



Banque européenne d'investissement

Proposition visant à définir une stratégie pour le renforcement du rôle de la Banque dans le secteur de la microfinance

Le document de politique en objet définit une stratégie renforcée pour la Banque dans le secteur de la microfinance en parallèle avec la Commission Européenne et avec d'autres institutions de développement. Il attribue des rôles particuliers aux différents acteurs en fonction de leur valeur ajoutée spécifique disponible pour le secteur. Le document souligne le fait que la Banque se prépare pour entrer en partenariat avec d'autres institutions de développement ainsi qu'avec la Commission et à échanger de l'information avec ces institutions. Le document définit également la valeur ajoutée principale de la Banque qui consiste dans son approche centrée sur l'obtention de résultats, dans les projets qu'elle finance, dans trois domaines fondamentaux à savoir la rentabilité économique, sociale et environnementale.

Proposition visant à définir une stratégie pour le renforcement du rôle de la Banque dans le secteur de la microfinance.

1. Introduction

En novembre 2003, la direction conjointe d'EuropeAid et de la Direction développement de la Commission européenne a décidé de réorienter la politique de la Commission en matière de microfinance vers le soutien au développement des capacités et de se désengager de l'octroi de lignes de crédit. Cette décision faisait suite à une évaluation des forces et faiblesses des lignes de crédit soutenues par la Commission au cours des dernières années. Une évaluation croisée (« Peer Review »), conduite en 2003 sous l'égide de CGAP, a aussi confirmé ce constat. La direction conjointe propose donc que l'octroi de lignes de crédit soit du seul ressort de la BEI et des autres institutions spécialisées, la Commission, quant à elle, devant se concentrer sur le développement des capacités du secteur de la microfinance.

Cette décision témoigne d'une révision en profondeur de la stratégie de la Commission et de ses objectifs dans le domaine de la microfinance, et elle induit, de fait, un rôle accru, tant pour la Banque que pour d'autres institutions de financement du développement (IFD), dans le financement des institutions de microfinancement (IMF).

2. Contexte

Par microfinance on entend généralement un prêt à court terme accordé sans le bénéfice d'une sûreté et dont le montant en principal peut varier de quelques euros à quelques milliers d'euros. La taille du prêt reflète généralement le degré de développement du pays où les IMF opèrent. Dans certains cas, les IMF proposent également des produits d'épargne et, plus rarement, des produits d'assurance.

Au cours des 20 dernières années, l'importance du rôle que peut jouer la microfinance dans la réduction de la pauvreté a été reconnue à la lumière des résultats obtenus par des opérations innovantes en Asie orientale et en Amérique latine (par exemple, celles réalisées par la Graemen Bank au Bangladesh ou par le Banco Solidario en Bolivie). Les organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées en activités de microfinance ont ainsi joué un rôle très important en démontrant l'efficacité des micro-crédits comme outil pour combattre la pauvreté et permettre aux populations à faibles revenus de se prendre en charge.

Ces premières expériences ont démontré, notamment, qu'il est possible d'accorder des financements bancaires aux pauvres et que ceux-ci peuvent représenter un bon risque de crédit. C'est pourquoi, à l'heure actuelle, des établissements financiers plus traditionnels, tels que les fonds de capital-

investissement et les banques accordent plus d'attention à la microfinance et la considèrent comme un marché qui présente un intérêt pour leurs activités.

Ce rapprochement entre les marchés financiers traditionnels et le marché de la microfinance n'est pas aussi avancé dans toutes les régions du monde et il emprunte dans chacune d'elle des modèles différents. Il est plus avancé en Amérique latine qu'en Afrique. Quantitativement parlant, il est plus important en Afrique du Nord qu'en Afrique subsaharienne.

Il est aujourd'hui possible d'envisager le développement du secteur de la microfinance tout en visant sa pérennisation en le sevrant des subventions aux lignes de crédit qui sont mal-adaptées et insuffisante pour faire évoluer le secteur

- le financement du micro-crédit au moyen d'aides non remboursables n'incite pas toujours à mettre l'accent sur la nécessité de rembourser les fonds ainsi obtenus, ce qui a pour effet d'accoutumer les bénéficiaires à la notion de « crédit gratuit », d'affaiblir toute culture de crédit qui aurait pu exister, et donc de compromettre les chances de réussite des opérateurs à long terme qui travaillent souvent selon des principes commerciaux ;
- le financement sous forme d'aides non remboursables dépend des programmes politiques des donateurs ; ces programmes varient d'une région à l'autre, et d'une période à l'autre, et les aides accordées sont toujours à la merci de réductions potentielles ;
- enfin, l'obtention de ressources externes exige un effort de longue haleine, ce qui empêche les responsables des IMF d'accorder l'attention voulue au processus de transformation de ces dernières en institutions autonomes et viables.

Pour être viable à long terme, la microfinance doit (i) s'intégrer dans le secteur financier local qui représente la source principale de financements en monnaie locale et (ii) être gérée par des professionnels expérimentés.

Le financement en monnaie locale est nécessaire car tous les micro-crédits sont libellés en monnaie locale et les IMF ne doivent pas être exposées au risque de change.

Une gestion par des professionnels s'impose car la microfinance est une activité spécifique qui obéit à la fois à des objectifs bancaires et à des objectifs sociaux, ce qui a un coût financier et technique. Alors qu'un petit projet de microfinance, à l'échelle d'un village ou d'une communauté locale, peut être géré à un faible coût et sans le recours à une grosse infrastructure, la conduite d'opérations de plus grande envergure est complexe et suppose des systèmes gestion adaptés. Les IMF ne peuvent ni survivre ni se développer sans disposer de solides outils de gestion. L'histoire a montré de façon répétée que, faute d'identifier à temps les

arriérés de paiement et d'y réagir en temps voulu, les portefeuilles d'IMF subissent rapidement un effet de contagion et elles sont acculées à la faillite.

En conclusion, il faut à la fois (i) mettre davantage l'accent sur le financement du crédit au moyen d'instruments – prises de participation, prêts et garanties – dont disposent la Banque et d'autres IFD, et réduire le recours aux aides non remboursables, et (ii) continuer, et même accroître, le financement sous forme d'aides non remboursables pour les dépenses en assistance technique et en technologies de l'information.

3. Proposition d'une activité d'investissement de la Banque dans le secteur de la microfinance

La Banque peut se prévaloir d'une longue expérience en matière de prêts et de prises de participation en faveur d'intermédiaires financiers qui ont une clientèle de petites et moyennes entreprises et même d'entreprises de très petite taille. Plus récemment, la Banque a commencé, avec prudence, à financer quelques prêts et prises de participation dans des IMF : elle a effectué 10 opérations pour un montant total de 22 millions d'EUR depuis 2000 dans les pays de la zone ACP et accordé un prêt dans un pays de la FEMIP (voir annexe 1). La plupart de ces opérations ne sont pas encore entièrement décaissées. Dans le cadre d'Ops B, la Banque ne dispose d'instruments appropriés pour financer ces activités que dans les seuls pays de la zone ACP et de la zone FEMIP.

La Banque a toujours eu l'intention d'amplifier ses opérations en microfinance au titre des mandats qui lui ont été confiés dans le cadre des accords de Lomé et de Cotonou, lesquels prévoient, entre autres, le renforcement et le développement du secteur financier local dans les pays ACP. La décision récente de la Commission de ne plus participer au financement du micro-crédit donne plus de visibilité aux rôles que peut jouer la Banque.

Dans le cadre de la Facilité d'investissement, la Banque continuera à réaliser des opérations en microfinance sur la base de principes de saine gestion bancaire et conformément aux lignes directrices de sa politique en matière de risques de crédit, appuyant des initiatives de pointe dans le secteur et jouant le rôle d'investisseur stratégique, de façon à avoir un effet mobilisateur sur d'autres sources de financement, que les fonds soient destinés à l'investissement (financements commerciaux) ou à l'assistance technique (subventions non remboursables).

Les interventions de la Banque s'appuieront sur des instruments financiers variés, notamment les apports en fonds propres et de quasi-fonds propres, les prêts subordonnés et conditionnels devant générer des rendements calculés en fonction de critères de fonds propres, les prêts ordinaires aux taux du marché, et les garanties en faveur d'autres acteurs du marché, tels que les banques locales, afin d'appuyer leur participation dans le secteur de la microfinance. À cet égard, la capacité dont dispose la Banque, dans le cadre de la Facilité d'investissement,

d'accorder des prêts en monnaie locale lui donne l'occasion de jouer un rôle de premier plan parmi ses pairs dans l'apport de « capital à valeur ajouté » au secteur de la microfinance.

Bien entendu, l'expérience engrangée dans les pays ACP grâce à la Facilité d'investissement sera mise à la disposition du département FEMIP, lequel a récemment réalisé une opération en microfinance au Maroc.

3.1 Objectifs de l'activité d'investissement

L'activité d'investissement de la Banque devrait viser à donner une forte impulsion au secteur de la microfinance et, par conséquent, à avoir un impact important sur le développement des pays où les opérations sont réalisées. Les fonds de la Banque doivent être considérés comme du « capital à valeur ajoutée » dont l'objectif ultime est de promouvoir l'intégration de la microfinance dans le secteur financier local. Pour atteindre cet objectif, la Banque devrait se concentrer sur :

- i) la transformation des IMF les plus performantes parmi les organisations non gouvernementales en entités commerciales capables d'attirer des ressources du secteur privé sous forme d'apports en capital ou dettes ;
- ii) le développement des institutions privées de microfinance en mettant à leur disposition, entre autres, des financements en fonds propres afin de renforcer la structure de leur capital ;
- iii) l'assistance aux banques commerciales désireuses d'étendre leurs activités en microfinance, au travers du refinancement des IMF, en mettant à leur disposition des garanties partielles ;
- iv) le renforcement du professionnalisme dans l'organisation et la gestion des IMF, en coopération avec la Commission ou les autres fournisseurs d'aides non remboursables.

3.2 Financements sous forme de prêts / d'octroi de garanties

Afin de promouvoir le rapprochement entre les IMF et les banques locales et inciter ces dernières à développer leur portefeuille d'IMF, la Banque devrait être prête à partager les risques avec ces intermédiaires, notamment au moyen de l'octroi de prêts en monnaie locale et de garanties. Dans la mesure du possible, il conviendrait de donner la préférence aux garanties car celles-ci permettront aux banques locales de s'initier à l'évaluation et à la gestion des risques liés aux IMF.

L'utilisation de garanties contribuerait également à recycler un important surplus de liquidités bancaires dans les économies locales et à procurer aux IMF des ressources en monnaies locales.

3.3 Investissements en fonds propres

La Banque pourrait aussi investir en fonds propres. Bien qu'elle ait l'option de prendre directement des participations dans les IMF, il est préférable, dans la

mesure du possible, que la Banque fournisse des financements en fonds propres au travers de fonds d'investissement spécialisés.

Les gestionnaires de fonds ont un rôle crucial à jouer dans la réussite des investissements. Étant donné que le secteur du capital-investissement n'a témoigné, jusqu'à présent, que d'un intérêt limité pour l'activité de la microfinance dans les pays en voie de développement, il est difficile de sélectionner des gestionnaires de fonds sur la seule base de leurs antécédents dans ce domaine. Les spécialistes actuels de cette activité ont acquis leur expérience au service d'organisations non gouvernementales dans les pays en voie de développement ou dans le cadre de programmes d'assistance technique, voie suivie avec succès par des fonds de premier plan tels que IPC-IMI en Allemagne et le fonds ACCION Profund en Amérique latine. Cette approche exige des actionnaires une participation active à la gouvernance et à l'administration des fonds.

Les caractéristiques des résultats obtenus par les fonds de microfinance peuvent se résumer comme suit :

- le coût des transactions est élevé. Les IMF financées par des fonds sont, pour la plupart, de petites institutions qui sont rarement capables d'absorber des investissements de plus de 2 ou 3 millions d'EUR. Par conséquent, les fonds sont obligés de traiter un grand nombre de petites transactions, ce qui peut avoir une incidence négative sur leur rentabilité ;
- pour réaliser des gains, les fonds doivent recevoir des dividendes ou enregistrer des plus-values lors de la cession de leurs participations dans les institutions de microfinance. Généralement, les institutions qui sont toujours en phase de croissance ne distribuent que peu de dividendes. En outre, il n'est que très rarement possible d'introduire des actions en Bourse en raison du faible degré de développement de la plupart des marchés de capitaux locaux. C'est pourquoi, les gestionnaires de fonds cherchent soit à s'assurer des options de vente aux actionnaires existants dont l'horizon d'investissement est plus long, soit à utiliser des quasi-fonds propres ou d'autres instruments financiers comportant un mécanisme de sortie automatique. Généralement, le prix de ces options ou de ces instruments est affecté d'une décote qui traduit la faible liquidité des actifs financiers sous-jacents ;
- le capital de la plupart des fonds est libellé en USD ou en EUR tandis que les institutions dans lesquelles les fonds investissent opèrent presque exclusivement en monnaies locales. Par conséquent, les rendements financiers épousent l'évolution du taux de change entre les monnaies locales et les monnaies de référence des fonds.

4. Soutien à la microfinance au travers de l'assistance technique

À l'heure actuelle, la Banque ne dispose pas d'un budget d'assistance technique suffisamment flexible pour préparer, accompagner ou prolonger ses opérations d'investissement. À mesure que son rôle de bailleur de fonds du secteur de la

microfinance gagnera en importance, la Banque œuvrera au renforcement de sa collaboration avec des donateurs potentiels ou existants - la Commission, le CGAP et d'autres – de façon à associer étroitement ses activités de financement à leurs propres activités.

Il est généralement reconnu que les principaux obstacles freinant l'émergence d'un environnement favorable à la microfinance relèvent de trois grands domaines :

- i) le développement d'infrastructures, de technologies, de produits et de processus conformes aux meilleures pratiques en vigueur ;
- ii) les programmes de formation du personnel, tant du secteur privé que du secteur public, qui permettraient de satisfaire les besoins croissants en ressources humaines de la microfinance ;
- iii) la mise en place de cadres réglementaires adaptés.

4.1 Création d'un environnement propice aux activités de microfinance

Pour assurer la meilleure efficacité possible des activités de microfinance, il faut pouvoir en analyser les résultats et les communiquer. Des informations précises et standardisées sont indispensables, qu'il s'agisse de renseignements à caractère financier (entre autres, taux d'intérêt, remboursement des prêts et recouvrement des coûts) ou de renseignements à caractère social (entre autres, le nombre de clients bénéficiaires et leur niveau de pauvreté). Les donateurs, investisseurs, contrôleurs bancaires et clients ont tous besoin de ces informations pour pouvoir évaluer leurs coûts, leur rendement et le niveau du risque encouru.

Les renseignements commerciaux, la notation de crédit et l'audit des comptes sont des outils essentiels pour développer le flux d'informations nécessaires à l'intégration complète des activités de microfinance dans les marchés des capitaux.

4.1.1 Renseignements commerciaux

Les agences de renseignements commerciaux fournissent aux banques et aux IMF des données concernant l'endettement des emprunteurs et leurs antécédents en matière de crédit. Leurs services sont utilisés pour développer et gérer des portefeuilles de prêts de petite et moyenne dimension.

Les services bancaires offerts aux grands clients reposent sur des relations de long terme, un échange constant d'informations et la mobilisation d'importantes ressources humaines de part et d'autre. Les banques peuvent se permettre un tel investissement en ressources humaines car les grands clients génèrent un volume élevé d'activités et d'opérations, lequel à son tour induit de façon cumulative des recettes substantielles. Par contre, les relations commerciales

avec les clients du secteur de la microfinance (de même qu'avec la clientèle de PME) ne seraient pas rentables si les banques devaient y consacrer autant de ressources qu'à leurs clients plus importants. C'est pourquoi les institutions financières ciblant de grands groupes d'individus, comme c'est le cas des IMF, doivent disposer des outils appropriés pour donner une plus grande ampleur à leurs portefeuilles et gérer le risque correspondant. L'accès à des centrales des risques et l'utilisation de systèmes d'évaluation par score sont les outils essentiels pour constituer et gérer un vaste portefeuille de risques de crédit.

L'existence de centrales des risques permettrait d'assouplir les contraintes pesant sur les activités de prêts de petite dimension en atténuant les risques liés au manque de fiabilité de l'information financière et l'incidence négative des antécédents limités de la plupart des petits clients en matière de crédit. Ces organismes pourraient relever du secteur privé ou être organisées en partenariats public-privé (rassemblant des institutions financières, des consommateurs et des autorités publiques), ou il pourrait s'agir d'organismes publics pour autant que cela ne nuise pas à l'efficacité, à la fiabilité et à la pertinence de l'information.

4.1.2 Notation de crédit

La notation de crédit, tout comme l'audit des comptes, fournit une information précieuse à la direction ainsi qu'aux différentes parties prenantes des IMF. Elle sert aussi à établir un lien avec les marchés financiers traditionnels et elle contribue à développer les capacités au sein des IMF. Lorsqu'elle se trouve sur le terrain à l'occasion d'une mission d'évaluation, l'agence de notation noue un dialogue avec le personnel de l'IMF concernée, ce qui concourt souvent à améliorer la communication interne au sein de cette IMF et à permettre à la direction et au personnel d'avoir une vue plus globale des risques associés aux activités entreprises. Cet exercice aide l'IMF à se doter des moyens de conduire des auto-évaluations permanentes des points forts et des points faibles de ses programmes.

Enfin, en dépit des avancées remarquables enregistrées ces dernières années, la microfinance reste un secteur opaque. Afin de renforcer la confiance dans ce secteur, tant les donateurs que les investisseurs et les praticiens doivent avoir accès à une information fiable et actualisée. La notation de crédit répond à ce besoin.

4.1.3 L'audit des comptes

D'une manière générale, les cabinets d'audit ne sont pas aussi bien outillées qu'ils pourraient l'être pour vérifier les comptes des IMF, et ils ne considèrent pas encore ces dernières comme un marché suffisamment important sur le plan commercial. Beaucoup d'IMF sous-estiment encore l'utilité d'un examen externe minutieux et régulier pour améliorer les performances de leur gestion et faciliter l'accès aux marchés financiers locaux.

Au nombre des mesures nécessaires à l'émergence d'un environnement propre à favoriser les activités de microfinance on pourrait inclure le soutien apporté à des programmes de formation destinés aux auditeurs et aux cadres des IMF pour les initier aux spécificités du travail de vérification de leurs états financiers, lesquels sont souvent très différents de ceux des banques, tout comme le sont les caractéristiques des produits qu'elles offrent. Parmi les différences qui existent entre les banques et les IMF on peut citer l'absence de systèmes de réglementation, le mode de gouvernance, les produits ainsi que la structure du portefeuille et les mécanismes de financement des ressources.

4.2 Formation

Les IMF sont trop petites pour pouvoir créer leurs propres programmes de formation et il n'existe pas suffisamment d'alternatives externes. La Banque étudiera avec les donateurs la possibilité de financer des programmes de formation ou des bourses d'études pour de jeunes professionnels, ce qui leur permettrait d'acquérir les compétences nécessaires dans tous les aspects de la gouvernance et de la gestion des IMF. Ces programmes de formation devraient cibler des cadres du secteur privé et du secteur public, y compris le personnel chargé du contrôle des activités des IMF (voir le paragraphe 4.3 ci-dessous).

Des instituts de formation bancaire existent déjà dans beaucoup de pays et le CGAP a créé des centres de formation en Afrique, mais cela ne suffit pas pour satisfaire les besoins actuels et futurs du secteur, ni sur le plan de la quantité ni, parfois, sur celui de la qualité.

4.3 Mise en place d'un cadre réglementaire et de contrôle

En tant que composante des systèmes financiers locaux, la microfinance, bien qu'il s'agisse souvent d'une activité non reconnue et informelle, peut prendre de l'ampleur et englober une très grande partie des transactions financières d'un pays, amenant les institutions de microfinance à détenir une proportion importante de l'épargne nationale. En raison du risque systémique associé aux IMF dans leur ensemble et de leurs responsabilités fiduciaires vis-à-vis des déposants, les autorités publiques devraient surveiller l'évolution des résultats du secteur de la microfinance et étudier comment mettre en place des règles prudentielles spécifiques.

L'application de la réglementation bancaire aux institutions de microfinance n'est pas appropriée parce que (i) leurs produits les plus courants n'occupent qu'une place très minime dans les bilans des banques et sont généralement considérés comme les actifs présentant le niveau de risque le plus élevé et nécessitant des provisions importantes, et (ii) les activités des IMF consistent essentiellement en l'octroi de prêts à court terme non garantis tandis que les actifs des banques sont, pour l'essentiel, des actifs à plus long terme, structurés et assortis de garanties.

Dans les cas s'y prêtant, la Banque travaillera de concert avec la Commission et d'autres donateurs pour appuyer, en coordination avec d'autres intervenants spécialisés comme le CGAP, des programmes d'action de la Banque visant à aider les autorités publiques à mettre en place des systèmes de réglementation et de contrôle adaptés aux activités de microfinance, ou à améliorer les dispositifs existants.

5. Conclusion

Au cours des dernières années, le secteur de la microfinance a beaucoup évolué. Alors qu'il s'agissait au départ d'un domaine d'activité des organisations non gouvernementales, axé sur le développement, il est devenu une priorité politique du G8 (déclaration de Sea Islands – 2004). L'article 21.5 de l'accord de Cotonou prévoit que « le soutien aux investissements et au développement du secteur privé inclura des actions et des initiatives tant au niveau macroéconomique qu'aux niveaux meso-économique et micro-économique ».

La valeur ajoutée de la Banque réside dans son approche centrée sur l'obtention de résultats dans trois domaines fondamentaux. En effet, la Banque s'attache à ce que les projets qu'elle finance soient porteurs d'avantages économiques, sociaux et environnementaux. Dans le cadre de ses opérations, elle fera équipe et échangera des informations avec la Commission et avec d'autres institutions de financement du développement. En outre, elle cherchera à tirer profit des connaissances provenant d'entités telles que le CGAP, qui est un pôle d'expertise en matière de microfinance et un centre de référence pour les meilleures pratiques dans le secteur. Il est du reste recommandé que la Banque devienne, tout comme la Commission, membre contributeur du CGAP.

Un objectif opérationnel réaliste consisterait à susciter un flux de 2 ou 3 transactions par an pendant les deux premières années – et à atteindre un niveau d'engagement plus élevé aussi rapidement que possible – en suivant les principes énoncés dans le présent document. En termes de personnel, la réalisation d'un tel objectif supposerait la désignation, au sein de la division ACP - R&D, d'un responsable qui se consacrerait uniquement aux activités de microfinance et dont les tâches comprendraient notamment la préparation des opérations, le suivi du portefeuille et la coordination avec la Commission des stratégies et des programmes d'assistance technique.

Annexe 1

PORTEFEUILLE DE MICROFINANCEMENTS DE LA BEI

PAYS	OPÉRATION	Cadre	Montant signé (EUR)	Date de signature	Nature du financement
RÉG. AFRIQUE	AFRICAP MICROFINANCE FUND LTD	CONVENTION DE LOMÉ	2 000 000,00	2001	prise de participation
RÉGIONAL	SHORECAP INTERNATIONAL	COTONOU	2 500 000,00	2004	prise de participation
BÉNIN	FINANCIAL BANK OF BENIN	CONVENTION DE LOMÉ	200 000,00	2000	prêt
BÉNIN	ECOBANK BENIN	CONVENTION DE LOMÉ	200 000,00	2000	prêt
BÉNIN	BANK OF AFRICA BENIN	CONVENTION DE LOMÉ	200 000,00	2000	prêt
BÉNIN	FINADEV SA	CONVENTION DE LOMÉ	1 000 000,00	2000	prêt
MALI	KAFO JIGINEW	CONVENTION DE LOMÉ	2 000 000,00	2001	prêt
KENYA	CO-OP BANK MICROFINANCE LOAN	CONVENTION DE LOMÉ	2 000 000,00	2003	prêt
OUGANDA	UGANDA MICROFINANCE	CONVENTION DE LOMÉ	2 000 000,00	2003	prêt
MAROC	AI AMANA, ZAKOURA et AMSSF	MEDA	10 000 000,00	2003	prêt
	TOTAL		<u>22 100 000,00</u>		