

Cote du document:	EB 2009/96/R.2/Rev.1
Point de l'ordre du jour:	3
Date:	29 avril 2009
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

F



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

Politique du FIDA en matière de finance rurale

Conseil d'administration — Quatre-vingt-seizième session
Rome, 29-30 avril 2009

Pour: **Approbation**

Note aux Administrateurs

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour approbation.

Les Administrateurs qui auraient des questions techniques à poser au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport avec le responsable du FIDA ci-après:

Michael Hamp

Conseiller technique principal, finance rurale

téléphone: +39 06 5459 2852

courriel: m.hamp@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

téléphone: +39 06 5459 2374

courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Table des matières

Sigles et acronymes	ii
Recommandation pour approbation	iii
Préface	iv
Résumé	vi
I. Nouveaux défis et perspectives	1
A. Défis	1
B. Perspectives	2
II. Définition de la finance rurale	3
III. Objectifs de la politique de finance rurale	4
IV. Principes directeurs	6
V. Lignes directrices	7
A. Niveau micro – volet demande	7
B. Niveau micro – volet offre	9
C. Niveau méso	12
D. Niveau macro	13
VI. La mise en œuvre de la politique de finance rurale et ce qu'elle implique pour le FIDA	14
A. Suivi axé sur les résultats	14
B. Renforcement des capacités et des savoirs du FIDA en matière de finance rurale et effort de documentation sur ce sujet	15
C. Expérimentation d'instruments financiers innovants	15
D. Documents complémentaires	16
 Annexe	
I. Enseignements tirés par le FIDA en matière de finance rurale	17

Sigles et acronymes

GCAP	Groupe consultatif d'assistance aux pauvres
IMF	Institution de microfinance
MIX	Microfinance Information eXchange (plateforme d'information sur la microfinance)
PAM	Programme alimentaire mondial
PFR	Politique du FIDA en matière de finance rurale

Recommandation pour approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver la nouvelle politique du FIDA en matière de finance rurale qui est exposée dans le présent document et qui annule et remplace, en la complétant et en l'actualisant, la politique de finance rurale datant de 2000, conformément au paragraphe 52 de la section V (Préparation, préévaluation et surveillance des projets) des Principes et critères en matière de prêts.

Politique du FIDA en matière de finance rurale^a

Préface

Malgré le succès aujourd'hui avéré de la microfinance, les services financiers formels n'atteignent que 10% environ des zones rurales, et la très grande majorité des hommes et femmes pauvres ne disposent d'aucun moyen sûr et fiable d'épargner de l'argent, de protéger et de faire fructifier leurs avoirs ou de transférer des fonds. Le FIDA reconnaît ce fait et le problème qu'il pose, de même que les très grandes possibilités d'améliorer les moyens d'existence des ruraux pauvres, hommes et femmes, en leur offrant un meilleur accès à une large palette de services financiers et d'institutions solides.

La nouvelle politique du FIDA en matière de finance rurale qui est exposée ici annule et remplace, en le complétant et en l'actualisant, le texte initial de 2000, suivant en cela les recommandations formulées dans le cadre de l'évaluation à l'échelle de l'institution qui avait été réalisée en 2006. Elle reprend les grands axes de cette politique antérieure et fixe un cadre pour la gestion du portefeuille de finance rurale du FIDA. La nouvelle politique énonce les principes devant guider les opérations de finance rurale aux trois niveaux d'intervention – micro, méso et macro – et donne aux organes directeurs du FIDA, aux partenaires du développement et au grand public de plus amples précisions sur l'approche du Fonds en matière de finance rurale. Par ailleurs, des directives opérationnelles actualisées – les outils de décision en matière de finance rurale – seront aussi données au personnel, aux consultants et aux institutions partenaires du FIDA.

Avec cette politique actualisée, le FIDA confirme sa volonté de rechercher des moyens améliorés d'appuyer et de développer les systèmes financiers ruraux. Ayant renoncé en grande partie à l'ancien système des lignes de crédit destinées à des prêts ciblés et subventionnés, il s'est réorienté dans le domaine de la finance rurale vers le développement de prestations diversifiées et viables permettant aux populations rurales pauvres d'avoir un meilleur accès à long terme à toute une gamme de services financiers.

Au niveau micro, le FIDA sait que son appui a le plus d'efficacité lorsqu'il s'exerce au profit du potentiel productif des populations rurales pauvres et de leurs organisations^b. Il est également essentiel d'atteindre les plus pauvres en recourant aux transferts de revenus, aux filets de sécurité, à la promotion directe des microentreprises, à des programmes de reclassement et à des infrastructures améliorées, ainsi qu'à l'épargne ciblée, aux services d'envoi de fonds et à d'autres outils novateurs de gestion des risques.

Au niveau méso, les interventions du FIDA tendent à mettre en place une infrastructure efficace du secteur financier en renforçant à la fois les moyens humains et les moyens institutionnels. Le Fonds milite pour la transparence financière et encourage une protection globale du consommateur; il entend également investir dans des solutions techniques et des mécanismes financiers novateurs pour élargir au maximum le champ et l'impact géographiques et sociaux de son action. Dans le marasme financier et économique actuel, et après les crises qui ont frappé l'Asie et les Amériques dans les années 90, on voit bien que l'effort déployé par le FIDA pour mettre en place des secteurs financiers solides, viables et utiles aux populations rurales pauvres est plus indispensable que jamais.

La finance rurale ne peut faire sentir tous ses effets que lorsque des politiques et stratégies nationales propices sont en place, que les marchés fonctionnent effectivement et que des services non financiers complémentaires sont également disponibles. Conscient de l'importance du niveau macro du secteur financier, le FIDA collabore aussi étroitement avec les gouvernements, les partenaires du développement et le secteur

^a L'intérêt porté par le FIDA à la finance rurale se fonde sur le paragraphe 17 de l'annexe aux Principes et critères en matière de prêts, qui fixe les principes et critères généraux applicables aux opérations financières du Fonds.

^b Politique du FIDA en matière de ciblage (EB 2006/88/R.2/Rev.1), pages 2, 12 et 29.

privé à la création de cet environnement porteur pour la finance rurale et le développement.

Pour le FIDA, la finance rurale est l'un des secteurs d'investissement importants pour la réduction de la pauvreté par le développement de l'agriculture et des moyens de subsistance ruraux. En outre, l'accès à des services financiers peut aider à amortir les contrecoups que provoquent sur les revenus des faits tels que les phénomènes météorologiques extrêmes, les hausses des prix des matières premières ou les accidents de la vie. Si la finance rurale n'est pas une panacée pour la réduction de la pauvreté, l'accès à des services financiers contribue néanmoins pour une grande part à donner aux populations pauvres les moyens de tracer leur propre voie pour échapper à la pauvreté.

Le Président
Kanayo F. Nwanze

Résumé

1. La politique du FIDA en matière de finance rurale donne des orientations au sujet des projets et programmes – et de leurs composantes – ayant trait aux services financiers ruraux et bénéficiant de l'appui du Fonds. Privilégiant dans son action les femmes, les jeunes, les peuples autochtones et les ménages très pauvres, le FIDA se concentre sur la microfinance rurale, "micro" se référant ici à la taille relative des transactions financières en cause – parmi lesquelles l'épargne, les envois de fonds, le crédit-bail et les services de gestion des risques – et "rurale" à l'implantation des entrepreneurs et des petits agriculteurs et éleveurs ciblés par ses interventions.
2. La fourniture de services financiers aux ménages ruraux pauvres se heurte à de nombreux obstacles, dont la médiocrité des infrastructures, les capacités limitées des prestataires de services financiers et le faible niveau d'instruction de la clientèle visée. Dans une économie mondiale en mutation et un contexte marqué par l'extension de la crise financière, la volatilité des prix des produits alimentaires et agricoles et les périls liés au changement climatique, **la mise en place de systèmes financiers ruraux ouverts à tous et la promotion des innovations en vue d'améliorer l'accès des hommes et des femmes pauvres et marginalisés à une large gamme de services financiers** sont au cœur même du mandat du FIDA. Compte tenu des nombreuses difficultés propres aux zones marginales et éloignées, aux situations de conflit ou après-conflit et aux phases de redressement suivant une catastrophe naturelle, la mise en place de produits et de mécanismes innovants est indispensable pour répondre aux besoins du groupe cible du FIDA.
3. Pour créer des systèmes financiers inclusifs, le FIDA suit **six principes directeurs dans ses interventions touchant à la finance rurale**: i) favoriser l'accès à des services financiers diversifiés; ii) promouvoir une large gamme d'institutions financières, de modèles et de vecteurs; iii) appuyer des démarches novatrices induites par la demande; iv) encourager, en collaboration avec des partenaires privés, des approches fondées sur le marché qui tendent à renforcer les marchés financiers ruraux, à éviter les distorsions dans le secteur financier et à mobiliser les ressources du FIDA; v) élaborer et appuyer des stratégies à long terme axées sur la durabilité et sur l'action en direction de la pauvreté; et vi) participer à la concertation sur les politiques pour promouvoir un environnement propice à la finance rurale. Ces principes de caractère impératif seront appliqués au niveau micro, en mettant en jeu une collaboration avec les établissements financiers ruraux de détail et les bénéficiaires; au niveau méso, en centrant l'attention sur les infrastructures financières, telles que les institutions de deuxième rang, et les prestataires de services techniques; et au niveau macro, en évaluant le cadre politique, législatif, réglementaire et de contrôle. Toute dérogation à ces principes devra être clairement justifiée auprès de la direction et recueillir son approbation.
4. La politique actualisée en matière de finance rurale propose des **lignes directrices** à l'intention des décideurs, des consultants et des organisations partenaires du FIDA afin de garantir la mise en place d'un secteur financier rural cohérent et efficace. Ces lignes directrices sont destinées à aider à: renforcer l'aptitude des clients à participer effectivement à la prise en charge et à la supervision des institutions financières locales; promouvoir l'acquisition de compétences financières de base; et favoriser l'adoption de dispositifs de protection pour les épargnants, les emprunteurs et les institutions de crédit. Elles prescrivent les modalités à suivre pour renforcer la capacité d'exécution des prestataires de services financiers en zone rurale, parvenir à la viabilité financière, aider les fonds de crédit basés sur l'épargne et gérés par les communautés à obtenir des résultats prometteurs et déterminer comment il est possible d'éviter les distorsions des marchés financiers. Ces prescriptions de politique générale donnent aussi des précisions sur la bonification des taux d'intérêt, les lignes de crédit aux établissements financiers de détail et de gros et les garanties de crédit

gérées de façon professionnelle. L'appui du FIDA à la mise sur pied de systèmes financiers inclusifs et stables peut englober la création d'institutions de deuxième rang, telles que des associations industrielles et des organisations faïtières, l'encouragement à la bonne gouvernance et à la transparence dans le secteur visé et l'aide aux gouvernements partenaires cherchant à promouvoir un environnement propice à la finance rurale axée sur le marché.

5. La présente politique est complétée par des outils de décision en matière de finance rurale, manuel du FIDA qui donne des orientations plus précises en même temps que des informations de base au sujet de la conception et de l'exécution des projets.

Politique du FIDA en matière de finance rurale

I. Nouveaux défis et perspectives

A. Défis

1. Dans une économie mondiale en mutation, les organismes de développement participant à l'effort de réduction de la pauvreté rurale s'attachent à accroître l'impact de leurs interventions et à restreindre la vulnérabilité des populations qui risquent de se trouver exclues des processus traditionnels de développement. La poursuite de ces objectifs est rendue de plus en plus complexe par un certain nombre d'évolutions mondiales. La mondialisation des marchés financiers, la libéralisation du commerce, la volatilité des prix des produits alimentaires et agricoles, la transformation constante du secteur agricole et rural et les aléas climatiques croissants ont des incidences directes pour le programme de travail du FIDA, y compris ses interventions en matière de finance rurale.
2. La finance rurale voit maintenant reconnaître l'importance de son rôle dans la lutte entreprise pour réduire la pauvreté et renforcer l'action des donateurs visant l'efficacité en matière de développement. L'arrivée à maturité du secteur de la finance rurale a fait passer la prestation de services financiers aux populations pauvres du stade du microcrédit à celui de la microfinance, couvrant une plus large gamme de services financiers tels que l'épargne, les envois de fonds, le crédit-bail et l'assurance.
3. La fourniture de services financiers aux ménages ruraux pauvres se heurte néanmoins à de nombreux handicaps, parmi lesquels la médiocrité des infrastructures et la faible densité démographique qui caractérisent les zones rurales. Les capacités des prestataires de services financiers et le niveau d'instruction de la clientèle visée dans les communautés rurales peuvent être très limités. L'ensemble du marché financier peut se trouver faussé et freiné dans son développement par la pratique du crédit bonifié ciblé. En outre, les institutions financières peuvent hésiter à desservir le secteur agricole en raison du caractère saisonnier de son activité et des risques qu'elle comporte. L'exercice des activités financières rurales peut être rendu plus complexe dans les zones où la clientèle, en particulier les femmes, n'a pas accès à une procédure équitable et ne possède pas de droit de propriété ou de sécurité foncière, ce qui ne lui permet d'offrir aucun des types classiques de garantie de prêt. Ces difficultés se conjuguent pour accroître les coûts de transaction et les risques présentés par la desserte des zones rurales, et elles réclament une attention et des innovations constantes.
4. L'approche actuelle de la finance rurale privilégie une viabilité renforcée des prestataires de services financiers et porte ainsi au-delà des cycles courts des projets réalisés à l'initiative des donateurs. Des institutions et des modèles ruraux solides offrent aux banques commerciales des perspectives intéressantes de partenariat et d'activité qui les incitent à se montrer plus actives dans le secteur de la finance rurale, réduisant ainsi leur offre de services à des produits adaptés aux ménages pauvres et marginalisés, souvent dans le cadre d'un partenariat avec une institution à assise communautaire. Les évolutions plus récentes observées à l'échelle mondiale dans ce secteur de la finance rurale comprennent le recours aux technologies de l'information et de la communication – avec par exemple l'emploi des téléphones cellulaires – à des fins de prestation de services et la croissance des flux de capitaux et des envois de fonds des migrants vers les zones rurales.
5. La finance rurale faisant partie intégrante du secteur financier dans son ensemble, au niveau macro, les gouvernements devraient réagir à la faiblesse des marchés financiers ou aux crises systémiques par l'adoption de cadres législatifs et réglementaires conformes aux principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace diffusés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Les gouvernements

nationaux jouent également un rôle clé par le choix de politiques porteuses qui conduisent à réformer les banques d'État et à créer un grand nombre de nouvelles institutions financières rurales. La stabilité macroéconomique et la transparence du marché financier sont essentielles pour créer un environnement propice aux efforts du FIDA tendant à mettre en place des systèmes financiers ruraux sains dont le fonctionnement soit à long terme profitable aux populations pauvres et qui s'insèrent dans le système financier traditionnel¹.

B. Perspectives

6. L'appui à des systèmes financiers ruraux inclusifs est au cœur même du mandat du FIDA. Au fil des années, le FIDA a réagi positivement aux nouveaux défis et aux demandes de ses pays partenaires. Environ 20% de ses investissements sont maintenant axés sur la finance rurale. Le FIDA reconnaît aussi clairement que son groupe cible² – les populations pauvres, marginalisées et vulnérables – a besoin de toute une gamme de services financiers, et pas seulement de crédit, et mérite des niveaux élevés de protection du consommateur.
7. La politique de finance rurale (PFR) actualisée fait suite aux recommandations spécifiques présentées dans le cadre de l'accord conclusif de l'évaluation à l'échelle de l'institution dont avait fait l'objet la PFR antérieure³. Elle prend également en compte les modifications aux modalités de fonctionnement du FIDA qui ont été enregistrées depuis le lancement de la PFR, en 2000. Il s'agit notamment d'une recherche systématique de la qualité de conception des projets, sur des points clés se dégageant du programme d'options stratégiques pour le pays axé sur les résultats ainsi que des processus de renforcement de la qualité et d'assurance qualité; et de la plus grande efficacité de l'exécution découlant de la présence dans les pays, de la supervision directe et du renforcement des compétences des chargés de programme de pays en matière de finance rurale.
8. La promotion du partage des savoirs dans le cadre du groupe thématique sur la finance rurale et des partenariats avec des centres d'excellence et des réseaux régionaux a enrichi la base de connaissances du FIDA concernant la finance rurale. Compte tenu de la complexité croissante des interventions du FIDA et des grandes institutions dans le secteur considéré et de l'accent placé sur les partenariats, le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (GCAP)⁴ a acquis un rôle de premier plan dans la recherche d'un consensus sur les bonnes pratiques en matière de microfinance, qui sont diffusées par l'intermédiaire de réseaux spécialisés en finance rurale tels que le Centre d'apprentissage de finance rurale de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Il est régulièrement rendu compte, dans le cadre de l'examen annuel du portefeuille, de l'approche systématique que suit le FIDA à l'égard des partenariats institutionnels et des réseaux régionaux de gestion des savoirs.
9. L'évolution du paysage de la finance rurale – avec l'entrée en scène de nouveaux types de prestataires de services financiers et de technologies innovantes – a également suscité de nouveaux partenariats entre le FIDA et différents investisseurs publics, sociaux et commerciaux. En 2005, le FIDA a créé un mécanisme de financement induit par la demande afin de promouvoir des

¹ Les organismes donateurs et de développement s'accordent à considérer que l'objectif primordial devrait être de contribuer à mettre en place des systèmes financiers qui fonctionnent au profit des populations pauvres. Voir: Brigit Helms (2006), *Access for All – Building Inclusive Financial Systems*, Washington D.C., Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2715/Book_AccessforAll.pdf

² Le groupe cible du FIDA comprend les petits agriculteurs et les éleveurs sans terre, les pêcheurs artisanaux, les petits entrepreneurs ruraux exerçant des activités extra-agricoles et les peuples autochtones, et plus particulièrement au sein de ce groupe les femmes pauvres.

³ "Mesure 2: clarifier les normes et instruments justificatifs de la PFR: le FIDA [PMD] préparera une version actualisée de la PFR, qui en résumera les prescriptions actuelles de politique générale, clarifiera les passages insuffisamment prescriptifs et ajoutera des normes plus récentes liées aux meilleures pratiques."

⁴ Les 33 membres du GCAP comprennent des organismes de financement publics et privés, des organismes de développement bilatéraux et multilatéraux, des fondations privées et des institutions financières internationales.

approches novatrices pour les envois de fonds en zone rurale. Ce mécanisme multidonateurs permet de fournir le financement d'amorçage nécessaire pour expérimenter des dispositifs de mise en œuvre et des produits de transfert d'argent en zone rurale. Par ailleurs, le FIDA et le Programme alimentaire mondial (PAM) explorent actuellement des solutions innovantes pour répondre aux exigences et aux difficultés de la gestion des risques au sein des populations rurales pauvres. Avec l'appui, dans sa phase de planification, de la Fondation Bill et Melinda Gates, cette collaboration FIDA-PAM vise à donner aux petits exploitants un meilleur accès à des assurances indexées contre les intempéries et à toute une gamme d'autres services financiers⁵. L'accès au financement de mesures de prévention des risques fait également l'objet d'une coopération intensifiée entre les trois institutions des Nations Unies sises à Rome – la FAO, le PAM et le FIDA – dans le cadre du partenariat de Rome pour la gestion des risques de catastrophe.

II. Définition de la finance rurale

10. Les termes **finance rurale** désignent les transactions financières relatives à des activités aussi bien agricoles qu'extra-agricoles qui s'opèrent en zone rurale entre des ménages et des institutions. Il est arrivé que la finance rurale soit prise à tort comme synonyme de crédit agricole, la réalisation de certains objectifs de projet liés à l'agriculture étant censée passer obligatoirement par l'octroi de crédit. Une vision plus réaliste et plus complète de la finance rurale englobe l'ensemble des services financiers dont ont besoin les paysans et les ménages ruraux, sans se limiter au crédit.
11. La **microfinance** désigne les secteurs financiers plus spécialement axés sur les personnes à faible revenu et les exploitants de petites entreprises, qu'ils soient installés en zone rurale ou en zone urbaine. La finance rurale et la microfinance sont des éléments distincts, mais qui se recoupent, du secteur financier global.
12. Le FIDA centrant son attention sur les femmes, les jeunes, les peuples autochtones et les ménages très pauvres, on pourrait dire de ses activités qu'elles sont axées sur la **microfinance rurale**, "micro" se référant ici à la fourniture de services financiers aux personnes à faible revenu qui vivent en zone rurale et exercent des activités aussi bien agricoles qu'extra-agricoles, et "rurale" à l'implantation des personnes ayant accès à ces services. L'offre de produits et de services couvre les investissements des petits exploitants liés aux achats de bétail, d'étables, de machines, d'outillage, d'entrepôts, etc., à la constitution d'un fonds de roulement et au financement de mesures de prévention des risques.
13. Les **prestataires de services financiers** en zone rurale englobent les banques commerciales et de développement, les établissements financiers non bancaires, les coopératives, les institutions de microfinance (IMF) et les organisations semi-formelles ou non formelles – telles que les coopératives d'épargne et de crédit, les groupes d'entraide, les associations villageoises d'épargne et de crédit – ainsi que les fournisseurs d'intrants et les entreprises agroalimentaires⁶. S'il est possible que les banques commerciales ne desservent pas directement le groupe cible du FIDA, elles pourraient néanmoins jouer un rôle important dans le cadre d'une stratégie de jumelage, en desservant ce groupe cible par le biais d'une institution intermédiaire.

⁵ Le FIDA héberge deux mécanismes spécialisés, l'un concernant les questions de développement liées aux envois de fonds (le mécanisme multidonateurs pour le financement des envois de fonds) et l'autre les assurances indexées contre les intempéries (le mécanisme FIDA-PAM de gestion des risques climatiques).

⁶ Il existe différentes définitions qui se recouvrent partiellement, par exemple: "Les IMF désignent des établissements financiers agréés ou non agréés qui comprennent des organisations non gouvernementales (ONG), des banques commerciales, des unions et coopératives de crédit, des banques agricoles, des banques de développement et des caisses d'épargne postales. Elles couvrent aussi bien des fournisseurs spécialisés de microfinancement que des programmes de plus grandes organisations de développement à objectifs multiples." Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (2008). Appraisal Guide for Microfinance Institutions. Washington D.C.: (GCAP), p. xiii.

14. Dans la présente PFR, les termes **institutions financières rurales** désignent à la fois les institutions financières rurales proprement dites et les institutions de microfinance rurale.

III. Objectifs de la politique de finance rurale

15. Parmi les multiples causes de la pauvreté rurale, le manque d'accès à des services financiers formels adéquats reste un facteur limitant gravement les choix socioéconomiques des populations rurales pauvres et des petits exploitants. Le groupe cible du FIDA comprend des petits producteurs qui exercent des activités agricoles et extra-agricoles et habitent des zones rurales présentant des potentiels variables. En conséquence, l'objectif du FIDA consiste à accroître l'accès des ruraux pauvres, hommes et femmes, aux services financiers ruraux qui leur sont nécessaires pour répondre à leurs besoins productifs et familiaux et atténuer les risques auxquels ils sont exposés.
16. Élaborée à partir de la PFR 2000, cette politique actualisée prend en compte les défis et les perspectives apparus ces dernières années et comporte des dimensions stratégiques supplémentaires ainsi que des éclaircissements sur certains points. Stratégiquement, la PFR antérieure mettait l'accent sur le **renforcement des capacités des institutions financières rurales à mobiliser l'épargne, couvrir leurs coûts, obtenir des prêts et faire des bénéfices afin d'accroître leur durabilité et leur champ d'action**. Trois grands axes de travail étaient également mentionnés dans la politique de 2000: i) assurer la participation de toutes les parties prenantes pour garantir l'efficacité de la planification et de l'exécution des projets; ii) créer une infrastructure financière rurale différenciée; et iii) promouvoir un cadre politique et réglementaire propice.
17. Avec la PFR actualisée, le FIDA confirme sa volonté de rechercher constamment des moyens plus efficaces de faciliter l'accès permanent des populations rurales pauvres et des petits exploitants à toute une gamme de services financiers leur permettant d'acquérir des moyens d'existence durables. Le FIDA privilégie une ouverture au marché et une démarche d'entreprise pour favoriser un élargissement de l'offre de services financiers ruraux, et il entend en priorité répondre à la demande des hommes et femmes pauvres par une gamme diversifiée de services financiers réactifs et pertinents. Cette approche découle du Cadre stratégique du FIDA 2007-2010 dans la mesure où y transparaît l'importance attachée à **la mise en place de systèmes financiers ouverts à tous et à la promotion des innovations en vue d'améliorer l'accès des populations rurales pauvres à toute une gamme de services financiers, y compris l'épargne, les prêts destinés à financer les investissements et la constitution d'un fonds de roulement, l'assurance et les envois de fonds**, ainsi que d'autres grands documents d'orientation institutionnels⁷.
18. En s'appuyant pour cela sur son expérience, le FIDA entend également étudier les moyens de parvenir à vaincre les principaux obstacles au financement agricole destiné aux petits exploitants⁸. Parmi les progrès récents en matière de finances agricoles, on peut citer l'utilisation de mécanismes de transfert de risques à l'appui des moyens d'existence ruraux, ainsi que des ressources de la technologie au sein de populations éloignées et dispersées. Compte tenu des nombreuses difficultés qui sont propres aux zones rurales, des produits et mécanismes de mise en œuvre innovants seront indispensables pour répondre aux divers besoins du groupe cible du FIDA, dont les femmes, les jeunes et les peuples autochtones vivant dans des

⁷ Voir le Cadre stratégique du FIDA 2007-2010 (<http://www.ifad.org/sf/>), la stratégie de gestion des savoirs au FIDA (EB 2007/90/R.4), la stratégie du FIDA en matière d'innovation (EB 2007/91/R.3/Rev.1), la stratégie du FIDA pour le secteur privé: développement et partenariat (EB 2005/84/R.4/Rev.1) et la politique du FIDA en matière de ciblage (EB 2006/88/R.2/Rev.1).

⁸ Voir documents FIDA/GCPA (2006): Managing risks and designing products for agricultural microfinance – Features of an emerging model, p.12 ff, <http://www.ifad.org/ruralfinance/pub/risks.pdf>, et (2006), Emerging lessons in agricultural microfinance – Selected case studies, http://ifad.org/ruralfinance/pub/case_studies.pdf.

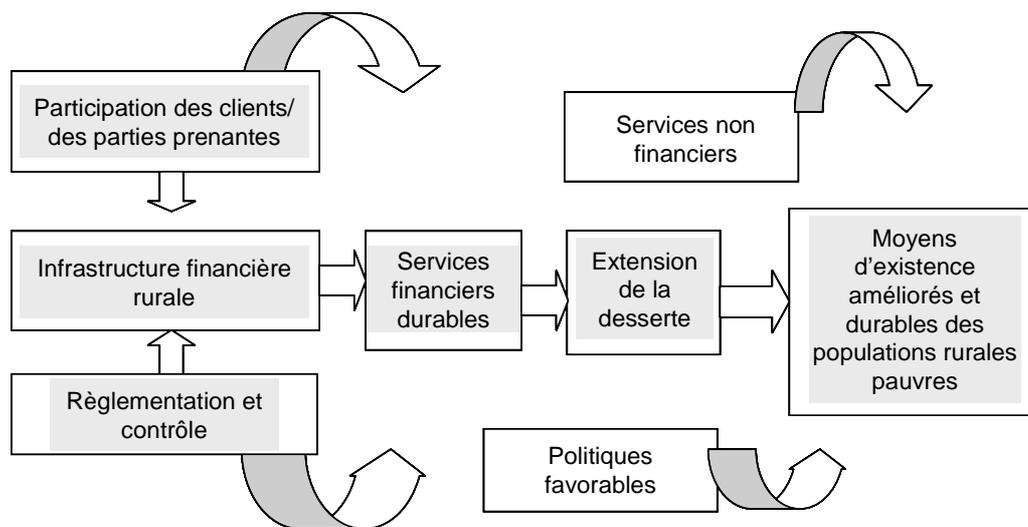
zones reculées. Offrir une gamme complète de services financiers aux familles pauvres vivant dans des zones dégradées peut, par exemple, favoriser le recours à des pratiques de gestion des ressources naturelles et à des moyens d'existence moins nuisibles pour l'écosystème. Les pays partenaires se trouvant dans une situation de conflit ou dans une période postérieure à un conflit, de même que les zones en phase de redressement après une catastrophe naturelle, ont besoin également de solutions réalistes pour rétablir et renforcer les institutions financières rurales, de façon à éliminer le hiatus entre secours d'urgence, action de relèvement et recherche du développement durable.

19. Son approche de la finance rurale conduit également le FIDA à aborder des questions transversales telles que la problématique hommes-femmes et l'environnement dans ses interventions visant ce domaine⁹. Intégrer le souci de l'égalité entre les sexes et envisager la gestion des ressources naturelles font partie intégrante d'approches efficaces des services financiers ruraux. Les programmes et projets de services financiers ruraux qu'appuie le FIDA couvrent également des questions spécifiques de relèvement après un conflit et de redressement économique dans des pays ayant subi les conséquences d'un conflit.
20. Afin de promouvoir des systèmes financiers ruraux inclusifs dans les pays partenaires, le FIDA fait figurer ses objectifs dans les interventions qu'il pratique à différents niveaux du secteur financier (les lignes directrices PFR applicables à chaque niveau sont énoncées en section V):
 - **Au niveau micro:** Accroître la viabilité des prestataires de services financiers tout en favorisant la transparence du partage d'informations sur la gestion de leur performance financière et sociale, y compris la transparence de l'information sur les modalités et conditions applicables, en particulier les frais d'intérêts effectifs. S'agissant de ses clients, le FIDA souhaite les "bancaiser" en leur permettant de participer à la conception d'opérations commerciales viables et en leur faisant mieux appréhender les services et produits disponibles grâce à une initiation aux questions financières.
 - **Au niveau de l'infrastructure financière:** Appuyer les organisations du deuxième rang telles que les associations et les institutions faïtières, de manière à ce qu'elles puissent fournir des services financiers et techniques professionnels et rentables à des établissements financiers de détail et améliorer la transparence du marché (par exemple, centrales des risques et agences de notation des institutions de microfinance).
 - **Au niveau politique et réglementaire:** Améliorer les caractéristiques du cadre permettant à divers prestataires de services financiers d'offrir à des clients à faible revenu des produits et services appropriés, ainsi que de protéger l'épargne et les dépôts des ruraux pauvres.
21. La PFR reconnaît la complexité et les incidences financières d'une approche multiniveau de la création de systèmes financiers inclusifs. La coopération et les partenariats avec d'autres organismes de développement en vue de l'instauration de systèmes financiers sont donc indispensables pour développer au maximum la complémentarité et la synergie entre les acteurs intervenant dans le secteur considéré. Le renforcement des capacités dans les domaines des ressources humaines, du développement institutionnel et des interventions au niveau macro peut exiger l'affectation de ressources appréciables à des projets ou composantes de projet de finance rurale, selon l'ampleur de ces interventions, qui peut varier d'un pays à l'autre.

⁹ Voir les guides à paraître à l'intention des praticiens: "Reaching and Empowering Women: Gender Mainstreaming in Rural Microfinance." et "Poverty Alleviation, Sustainable Natural Resource Management, and Access to Finance: a common sense approach", Robert Peck Christen et Consuelo Munoz Araya.

IV. Principes directeurs

22. Son expérience de la finance rurale et les bonnes pratiques progressivement élaborées au sein de ce secteur ont conduit le FIDA à placer six principes directeurs au cœur de son approche de la finance rurale et de l'appui qu'il lui apporte. Ces principes directeurs résultent des défis et des perspectives propres à la prestation de services de microfinance aux ménages ruraux pauvres et devraient trouver place dans chaque intervention de finance rurale que mène le FIDA.
23. Par tous les aspects de ses interventions dans le domaine de la finance rurale, le FIDA s'attache à:
- **favoriser l'accès à des services financiers diversifiés, y compris l'épargne, le crédit, les envois de fonds et l'assurance**, étant admis que les populations rurales pauvres ont besoin de toute une gamme de services financiers;
 - **promouvoir une large gamme d'institutions financières, de modèles et de vecteurs**, en adaptant chaque intervention au lieu et au groupe cible visés;
 - **appuyer des approches novatrices et induites par la demande** qui offrent la possibilité d'élargir le périmètre de la finance rurale;
 - **en collaboration avec des partenaires du secteur privé, encourager des approches fondées sur le marché** qui soient propres à renforcer les marchés financiers ruraux, à éviter d'introduire des distorsions dans le secteur financier et à mobiliser les ressources du FIDA;
 - **élaborer et appuyer des stratégies à long terme axées sur la durabilité et sur l'action en direction de la pauvreté**, en tenant compte du fait que les institutions financières rurales doivent être compétitives et rentables pour atteindre l'échelle voulue et desservir leurs clients de façon responsable; et
 - **participer à des concertations allant dans le sens de la création d'un environnement favorable pour la finance rurale**, en reconnaissant le rôle des pouvoirs publics dans la promotion d'un environnement propice à une finance rurale conçue au profit des pauvres.
24. Ces principes directeurs peuvent s'appliquer aux trois niveaux d'intervention:
- **niveau micro:** établissements financiers ruraux de détail et bénéficiaires ultimes des projets et programmes appuyés par le FIDA, y compris les ménages ruraux pauvres, les femmes, les jeunes et les peuples autochtones;
 - **niveau méso:** infrastructures financières, y compris les institutions de deuxième rang et les prestataires de services techniques; et
 - **niveau macro:** cadre politique, législatif, réglementaire et de contrôle.
25. Le FIDA peut appuyer des solutions visant un ou plusieurs niveaux de systèmes financiers ruraux. Les liens entre ces niveaux sont illustrés dans le graphique ci-après.



26. L'application de ces principes directeurs à la conception des projets et aux activités s'y rattachant se traduira par de meilleurs résultats pour les pays partenaires du FIDA et les populations rurales pauvres. Elle est obligatoire pour les chargés de programme de pays, le personnel de projet et les consultants du FIDA dans le cadre de projets appuyés par ce dernier dans le domaine de la finance rurale. Toute dérogation à ces principes devra être clairement justifiée et recevoir l'approbation de la direction.

V. Lignes directrices

27. La PFR prévoit des lignes directrices à l'intention des décideurs, des consultants et des organisations partenaires du FIDA afin d'assurer la mise en place de systèmes financiers ruraux cohérents et efficaces. Ces lignes directrices sont fondées sur l'expérience propre du FIDA et sur les principaux enseignements recueillis par la communauté internationale au sujet de la finance rurale. Le secteur financier d'un pays partenaire se compose de tous les acteurs individuels et institutionnels, tant du côté de l'offre que du côté de la demande, ainsi que du cadre législatif, réglementaire et de contrôle du secteur financier, avec son infrastructure d'appui. La stratégie du FIDA consiste à appuyer ses partenaires, aux différents niveaux, de manière à ce qu'ils puissent rendre les institutions et les modèles plus durables et mieux desservir les zones rurales éloignées et les populations pauvres et marginalisées.

A. Niveau micro – volet demande

28. **Il faut bien appréhender les réalités financières des ruraux pauvres, hommes et femmes, si l'on veut que la promotion de la finance rurale produise l'effet escompté.** Le crédit n'est pas toujours la bonne solution. Un prêt impose une obligation, et par là un risque à l'emprunteur, et les populations rurales pauvres n'ont peut-être qu'une capacité au mieux très limitée à assurer le service de leur dette. Il est possible que d'autres types de soutien, comme les filets de sécurité, les transferts d'actifs ou les services non financiers, conviennent mieux aux populations très pauvres et que certains besoins puissent être satisfaits par d'autres services, par exemple l'assurance, peut-être moins familiers aux clients¹⁰.

¹⁰ Des études telles que les Financial Diaries 2005 de FinMark Trust, de la Fondation Ford et du Micro Finance Regulatory Council rendent parfaitement compte de la complexité de la relation entre clients pauvres et services financiers.

29. **L'épargne est souvent plus importante pour les clients que d'autres services financiers.** Elle permet aux ménages pauvres de résister aux chocs que peuvent subir leurs revenus et d'amortir les effets des situations d'urgence et des crises. L'accès à des services d'épargne sécurisés favorise aussi la discipline financière. Un épargnant régulier a plus de chances de rembourser ponctuellement ses emprunts et leurs intérêts et de se constituer des fonds propres pour ses projets d'investissement.
30. **L'action pédagogique auprès des consommateurs et leur protection sont essentielles pour l'efficacité des investissements du FIDA au profit de la finance rurale.** L'épargne devrait être protégée comme il convient et les risques éventuels clairement expliqués. Une initiation aux questions financières peut également aider les clients à comprendre les avantages et les risques des produits financiers qui leur sont proposés et les conditions spécifiques qui s'y attachent (par exemple, les taux d'intérêt, les primes). La transparence au sujet de la performance et l'emploi de méthodes novatrices en matière de prêts peuvent accroître l'efficacité des prestataires de services financiers, stimuler la concurrence entre institutions et réduire ainsi les taux d'intérêt.
31. **La participation des clients et des parties prenantes est fondamentale.** L'efficacité de la planification et de l'exécution des opérations appuyées par le FIDA exige de la part des clients et des parties prenantes, y compris la population rurale masculine et féminine, une participation active qui leur donne les moyens d'action nécessaires en tant qu'usagers ou usagers-propriétaires d'établissements financiers locaux de type coopératif. Les formes de participation peuvent être dictées par des données culturelles qui sont déterminées à des degrés variables par le sexe, la stratification sociale ou l'appartenance à un groupe. Lorsqu'un conflit se présente, les parties prenantes doivent faire elles-mêmes la part entre leurs intérêts sociaux et leurs intérêts économiques.
32. **S'informer de la satisfaction des clients fait partie des bonnes pratiques commerciales.** Un nombre croissant d'établissements financiers instaurent une "gestion de la performance sociale" parmi leurs pratiques de base afin de mieux cerner les préférences et les besoins de leurs clients, et par là, leur profil, leur satisfaction à l'égard des services offerts, l'impact des produits et services sur leur vie et les taux d'abandon.

DIRECTIVES POUR LES INTERVENTIONS AU NIVEAU MICRO – VOLET DEMANDE

- **évaluer la demande de services financiers**, l'offre des établissements financiers existants et les décalages entre la demande et l'offre. Étudier les divers services financiers et non financiers susceptibles d'améliorer les moyens d'existence de la clientèle visée, sans considérer a priori que le recours au crédit est invariablement un impératif pour les ménages ruraux. L'épargne, les transferts de revenus et les modèles de reclassement, ou des activités d'aide sociale, pourraient mieux convenir à leurs besoins;
- **améliorer l'accès des femmes comme des hommes aux services financiers et les mettre mieux à même de devenir effectivement parties prenantes** de leurs institutions financières locales et de les **contrôler** efficacement;
- **mettre l'accent sur la collecte des dépôts** en tant que service aux clients et instrument de mobilisation de capitaux pour la rétrocession de prêts;

- **promouvoir une initiation aux questions financières** afin d'aider les clients à mieux comprendre les fonctions et les modalités et conditions des services financiers;
- **appuyer la mise en place de dispositifs de protection pour les épargnants, les emprunteurs et les établissements de crédit**, y compris l'obligation de transparence et de vérification des comptes, l'assurance-dépôts, l'assurance vie et d'autres formes d'assurance pour la protection de l'emprunteur, ainsi que l'échange de liquidités; et
- **encourager les IMF partenaires à souscrire aux principes de protection de la clientèle de microfinance**¹¹, qui indiquent le minimum de ce que la clientèle devrait pouvoir escompter de la part des fournisseurs de microfinancement.

B. Niveau micro – volet offre

33. **La viabilité institutionnelle** est fondamentale pour la croissance d'un établissement financier au-delà de la période de soutien initial des donateurs ou des investisseurs. La viabilité repose sur la rentabilité, le périmètre d'action, la mobilisation des ressources et l'adéquation du statut juridique des opérations. À titre de préalable à l'obtention d'un soutien, les paramètres et étapes du processus menant à la viabilité devraient être clairement définis dans un plan d'activité.
34. **La performance d'un établissement financier** détermine la mesure dans laquelle il peut atteindre les ménages ruraux pauvres et assurer un accès à long terme à des services financiers. La fourniture effective des services diffère largement en fonction des systèmes et procédures de chaque établissement, de la qualité de sa direction et des niveaux de compétence du personnel ainsi que des mesures incitatives prévues à son intention.
35. **Le soutien des donateurs est surtout nécessaire pour renforcer la capacité d'exécution des prestataires de services financiers** en zone rurale et pour faire évoluer le statut juridique des institutions non formelles, s'il y a lieu. La fourniture de services de formation et de consultance, l'amélioration des normes professionnelles et l'achat d'actifs d'exploitation constituent dans chaque cas une forme de subvention. Si le FIDA juge légitime que les établissements financiers ruraux bénéficient de toute une série de mesures de développement des capacités, il estime que les interventions ne devraient pas les rendre plus tributaires de l'aide, mais plutôt les conduire à l'autonomie.
36. **Les possibilités d'accorder des lignes de crédit**¹² **aux établissements de détail sont limitées.** L'expérience du FIDA tend à démontrer que, dans la plupart des cas, l'ouverture de lignes de crédit n'est pas une solution bien adaptée au renforcement de la viabilité d'un établissement, mais risque en fait de fragiliser le marché, d'éloigner les autres donateurs et intervenants et de bloquer l'accès d'une zone rurale à d'autres prestataires de services qui pourraient y jouer un rôle utile.
37. **L'appui à des fonds de crédit à gestion communautaire**, souvent à titre de composantes de projets ou programmes plus vastes, peut constituer une alternative intéressante pour les zones reculées ou peu peuplées et pour les ménages ruraux pauvres que les IMF rurales formelles jugeraient trop coûteux d'atteindre. Des modèles reposant sur l'épargne ont donné des résultats prometteurs, mais le financement de départ d'un fonds de crédit à gestion communautaire par des capitaux extérieurs (dans le cas, par exemple, d'un fonds de crédit renouvelable) donne souvent lieu par la suite à des taux de remboursement médiocres et à la faillite du fonds. Les groupes d'entraide

¹¹ Le FIDA s'est déclaré entièrement favorable aux principes de protection de la clientèle de microfinance et y a souscrit le 22 octobre 2008. Voir: <http://cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.4943/>

¹² Les principaux enseignements recueillis sur ce sujet sont partagés avec la Banque mondiale. Voir: <http://siteresources.worldbank.org/INTCDD/Resources/mf1.pdf>

d'épargne et de crédit ne commencent généralement par utiliser que l'épargne de leurs membres. Après une période fructueuse de prêts et de collecte de leurs propres ressources, il peut être conseillé à des groupes d'entraide de solliciter auprès d'un prêteur commercial un emprunt leur permettant de mobiliser des fonds endogènes (jumelage avec des banques).

38. **Les garanties de crédit** peuvent faciliter des transactions financières favorables aux pauvres dans certaines conditions en offrant une couverture partielle des risques de crédit. Elles ne sont efficaces qu'en étant pleinement intégrées au sein des marchés financiers existants et gérées par des professionnels de la finance qui connaissent bien le marché. Les gouvernements ou les instruments publics spécialisés de gestion des risques ne peuvent faire état que d'un succès très limité sur le plan de la bonne gestion des garanties. Il faut en outre bien évaluer le coût intégral des garanties pour l'intermédiaire financier et le client.
39. **L'innovation contribue à faire progresser la finance rurale.** Le FIDA se trouve à la pointe de l'expérimentation de nouvelles approches et de nouveaux mécanismes d'exécution utilisables pour la prestation de services financiers dans des zones reculées. Il encourage l'innovation par le dialogue avec des organismes internationaux et par l'établissement de partenariats stratégiques avec des institutions de premier plan comme le GCAP, le Fonds d'équipement des Nations Unies ou le PAM, et avec des centres d'excellence. Les innovations doivent passer par une phase expérimentale, qui permet de procéder aux essais et aux ajustements nécessaires à leur application plus grande échelle et à leur adoption par d'autres institutions et dans d'autres secteurs.

DIRECTIVES POUR LES INTERVENTIONS AU NIVEAU MICRO – VOLET OFFRE

- **donner un degré de priorité élevé à des établissements financiers solides** qui ont déjà leur place sur le marché existant et dans les structures institutionnelles. Il n'existe pas un type unique de vecteur optimal convenant pour toutes les zones rurales; le choix du modèle le plus approprié (privé, coopératif, communautaire, relevant des collectivités locales ou du pouvoir central) dépendra des facteurs socioculturels et du cadre juridique en cause;
- **appuyer la réforme d'institutions prometteuses**, en mettant à profit l'expérience d'un nombre croissant de banques et d'IMF rurales ayant déjà fait l'objet d'une réforme. Subordonner l'appui à des institutions aux résultats d'une évaluation professionnelle (audit) et chercher à faire participer des institutions partenaires potentielles dès le début du processus¹³;
- **élaborer des programmes de développement institutionnel comportant des incitations au renforcement des capacités internes et à une moindre dépendance**, et encourager l'inclusion progressive des coûts de formation et d'assistance technique dans le budget de l'institution concernée;
- l'appui externe constitue une intervention dans les structures de marché locales, et à ce titre une subvention implicite. Par conséquent, **offrir un appui aux établissements financiers en faisant jouer la concurrence et établir des contrats fondés sur la performance** qui prévoient des critères de performance clairs sur la base d'un plan d'activité et de scénarios de sortie;

¹³ Des indications pratiques sur les étapes de conception des projets et l'actualisation en cours d'exécution sont données dans la nouvelle version des outils de décision en matière de finance rurale.

- **s'abstenir de bonifier les taux d'intérêt** au niveau des clients ou d'encourager le plafonnement des taux ou l'instauration d'autres mécanismes qui faussent les marchés. Ne pas intervenir dans les opérations des institutions financières participantes;
- **encourager l'évaluation de la performance sociale des IMF partenaires**, la collecte et le suivi des indicateurs financiers et de zone de desserte pertinents, ainsi que la mise au point de systèmes appropriés de gestion informatisée, afin que les informations sur la performance puissent servir d'outil de gestion. **Tous les prestataires de services financiers bénéficiant de l'appui du FIDA** – à l'exception des petites institutions de type associatif – **devraient participer au Microfinance Information eXchange (MIX) Market, afin de promouvoir la transparence dans le secteur considéré et de permettre au FIDA de suivre l'évolution de son portefeuille de finance rurale.** Les institutions intéressées peuvent également se servir du MIX Market pour comparer leurs performances avec celles d'établissements similaires¹⁴;
- **n'accorder de ligne de crédit aux établissements financiers de détail ou de gros que:** i) s'il existe un manque manifeste de liquidités sur le marché; ii) si ce sont des gestionnaires professionnels privés de fonds ou des institutions, et non pas le gouvernement bénéficiaire, qui gèrent la ligne de crédit; iii) si les prêts aux établissements financiers de détail sont consentis à des taux commerciaux ou quasi commerciaux, de manière à ne pas les priver de l'incitation à mobiliser des dépôts ou à rechercher un accès à d'autres sources de capitaux; iv) si les établissements financiers de détail partenaires sont financièrement solides, à l'abri des ingérences politiques et habilités à demander des taux d'intérêt permettant le recouvrement des coûts; v) si les établissements financiers partenaires sont en mesure d'absorber et de gérer les ressources financières avec l'efficacité et la transparence voulues; vi) s'il existe des possibilités d'établir avec d'autres sources de refinancement des liens qui subsisteront après la fin du projet; et vii) s'il est possible de mettre en place des dispositifs transparents d'information et de supervision jusqu'à ce que la ligne de crédit soit remboursée;
- **aider les groupes d'entraide à pouvoir faire état d'un bon bilan de collecte et de prêt des sommes épargnées** par les membres, et envisager de **promouvoir des jumelages avec des banques**, de manière à fournir aux IMF à assise communautaire des capitaux plus élevés que leur épargne cumulée, plutôt que des capitaux extérieurs de départ; et
- **n'accorder de garanties de crédit que si:** i) une demande quantifiable s'est manifestée; ii) la garantie est gérée de façon professionnelle par un établissement financier spécialisé indépendant; iii) une grande partie du risque de défaut de paiement est à la charge de l'établissement de détail, afin d'éviter le risque moral et l'antisélection; et iv) une assistance technique adéquate peut être obtenue afin de limiter les contraintes et les risques liés à la desserte du groupe cible (par exemple, produits et vecteurs appropriés, personnel formé, systèmes de gestion des risques). Il y aurait lieu de suivre les bonnes pratiques internationales pour la mobilisation des fonds de garantie et les incitations à suivre une procédure correcte de réclamation et de règlement.

¹⁴ Le MIX Market est une plateforme d'information publique accessible sur Internet et permettant d'obtenir des données sur les IMF à travers le monde, les fonds publics et privés qui investissent en microfinance, les réseaux de microfinance, les agences de notation/d'évaluation externes, les cabinets de conseil et les organismes gouvernementaux et de réglementation.

C. Niveau méso

40. **L'existence d'une bonne infrastructure des marchés financiers** est essentielle pour la mise en place d'un système financier inclusif. Les interventions au niveau méso visent à réduire les coûts de transaction, à améliorer l'information sectorielle et la transparence du marché, à accroître la zone de desserte et l'accès au refinancement pour les institutions membres et à valoriser les compétences dans l'ensemble du secteur. Le FIDA renforce toute une gamme d'acteurs du marché, parmi lesquels des réseaux, des associations et des organisations faïtières d'institutions financières rurales, des agences de notation nationales, des centrales de risques, des systèmes de paiement, des prestataires de services de formation et de services techniques et des instituts de certification professionnelle.
41. **Le développement d'institutions de deuxième rang telles que des associations industrielles et des organisations faïtières** est une tâche de longue haleine, qui s'étend souvent au-delà de la durée habituelle d'un projet appuyé par le FIDA. Les associations et les organisations faïtières ayant fait leurs preuves sont guidées par le désir de veiller au développement d'institutions membres durables, d'évaluer le marché potentiel, de fonder les décisions de rétrocession de prêt sur des critères adaptés à la configuration des flux de trésorerie, ainsi que de suivre et faire respecter des objectifs de performance. Les opérations commerciales des organisations faïtières gérées de façon professionnelle devraient être menées sans ingérence politique, dans le respect des principes de bonne gouvernance et des règles de l'art. L'appui financier et technique aux organisations faïtières peut englober la mercatique industrielle, le développement de produits, les opérations de trésorerie, l'inspection/la supervision d'institutions membres et l'intégration d'établissements financiers ruraux dans les systèmes nationaux de paiement, y compris le point d'accès pour les envois de fonds, la compensation des chèques, l'informatisation des institutions membres et l'établissement de liens avec les donateurs. Des services non financiers peuvent être fournis par des filiales.

DIRECTIVES POUR LES INTERVENTIONS AU NIVEAU MÉSO

- **procéder à des évaluations de marché et d'impact afin de mieux cerner les obstacles et les possibilités au niveau méso;**
- **pratiquer une coordination étroite avec d'autres organismes de développement** ayant plus d'expérience au niveau méso et exposer les problèmes et préoccupations des populations rurales pauvres;
- **associer les pouvoirs publics**, le cas échéant, à des initiatives qui sont axées sur la technologie, le renforcement des capacités et le développement des ressources humaines et pour lesquelles ils peuvent favoriser la mise en place d'une infrastructure financière rurale;
- **veiller à ce que les institutions faïtières établissent des projections opérationnelles et financières cohérentes, pratiquent la bonne gouvernance et soient politiquement indépendantes;**
- **aider les institutions de deuxième rang à développer leur champ d'action, leurs capacités et les outils leur permettant d'évaluer la qualité du portefeuille** des établissements de détail ainsi que l'exercice des fonctions de contrôle (dont le contrôle délégué) des institutions membres et la durabilité de leurs opérations; et
- **encourager et soutenir la transparence dans le secteur considéré** ainsi que l'emploi d'outils d'information normalisés sur la performance financière et l'extension des services, par exemple le MIX Market.

D. Niveau macro

42. **L'existence d'un environnement politique favorable** est une condition sine qua non de l'efficacité du système financier et de l'action d'aménagement rural et de réduction de la pauvreté. Au niveau macro, un certain nombre de facteurs sont particulièrement importants pour parer au risque systémique. Il s'agit notamment de l'élaboration d'une politique ou d'une stratégie nationale en matière de microfinance ou de finance rurale, de la déréglementation des taux d'intérêt et de change, de la libéralisation des prix agricoles et du commerce extérieur, de l'établissement d'un régime juridique protégeant la propriété et les droits d'utilisation des terres et garantissant une procédure régulière, ainsi que de l'appui aux institutions financières autonomes et aux organismes de réglementation.
43. **Les règles prudentielles et le contrôle** des établissements financiers sont indispensables pour l'évolution et la stabilité des systèmes financiers¹⁵. En l'absence d'institutions financières locales convenablement réglementées, capables de mobiliser l'épargne et d'attirer des capitaux privés, il ne peut y avoir de développement rural durable. Le niveau adéquat de réglementation et de contrôle dépend du type d'institution financière en cause, et en particulier du volume d'épargne qu'elle mobilise auprès du public. Il importe d'adopter des formes juridiques appropriées pour les institutions financières locales coopératives ou privées, de renforcer les capacités de réseaux industriels autoréglementés coiffés par l'organisme central de contrôle financier et de faire observer des normes prudentielles appropriées.
44. **La supervision efficace des projets de finance rurale appuyés par le FIDA** exige que les institutions financières participantes soient réglementées. Des institutions sur lesquelles ne s'exerce pas la compétence de l'organisme de réglementation peuvent aussi être incluses dans un projet à condition qu'elles réalisent des progrès certains dans le sens de la durabilité institutionnelle. L'appui à des groupes d'entraide d'épargne et de crédit non réglementés et non supervisés et à d'autres institutions locales non formelles ainsi que l'établissement de liens entre ceux-ci et des institutions financières réglementées peuvent également figurer dans un projet, en étant assortis de mécanismes propres à assurer l'exercice d'un contrôle local, sous la forme par exemple d'un audit annuel des coopératives d'épargne et de crédit. Une mesure appropriée de la performance, des contrôles internes adéquats et des audits annuels des IMF sont des éléments essentiels d'une supervision directe efficace des projets.
45. **Les organismes de réglementation et de supervision** doivent être soutenus dans leur action tendant à renforcer les marchés financiers et à en éviter les distorsions, tout en confortant la bonne gouvernance de leurs institutions partenaires et de leurs services de réglementation et de supervision. L'établissement de liens stratégiques avec les partenaires du développement permet également de faire entendre avec plus de force les préoccupations du groupe cible du FIDA. La définition du rôle des gouvernements et des banques centrales dans le cadre de la finance rurale et des projets appuyés par le FIDA est essentielle, particulièrement pour le choix du partenaire le plus approprié du gouvernement. Les activités d'appui à la finance rurale donnent les meilleurs résultats lorsqu'elles s'exercent sous les auspices d'organismes gouvernementaux de contrepartie spécialisés dans les opérations du secteur financier.

¹⁵ Les règles prudentielles et le contrôle visent la structuration des activités des établissements financiers en fonction d'un ensemble de règles et de normes garantissant la protection des avoirs des déposants, la sécurité et la solidité du système financier et l'ouverture à la concurrence de la structure des marchés financiers (pour de plus amples informations, voir: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Agence allemande de coopération technique (2001). Règles prudentielles et contrôle du financement agricole – Nouveau regard sur le financement agricole, n° 5.

DIRECTIVES POUR LES INTERVENTIONS AU NIVEAU MACRO

- appuyer la formulation d'une politique de finance rurale et d'une stratégie sectorielle ainsi que les mesures prises en faveur des pauvres par les organismes des gouvernements partenaires, en vue d'instaurer un système financier inclusif;
- appuyer l'évaluation du secteur financier en termes d'offre de services aux ménages ruraux pauvres;
- participer à des concertations sur la création d'un environnement favorisant l'orientation vers le marché de la finance rurale, en abordant à cette occasion des questions clés, comme celles d'un cadre juridique pour les institutions financières locales réglementées, de la réforme des banques d'État et des coopératives de crédit, de la libéralisation des taux d'intérêt et de la facilitation de l'acceptation des dépôts pour les clients membres et la clientèle publique;
- aider les gouvernements partenaires à élaborer des politiques et stratégies cadrant avec les bonnes pratiques internationales en matière de finance rurale et avec la stabilité du système financier et fixant des cadres juridiques, réglementaires et de contrôle appropriés pour protéger les épargnants et permettre aux établissements pouvant recevoir des dépôts d'exercer dans des conditions identiques; et
- aider les gouvernements partenaires à se doter des moyens institutionnels de pourvoir aux fonctions vitales de réglementation, de supervision et de contrôle du secteur financier rural.

VI. La mise en œuvre de la politique de finance rurale et ce qu'elle implique pour le FIDA

46. L'application et le respect de la présente PFR par le FIDA dépendent en dernier ressort de ses capacités et systèmes internes. Pour que les principes directeurs énoncés dans cette PFR puissent se traduire en programmes concrets, il faudra que le FIDA consacre des efforts supplémentaires aux domaines dont il est question ci-après.

A. Suivi axé sur les résultats

47. Des mécanismes sont nécessaires pour faire en sorte que toutes les interventions axées sur la finance rurale, qu'il s'agisse de projets autonomes ou de composantes, soient effectivement identifiées et suivies. Le suivi de la performance est indispensable pour qu'on puisse s'assurer que les politiques et procédures du FIDA sont appliquées et produisent des résultats concrets. Il faut que des indicateurs de suivi permettant de mesurer la performance des institutions financières rurales participantes soient inclus dans le document de conception de chaque projet¹⁶ et dans les contrats avec les institutions financières rurales participantes. Il devrait s'agir des indicateurs financiers habituels et d'indicateurs permettant de mesurer la portée du service, comme le portefeuille à risque (PAR > 30 jours), l'autosuffisance opérationnelle et le nombre d'emprunteurs et d'épargnants, tous paramètres qui figurent dans le MIX Market et dans le système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI), système intégré de suivi fondé sur les résultats qu'applique le FIDA. Les contrats avec les partenaires devraient être axés sur la performance et prévoir une stratégie de sortie au cas où les objectifs ne seraient pas atteints.

¹⁶ Voir Outils de décision du FIDA en matière de finance rurale (2008) (www.ifad.org/RURALFINANCE/DT/INDEX.htm) (3.1 Évaluation des FSP en vue de l'établissement de partenariats éventuels; 3.3 Instauration du système de suivi-évaluation) et les fiches techniques relatives au suivi de la performance financière.

48. Au niveau des clients, il convient d'associer les bénéficiaires à la définition des objectifs si l'on veut que les projets aboutissent. Il faut s'efforcer de mesurer l'impact de l'accès aux services financiers, en tenant compte des difficultés de comparaison et de la fongibilité des ressources. Au niveau institutionnel, les éléments recueillis peuvent ne pas être immédiatement mesurables, suivant le fonctionnement des marchés.
49. Les indicateurs devraient être actualisés régulièrement¹⁷ et l'interprétation des résultats devrait tenir compte des nouvelles pratiques internationales touchant à l'emploi d'indicateurs de suivi de la finance rurale à différents niveaux d'intervention, des réactions des clients sur des questions de qualité et de l'étalonnage des indicateurs en fonction de l'emploi de nouveaux instruments ou de la conduite d'initiatives pilotes nécessitant des mesures supplémentaires de la performance.

B. Renforcement des capacités et des savoirs du FIDA en matière de finance rurale et effort de documentation sur ce sujet

50. La richesse de son expérience en matière de finance rurale figure parmi les atouts et les avantages comparatifs les plus importants du FIDA. La quête collective de l'amélioration de la qualité et de l'assurance qualité à laquelle il se livre couvre, entre autres domaines clés, les opérations de financement rural et agricole. Cette compétence et cette connaissance sectorielle particulières doivent faire l'objet d'un effort de documentation, de synthèse et de diffusion systématique. Le groupe thématique chargé de la finance rurale joue un rôle actif pour la diffusion du savoir au sein du FIDA et le partage d'informations et de données d'expérience dans le cadre de l'institution et au-delà. Ce groupe a aidé à actualiser la PFR et il s'attachera également à en diffuser la nouvelle version en établissant des plans de communication adéquats faisant appel au personnel hors siège et aux partenaires extérieurs.
51. L'approche multiniveau adoptée pour élaborer des systèmes financiers ruraux inclusifs n'est pas sans incidence sur les ressources humaines du FIDA et de ses organisations partenaires. Suivant ce qu'indique son document de stratégie sur la gestion des savoirs, le FIDA renforcera ses capacités de financement rural et sa connaissance du sujet, en premier lieu en tirant systématiquement et collectivement les enseignements de ses propres projets, des bonnes pratiques observées et de l'expérience de ses partenaires¹⁸. En outre, la collaboration avec ses partenaires stratégiques aidera le FIDA à améliorer la qualité et l'impact de ses projets et à renforcer sa capacité à promouvoir l'apprentissage, le partage des savoirs et l'innovation. Pour faciliter ces échanges, les plans de perfectionnement du personnel devraient prévoir une formation en interne, des voyages d'étude, des stages et des stratégies claires de collecte et de diffusion de l'information.

C. Expérimentation d'instruments financiers innovants

52. Au cours de la décennie écoulée, des innovations majeures touchant les instruments et les modalités de financement se sont produites dans le domaine de la finance rurale, notamment l'entrée sur le marché des investisseurs sociaux et commerciaux, ainsi que des assureurs, des réassureurs, des sociétés de crédit-bail et de location-vente et des agences de développement des marchés financiers. Alors que l'évolution se poursuit dans ce secteur, le FIDA doit mieux cibler ses efforts et définir ses thèmes d'action en matière de finance rurale. Une participation au lancement de mécanismes ciblés semble être l'approche la plus réaliste à court terme. Les fonds pourraient dans ce cas être orientés vers la mise en œuvre de partenariats public-privé et l'établissement d'un cadre pratique pour des

¹⁷ Les indicateurs SYGRI du FIDA sont recueillis chaque année, mais les unités de gestion des projets rassemblent des informations opérationnelles plus fréquemment.

¹⁸ Stratégie du FIDA en matière de gestion des savoirs (EB 2007/90/R.4), p.7.

innovations visant les systèmes de paiement, les envois de fonds, les banques sans guichet et d'autres domaines importants.

53. Il est essentiel également d'élaborer des produits de gestion des risques qui s'adressent aux petits exploitants (par exemple, assurance indexée contre les intempéries, assurance maladie et assurance vie) et de créer des liens entre les petits paysans, les prestataires de services financiers ruraux et le secteur financier formel. Le FIDA consacre actuellement des investissements appréciables à de nombreux programmes de développement de filières de la nouvelle génération. Des produits innovants pourraient être proposés aux acteurs des différentes parties des filières agricoles, tels que des récépissés d'entrepôt ou des offres globales de production émanant d'agro-industriels et incluant des services financiers (par exemple, crédit et assurance). En outre, l'accès au crédit à moyen terme et aux services de crédit-bail pourrait faciliter les investissements des exploitants en biens de production tels que le matériel et le bétail.
54. Afin de répondre aux enjeux plus fondamentaux du développement des instruments dont dispose le FIDA pour œuvrer en partenariat avec des institutions financières rurales, il pourrait être nécessaire d'apporter à certains de ses documents fondateurs des modifications lui permettant de collaborer directement avec des établissements financiers ruraux et avec le secteur privé. La prise de participation dans les institutions financières rurales pourrait permettre d'éviter certains des écueils des lignes de crédit. Elle consolide l'assise financière de ces institutions et induit la mobilisation de ressources nationales supplémentaires sous la forme de dépôts d'épargne ou d'emprunts. Dans la perspective du lancement d'autres nouveaux instruments financiers, le FIDA pourrait étudier la possibilité de nouer dans le proche avenir des partenariats stratégiques avec des investisseurs en actions. La direction du Fonds pourrait aussi envisager d'accroître la part de financement sous forme de dons allouée à la finance rurale, ainsi que d'indiquer clairement la latitude disponible pour l'utilisation des instruments du FIDA¹⁹. Il serait important, pour optimiser ses nouveaux instruments de financement, d'organiser des échanges avec les pays partenaires, les centres techniques d'excellence, les autres donateurs et le secteur privé et d'obtenir des indications de leur part.

D. Documents complémentaires

55. La présente PFR est complétée par les outils de décision du FIDA en matière de finance rurale²⁰, manuel qui donne des orientations plus précises et des informations de base pour la conception et l'exécution des projets.

¹⁹ Voir les recommandations figurant dans Aid Effectiveness Initiative, Note to Management, IFAD Peer Review Check-up, octobre 2005, p. 10.

²⁰ Voir <http://www.ifad.org/ruralfinance/dt/full/index.htm>.

Enseignements tirés par le FIDA en matière de finance rurale

1. Suite à la requête formulée par le Conseil concernant l'adjonction d'une annexe illustrant les enseignements tirés par le FIDA s'agissant de finance rurale (Décisions et délibérations du Conseil d'administration à sa quatre-vingt-seizième session), il est possible de consulter les références ci-après:
 - i) L'évaluation au niveau de l'institution de la Politique du FIDA en matière de finance rurale, réalisée en 2006 (publiée en septembre 2007) et qui a débouché sur la décision, prise par la direction, d'élaborer une version actualisée de cette politique (Accord conclusif, Action 2, #13) http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/agreement/corporate/rural.htm). Cette recommandation – approuvée – reposait sur une analyse des expériences du FIDA par région, illustrées dans six documents de travail régionaux. Le rapport principal organise de manière systématique les enseignements tirés selon la performance et l'impact du projet, les aspects relatifs à la performance s'agissant de conception et de mise en œuvre, et les arrangements institutionnels en appui aux activités de finance rurale (http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/agreement/corporate/rural.pdf). Le résumé du rapport principal de l'évaluation au niveau de l'institution peut être consulté à l'adresse suivante: http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/agreement/corporate/rural.htm.
 - ii) Les publications *Assessing and Managing Social Performance in Microfinance* (Évaluation et gestion de la performance sociale en matière de microfinance) (<http://www.ifad.org/ruralfinance/pub/performance.pdf>) et *Emerging Lessons in Agricultural Microfinance – Selected case studies* (Enseignements tirés en matière de microfinancement agricole – un choix d'études de cas) (http://www.ifad.org/ruralfinance/pub/case_studies.pdf).
 - iii) Le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (GCAP) – SmartAid for Microfinance Index (voir: <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.3302/>) auquel le FIDA a participé en 2009. Les résultats de l'évaluation prospective indépendante de l'efficacité de l'aide du FIDA en matière de finance rurale seront diffusés en juin 2009. Une autre source d'information externe est l'enquête sur les financeurs de la microfinance réalisée par le GCAP en 2008. Le FIDA vient juste de transmettre les données pertinentes pour l'enquête de 2009.