

a

FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration – Quatre-vingt-septième session
Rome, 19-20 avril 2006

RÉPUBLIQUE DE L'INDE

RAPPORT SUR L'EXÉCUTION DU PREMIER CYCLE
DU
PROGRAMME D'APPUI À L'INITIATIVE NATIONALE DE MICROFINANCEMENT
AU TITRE DU
MÉCANISME FLEXIBLE DE FINANCEMENT

I. INTRODUCTION

1. La présente note d'information a été établie en application des dispositions du paragraphe 13 des lignes directrices du Mécanisme flexible de financement (MFF) (document EB 98/64/R.9/Rev.1) qui stipule que "pour chaque prêt MFF et avant la fin de chaque cycle, la direction du FIDA décidera de l'opportunité de passer aux cycles suivants, de les annuler ou de les reporter et en informera le Conseil".

2. L'objectif général du MFF est de ménager plus de souplesse à la conception et à l'exécution des projets du FIDA, de manière à: pouvoir assortir le cadre temporel d'un projet à la réalisation d'objectifs de développement à long terme, dans les cas où il est estimé qu'une période d'exécution plus longue est nécessaire pour atteindre ces objectifs; maximiser la participation des bénéficiaires à des initiatives répondant à la demande; et renforcer le développement des capacités locales. Les principaux aspects d'un prêt MFF sont notamment les suivants: i) un processus continu et évolutif de formulation par la mise en œuvre de cycles distincts de trois à quatre ans; et ii) des conditions préalables bien définies, ou "déclencheurs", pour le passage aux cycles suivants.

3. La présente note d'information rend compte des progrès accomplis par le Programme d'appui à l'initiative nationale de microfinancement (prêt 538-IN) dans la réalisation des déclencheurs fixés pour le premier cycle. Elle se fonde sur les résultats de la mission d'examen et de supervision du premier cycle qui a été conduite conjointement par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et le FIDA.

II. GÉNÉRALITÉS

4. Le Programme d'appui à l'initiative nationale de microfinancement a été approuvé par le Conseil d'administration au titre du Mécanisme flexible de financement (MFF) en mai 2000. L'accord de prêt a été signé en février 2002 et il est entré en vigueur le 1^{er} avril 2002. Le coût total du programme s'élève à 134 millions de USD et il est couvert par un financement du FIDA d'un montant de 22 millions de USD (16,35 millions de DTS), un don du Ministère du développement international (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) (DFID) de 23,5 millions de USD et une contribution nationale de 88,5 millions de USD.

5. La contribution nationale se compose de prêts et de contributions aux fonds propres accordés par la Banque de développement des petites industries de l'Inde (SIDBI). Le FIDA et la SIDBI cofinanceront les fonds destinés à être rétrocédés et le DFID financera entièrement par un don la composante relative au renforcement des capacités. Le prêt octroyé par le FIDA à la SIDBI est garanti par le Gouvernement de l'Inde. Le programme a une envergure nationale et il est mis en œuvre par la Fondation pour le microcrédit de la SIDBI (FMCS) pendant une période de sept ans comportant deux phases. L'institution coopérante est l'UNOPS.

6. Le premier cycle a fait l'objet d'un examen par une équipe conjointe du FIDA et de l'UNOPS dirigée par le FIDA en collaboration avec l'unité chargée de l'administration des prêts et des dons au sein du Bureau du Contrôleur du FIDA en septembre et en octobre 2005. Le DFID a rejoint la mission pour participer aux discussions sur les questions de politique générale avec la Reserve Bank of India et les institutions financières de premier plan, et à la réunion de synthèse. À l'issue d'une évaluation approfondie de la performance, la mission d'examen a confirmé que la majorité des indicateurs auxquels est subordonné le passage au second cycle remplissaient dans une large mesure les conditions requises.

7. Le programme a été approuvé au titre du MFF d'après certains facteurs de risque (hypothèses):

- les institutions de microfinancement (IMF) sont désireuses de promouvoir des services de microfinancement viables du point de vue financier qui seront officialisés avec le temps;
- les IMF sont préparées et disposées à assimiler les formations et les conseils qui leur seront dispensés;
- les institutions financières officielles (IFO) sont désireuses ou capables de suivre l'exemple proposé par le programme;
- le secteur des IFO sera de plus en plus souple et réactif à la demande au fur et à mesure de la libéralisation des marchés financiers.

III. RÉALISATIONS DU PROGRAMME AU COURS DU PREMIER CYCLE

8. Sachant qu'une part importante de la demande de services financiers n'était pas satisfaite, le microfinancement a connu une croissance rapide, au point de dépasser les prévisions de la SIDBI. La FMCS, en tant que premier bailleur de fonds institutionnel des IMF, a su créer un marché et un environnement propice à l'entrée d'autres IFO dans le secteur. Il est largement admis que le choix de la FMCS d'encourager et de prendre en charge financièrement la notation des IMF a donné à ces dernières de la légitimité. Il leur a été plus facile de contacter les IFO afin de solliciter des crédits et des contributions en vue de la constitution de leur capital social. D'après les données dont on dispose

pour le mois de mars 2005, la part moyenne de la FMCS dans le total des emprunts externes de 69 IMF partenaires était de 27%, ce qui signifie que les IFO et d'autres bailleurs de fonds ont été largement mis à contribution pour financer le reste.

9. Le volume des prêts octroyés par la FMCS aux IMF a augmenté de façon spectaculaire: il a quasiment doublé tous les ans depuis l'exercice financier de 2004. Le total cumulé des décaissements depuis le démarrage du programme était de 76 millions de USD au 15 septembre 2005. L'encours des prêts s'élevait à 42 millions de USD au 30 juin 2005. La FMCS espère conserver une croissance de son portefeuille de 100% ces deux prochaines années. La répartition de l'encours des prêts à la fin du mois de mars 2005 faisait apparaître que l'essentiel (84%) allait aux États d'Andhra Pradesh, du Tamil Nadu, du Gujarat et du Karnataka, tandis que les autres États se partageaient le reste (16%). Il en ressort que la répartition du portefeuille de prêts de la FMCS est déséquilibrée, et que les États les moins bien desservis ont des taux d'absorption plus faibles. La FMCS a formulé une stratégie afin de corriger ce déséquilibre au cours du prochain cycle.

10. Certaines des IMF partenaires de la FMCS connaissent une forte croissance et affichent un taux de rendement de leur portefeuille compris entre 10 et 36%, sachant que la concentration maximale d'IMF (10) se situe dans la fourchette allant de 18 à 30%. Les prêts accordés par la FMCS aux fins de la transformation répondent aux besoins en quasi-capital des IMF pour leur permettre d'accéder au statut de sociétés financières autres que bancaires ou de revêtir une autre forme juridique. Cette formule a aidé et continue d'aider les IMF qui réunissent les conditions requises à obtenir un meilleur statut. L'analyse de la taille du portefeuille et de la demande non satisfaite montre que les IMF disposent d'une grande marge de manœuvre pour étendre leur activité, notamment celles qui comptent un grand nombre de membres.

IV. RESPECT DES CONDITIONS PRÉALABLES AU LANCEMENT DU DEUXIÈME CYCLE

11. L'accord de prêt définit les indicateurs qui sont utilisés pour déclencher la confirmation du financement et l'élaboration détaillée du deuxième cycle du programme. Ces déclencheurs et leur situation actuelle sont décrits ci-après:

- i) **L'organisme d'encadrement doit disposer d'un personnel suffisant et compétent (correspondant au calendrier d'activités prévues) et avoir mis en place des systèmes de gestion rationnels et efficaces, notamment un système de gestion informatisé rigoureux et faire preuve de capacités de gestion appropriées.** Le personnel de la FMCS n'a cessé d'augmenter pour atteindre 25 membres actuellement, répartis entre le siège et les antennes. Il y a parmi eux cinq jeunes cadres engagés pour les besoins du programme. Le plan d'activités prévoyait que les effectifs de la FMCS seraient de 33 personnes. Le personnel est soumis à une forte pression de travail. Compte tenu du développement rapide du secteur, il faudra renforcer le personnel. Le système de gestion de la FMCS est rigoureux (et l'approbation des prêts prend du temps), ce qui est rassurant pour les autres IFO et le secteur privé qui consentent des prêts aux IMF. Bien que la FMCS ait son propre organe directeur, les décisions de politique générale relatives à son activité sont prises par la SIDBI. La plupart des systèmes opérationnels d'information de gestion de la SIDBI ont été informatisés, y compris ceux qui couvrent le travail de la FMCS. La notation périodique des IMF par les deux agences de notation appuyées par la FMCS permet d'obtenir des informations financières suffisantes sur les IMF partenaires.
- ii) **L'organisme d'encadrement est parvenu à la viabilité financière en couvrant tous les coûts de fonctionnement, le coût en capital, l'amortissement, etc., grâce aux intérêts fournis par son portefeuille de prêts.** Les résultats financiers de la FMCS sont présentés séparément par la SIDBI et sont dûment reflétés dans les rapports annuels de la SIDBI. D'après le compte de résultat de la FMCS établi pour l'exercice financier 2004-2005, les

intérêts perçus sur les opérations ont été de 2,7 millions de USD et les intérêts acquittés sur les emprunts de 1,1 million de USD. Les frais d'établissement calculés sur une base forfaitaire ont été de 350 000 USD et les autres frais de 72 000 USD. Le bénéfice de l'année s'est élevé à 1,2 million de USD.

- iii) **Le portefeuille de l'organisme d'encadrement comprendra, au moment de l'examen du premier cycle, au moins dix IMF bien établies et 25 IMF nouvellement créées.** L'avancement de ce déclencheur est traité au iv) ci-dessous.
- iv) **Il apparaît clairement que les IMF bénéficiant d'un soutien sont en voie d'atteindre la viabilité financière conformément à leurs programmes d'activités et qu'elles ont obtenu de bons résultats en ce qui concerne l'établissement d'entités juridiques séparées pour leurs activités de microfinancement.** La FMCS travaille avec 65 IMF actives. Près de la moitié d'entre elles ont élargi leur portefeuille auprès de la FMCS ces trois dernières années. Les autres ont un portefeuille qui est resté stable ou a diminué. Il ressort d'un examen des indicateurs de viabilité¹ mené auprès de 52 IMF que 9 sont au niveau 4; 21 au niveau 3; 18 au niveau 2 et 4 au niveau 1. Sur les 39 IMF bénéficiant de l'aide financière du FIDA, 5 sont au niveau 4; 16 au niveau 3; 15 au niveau 2 et 3 au niveau 1. En outre, 19 IMF ont soit acquis la personnalité juridique (de société financière autre que bancaire, etc.), soit sont en passe de le faire. Le prêt consenti par la FMCS aux fins de la transformation a aidé et continue d'aider considérablement les IMF à asseoir leur position.
- v) **L'organisme d'encadrement doit avoir élaboré une stratégie permettant de faire participer plus efficacement les IFO au microfinancement et avoir engagé des négociations avec au moins deux de ces institutions pour qu'elles participent au programme.** À ce stade, cinq IFO ont reçu de la part de la FMCS une aide à l'octroi de prêts, mais deux d'entre elles ne sont plus des partenaires de la FMCS. On relèvera qu'il y a eu une augmentation sensible de la collaboration entre les banques commerciales (et en particulier les banques privées) et les IMF. Une grande banque privée, ICICI Bank, est désormais un important bailleur de fonds des IMF.
- vi) **L'organisme d'encadrement doit avoir mis en place des mécanismes appropriés pour fournir des services de suivi et autres aux IMF nouvellement créées.** Afin de mobiliser des conseillers/spécialistes au profit du secteur, la FMCS a organisé un atelier de consultants en 2001. La plupart des participants ont été chargés par la FMCS de mener à bien des évaluations des besoins en matière de renforcement des capacités auprès des IMF partenaires. La FMCS a également confié à certains d'entre eux une mission de conseil auprès des IMF. De l'avis général, le fait que la FMCS ait encouragé et pris en charge financièrement la notation des IMF a conféré à ces dernières de la légitimité. L'organisation de visites d'information et l'instauration d'une coopération technique entre les IMF nouvellement créées et les IMF bien établies sont également au nombre des réalisations du programme. La FMCS a récemment apporté un appui à l'Institut indien de gestion à Bangalore en vue de la mise en place d'un système d'accompagnement sur mesure dénommé "projet incubateur".

¹ Aux termes des définitions du Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (GCAP), le niveau 4 (autonomie financière) couvre toutes les dépenses de fonctionnement et les frais financiers que l'on a ajusté pour tenir compte du coût des financements et des subventions; le niveau 3 (autonomie opérationnelle) couvre toutes les dépenses opérationnelles et les frais financiers; le niveau 2 couvre les dépenses de fonctionnement à l'exclusion du coût des financements; et le niveau 1 les dépenses autres que les dépenses de fonctionnement.

- vii) **La mise en place d'un noyau d'organismes de référence spécialisés dans le microfinancement doit avoir fait des progrès importants, notamment la promotion d'au moins deux organismes offrant des cours de longue durée et de quatre organismes offrant des cours de brève durée spécialisés dans le domaine du microfinancement.** La FMCS a permis à trois instituts de gestion, à savoir l'Institut de gestion rurale à Anand, l'Institut Xavier de gestion à Bhubaneswar et l'Institut indien de gestion forestière à Bhopal, de proposer des formations de longue durée au microfinancement dans le cadre du doctorat. Le microfinancement est une discipline optionnelle et les diplômés trouvent du travail dans des IMF bien établies. Il existe un certain nombre de formations de courte durée au microfinancement. En revanche, seules deux d'entre elles (Friends of Women's World Banking et M-Tril) bénéficient d'une bonne image auprès des IMF concernées. Il semble que les autres donnent un aperçu général du microfinancement sans transmettre les compétences spécifiques exigées par les IMF.
- viii) **L'organisme d'encadrement doit avoir lancé diverses études générales pour traiter certaines des grandes questions que pose le développement du secteur du microfinancement et avoir encouragé des activités de recherche/action dont certaines ont donné lieu à des expériences utiles.** L'une des grandes contributions de la FMCS dans le domaine des politiques a été l'organisation d'une conférence annuelle. La FMCS a choisi chaque année un thème pertinent et important pour sa conférence. Elle y a convié des experts, nationaux et étrangers, et elle a également établi de solides relations avec les professionnels du secteur. La conférence annuelle de la FMCS est reconnue comme étant le premier point de ralliement du secteur. Cependant, la FMCS n'a pas su faire fructifier les bénéfices de ces conférences. Il lui faut élaborer une stratégie claire qui lui permette de prendre pied dans les forums sur les politiques. Il est néanmoins admis que le programme, par son action dans le domaine du renforcement des capacités, a très bien réussi à créer un environnement porteur pour les acteurs du microfinancement.
- ix) **Les procédures d'évaluation d'impact ont été pleinement organisées et sont fonctionnelles et des groupes de clients doivent avoir été organisés et être opérationnels.** La FMCS a lancé un travail de recherche socioéconomique longitudinale en deux étapes en vue de mesurer l'impact du programme. Les résultats de la première étude montrent que le programme pris dans sa globalité dessert 1,3 million de clients, dont une majorité (95%) de femmes. Par ailleurs, les services sont concentrés dans les régions plus développées du Sud et de l'Ouest (89%) au détriment du Nord-Est (11%). Approximativement 77% des interventions des IMF sont concentrées en milieu rural. Globalement, la première étude a fourni des informations utiles sur l'efficacité et la portée du programme. Elle fait apparaître des résultats encourageants, mais elle met aussi en évidence les difficultés qu'aura la FMCS à étendre son rayon d'action. La deuxième étude a été confiée à Agricultural Finance Ltd. à Mumbai.

V. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

12. L'examen des réalisations et de la performance du premier cycle permet de dégager un certain nombre d'enseignements qui devront être pris en compte pendant le deuxième cycle du programme et sont récapitulés ci-après:

- La demande de microcrédit est spectaculaire. Le secteur du microfinancement a connu une expansion bien plus rapide que prévu. La concurrence est de plus en plus rude. Il faut que la FMCS rationalise et synchronise les processus d'approbation des prêts et des dons. Des dons autonomes en faveur du renforcement des capacités sont nécessaires dans les États mal desservis.

- Tout en reconnaissant que la FMCS a contribué à donner une légitimité commerciale au secteur, les IMF souhaitent que la FMCS réponde plus promptement à leurs besoins en matière de financement et de renforcement institutionnel.
- Le programme doit en grande partie sa réussite au fait d'avoir été lancé dans des États dans lesquels il existait des cadres de politiques plus favorables, des ONG bien rodées et d'autres prestataires de services. Aussi, la FMCS a pu se familiariser avec des approches et des modèles valables. Il faudrait maintenant prendre appui sur ces acquis pour étendre la couverture du programme aux États mal desservis.
- L'enrichissement des connaissances sur les questions de microfinancement ne suffit pas. Il faut que ces connaissances se traduisent par des stratégies de façon à peser sur les grandes orientations sectorielles, et qu'elles fassent l'objet d'un suivi effectif de la part de la FMCS.
- La FMCS a peu contribué à l'élaboration du cadre de politiques en matière de microfinancement. La Banque nationale pour l'agriculture et le développement rural jouant un rôle prépondérant dans la formulation des politiques nationales, la FMCS se doit d'être plus dynamique dans le domaine des politiques pour avoir son mot à dire sur l'avenir du microfinancement.
- Il était prévu de séparer la FMCS de la SIDBI pour en faire une société nouvelle ayant une personnalité juridique indépendante au plus tard la quatrième année du programme. C'est un objectif qui semble très difficilement réalisable dans un avenir proche, compte tenu de la croissance rapide du secteur et de la volonté accrue des IFO de rivaliser avec d'autres sur le marché, y compris la SIDBI.

VI. CONCLUSIONS

13. Le programme relève du Mécanisme flexible de financement afin de pouvoir le soumettre les premières années à des essais et à un examen en profondeur avant de passer au deuxième cycle. La marche vers le développement se faisant par paliers, il fallait évaluer soigneusement la capacité des IMF de revêtir la forme juridique adéquate, de devenir financièrement viables et d'acquérir plus d'autonomie avant tout engagement financier important.

14. La direction du FIDA considère qu'il existe maintenant une base solide pour poursuivre le projet. Le Gouvernement indien a manifesté clairement sa résolution à voir le programme réussir tout au long de son exécution, et sa volonté d'en étendre l'application. Le FIDA s'engage à appuyer cette démarche.

