

Résumé

Sujet

L'étude a pour objet l'évaluation finale de la performance du premier **Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance** couvrant la période de 2005 à 2010. Elle vise à fournir une **évaluation globale indépendante** du Programme et à identifier les principaux enseignements et les **recommandations** pour de futurs programmes en microfinance.

Méthodologie

L'évaluation a suivi une approche consistant en trois phases: elle a démarré par une étude documentaire, qui fut suivie de visites sur le terrain et enfin de travail de synthèse. L'étude a commencé par la reconstruction de la hiérarchie des objectifs du Programme sous la forme d'une **Logique d'intervention**. Cela a contribué à définir les **Questions d'évaluation** ainsi que les Critères de jugement et Indicateurs correspondants. L'étude détaillée des documents relatifs à toutes les interventions du Programme a alors été réalisée sur cette base, ce qui a permis la formulation de constats préliminaires et d'hypothèses à tester et l'identification des informations manquantes à ce stade, avant d'entreprendre la phase de terrain. Cette dernière a inclus des **missions au Cameroun, au Rwanda, au Kenya, à la Jamaïque et à la 5^{ème} Conférence africaine sur la microfinance, en Éthiopie**. L'évaluation a combiné différents outils et sources d'information, dont **140 documents** et **100 entretiens** avec des représentants du siège et des Délégations de la CE, du CGAP, du Secrétariat ACP, de la BEI, des partenaires de mise en œuvre, des

institutions de microfinance, des clients finaux, et d'autres parties prenantes au Programme et acteurs du secteur en Europe et dans les pays ACP.

Contexte

Le secteur de la microfinance a considérablement changé au cours de la dernière décennie. Il y a eu une forte croissance du nombre d'emprunteurs et du nombre d'institutions de microfinance reconnues. Cette croissance est liée notamment à l'arrivée de nouveaux acteurs dans le secteur, à l'émergence de nouveaux produits et services en plus du microcrédit et à des avancées technologiques. Les faiblesses du secteur sont devenues manifestes au moment de la crise financière et économique mondiale de 2008. Cette évolution du contexte a eu des implications significatives sur le rôle des bailleurs de fonds actifs en microfinance.

Du côté de la Commission européenne (CE), une évaluation par des pairs a été réalisée en 2003. Elle a été relativement critique sur les activités de la CE en microfinance. Suite aux recommandations de cette évaluation la CE a décidé de concentrer son aide sur le renforcement des capacités et de réduire progressivement son financement direct de lignes de crédit en microfinance.

Le Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance a été lancé dans ce contexte comme le programme-phare de la CE en microfinance, dédié au renforcement des capacités et à la diffusion des bonnes pratiques dans les pays ACP, en collaboration avec le CGAP (Groupe consultatif d'assistance aux pauvres).

Aperçu général du Programme

Le Programme disposait d'un budget total de 15 millions € du 9^{ème} Fonds européen de développement (FED) pour la période 2005-2010. Le but de ce programme était de fournir une contribution durable à la réduction de la pauvreté via le développement d'une gamme de services financiers répondant mieux aux besoins des pauvres.

Le Programme comportait des interventions aux niveaux macro, méso et micro dans divers pays et, dans certains cas, au niveau de sous-régions ou de l'ensemble des pays ACP.

Le Programme se déclinait en trois composantes :

- Composante 1 : le renforcement des capacités d'institutions et de réseaux de microfinance. 8,4 m€ ont été alloués à des subventions directes au travers d'un appel à propositions et d'accords de financement avec des organisations partenaires sélectionnées ;
- Composante 2 : la promotion de l'utilisation de *ratings* et le renforcement des systèmes d'information de gestion dans le secteur de la microfinance des pays ACP. Soutien à hauteur de 1,9 m€ au travers du Fonds de notation des institutions de microfinance (*Rating Fund*) et du Programme pour les systèmes d'information de gestion (*IS Program*);
- Composante 3 : l'amélioration de la transparence et de l'efficacité du secteur de la microfinance. Contribution de 3 m€ au programme de travail du CGAP.

Appréciation générale

L'appréciation générale du Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance est qu'il a clairement contribué aux progrès réalisés dans le secteur de la microfinance des pays ACP, en termes de renforcement des capacités des institutions de microfinance et aussi, tout particulièrement, en termes de renforcement des connaissances et des pratiques de la communauté mondiale de la microfinance. Cette appréciation positive est quelque peu nuancée par le fait que la pérennité d'une partie des résultats du Programme est incertaine, surtout pour les réseaux ainsi que les institutions de microfinance (IMF) de second rang ayant des difficultés structurelles.

Conclusions et enseignements

L'évaluation a établi neuf conclusions et sept enseignements spécifiques.

C1 : Pertinence du Programme

Le Programme a répondu à un besoin réel de financement par subventions pour le renforcement de capacités dans le domaine de la microfinance dans les pays ACP. Son approche s'est fondée sur les bonnes pratiques de la communauté internationale de la microfinance en vigueur à l'époque. Cette approche a été toutefois peu ciblée, eu égard à l'étendue géographique du Programme (78 pays ACP), au budget disponible (15 m€) et à la durée du Programme (5 ans) ; cela a affecté la visibilité du Programme, à la différence d'autres bailleurs de fonds dont le domaine d'intervention est plus aisément identifiable (voir C9).

En outre, alors que l'attention accordée à la performance sociale s'est considérablement accrue au cours des dernières années dans le secteur de la microfinance, davantage aurait pu être accompli par le Programme à cet égard.

C2 : Pertinence d'un programme-phare en microfinance

Un programme-phare en microfinance était pertinent pour contribuer directement et indirectement aux connaissances et aux pratiques de la communauté de la microfinance dans son ensemble, au-delà des seuls bénéficiaires directs, ainsi que pour renforcer à la fois la capacité de la CE et son image en microfinance.

C3 et C4 : Efficacité et durabilité

Le Programme a contribué à faire progresser le secteur de la microfinance à trois niveaux. Au niveau macro, il a contribué financièrement aux améliorations obtenues par le CGAP en matière de politique publique en microfinance de pays ACP. Au niveau méso, il a soutenu financièrement le développement de services de notation et l'emploi de systèmes d'information de gestion, et a contribué directement à la création et au renforcement de réseaux de microfinance. Au niveau micro, il a contribué au renforcement des capacités des institutions de microfinance de modèles variés, y compris par l'introduction de nouveaux produits ou services au sein d'IMF existantes, par la création de deux nouvelles IMF (*greenfields*) et par l'extension de l'offre de produits et services existants de certaines IMF dans quatre zones géographiques qui ne disposaient pas auparavant de tels produits et services de microfinance. Dans de nombreux cas, il est légitime d'attribuer ces réalisations au soutien du Programme. La pérennité d'une partie des

résultats du Programme est en revanche incertaine, notamment pour les réseaux et les IMF de second rang ayant des difficultés structurelles. Pour ceux-ci, les montants et la durée des subventions et de l'assistance technique accordées n'étaient pas suffisants pour une résolution durable des problèmes.

C5 : Impact

Le Programme a eu un certain niveau d'impact sur l'emploi par les clients finaux d'une plus large gamme de produits ou de services de microfinance. Cependant, les informations disponibles ne permettent pas d'avoir une vision complète sur ce point, en raison du manque de données de suivi ou du lien relativement indirect entre certaines actions et les objectifs globaux du Programme.

C6 : Efficience

La CE a utilisé de manière globalement rationnelle les ressources financières disponibles, dans la mesure où le Programme a été géré avec l'expertise nécessaire et a appliqué les bonnes pratiques du CGAP. L'emploi innovant de contrats de performance a aussi permis un bon rapport coût/efficacité.

C7 : Coordination

La mise en place du Programme a été bien coordonnée avec les autres bailleurs de fonds, le Programme étant conçu et géré en étroite partenariat avec le CGAP et la BEI suite à l'évaluation par des pairs de 2003. Le Programme a aussi financé des initiatives multi-bailleurs tels que le programme de travail du CGAP, le Fonds de notation et le Programme pour les systèmes d'information de gestion. Néanmoins, au niveau des interventions spécifiques du Programme, les constats concernant la coordination sont plus mitigés.

C8 : Cohérence

Le Programme a été cohérent par rapport à l'approche générale de la CE en microfinance, consistant en du financement par subventions pour le renforcement des capacités. Toutefois, la cohérence des activités sur le terrain de ce programme-phare par rapport à la coopération bilatérale de la CE dans les pays concernés a souvent été limitée, malgré les efforts du Programme. Néanmoins, le Programme a contribué activement à l'amélioration des mécanismes structurels de capitalisation de la CE en microfinance, ce qui a, à son tour, bénéficié à d'autres interventions.

C9 : Visibilité

Le Programme a amélioré l'image et la visibilité de la CE en microfinance, mais dans une relativement faible mesure. Les principales difficultés rencontrées sont liées à la fragmentation des objectifs, à la grande diversité thématique et géographique du financement et au manque d'une stratégie de communication forte.

Enseignements

Les **enseignements** spécifiques suivants, complémentaires aux Conclusions, se fondent sur les pratiques – bonnes ou mauvaises – observées dans le Programme : (i) **la réalisation de diagnostics initiaux solides a été d'une importance primordiale pour la réussite des interventions du Programme** ; (ii) **les contrats de performance ont été une mesure incitative réelle pour l'obtention des résultats et se sont révélés d'utiles outils de suivi**; (iii) **le partenariat avec le CGAP a été précieux** ; (iv, v) **du personnel et des partenaires de grande qualité ont largement contribué à la réussite du Programme** ; et (vi) **le soutien à**

plusieurs niveaux (macro, méso, micro) a été particulièrement utile dans les Caraïbes et dans le Pacifique.

Recommandations

Les recommandations suivantes, établies sur la base de la performance du Programme 2005-2010, s'adressent à la CE et aux gestionnaires de futurs programmes – le chapitre 6 en définit l'importance et l'urgence.

Envisager une suite au Programme.

Le financement par subventions reste nécessaire dans le secteur de la microfinance dans les pays ACP à des fins spécifiques, notamment en termes de subventions intelligentes (« *smart subsidies* ») ; par conséquent, la CE a encore un potentiel de valeur ajoutée dans ce domaine. (R1)

Continuer l'engagement en faveur des bonnes pratiques.

Continuer à appliquer explicitement les bonnes pratiques en vigueur en microfinance, en particulier pour les programmes-phares, en collaboration avec des spécialistes reconnus dans le domaine, comme cela a été fait dans le Programme. Continuer également à capitaliser et partager les enseignements d'un programme-phare afin d'en faire bénéficier les autres interventions de la CE en microfinance. (R2)

Définir un ciblage clair avec des objectifs réalistes.

Faire en sorte que les objectifs du programme soient clairs et spécifiques, qu'ils soient aussi réalistes, et qu'ils tiennent compte de la valeur ajoutée de la CE dans le domaine de la microfinance. En termes d'objectif global, il serait pertinent qu'un programme-phare de la CE se concentre par exemple sur une catégorie spécifique de clients finaux, ou sur le lien entre

l'inclusion financière et certains autres domaines de développement. (R3)

Continuer de consulter les Délégations de l'UE en particulier lorsqu'une intervention d'un programme multi-pays géré au niveau du siège est considérée dans un pays. Il faut par ailleurs s'assurer que les Délégations aient un intérêt spécifique et une capacité structurelle en microfinance si elles sont envisagées pour des activités de suivi ou de visibilité locale, et pour faciliter la cohérence et les synergies possibles avec la coopération bilatérale de la CE. (R4)

Élargir l'utilisation et améliorer les modalités des contrats de performance. Continuer la pratique innovante de la CE en microfinance de contrats de performance avec les bénéficiaires, car cette méthode s'est révélée être efficace, efficiente et appréciée tout à la fois du bailleur de fonds et des partenaires de mise en œuvre. (R5)

Assurer une évaluation indépendante des interventions, afin de garantir l'évaluation impartiale de l'atteinte des objectifs. (R6)

Encourager activement toute contribution aux réflexions de la communauté internationale de la microfinance. La CE devrait aussi exploiter davantage le potentiel d'échange dans le cadre de ses interventions, dans le contexte des 'subventions intelligentes' profitant à la communauté de la microfinance au sens large ; cela contribuerait aussi à améliorer la visibilité de la CE. (R7)

Intégrer pleinement la dimension de durabilité. Veiller à ce que la dimension de durabilité, y compris la viabilité

financière et la durabilité opérationnelle, soit activement intégrée dans le programme global et ses interventions individuelles. (R8)

Intégrer pleinement la dimension de l'impact. Tout comme pour la durabilité, veiller à ce que l'objectif global en termes d'impact attendu soit mis en évidence dans tout le programme et soit intégré dans les interventions individuelles. (R9)

Augmenter la cohérence avec les autres programmes de la CE. Outre la R4 relative à la cohérence au niveau national, il serait également profitable tant à la CE qu'aux bénéficiaires de renforcer la cohérence et les synergies entre un nouveau programme-phare de la CE dans le domaine de la microfinance et les autres interventions de la CE dans ce domaine. (R10)

Poursuivre et renforcer la coordination. Poursuivre l'étroite coordination avec les partenaires clés et les autres bailleurs de fonds dès la phase de conception. Veiller aussi à ce que les interventions individuelles soient bien coordonnées au niveau de la mise en œuvre. Envisager par ailleurs de constituer des partenariats spécifiques avec d'autres bailleurs de fonds ou investisseurs. (R11)

Développer une approche plus active de la CE concernant la visibilité. Pour les programmes de microfinance dans lesquels la visibilité de la CE ou du Secrétariat ACP revêt une importance particulière, cet objectif serait nettement plus facile à atteindre si une approche globale concernant la visibilité était développée dès la phase de conception, par exemple en termes de ciblage, de potentiel de communication et de ressources. (R12)

Continuer la consolidation des capacités de la CE en microfinance, afin de pouvoir, dans le cadre de programmes-phares, assurer une prise de décision et fournir du soutien tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel ; l'objectif étant aussi de transférer les enseignements entre de tels programmes et les autres interventions de la CE. Dans ce but, il paraît souhaitable d'augmenter le temps consacré à la microfinance au sein de la CE, dans une perspective à plus long terme. (R13)

Poursuivre la consolidation de la capacité du Secrétariat ACP en microfinance. Tout comme pour la CE, il est recommandé de poursuivre le renforcement de la capacité du Secrétariat en microfinance. En particulier, il serait utile que les membres du personnel du Secrétariat aient aisément accès à de l'expertise en matière de microfinance, en particulier via les mécanismes de capitalisation de la CE et du CGAP (y compris par des formations). (R14)