

**HORUS**  
DEVELOPMENT FINANCE



ADA

# Étude sur les dispositifs publics de refinancement des institutions de microfinance

Rapport d'Etude à destination des dispositifs y ayant contribué

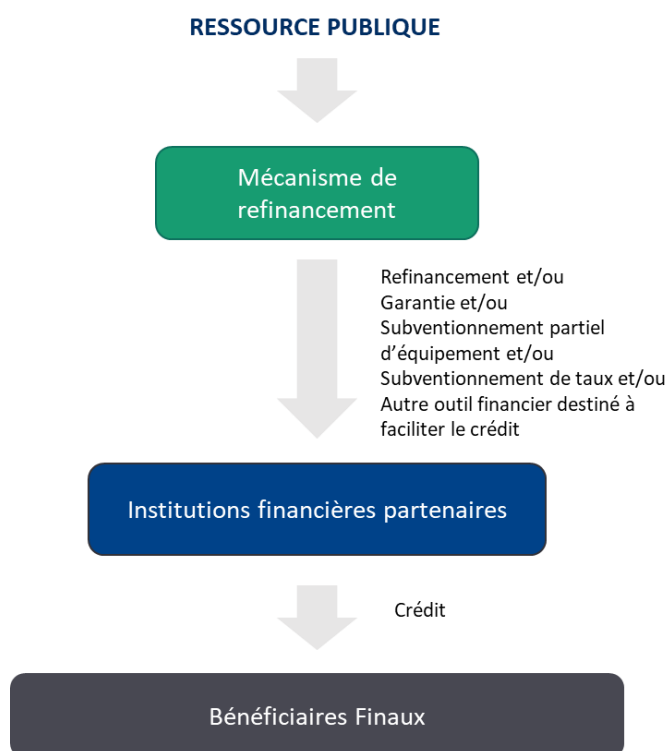
---

Juin 2023

## Contexte, objectifs et méthodologie

ADA a commandité une étude sur les mécanismes publics de refinancement des institutions de microfinance, afin de capitaliser sur les expériences existantes et d'affiner son approche de ces instruments. Le cabinet HORUS a été mandaté pour la réaliser.

La première étape de l'étude a consisté en l'identification de ses objets. Une approche large a été retenue. Il a été convenu que l'étude cible tout dispositif fonctionnant sur la base de ressources publiques, proposant des outils financiers propres à faciliter le financement, dans l'objectif d'améliorer l'inclusion financière (non-limité au refinancement des institutions de microfinance). Une liste de 17 mécanismes de refinancement a été établie sur la base de critères visant à maximiser la diversité des cas étudiés. 13 mécanismes ont répondu à la sollicitation des consultants et ont fait l'objet d'une évaluation succincte. 4 mécanismes ont ensuite été retenus pour des études de cas approfondies.



**Schéma : identification des objets de l'étude**

Des enseignements ont été tirés de l'analyse comparée des différents mécanismes. Enfin, des recommandations issues des différentes analyses ont été formulées, relatives aux bonnes pratiques de conception et de mise en œuvre de dispositifs publics de refinancement et aux modalités d'appui-conseil à proposer par ADA à de tels mécanismes.

## Liste des 13 dispositifs étudiés

Les dispositifs étudiés sont les suivants, ceux en gras ayant fait l'objet d'études de cas approfondies.

- ▶ Fonds National de la Finance Inclusive (FNFI), Togo
- ▶ **Mécanisme Incitatif de Financement Agricole (MIFA), Togo**
- ▶ Fonds National de la Finance Inclusive (FONAFI), Burkina Faso
- ▶ Fonds National de la Microfinance (FNM), Bénin
- ▶ Fonds d'Investissement pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (FISAN), Niger
- ▶ Development Bank Nigeria (DBN), Nigéria
- ▶ **Fonds pour la Microfinance (FPM SA), République Démocratique du Congo**
- ▶ GHAMFIN-RCF, Ghana
- ▶ **Business Development Fund (BDF), Rwanda**
- ▶ **FSD Africa Investment (FSDAi), Afrique Sub-saharienne**
- ▶ FONERWA ("Rwanda Green Fund"), Rwanda
- ▶ Jaida, Maroc
- ▶ European Fund for Southeast Europe (EFSE), Europe du Sud Est

## Analyse des atouts, obstacles, difficultés et limites des mécanismes de financement publics

### Mission, Objectifs

Le mandat des mécanismes publics de refinancement n'est pas toujours clairement défini et délimité, et les objectifs ne sont pas toujours déclinés sur la base d'une analyse initiale précise des besoins des institutions financières et des bénéficiaires finaux.

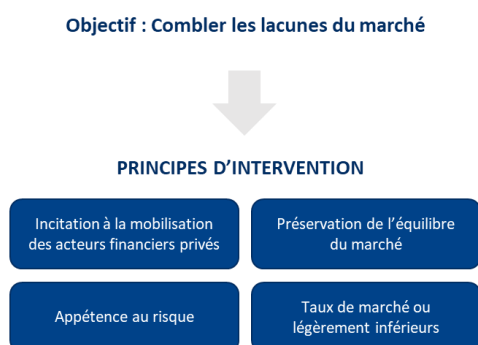
Si tous les mécanismes s'inscrivent dans la promotion de l'inclusion financière, l'analyse des mécanismes de financement publics a conduit à différencier deux logiques d'intervention répondant à des objectifs et des pratiques distincts.

- ▶ La première logique vise à appuyer le développement du secteur financier privé afin qu'il devienne, à terme, en mesure de financer de manière durable des segments aujourd'hui mal servis. Il s'agit donc d'une logique d'appui transitoire, pour laquelle la mise en place d'une offre de financement financièrement inclusive rentable est requise.
- ▶ La deuxième logique vise à proposer du financement à faible coût à des bénéficiaires finaux, dans le cadre de politiques publiques de développement. La durée d'appui dépend ici de la durée de la politique adoptée (qui peut prévoir une offre ponctuelle ou sur le long terme), et ce n'est pas la rentabilité financière, mais uniquement les bénéfices sociaux qui sont recherchés.

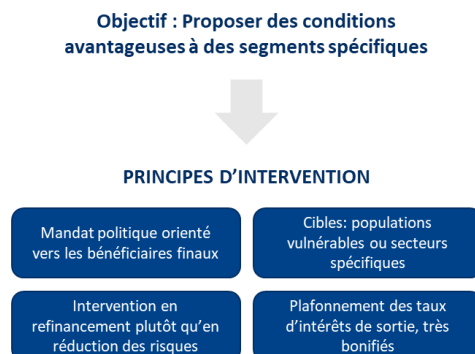
D'autres logiques peuvent éventuellement exister, comme par exemple les financements d'amorçage. Il n'est pas toujours possible de classer un mécanisme dans l'une ou l'autre de ces catégories,

beaucoup de mécanismes se positionnant sur les deux logiques. Certains mandats peuvent même être difficiles à faire entrer dans l'une ou l'autre des logiques. Cependant, cette distinction nous semble fondamentale dans la mesure où le positionnement sur une logique ou sur une autre va conditionner des modalités de mise en œuvre et des résultats attendus différenciés.

#### Logique 1: Catalysation des ressources privées



#### Logique 2: Apport de ressources bonifiées



### Schéma : identification des deux grandes logiques d'intervention

Dans la suite de l'étude, cette typologie est utilisée pour nuancer l'analyse et mieux cibler les recommandations. A ceci s'ajoute l'objectif contracyclique, rarement formulé au moment du lancement des mécanismes, et pourtant essentiel en temps de crise. Enfin, certains dispositifs ont pour objectif l'appui au secteur de la microfinance en particulier. Ce positionnement, justifié dans des contextes particuliers (sortie de crise de la microfinance, secteur peu professionnel, secteur fragmenté, institutions de microfinance à l'action localisée dans un pays de grande superficie et/ou aux conditions sécuritaires difficiles, etc.), peut ne plus l'être quand le secteur de la microfinance devient plus mature.

NB : La coexistence des deux logiques au sein d'un même mécanisme n'est pas forcément problématique, mais elle soulève certains points d'attention, explicités ci-dessous dans la partie « politique d'intervention ».

Il arrive par ailleurs que plusieurs mécanismes cohabitent au sein d'un même pays. L'étude a cependant relevé un nombre limité de problèmes de positionnement.

### Moyens mis en place

#### Politique d'intervention

Tout d'abord, il est important de souligner que la politique d'intervention n'est pas toujours bien formalisée par les mécanismes étudiés.

Les mécanismes publics ont l'avantage, par rapport à d'autres types d'institutions financières, d'avoir une grande flexibilité en termes de politique d'intervention. Ils présentent l'atout de pouvoir combiner différents types de ressources et d'adopter des politiques d'intervention variées. La diversité des modes d'intervention peut se traduire en des risques au niveau opérationnel. Quatre de ces risques ont pu être identifiés :

- ▶ Risque de manque de lisibilité de l'offre vis-à-vis des partenaires et bénéficiaires

- ▶ Risque d'éparpillement des efforts
- ▶ Risque de concurrence des différentes politiques d'intervention entre elles
- ▶ Difficulté à asseoir un modèle économique pérenne.

Certains mécanismes de refinancement combinent approche intermédiaire et approche directe. Chaque approche ayant ses intérêts, ceci peut se révéler opportun, mais doit être cadré par des règles de gestion précises.

La grande majorité des mécanismes étudiés propose de l'assistance technique aux côtés des instruments financiers. C'est un atout dans la mesure où cela permet une coordination des deux instruments et une synergie entre eux. Cela permet aussi d'assurer un effet de levier sur la ressource financière proposée. Les modèles apparaissant comme les plus durables sont ceux dont l'AT est financée par de la ressource en subvention dédiée, et est si possible gérée par une structure distincte dédiée.

Un seul des mécanismes étudiés propose des subventions partielles d'équipement. Il s'inscrit dans un fonds plus large couvrant également le financement de la recherche, de l'appui technique et des infrastructures, assurant une approche coordonnée à l'échelle nationale du financement de l'agriculture. Presque tous les mécanismes de refinancement étudiés prêtent en monnaie locale.

La couverture du risque de change n'est pas assumée par les dispositifs, sauf en cas de mise en place de mécanismes de couverture subventionnés.

### **Gouvernance**

Les mécanismes adoptent des statuts variés, cependant, la tendance est d'aller vers une entité juridique indépendante. Quelle que soit l'option retenue, certains fondamentaux ont été identifiés pour assurer la continuité opérationnelle des activités et la confiance des partenaires : comité d'audit et de contrôle interne, dispositif de gestion des risques, supervision indépendante, comptes séparés, etc.

Une alternative peu explorée par les mécanismes étudiés est la gestion par un tiers. Des exemples existent cependant et peuvent être source d'inspiration.

Plusieurs mécanismes publics ont des conseils d'administration manquant de compétences en ingénierie financière et de connaissances du secteur financier local. Plusieurs mécanismes ont toutefois renforcé les capacités de leur gouvernance en ayant recours à des administrateurs indépendants.

### **Sources de financement**

L'intérêt des mécanismes nationaux est de centraliser les financements mis en place dans le cadre de politiques publiques, ce qui est susceptible d'assurer une bonne efficacité opérationnelle et une bonne coordination des ressources allouées.

Les mécanismes de refinancement publics bénéficient généralement d'une dotation initiale de l'Etat dans lequel ils interviennent ou de bailleurs de fonds internationaux, qui vient nourrir les fonds propres lorsqu'ils sont constitués en entités juridiques indépendantes. La mission et les objectifs du mécanisme

dépendent bien évidemment intrinsèquement des partenaires qui les financent. Deux fonds proposent plusieurs classes d'actions. Ceci leur permet d'ajuster le ratio risque/rentabilité aux attentes différenciées d'actionnaires de natures variées. Ceci requiert cependant un statut de société anonyme, n'est possible que si le mécanisme est prêt à ouvrir son capital à des partenaires financiers, et nécessite une connaissance minimale de l'ingénierie financière liée à ce type de structuration.

La plupart des mécanismes levant des ressources en dette ont accès à des ressources financières concessionnelles bonifiées levée auprès de bailleurs de fonds internationaux. Certains mécanismes parviennent à lever des ressources commerciales. D'autres ont cette ambition sans avoir encore réussi à la concrétiser. Certains mécanismes lèvent également de la ressource en subvention auprès de bailleurs de fonds internationaux ou de l'Etat, notamment pour le financement d'activités d'AT ou la couverture de certaines dépenses opérationnelles.

### **Gestion opérationnelle**

Les implications en termes de gestion opérationnelle se révèlent assez différentes que l'on suive la première ou la deuxième logique d'intervention (voir schéma au 6.1). Les mécanismes poursuivant une logique de développement du secteur financier ont la nécessité de développer une approche commerciale dynamique auprès des institutions partenaires et d'assurer des délais de traitement limités. Ils doivent également développer une solide approche du risque de contrepartie présenté par leurs institutions financières partenaires. Pour les mécanismes destinés à allouer des ressources bonifiées à des populations spécifiques, l'efficacité opérationnelle est également requise pour avoir la capacité de décaisser ces fonds dans un laps de temps réduit. Les capacités de suivi-évaluation, jusqu'au bénéficiaire final, sont aussi primordiales pour de tels mécanismes, afin de pouvoir attester d'une bonne allocation des ressources.

La mise en place d'un cadre de suivi-évaluation par les mécanismes et la publication régulière de rapports sur leurs performances économiques et sociales demeurent inégales. Rares sont les fonds ayant mis en place un dispositif solide de mesure d'impact.

L'un des mécanismes étudiés bénéficie d'un appui sur la durée pour assurer une gestion opérationnelle conforme aux meilleures pratiques internationales

### **Caractéristiques des produits financiers**

Les mécanismes étudiés sont dans l'ensemble transparents en ce qui concerne les conditions s'appliquant à leurs financements.

Les produits financiers varient en fonction de l'objectif poursuivi :

- ▶ Mobilisation du secteur privé : outils de dé-risking, refinancement d'institutions financières avec des ressources non disponibles sur le marché local (politique de risque plus avantageuse et taux d'intérêt incitatifs mais proches des taux de marché), tarification prenant en compte le niveau de risque ;
- ▶ Soutien aux populations vulnérables : lignes de crédit bonifiées avec plafonnement des taux d'intérêt facturés au bénéficiaire final.

Cependant, il n'est pas toujours possible de relier les produits à l'un de ces deux objectifs.

La bonification du taux d'intérêt peut avoir des effets pervers sur l'offre et la demande de financements locales, et est une pratique qui peut se révéler très coûteuse dans une perspective de mise à l'échelle.

Certains mécanismes essaient de mettre en place des produits innovants pour aller vers davantage d'impact ou d'effet de levier tout en limitant les distorsions de marché, tels que les ristournes sur taux d'intérêt. A l'inverse, plusieurs des mécanismes étudiés proposent des conditions financières assez peu attractives aux institutions financières partenaires, qui résultent en une faible utilisation de leurs produits. Ceci est généralement lié à des volontés politiques d'affichage de faibles taux de sortie aux bénéficiaires finaux. Le produit de garantie connaît un fort engouement auprès des financeurs comme des IFP. Les offres de garantie étudiées peinent cependant à atteindre leur plein potentiel commercial.

## Résultats

### Portée / impact

Nous avons défini la portée potentielle d'un mécanisme agissant de manière indirecte comme sa capacité à mobiliser les bonnes institutions financières partenaires. Sa portée réelle est sa capacité à effectivement toucher un nombre significatif de bénéficiaires finaux. Il ressort des différents entretiens que deux éléments sont déterminants pour transformer la portée potentielle d'un mécanisme en portée réelle : sa capacité de levée de fonds et sa capacité d'engagement des ressources mobilisées.

Si la portée potentielle est bonne pour la plupart des mécanismes étudiés, la portée réelle est inégale. Elle est surtout difficile à comparer et dépend aussi de la maturité du secteur financier.

La portée et l'impact ne devrait pas être mesurée avec les mêmes indicateurs selon que le mécanisme suive la logique 1 ou la logique 2. Les mécanismes inscrits dans la logique 1 devraient se concentrer sur leur capacité à mobiliser de manière durable des ressources privées vers les bénéficiaires ciblés et sur leur impact additionnel. La mesure de la portée et de l'impact des fonds inscrits dans la logique 2 est plus immédiate, dans la mesure où il n'est pas nécessairement recherché d'effet de levier, et où l'additionnalité est plus évidente compte tenu du coût inférieur de la ressource proposée aux bénéficiaires finaux.

### Pérennité économique

Les mécanismes présentent des modèles économiques variés qui dépendent de leurs politiques d'intervention, de leur offre, de leur positionnement, etc. Ils n'ont pas nécessairement vocation à dégager une rentabilité financière : leurs objectifs sont avant tout sociaux. Sans aller jusqu'à la rentabilité, une majorité d'entre eux peine encore à assurer sa pérennité financière. Pourtant, la rentabilité ou à minima la pérennité financière est une condition de la mobilisation de ressources et donc de la portée des mécanismes.

### Utilisation efficiente de la ressource publique

L'additionnalité est clé pour justifier la bonne utilisation de ressources publiques par ces mécanismes publics de refinancement. Elle peut s'avérer plus difficile à démontrer pour les mécanismes proposant

une offre de refinancement en suivant la logique 1. Le ratio d'engagement est également une bonne mesure de l'utilisation efficiente des fonds publics. Deux cas de figure ont été identifiés comme défavorables à une maximisation de l'utilisation des fonds : l'aversion au risque d'un fonds de garantie et le manque à gagner que constituent certaines offres de refinancement concessionnelles par rapport à des placements en bons du trésor. Enfin, l'effet de levier est un dernier élément de mesure de l'utilisation efficiente de la ressource publique. Trois possibilités d'effet de levier ont été identifiées :

- ▶ L'effet multiplicateur de la garantie – inexistant chez les mécanismes étudiés, essentiellement car les structures portant cette offre de garantie ne présentent pas les fondamentaux requis pour acquérir la confiance du secteur financier privé et/ou de leur organe de supervision.
- ▶ La mobilisation de ressources commerciales aux côtés de ressources publiques,
- ▶ La structuration de méthodes et outils au sein des IF partenaires au travers d'une offre d'assistance technique.

NB : Les mécanismes suivant la logique 2 sont limités au 3<sup>ème</sup> point.



## Recommandations de mise en œuvre de mécanismes publics de refinancement

### Approche générale



Schéma : recommandations de mise en œuvre de mécanismes publics de refinancement

### Recommandations différenciées par logique d'intervention

	<b>Recommandations Générales pour la mise en œuvre de mécanismes publics de refinancement</b>
Mission, objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectif(s) et mandat(s) clair(s) et fondé(s) sur une analyse précise des financements que le marché n'offre pas</li> <li>• Déclinaison des mandat(s) et objectif(s) en des indicateurs de mesure de la performance clairs, précis et mesurables</li> <li>• Quel que soit l'objectif initial du mécanisme, en cas de crise, le mécanisme devrait se placer dans une perspective d'intervention contracyclique, dans la mesure des moyens dont il dispose (voir ci-dessous : recommandations pour la mise en place d'une offre contracyclique)</li> </ul>
Politique d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positionnement du mécanisme en subsidiarité de l'offre de financement existante et recherche d'additionnalité dans la politique d'intervention proposée</li> <li>• Limiter/cadrer les distorsions de marché et éviter les effets d'éviction d'acteurs du secteur privé (voir modalités proposées par objectif et par produit aux 6.1.2, 6.1.3, 6.1.4)</li> <li>• Politique d'intervention concentrée, au moins au démarrage : assurer une bonne lisibilité des actions du mécanisme par les institutions financières partenaires et par les partenaires financiers, et éviter la dispersion des efforts de l'équipe du mécanisme</li> <li>• Elargir la politique d'intervention une fois que les premières activités sont opérationnellement fluides, comprises et acceptées par le secteur financier et que le risque associé apparaît contrôlé</li> <li>• Si l'élargissement de la politique d'intervention crée de la concurrence entre les approches, adopter des règles de complémentarité claires pour éviter les effets d'éviction internes</li> <li>• Ouvrir les mécanismes à tous types d'établissements financiers</li> <li>• Adopter des critères d'éligibilité clairs et transparents pour les institutions financières partenaires et les bénéficiaires finaux</li> <li>• Garanties et lignes de refinancement peuvent être proposées par un même mécanisme, voire utilisées conjointement si elles sont nécessaires pour lever les obstacles au financement</li> <li>• Le mix « produits financiers » / « accompagnement non-financier » paraît particulièrement intéressant pour ces mécanismes qui devraient le cas échéant avoir une « poche » dédiée, destinée à recevoir de la ressource en subvention, pour financer ce type de prestation.</li> </ul>
Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place un conseil d'administration dont certains membres disposent de compétences professionnelles pertinentes (connaissance du secteur financier et/ou des secteurs à promouvoir)</li> <li>• Idéalement, établir le mécanisme en tant qu'entité juridique indépendante. Si cela est rendu impossible par des considérations politiques (par exemple), les autres éléments proposés peuvent servir de garde-fou</li> <li>• Mettre un cadre de gestion du risque et un dispositif de contrôle interne adéquats, adaptés à la taille et au volume d'activités de la structure.</li> <li>• Avoir un cadre de supervision indépendant et adapté à la nature des activités ou, à défaut, solliciter des audits externes dédiés</li> <li>• L'implication de l'Etat dans le mécanisme sous une forme ou une autre n'est pas obligatoire mais est un bon moyen de s'assurer d'un bon alignement de ce dernier avec les priorités politiques et d'éventuelles autres offres publiques de financement</li> </ul>
Sources de financement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurer la transparence des ressources, idéalement par une comptabilité séparée du budget de l'Etat et une publication des comptes</li> <li>• Quelle que soit l'évolution de la mission qu'elle implique, l'ouverture d'un mécanisme à des investisseurs privés doit se faire en connaissance de cause et en s'assurant que les intérêts de ces investisseurs sont bien alignés avec les intérêts et le mandat actuel ou pressenti du mécanisme.</li> <li>• Cadrer la rétrocession de la concessionnalité notamment en cas de versement de dividendes</li> </ul>
Gestion opérationnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le recours à un accompagnement extérieur au moment de la structuration du mécanisme mais aussi éventuellement dans la durée peut permettre d'assurer</li> </ul>

	<p>une gestion opérationnelle conforme aux meilleurs standards internationaux (gestion externalisée – modèle EFSE ou appui institutionnel – modèle FPM)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place un cadre de suivi-évaluation clair et publier de manière régulière des rapports sur les performances économiques et sociales du mécanisme.</li> <li>• Au cours de cette mise en place, le mécanisme devrait s'interroger sur les indicateurs à prendre en compte pour mesurer deux concepts clé : l'additionnalité et l'effet de levier des ressources publiques.</li> </ul>
Caractéristiques des produits financiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les caractéristiques des produits proposés doivent être attractives pour les institutions financières partenaires</li> <li>• Politique de tarification transparente</li> </ul>
Accompagnement non-financier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'appui-conseil aux institutions financières partenaires est un moyen particulièrement pertinent de les mobiliser de manière pérenne sur de nouvelles cibles.</li> <li>• La création de deux structures indépendantes et la mise en place d'un dispositif propre à créer des synergies entre les deux offres devraient être visées</li> <li>• Dans le cas où la politique d'intervention prévoit l'accompagnement des bénéficiaires finaux, privilégier les solutions en partenariat avec les services d'accompagnement de l'Etat ou les institutions financières partenaires, ou les solutions digitales (si adéquat).</li> </ul>

	<b>Recommandations pour la mise en place d'une offre contracyclique</b>
Politique d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'approche contracyclique peut justifier la mise en place d'instruments bonifiés, qui ne devraient être accessibles que sur une durée limitée, pour aider les entreprises de l'économie réelle d'une part, et le secteur financier d'autre part à sortir de la crise</li> </ul>
Caractéristiques des produits financiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La bonification de taux d'intérêt se justifie dans le cas où l'objectif est d'appuyer la relance d'entreprises ayant souffert de la crise. Elle ne l'est pas dans le cas où l'objectif est d'injecter de la liquidité sur le marché à un moment où elle est manquante.</li> <li>• Le différentiel entre taux bonifié et taux du marché ne doit pas être trop conséquent (&lt; 5%, afin d'éviter les effets d'éviction du secteur financier privé en proposant une perception faussée du marché et d'éviter d'attirer les « opportunistes »).</li> <li>• En cas de bonification, les plafonds de sortie différenciés doivent être prévus si le mécanisme cible à la fois les banques et la microfinance.</li> </ul>

	<b>Recommandations pour un mécanisme visant à catalyser le secteur financier vers plus d'inclusion financière</b>
Politique d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique d'intervention développée sur la base d'une analyse précise des failles de marché</li> <li>• Intervention en garantie silencieuse apparaît la plus pertinente si le principal frein identifié relève du risque de crédit.</li> <li>• Intervention en ligne de refinancement recommandée s'il existe un problème de coût<sup>1</sup> / durée des refinancements accessibles par tout ou partie des IF du pays.</li> <li>• Le mécanisme devrait décliner sa politique d'intervention en fonction des freins spécifiques à chaque type d'institution</li> </ul>
Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclure des représentants du secteur financier dans la gouvernance, voire au capital du mécanisme</li> <li>• Se constituer en société par actions, pour faciliter la levée de fonds de nature variée</li> <li>• Pour les mécanismes les plus matures, éventuellement proposer plusieurs classes d'actions pour rendre l'investissement attractif pour divers types d'investisseurs</li> </ul>
Sources de financement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viser une pérennité financière minimale afin d'être en capacité d'avoir un effet de levier sur les ressources publiques mobilisées (démontrer sa capacité à mobiliser des ressources en crédit par exemple, en présentant des perspectives de flux de trésorerie démontrant une capacité de remboursement acceptable pour un prêteur)</li> <li>• Mixer ressource publique et ressource privée afin de maximiser les volumes de financement</li> </ul>
Gestion opérationnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'approche commerciale auprès des institutions financières partenaires et l'établissement d'une relation de confiance avec ces dernières est primordial</li> <li>• La gestion opérationnelle doit être tournée vers la satisfaction des attentes des IF partenaires, notamment au travers de la mise en place d'un processus d'octroi fluide et rapide.</li> <li>• L'intégration de ressources humaines issues du secteur financier privé est un atout, dans la mesure où il facilite la mise en place d'une gestion opérationnelle professionnelle</li> </ul>
Caractéristiques des produits financiers  - Garantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La tarification devrait prendre en compte le niveau de risque de l'institution (garantie de portefeuille) ou du prêt garanti (garantie individuelle)</li> <li>• Pour les institutions suffisamment matures et avec une approche risque satisfaisante, la garantie de portefeuille, précédée d'une analyse approfondie des capacités de gestion de crédit de l'institution est recommandée. Pour les institutions peu matures, privilégier la garantie individuelle. NB : la garantie individuelle n'est pas adaptée aux microcrédits</li> <li>• Le processus d'appel en garantie doit être efficace, clairement documenté et transparent.</li> <li>• Le processus d'appel en garantie doit être attractif pour l'IFP, avec a minima le versement d'une avance dans des délais courts.</li> </ul>
Caractéristiques des produits financiers  - Lignes de refinancement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La tarification devrait prendre en compte le niveau de risque de l'institution</li> <li>• Les conditions des financements devraient être avantageuses du point de vue des IFP (légèrement en dessous des taux de marché), pour rendre l'offre attractive</li> <li>• Pas de conditions de rétrocession pour les bénéficiaires finaux</li> <li>• Encourager l'innovation dans les produits financiers proposés pour maximiser l'additionnalité du mécanisme (remises d'intérêt, prêt subordonné, etc.), toujours sur la base de contraintes de marché précisément identifiées</li> </ul>

<sup>1</sup> Ceci pourrait survenir dans le cas où la frilosité des acteurs du marché entraînerait une surévaluation de la prime de risque.

	<b>Recommandations pour un mécanisme destiné à promouvoir un accès à la finance abordable des populations vulnérables ou secteurs exclus</b>
Politique d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privilégier l'approche intermédiée à l'approche directe pour plus d'efficacité, pour plus de durabilité (mise en relation des bénéficiaires finaux avec le système financier) et pour limiter les effets de distorsion de marché</li> <li>• Lignes de refinancement conditionnées, avec éventuellement un plafonnement des taux d'intérêt applicables aux bénéficiaires finaux.</li> <li>• Si un plafond des taux applicables aux bénéficiaires finaux est fixé, le produit doit cibler des catégories précises de populations (exemple : les jeunes se lançant dans une nouvelle activité, les handicapés, l'agriculture). Le plafond de taux se justifie soit par le constat d'une rentabilité moindre des entreprises ciblées dû au secteur d'activité ou au stade de développement de l'entreprise, soit par les externalités positives liées aux investissements financés (par exemple : atténuation du changement climatique).</li> <li>• Si les institutions financières ciblées ont la capacité de mobiliser des ressources adéquates en montant et en maturité, le mécanisme peut agir uniquement en bonification de taux.</li> <li>• Il peut s'avérer judicieux de relier explicitement les objectifs du mécanisme à ceux de politiques nationales, tels qu'une politique d'inclusion financière ou une politique pour le développement de la finance durable. Il sera ainsi plus facile de mobiliser des fonds de partenaires destinés à soutenir ces politiques.</li> </ul>
Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un mécanisme destiné à promouvoir un accès à la finance abordable des populations vulnérables ou secteurs exclus sera forcément un mécanisme avec une majorité de ressources publiques. L'entrée d'actionnaires privés commerciaux aura nécessairement pour conséquence une diversion de la mission initiale.</li> <li>• Le mécanisme devra être piloté par un organe de gouvernance comprenant des représentants des financiers publics qui y contribuent et qui veilleront à la conformité de la gestion avec les objectifs de développement</li> <li>• Faire rentrer d'autres acteurs au capital (comme des DFIs) peut être un moyen de structurer le mécanisme et d'accroître la confiance des institutions financières partenaires</li> <li>• La mise en place du mécanisme sous la forme d'une entité juridique dédiée est recommandée, car elle permet une meilleure appréciation de son modèle économique et offre la possibilité de former une équipe de gestion dédiée, agissant selon des règles professionnelles</li> <li>• Un tel mécanisme peut tout à fait fonctionner sur la base de subventions opérationnelles annuelles.</li> <li>• La question du statut d'établissement de crédit permet d'assurer une gestion du risque et des normes de gouvernance conformes aux meilleures pratiques. Elle n'est cependant pas la seule option possible et doit être examinée au cas par cas, notamment en ce qui concerne la possibilité de mobiliser des fonds propres conformément à la réglementation et en ce qui concerne les autres règles prudentielles, qui peuvent le cas échéant ne pas permettre au mécanisme de s'engager sur les niveaux de risque qu'il est prêt à assumer.</li> </ul>
Sources de financement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le mécanisme doit capter des sources de financement de différents acteurs publics (ministères, ...) et projets tout en promouvant une politique d'intervention harmonisée, pour une bonne coordination des approches et des différents instruments financiers.</li> <li>• Le mécanisme se finance en priorité à l'aide de ressources subventionnées (subventions, lignes de crédit concessionnelles)</li> <li>• En raison de sa vocation, un tel mécanisme pourrait nécessiter des subventions opérationnelles récurrentes</li> </ul>
Gestion opérationnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le mécanisme doit pouvoir assurer un suivi efficace des niveaux de décaissement et du respect des critères d'éligibilité par les institutions financières partenaires, en s'appuyant sur un système de reporting robuste</li> <li>• Le mécanisme devra notamment se doter d'une capacité à collecter des données destinées à renseigner sa portée/sa performance, voire d'un mécanisme de mesure d'impact.</li> </ul>
Caractéristiques des produits financiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plus la catégorie ciblée par les produits bonifiés est large (exemple : les femmes), plus le différentiel entre le taux bonifié et le taux de marché doit être réduit (&lt; 5% semble un différentiel raisonnable pour alléger le coût du crédit aux</li> </ul>

	<p>bénéficiaires finaux sans risquer de créer une mauvaise perception du coût du crédit parmi les emprunteurs et/ou d'attirer des opportunistes. 5% pourrait représenter un maximum raisonnable de la « prime de risque » estimée par les institutions financières au moment de la fixation de leurs taux d'intérêt. )</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le « spread » d'intérêt au bénéfice des institutions financières partenaires doit être calculé pour leur permettre de couvrir leur coût du risque et leur coût opérationnel et de réaliser une marge nette positive raisonnable</li> <li>• Des plafonds des taux de sortie différenciés doivent être prévus si le mécanisme cible à la fois les banques et la microfinance, dont les coûts d'intermédiation ne sont pas comparables.</li> </ul>
--	---

## Sélection d'indicateurs de performance

	Indicateurs de performance (financière et opérationnelle)
Portée potentielle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'institutions financières partenaires / nombre d'institutions financières dans le pays</li> <li>• Nombre d'institutions financières ayant sollicité le mécanisme sur l'année écoulée, évolution de ce nombre sur les trois dernières années</li> <li>• Part de marché des institutions financières partenaires</li> <li>• Volume cumulé de ressources disponibles, évolution sur les trois dernières années</li> </ul>
Portée effective	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de bénéficiaires finaux, évolution sur les 3 dernières années</li> <li>• Nombre d'octrois/engagements, évolution sur les 3 dernières années</li> <li>• Volume d'octroi/d'engagements, évolution sur les 3 dernières années (à examiner si possible par institution financière partenaire)</li> <li>• Ressources engagées / ressources disponibles</li> </ul>
Performance économique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evolution des produits sur les trois dernières années</li> <li>• Evolution du bénéfice net sur les trois dernières années (si entité juridique indépendante)</li> <li>• ROE, ROA (si entité juridique indépendante)</li> <li>• % revenus provenant d'activités de placement</li> </ul>
Efficacité opérationnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de salariés / Montants engagés (à analyser de manière critique par rapport au montant moyen engagé)</li> <li>• Durée de traitement d'un dossier</li> </ul>
Additionnalité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de primo-emprunteurs</li> <li>• % de crédit « risqué » parmi les emprunteurs (certaines catégories de populations, certains secteurs, certaines géographies)</li> <li>• % crédits à moyen-long terme</li> </ul>
Indicateurs spécifiques à l'activité de refinancement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux de prêts non performants</li> <li>• Taux de pertes sur prêts</li> </ul>
Indicateurs spécifiques à l'activité de garantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Montant cumulé des appels en garantie dans l'année / Engagements en cours</li> <li>• Durée de traitement d'une réclamation</li> <li>• % de réclamations refusées</li> </ul>
Indicateurs spécifiques à l'activité d'assistance technique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de bénéficiaires</li> <li>• Nombre de formations réalisées</li> <li>• Montant déboursé / montant alloué</li> </ul>

## Recommandations à destination des gouvernements pour une bonne coordination des mécanismes à l'échelle nationale

Les recommandations ci-dessous s'ajoutent aux recommandations de mise en œuvre des mécanismes mais visent plus spécifiquement à proposer des pistes aux gouvernements pour assurer une bonne coordination et une efficacité opérationnelle optimale des mécanismes publics de refinancement.

### Recommandations en vue d'une bonne coordination des mécanismes dans la durée

#### Objectifs

- ▶ Coordination des mécanismes entre eux : Absence de concurrence entre les fonds, synergies entre les outils proposés, offre claire et transparente vis-à-vis des institutions financières partenaires et des bénéficiaires finaux.
- ▶ Coordination entre les mécanismes et le secteur financier du pays : S'assurer que les politiques d'intervention sont justifiées par des analyses des écarts entre la demande et l'offre de services financiers, que les mécanismes se placent en subsidiarité de l'offre proposée par le secteur privé et qu'ils présentent une additionnalité claire (voir plus d'éléments en 6.1.1, 2 et 3).
- ▶ Coordination entre les mécanismes et les stratégies / politiques sectorielles : Inscrire les mécanismes dans des stratégies / politiques nationales.

#### Moyens

- ▶ Centraliser la coordination des mécanismes au ministère des Finance, qui devrait être consulté préalablement à la mise en place de tout nouveau mécanisme et si possible, participation d'un représentant du ministère au CA de tous les mécanismes mis en place localement, que ce soit par l'Etat ou par des bailleurs de fonds.
- ▶ Créer un dispositif de concertation à l'échelle nationale, animé par le ministère des Finances et réunissant l'ensemble des parties prenantes, visant la coordination des interventions, se réunissant par exemple de manière mensuelle.
- ▶ Elaborer un document de référence sur les mécanismes de financement, précisant le positionnement de chaque mécanisme vis-à-vis d'une segmentation unique de la population à l'échelle nationale et des règles de gestion communes assurant une bonne articulation des outils proposés entre eux ; en assurer une mise à jour régulière.
- ▶ Communiquer de manière claire et centralisée sur l'offre issue des différents mécanismes publics de refinancement, par exemple par la mise en place d'un portail d'informations digital.
- ▶ Encourager la prise de participation croisée entre les différents mécanismes.
- ▶ Dans le cas de mécanismes de financement à vocation sectorielle (en particulier pour l'agriculture), leur inscription dans une structure de financement à visée plus large, couvrant d'autres besoins financiers (recherche, accompagnement technique, infrastructures) peut faciliter la mise en place coordonnée des financements sur le terrain.

## **Recommandations visant une efficacité opérationnelle optimale des mécanismes**

### **Objectifs**

- ▶ Assurer une gestion opérationnelle fluide et souple,
- ▶ Minimiser les coûts de gestion des mécanismes.

### **Moyens**

- ▶ Privilégier la mise en place de mécanismes autonomes dans leur gestion opérationnelle. La bonne mobilisation des fonds devrait être cadrée par des règles de gestion claires, par une gouvernance professionnelle (notamment pour les comités d'octroi) et par des audits/évaluations externes réguliers plutôt que par l'implication directe d'un ou plusieurs ministères dans les processus d'octroi (voir plus d'éléments en 6.1.1, 2 et 3 pour assurer cette mise en place).
- ▶ Rechercher l'efficacité opérationnelle en confiant des fonds issus de différents ministères à une même structure de gestion, ce qui n'empêche pas chaque ministère de dicter ses propres règles d'allocation et de reporting sur les fonds confiés. Dans le cas où les ministères choisissent de doter la structure, ils peuvent participer à la gouvernance du mécanisme.