

*Évaluation finale
du Programme-cadre UE/ACP
sur la Microfinance*

Rapport final

Janvier 2012

Évaluation pour la Commission européenne



Contrat cadre pour
la synthèse et les études d'évaluation thématiques
multi-pays et des stratégies régionales / pays dans
le domaine de la coopération extérieure

LOT 1

Études d'évaluation multi-pays
des secteurs économiques / thèmes
de la coopération extérieure de la CE

Réf. : EuropeAid/122888/C/SER/Multi

Évaluation finale du Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance

Rapport final

Ce rapport a été réalisé par

Janvier 2012

Ce rapport a été réalisé par ADE.

L'auteur assume la seule responsabilité de ce rapport établi pour le compte de la Commission européenne.

Le rapport ne reflète pas nécessairement les opinions de la Commission européenne.

Table des matières

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

GLOSSAIRE

RÉSUMÉ

1. OBJECTIFS ET CHAMP D'APPLICATION.....	1
2. RÉSUMÉ DU CONTEXTE ET BREF APERÇU DU PROGRAMME	3
2.1 CONTEXTE DE L'APPUI DE LA CE EN FAVEUR DU SECTEUR DE LA MICROFINANCE.....	3
2.2 APERÇU GÉNÉRAL DU PROGRAMME	6
2.3 LOGIQUE D'INTERVENTION DU PROGRAMME	13
3. MÉTHODOLOGIE.....	19
3.1 PROCESSUS D'ÉVALUATION	19
3.2 COLLECTE DES DONNÉES.....	19
4. RÉPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION.....	23
4.1 QE 1 SUR LA PERTINENCE	25
4.2 QE 2 SUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES IMF	31
4.3 QE 3 SUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS D'AUTRES ACTEURS.....	36
4.4 QE 4 SUR LE SECTEUR DE LA MICROFINANCE	42
4.5 QE 5 SUR L'EFFET DE LEVIER	47
4.6 QE 6 SUR LES SERVICES FINANCIERS.....	52
4.7 QE 7 SUR LA SÉLECTION DES BÉNÉFICIAIRES.....	56
4.8 QE 8 SUR LA FERTILISATION CROISÉE	60
4.9 QE 9 SUR LA CONFIGURATION INSTITUTIONNELLE.....	63
4.10 QE 10 SUR LA CAPACITÉ DE LA CE ET DU SECRÉTARIAT ACP.....	69
5. CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS	75
5.1 APPRÉCIATION GLOBALE.....	75
5.2 CONCLUSIONS	75
5.3 ENSEIGNEMENTS	86
6. RECOMMANDATIONS	89

Liste des Annexes

ANNEXE 1 :	TERMES DE RÉFÉRENCE
ANNEXE 2:	QUESTIONS D'ÉVALUATION
ANNEXE 3 :	FICHES D'INTERVENTION
ANNEXE 4 :	GRILLE DE COLLECTE DES DONNÉES
ANNEXE 5 :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE 6 :	BIBLIOGRAPHIE
ANNEXE 7 :	RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION (FORMAT DU CAD-OCDE)

Liste des Encadrés

ENCADRÉ 1 :	PERFORMANCE SOCIALE	27
ENCADRÉ 2 :	FEED-BACK DU TERRAIN – FORUM POLITIQUE DE L'AFRIQUE CENTRALE	41
ENCADRÉ 3 :	EXEMPLES DE NOUVEAUX PRODUITS ET SERVICES INTRODUITS PAR DES IMF SOUTENUES PAR LE PROGRAMME	53

Liste des Illustrations

FIGURE 1 :	ACCORD DE FINANCEMENT DU PROGRAMME – LIGNE DU TEMPS.....	6
FIGURE 2 :	PAIEMENTS CUMULATIFS EFFECTUÉS PAR COMPOSANTE DU PROGRAMME (M€)	10
FIGURE 3 :	LOGIQUE D'INTERVENTION RECONSTITUÉE – DIAGRAMME DES IMPACTS ATTENDUS	15
FIGURE 4 :	PROCESSUS D'ÉVALUATION	19
FIGURE 5 :	PRINCIPALES SOURCES D'INFORMATION ET PRINCIPAUX OUTILS	20
FIGURE 6 :	PRINCIPAUX RÉSULTATS DU PROGRAMME	79
FIGURE 7 :	RECOMMANDATIONS.....	89

Liste des Tableaux

TABLEAU 1:	ENGAGEMENTS DU PROGRAMME ET DÉPENSES PAR ACTIVITÉ	8
TABLEAU 2:	COMPOSANTE 1B, AXÉE SUR L'OFFRE : BREFS DESCRIPTIFS DES INTERVENTIONS	12
TABLEAU 3:	CADRE LOGIQUE DU PROGRAMME.....	14
TABLEAU 4:	VUE D'ENSEMBLE DES QUESTIONS D'ÉVALUATION	24
TABLEAU 5:	APPUI DU PROGRAMME AUX RÉSEAUX D'IMF.....	37
TABLEAU 6:	APPUI APPORTÉ PAR LE PROGRAMME AUX PRESTATAIRES DE SERVICES LOCAUX.....	39
TABLEAU 7:	CONTRIBUTIONS DU PROGRAMME À L'AUGMENTATION DES CONNAISSANCES SUR LA MICROFINANCE DE DÉCIDEURS ET FAISEURS D'OPINION	40
TABLEAU 8:	DIVERSITÉ DU FINANCEMENT DES BÉNÉFICIAIRES	48
TABLEAU 9:	ATTEINTE DES OBJECTIFS DANS LES CONTRATS DE PERFORMANCE	67

Liste des abréviations, sigles et acronymes

ACEP	Agence de crédit pour l'entreprise privée
ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
ADA	Appui au développement autonome (ONG)
AFD	Agence française de développement
AIDCO	Office de coopération EuropeAid
AMFIU	Association des institutions de microfinance de l'Ouganda
AMIR	Association des institutions de microfinance au Rwanda
APE	Accord de partenariat économique
ASF	Association de services financiers
AT	Assistance technique
BCEAO	Banque Centrale des États d'Afrique de l'Ouest
BEAC	Banque des États de l'Afrique Centrale
BEI	Banque européenne d'investissement
BID	Banque interaméricaine de développement
CAPAF	Programme de renforcement des capacités en Afrique francophone
Carib-Cap	Caribbean Microfinance Capacity Building Project
CBP	Programme de renforcement de capacité
CDB	Banque de développement des Caraïbes
CE	Commission européenne
CEMAC	Commission de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CFI	Corporation financière internationale
CGAP	Groupe consultatif d'assistance aux pauvres
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CIF-OIT	Centre international de formation de l'Organisation internationale du travail
CJ	Critère de jugement
CMFA	Alliance des Caraïbes pour la microfinance (Caribbean Microfinance Alliance)
CMN	Réseau des Caraïbes pour la microfinance (Caribbean Microfinance Network)
COBAC	Commission Bancaire de l'Afrique Centrale
Commission	Commission européenne
CVECA	Caisse Villageoise d'Épargne et de Crédit Autogérée
DEVCO	Direction générale du développement et de la coopération - EuropeAid

DfID	UK Department for International Development (département ministériel britannique pour le développement international)
DG	Direction générale de la Commission européenne
DID	Développement International Desjardins
DSP	Documents de stratégie pays
DSP	Développement du secteur privé
DSR	Document de stratégie régionale
DUE	Délégation de l'Union européenne
EM	État membre
ETP	Équivalent temps plein
FED	Fonds européen de développement
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FMO	Banque néerlandaise de développement
GR	Groupe de référence
I	Indicateur
IFI	Institutions financières internationales
IMF	Institution de microfinance
IPO	Introduction en bourse (<i>initial public offering</i>)
IS	Information System (système d'information)
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Banque allemande de développement)
LI	Logique d'intervention
m€	Millions d'euros
MBB	Microbanking Bulletin
MIF	Fonds d'investissement multilatéral
MIFED	Microfinance et Développement
MIX	Microfinance Information eXchange
MMW	Making Microfinance Work
OCDE-CAD	Organisation de coopération et de développement économiques - Comité d'aide au développement
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAR	Portefeuille à risque
PFIP	Programme d'inclusion financière du Pacifique
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSL	Prestataire de service local
QE	Question d'évaluation

RDC	République Démocratique du Congo
ROA	Rendement des actifs (Return on Assets)
SIG	Système d'information de gestion
SIDI	Solidarité Internationale pour le Développement et l'Investissement
TdR	Termes de Référence
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TIM	Triodos Investment Management BV
UE	Union européenne
UGP	Unité de gestion de projet
UOB	Urwego Opportunity Bank (au Rwanda)
USAID	United States Government Development and Humanitarian Assistance Agency
VIM	Véhicule d'investissement en microfinance

Glossaire

Ce glossaire comprend une liste non exhaustive de termes relatifs à la microfinance figurant dans ce rapport. Les définitions proviennent de différentes sources : le Glossaire bilingue du Portail Microfinance (affilié au Microfinance Gateway) réalisé par le GRET avec l'appui du CGAP¹, le glossaire du MixMarket² et les traductions du MixMarket/CGAP³, le glossaire du Guide des bonnes pratiques pour les organisations qui financent la microfinance du CGAP⁴, les Lignes directrices pour l'appui de la CE à la microfinance, le glossaire de la microfinance d'ACCION⁵ et le glossaire du Rapport final du Programme. Les termes anglais sont placés en italique à côté des termes français dans certains cas, par souci de clarté.

Autosuffisance opérationnelle (*operating self-sufficiency - OSS*)

Mesure de l'efficacité financière égale au total des revenus d'exploitation divisé par le total des frais administratifs et financiers. Si le chiffre est supérieur à 100, l'organisation évaluée est considérée comme opérationnellement autonome. En microfinance, les institutions opérationnellement autonomes sont capables de couvrir les frais administratifs avec les revenus provenant de leurs clients.

Autosuffisance financière (*financial self sufficiency – FSS*)

Total des revenus d'exploitation divisé par le total des frais administratifs et financiers, corrigé en fonction des prêts à faible intérêt et de l'inflation. En microfinance, les institutions financièrement autonomes disposent de revenus suffisants pour payer tous leurs frais administratifs, leurs pertes sur crédits, leurs pertes potentielles et leurs fonds.

Centrale des risques

Base de données fournissant des informations sur les consommateurs, notamment des données démographiques, les schémas de remboursement de différents types de crédit et l'historique des défaillances de remboursement.

Gouvernance

Processus par lequel un conseil d'administration, au travers des gestionnaires, guide une institution pour qu'elle remplisse sa mission et protège ses actifs.

Greenfield

Un *greenfield* est une nouvelle organisation de microfinance établie là où aucune n'existait précédemment.

¹ http://www.lamicrofinance.org/files/15217_file_Partie_I_jan07.pdf

² <http://www.themix.org/about-microfinance/glossary-terms>

³ http://www.lamicrofinance.org/files/25197_file_Indicateurs_MIX.pdf

⁴ <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.2746>

⁵ <http://www.accion.org/page.aspx?pid=257#g>

Institution de microfinance (IMF)

Institution financière qui cible les pauvres et les personnes à faibles revenus en tant que clientèle principale. Les IMF regroupent différents types d'institutions, des plus formelles (institutions agréées et soumises à une supervision prudentielle par les autorités bancaires du pays, à savoir les banques et les institutions financières non bancaires agréées telles que les sociétés financières) aux informelles (non enregistrées ou non officiellement reconnues par une autorité publique, telles que les groupes d'épargne communautaires, les prêteurs privés ou les collecteurs d'épargne non enregistrés). Elles incluent aussi les organisations semi-formelles (enregistrées et officiellement reconnues par une autorité publique mais non soumises à la supervision des autorités bancaires, telles que les coopératives, les ONG et les caisses d'épargne villageoises).

Microfinance

Fait référence à un large éventail de services financiers (le crédit, la mobilisation de l'épargne, les contrats d'assurance, les systèmes de paiement, etc.) visant à servir la population pauvre (généralement négligée par le système financier formel) composée à la fois de microentreprises et de ménages pauvres.

Passage en perte (abandon de créance) (*write-off*)

Montant total des prêts passés en perte au cours d'une période donnée. Un abandon de créance est une procédure comptable consistant à enlever le solde restant dû du portefeuille des prêts lorsque ces prêts sont reconnus comme non recouvrables.

Performance sociale

Traduction effective des objectifs sociaux d'une institution dans la pratique (actions, mesures correctives, résultats). En microfinance, la mission sociale relève de l'amélioration des conditions de vie des pauvres et des exclus, et de leurs familles, et de l'élargissement de l'éventail des opportunités offertes.

Portée (*outreach*)

Mesure de la couverture de la clientèle par une institution de microfinance dans des populations ou zones géographiques spécifiques.

Portefeuille à risque (PAR)

Mesure de la qualité globale du portefeuille de prêts d'une institution de microfinance. Le portefeuille à risque est calculé en évaluant une partie du portefeuille de prêts d'une organisation qui est jugée à risque parce que les remboursements sont tardifs. Le « PAR > X jours » réfère au capital restant dû pour des prêts avec des montants échus à plus de X jours divisé par l'encours brut de prêts ajusté.

Prestataire de service local

Personne physique ou société fournissant des services (p.ex. formation, consultance, mise en place de systèmes d'information de gestion) aux IMF et à d'autres acteurs de la microfinance, et ce localement, c'est-à-dire dans un seul et même pays.

Degré de portée (*depth of outreach*)

Degré auquel une organisation atteint les pauvres pour leur proposer des services financiers.

Rating

Le rating (ou notation) est une mesure de la qualité d'une institution de microfinance, y compris en termes de risques de crédit, performances financières, gestion générale et gestion des risques. Les ratings sont effectués par des agences de notation (agences de rating) sur demande de l'institution de microfinance en question.

Rating social

Évaluation indépendante de la performance sociale d'une organisation au moyen d'une échelle de rating standardisée. Le processus de rating social et l'échelle de rating peuvent être parallèles à ceux employés pour le rating financier. Un rating social complet comprend des informations au niveau des clients pour évaluer la portée et la qualité des services, et recueille ces informations dans le cadre de l'exercice de rating si l'IMF n'en dispose pas. Un rating social de base repose sur les renseignements disponibles, qui peuvent être constitués de données, par exemple le nombre de produits ou le montant moyen des prêts.

Rendement des actifs (*return on assets – ROA*)

Mesure de la rentabilité d'une institution de microfinance par rapport à ses actifs. Le rendement des actifs est calculé en divisant le produit d'exploitation net (moins les impôts) par le total des actifs détenus.

Système d'information de gestion (SIG) (*management information system - MIS*)

Système ou processus fournissant les informations nécessaires pour gérer efficacement une organisation. Un SIG et les informations qu'il produit sont généralement considérés comme des composantes essentielles d'une prise de décision prudente et raisonnable.

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)

1. Objectifs et champ d'application

La présente étude constitue l'évaluation finale du Programme-cadre UE-ACP sur la Microfinance, telle que planifiée dans l'Accord financier du Programme, signé le 10 mars 2004. Cette évaluation finale fait suite à l'évaluation à mi-parcours réalisée en avril-mai 2008. Elle a été commanditée par la Commission européenne (CE). Elle a été gérée par la Direction générale du développement et de la coopération - EuropeAid (DG DEVCO), plus spécifiquement par l'unité qui est désormais l'Unité E5 chargée des Programmes régionaux pour l'Afrique subsaharienne et les pays ACP.⁶

La présente évaluation finale a pour **sujet** le (premier)⁷ Programme-cadre UE-ACP sur la Microfinance (ci-après dénommé « le Programme »).

Les **objectifs** de la présente évaluation finale peuvent se résumer comme suit :

- fournir une **évaluation globale indépendante** de la performance du Programme ; *et*
- identifier les **principaux enseignements** et les recommandations pour la suite.

Le rapport final est structuré comme suit :

- Le chapitre 2 fournit un bref aperçu du **contexte** de l'appui de la CE dans le domaine de la microfinance, une **vue d'ensemble du Programme** et la **logique d'intervention** ;
- Le chapitre 3 présente la **méthodologie utilisée** pour l'évaluation ;
- Le chapitre 4 fournit les **réponses aux questions d'évaluation** ;
- Le chapitre 5 présente les **conclusions** et les **enseignements** ; *et*
- Le chapitre 6 présente les **recommandations**.

⁶ La présente évaluation finale a été commanditée en application du Contrat-cadre portant sur la réalisation d'études d'évaluation thématiques et sectorielles multi-pays, d'études d'évaluation régionales/nationales, et de travaux de synthèse et d'analyse dans le domaine de la coopération extérieure de la CE (FWC EVA 2007- Lot 1). En ce sens, elle diffère de la plupart des évaluations finales à court-terme de projets/programmes de la coopération extérieure de la CE, qui sont réalisées en application du Contrat-cadre Bénéficiaires (FWC BENE).

⁷ Un second Programme-cadre UE-ACP sur la Microfinance pour la période 2011-2014 a été lancé début 2011. Celui-ci n'est pas couvert dans la présente évaluation..

2. Résumé du contexte et bref aperçu du Programme

Le présent chapitre décrit les objectifs et activités du Programme et présente la reconstruction de la logique d'intervention. Le chapitre s'articule comme suit :

- La section 2.1 présente un bref aperçu du **contexte** de l'appui de la CE dans le domaine de la microfinance ;
- La section 2.2 fournit un aperçu général des objectifs et des **activités** du Programme ;
- La section 2.3 présente la **logique d'intervention** du Programme, qui structure ses différents niveaux d'objectifs.

2.1 Contexte de l'appui de la CE en faveur du secteur de la microfinance

Le secteur de la microfinance a considérablement changé au cours de la dernière décennie. Lors de ces dix dernières années, le secteur a connu une forte croissance, avec notamment une croissance annuelle moyenne de 21% du nombre d'emprunteurs au cours de la période 2003-2008⁸ et une augmentation du nombre total des institutions de microfinance (IMF) connues et reconnues, comme le montre la croissance du nombre d'IMF fournissant des données au Microfinance Information eXchange (MIX), qui est passé de 60 en 2002 à plus de 1900 en 2011.

Cette expansion a été facilitée par les avancées technologiques, par l'émergence de nouveaux modèles de microfinance en plus du microcrédit et par l'arrivée de nouveaux acteurs dans le secteur d'activité.⁹ Par exemple, l'augmentation de l'adoption des technologies de communication a entraîné des progrès en microfinance mobile, avec des services comme M-PESA (Kenya) qui ont attiré 10 millions de clients vers une large gamme de services de microfinance, y compris l'épargne et les transferts d'argent.¹⁰ Les nouveaux acteurs dans le secteur comprennent plusieurs grandes banques européennes et américaines, qui voient désormais des opportunités dans un secteur autrefois dominé par les prêteurs sans but lucratif. La réussite de l'émission d'actions ordinaires à destination du grand public par deux grandes institutions de microfinance, Compartamos (Mexique) en 2007 et SKS (Inde) en 2010, démontrent l'intérêt croissant que suscitent les institutions de microfinance commercialement viables.

En outre, plusieurs nouveaux problèmes sont apparus au cours des dernières années. Ils ont récemment été mis en évidence dans différentes études, notamment dans des documents du CGAP (Groupe consultatif d'assistance aux pauvres). Il s'agit des éléments suivants : (i) les crises de la croissance dans de nombreux pays comme l'Inde

⁸ *Microfinance at a Glance*, the Microfinance Information eXchange (2009)

⁹ *Lignes directrices pour l'appui de la CE à la microfinance*, CE, Office de coopération EuropeAid (2008), p.4

¹⁰ *Global Microscope on the Microfinance Business Environment 2010*, Economist Intelligence Unit (2010), p. 4

(notamment un cas couvert par les mass-médias internationaux) mais aussi dans des pays ACP comme l'Ouganda ; (ii) l'augmentation de la concurrence entre les fournisseurs de microfinance sur certains segments de la clientèle (p.ex. les micro-entrepreneurs urbains) ; (iii) les problèmes de protection de la clientèle (liés au surendettement ou à des pratiques de recouvrement discutables par exemple), entraînant la nécessité de promouvoir des outils de gestion de la performance sociale ; et (iv) la crise mondiale financière et économique de 2008-09, qui a révélé des faiblesses dans le secteur de la microfinance.

Cette évolution du contexte a des implications significatives quant au rôle des bailleurs de fonds actifs en microfinance. Le CGAP a aidé plusieurs bailleurs de fonds offrant de l'aide publique au développement (APD), y compris la Commission européenne, à mieux comprendre l'évolution du secteur de la microfinance, et les a aidés à définir des réponses politiques adéquates. Dans ce processus, le CGAP a aidé un certain nombre de bailleurs de fonds d'APD en microfinance à réaliser une évaluation par les pairs (peer review) en 2002-2003, afin d'évaluer le niveau d'adaptation des politiques aux changements dans le secteur.

Un des principaux résultats des évaluations par les pairs a été le consensus quant au fait que le manque de liquidités *ne constitue un obstacle majeur à l'accès aux pauvres que dans certains cas bien spécifiques*, par exemple en milieu rural ou dans des zones reculées. Hormis ces cas, **la principale difficulté est d'utiliser les liquidités disponibles de manière attrayante pour les investisseurs commerciaux.**¹¹ En conséquence, les organisations bailleuses de fonds ont été encouragées à se concentrer sur les domaines à avantage concurrentiel, par exemple le développement des capacités des parties prenantes à la microfinance, au lieu de financer directement des lignes de crédit pouvant également être fournies par des institutions financières internationales ou locales.

L'appui de la Commission européenne en faveur de la microfinance dans les pays en voie de développement a été étudié dans le cadre d'une évaluation par les pairs (peer review) en 2003. L'évaluation par les pairs a couvert 270 opérations de microfinance dans 17 services d'EuropeAid.¹² Elle a estimé que cette profusion d'opérations ne s'est pas accompagnée d'une vision cohérente du rôle de la microfinance dans le développement des pays tiers, ni du rôle de la CE en microfinance. En outre, alors que de nombreuses opérations d'EuropeAid comportaient une composante de microcrédit, la Revue croisé a jugé que la microfinance proprement dite n'était pas un domaine prioritaire de la politique de développement de la CE, ni dans les Documents de stratégie pays (DSP), ni dans les lignes budgétaires et systèmes de surveillance examinés.

L'évaluation par les pairs en 2003 a formulé plusieurs recommandations à la Commission pour l'aider à surmonter ces difficultés et à s'adapter à l'évolution du paysage de la microfinance. Les recommandations comprenaient les éléments suivant : (i) l'engagement en faveur d'une vision claire du rôle de la CE en microfinance ; (ii) l'identification et l'établissement de partenariats stratégiques pour ses activités de microfinance ; (iii) l'amélioration du contrôle de la qualité et de la redevabilité, entre autres à travers la publication de lignes directrices visibles et d'indicateurs de performance clairs ;

¹¹ *Lignes directrices pour l'appui de la CE à la microfinance*, CE, Office de coopération EuropeAid (2008), p.5

¹² Commission européenne (CE), Lettre de la CE à la direction – Version éd., 30 juin 200.

(iv) le renforcement de la capacité technique du personnel chargé de la microfinance au sein d'EuropeAid.

Depuis la publication de l'évaluation par les pairs, la Commission a modifié son approche de la microfinance, entre autres par les démarches suivantes :

- En mars 2004, la Commission a annoncé le retrait progressif du financement direct de lignes de crédit en microfinance, afin de se concentrer, au lieu de cela, sur le renforcement des capacités d'acteurs de la microfinance (en plus du financement d'institutions de microfinance soutenues par des interventions d'ONG).¹³
- En janvier 2005, la Commission et le Secrétariat ACP ont lancé le Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance, afin de se concentrer sur le renforcement des capacités des institutions de microfinance et des acteurs du secteur, ainsi que sur la diffusion des bonnes pratiques dans le domaine.
- En 2008, EuropeAid a publié des Lignes directrices officielles pour l'appui de la CE en faveur de la microfinance, fournissant ainsi au personnel d'EuropeAid des exemples d'indicateurs de performance et de bonnes pratiques en matière d'appui aux activités de microfinance.

Le Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance est, par conséquent, un élément du large soutien de la CE en faveur du secteur de la microfinance. En effet, le montant total estimé de la contribution de la CE à la microfinance s'élevait à environ 200 m€ ces dernières années, soit plus de dix fois le budget du Programme proprement dit.

Néanmoins le Programme a été le premier programme de la CE entièrement consacré à la microfinance ; depuis lors, il a été suivi par quelques programmes spécifiques, notamment au Niger ou en Asie.

L'évaluation à mi-parcours de 2008 a estimé que le Programme avait bien atteint son objectif d'amélioration de l'efficacité globale des opérations de microfinance dans les pays ACP à travers le renforcement institutionnel, les notations (*ratings*) en microfinance et l'augmentation de l'efficacité et de la transparence générale du marché de la microfinance. À l'époque de cette évaluation, plusieurs des objectifs à 5 ans du Programme avaient déjà été atteints. Les objectifs restants étaient classés comme « en bonne voie » et devant être atteints à la fin du Programme.

Le reste du présent chapitre examine plus en détail les interventions du Programme au cours de sa durée entière et présente la logique d'intervention du Programme.

¹³ *Director-General Instruction Note 3959* d'EuropeAid (4 mars 2004)

2.2 Aperçu général du Programme

Cette section fournit une vue d'ensemble des objectifs, de la structure et des activités du Programme.

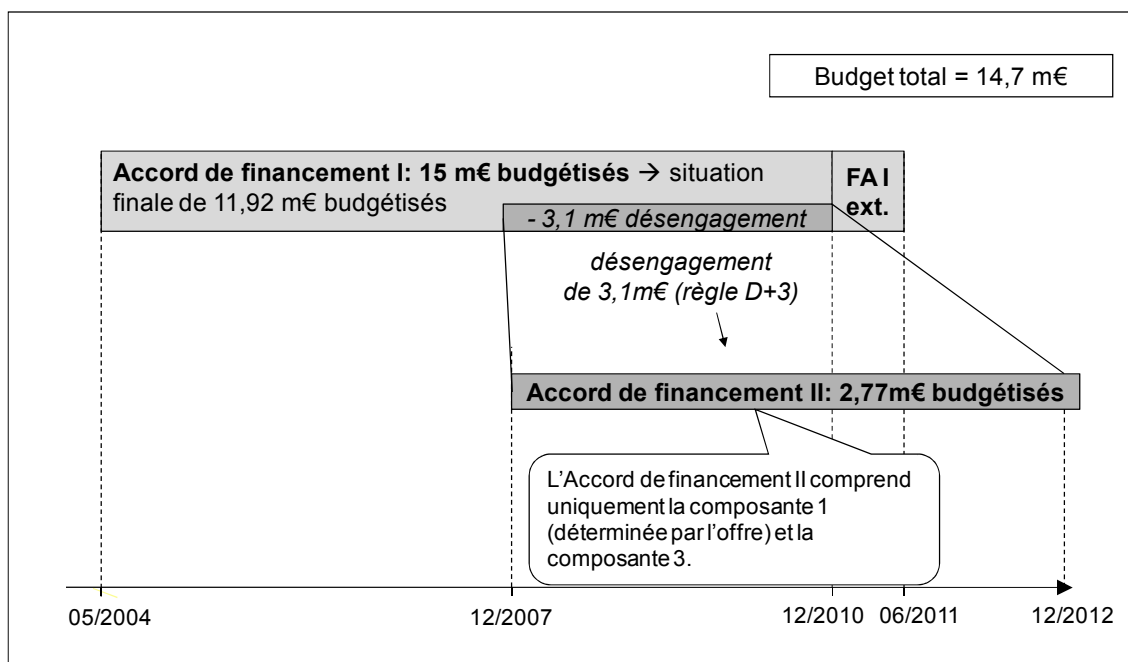
Le Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance a été le premier programme de la CE entièrement consacré à la microfinance. Il a été lancé en 2005 avec un **budget de 15 m€** pour la période 2005-2010, provenant en totalité du 9^{ème} Fonds européen de développement. Le but du programme était de fournir une contribution durable à la réduction de la pauvreté et au développement, au travers d'une gamme de services financiers répondant mieux aux besoins des pauvres dans les pays ACP.

Le Programme n'a pas fourni de capital aux institutions de microfinance prises individuellement afin que celles-ci le prêtent à leur tour aux clients. En revanche, il a fourni des subventions et un financement aux activités visant à professionnaliser une série d'acteurs de la microfinance, y compris les institutions de microfinance et leurs réseaux, les agences de notation, les superviseurs, les régulateurs, les décideurs et les journalistes financiers. **Les interventions du Programme se sont déroulées à trois niveaux :**

- **Le renforcement direct des acteurs de la microfinance** au travers du lancement d'un appel à propositions et d'accords additionnels avec des organisations partenaires spécifiques;
- **L'appui financier au Fonds de notation (*Rating Fund*) et au Programme pour les systèmes d'information de gestion (*IS Program*) du CGAP ;**
- **Une contribution financière au Programme de travail du CGAP** pendant la durée de l'exécution du Programme.

Le budget final du Programme s'est élevé à 14,7 m€. Ce chiffre a été réparti en deux accords de financement entre la CE et les États ACP : l'Accord de Financement I (Accord n° 9111/REG) signé le 17/05/2004 et l'Accord de Financement II (Accord n° 9868/REG) signé le 21 décembre 2007. L'illustration ci-dessous montre la répartition des finances entre ces deux accords, ainsi que leurs dates de début et de fin :

Figure 1: Accord de financement du Programme – Ligne du temps



Comme le montre l'illustration ci-dessus, l'Accord de financement initial (AF I) a été prolongé de six mois afin de permettre de réaliser les activités de la phase de clôture, pour se terminer en juin 2011¹⁴. Toutefois, suivant le désengagement de 3,1 m€ par la CE en 2007, selon la règle D+3, un second Accord de financement (AF II) a été signé, pour la période de décembre 2007 à décembre 2012, avec une partie des fonds désengagés. En raison de l'écart entre le total des fonds désengagés et la somme allouée à l'AF II, le budget final global du Programme s'est élevé à 14,7 m€, soit 300 000 € de moins qu'initialement budgétisé.

Le Programme était dirigé par un Coordinateur détaché à la CE par le CGAP. Le Coordinateur était également en charge du secrétariat du Comité de pilotage, composé du Secrétariat ACP, de la CE et du CGAP avec la BEI en tant que membre observateur dépourvu de droit de vote. Le Comité de pilotage s'est réuni sur base annuelle et a reçu de la part du Coordinateur des rapports de suivi réguliers (tous les trois mois pendant les trois premières années, puis trois fois par an au cours de la quatrième, de la cinquième et de la sixième année).

Le Programme se déclinait en trois composantes principales :

- *Composante 1* : consolider les capacités et renforcer les acteurs de la microfinance, comprenant (a) une composante axée sur la demande et (b) une composante axée sur l'offre ;
- *Composante 2* : soutenir les ratings et les systèmes d'information de gestion en microfinance et en stimuler l'amélioration ; *et*
- *Composante 3* : renforcer la transparence et l'efficacité du secteur de la microfinance.

En outre, certaines autres activités ont été entreprises, notamment un événement d'apprentissage par les pairs (*Peer Learning Event*), des études, ainsi que la diffusion, l'évaluation et l'audit du Programme.

L'annexe 3 fournit un résumé complet de chaque intervention, y compris les objectifs, les activités et les résultats.

Le Tableau 1 ci-dessous présente l'allocation des fonds par activité et par composante du Programme. Cela inclut les activités dans le cadre des Accords de financement I et II.

¹⁴ La période d'exécution additionnelle (janvier 2011 - juin 2011) comprenait uniquement les activités de la phase de clôture (c'est-à-dire l'évaluation, l'audit et la clôture du contrat), avec toutes les activités de la phase opérationnelle (c'est-à-dire les activités principales du Programme) finalisées à la date du 30 juin 2009. Les phases opérationnelles et de clôture sont définies intégralement dans l'Accord de financement I, Annexe 1, Article 4.

Tableau 1: Engagements du Programme et dépenses par activité

Activités	Partenaires contractuels	Total budgétisé (€)	Budget engagé (€)	Budget déboursé (€)
Composante 1: Développement des capacités		8 417 734	8 422 513	7 267 266
Composante 1(a): Développement des capacités axé sur la demande		6 580 092	6 584 871	5 855 186
Diversification des produits et services financiers				
	Urwego		276 766	221 413
	Opportunity International UK		825 318	760 250
Application des nouvelles technologies				
	ProCredit		470 000	127 159
Expansion aux zones rurales et isolées				
	Aquadev		503 149	398 696
	MIFED		845 731	830 055
	KDA		295 000	256 757
	SIDI		788 789	788 789
Renforcement de la transparence				
	Triodos International et Facet		394 000	348 371
	AMFIU		295 986	270 200
Création de banque de microfinance				
	LFS Financial Systems		1 000 000	967 366
	Horus Development Finance		890 132	886 130
Composante 1(b): Développement des capacités axé sur l'offre		1 889 270	1 837 642	1 412 080
Carib-Cap	BID		420 000	380 000
PFIP	PNUD		500 000	458 691
Forums sur les politiques en Afrique centrale	Mostra		69 295	55 436
Formation des acteurs de la microfinance	CIF-OIT		648 387	397 977
Formation sur le journalisme financier	Transtec		199 960	119,976
Composante 2 : Soutenir et promouvoir l'emploi de ratings et renforcer les systèmes d'information de gestion des IMF des pays ACP		1 875 000	1 875 000	1 875 000
Rating Fund	CGAP		1 075 000	1 075 000
IS Program	CGAP		800 000	800 000
Composante 3 : Renforcer la transparence et l'efficacité dans le secteur de la microfinance		3 000 000	3 000 000	3 000 000
Contribution au Programme de travail du CGAP	CGAP		3 000 000	3 000 000
Coordination		740 000	740 000	740 000
Autres (évaluation à mi-parcours, <i>Peer Learning Event</i> , communication, évaluation, audit, frais divers)		599 212	293 764	209 901
TOTAL		14 683 574	14 331 277	13 092 167

Source : ADE, sur la base du Rapport final du Programme

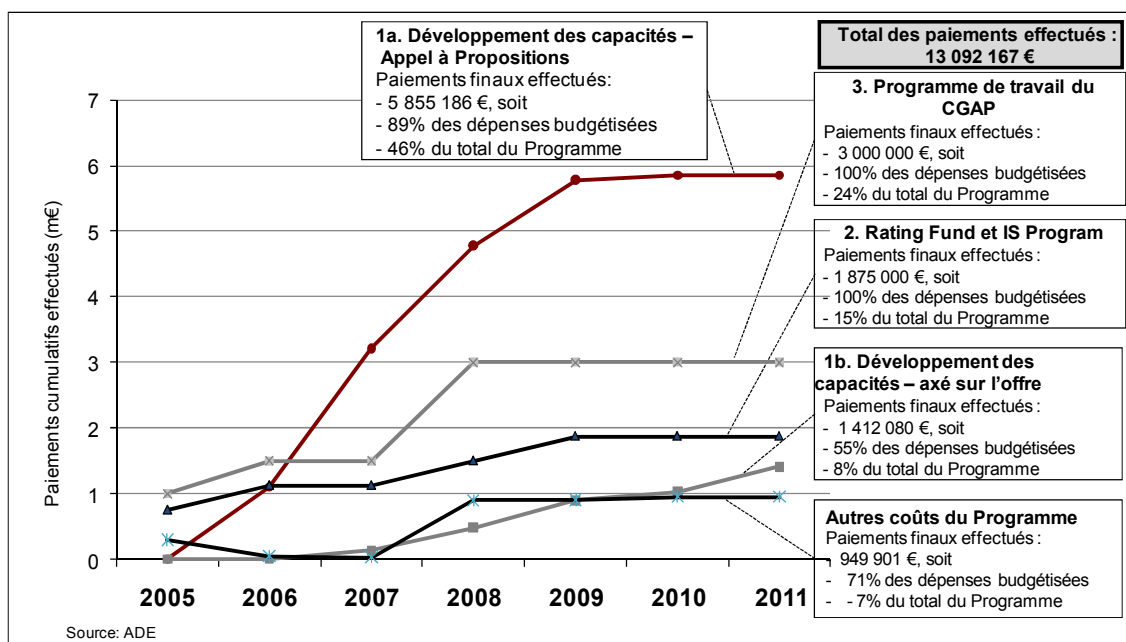
Comme le montre le tableau, le montant total budgétisé pour le Programme s'est élevé à 14,7 m€, conformément à la Figure 1 ci-dessus. Cela correspond au montant des fonds prévus pour le Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance. Dans ce budget, un total de 14 331 277 € a été réellement engagé pour des contrats, des accords de contribution et des subventions directes. Enfin, parmi les fonds engagés, 13 092 167 € ont été versés aux bénéficiaires et aux contractants. La différence entre les sommes dépensées et les montants engagés (qui s'élève à 9% de ces derniers) est due au fait que les dépenses finales sont déterminées par les dépenses admissibles rapportées par les bénéficiaires.

Comme le décrit le tableau, la **Composante 1 a été de loin la composante la plus importante, représentant à elle seule 59% du total des sommes engagées du Programme**. L'appel à propositions a représenté 78% du total de la Composante 1, avec 22% engagés au travers de la sous-composante axée sur l'offre.

La contribution au programme de travail du CGAP a représenté 21% du total des sommes engagées du Programme, alors que l'appui au *Rating Fund* et à l'*IS Program* a représenté 13%. Les frais de coordination ont représenté 6% du total des dépenses du Programme (budget dépensé) tandis que les autres frais ont représenté 2% des dépenses.

Concernant la progression du financement déboursé au cours de la durée de la période d'exécution du Programme, on observe une augmentation régulière pendant la période 2005-2009, comme le montre l'illustration suivante :

Figure 2: Paiements cumulatifs effectués par composante du Programme (m€)¹⁵



Ce graphique démontre clairement la progression régulière des paiements versés aux bénéficiaires de la Composante 1a. Cette progression reflète l'emploi de contrats de performance et les tranches de paiement déboursées au cours de la période d'exécution du Programme. En revanche, la majeure partie du financement déboursé pour les activités de la Composante 1b ont eu lieu durant la période de l'Accord de financement II, c'est-à-dire entre 2008 et 2010.

Les trois composantes du Programme sont décrites plus en détail ci-dessous :

Composante 1

La Composante 1 « Consolidation des capacités et renforcement des acteurs de la microfinance » a consisté en (1a) une composante axée sur la demande et (1b) une composante axée sur l'offre.

C 1a – Composante axée sur la demande: Appel à propositions en 2005; subventions à hauteur de 6,58 m€

Le Programme a lancé un appel à propositions en 2005 et a octroyé dans ce cadre **11 subventions** à des institutions de microfinance et à des organisations intermédiaires dans le but de renforcer la pérennité financière et la capacité technique et opérationnelle des institutions de microfinance et de prestataires de service technique. Le Tableau 1 ci-dessus présente la sélection finale des bénéficiaires des subventions.

¹⁵ Le graphique est dérivé du Rapport final du Programme et des *Programme Achievements and Draft Work Plans* 2005-2010. Tous les chiffres décrivent les paiements cumulés effectués jusqu'au 31 décembre de l'exercice en question, sauf pour 2009 et 2010, où les chiffres s'appliquent jusqu'au 22 février 2010 et jusqu'au 10 février 2011, respectivement.

En termes de répartition géographique, trois des 11 subventions dans le cadre de cette sous-composante comprenaient des interventions dans plusieurs pays et régions, tandis que les huit autres ont été réalisées dans un seul pays. En comptant tous les pays d'intervention de chaque subvention, on obtient la répartition suivante entre les sous-régions ACP :

- 6 interventions en Afrique centrale ;
- 6 en Afrique orientale et australe et dans l'Océan Indien ;
- 4 en Afrique occidentale ;
- 4 dans la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ;
- 1 dans les Caraïbes ;
- 0 dans les Îles du Pacifique.

Le montant des subventions a varié entre 250 000 € et 1 000 000 € et a couvert entre 48% et 80% du total des frais admissibles des bénéficiaires. La majeure partie des subventions octroyées a couvert 70% à 80% du total des frais admissibles, sauf les subventions de LFS Financial Systems et de K-REP Development Agency.

La plupart des subventions octroyées dans le cadre de l'appel à propositions ont été attribuées à des IMF existantes, même si deux subventions ont soutenu la création de nouvelles banques de microfinance (*greenfields*) : AccèsBanque Madagascar (via la subvention à LFS Financial Systems) et Advans Cameroun (via la subvention à Horus).

Des contrats de performance ont été utilisés avec les bénéficiaires. Dans le cadre de ce système les partenaires de mise en œuvre ont établi un certain nombre (entre 7 et 12) d'objectifs de performance pour les activités planifiées. Le Programme a ensuite sélectionné un sous-ensemble de ces objectifs et a attribué des seuils de performance minimale pour chacun d'entre eux. L'atteinte des seuils de performance minimale par le partenaire affectait le paiement de la tranche de financement suivante.

C 1b – Composante axée sur l'offre, ad hoc, engagement total 1,84 m€

Outre l'appel à propositions, le Programme a mis en œuvre une composante *ad hoc*. Les initiatives soutenues comprenaient l'appui aux réseaux et le renforcement des capacités d'IMF des Caraïbes et du Pacifique, et la formation d'acteurs de la microfinance dans les pays ACP, y compris les décideurs, les opérateurs et les médias spécialisés.

La composante axée sur l'offre a inclus cinq interventions, dont trois ciblaient des sous-régions spécifiques des pays ACP et deux ciblaient le secteur de la microfinance des pays ACP dans son ensemble. Le tableau suivant présente une description succincte de chacune de ces interventions :

Tableau 2: Composante 1b, axée sur l'offre : brefs descriptifs des interventions

Intervention	Région	Engagement de la CE	Résumé
Carib-Cap	Caraïbes	420 000 € ¹⁶	Projet de renforcement des capacités des IMF des Caraïbes, y compris l'évaluation des performances et la formation.
PFIP	Îles du Pacifique	500 000 € ¹⁷	Appui aux interventions au niveau méso pour élargir la portée et réduire les coûts des services financiers pour les pauvres.
Forums sur les politiques en Afrique centrale	Afrique centrale	69 295 €	Plate-forme pour des décideurs clés en vue d'un apprentissage sur des questions de politiques liées à l'augmentation de l'accès aux services financiers.
Formation des acteurs de la microfinance	Ensemble des pays ACP	648 387 €	Programmes de formation mis en œuvre avec le Centre international de formation de l'Organisation internationale du travail (CIF-OIT). Appui aux activités de formation des décideurs des pays ACP, pour créer un environnement favorable à l'accès à la microfinance, et pour aider les gestionnaires de microfinance à mieux comprendre leur mission et à obtenir des ressources supplémentaires pour le renforcement des performances de leur département, agence ou institution.
Formation de journalistes financiers	Ensemble des pays ACP	199 960 €	Formations pour journalistes financiers, organisées au Burkina Faso et au Mozambique, pour renforcer les connaissances sur les services financiers auprès du grand public.

Source : Rapport final du Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance

Composante 2

La composante 2 « promotion de l'utilisation de *ratings* et le renforcement des systèmes d'information de gestion dans le secteur de la microfinance des pays ACP » était constituée de deux sous-composantes : (i) le soutien au Fonds de notation (janvier 2005 - décembre 2007) et (ii) au Programme de systèmes d'information de gestion (janvier 2008 - décembre 2010). Voici un aperçu de ces deux sous-composantes :

(i) Appui au Fonds de notation (Rating Fund) :

Entre 2005 et 2007, le Programme a contribué au Fonds de notation, via le CGAP. L'appui apporté par le Programme a été suivi d'appuis de la BID et du CGAP, puis du Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères. Les objectifs du Fonds de notation, qui a été géré par l'ADA, ont été (i) de contribuer à augmenter la transparence et l'identification de références en matière de performance, tout en (ii) augmentant la sensibilisation et l'information sur les pratiques et la méthodologie du rating.¹⁸ Le Programme a soutenu l'augmentation des ratings pour les institutions de microfinance des pays ACP en

¹⁶ Carib-Cap est cofinancé par la BID, le MIF (Multilateral Investment Fund) et la Caribbean Development Bank.

¹⁷ PFIP est cofinancé par le FENU, le PNUD Pacifique Centre et Ausaid.

¹⁸ Commission européenne, Fiche d'intervention du rating fund, 2005

particulier, ainsi que des activités visant à promouvoir la sensibilisation sur le marché de la microfinance des pays ACP. Au total, le Programme a soutenu 110 ratings pour les IMF des pays ACP via le Fonds de notation.

Un des objectifs clés de cet appui du Programme était la création de demande de ratings parmi les institutions de microfinance des pays ACP, qui avaient antérieurement montré une demande plus faible que celle des IMF d'autres régions. En outre, le soutien au Fonds de notation visait à promouvoir l'augmentation et la diversification des fonds disponibles pour les IMF des pays ACP, y compris les fonds émanant du secteur privé.

(ii) Appui au Programme pour les systèmes d'information de gestion (IS Program):

Suite à la clôture du Fonds de notation en 2007, le Programme a utilisé les ressources disponibles pour financer le Programme pour les systèmes d'information de gestion (*IS Program*), une initiative commune du CGAP et du Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance. L'*IS Program* a fourni des renseignements sur des systèmes d'information de gestion perfectionnés pour les institutions de microfinance des pays ACP, via un appui à des contrats individuels de consultance pour certaines IMF des pays ACP et via le financement d'analyses des systèmes d'information de gestion (à la fois par des spécialistes et par les utilisateurs), rendues disponibles en ligne pour toutes les IMF. Les contrats de consultance ont été taillés sur mesure en fonction des besoins des IMF en question, et a inclus une série d'activités en fonction des analyses nécessaires pour la sélection des logiciels et les mises à niveau des progiciels de systèmes d'information de gestion existants.

Composante 3

Avec sa troisième composante, « Amélioration de la transparence et de l'efficacité du secteur de la microfinance », le Programme a soutenu directement le Programme de travail 2008-2013 du CGAP. Le Programme visait à travailler en synergie avec le CGAP dans les domaines suivants :

- *Développer la transparence* en établissant des normes financières et des renseignements de bonne qualité, pour ainsi accroître la transparence en matière de performances financières et sociales ;
- *Promouvoir la diversité institutionnelle et des produits* pour améliorer l'efficacité de la fourniture de services financiers, en diminuant ainsi les frais et en élargissant la portée ;
et
- *Renforcer les cadres réglementaires et politiques* pour aider les gouvernements à concevoir et à mettre en œuvre des politiques favorables à la pérennité de la microfinance.

2.3 Logique d'intervention du Programme

La Logique d'intervention (LI) décrit schématiquement la **hiérarchie des objectifs poursuivis par le Programme**. C'est la pierre angulaire de cette évaluation, car elle délimite l'ensemble d'objectifs par rapport auxquels le soutien apporté par le Programme a été évalué. Elle a servi de base à la formulation des Questions d'évaluation (QE) qui ont guidé le processus de collecte des données (voir la liste complète des QE en Annexe 2).

L'Accord de financement initial de 2004 inclut le cadre logique du Programme, qui peut être considéré, en termes de méthodologie, comme une logique d'intervention « fidèle ». Le tableau ci-dessous en présente les principales composantes :

Tableau 3: Cadre logique du Programme

	Cadre logique
OBJECTIF GLOBAL	Contribuer de manière durable à la réduction de la pauvreté via le développement de services financiers plus performants pour les pauvres (y compris les microentreprises).
BUT DU PROJET	Renforcer le rôle et les capacités des acteurs tels que les institutions de microfinance et leurs réseaux, les agences de notation, les organisations professionnelles, les régulateurs, les superviseurs et les consultants, dans le but d'assurer la fourniture d'une gamme élargie de services financiers efficaces pour la majorité, de manière durable.
RESULTATS	A. Contribuer au développement d'un secteur de la microfinance plus efficace et plus transparent. B. Renforcer le marché des activités de rating en microfinance, via l'établissement d'un fonds de notation (rating fund) et l'organisation d'activités de sensibilisation. C. Renforcement institutionnel des acteurs de la microfinance (IMF et leurs réseaux, banques, régulateurs, superviseurs, personnel des agences de notation).
ACTIVITES	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre du Programme de travail du CGAP • Amélioration du secteur des ratings • Fournir des activités de développement des capacités pour les acteurs de la microfinance – Appel à Propositions • Fournir des activités de développement des capacités pour les acteurs de la microfinance – axé sur l'offre • Évaluation, études, suivi, audit • Assurer le suivi du Programme et une amélioration de la coordination interne et externe • Imprévus

Source : Accord-cadre I du Programme, Annexe 3

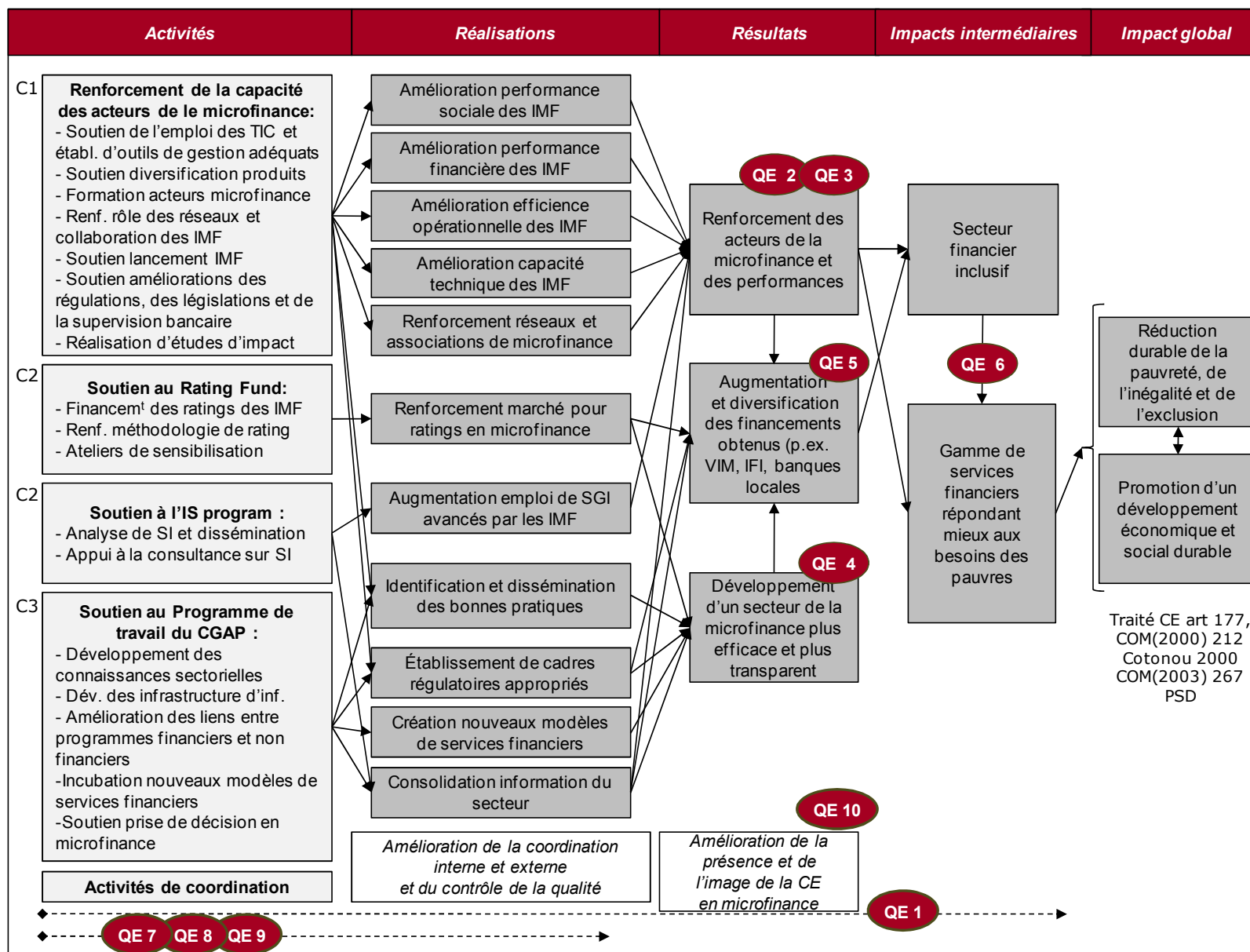
Néanmoins, il a été nécessaire de reconstituer une hiérarchie plus détaillée et quelque peu adaptée des objectifs, afin de refléter la chaîne logique complète entre les activités du Programme et ses objectifs. Même si les évaluateurs ont dû reconstituer la logique d'intervention globale, la plupart des éléments sont présents dans les Accords de financement du Programme. Cela suit la méthodologie fournie par l'Unité d'évaluation conjointe de la CE pour les relations extérieures.

La logique d'intervention reconstituée distingue quatre niveaux d'impacts attendus, qui correspondent aux quatre niveaux des objectifs, et les activités prévues pour atteindre les réalisations et les résultats :

- Impact global (correspondant aux objectifs globaux, à long terme) ;
- Impacts intermédiaires (correspondant aux objectifs intermédiaires, à moyen terme) ;
- Résultats (correspondant aux objectifs spécifiques) ;
- Réalisations (correspondants aux objectifs opérationnels).

L'illustration ci-dessous présente la logique d'intervention reconstruite du Programme. Les différents éléments en sont décrits par la suite. L'illustration montre aussi les Questions d'évaluation couvrant les domaines clés de la logique d'intervention (voir chapitre 3).

Figure 3: Logique d'intervention reconstituée – Diagramme des impacts attendus



Activités

Les activités présentées dans la logique d'intervention sont regroupées en trois composantes du Programme, décrites dans la section 2.2 ci-dessus :

- *Composante 1* : Le renforcement des capacités et des acteurs de la microfinance, y compris (a) une composante axée sur la demande et (b) une composante axée sur l'offre ;
- *Composante 2* : La promotion de l'utilisation de ratings et le renforcement des systèmes d'information de gestion dans le secteur de la microfinance ; *et*
- *Composante 3* : L'amélioration de la transparence et de l'efficacité du secteur de la microfinance.

Toutefois, la Composante 2 a été scindée en deux domaines d'activité distincts durant la période de mise en œuvre : le Fonds de notation (Rating Fund) et le Programme pour les systèmes d'information de gestion (IS Program). Ces deux activités se rapportent spécifiquement à des réalisations distinctes, avec par conséquent des résultats différents et des contributions distinctes à l'impact global du Programme. Pour cette raison, l'équipe d'évaluation a jugé nécessaire de dissocier ces éléments de la Composante 2 dans la reconstruction de la logique d'intervention.

En plus de ces composantes, la logique d'intervention inclut les activités suivantes, destinées à renforcer la coordination interne et externe ainsi que le contrôle de la qualité et à améliorer la présence et l'image de la CE et des pays ACP dans le secteur de la microfinance :

- Les activités de coordination effectuées dans le cadre du Programme, qui représentent 740 000 € du budget total du Programme (voir Tableau 2.1 ci-dessus) ; *et*
- Les autres activités, y compris l'évaluation, l'événement d'apprentissage par les pairs, la mission de communication, l'audit et les faux frais.

Réalisations

Chacune des composantes du Programme est assortie d'un ensemble de réalisations relatives aux activités effectuées dans le cadre de la composante concernée. Les réalisations comprennent les éléments suivants :

- Amélioration de la performance sociale des IMF, de la pérennité financière, de l'efficacité opérationnelle et de la capacité technique pour les IMF soutenues directement ou indirectement par les activités de la Composante 1 du Programme ;
- Le renforcement du secteur des ratings des IMF des pays ACP, y compris des ratings sociaux ;
- Le renforcement de l'usage par les IMF de systèmes d'information de gestion (SGI) perfectionnés ;
- La diffusion des bonnes pratiques en microfinance auprès des IMF des pays ACP, des organisations intermédiaires, des décideurs et des autres acteurs de la microfinance ;
- L'adaptation des cadres réglementaires favorables aux besoins du secteur de la microfinance dans les pays ACP ;
- Le développement de nouveaux modèles de prestation de services financiers ; *et*
- La consolidation des informations sectorielles disponibles pour les IMF des pays ACP.

Résultats

Les résultats énumérés dans la logique d'intervention constituent la situation attendue qui devait être engendrée par l'ensemble des réalisations énumérées ci-dessus. Les résultats sont regroupés en trois domaines :

- Renforcement des acteurs de la microfinance et des performances ;
- Renforcement et diversification du financement apporté ; *et*
- Développement de l'efficacité et de la transparence du secteur.

Même si le premier et le dernier de ces résultats ont trait directement au Cadre logique du Programme, le second a été modifié quelque peu par rapport à la description. Cette modification se justifie comme suit : le cadre logique initial du Programme décrit « le renforcement du secteur des ratings » comme résultat attendu, ce qui devait être adapté, compte tenu que (i) il ne prenait pas en considération le Programme pour les systèmes d'information de gestion (IS Program) ajouté en 2007, et (ii) en décrivant l'effet immédiat d'une activité du Programme en particulier, il est plus proche du niveau des réalisations indiqué ci-dessus dans la reconstruction de la logique d'intervention. Le résultat actuel, « Renforcement et diversification du financement apporté », est un résultat attendu des ratings, même si c'est aussi une conséquence des autres résultats du programme.

Impacts intermédiaires

Les impacts intermédiaires énumérés dans la logique d'intervention correspondent largement aux éléments clés dans le « but du projet » et les « objectifs globaux » tels que cités dans le cadre logique du Programme. Après une analyse minutieuse et une consultation du Groupe de Référence, deux domaines clés d'impacts intermédiaires peuvent être retenus :

- Un secteur financier inclusif : en particulier un secteur financier qui sert les clients issus de milieux défavorisés ou de régions éloignées, qui n'auraient pas accès aux services financiers sans cela ;
- Une gamme de services financiers répondant mieux aux besoins des pauvres : c'est-à-dire une gamme de produits plus étendue que le microcrédit (p.ex. avec des produits de micro-assurance ou d'épargne) taillés sur mesure en fonction des besoins des pauvres dans les pays ACP.

Ces deux éléments sont considérés comme des impacts fondamentaux des activités du Programme, via les réalisations et les résultats. L'atteinte du premier impact contribue en fait à l'atteinte du second, comme le montre l'illustration.

Impact global

Les impacts globaux poursuivis par le Programme correspondent largement à l'objectif global du cadre logique présenté ci-dessus, notamment la lutte contre la pauvreté. La logique d'intervention reconstituée inclut les objectifs globaux suivants :

- Les réductions durables de la pauvreté, de l'exclusion et des inégalités ;
- La promotion d'un développement économique et social durable.

Ces objectifs sont directement liés à ceux figurant dans le Traité instituant l'Union européenne, les deux communications de la Commission COM(2000) 212¹⁹ (qui accorde une importance primordiale à la réduction et à l'éradication progressive de la pauvreté) et COM(2003) 267²⁰ (stratégie de la CE pour le développement du secteur privé), et l'Accord de Cotonou entre les Etats membres de l'UE et les pays ACP. Il existe une chaîne de résultats allant de l'atteinte par le Programme de l'amélioration d'une gamme de services financiers proposés aux pauvres jusqu'à ces deux objectifs globaux.

¹⁹ Communication de la Commission et du Conseil au parlement européen : La Politique de développement de la Communauté européenne, 26/04/2000.

²⁰ Communication de la Commission et du Conseil au parlement européen : La Coopération de la Communauté européenne avec les pays tiers : l'approche de la Commission pour le futur soutien au développement du secteur des affaires, 19/05/2003.

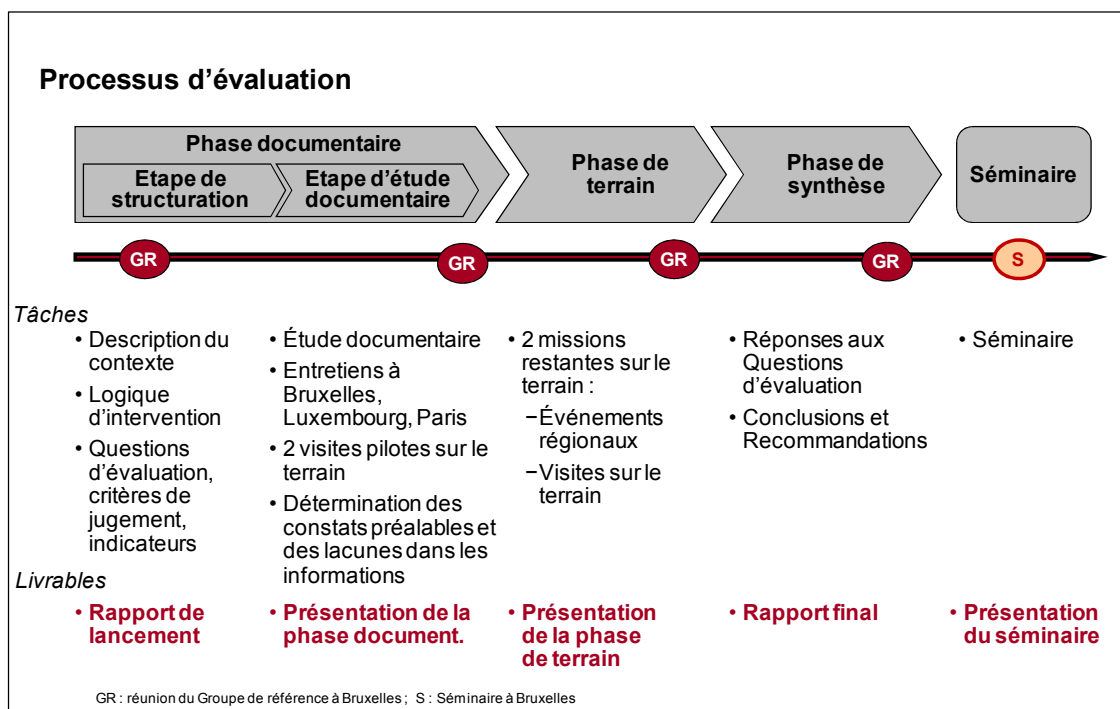
3. Méthodologie

Cette section présente les principaux éléments de l'approche méthodologique de l'évaluation, en particulier (i) le processus d'évaluation et (ii) la méthode de collecte des données.

3.1 Processus d'évaluation

L'évaluation a été effectuée sur la base d'un processus structuré consistant en une suite de phases distinctes et bien définies. L'illustration ci-dessous fournit une vue d'ensemble de ce processus, en indiquant pour chaque phase les activités effectuées et les éléments produits. Elle indique aussi les réunions avec le Groupe de Référence (GR) et le séminaire de diffusion.

Figure 4: Processus d'évaluation



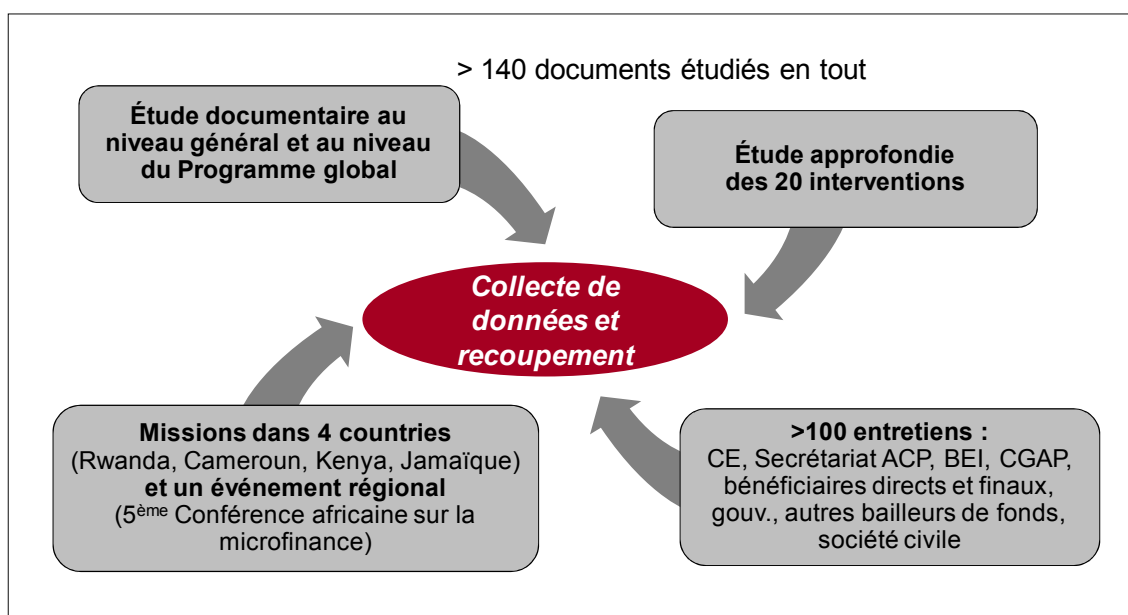
3.2 Collecte des données

La collecte et l'analyse des données ont suivi un **processus structuré**, comme l'indique également l'illustration ci-dessus. Durant la **Phase de structuration**, des informations sur le secteur de la microfinance et le contexte des activités de la CE en microfinance (et en particulier du Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance) ont été collectées et étudiées. Durant la **Phase d'étude documentaire**, l'équipe d'évaluation a examiné les **sources documentaires** disponibles sur la performance du Programme et a mené des **entretiens** à Bruxelles, Luxembourg et Paris auprès de la direction du Programme et de membres du personnel de la CE, de la BEI, du Secrétariat ACP et du CGAP, de bénéficiaires directs et d'autres acteurs de la communauté européenne de la microfinance (p.ex. e-MFP, ADA, CIDR, SIDI, Horus, AFD).

Durant la **Phase de terrain**, l'équipe a entrepris des visites auprès de certains bénéficiaires et partenaires du Programme ; un grand nombre d'entretiens ont également été réalisés avec des acteurs de la microfinance dans les pays ACP. **Des missions ont été menées au Cameroun, au Rwanda, au Kenya, à la Jamaïque (sur le projet régional Carib-Cap) et à la 5^{ème} Conférence africaine sur la microfinance qui s'est tenue à Addis-Abeba (Éthiopie).** Les missions ont permis à l'équipe d'évaluation de rencontrer dans ces pays les bénéficiaires directs du Programme et les autres IMF bénéficiaires dans le cadre de la composante de renforcement des capacités (p.ex. au travers des subventions octroyées à SIDI, Aquadev ou Triodos Facet), ainsi que des bénéficiaires indirects, tels que les IMF ayant reçu un appui via le Rating Fund, l'IS Program ou le Programme de travail du CGAP. Elles ont permis aussi d'effectuer des visites sur place dans différentes agences et auprès de clients finaux de ces IMF, et de rencontrer les participants aux événements financés par le Programme (p.ex. les Forums sur les politiques en Afrique centrale, la Formation de formateurs par le CIF-OIT, la formation Boulder sur la microfinance). Elles ont également permis de rencontrer des représentants des Délégations de l'UE, d'autres bailleurs de fonds dans le pays, des Ministères des Finances, de réseaux locaux, etc. En participant à la 5^{ème} Conférence africaine sur la microfinance, l'équipe a pu élargir davantage sa base d'entretiens en interrogeant un vaste éventail d'acteurs, tels que les représentants des agences de rating, des fonds investissement, des réseaux de microfinance, des organisations non sélectionnées dans l'appel à propositions, etc.

Cette combinaison d'outils d'évaluation a permis à l'équipe de compléter sa compréhension générale du Programme via l'analyse documentaire et les entretiens au siège par un feedback plus concret et plus tangible d'autres parties prenantes et des observations réalisées lors des visites sur place. Toutes les informations collectées ont ensuite été recoupées par triangulation dans la mesure du possible, comme le montre l'illustration suivante.

Figure 5: Principaux outils et sources d'information



Trois principales catégories d'informations ont été collectées et analysées :

- **Des informations contextuelles** sur le secteur de la microfinance dans son ensemble, dans le contexte des pays ACP et sur l'approche et les activités de l'UE dans le domaine de la microfinance avant et pendant la période couverte par l'évaluation. Ces renseignements sont nécessaires pour une bonne compréhension de la pertinence du Programme (telle qu'à l'époque de sa conception et vue avec du recul) et de sa mise en œuvre.
- **Des informations générales sur le Programme-cadre UE/des pays ACP sur la Microfinance**, telles que la documentation du Programme, son évaluation à mi-parcours et son rapport final, des opinions de membres du personnel de la CE, de pays ACP et d'autres acteurs au sujet du Programme, etc.
- **Des informations sur les interventions individuelles du Programme.** La documentation sur ces interventions a été analysée et étudiée en détail, via le travail documentaire et les visites sur le terrain, au niveau de chaque Critère de Jugement et de chaque Indicateur pertinent.

La collecte et l'analyse des données ont été réalisées sur la base d'un **cadre structuré** constitué de dix Questions d'évaluation et de 36 Critères de jugement et 167 Indicateurs y afférents (voir Annexe 2), conformément à la logique méthodologique définie au début de l'évaluation. Les conclusions de cette évaluation sont présentées par Question d'évaluation au niveau des Critères de jugement (voir chapitre 4), sur la base des données collectées au niveau des Indicateurs et présentées dans une « Grille de collecte des données » (voir Annexe 4).

La **bibliographie** de cette évaluation présente la liste des 140 documents ayant servi de source d'information (voir Annexe 6). La **liste des 100 personnes rencontrées** dans le cadre de cette évaluation est également fournie (voir Annexe 5).

L'*Annexe 3* résume la liste complète des **interventions du Programme**.

4. Réponses aux Questions d'évaluation

Ce chapitre présente les réponses aux dix Questions d'évaluation. Trois niveaux doivent être distingués à cet effet ::

- Les réponses à chaque Question d'évaluation, sous forme d'**encadrés de résumé**.
- Les constats et l'analyse sur lesquels se fondent les réponses, sous forme de **texte** avec mention des Critères de jugement ayant servi de cadre structurant.
- Les faits sur lesquels se fondent les constats. Ces informations factuelles sont présentées en **Annexe 4** dans une Grille de collecte des données, avec mention systématique des sources. Ces faits consistent en des informations spécifiques aux Indicateurs relatifs aux Critères de jugement et Questions d'évaluation auxquels se rapportent les différentes sections de ce chapitre.

Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble des Questions d'évaluation (QE) et des critères de jugement (CJ) qu'elles couvrent. Les QE ont été dérivées de la logique d'intervention (voir section 2.3) et ont constitué la structure de l'évaluation. Elles traitent les questions fondamentales liées au soutien du Programme aux pays ACP, à la mise en œuvre et aux résultats. Elles couvrent par ailleurs les principaux critères d'évaluation du DAC de l'OCDE et de la CE (pertinence, efficience, efficacité, impact, pérennité, cohérence et valeur ajoutée de la CE), des thématiques transversales et les dimensions clés de la cohérence, de la coordination et de la complémentarité (voir tableau ci-dessous). L'Annexe 2 présente chaque QE en détail, avec les Critères de jugement et les Indicateurs (I) y afférents, ainsi que leur couverture et leur justification.

Tableau 4: Vue d'ensemble des Questions d'évaluation²¹

QE 1	Pertinence	Dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre du Programme ont-elles répondu aux besoins du secteur de la microfinance dans les pays ACP ?	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Pertinence</i> ● <i>Valeur ajoutée de la CE</i> ● <i>Coordination</i>
QE 2	Renforcement des capacités des IMF	Dans quelle mesure le Programme a-t-il contribué au renforcement des performances sociale et financières, de l'efficacité et de la capacité technique des IMF ?	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Efficacité</i> ● <i>Durabilité</i>
QE 3	Renforcement des capacités d'autres acteurs	Dans quelle mesure le Programme a-t-il contribué au renforcement des capacités des acteurs de la microfinance (autres que les IMF) ?	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Efficacité</i> ● <i>Durabilité</i>
QE 4	Secteur de la microfinance	Dans quelle mesure le Programme a-t-il contribué à améliorer l'efficacité et la transparence du secteur de la microfinance dans les pays ACP ?	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Efficacité</i>
QE 5	Effet de levier	Dans quelle mesure le Programme a-t-il démultiplié et diversifié les sources de financement pour les acteurs de la microfinance ?	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Efficacité</i>
QE 6	Services financiers	Dans quelle mesure le Programme a-t-il contribué à augmenter la gamme et l'usage de services de microfinance ?	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Impact</i>
QE 7	Sélection des bénéficiaires²²	Dans quelle mesure les critères et le processus de sélection des bénéficiaires / partenaires ont-ils correspondu aux objectifs du Programme ?	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Efficacité</i> ● <i>Pertinence</i>
QE 8	Fertilisation croisée	Dans quelle mesure y a-t-il eu une fertilisation croisée des idées et des enseignements entre bénéficiaires ?	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Efficacité</i> ● <i>Cohérence</i>
QE 9	Configuration institutionnelle	Dans quelle mesure la configuration institutionnelle du Programme a-t-elle facilité l'atteinte des objectifs de celui-ci ?	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Efficacité</i> ● <i>3C, Cohérence</i> ● <i>Valeur ajoutée de la CE</i>
QE 10	Capacité de la CE / du Secr. ACP	Dans quelle mesure l'établissement d'un programme consacré à la microfinance a-t-il renforcé la capacité et la visibilité de la CE et du Secrétariat ACP dans ce domaine ?	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Cohérence</i> ● <i>Visibilité</i>

²¹ Les colonnes du tableau présentent (i) le numéro de la Question d'évaluation, (ii) son thème principal, (iii) son libellé complet, (iv) les critères d'évaluation qu'elle couvre.

²² Dans ce rapport, le terme « bénéficiaires » désigne les bénéficiaires ou partenaires de subventions. Quand il est question des « clients finaux », ceci est exprimé comme tel, explicitement.

4.1 QE 1 sur la pertinence

QE 1 : Dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre du Programme ont-elles répondu aux besoins du secteur de la microfinance dans les pays ACP ?

Cette question évalue la pertinence du Programme par rapport aux besoins du secteur de la microfinance dans les pays ACP. La réponse s'articule autour des éléments suivants : (i) l'analyse des besoins; (ii) l'adéquation du Programme envers ces besoins; (iii) la coordination avec les autres bailleurs de fonds/acteurs; et (iv) la valeur ajoutée du Programme par rapport aux autres bailleurs de fonds/acteurs dans la réponse à ces besoins.

QE 1 sur la pertinence – Encadré de résumé de la réponse

Le Programme peut être considéré comme ayant été globalement pertinent par rapport aux besoins du secteur de la microfinance des pays ACP pendant la période couverte par l'évaluation. Au moment de la conception du Programme, le renforcement des capacités institutionnelles et de la transparence du marché étaient des besoins importants pour le secteur, en particulier dans les pays ACP. En tout cas, en fournissant du financement par subventions, le Programme a exploité la principale valeur ajoutée de la CE dans le secteur de la microfinance. Durant la mise en œuvre, des préoccupations sont apparues concernant la pertinence de certaines activités du Programme, qui n'avaient pas été détectées durant le diagnostic initial. Néanmoins, le Programme a fait face à ces difficultés et a mis en œuvre des activités alternatives le cas échéant. La coordination avec les autres bailleurs de fonds fut par ailleurs active au moment de la conception et de la mise en œuvre du Programme dans son ensemble. Au niveau de la mise en œuvre de certaines interventions individuelles, les observations sont toutefois plus mitigées en termes de coordination, avec des cas forts et d'autres faibles.

4.1.1 Évaluation des besoins du secteur de la microfinance dans les pays ACP (CJ 1.1)

Des consultations conséquentes ont été réalisées avec des acteurs en microfinance pour déterminer le ciblage du Programme, en vue d'identifier les besoins de développement prioritaires du secteur dans les pays ACP et la valeur ajoutée de la CE dans ce domaine (*pour de plus amples informations, voir CJ 1.1 dans l'Annexe 4*). Les besoins clés identifiés avaient trait à l'augmentation de la capacité institutionnelle, au renforcement de la transparence du marché et à la nécessité d'élargir la portée. Sur cette base, il a été décidé de concentrer les activités du Programme dans le domaine du renforcement des capacités institutionnelles et de la transparence du marché de la microfinance, avec l'objectif plus large d'élargir la gamme de services financiers.

Un solide diagnostic initial manqua dans plusieurs subventions, ce qui a eu un impact sur la pertinence de leurs objectifs (initiaux). Ce fut le cas pour les interventions dans le cadre des composantes axées sur l'offre et sur la demande, telles que les subventions à Aquadev, MIFED ou Carib-Cap. Les problèmes de pertinence de l'initiative Carib-Cap ont été assez importants, en particulier quant au type de soutien à apporter dans un secteur de la microfinance à la fois fragmenté et émergent dans les Caraïbes anglophones (*pour de plus amples informations, voir CJ 1.1 dans l'Annexe 4*).

4.1.2 Adéquation du Programme aux besoins du secteur de la microfinance dans les pays ACP (CJ 1.2)

Pour évaluer l'adéquation de la conception du Programme, il faut tenir compte de trois perspectives temporelles : au moment de la conception, durant la période de mise en œuvre, et avec du recul (*ex post*) :

- **Au moment de la conception : le ciblage du Programme sur le renforcement des capacités institutionnelles et la transparence du marché était conforme au paradigme (dominant) de l'époque**, comme l'indique par exemple l'évaluation par les pairs (*peer review*) de 2003 et les recommandations du CGAP. Néanmoins, le champ d'application est resté large, surtout compte tenu du budget disponible (15 m€) et de la vaste étendue de la couverture géographique (78 pays ACP), ce qui donnait l'opportunité de financer des activités relativement variées, aux niveaux macro, méso ou micro, mais ce qui impliquait aussi une fragmentation du financement disponible. Cela a aussi entraîné une identification peu claire et un manque de visibilité du Programme et du soutien de la CE (voir QE 10). Le calendrier global du Programme et de ses subventions (2005-2010) a aussi été relativement court compte tenu de la nature à moyen terme du renforcement des capacités. Au niveau des interventions, de nombreuses subventions ont clairement répondu aux besoins prioritaires au niveau régional ACP ou des pays (p.ex. Fonds de notation, Programme pour les systèmes d'information de gestion, analyses du CGAP, appui aux *greenfields*).
- **Durant la mise en œuvre, quelques changements d'approche ont été nécessaires**, à cause du manque de diagnostic solide (cf. exemples ci-dessus) ou de l'interruption du financement des interventions (le financement de ProCredit qui n'était plus nécessaire a été redirigé vers la formation de journalistes au Mozambique et au Burkina Faso ; les montants non déboursés à la clôture du Fonds de notation ont été utilisés pour financer une seconde phase du Programme pour les systèmes d'information de gestion). Ensuite, tout le Comité de pilotage (y compris le CGAP) a suivi les recommandations du CGAP pour la réaffectation des fonds – à cet égard, certains observateurs se sont demandés si le Programme aurait fait le même choix s'il n'avait pas été coordonné par un membre du personnel du CGAP, mais ont néanmoins reconnu que les réaffectations proposées étaient également judicieuses.
- **Avec le recul, le Programme peut aussi être considéré comme globalement pertinent pendant la période couverte par l'évaluation**. Néanmoins, il a dans une certaine mesure manqué une opportunité de développer un ciblage spécifique sur la performance sociale après 2008 (et de gagner en visibilité à ce sujet), tel que décrit dans l'encadré ci-après.

Encadré 1 : Performance sociale

La performance sociale, entendue comme la traduction effective de la mission sociale d'une organisation dans la pratique, est une préoccupation relativement récente en microfinance. Les premiers acteurs s'étant penché sur ce sujet ont commencé à publier des études préliminaires en 2002-2003 (tels que Cerise ou Imp-Act). Le premier outil SPI (Social Performance Indicators) a été testé par Cerise à partir de 2004. La SPTF (Social Performance Task-Force), créée en 2005 pour définir des normes internationales communes, a proposé des indicateurs de performance sociale pour la communauté internationale en 2008, et, la même année, MIX Market a inclus des indicateurs de performance sociale dans sa base de données internationale.

Depuis la crise financière de 2008, les questions relatives à la protection des consommateurs (surendettement, mauvaises pratiques de recouvrement, etc.) ont entraîné une promotion plus active de la gestion et des outils de performance sociale, les bailleurs de fonds internationaux intégrant progressivement la performance sociale dans leurs propres indicateurs et procédures.

À l'époque de la conception du Programme (en 2003-2004), la performance sociale était donc une thématique récente. Par conséquent, même si le Programme a généralement sélectionné des IMF avec une mission sociale et a inclus plusieurs interventions visant à augmenter l'ampleur et le degré de la portée des IMF, la plupart des interventions ont peu fait référence aux objectifs concrets relatifs à la performance sociale, par exemple concernant la pauvreté, bien que la réduction de la pauvreté fût un objectif explicite du projet. Les objectifs définis au niveau des bénéficiaires se sont principalement focalisés sur les résultats et la pérennité financière ; le Programme a inclus des objectifs spécifiques relatifs à la performance sociale dans quelques cas seulement (p.ex. SIDI) et n'a pas effectué beaucoup de contrôles de la performance sociale.

Néanmoins, dans plusieurs cas, des éléments indiquent que le Programme a contribué à augmenter la performance sociale de l'IMF soutenue. Certains bénéficiaires de la composante axée sur la demande ont amélioré le degré de leur portée en milieu rural (p.ex. SIDI, MIFED, UOB, KDA), et plus généralement, en proposant de nouveaux produits grâce au Programme (p.ex. UOB, MicroEnsure). Dans deux cas (SIDI et MIFED), les bénéficiaires ont aussi aidé leurs partenaires à installer et à utiliser des outils de gestion de la performance sociale.

En 2008, l'évaluation à mi-parcours du Programme a mis en évidence la performance sociale comme un sujet clé, et celle-ci est progressivement devenue un aspect essentiel dans le secteur de la microfinance. Toutefois, le Programme a manqué une opportunité de développer une focalisation spécifique sur le sujet après 2008, et par conséquent de gagner en visibilité sur ce plan. À cause de l'absence d'un second appel à propositions, tel que prévu initialement, il a été difficile de rattraper significativement les évolutions du marché relatives à la performance sociale. Néanmoins, le Programme a soutenu la Social Performance Task Force (SPTF) au travers de sa contribution au CGAP et par l'entremise de l'implication du Coordinateur du Programme dans la *task force*. Mais le Programme n'a pas soutenu directement l'émergence de la gestion de la performance sociale dans le secteur de la microfinance par d'autres actions à sa portée. Par exemple, il aurait été possible d'entreprendre des actions complémentaires en employant les fonds restants pour encourager activement les outils de performance sociale auprès des IMF bénéficiaires, pour encourager les échanges et débats avec les bénéficiaires ayant déjà utilisé de tels outils, voir même pour tester des indicateurs internes de performance sociale en vue de les intégrer dans les futurs programmes ou projets (de la CE) dans le secteur de la microfinance.

Plus largement, il y a actuellement un débat en cours concernant les conditions de la contribution de la microfinance à la réduction de la pauvreté. Il faut donc être prudent quant à l'énonciation de jugements tranchés sur la conception du Programme, tout comme pour d'autres programmes de microfinance visant explicitement à réduire la pauvreté. La microfinance a longtemps été vantée sur la base d'éléments circonstanciels ou en vertu d'une grande étude d'impact réalisée par Pitt et Khandker au Bangladesh (*Armendàriz et Morduch*, 2005). Or, la méthodologie de ces études a souvent fait l'objet de critiques, surtout en raison de problèmes d'endogénéité et à cause de certains biais relatifs aux critères d'éligibilité des IMF (*Armendàriz et Morduch*, 2005). Une analyse des données a été commanditée par la coopération britannique (DfID pour le développement international) et a été publiée en août 2011. Cette étude aboutit à la conclusion suivante : « il n'apparaît toujours pas clairement dans le cadre de quelles circonstances, et pour qui, les avantages de la microfinance pour les pauvres ont été et pourraient être réels plutôt qu'imaginaires » (*Duvendack et al.*, 2011)²³. En outre, l'étude souligne qu'aucun des deux essais contrôlés randomisés (ECR), une nouvelle méthodologie plus solide pour mesurer l'impact, ne détecte d'impacts convaincants sur le bien-être. L'étude la plus connue basée sur la méthodologie ECR est celle de Banerjee *et al.* (2010)²⁴ qui ne constate « aucun effet de l'accès au microcrédit sur les dépenses mensuelles moyennes par tête, mais une augmentation des dépenses en biens durables dans les domaines traités, et une augmentation d'un tiers du nombre de nouvelles entreprises ». Cette étude a également constaté que ce sont principalement « les propriétaires d'entreprises existants qui semblent employer le microcrédit pour étendre leurs activités : les dépenses durables (c'est-à-dire les investissements) augmentent ». Ce résultat est conforme à ceux d'autres études (sans méthodologie ECR), telles que celle de Holvoet (2005)²⁵, qui constate que les processus décisionnels, une dimension essentielle de l'émancipation, ne basculent en faveur des femmes que lorsque les services financiers sont associés à une intermédiation du groupe social, et plus particulièrement avec une adhésion à long terme dans le groupe et de fréquentes formations et réunions de groupe.

4.1.3 Coordination avec les autres bailleurs de fonds/acteurs (CJ 1.3)

Pour évaluer la coordination du Programme avec les autres bailleurs de fonds ou acteurs, il faut également tenir compte de deux perspectives temporelles :

- **À l'époque de la conception du Programme, un effort significatif avait été réalisé pour que le programme soit exemplaire et bien coordonné** suite à l'évaluation par les pairs (*peer review*) de 2003 (qui a été en elle-même une forme d'exercice de coordination). Premièrement, le Programme a été conçu en étroite partenariat avec d'autres organisations, en particulier le CGAP, une initiative multi-bailleurs devenue la principale référence en microfinance. Deuxièmement, la CE a établi un réel partenariat avec le CGAP dans le cadre du Programme, en confiant la mission de sa coordination à un expert du CGAP et en contribuant financièrement au

²³ Duvendack M, Palmer-Jones R, Copestake JG, Hooper L, Loke Y, Rao N (2011), *What is the evidence of the impact of microfinance on the well-being of poor people?* London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

²⁴ Banerjee, A., Duflo, E., Glennerster, R. and C. Kinnan (2010), *The Miracle of Microfinance: Evidence from a Randomized Evaluation*, MIT Working Paper, Boston.

²⁵ Holvoet, N. (2005), 'The Impact of Microfinance on Decision-Making Agency: Evidence from South India', *Development & Change*, 36(1): 75-102.

programme de travail annuel du CGAP (ainsi qu'à son Fonds de notation et à son Programme pour les systèmes d'information de gestion). Troisièmement, le Programme a aussi reconnu explicitement la valeur de la coordination avec la BEI, car celle-ci a pu fournir des services financiers complémentaires aux subventions de la CE. Le CGAP et la BEI ont tous deux participé au Comité de pilotage du Programme. Quatrièmement, au travers de sa composante axée sur l'offre, le Programme a fourni des subventions pour certaines activités de partenaires internationaux, tels que le CIF-OIT et le PNUD/FENU²⁶ ; au travers de sa composante axée sur la demande (C1a), il a fourni des subventions à un certain nombre d'autres grands acteurs de la microfinance (principalement des ONG et réseaux internationaux).

- **Durant la mise en œuvre, les observations ont été mitigées quant à la coordination au niveau opérationnel.** Il existe des exemples d'action coordonnée au niveau opérationnel : les bénéficiaires du Programme dans le cadre de la composante axée sur la demande devaient fournir des données dans le cadre de l'initiative globale MIX Market ; les analyses de logiciels de l'IS Program ont été transférées à ce même MIX Market ; et la coordination entre PFIP et le FENU a été bonne. Il existe aussi des exemples d'actions cofinancées, telles que celle de LFS et les Forums sur les politiques en Afrique centrale. Dans d'autres cas, il s'agit plutôt d'une question de complémentarité des actions, tel qu'avec le Programme d'approfondissement du secteur financier du DfID au Kenya (subvention à KDA), avec le renforcement institutionnel des unions de crédit dans les Caraïbes de la BID (subvention à Carib-Cap), ou avec le matériel de formation existant provenant d'autres interventions (subvention à KDA et subvention à MFW4A pour la formation de journalistes). Néanmoins, la coordination n'a pas réalisé son plein potentiel dans certaines autres interventions, tel que dans l'initiative Carib-Cap qui regroupait plusieurs bailleurs de fonds, et dont la conception a été coordonnée par la CE, la BID et la Banque de développement des Caraïbes, mais pour laquelle il y a eu peu d'analyse et de coordination avec les autres acteurs ou bailleurs de fonds, ou avec les autres programmes financés par l'UE et la BID dans la région, qui incluaient des subventions pour le renforcement des capacités d'IMF et qui étaient potentiellement en 'concurrence' avec le projet Carib-Cap.²⁷ Concernant la BEI, des activités communes ont été entreprises, dans une certaine mesure : dans le programme PFIP²⁸, LFS et Horus²⁹. Toutefois, il y a eu peu d'opportunités importantes, surtout à cause du fait que la BEI fournit généralement un appui à long terme à de grandes organisations, y compris au travers de fonds d'investissement. Un observateur a aussi mentionné à cet égard qu'une stratégie commune pour la CE et la BEI avait été établie par le personnel des deux organisations mais n'a jamais été adoptée par la CE.

²⁶ Le financement via le DfID a aussi été envisagé, mais ne s'est pas concrétisé : l'intention initiale était semble-t-il de canaliser les fonds désengagés de ProCredit vers un programme d'éducation financière organisé par le DfID, mais le DfID n'a pas satisfait au test en trois piliers de la CE pour le partenariat, et le programme de formation des journalistes a donc été choisi comme alternative.

²⁷ Même s'il faut signaler que le projet Carib-Cap était le premier effort visant à coordonner les acteurs dans la communauté de la microfinance des pays anglophones des Caraïbes.

²⁸ Utilisation des ressources du programme financier Stabex de la CE et des prêts de la BEI en soutien d'une banque de microfinance préétablie (PNG Microfinance Ltd.) et utilisation de la ligne de crédit financée par la CE dans le cadre d'un projet de tourisme à Vanuatu.

²⁹ En outre, deux bénéficiaires du Programme (LFS Holdings et Horus Cameroun) ont aussi reçu un soutien de l'assistance technique de la BEI pour la microfinance. La BEI est aussi actionnaire d'Advans SA (qui détient à son tour 72% d'Advans Cameroun), ce qui a permis au Programme de bénéficier de l'expertise de la BEI pour cette activité *greenfield*, selon un actionnaire.

4.1.4 Valeur ajoutée du Programme par rapport aux autres bailleurs de fonds/acteurs dans la réponse aux besoins identifiés dans le secteur de la microfinance des pays ACP (CJ 1.4)

Les principales raisons de l'établissement du Programme étaient (i) la demande émanant du Groupe des pays ACP en vue d'un financement de la microfinance par la CE (FED) et (ii) la volonté de la CE de démontrer sa capacité à être un bailleur de fonds important en microfinance. L'évaluation par les pairs (*peer review*) de 2003 a fourni une évaluation assez critique des opérations de la CE dans le secteur de la microfinance, ainsi que cinq recommandations clés. La première Recommandation était de « faire un choix par rapport au niveau d'implication de la CE en microfinance » ; de nombreuses personnes actives à l'époque ont signalé que le message à lire entre les lignes était que la CE devait envisager de se retirer de la microfinance. Mais le Groupe des pays ACP voulait continuer à bénéficier du financement du FED dans le domaine de microfinance et la CE voulait rester active dans ce secteur à forte visibilité tout en améliorant son image dans le sillage de l'évaluation par les pairs³⁰. Cela a entraîné l'établissement du Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance. La plupart des observateurs ont reconnu que le Programme a été établi principalement pour ces motifs, plutôt qu'en raison d'une valeur ajoutée particulière de la CE dans le domaine.

Néanmoins, le Programme a apporté une valeur ajoutée dans le domaine de la microfinance, principalement en apportant un financement par subventions. Le financement par subventions a clairement eu de la valeur dans ce domaine, par rapport à la plupart des bailleurs de fonds (et en fait en complémentarité avec ceux-ci) dont le soutien consistait davantage en des prêts ou d'autres services financiers. Il a surtout permis au Programme de financer le renforcement des capacités institutionnelles et des activités visant à l'amélioration globale de la transparence et de l'efficacité du secteur. Il a aussi permis de tester des approches innovantes et le financement de projets non finançables par des banques (p.ex. les IMF *greenfields* et le Programme d'inclusion financière du Pacifique). Même si le caractère opportun en microfinance de financement par subventions par rapport à une approche plus commerciale a fait l'objet de débats au sein de la communauté de la microfinance, il existe néanmoins actuellement un large consensus quant au fait que le financement par subventions est utile à certaines fins (comme dans les cas susmentionnés). Le Programme a aussi eu un certain nombre d'autres caractéristiques spécifiques qui ont démontré son avantage par rapport à d'autres bailleurs de fonds ou programmes, à des degrés divers : par exemple la vaste présence géographique de la CE et son expérience (surtout pour Carib-Cap et PFIP) ; l'accès du coordinateur du Programme à une grande expertise en microfinance (appréciée par de nombreux acteurs) ; une vision externe et un contrepoids dans des initiatives multi-bailleurs (surtout dans le projet Carib-Cap) ; et la relation avec la BEI (surtout dans le projet PFIP).

³⁰ L'accord de financement du Programme spécifie explicitement par rapport aux résultats attendus que : « Un autre résultat attendu, comme produit secondaire, est l'amélioration de la présence et de l'image de la Commission européenne dans le domaine de la microfinance ainsi que l'amélioration de la coordination interne et externe et du contrôle de la qualité des activités en cours. »

4.2 QE 2 sur le renforcement des capacités des IMF

QE 2 : Dans quelle mesure le Programme a-t-il contribué au renforcement des performances sociale et financières, de l'efficacité et de la capacité technique des IMF ?

Cette question traitera de l'efficacité du Programme quant à l'atteinte des résultats attendus en termes de contribution au développement des capacités des IMF sélectionnées. Le développement des capacités des IMF était l'un des trois principaux résultats attendus du Programme, et en tant que tel, ce point est d'une importance centrale pour l'évaluation. La question appréciera la performance des IMF, tout d'abord en termes de performance sociale, puis en termes de performance financière et d'efficacité. Ensuite, la question traitera de la capacité technique des IMF et enfin de la qualité de leurs systèmes d'information de gestion. Elle fournira ainsi des renseignements sur la durabilité des IMF soutenues.

QE 2 sur le renforcement des capacités des IMF – Encadré de résumé de la réponse

Le Programme a contribué à augmenter la performance financière, l'efficacité et, dans une moindre mesure, la performance sociale des IMF soutenues. Les IMF de premier rang ont affiché de meilleures performances pour ces trois dimensions que celles de 2^{ème} et de 3^{ème} rang. Grâce au Programme, certains bénéficiaires de la composante axée sur la demande ont amélioré le degré de leur portée, que ce soit par une extension en milieu rural ou, plus généralement, par l'offre de nouveaux produits. Toutefois, conformément aux usages à l'époque de la conception du Programme, celui-ci n'a comporté des objectifs de performance sociale que dans quelques cas, et a effectué peu de suivi de celle-ci. De nombreux bénéficiaires ont amélioré leur gouvernance et leur gestion, grâce notamment à l'expérience, la compétence et de bons diagnostics de la part des partenaires de mise en œuvre et des IMF appuyées. Enfin, les ratings ont été une approche relativement efficace du point de vue du rapport coût/efficacité pour aider les IMF à identifier leurs principales faiblesses. L'appui aux systèmes d'information de gestion a toutefois atteint des résultats variables en termes d'amélioration des capacités des IMF. L'effet des efforts de capitalisation (relativement récents) sur la connaissance des acteurs du marché de la microfinance des systèmes d'information de gestion n'a pu être établi dans le cadre de cette évaluation.

4.2.1 La performance sociale des IMF (CJ 2.1)

Le Programme a principalement sélectionné des IMF à orientation sociale et a inclus plusieurs interventions visant à augmenter la portée et le degré de portée des IMF. Néanmoins – conformément aux usages à l'époque de la conception du Programme – celui-ci n'a intégré que peu d'autres objectifs de performance sociale. En effet, le paradigme (dominant) dans le secteur lors du lancement du Programme et de l'appel à propositions était centré sur la pérennité financière et l'efficacité des IMF. Dans la plupart des interventions, il y a eu peu de références aux objectifs concrets relatifs à la performance sociale (voir Encadré 1 sur la performance sociale, section 4.1.2).

Il y a aussi eu peu de suivi de la performance sociale des bénéficiaires dans le Programme. Un suivi a été réalisé concernant les objectifs des bénéficiaires en termes de portée (le nombre de clients touchés), qui a été le principal indicateur utilisé concernant la performance sociale. Mais, par exemple, le degré de portée (p.ex. l'inclusion de clients ruraux ou difficiles à atteindre) n'a pas été contrôlé systématiquement.

Néanmoins, la plupart des bénéficiaires (ou leurs institutions partenaires) ont été en forte croissance pendant la durée du Programme et ont donc atteint leurs objectifs en termes de portée. Une exception importante : le programme d'assurance MicroEnsure a crû mais n'a pas atteint son objectif de performance, en partie à cause de la surestimation de la demande du marché et en raison de certains problèmes relatifs au paiement des demandes d'indemnisation.

En outre, **quelques bénéficiaires ont augmenté le degré de leur portée en fournissant des prêts moins importants, en élargissant leur portée rurale, ou en innovant par l'offre de nouveaux produits, grâce au Programme.** La banque UOB (Urwego Opportunity Bank) en est un bon exemple : elle a ouvert trois nouvelles agences dans trois régions rurales du Rwanda, ce qui peut être associé à l'objectif de performance relatif à la proportion de déposants en milieu rural. De plus, ces nouvelles agences ont aussi aidé UOB à renforcer son image de banque engagée en faveur des personnes marginalisées. De même, le programme FSA de la K-REP Development Agency (KDA) s'est focalisé sur les régions isolées et peu peuplées du Kenya et a contribué au renforcement des capacités des associations de services financiers rurales. Dans les deux cas, ces activités ont eu un « effet de démonstration » dans le sens où elles ont démontré qu'il y avait un marché pour des produits et services de microfinance ; ce faisant, elles ont ouvert la voie à de nouveaux acteurs qui ont fait leur entrée dans ces régions par la suite. D'autres bénéficiaires, tels que SIDI ou A3C au Cameroun, se sont focalisés initialement sur les zones rurales et ont ciblé les segments les plus pauvres de la population. Enfin, le degré de portée a augmenté quelque peu via les produits d'épargne qui ont été développés par certains bénéficiaires ou via l'émergence de produits de micro-assurance avec MicroEnsure.

4.2.2 Performance financière et efficience des IMF (CJ 2.2 et CJ 2.3)

La performance financière des IMF a augmenté, surtout pour les IMF de grande taille. Les résultats varient en fonction des indicateurs utilisés pour l'analyse, tels que l'autonomie opérationnelle (OSS), l'autosuffisance financière (FSS) ou le portefeuille à risque (PAR)³¹.

D'une part, **l'autosuffisance opérationnelle (OSS), qui mesure la capacité des IMF à couvrir leurs frais, s'est globalement améliorée pour les IMF soutenues** dans la composante du Programme axée sur la demande³². Les rares exceptions ont surtout été dues à des facteurs exogènes qu'elles ne pouvaient pas contrôler, comme l'instabilité suite à la crise politique et à la grave sécheresse au Kenya ou à Madagascar. Les institutions de

³¹ Le Glossaire au début du rapport fournit les définitions des termes clés utilisés dans cette section et dans le reste du texte.

³² Le Programme a collecté les données au niveau des IMF dans le reporting FRAME.

grande taille semblent afficher de meilleures performances que celles de petite taille. Ce résultat est conforme à certaines données empiriques récentes qui suggèrent que la taille a son importance en ce qui concerne la performance financière et l'efficacité³³.

D'autre part, **plusieurs IMF ayant été appuyées via les subventions à SIDI, Aquadev et MIFED n'ont pas réussi à atteindre les objectifs d'autosuffisance opérationnelle.** Certaines des IMF en question étaient probablement de trop petite taille que pour atteindre de fortes performances financières, tel que dans le cas des partenaires d'Aquadev. D'autres institutions avaient déjà de graves problèmes d'impayés au début du Programme, comme les réseaux CVECA soutenus par MIFED au Cameroun. Pour certaines de ces institutions, les problèmes ont peut-être été sous-estimés, par exemple dans les cas d'Opportunity International Kenya ou d'Aquadev. En outre, **le montant de l'intervention du Programme a probablement été trop limité, et de trop courte durée, pour régler correctement les problèmes, en particulier pour les IMF de second rang.** En effet, la pérennité de nombreuses IMF de second rang n'a pas pu être assurée au cours de la période couverte par les subventions (p.ex. SIDI, Aquadev, Carib-Cap, CVECA Nord Cameroun via MIFED).

Globalement, la rentabilité a été décevante pour les bénéficiaires, comme en attestent les faibles rendements des actifs (ROA) observés pour les IMF utilisant cet indicateur. Cependant, le rendement des actifs a été moins utilisé que l'autosuffisance opérationnelle dans le suivi du Programme, conformément aux pratiques usuelles dans le secteur de la microfinance. Dans les rares cas où cet indicateur a été utilisé dans le suivi, les taux bas montrent l'impact des situations d'impayés et des crédits improductifs sur la rentabilité, tel que dans la subvention à Carib-Cap. Dans le cas des deux institutions dont les objectifs étaient liés (indirectement) au rendement des actifs, ProCredit et SIDI, les objectifs n'ont pas été atteints (voir I-2.2.2 en Annexe 2). Dans la plupart des cas, aucun indicateur de performance spécifique n'a été inclus dans le suivi pour une analyse de la capacité à couvrir les frais indirects, comme les ajustements relatifs aux subventions ou à l'inflation, ou à maintenir et étendre les services sans injections continues de subventions, un point couvert par l'indicateur d'autosuffisance financière. Cela aurait pu fournir des renseignements complémentaires sur la dépendance des IMF envers le financement par les bailleurs de fonds. Une exception concerne les partenaires d'Opportunity International : cinq des sept partenaires d'OI ont atteint l'autosuffisance opérationnelle (à 100%) ; mais même dans ce cas, seuls deux des sept sont devenus indépendants du financement par les bailleurs de fonds et ont atteint l'autosuffisance financière (à 100%).

La qualité du portefeuille s'est également révélée décevante, les données de portefeuille à risque (PAR) indiquant que les IMF rurales ou de petite dimension confrontées à des problèmes structurels ont eu davantage de difficulté à atteindre les objectifs de portefeuille à risque que d'autosuffisance opérationnelle. Un portefeuille à risque élevé a souvent reflété des faiblesses institutionnelles. Il peut s'agir

³³ Par exemple, Caudill et al. (2009) ont constaté que les IMF de grande taille devenaient plus efficaces au fil du temps. Le MicroBanking Bulletin 2009, qui comprenait 1084 IMF, suggérait que les grandes IMF avaient une meilleure autosuffisance financière, de meilleures marges, un meilleur rendement des fonds propres, mais aussi de meilleurs taux d'efficacité, par exemple en termes de productivité du personnel ou de taux de frais de personnel et de frais d'exploitation.

d'un manque de contrôle, d'un manque de système d'information de gestion solide, ou de problèmes de gouvernance et de personnel (voir I-2.2.3 en Annexe 2). Par conséquent, de nombreux bénéficiaires, surtout ceux travaillant avec des IMF de second rang, hormis Carib-Cap, n'ont pas atteint leurs objectifs en termes de portefeuille à risque (Aquadev, MIFED, KDA, SIDI). Néanmoins, la qualité du portefeuille est restée très bonne pour les deux *greenfields* soutenues, qui avaient une plus forte structure institutionnelle (AccèsBanque Madagascar et Advans au Cameroun). Par conséquent, ces institutions ont atteint leurs objectifs en termes de portefeuille à risque. Une assistance technique internationale substantielle a aidé au développement d'outils pour le contrôle interne.

L'efficacité d'exploitation s'est améliorée au cours de la durée du Programme pour quelques bénéficiaires, tels qu'UOB et Advans Cameroun, mais globalement elle a été mitigée. Les autres bénéficiaires ont présenté une performance d'efficacité négative (A3C au Cameroun et AccèsBanque Madagascar). Ces deux institutions ont toutefois affiché de bonnes performances en termes de portefeuille à risque, ce qui suggère qu'elles ont investi durant la période, améliorant ainsi leur portefeuille. Cela montre que **la performance des bénéficiaires a varié en fonction des indicateurs utilisés.**

Néanmoins, pour certaines interventions, il a parfois été difficile d'attribuer la variation des performances au Programme. Cela s'est révélé particulièrement difficile pour les subventions versées en vue du renforcement des capacités à Opportunity International et à SIDI. Dans le cas de SIDI, la subvention a été un peu trop fragmentée que pour permettre l'attribution des résultats, sauf pour OMIPA. En outre, peu de leurs partenaires étaient dans une situation très difficile au départ. Par conséquent, le financement a été à la fois trop faible pour chacun des partenaires et trop bref pour avoir des effets clairs et détectables. Pour ProCredit, les progrès ont été attribuables à l'investissement interne, pas au soutien (potentiel) apporté par le Programme. Enfin, Opportunity International UK a bénéficié de beaucoup de soutien de divers bailleurs de fonds. À l'exception de la composante de micro-assurance, largement financée par le Programme, il est par conséquent difficile de détecter clairement les éléments attribuables au Programme.

4.2.3 La capacité technique des IMF (CJ 2.3)

Le renforcement des capacités techniques a été plus efficace pour les grandes IMF de premier rang, telles que K-Rep/KDA, mais moins pour les IMF de second rang. Pour ces dernières en particulier, le montant de l'intervention du Programme a probablement été trop limité, et sa durée trop brève, que pour traiter correctement les problèmes. Comme indiqué dans la section 4.2.2. ci-dessus, la subvention à KDA a aidé les associations de services financiers locales (ASF - *FSAs*) à améliorer la qualité de leur gouvernance interne. Cela a été réalisé au travers de la formation à divers niveaux, y compris la formation d'actionnaires individuels et de conseils d'administration. Ces activités de formation ont atteint leur objectif, puisque les ASF ont fortement amélioré leurs performances durant le Programme. Toutefois, certaines des IMF de petite taille impliquées dans les subventions à SIDI, Aquadev et MIFED ont probablement été trop petites que pour atteindre de fortes performances financières, ou étaient confrontées à de graves situations d'impayés au début du Programme.

L'expérience et les compétences des partenaires de mise en œuvre et leur diagnostic des IMF étaient des facteurs importants pour réussir à augmenter la capacité technique des IMF. Par exemple, Advans Cameroun a renforcé sa gouvernance et sa gestion grâce au Programme. Advans Cameroun a reçu une importante assistance technique de Horus avec des experts internationaux, ce qui lui a permis de diversifier sa gamme de produits, de l'adapter régulièrement et de constituer une structure viable. Les activités de renforcement des capacités par DID & Development Options dans Carib-Cap (p.ex. la formation ou l'assistance technique) ont été d'une qualité très élevée et ont rendu les IMF conscientes de leurs faiblesses tout en les encourageant à développer de meilleurs produits, même si les résultats finaux en termes de développement de la capacité technique ne sont pas clairs. Enfin, le Programme a aussi financé de nombreux modules de formation en tant qu'activité importante de subventions à plusieurs partenaires ou bénéficiaires (p.ex. Aquadev, Triodos, KDA ou UOB).

Le Fonds de notation (Rating Fund) a aidé les IMF à identifier leurs principales faiblesses. Le Programme a contribué à ce fonds mis en place par le CGAP et la BID pour financer les ratings en microfinance. Il ressort des entretiens conduits avec des IMF sur le terrain que de nombreuses organisations voient un avantage réel aux ratings en termes de potentiel d'amélioration de leur gouvernance et de leur gestion, plutôt que pour obtenir un financement supplémentaire. La plupart des dirigeants des IMF rencontrés ont particulièrement apprécié le niveau de détail des renseignements fournis durant le processus de rating ou dans les rapports finaux de rating. Cela les a par exemple encouragés à améliorer leurs produits ou à résoudre certains problèmes clefs de gouvernance. Les ratings ont ainsi présenté un rapport coût/efficacité relativement favorable.

4.2.4 Systèmes d'information de gestion pour les IMF (CJ 2.5)

Le Programme a soutenu des améliorations en matière de systèmes d'information de gestion (SIG), un point important pour les IMF dans les pays ACP. Ceci a consisté en (i) des subventions directes dans le cadre de la composante axée sur la demande et (ii) une contribution financière de 800 000 USD au Programme pour les systèmes d'information de gestion (IS Program) initialement lancé par le CGAP.

Le Programme a obtenu des résultats mitigés quant aux systèmes d'information de gestion par les subventions dans le cadre de la composante axée sur la demande (via l'appel à propositions). Un SIG déficient constitue une faiblesse manifeste chez de nombreuses IMF africaines, ce qui entraîne un reporting médiocre et un suivi de piètre qualité. Les IMF de second rang n'ont souvent pas de système d'information de gestion adéquat pour gérer correctement leur institution. Certains bénéficiaires n'ont pas fourni de SIG aussi étendu que ce qui était envisagé avec l'appui du Programme (p.ex. Aquadev, qui n'a pas atteint son objectif minimal de performance en termes de SIG à cause du manque d'infrastructure adéquate chez certaines IMF locales). La qualité de certains SIG mis en œuvre avec l'appui du Programme a été elle aussi sujette à débat. Enfin, pour certains bénéficiaires, tels que KDA ou MIFED, qui n'ont pas bénéficié directement du soutien en termes de SIG, leur système d'information de gestion est resté un important goulot d'étranglement.

Via l'IS Program, le Programme a contribué à de l'appui direct à des IMF en vue de l'amélioration de leur SIG ainsi qu'à de la capitalisation globale sur les systèmes d'information de gestion dans le secteur de la microfinance. L'IS Program a bénéficié à de nombreuses petites IMF en fournissant aux bénéficiaires un financement pour de la consultance locale dans le domaine des systèmes d'information de gestion. Il a aussi publié (25) analyses de logiciels sur le site Web du CGAP, qui ont ensuite été transférées sur le site Web de MIX Market. Avec une étude sur l'emploi des technologies dans les IMF et la récente publication d'un guide technique sur les systèmes d'information de gestion, il a créé une opportunité pour qu'un plus large public utilise les ressources du Programme. Toutefois, une réalisation attendue de la subvention de l'IS Program ne s'est pas matérialisée, à savoir la 'Focus Note on Back Office Outsourcing'. En outre, la présente évaluation n'a pas pu établir si ces efforts de capitalisation (parfois récents) sur les systèmes d'information de gestion dans le secteur de la microfinance des pays ACP ont été effectivement utilisés et ont eu (ou non) un impact sur les IMF.

4.3 QE 3 sur le renforcement des capacités d'autres acteurs

QE 3 : Dans quelle mesure le Programme a-t-il contribué au renforcement des capacités des acteurs de la microfinance (autres que les IMF) ?

Cette question évalue l'impact du Programme sur les acteurs du secteur de la microfinance autres que les IMF, aux niveaux méso et macro. Nous distinguons entre trois principaux types d'acteur : (i) les réseaux et les associations ; (ii) les autres organisations, tels que les prestataires de services locaux (PSL) et ; (iii) les décideurs et les journalistes.

QE 3 sur le renforcement des capacités d'autres acteurs

Encadré de résumé de la réponse

Le Programme a contribué au renforcement de plusieurs réseaux de microfinance locaux, nationaux ou régionaux et de quelques prestataires de services locaux, en renforçant leur visibilité et leur capacité institutionnelle ; des problèmes fréquents concernant l'autonomie de ces organisations n'ont toutefois pas été résolus. Les activités ciblant les formateurs, les décideurs ou les journalistes ont été considérées comme très pertinentes et globalement utiles, mais avec jusqu'à présent peu de preuves d'impact durable.

Le Programme a soutenu un certain nombre d'acteurs de la microfinance de divers types (autres que les IMF) au niveau national ou régional, soit (i) en tant qu'objectif direct de la subvention (leur renforcement étant un objectif clair de la subvention ; p.ex. Carib-Cap, Forums sur les politiques en Afrique centrale) ; ou (ii) comme effet indirect de la subvention (même si ce n'était pas un objectif, cela a été reconnu comme un effet du projet ; p.ex. MIFED, MAIN)³⁴. Ces acteurs appartiennent à trois catégories :

³⁴ Comme le renforcement de ces organisations a souvent été un effet indirect ou un objectif secondaire d'une subvention du Programme, les renseignements disponibles sont souvent limités, ce qui rend difficile de formuler des conclusions sur certains aspects (impact et pérennité).

- (Principalement) les associations/réseaux de microfinance : soit au niveau national (AMFIU, Aquadev), soit au niveau régional (CMFA – Carib-Cap, MAIN, KNFP, MPN - PFIP)
- Les organisations au niveau méso : prestataires de services locaux (p.ex. MIFED, Triodos)
- Les décideurs, les régulateurs et les journalistes (Forums sur les politiques en Afrique centrale, PFIP, formation de journalistes).

4.3.1 Contributions du Programme à l'amélioration durable des réseaux de microfinance (y compris les réseaux régionaux et les associations nationales de microfinance) (CJ 3.1)

Le Programme a soutenu plusieurs réseaux d'IMF (locaux, nationaux ou régionaux) :

Tableau 5 : Appui du Programme aux réseaux d'IMF

Appui direct	Appui indirect
AMFIU (association de microfinance en Ouganda) - bénéficiaire de la Composante 1	Aquadev – lancement d'un réseau local d'IMF dans la région de Saint-Louis (Sénégal).
Microfinance Pasifika Network (MPN), soutenu par le programme PFIP (Pacifique) – Composante 2.	Partenaires de SIDI : MAIN (Afrique) et KNPF à Haïti
Alliance des Caraïbes pour la microfinance (CMFA) dans les Antilles anglophones, financé par Carib-Cap – Composante 2	AMIR (Rwanda), au travers de sa collaboration avec le CGAP

Le Programme a amélioré la crédibilité des réseaux et leur capacité à attirer de nouveaux membres (leur représentativité). Cela s'est avéré être le cas pour les nouveaux réseaux (sauf le réseau d'Aquadev à Saint-Louis, de création trop récente) tout comme pour les réseaux existants, mais à différents niveaux :

- Pour les nouveaux réseaux comme Carib-Cap ou MPN dans le Pacifique, l'appui apporté à un 'noyau' dynamique de membres intéressés par le développement des activités s'est montré encourageant; le nombre de membres a augmenté progressivement. Toutefois, dans le cas d'Aquadev, la faiblesse et les grandes différences de taille et d'intérêt des IMF membres soulève des doutes quant à l'avenir de l'association locale.
- Les réseaux déjà existants (AMFIU, MAIN, AMIR) ont été en mesure d'améliorer leur image et leur visibilité grâce à la subvention, qui a contribué à en augmenter le nombre de membres (p.ex. +4,4% en un an pour AMFIU, et plus du double pour AMIR depuis 2007).

Les réseaux ont développé quelques nouveaux services appréciés des membres, mais leur capacité à élargir leur gamme de services (y compris la formation) est restée limitée.

- CMFA dans les Caraïbes et MPN dans le Pacifique sont des initiatives très récentes – par conséquent, leurs principales activités ont surtout consisté en des échanges et des

événements, y compris des forums. Dans les deux cas, les participants ont largement apprécié les événements organisés.

- Pour les réseaux existants - MAIN, KNPF et AMFIU - la subvention par le Programme a offert une opportunité d'élargir la gamme de services et les thématiques couvertes : activités de formation et diplômes universitaires, ateliers pour les IMF, séminaires (MAIN, KNPF) ; éducation financière et protection de consommateurs (AMFIU).
- Toutefois, plusieurs acteurs en Afrique sont d'avis que, pour le renforcement des capacités ou les activités de formation, des partenariats avec des instituts de formation auraient été plus pertinents que l'appui aux seuls réseaux (ce qui a limité la capacité de formation). Il s'agit d'un problème récurrent pour les réseaux en général : pour augmenter leurs ressources financières, les réseaux essaient souvent d'élargir leur gamme de services, mais (à cause des contraintes budgétaires et de la faiblesse des ressources humaines au niveau local) ils ont des difficultés à développer les compétences nécessaires pour ce faire.

Le Programme a contribué à des améliorations des capacités institutionnelles des réseaux existants. Il a eu un impact positif sur les capacités et la viabilité des deux réseaux régionaux impliqués dans le projet de SIDI (MAIN et KNFP). La subvention a aussi encouragé MAIN à rechercher un financement complémentaire, suite à quoi MAIN a obtenu l'appui financier de l'AFD qui l'aidera à établir sa pérennité. En Haïti, les modules de formation développés par KNFP ont été essentiels pour assurer la disponibilité des ressources et pour garder le personnel dans le réseau.

Toutefois, dans tous les cas examinés durant les missions de terrain, il ressort des entretiens avec les acteurs qu'il y a des incertitudes sur la viabilité financière des réseaux au-delà du soutien à court terme par les bailleurs de fonds, car de nombreuses IMF membres ne contribuent pas (assez) au budget du réseau, et les réseaux ont éprouvé des difficultés à développer des services commercialement viables tout en maintenant leur mission envers leurs membres. Le financement par les bailleurs de fonds représente toujours la plus grande part des budgets, même pour les réseaux déjà établis (p.ex. 99% du budget d'AMIR) (*d'autres exemples sont mentionnés dans le cadre du CJ 3.1 dans l'Annexe 4*). Il s'agit cependant d'un problème fréquent pour la plupart des réseaux et associations dans le secteur de la microfinance.

4.3.2 Contributions du Programme à l'amélioration durable des autres organisations d'infrastructure financière (CJ 3.2)

Le Programme a soutenu directement ou indirectement deux projets qui ont renforcé des organisations proposant des services de microfinance (prestataires de services locaux - PSL) :

Tableau 6 : Appui apporté par le Programme aux prestataires de services locaux

Appui direct	Appui indirect
Triodos a formé 12 prestataires de services locaux dans plusieurs pays africains.	MIFED, un des partenaires de mise en œuvre, est une ONG visant à soutenir le développement du secteur de la microfinance au Cameroun.
Formation de formateurs par le CIF-OIT	Très indirectement, plusieurs études / publications du CGAP ont aussi examiné la manière de développer des organisations viables au niveau méso pour le secteur – par exemple lors d'une analyse globale des organisations faitières (organisations de refinancement) en 2009.

L'évaluation a constaté des éléments indiquant un impact positif de ces deux types d'appui à court terme. Le Programme a permis à MIFED de renforcer ses capacités et de développer son propre plan d'affaires. La subvention de l'UE a amélioré la visibilité et la capacité de MIFED à négocier avec les bailleurs de fonds, et MIFED a pu diversifier ses capacités et ses sources de financement, en renforçant ainsi son indépendance par rapport au financement par l'État camerounais. Concernant l'appui de Triodos à des prestataires de services locaux, le degré de satisfaction des consultants semblait élevé et plusieurs IMF avaient la ferme intention de faire à nouveau appel à ces prestataires.

Toutefois, il est difficile à ce stade de mesurer l'impact à long terme. Dans le projet de Triodos, l'impact potentiel sur le secteur dépendra de la poursuite à moyen terme des activités des consultants. La viabilité de MIFED à long terme dépendra des IMF et des projets soutenus (le besoin étant de se diversifier et de se concentrer sur des projets présentant de réelles perspectives de viabilité) et de son renforcement institutionnel (en particulier sa capacité à former et à garder son personnel).

4.3.3 Contributions du Programme à l'augmentation des connaissances sur la microfinance chez les décideurs, les régulateurs, les superviseurs et les journalistes (CJ 3.3)

Tableau 7 : Contributions du Programme à l'augmentation des connaissances sur la microfinance de décideurs et faiseurs d'opinion

Activités/projets soutenus	Description	Nombre de participants	Pays
Forums sur les politiques en Afrique centrale	Trois forums, dont deux financés par le Programme	54 et 60 pour les deux premiers forums	19 pays d'Afrique occidentale et centrale
PFIP (Pacifique)	Subvention de la participation de décideurs politiques à plusieurs forums (Semaine de la microfinance du Pacifique, formation CGAP/AusAid, Atelier sur la politique d'inclusion financière à Vanuatu, etc.)		Îles du Pacifique
CIF-OIT – Boulder Microfinance Training & MMW	Le Programme a financé le Centre international de formation (CIF) de l'OIT pour l'octroi de bourses pour la formation Boulder sur la microfinance et pour l'appui à d'autres activités du CIF-OIT, notamment la formation de formateurs « Making Microfinance Work » (MMW), un réseau de formateurs et un guide pour formateurs.	Boulder : formation de 55 décideurs. MMW : 12 cours de formation développés dans cinq pays + trois forums pour les formateurs ; 58 formateurs formés dont 14 certifiés	Boulder : pays ACP MMW : Éthiopie, Rwanda, RDC
URWEGO (Rwanda)	« Conférence d'apprentissage et de sensibilisation à l'épargne » qui ciblait surtout les IMF, mais aussi les autorités de supervision.	n.a.	Rwanda
AMFIU (Ouganda)	Événement de lobbying ciblant les parlementaires, précédé par l'introduction de propositions pour un projet de loi sur la régulation des IMF.	13 parlementaires	Ouganda
Programme de travail du CGAP	Plusieurs activités du CGAP, en particulier : capitalisation et publications (<i>voir section 4.4.1</i>), contribution aux programmes de formation (<i>voir section 4.4.1</i>), l'établissement du Centre de ressources sur la régulation et la supervision (<i>voir section 4.4.2</i>) ; et un cours pour bailleurs de fonds qui s'est tenu en 2008 à l'intention des décideurs et du personnel de bailleurs de fonds (22 participants de pays africains).	Décideurs, régulateurs, superviseurs, etc.	ACP
Projet de formation pour les journalistes	Deux ateliers sur le journalisme financier, chacun d'entre eux ayant duré 15 jours ouvrables, au Mozambique (en portugais) et au Burkina Faso (en français)	25-30 participants formés	Mozambique et Burkina Faso

Les témoignages recueillis en mission indiquent que les anciens participants et de nombreux acteurs externes ont considéré ces activités comme très pertinentes et globalement utiles. La plupart des formations pour les décideurs ont été largement appréciées (p.ex. formation Boulder – scores globaux moyens de plus de 4 sur 5 chaque année) et se sont révélées complémentaires par rapport aux formations moins chères et plus pratiques disponibles localement (tel qu’au Kenya). En ce qui concerne les Forums sur les politiques en Afrique centrale, des témoignages recueillis au Cameroun et au Rwanda font également état d’une appréciation positive (note moyenne par participant de plus de 4 sur 5) et d’impact. Les participants de la Commission Bancaire de l’Afrique Centrale à tous les forums, y compris le 3^{ème} à Dakar en 2010, sont toujours actifs au sein de cette institution, ce qui est aussi encourageant en termes d’impact à long terme.

Encadré 2 : Feed-back du terrain – Forums sur les politiques en Afrique centrale

Au Cameroun, des participants au Forum sur les politiques en Afrique centrale ayant eu lieu dans ce pays (issus des autorités de supervision et de régulation) ont déclaré que cet événement a eu plusieurs impacts positifs :

- fertilisation croisée, notamment avec les participants de la Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest (BCEAO) ;
- opportunité pour les dirigeants des banques centrales de se rencontrer une fois par an (dans le Groupe des Superviseurs Bancaires d’Afrique Centrale et de l’Ouest) pour discuter directement des questions relatives à la microfinance et pas seulement du secteur bancaire ;
- lien nouvellement établi entre le CGAP et la Commission Bancaire de l’Afrique Centrale (COBAC) – les années suivantes, la COBAC a soumis plusieurs propositions de décret au CGAP pour avis ; en outre, une première initiative de formation avec la COBAC a été organisée en 2011 ;
- la COBAC a entamé une réflexion sur un certain nombre de nouvelles thématiques (protection des consommateurs, banque par téléphonie mobile, etc.)

Un interlocuteur rwandais a aussi déclaré que la participation de trois délégués rwandais (le Gouverneur, un membre du personnel de la banque centrale et un membre du personnel du Ministère des Finances) au Forum francophone organisé à Yaoundé en 2008 a contribué à renforcer la sensibilisation aux questions politiques et, ainsi, à améliorer la politique au Rwanda.

La formation de journalistes a aussi été appréciée (même si les scores étaient variables dans les deux pays) ; toutefois, certains acteurs ont mis en question le public cible choisi pour cette formation, en suggérant que l’augmentation de la sensibilisation dans la presse internationale eût été un objectif complémentaire pertinent. Il s’est également avéré difficile d’évaluer l’impact à moyen terme de cette activité (à cause du manque d’indicateurs de suivi).

4.4 QE 4 sur le secteur de la microfinance

QE 4 : Dans quelle mesure le Programme a-t-il contribué à améliorer l'efficacité et la transparence du secteur de la microfinance dans les pays ACP ?

Cette question traite de l'efficacité du Programme en vue de contribuer à rendre le secteur de la microfinance plus efficace et plus transparent. La question couvre l'appui au niveau du secteur par opposition au soutien au niveau des acteurs de la microfinance pris séparément. Elle inclut en particulier l'appui fourni au travers du Programme de travail du CGAP (Composante 3 du Programme), l'appui fourni au travers du Fonds de notation (dans le cadre de la Composante 2) et les activités de diffusion des bonnes pratiques réalisées dans le cadre de la Composante 1 du Programme. La réponse est structurée en fonction des domaines de contribution suivants en microfinance du Programme : (i) contributions à la constitution et à la diffusion de connaissances pertinentes dans les pays ACP ; (ii) contributions à l'amélioration des cadres réglementaires et politiques dans les pays ACP ; et (iii) contributions au renforcement du marché des ratings.

QE 4 sur le secteur de la microfinance – Encadré de résumé de la réponse

Le Programme a réalisé trois contributions à l'amélioration de l'efficacité et de la transparence du secteur de la microfinance dans les pays ACP : (i) la production et la diffusion d'informations sur le secteur de la microfinance pertinentes pour les pays ACP ; (ii) le renforcement des cadres réglementaires et du dialogue politique dans certains pays ACP ; et (iii) l'appui au marché des ratings d'IMF dans les pays ACP. Concernant la capitalisation sur le secteur de la microfinance, le Programme a contribué à la publication d'une série d'articles sur diverses questions relatives à la microfinance, à des analyses sectorielles dans les régions des Caraïbes et du Pacifique, à des analyses des systèmes d'information de gestion disponibles pour les IMF et à l'augmentation des activités de diffusion des connaissances par les IMF bénéficiaires. Concernant les cadres réglementaires et politiques, le Programme a sensibilisé une série de décideurs sur les besoins du secteur de la microfinance en Afrique centrale et a eu un impact tangible sur les politiques en Afrique occidentale. Enfin, le Programme a contribué au renforcement du marché des ratings dans les pays ACP, même si des problèmes subsistent en termes de pérennité financière des activités dans les pays ACP des agences de notation.

4.4.1 Contributions du Programme à la production et à la diffusion d'informations pertinentes dans les pays ACP (CJ 4.1 et 4.2)

Le Programme a réalisé une série de contributions à la production et à la diffusion d'informations sur le marché de la microfinance qui soient pertinentes pour les pays ACP.

Les contributions du Programme au Programme de travail du CGAP pour la période 2008-2013 ont aidé à renforcer et à augmenter la couverture par le CGAP des pays ACP et des questions y afférentes, particulièrement en ce qui concerne l'Afrique. Le Programme a été un bailleur de fonds majeur et a encouragé le CGAP à faire le suivi des activités relatives aux pays ACP. Plusieurs acteurs ont mentionné que le soutien financier du Programme au CGAP a aidé à renforcer l'intérêt du CGAP pour l'Afrique. Au

cours de la période 2006-2009, le CGAP a produit en moyenne 27 articles par an particulièrement pertinents pour la microfinance dans les pays ACP, en couvrant des sujets tels que : les tendances sectorielles, les nouvelles technologies, la diversification des produits, accès des pauvres au financement, l'efficacité de financements de la microfinance au niveau national et des recherches sur des IMF^F africaines spécifiques. De nombreuses publications du CGAP sont disponibles en plusieurs langues, dont le français, l'espagnol et le portugais. Les publications en anglais, en français et en espagnol sont diffusées largement au travers de partenariats avec des réseaux de microfinance nationaux et régionaux. En plus des publications en ligne, le CGAP a établi une présence permanente en Afrique, grâce à un représentant au Kenya. Le CGAP a aussi contribué à plusieurs programmes de formation couvrant des régions des pays ACP, y compris par exemple la responsabilité des cours sur les politiques de microfinance pour la formation Boulder, de très bonne réputation ; il aussi géré le CAPAF, un programme cofondé par le Ministère français des Affaires étrangères et européennes (MAE) et la coopération américaine (USAID), qui a soutenu l'établissement de services de formation et de consultance en Afrique francophone et en Haïti. Les partenaires du CAPAF ont formé plus de 8000 personnes en neuf ans, entre 2000 et 2009.

Outre son travail avec le CGAP, le Programme a soutenu la diffusion des connaissances au travers de soutien à l'IS Program, au Programme d'inclusion financière du Pacifique (PFIP), à Carib-Cap, aux Forums sur les politiques en Afrique centrale, et à trois programmes de formation ciblant des acteurs de la microfinance dans les pays ACP, en plus de l'appui aux bénéficiaires pour renforcer leurs pratiques de diffusion des connaissances.

Le Programme a réalisé des contributions spécifiques à la capitalisation des connaissances sur le secteur de la microfinance dans les régions ayant des besoins particulièrement importants à cet égard, à savoir les îles du Pacifique et les Caraïbes anglophones. L'appui apporté par le Programme à PFIP et à Carib-Cap a élargi les informations disponibles pour les acteurs de la microfinance dans les îles du Pacifique et des Caraïbes, qui souffraient de niveaux très faibles d'informations sur ces régions avant l'intervention du Programme. Le PFIP a fourni des études sur le secteur de la microfinance et sur l'éducation financière dans îles du Pacifique, pour combler les lacunes en la matière, identifier les opportunités sur le marché et fournir de l'avis technique et la base d'informations factuelles nécessaire pour définir des politiques publiques adéquates. Au cours de la période couverte par l'évaluation, neuf études ont été réalisées et publiées sur le site Web du PFIP, couvrant une série de sujets tels que : les besoins du secteur des services financiers, des analyses d'organisations actives en microfinance, l'inclusion financière des femmes, la micro-assurance, la compétence financière et le bien-être des ménages, les réseaux de distribution liquidités par téléphone portable et la banque en milieu rural. Carib-Cap a organisé deux forums annuels sur la microfinance pour les Caraïbes anglophones et a diffusé les enseignements et les connaissances accumulées sur le secteur, y compris une étude de la demande de services financiers, via le site Web de Carib-Cap. En outre, Carib-Cap a contribué à la création de la première base de données sur les IMF dans les Caraïbes anglophones. Enfin, au cours de la période couverte par l'évaluation, Carib-Cap a réalisé une série d'efforts de renforcement des capacités des IMF partenaires (évaluations, formations, plans de développement des capacités, etc.).

L'appui au 'Programme pour les systèmes d'information de gestion' (IS Program) a contribué à améliorer les renseignements sur les systèmes d'information de gestion parmi les institutions de microfinance des pays ACP. L'IS Program a produit 25 analyses de logiciels et listings de produits logiciels, une étude sur l'emploi des technologies par les IMF et un guide technique sur les systèmes d'information de gestion (une Focus Note sur les options d'externalisation de back-office pour les IMF n'a toutefois pas été produite). Toutes les analyses des logiciels ont mises en ligne (www.cgap.org/softwarelistings) et 17 des 25 études ont été rendues disponibles dans au moins deux langues. Suite à la clôture de l'IS Program en 2010, le CGAP, partenaire de mise en œuvre, a entrepris des efforts pour transférer les listings de logiciels sur le site Web de MIX Market, permettant ainsi l'accès aux informations au-delà de la durée d'activité de l'IS Program. Outre les analyses et études en ligne, l'IS Program a réalisé des appuis individuels à 23 IMF de pays ACP pour améliorer leur système d'information de gestion. L'IS Program a par ailleurs appuyé l'Association des IMF du Rwanda (AMIR) pour définir une stratégie sectorielle en termes de technologies de l'information.

Le Programme a eu un rôle actif en termes de diffusion des connaissances sur le secteur de la microfinance auprès des décideurs et de la direction des IMF des pays ACP. L'événement d'apprentissage par les pairs (*Peer Learning Event*) a rassemblé 25 participants issus de 21 organisations bénéficiaires du Programme, dans le but de partager leurs enseignements et connaissances en microfinance. L'événement a été suivi par la création et la diffusion d'une brochure électronique (*e-booklet*) intitulée « 27 Ideas Worth Talking About for Building Capacity in Microfinance » (27 idées à discuter pour le développement des capacités en microfinance). En outre, le Programme a fourni des bourses pour 52 décideurs des pays ACP afin qu'ils puissent assister à la formation Boulder MFT donnée au Centre international de formation (CIF) de l'OIT à Turin – cette formation est largement perçue comme la formation par excellence en microfinance pour les décideurs. Le Programme a également soutenu la mise en œuvre d'une formation pour 136 directeurs d'IMF et formateurs dans le cadre des ateliers du CIF-OIT « Making Microfinance Work » (MMW).

Le Programme a encouragé les bénéficiaires à disséminer les informations sur un important site Web pour le secteur. Au moment de la clôture du Programme, les 11 bénéficiaires directs étaient inscrits sur le site MIX Market (www.mixmarket.org). En outre, Aquadev, MIFED, Opportunity International et Triodos ont contribué à l'inscription de leurs IMF partenaires sur le site. Dans le cas d'Opportunity International et de Triodos, ces efforts peuvent être attribués en tout ou en partie au Programme dans la mesure où ces deux organisations avaient des seuils de performance minimale relatifs au nombre d'IMF partenaires inscrites sur MIX Market à la fin de la subvention.

Enfin, quelques subventions du Programme dans le cadre de l'appel à propositions ont inclus des objectifs de performance relatifs à la diffusion des informations, mais tous les résultats attendus en la matière n'ont pas été atteints. AMFIU a signalé le lancement d'un programme d'éducation des consommateurs dans 35 districts de l'Ouganda, y compris la production d'un manuel du consommateur et d'un code de bonnes pratiques. Triodos a ciblé la production d'outils de gestion des risques et de gestion de la pérennité dans le cadre de sa formation des prestataires de services locaux. UOB aurait dû

créer une bibliothèque sur l'épargne pour les IMF rwandaises (un indicateur de performance de la subvention), mais il ressort de la mission de terrain que cette bibliothèque n'a en réalité jamais été créée.

4.4.2 Les contributions du Programme ont amélioré les cadres réglementaires et politiques dans les pays ACP (CJ 4.3)

Le Programme a soutenu les efforts du CGAP sur les politiques dans les pays ACP, qui ont eu un impact clair sur le cadre réglementaire en Afrique occidentale. Il a également soutenu d'autres activités de renforcement des informations disponibles pour les décideurs des pays ACP. En Afrique occidentale, le CGAP a travaillé avec la coopération suédoise et le FENU sur un projet étalé sur trois ans visant à conseiller la Banque Centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et à renforcer la régulation régionale, la supervision et la diffusion des informations. Ce programme a eu un impact particulièrement important sur l'amélioration du cadre juridique, notamment la définition d'une nouvelle loi en 2007 adaptée aux besoins du secteur de la microfinance. Le CGAP a aussi travaillé avec les décideurs politiques au Nigéria pour établir des cadres politiques et réglementaires cohérents permettant l'utilisation des nouvelles technologies dans les services financiers dans le cadre du Branchless Banking Policy Challenge. Le CGAP a aussi réalisé un diagnostic des politiques dans trois pays ACP et a travaillé sur la réforme législative et le conseil en politique publique au Soudan, à Madagascar, en RDC, au Bénin, au Rwanda, au Nigéria, au Kenya, en Éthiopie, au Malawi, au Mali et en Ouganda. Enfin, le CGAP a lancé le Centre de ressources sur la réglementation et la supervision de la microfinance, qui regroupe les informations sur les politiques et réglementations de 11 pays ACP et sur une loi PARMEC³⁵ (*pour de plus amples renseignements à ce sujet, voir le CJ 4.3 dans l'Annexe 4*).

Le Programme a aussi apporté son soutien à la communication et à la coordination entre décideurs en Afrique centrale. Les Forums sur les politiques en Afrique centrale, soutenus par le Programme en 2008 et 2009, ont amélioré la communication et la coordination entre le personnel du Ministère des Finances et des Banques centrales régionales. En 2008, un tel Forum s'est tenu au Cameroun. Dix pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) ont participé au Forum, ainsi que la COBAC. **Certaines améliorations en termes de politiques et de réglementations peuvent être attribuées en tout ou en partie au Programme** (voir l'encadré dans la section 4.3.3). **Les Forums ont également été bénéfiques en termes de clarification des besoins du secteur de la microfinance pour les décideurs africains.** Des participants interrogés durant les missions de terrain ont fait observer que le Forum leur a donné l'opportunité de réfléchir aux questions les plus urgentes en matière de régulation du secteur à l'époque, et les ont encouragés à entreprendre ensuite des analyses de leurs propres cadres politiques en microfinance (*pour de plus amples renseignements à ce sujet, voir section 4.3.3. ci-dessus et le CJ 4.3 dans l'Annexe 4*).

Toutefois, il faut aussi noter que, dans certains cas, la prise en considération d'une perspective plus large, en particulier au niveau macro, aurait pu améliorer d'autres

³⁵ Projet d'Appui à la Réglementation des Mutuelles d'Épargne et de Crédit (PARMEC)

interventions aux niveaux micro et méso. Dans les Caraïbes, l'appui apporté par le Programme au travers de Carib-Cap a été ciblé uniquement sur les niveaux méso et micro (durant la première phase de cette subvention), alors qu'un appui au niveau macro aurait pu aider à identifier les difficultés spécifiques des IMF à ce niveau.

4.4.3 Contributions du Programme au renforcement du marché pour les ratings des IMF (CJ 4.4)

Le Programme a augmenté l'offre de ratings dans les pays ACP en contribuant au cofinancement de 110 ratings dans les pays ACP, mais des résultats mitigés ont été observés sur le terrain concernant le renforcement de la demande de ratings parmi les institutions de microfinance. L'appui du Programme au Fonds de notation (Rating Fund) a contribué au cofinancement de 110 ratings d'IMF des pays ACP. La demande de ratings dans les pays ACP a aussi augmenté significativement au cours de la période couverte par l'évaluation, avec une croissance de 386% en Afrique subsaharienne dans les trois années suivant 2005.³⁶ Le Programme a apporté une contribution, même limitée, à la croissance de la demande dans cette région, y compris au travers de 7 séminaires de sensibilisation dans les pays ACP durant la période couverte par l'évaluation. Néanmoins, les missions de terrain de la présente évaluation ont constaté des résultats mitigés concernant la demande de ratings. Globalement, les visites ont confirmé l'idée générale que seule une minorité d'IMF africaines engagées dans un processus de notation en étaient à un second rating (ou plus), ce qui est en ligne avec le constat d'études récentes³⁷. Au Cameroun, les IMF n'ont généralement pas été convaincues de l'utilité des ratings, sauf en ce qui concerne l'augmentation de leur visibilité envers les bailleurs de fonds internationaux. En revanche, les IMF de plus petite taille interrogées au Rwanda et au Kenya ont montré un intérêt manifeste pour les ratings, en particulier pour mieux comprendre leurs propres forces et faiblesses. Les IMF de plus petite taille considéraient également les ratings comme un moyen utile pour attirer des fonds, mais l'évaluation n'a pas trouvé de preuves qu'un tel effet de levier se retrouvait en pratique. Enfin, tandis que la demande de ratings dans son ensemble a continué à croître après la clôture du Fonds de notation, il y a lieu de distinguer une croissance importante de la demande de ratings sociaux (+67% de ratings sociaux réalisés en Afrique entre 2008 et 2010) et une diminution du nombre de ratings financiers (-26%).

Des problèmes subsistent en termes de pérennité financière des activités dans les pays ACP des agences de notation. Même si les ratings ont continué en Afrique après la clôture du Fonds de notation, le nombre de ratings par an a diminué. En outre, les ratings restent chers pour les IMF des pays ACP, ce qui rend difficile pour ces IMF de financer des ratings sur fonds propres, à l'exception des plus grandes d'entre elles. Cette dépendance envers les subventions a aussi été confirmée par d'autres études, telle que celle de l'UNEPFI³⁸ (2009). Les ratings restent utiles mais ne sont pas indispensables : plusieurs investisseurs en microfinance emploient les ratings comme un « deuxième avis », mais rares sont les investisseurs qui se fondent entièrement sur les ratings pour faire leur choix entre les IMF.

³⁶ ADA, Ratings Outlook Report (2008)

³⁷ P.ex. Microfinance Rating Market Review 2011, Rating Initiative

³⁸ United Nations Environment Programme (UNEP - PNUE) Finance Initiative

4.5 QE 5 sur l'effet de levier

QE5 : Dans quelle mesure le Programme a-t-il démultiplié et diversifié les sources de financement pour les acteurs de la microfinance ?

Cette question se concentre sur l'effet de levier des subventions fournies par le Programme. Elle a pour but (i) d'analyser le financement supplémentaire reçu par les bénéficiaires et le niveau de diversification de leurs sources et instruments de financement ; (ii) d'estimer l'impact des ratings sur l'effet de levier ; et (iii) d'envisager plus globalement dans quelle mesure l'effet de levier peut être attribué au Programme.

QE 5 sur l'effet de levier – Encadré de résumé de la réponse

L'effet de levier (c'est-à-dire l'accès à un financement additionnel et/ou plus diversifié) a surtout pu être observé pour les grandes IMF ou pour celles liées à des réseaux internationaux. L'effet de levier est resté limité pour les IMF de second rang et les institutions orientées sur l'épargne – toutefois, de grandes IMF orientées sur l'épargne ont réussi à augmenter leur capacité à collecter des dépôts (voir QE 6 sur la diversification des produits).

Les tendances observées pour les bénéficiaires du Programme – augmentation de la mobilisation et de la diversification mais surtout de fonds provenant de bailleurs publics et moins d'investisseurs privés – reflètent en général les tendances du marché en Afrique subsaharienne et ne sont pas spécifiques au Programme.

Néanmoins, même si aucun élément probant n'a été constaté prouvant que l'effet de levier observé puisse être principalement attribué au financement par le Programme, dans plusieurs cas la subvention de celui-ci a joué un rôle déterminant pour convaincre d'autres bailleurs de fonds.

4.5.1 Effet de levier permettant d'obtenir d'autres financements publics et privés en plus du soutien apporté par le Programme (CJ 5.1)

L'effet de levier a fortement varié en fonction de la taille de l'IMF/organisation et de l'aide internationale reçue.

- Des effets de levier – dans le sens d'un financement additionnel (subventions et prêts) - (voir CJ 5.1 dans l'Annexe 4) ont été observés pour des IMF de plus grande taille ou plus pérennes (les *greenfields* en particulier), ainsi que pour des IMF plus petites mais pérennes (ou presque pérennes) soutenues par des organisations internationales (comme SIDI, Aquadev). L'effet de levier peut aussi être observé pour certaines organisations ou certains programmes au niveau méso – MAIN, PFIP, MIFED (mais pas AMFIU), qui ont gagné en visibilité au cours de la durée du Programme.
- Très logiquement, l'effet de levier est beaucoup plus limité, voir inexistant, pour les bénéficiaires orientés sur l'épargne, puisque ceux-ci dépendent moins du financement externe (p.ex. Urwego : pas de ressources additionnelles, sauf de nouveaux partenariats pour les nouvelles agences).
- L'effet de levier est très limité également pour les IMF de 2^{ème} et de 3^{ème} rang présentant des problèmes de situations d'impayés ou des perspectives incertaines quant à la pérennité (plusieurs partenaires de SIDI, Aquadev et TRIODOS ; un des partenaires de MIFED) et pour les organisations créées récemment, qui dépendent encore beaucoup de leur partenaire de financement initial (p.ex. CMFA et partenaires de Carib-cap).

Les bénéficiaires ont réussi à mobiliser un financement public additionnel, mais peu de financement semi-public et privé (hormis les dépôts).

- **Le financement public (bailleurs de fonds internationaux)** reste le premier type de financement mobilisé par les bénéficiaires (y compris par les *greenfields* et les IMF plus commerciales). Ce n'est pas étonnant, vu la prépondérance du financement par les bailleurs de fonds en Afrique subsaharienne (par rapport financement au semi-public et privé) - voir ci-dessous.
- En fait, ces sont les **dépôts locaux** qui constituent le premier financement non-public mobilisé, au travers de l'augmentation de la mobilisation par presque toutes les IMF – dans les régions rurales comme urbaines. Cela découle du renforcement des IMF (qui à son tour augmente à la fois la capacité à mobiliser l'épargne et la confiance des déposants) et dans quelques cas cela provient d'efforts spécifiques visant à élargir la gamme de services d'épargne (p.ex. SIDI, Opportunity), dans un contexte africain favorable aux pratiques d'épargne. Quelques exemples de nouveaux liens établis avec les **banques locales** ont également été mentionnés (partenaires SIDI, MIFED, ADVANS, IMF partenaires de Triodos) mais ces liens sont restés limités. Concernant les **bailleurs de fonds/investisseurs privés et semi-privés** (en particulier les véhicules d'investissement en microfinance), la mobilisation est encore plus limitée (voir ci-dessous, section 4.5.3).

4.5.2 La diversification des bailleurs de fonds et des instruments de financement des IMF et réseaux soutenus, y compris par des fonds non-publics (CJ 5.2)

Il existe des preuves de diversification des sources de financement pour certains des bénéficiaires, tel que l'indique le tableau ci-dessous :

Tableau 8: Diversité du financement des bénéficiaires

Bénéficiaire	Nombre de bailleurs de fonds actifs – 2006	Nombre de bailleurs de fonds actifs – 2008
Advans	1 bailleur de fonds (UE/ACP) 2 investisseurs (ADVANS SA /IFC) 1 investisseur local/banque (SGBC)	2 bailleurs de fonds (UE/ACP, AFD) 4 investisseurs (ADVANS SA, IFC, BEI, FMO) 1 investisseur local/banque (SGBC)
LFS / Accès Banque	1 bailleur de fonds (UE/ACP) 2 fonds privés (Triodos-Doen et BFV-SG) 2 investisseurs (AccessHolding, AfriCap)	2 bailleurs de fonds (UE/ACP, KFW) 2 fonds privés (Triodos-Doen et BFV-SG) 3 investisseurs (AccessHolding, AfriCap, IFC)
IMF d'Aquadev	3 bailleurs de fonds (UE/ACP, FAIL, coopération belge au développement)	Pour certaines IMF : 4 bailleurs de fonds (UE/ACP, BID, coopération belge au développement et FAIL) 1 investisseur (OIKOCREDIT)
PFIP	2 bailleurs de fonds (UE/ACP, PNUD/FENU)	12 fonds publics et non-publics (2 ^{ème} trimestre 2010)
MIFED	1 bailleur de fonds (UE/ACP)	4 bailleurs de fonds (AFD, GIZ, État camerounais, BAD)
Réseau A3C CVECA	1 bailleur de fonds (UE/ ACP)	2 bailleurs de fonds (État /Min. de l'Agriculture, PAMIGA)

Aucune diversification de ce type ne peut être observée pour les autres bénéficiaires – comme on pouvait s’y attendre, seules les plus grandes IMF et celles appartenant à des réseaux internationaux ont réussi à réellement élargir leur palette de bailleurs de fonds.

Les bailleurs de fonds publics représentent toujours une grande partie de la diversification, et la mobilisation de bailleurs et investisseurs privés et semi-privés (en particulier les véhicules d’investissement en microfinance) est limitée. Cela reflète trois problèmes :

- La part relativement faible des investissements des véhicules d’investissement en microfinance (VIM) et des investisseurs privés en Afrique subsaharienne jusqu’en 2010 (due au manque d’opportunités d’investissement dans des IMF attrayantes et arrivées à maturité). L’Afrique subsaharienne est à ce jour la région présentant le moins d’investissements par les VIM (moins de 7% du total des investissements par les VIM³⁹, même si l’investissement par les VIM présente une tendance à la hausse) ;
- La difficulté qu’éprouvent les IMF de 2^{ème} et de 3^{ème} rang (p.ex. Aquadev, SIDI, CVECA) à attirer les investisseurs, sauf au travers d’instruments spécifiques créés par des partenaires internationaux (d’où l’initiative FEFISOL de SIDI, ou le fonds d’investissement envisagé par PAMIGA⁴⁰) ;
- Leur statut de coopérative, qui limite les possibilités de participation au capital (dans les modèles de microfinance récents comme les *greenfields*, les principaux bailleurs de fonds sont aussi actionnaires) ; citons par exemple les IMF partenaires d’Aquadev.

En ce qui concerne les instruments de financement, une certaine diversification vers des outils plus commerciaux a été observée pour les IMF de plus grande taille et les plus pérennes, mais à un stade précoce.

La plupart du financement à ce jour (y compris celui des *greenfields* Advans et d’AccèsBanque qui sont toujours à un stade précoce de développement) se compose toujours de subventions ou de prêts concessionnels (prêts à taux subventionné). Ici aussi, l’Afrique subsaharienne utilise plus de financement par subventions (42% du financement en 2009, selon le CGAP/MIX) que toute autre région du monde.

Les IMF *greenfields* (Advans et AccèsBanque) étaient situées dans des pays présentant un faible financement transfrontalier et peu de diversification (Cameroun, Madagascar), ce qui pourrait expliquer pourquoi les subventions ont joué un rôle déterminant pour convaincre les actionnaires et les investisseurs de soutenir les succursales locales d’Advans et AccèsBanque, leur permettant ainsi d’accéder ensuite à des instruments de financement diversifié. Advans, par exemple, est passé d’un financement par subventions et participation au capital (octroyées par quatre bailleurs de fonds) en 2006 à un ensemble diversifié d’instruments en fin 2008 (subventions, participation au capital, prêts à taux subventionné, garantie et prêt commercial à moyen terme, de neuf bailleurs de fonds).

³⁹ Réf. CGAP/MIX, *SSA Microfinance Analysis and Benchmarking*, 2010.

⁴⁰ Groupe Microfinance Participative pour l’Afrique (PAMIGA) créé entre autres par le groupe associatif français CIDR (Centre International de Développement et de Recherche)

Il était justifié d'octroyer des subventions aux IMF (au lieu d'instruments de financement commerciaux) et il n'existe pas d'élément probant de distorsion significative du marché.

- La plupart des IMF partenaires (SIDI, Aquadev), qui n'étaient pas encore pérennes, avaient des besoins avérés de renforcement des capacités et, par conséquent, elles n'avaient pas accès au financement commercial avant le soutien apporté par le Programme ;
- Même pour les IMF plus matures, le besoin d'innovation (dans de nouveaux produits, SIG, etc.) peut justifier l'emploi de subventions ; par exemple, Advans a utilisé la subvention pour l'appui initial aux expatriés et les missions d'assistance nécessaires pour établir une nouvelle IMF, et pour tester de nouveaux produits, tandis que les prêts ont été employés pour l'extension du portefeuille ;
- L'emploi du financement par subventions n'a pas paru avoir d'impact négatif sur le secteur (distorsion du marché), pour tous les cas analysés (aucun cas de forte concurrence n'a été signalé jusqu'ici).

4.5.3 L'impact des ratings (Rating Fund) sur l'obtention d'un financement additionnel par effet de levier

Dans la plupart des cas, le rating n'a pas joué un rôle déterminant pour attirer de nouveaux bailleurs de fonds, malgré certains exemples d'effet de levier.

Les recherches universitaires montrent que le simple fait d'avoir un rating n'est pas suffisant pour obtenir un effet de levier. Une étude (Hartarska et Nadolnyak, 2008) sur la base de 394 IMF (y compris 74 IMF africaines) a indiqué que, sauf en Amérique latine, il n'y a pas eu d'éléments probants montrant que le rating aide une IMF à lever davantage de fonds. Les observations effectuées lors de la phase documentaire et pendant les missions de terrain tendent à confirmer ce fait. D'une part, parmi les IMF bénéficiaires, les *greenfields* tendent à considérer que les ratings n'ont aucune valeur ajoutée réelle, car les contacts avec les bailleurs de fonds internationaux sont déjà établis ; d'autre part, certaines IMF de plus petite taille (A3C, UCCGN, partenaires d'Aquadev, etc.) considéraient qu'elles n'étaient pas encore prêtes.

Toutefois, certaines appréciations positives ont aussi été signalées. Par exemple :

- Les ratings ont indirectement contribué à l'effet de levier en améliorant la transparence des IMF, plutôt qu'en leur permettant directement de lever un financement supplémentaire ;
- Dans quelques cas (p.ex. CCA Cameroun), les IMF ont signalé que les ratings les ont aidées à mobiliser un financement supplémentaire d'organismes publics, plus qu'un financement commercial ; dans le contexte de la microfinance émergente au Rwanda, de nombreuses IMF rencontrées (y compris les IMF de second rang, de taille plus modeste) étaient intéressées par un rating, avec de grandes attentes quant aux impacts possibles en termes d'effet de levier ;
- Plusieurs investisseurs interrogés ont expliqué qu'ils emploient les ratings comme un « deuxième avis » pour confirmer leurs analyses – il y a eu peu d'exemples d'investisseurs se fondant exclusivement sur les ratings (*pour de plus amples informations, voir Annexe 4*).

4.5.4 Attribution de l'effet de levier (mobilisation et diversification du financement) au Programme

Il manque d'éléments permettant de prouver que les effets de levier observés peuvent être principalement attribués au financement par le Programme. Ce fait est surtout dû à la faiblesse du montant octroyé aux bénéficiaires (par rapport à la totalité du financement provenant d'autres sources) et à la brièveté de la durée des subventions. Dans de nombreux cas, l'effet de levier observé est lié à des relations antérieures nouées avec des bailleurs de fonds ou des investisseurs par les organisations bénéficiaires – en particulier, les réseaux des *greenfields* comme Horus et LFS, et les ONG internationales comme SIDI, Aquadev, Triodos ou Opportunity, avaient des liens établis antérieurement avec des investisseurs (à la fois des organismes publics et des VIM). Les IMF les plus mûres avaient déjà reçu un financement de la part de plusieurs bailleurs de fonds.

Toutefois, dans plusieurs cas, l'évaluation a détecté un lien entre la mobilisation de fonds et l'appui apporté par le Programme. Les entretiens lors des missions de terrain indiquent que l'expertise et l'expérience de la CE en microfinance n'est pas encore largement reconnue par les investisseurs en microfinance comme un « label de qualité » suffisant pour attirer leur financement. Néanmoins, dans plusieurs cas, les subventions du Programme ont joué un rôle avéré dans l'effet de levier. Par exemple :

- La disponibilité de la subvention du Programme a été un argument clé pour convaincre les actionnaires d'investir dans les IMF *greenfields* locales, tant pour Advans que pour AccèsBanque. Le Programme a investi dans les *greenfields* à un stade précoce (p.ex. Advans Cameroun a été le premier *greenfield* africain mis en place par Horus), à un moment où l'obtention d'une subvention pour l'assistance technique était essentielle pour les réseaux et leurs investisseurs, surtout dans les pays perçus comme à risque. La réussite d'Advans Cameroun a aussi contribué à persuader l'AFD de soutenir Advans SA au moyen d'une subvention multi-pays (pour le financement des PME).
- Au niveau « méso », dans le cas du programme PFIP et pour deux organisations (MAIN, MIFED), le soutien apporté par le Programme a aussi convaincu d'autres bailleurs de fonds. La valeur ajoutée était moins en termes de liquidités (d'un faible montant) qu'en termes de visibilité (pour MAIN et MIFED) et d'appui au concept (surtout pour le programme PFIP, un projet reconnu pour son concept innovant et sa qualité).
- Enfin, au travers du renforcement des capacités, le Programme a aidé plusieurs IMF à renforcer leurs capacités et à améliorer leur transparence et leur performance, ce qui leur a permis de renforcer leur visibilité ou leur capacité à « se rendre présentables » (pour les IMF de second rang), à adhérer à des réseaux, ou à établir de nouveaux liens avec les bailleurs de fonds (p.ex. A3C qui a adhéré à PAMIGA ; Feptides, un partenaire d'Aquadev, qui a reçu un prêt d'Oikocredit ; les ASF au Kenya ; membres d'AMFIU).

4.6 QE 6 sur les services financiers

QE 6 : Dans quelle mesure le Programme a-t-il contribué à augmenter la gamme et l'usage de services de microfinance ?

Cette question vise à évaluer l'impact du Programme, en termes d'augmentation de la gamme de services financiers et de leur usage par les clients finaux. La réponse à la question s'articule en termes de (i) l'importance accordée au sein du Programme à la diversification des produits et des services, et de (ii) la gamme de produits et services proposés aux clients par les IMF bénéficiaires et leur utilisation.

QE 6 sur les services financiers – Encadré de résumé de la réponse

La diversification des produits a joué un rôle prééminent dans les objectifs du Programme et a fait l'objet d'une série de subventions incluant, directement ou indirectement, des études de marché et la conception, le test et le lancement de nouveaux produits. En conséquence, de nombreuses IMF soutenues par le Programme ont introduit de nouveaux produits et services, et les clients finaux ont désormais le choix parmi une gamme plus vaste de produits et de services. Le Programme a aussi soutenu la recherche et l'innovation, mais principalement via son partenariat avec le CGAP plutôt que par un soutien direct aux IMF et aux réseaux d'IMF.

4.6.1 Importance accordée à la diversification des produits au sein du Programme

Le Programme visait à augmenter la gamme de services financiers de manière surtout indirecte, au travers du renforcement des capacités institutionnelles. La fourniture d'une plus vaste gamme de services financiers efficaces était un objectif clé du Programme, tel qu'indiqué dans le « but du projet » du Cadre logique. Cela devait surtout résulter de l'augmentation des capacités et des performances des acteurs de la microfinance, comme l'indique la reconstruction de la Logique d'intervention (voir section 2.3), et donc essentiellement de la composante de renforcement des capacités du Programme (C1). En conséquence, « la diversification des services financiers pour les pauvres » a été l'un des quatre objectifs que devaient satisfaire les répondants à l'appel à propositions, avec (par exemple) « l'utilisation de la technologie pour réduire les frais de transaction des services financiers » ou « l'appui à l'augmentation de la portée dans le cadre de marchés desservis ». Deux subventions (à Urwego et à Opportunity International UK) visaient principalement à diversifier les produits ; d'autres traitaient la diversification de manière plus indirecte. Par exemple, deux subventions comprenaient des objectifs de performance spécifiques relatifs à la gamme de produits proposés.

Plusieurs interventions du Programme ont aussi financé des études de marché et la conception et le test de nouveaux produits, en vue de contribuer à la diversification des services financiers. Il s'agit de dépenses non récurrentes (« one-shot ») peu susceptibles d'être financées par des bailleurs de fonds commerciaux (« subventions intelligentes »), et donc particulièrement adéquates pour le financement par subventions. Ce fut notamment le cas pour les subventions à KDA, Horus, Carib-Cap et Opportunity International UK.

4.6.2 Gamme de services proposés aux clients des IMF bénéficiaires et utilisés par ceux-ci (CJ 6.1 et CJ 6.2)

De nombreuses IMF ont élargi leur gamme de produits, même si cet élargissement a souvent été de faible ampleur. De nombreuses IMF soutenues par une subvention directe ou indirecte ont introduit de nouveaux produits (voir encadré ci-dessous). Tout d'abord, le Programme a contribué à élargir la gamme de produits et services des IMF (p.ex. la restructuration par Urwego Opportunity Bank de ses produits d'épargne au Rwanda ; la création ou mise à jour de produits de microcrédit dans toutes les IMF de Carib-Cap sauf une ; introduction de nouveaux services ou produits de microfinance dans chacune des cinq sous-subsventions aux acteurs au niveau micro dans le programme PFIP). Le Programme a aussi contribué à élargir la gamme de produits disponibles pour les groupes de population cibles desservis, mais avec des produits existants ou mis à jour (p.ex. UOB, KDA). Néanmoins, dans de nombreux cas, un seul produit ou service a été introduit (ou amélioré). En tout cas, la question de l'attribution au Programme reste difficile dans de nombreux exemples cités dans l'encadré ci-dessous ; il est souvent hasardeux de déterminer dans quelle mesure le Programme peut être crédité de l'introduction de nouveaux produits. Il y a aussi une ambivalence pour certaines IMF : l'introduction de nouveaux produits n'était probablement pas leur principale priorité, et, dans une certaine mesure, elle a été réalisée au détriment de nécessaires efforts de « nettoyage » préalables (p.ex. dans le cas de Carib-Cap).

Encadré 3: Exemples de nouveaux produits et services introduits par des IMF appuyées par le Programme

Produit d'épargne (UOB, KDA, OMIPA/JEMENI/TAANADI dans le cadre de la subvention à SIDI, AccèsBanque Madagascar dans le cadre de la subvention à LFS, Advans Cameroun dans le cadre de la subvention à Horus, A3C dans le cadre de la subvention à MIFED, OIB Malawi dans le cadre de la subvention à OI UK) ; **produit de logement** (HFHG dans le cadre de la subvention à OI UK) ; **produit de leasing** (KDA, MEC Propas dans le cadre de la subvention à Aquadev) ; **services de transfert d'argent** (MEC FEPRODES dans le cadre de la subvention à Aquadev, AccèsBanque Madagascar dans le cadre de la subvention à LFS, Advans Cameroun dans le cadre de subvention à Horus, Taanadi dans le cadre de la subvention à SIDI), **service de transfert local** (AccèsBanque Madagascar dans le cadre de la subvention à LFS) ; **service de paiement eau/gaz/électricité** (AccèsBanque Madagascar dans le cadre de la subvention à LFS) ; **chèques** (AccèsBanque Madagascar dans le cadre de la subvention à LFS, Advans Cameroun dans le cadre de la subvention à Horus) ; **produits de micro-assurance** (p.ex. assurance-santé, assurance-vie, assurance-décès, assurance récolte, assurance logiciels, etc., via MicroEnsure dans le cadre de la subvention à OI UK) ; **service bancaire en ligne / sans agence en milieu rural** (National Bank de Vanuatu et Nationwide Bank de Papouasie Nouvelle-Guinée dans le cadre de la subvention à PFIF) ; **service bancaire par téléphonie mobile** (Vodafone Fiji dans le cadre de la subvention à PFIF, M-Pesa par KDA) ; **système de paiement par téléphonie mobile** (DataNets PNG dans le cadre de la subvention à PFIF) ; **prêt à long terme** (MIFED) ; **prêt pour l'agriculture** (KDA, UOB dans le cadre de la subvention à Urwego et de la subvention à OI UK, OMIPA dans le cadre de la subvention à SIDI) ; **prêt aux PME** (dans le cadre de la subvention à OI UK) ; **prêt citerne** (OMIPA dans le cadre de la subvention à SIDI), **prêt salaire** (OMIPA dans le cadre de la subvention à SIDI) ; **prêt éducation** (OMIPA dans le cadre de la subvention à SIDI) ; **crédit « bonanza »** (OMIPA dans le cadre de la subvention à SIDI) ; **prêt jour de marché** (KDA) – pour de plus amples informations, voir les exemples sous la QE 6 dans l'Annexe 2

Le Programme a contribué à la recherche et à l'innovation, essentiellement au travers de son appui au CGAP, plus que par sa composante de renforcement des capacités. De par sa contribution au programme de travail du CGAP, en tant qu'un des principaux bailleurs de fonds, le Programme a contribué au travail de recherche du CGAP sur la diversification des produits, les nouveaux modèles de prestation de services et les nouvelles technologies en microfinance (banque par téléphonie mobile, transferts d'argent, etc.) La contribution s'est surtout axée sur l'examen des problèmes spécifiques aux pays ACP. Par exemple, les activités du CGAP dans ce domaine ont inclus deux tests sur le terrain dans les pays ACP, dans le cadre du Programme pour les technologies du CGAP, trois forums sur les technologies en Afrique francophone entre 2004 et 2008, deux projets pilotes dans les pays ACP pour le Programme d'obtention de diplômes visant à tester des produits et méthodologies financières innovantes, des documents et des manuels du CGAP sur les nouveaux produits, dont certains ont été traduits en français, et le lancement d'un fonds global pour les transferts de revenus, en vue d'encourager des stratégies crédibles pour les transferts d'argent en milieu rural⁴¹. Concernant les autres subventions du Programme, un bénéficiaire indirect (Microensure via Opportunity International UK) a reçu un prix pour son travail de pionnier en micro-assurance⁴². En outre, la plupart des nouveaux produits ou services étaient des innovations dans le pays ou la région, même si peu d'entre eux étaient vraiment innovants à l'échelle mondiale. La création d'un véritable nouveau produit nécessite du temps et des efforts, ce qui était difficile dans les courts délais impartis ; les grandes IMF et les réseaux ont affiché de meilleurs performances à cet égard, vu leur masse critique permettant d'amortir plus facilement les coûts d'investissement (p.ex. Opportunity International, Advans). Plusieurs bénéficiaires ont souligné l'importance du financement par subventions pour la création ou le test de nouveaux produits au niveau national.

Les clients finaux ont utilisé une plus large gamme de services financiers, du moins dans le cadre de trois subventions du Programme visant clairement à renforcer la diversification des produits ou l'expansion en milieu rural. L'analyse des différentes interventions et de leurs réalisations montre qu'il y a eu (dans une certaine mesure) de l'additionnalité dans plusieurs subventions visant à élargir la gamme de produits et de services, surtout via l'appui au niveau micro. Par exemple :

- La subvention à UOB a financé l'ouverture de trois agences rurales au Rwanda, ce qui a introduit de meilleurs services et facilité l'accès aux produits bancaires dans la région ;
- La subvention à Opportunity International UK a contribué au financement du travail de pionnier de Microensure, lequel a contribué à l'introduction de nouveaux produits de micro-assurance pour les clients finaux, même s'il n'a pas atteint son objectif en termes de portée (nombre de clients) ; *et*
- La subvention à KDA a contribué à démontrer, au travers de son appui aux associations de services financiers au Kenya⁴³, que la microfinance pouvait fonctionner dans des régions précédemment desservies de ce pays (même si le portefeuille à risque est resté une question non résolue pour ces associations).

⁴¹ Pour de plus amples informations sur les activités du CGAP mentionnées dans ce paragraphe, voir CJ 6.1 dans l'Annexe 4.

⁴² Microensure a remporté le Sustainable Banking Award in Achievement in Basic Needs Financing 2009 du Financial Times et de la SFI pour son travail de pionnier dans la fourniture de produits d'assurance-vie avec deux importants fournisseurs de téléphonie mobile au Ghana.

⁴³ Les Associations de services financiers (ASF) sont des institutions financières à base de membres locaux issus du milieu rural, qui fournissent à leurs membres des services de crédit, d'épargne et de transfert d'argent. Elles se caractérisent par de moindres coûts et par la capacité à fonctionner dans des zones rurales isolées et représentent un important moyen d'augmenter l'accès aux services financiers.

Plusieurs IMF proposent désormais divers produits aux clients finaux (y compris les organisations membres de PFIP, qui proposent des services de banque par téléphonie mobile dans les îles du Pacifique). **Mais, globalement, les informations sur l'usage par les clients finaux d'une plus large gamme de microservices financiers sont limitées.** C'est particulièrement vrai pour les subventions autres que celles indiquées ci-dessus, car les activités couvertes dans ces cas n'étaient pas centrées sur la diversification des produits ; l'élargissement de la gamme de produits ou de services (l'impact global attendu du Programme) figurait rarement parmi les indicateurs suivis. Le principal indicateur fournissant des renseignements sur la gamme de services financiers utilisés était le degré de portée, quand cet indicateur était disponible. Aucune étude d'impact n'a été réalisée dans le cadre du Programme (même si c'était un objectif de performance pour la subvention à UOB, par exemple). Des données telles que les taux de satisfaction et de rétention de la clientèle ont également été peu abondantes ; ces paramètres ont rarement été considérés comme des objectifs de performance et n'ont pas souvent fait l'objet d'un suivi.

Enfin, le Programme n'a pas beaucoup contribué aux services non-financiers proposés aux clients. Les deux principaux exemples observés ont été une subvention à AMFIU en Ouganda pour un programme de formation sur l'éducation financière (formation de 43 membres du personnel de coopératives d'épargne et de crédit) et à Urwego Opportunity Bank au Rwanda, qui a fourni aux clients trois types de formation : (i) sur les services de développement des affaires, (ii) sur l'impact du VIH/SIDA sur leurs activités, et (iii) sur l'éthique des affaires dans une perspective chrétienne.

4.7 QE 7 sur la sélection des bénéficiaires

QE 7 : Dans quelle mesure les critères et le processus de sélection des bénéficiaires/partenaires ont-ils correspondu aux objectifs du Programme ?

Cette question évalue l'adéquation de la sélection des partenaires et du processus de sélection en vue d'atteindre les objectifs du Programme. Elle couvre en particulier la composante du Programme axée sur la demande, sur la base de l'appel à propositions, mais traite aussi de la sélection des partenaires et des bénéficiaires pour les autres composantes du Programme. La réponse s'articule en trois parties : (i) les critères de sélection des partenaires et des bénéficiaires ; (ii) le lien entre les critères de sélection et les objectifs du Programme ; et (iii) l'adéquation du mécanisme de l'appel à propositions pour identifier les bénéficiaires.

QE 7 sur la sélection des bénéficiaires – Encadré de résumé de la réponse

Les bénéficiaires du Programme ont été sélectionnés au travers d'un appel à propositions et conformément aux critères de sélection prédéterminés, le reste des partenaires du Programme étant sélectionnés au cas par cas. La sélection finale des partenaires et des bénéficiaires était conforme aux objectifs du Programme. Le mécanisme de l'appel à propositions s'est avéré adéquat pour l'identification des bénéficiaires. En particulier, l'appel a facilité la sélection de partenaires bien établis et capables de mettre en œuvre les projets avec succès, conformément aux objectifs du Programme. En conséquence, il se peut que les conditions d'éligibilité de l'appel aient découragé les candidatures de grandes organisations avec un portefeuille important hors du secteur de la microfinance, tandis que la procédure de candidature en elle-même a pu décourager la participation de petites organisations de microfinance.

4.7.1 Critères de sélection des partenaires et des bénéficiaires (CJ 7.1)

Les bénéficiaires⁴⁴ du Programme ont été sélectionnés selon des critères de sélection prédéterminés. Les critères ont été développés par le Coordinateur du Programme avant l'annonce de l'appel à propositions. Le choix des critères de sélection a été déterminé en partie par les résultats d'une étude basée sur la demande et réalisée au début du Programme. Les mêmes critères ont été appliqués à l'ensemble des 80 candidatures, chacune d'entre elles recevant une note de maximum 100 points sur la base de ses mérites dans les domaines suivants :

- La capacité financière et opérationnelle de l'organisation candidate (maximum 40 points) ;
- La pertinence du projet proposé par rapport aux objectifs du Programme et aux besoins du pays (maximum 15 points) ;
- L'approche technique et la gestion (maximum 15 points) ;
- La pérennité et l'impact du projet proposé (maximum 20 points) ;
- Le rapport coût/efficacité (maximum 10 points).

⁴⁴ Ici, le terme « bénéficiaires du Programme » désigne uniquement les bénéficiaires directs des subventions dans le cadre de la composante de renforcement des capacités du Programme, axée sur la demande (Composante 1(a)).

Outre la sélection des bénéficiaires dans le cadre de la Composante 1 du Programme (via l'appel à propositions), les autres partenaires du Programme ont été choisis au cas par cas. Dans l'ensemble, ceux-ci étaient bien placés pour répondre aux besoins traités par chaque composante du Programme, ainsi qu'aux objectifs du Programme dans son ensemble. Le choix de CGAP comme partenaire de mise en œuvre du Programme a été posé lors de la phase de conception du Programme. Suite au rôle du CGAP dans l'évaluation par les pairs (*peer review*) du soutien de la Commission à la microfinance, la CE a choisi de travailler en étroite collaboration avec le CGAP dans le cadre du Programme. En outre, le CGAP a été le partenaire d'implémentation du Programme pour la Composante 3 (renforcement de l'efficacité et de la transparence dans le secteur de la microfinance), pour laquelle le CGAP était bien placé vu sa réputation et sa capacité en tant qu'important centre d'étude sur les politiques publiques en microfinance et référence dans la communauté des bailleurs de fonds en ce domaine. Les contributions du Programme à Carib-Cap et PFIP ont été toutes deux mises en œuvre en partenariat avec d'importants bailleurs de fonds actifs dans la région à l'époque. Le CIF-OIT a été choisi comme partenaire de mise en œuvre pour « Making Microfinance Work » et pour les séances de formation Boulder, sur la base de son expérience préalable dans la mise en œuvre de la formation Boulder et pour sa grande réputation dans ce domaine. Enfin, Transtec a été sélectionné comme partenaire pour la formation de journalistes, avec Deutsche Welle comme sous-traitant. Deutsche Welle avait déjà mis en œuvre des ateliers similaires dans le cadre du programme de formation « Making Finance Work 4 Africa », avec lequel le programme « Training for Journalists » (formation de journalistes) a maintenu des liens tout au long de la mise en œuvre.

Les conditions d'éligibilité et les critères de sélection pour les bénéficiaires étaient relativement clairs et ont été mis à la disposition de tous les bénéficiaires potentiels, même si une partie des candidats ont éprouvé des difficultés à les comprendre. Le document « Directives aux candidats », publié en français et en anglais sur le site Web du Programme, exposait les critères de sélection dans leur intégralité, expliquait les exigences d'éligibilité pour les bénéficiaires et présentait les objectifs de l'appel à propositions. Toutefois, 28% des candidatures reçues étaient incorrectement remplies (p.ex. documentation ou signatures manquantes) et la moitié des candidatures demandaient des subventions d'un montant supérieur aux limites fixées dans l'appel. En outre, le feedback des bénéficiaires et d'autres acteurs a été mitigé concernant la clarté du document des Directives. Un des acteurs interrogés par l'équipe d'évaluation a déclaré que la procédure de candidature a été réalisée « selon les normes les plus élevées », mais d'autres n'étaient pas d'accord, et citaient en particulier une confusion quant au potentiel de synergies avec la BEI (pour de plus amples informations, voir CJ 7.1 dans l'Annexe 4).

4.7.2 Le lien entre les critères de sélection des bénéficiaires et les objectifs du Programme (CJ 7.2)

En eux-mêmes, les critères de sélection des bénéficiaires donnaient peu de poids à la pertinence des offres par rapport aux objectifs du Programme ou aux besoins du pays cible. Ils donnaient la priorité à la capacité et à la pérennité des candidats, afin de s'assurer que le Programme atteignît son objectif de mise en œuvre de projets solides. Les candidatures acceptées devaient faire la preuve de leur pertinence par rapport

à au moins un des objectifs de l'appel à propositions tels qu'exposés dans les Directives, à savoir : (i) la diversification des produits et services de microfinance, (ii) l'emploi de nouvelles technologies, (iii) l'expansion en zones rurales et isolées, et (iv) le renforcement de la transparence. Mais une candidature pouvait recevoir au maximum 5 points (sur un total de 100) sur la base de sa pertinence par rapport à ces objectifs. La pertinence par rapport aux besoins et aux contraintes du pays cible donnait aussi un maximum de 5 points chacune.⁴⁵ Cette pondération était faible par rapport à celle d'autres critères comme la capacité financière et opérationnelle (40%) et la pérennité (20%). En outre, les candidatures ne devaient pas obtenir de score minimal pour chaque critère, donc une candidature pouvait théoriquement être retenue sans obtenir aucun point pour la pertinence par rapport au Programme.

Néanmoins, les projets sélectionnés étaient conformes à l'objectif du Programme quant au renforcement de la capacité des institutions de microfinance des pays ACP. Toutes les candidatures sélectionnées étaient pertinentes par rapport à un des quatre objectifs énumérés au paragraphe ci-dessus, ou appartenaient à la catégorie de la création d'IMF *greenfields*. En tout, quatre des 11 projets visaient principalement à élargir l'accès aux services de microfinance dans les zones rurales et isolées, deux visaient à diversifier les produits et services de microfinance, deux à renforcer la transparence des institutions de microfinance, deux à créer des banques de microfinance *greenfield* et un à employer de nouvelles technologies. En outre, l'insistance des critères de sélection sur la pérennité et la capacité financière des candidats a aidé à faire en sorte que, selon certains acteurs du Programme, la sélection finale des bénéficiaires a permis de contribuer à atteindre les objectifs du Programme (pour de plus amples informations, voir CJ 7.2 dans l'Annexe 4). Comme l'a signalé un des acteurs du Programme : « *Finalelement, nous avons soutenu ceux qui avaient les meilleures idées, et qui pouvaient le mieux fournir des résultats* » (pour de plus amples informations, voir CJ 7.3 dans l'Annexe 4).

4.7.3 L'adéquation de l'appel à propositions pour l'identification des bénéficiaires (CJ 7.3)

Le mécanisme d'appel à propositions a permis d'identifier les bénéficiaires parmi un vaste ensemble d'organisations différentes, basées dans diverses régions. Il a été ouvert à un large éventail de types d'organisations, y compris des prestataires de services financiers, des ONG, des organisations d'appui aux réseaux et des fonds d'investissement, à condition qu'elles puissent démontrer un ciblage important sur la microfinance. Au total, 80 candidatures ont été reçues de la part de diverses organisations, y compris un nombre significatif d'organisations de pays en voie de développement (44%) par rapport à celles de pays développés (56%).

Toutefois, certains éléments indiquent que les conditions d'éligibilité ont restreint la participation des grandes organisations. Les critères d'éligibilité publiés dans les Directives aux candidats (2005) indiquent que les fonds d'investissement candidats aux

⁴⁵ Néanmoins, comme indiqué dans la section 4.7.1 ci-dessus, le critère de la pertinence représentait un maximum de 15 points : 5 points pour la pertinence par rapport aux objectifs du Programme, 5 points pour la pertinence par rapport aux besoins et aux contraintes du pays cible et 5 points pour la sélection des partenaires et le ciblage des bénéficiaires par la candidature.

subventions devaient avoir au moins 50% de leur portefeuille orienté sur les fournisseurs de microfinance. Or, plusieurs interlocuteurs ont souligné lors d'entretiens conduits durant la présente évaluation que cela a empêché la participation des grands prestataires (tant publics que privés) car ceux-ci, bien qu'ils aient une capacité suffisante en microfinance pour tirer profit d'un programme de subvention, ont aussi de vastes portefeuilles hors du secteur de la microfinance. Une solution alternative eût été de se concentrer sur la taille minimale des portefeuilles en microfinance, ou de rechercher des indicateurs de la capacité organisationnelle, tels que le nombre minimal de membres du personnel travaillant principalement en microfinance.

En outre, certains éléments du mécanisme de l'appel à propositions ont constitué un frein à la participation d'organisations plus petites ou basées dans des pays en vie de développement. Ceci fut fait délibérément, en particulier pour s'assurer que les participants sélectionnés aient la capacité requise pour mettre en œuvre les projets avec succès. Comme indiqué dans le cadre de la section 4.7.1 ci-dessus, la pondération accordée à la capacité financière et opérationnelle du candidat (40%) et à la pérennité de l'action (20%) ont entravé la participation d'organisations de petite taille. En outre, les priorités de l'appel à propositions énumérées dans les Directives aux candidats ont mis l'accent sur plusieurs éléments difficiles à démontrer par les organisations de petite taille, à savoir des partenariats forts, des projets multi-pays et reproductibles, et un effet de levier, surtout envers la BEI. Enfin, à cause des contraintes de temps dans la publication de l'appel, le Programme a mis en œuvre une approche « en une seule étape » (dans laquelle tous les candidats soumettent des propositions complètes) au lieu d'une approche « en deux étapes » (dans laquelle les candidats soumettent une note succincte et seuls ceux sélectionnés pour l'étape 2 fournissent une proposition complète). Cette approche a impliqué une charge administrative significative pour tous les candidats, ce qui a pu dissuader les candidatures d'organisations moins familiarisées aux procédures de l'UE. En effet, le manque de compréhension des procédures de l'UE a été cité comme une difficulté particulière par certains membres du personnel des IMF interrogés durant l'évaluation.

Des organisations locales ont aussi pu bénéficier de l'appui du Programme via l'appel à propositions, même sans contrat de subvention direct. La sélection finale a en effet inclus plusieurs organisations visant à renforcer les capacités d'une série d'IMF ou d'autres organisations de plus petite taille basées dans les pays en voie de développement. Au moins cinq des 11 bénéficiaires (MIFED, AMFIU, SIDI, Opportunity International, AQUADEV) mettaient en œuvre des projets régionaux avec des partenaires locaux ou étaient constitués de réseaux d'organisations de mise en œuvre de plus petite taille, ce qui a permis la participation de petites IMF en tant que bénéficiaires indirects du soutien apporté par le Programme.

De plus, outre l'identification des bénéficiaires, le mécanisme d'appel à propositions a présenté certaines difficultés concernant la mise en œuvre des subventions. En particulier, le laps de temps entre l'introduction de la proposition et l'obtention du contrat a été problématique dans les pays présentant un secteur de la microfinance en rapide évolution (pour de plus amples informations à ce sujet, voir section 4.9.3 du rapport).

Enfin, il faut noter que l'appel à propositions était initialement envisagé comme le premier d'une série de deux appels au cours de la période du Programme. **Le fait qu'un second appel à propositions n'ait pas été lancé pour ce programme de cinq ans, contrairement à ce qui avait été annoncé initialement, a créé de faux espoirs et n'a pas permis de produire de nouvelles initiatives axées sur la demande, ni d'appuyer par ce biais des thématiques émergentes dans le contexte d'un secteur de la microfinance en rapide mutation.**

4.8 QE 8 sur la fertilisation croisée

QE8 : Dans quelle mesure y a-t-il eu une fertilisation croisée des idées et des enseignements entre bénéficiaires ?

Cette question vise à évaluer la fertilisation croisée entre bénéficiaires du Programme (tant les bénéficiaires de subventions que les partenaires), en termes de contacts, de synergies et d'échange d'informations et d'idées. La réponse à la question s'articule en deux parties : (i) les activités de fertilisation croisée prévues dans la conception du Programme lui-même ; et (ii) les cas de fertilisation croisée observés dans la mise en œuvre des interventions.

QE 8 sur la fertilisation croisée – Encadré de résumé de la réponse

Malgré quelques cas de fertilisation croisée entre bénéficiaires, le Programme n'a pas été maximisé son potentiel en la matière. Le Programme a prévu un événement spécialement conçu pour la fertilisation croisée entre bénéficiaires : le *Peer Learning Event* (événement d'apprentissage par les pairs) organisé à Bruxelles en 2008. Même si les participants ont beaucoup apprécié cet événement, il n'a pas été suivi d'autres activités de fertilisation croisée ni d'un suivi actif des activités de fertilisation conduites par les participants après l'événement. Vu la brièveté de la période de subvention et le souhait de ne pas imposer trop de conditions supplémentaires aux bénéficiaires, peu de subventions exigeaient ou prévoyaient des actions de fertilisation croisée. Par conséquent, les cas effectifs de fertilisation croisée, en plus du *Peer Learning Event*, ont été limités. Néanmoins, certains cas existent, comme entre les programmes Carib-Cap et PFIP, et avec le programme de formation du Centre international de formation (CIF) de l'OIT.

4.8.1 Activités de fertilisation croisée prévues dans la conception du Programme (CJ 8.1)

La conception du Programme comprenait un événement spécialement consacré à la fertilisation croisée entre les bénéficiaires, à savoir le *Peer Learning Event* (événement d'apprentissage par les pairs) qui a eu lieu à Bruxelles en 2008.

Le *Peer Learning Event* a permis une fertilisation croisée entre bénéficiaires du Programme dans divers pays et régions. L'événement a utilisé la méthode d'apprentissage *peer-to-peer* dite du « Learning Café ». Au total, 25 participants, issus de 21 organisations différentes, ont participé à l'événement, incluant 14 participants issues des bénéficiaires ou de leurs organisations partenaires. L'événement a ainsi permis un échange

entre organisations, mais également entre pays et régions (les participants venaient de 9 pays d'Afrique, 4 pays d'Europe, 1 pays des Caraïbes et 1 pays du Pacifique). Les participants ont fortement apprécié cet événement ; ils lui ont donné une note de 4,10 sur 5 en termes de satisfaction générale.

Toutefois, le *Peer-Learning Event* n'a pas été suivi par d'autres activités de fertilisation croisée durant la période du Programme, et le Programme n'a pas employé de mécanisme pour faciliter ou suivre les contacts entre les participants après le *Peer Learning Event*. **Par conséquent, il n'est pas possible de quantifier la durabilité des apports de l'événement en termes d'apprentissage et d'échange d'informations par exemple.** L'équipe d'évaluation a rencontré certains participants au *Peer Learning Event* durant la phase de terrain, mais aucun cas d'échange sur le plan professionnel suite à l'événement n'a été rapporté.

En raison de la brièveté de la période de subvention, la complexité de la mise en œuvre et le souhait de ne pas surcharger les bénéficiaires d'exigences supplémentaires, **aucune « exigence de fertilisation croisée » spécifique n'a été imposée aux bénéficiaires du Programme** pour intégrer les activités de mise en commun des informations dans leurs projets, ou pour communiquer avec les autres bénéficiaires durant ou après la mise en œuvre.

4.8.2 Cas réels de fertilisation croisée survenus dans la mise en œuvre du Programme (CJ 8.2)

En plus des activités de fertilisation croisée formelles du Programme, en l'occurrence le *Peer Learning Event* de 2008 (voir CJ 8.1 ci-dessus), plusieurs cas de fertilisation croisée peuvent être observés en pratique, entre bénéficiaires du Programme ou avec d'autres parties.

La composante de renforcement des capacités axée sur l'offre a inclus deux projets qui ont explicitement mis en commun des informations : Carib-Cap et le Programme d'inclusion financière du Pacifique (PFIP). Les représentants de Carib-Cap ont assisté à la 1^{ère} Semaine de la microfinance du Pacifique, et le personnel du PFIP a assisté au Forum de la microfinance des Caraïbes l'année suivante. Un membre du personnel de Carib-Cap a signalé que l'expérience a eu un impact significatif sur la mise en œuvre du programme Carib-Cap, car (a) elle a déclenché la décision de créer un nouveau réseau et lui a donné les outils pratiques pour ce faire ; et (b) elle a encouragé un changement de mentalité en faveur d'une approche plus axée sur la demande (pour de plus amples informations, voir CJ 8.2 dans l'Annexe 4).

En outre, Carib-Cap et PFIP ont ciblé la fertilisation croisée dans le secteur de la microfinance au sens large comme un élément essentiel de leurs activités. Les deux projets ont organisé des forums annuels sur la microfinance et des événements sectoriels. Outre les événements annuels, PFIP a aussi parrainé des acteurs de la microfinance (y compris le personnel d'IMF, d'ONG et des banques centrales) pour qu'ils puissent participer aux événements sectoriels dans la région du Pacifique. Au total, PFIP a fourni 15 bourses pour ces événements sectoriels au cours de la période du Programme (pour de plus

amples informations, voir CJ 3.3 dans l'Annexe 4). Outre les événements spécifiques de fertilisation croisée, Carib-Cap a aussi utilisé des techniques de fertilisation croisée en intégrant l'établissement d'une « communauté d'apprentissage » (*Learning Community*) dans sa stratégie de renforcement des capacités des IMF.

Le Programme a fourni des opportunités de fertilisation croisée aux ateliers de formation du Centre international de formation (CIF) de l'OIT pour les décideurs et les dirigeants d'IMF. Le Programme a parrainé 52 décideurs pour qu'ils puissent participer à la formation Boulder donnée au CIF-OIT à Turin (en Italie) pour les acteurs de la microfinance, et a soutenu la formation de 136 membres du personnel d'IMF, y compris 49 formateurs en microfinance, via les ateliers du CIF-OIT « Assurer le fonctionnement de la microfinance » (*Making Microfinance Work – MMW*) en Afrique. Même si ces événements étaient des ateliers de formation plutôt que des activités spécifiques de fertilisation croisée, trois forums *peer-to-peer* ont été organisés dans le cadre de ces événements. Les participants ont fortement apprécié la formation Boulder, avec une note de satisfaction de 4,06 sur 5 en moyenne pour les événements organisés durant la période couverte par l'évaluation. De même, les ateliers « *Making Microfinance Work* » ont reçu une note de satisfaction de 4,54 sur 5, soit mieux que l'objectif de 4,00 (pour de plus amples informations, voir CJ 3.3 et CJ 4.4 dans l'Annexe 4).

Quatre bénéficiaires de subventions via l'appel à propositions ont inclus une composante spécifique de fertilisation croisée au niveau régional ou international. Opportunity International a mis en œuvre l'apprentissage Sud-Sud entre des sites de démonstration au Malawi, au Ghana et en Ouganda. Urwego a organisé des visites pour 3 institutions partenaires en marge de la Conférence d'apprentissage et de sensibilisation à l'épargne qu'elle a organisée en mai 2009. Via son réseau, SIDI a fourni de nombreuses opportunités d'échange entre IMF partenaires, y compris l'atelier MUSO en 2009 à Paris et les réunions et ateliers du réseau MAIN. Enfin, les subvention à ProCredit Congo ont compris une somme destinée à l'apprentissage Nord-Sud via la formation de 7 dirigeants basés en RDC à la ProCredit Academy à Furth (Allemagne). (Pour de plus amples informations, voir CJ 8.1 et CJ 8.2 dans l'Annexe 4).

4.9 QE 9 sur la configuration institutionnelle

QE 9 : Dans quelle mesure la configuration institutionnelle du Programme a-t-elle facilité l'atteinte des objectifs de celui-ci ?

Cette question vise à évaluer la configuration institutionnelle particulière du Programme et son approche innovante avec des contrats de performance. La réponse commence par une introduction sur la configuration globale, puis s'articule comme suit : (i) niveau d'expertise pour coordonner ce Programme de microfinance ; (ii) effet de la configuration institutionnelle sur la capacité de la CE en microfinance et sur la gestion du Programme ; et (iii) enseignement à tirer des contrats de performance.

QE 9 sur la configuration institutionnelle – Encadré de résumé de la réponse

La configuration institutionnelle particulière du Programme, avec un employé du CGAP comme coordinateur, a permis que ce Programme de la CE fût géré avec une grande expertise en microfinance et en appliquant les bonnes pratiques en la matière - cela a été largement reconnu comme l'un des principaux facteurs de réussite du Programme. Mais la décentralisation aux Délégations de l'UE du suivi des subventions au niveau national a posé plusieurs difficultés, vu l'expertise limitée de nombreuses Délégations dans le domaine de la microfinance.

Enfin, l'emploi de contrats de performance pour les subventions s'est révélé une mesure incitative efficace pour l'atteinte de résultats ainsi qu'un outil de suivi utile, malgré quelques soucis d'implémentation.

Le Programme a été dirigé par un « Coordinateur du Programme », qui avait le statut d'employé du CGAP et était détaché spécifiquement pour la gestion du programme. Le Coordinateur du Programme a aussi contrôlé le secrétariat du Comité de pilotage, qui était composé de la CE, du Secrétariat ACP et du CGAP ; la BEI avait par ailleurs un statut de membre sans droit de vote. La CE est demeurée l'autorité contractante pour tous les contrats signés dans le cadre du Programme (selon la modalité de « gestion centralisée ») ; par conséquent, un membre du personnel de la CE a occupé la fonction de « gestionnaire du Programme » (task manager) au sein de la CE (à ne pas confondre avec le rôle de gestion opérationnelle du Programme incombant au 'Coordinateur' détaché par le CGAP). Différents témoignages concordent pour affirmer que cette configuration a été choisie pour quatre raisons principales : (i) le souci de la CE de garantir que son nouveau programme-phare en microfinance soit largement reconnu comme de grande qualité ; (ii) la volonté de la CE de renforcer sa capacité institutionnelle en microfinance ; (iii) des contraintes de temps, en ce sens que la CE chercha à lancer le Programme sans tarder et qu'un processus de recrutement formel (en interne ou en externe) pour un coordinateur de programme eût pris nettement plus de temps que de confier la mission au CGAP ; et (iv) l'intérêt du CGAP à acquérir de l'expérience au niveau opérationnel, en particulier avec l'opportunité de réaliser le suivi de ses recommandations lors de l'évaluation par les pairs (*peer review*) de 2003⁴⁶.

⁴⁶ Voir I-9.1.1 dans l'Annexe 2 pour de plus amples informations sur les motivations de la configuration institutionnelle du Programme.

4.9.1 Expertise pour coordonner ce Programme de microfinance (CJ 9.1)

En établissant un partenariat avec le CGAP, la CE a fait en sorte que le Programme soit géré avec une solide expertise en microfinance. En effet, le CGAP était et reste toujours largement reconnu comme le principal centre de réflexion sur les politiques publiques en microfinance, aux normes professionnelles très élevées. Son expertise technique et son large réseau dans le domaine de la microfinance ont contribué à concevoir un programme clairement basé sur les bonnes pratiques du CGAP en vigueur à l'époque ; ils ont également permis de réaliser un suivi de qualité du Programme lors de sa mise en œuvre.

Le Programme a aussi été très bien géré globalement. Le CGAP avait en fait peu d'expérience préalable dans la gestion opérationnelle de projets de microfinance sur une telle période en collaboration avec un autre bailleur de fonds ; néanmoins, il avait déjà assumé la responsabilité d'autres activités de gestion de projet de moindre ampleur, surtout à la demande d'acteurs de la microfinance. Plusieurs observateurs ont exprimé l'idée que le CGAP devrait plutôt s'en tenir à son activité principale de politique et de recherche, de manière générale. Mais le CGAP a considéré qu'il lui serait utile d'acquérir également une expérience de gestion opérationnelle en microfinance, pour mieux comprendre les aspects liés à l'implémentation de projet (p.ex. sur leur recommandation d'avoir des contrats de performance avec les IMF). En tout cas, les acteurs impliqués dans le Programme ont très largement exprimé leur satisfaction quant à la qualité de l'assistance reçue de la part des Coordinateurs du Programme détaché du CGAP.

4.9.2 Effet de la configuration institutionnelle sur la capacité de la CE en microfinance (CJ 9.2)

La configuration institutionnelle du Programme a facilité le renforcement de la capacité de la CE en microfinance. Comme exposé plus en détail dans le cadre de la QE 10, le rôle de coordination du CGAP au sein du Programme a permis à la CE d'avoir un accès direct et aisé à l'expertise de premier plan du CGAP, tant dans le cadre du Programme qu'en dehors. Les relations et la coordination ont été bonnes entre les Coordinateurs successifs du Programme (du CGAP) et les gestionnaires (*task managers*) du Programme (issus de la CE), ainsi qu'avec le Point focal Microfinance de la CE. Cela a bénéficié entre autres aux formations en microfinance pour le personnel de la CE à partir de 2007 (séances de deux/trois jours), à la définition des Lignes directrices de la CE sur la microfinance (2008) et à la participation commune aux semaines annuelles de la microfinance de la Plate-forme européenne de la microfinance (e-MFP). En outre, la facilité d'accès au gestionnaire du Programme (issu de la CE) et l'appui actif de celui-ci ont aussi été considérés comme utiles par plusieurs Délégations de l'UE en charge du suivi des subventions du Programme au niveau national.

4.9.3 Effet de la configuration institutionnelle sur la gestion du Programme (CJ 9.3)

La configuration globale a eu un effet sur la gestion du Programme, surtout en termes de confusion des rôles, de respect des règles et procédures strictes de la CE et de décentralisation des activités de suivi vers les Délégations de l'UE. Ces éléments sont décrits ci-dessous.

La double affiliation des coordinateurs du Programme ont créé une certaine confusion. Il n'était pas clair qui avait la paternité du Programme pour de nombreux acteurs rencontrés. Ils pensaient soit que c'était un programme du CGAP, soit un programme de la CE, ou ils savaient que les deux institutions y étaient impliquées, mais n'ont jamais compris exactement quelle en était la configuration (*cf. section 4.10.3 sur la visibilité*). La configuration a aussi créé des situations de conflit d'intérêt délicates à gérer. En effet, le Programme a consacré près de 30% de ses ressources au CGAP au total: financement du Programme de travail du CGAP (17%) et de deux initiatives du CGAP, à savoir le Rating Fund (7%) et l'IS Program (5%). Néanmoins, malgré certaines questions, aucun problème majeur lié à un conflit d'intérêt n'a été observé.

Les règles et les procédures de la CE ont représenté une difficulté pour plusieurs IMF ou bailleurs de fonds et pour l'introduction d'approches innovantes. Vu que la CE était l'autorité contractante du Programme dans le cadre de la modalité de « gestion centralisée », les règles et procédures de la CE étaient d'application pour les contrats de subvention et de service et pour l'établissement des accords de contribution avec les organisations internationales. Les IMF, les bailleurs de fonds et d'autres bénéficiaires ont fait état de plusieurs problèmes, surtout en ce qui concerne le reporting, les taux de change, les achats et passations de marché (procurement) et les exigences relatives aux audits. En ajoutant à cela une fréquente liberté ou négligence de la part des bénéficiaires dans l'application des règles strictes de la CE, les difficultés ont finalement entraîné des retards dans les paiements à plusieurs bénéficiaires⁴⁷. En outre, le chemin fut particulièrement semé d'embûches, et donc plus long, en cas d'approches innovantes. Ce fut par exemple le cas pour les contrats de performance, la configuration spécifique de Carib-Cap, la subvention de MIFED, etc. Plusieurs bénéficiaires ont néanmoins mentionné que le personnel du siège et des Délégations de la CE a souvent essayé de les aider à surmonter ces difficultés dans la mesure où les règles le permettaient.

En outre, la durée du processus d'appel à propositions s'est avérée problématique pour plusieurs bénéficiaires. Tout d'abord, il a fallu près de huit mois pour établir l'appel à propositions, entre autres parce que les procédures étaient différentes (p.ex. pour les contrats de performance) de celles des appels à propositions standard de la CE. Ensuite, il y a généralement eu un intervalle d'un an entre le lancement de l'appel à propositions (juin 2005) et la signature des contrats avec les bénéficiaires (juin-juillet 2006). Cet intervalle a été particulièrement difficile à franchir pour les IMF disposant de peu de flexibilité en termes de liquidités ou dans des contextes évoluant rapidement (p.ex. MIFED, ProCredit).

⁴⁷ Voir exemples au point I-9.3.1 dans l'Annexe 4.

La décentralisation vers les Délégations de l'UE du suivi au niveau national des subventions en microfinance a posé des difficultés et soulevé des questions. Le Coordinateur du Programme était en charge de gérer l'appel à propositions et la sélection des candidats y afférente, ainsi que les contrats avec ceux-ci. Pour les subventions au niveau national, la CE avait donné aux Délégations la responsabilité du suivi des activités et du reporting contractuel et financier ; elles ont aussi été consultées dans le cadre de l'appel à propositions. Les missions de terrain et divers témoignages ont montré que, dans de nombreux cas, l'expertise limitée en microfinance au sein des Délégations ou la faible priorité y accordée à ce domaine (dans la mesure où le Programme ne faisait pas partie de la coopération bilatérale, la principale responsabilité des Délégations) a affecté la qualité du suivi. Ce fut encore davantage le cas dans les pays où la microfinance n'était pas incluse dans les secteurs focaux de coopération de la CE ou lorsqu'il y avait peu d'interventions dans le pays dans ce domaine. Cela a notamment entraîné des difficultés en termes de suivi de l'atteinte des objectifs de performance et des aspects contractuels, mais aussi en termes de cohérence et de synergies avec d'autres interventions de la CE ou de participation à des événements du Programme et à autres activités dans le secteur (p.ex. réunions thématiques de coordination entre bailleurs de fonds en microfinance). Des observateurs ont mentionné des exceptions, telle que la Délégation à Madagascar, où un programme de microfinance était financé par des ressources du FED et où un membre du personnel a donc consacré une nette partie de son temps à la microfinance, et la Délégation en Ouganda, que le coordinateur du Programme a aidée à trouver des consultants pour des programmes spécifiques et où un échange d'expertise a eu lieu. Plus généralement, les activités au niveau national de ce Programme thématique multi-pays centralisé n'étaient clairement pas alignées avec la coopération bilatérale de la CE, en tout cas pas dans les pays visités⁴⁸, malgré un effort de consultation des Délégations sur les propositions de projet dans le contexte de l'appel à propositions. Certains observateurs ont toutefois signalé que le manque de cohérence au niveau national n'était pas nécessairement un problème majeur pour un tel programme axé sur la demande et sur l'ensemble des pays ACP, ni pour un tel programme-phare visant à un apprentissage de la CE et à une contribution à la communauté internationale en matière de microfinance.

4.9.4 Contrats de performance (CJ 9.4)

Les contrats de performance ont été un incitant à atteindre les résultats attendus et ont constitué un outil de suivi utile. L'emploi de contrats de performance⁴⁹ était une pratique innovante du Programme, dans le sens où c'était l'une des premières occasions où cet outil a été employé à la fois pour le CGAP et pour la CE⁵⁰, et aussi pour d'autres bailleurs de fonds en microfinance à l'époque. Ce fut une opportunité d'acquérir de l'expérience opérationnelle sur la recommandation du CGAP sur le sujet (ensuite formalisées dans le *Guide des bonnes pratiques pour les organisations qui financent la microfinance* du CGAP, publié en 2006)⁵¹. En fait, les contrats de performance ont été très utiles tant pour les bailleurs de fonds que pour les bénéficiaires, comme l'ont reconnu la majorité (sinon la totalité) des acteurs rencontrés. Ils ont permis aux bénéficiaires de rester concentrés sur les

⁴⁸ Cameroun, Rwanda, Kenya et Jamaïque

⁴⁹ Pour de plus amples informations sur les contrats de performance, voir CJ 9.4 dans l'Annexe 4.

⁵⁰ Pour le budget et les modalités du projet/programme, l'assistance se base aussi sur la performance (dépense de tranches variables en fonction de l'atteinte des objectifs).

⁵¹ *Directives concertées en microfinance : Guide des bonnes pratiques pour les organisations qui financent la microfinance*, CGAP, 2006

objectifs principaux, car ceux-ci comportaient des seuils de performance minimale dont dépendait le versement de la tranche de financement suivante. Les contrats de performance ont aussi rationalisé le suivi, désormais effectué sur base trimestrielle et annuelle, en fonction d'une série (entre 7 et 12) d'indicateurs vérifiables objectivement. En association avec le reporting trimestriel et annuel du Coordinateur du Programme au Comité de pilotage, ils ont aidé la CE, le CGAP, le Secrétariat ACP et la BEI à obtenir une vision claire de l'atteinte progressive des résultats et des enjeux.

Néanmoins, la mise en œuvre des contrats de performance a rencontré des problèmes de démarrage en termes de procédures de la CE. Une première difficulté résidait dans l'élaboration de l'appel à propositions (qui a pris huit mois en tout – voir JC 4.9.3 ci-dessus). Une seconde difficulté consistait à permettre des modifications aux objectifs des offres soumises avant la signature du contrat y relatif, en vue de poursuivre des objectifs plus réalistes et plus homogènes. Il a également été difficile de modifier les objectifs ultérieurement en les adaptant aux changements du contexte. Enfin, il y a aussi eu des difficultés au niveau des doubles normes des contrats en matière de paiements, car les montants maximaux à déboursier dépendaient à la fois des objectifs de performance et des frais admissibles. En outre, il n'avait pas été clairement défini comment appliquer le système de « valeur punitive » (qui n'a d'ailleurs pas été appliqué à cause de cela)⁵².

En moyenne, 90% des seuils de performance minimaux et 68% des objectifs de performance ont été atteints par les bénéficiaires, tel que l'indique le Tableau 9 ci-dessous.

Tableau 9: Atteinte des objectifs dans les contrats de performance⁵³

	Seuils min. de performance		Objectifs de performance	
	Atteints/Total	%	Atteints/Total	%
Urwego	4/4	100%	8/10	80%
OI UK	4/5	80%	7/10	70%
ProCredit	<i>(annulé)</i>			
AQUADEV	4/4	100%	3/8	38%
MIFED	4/5	80%	7/8	88%
KDA	4/5	80%	5/8	63%
SIDI	5/5	100%	5/7	71%
Triodos	5/5	100%	9/10	90%
AMFIU	4/5	80%	5/10	50%
LFS	4/4	100%	6/8	75%
Horus	3/3	100%	7/12	58%
CIF-OIT	2/2	100%	6/9	67%
MOYENNE		90%		68%

⁵² Pour de plus amples informations, voir I-9.4.5 dans l'Annexe 4.

⁵³ Relatifs aux subventions dans le cadre de la composante axée sur la demande (C1a) et à la subvention octroyée au CIF-OIT.

Même si la performance moyenne sur les seuils minimaux a été relativement élevée (90%), le nombre de bénéficiaires ayant atteint 100% de leurs seuils a été moins élevé que cela pourrait laisser penser, car seuls sept bénéficiaires sur onze (64%) ont atteint leurs quatre seuils minimaux de performance. Quatre bénéficiaires n'ont ainsi pas atteint un ou deux seuils (MIFED, Opportunity International, AMFIU et KDA – ce dernier surtout à cause de facteurs exogènes).

L'atteinte moyenne des objectifs de performance (maximale) a été moins élevée (68%). Il est à noter que le niveau d'atteinte des objectifs n'a pas varié significativement entre les « objectifs clés » (c'est-à-dire ceux pour lesquels le bénéficiaire devait aussi atteindre des seuils de performance minimale) et les autres objectifs. En outre, il faut signaler que les niveaux des objectifs ont été réduits dans de nombreux cas par rapport aux chiffres initiaux, afin de tenir compte de niveaux trop ambitieux et de changements de contexte. Dans quelques autres cas, les objectifs ont été indiqués comme ayant été atteints (ou presque), mais les visites sur le terrain ou des renseignements obtenus ultérieurement ont révélé que ces objectifs ne l'avaient en fait pas été (p.ex. la bibliothèque et l'évaluation de l'impact dans le cas de la subvention à UOB). Pour de plus amples informations sur l'atteinte des objectifs, voir CJ 9.4 dans l'Annexe 4.

Les constats de cette évaluation confirment la plupart des enseignements tirés dans la Note sur les contrats de performance (2007).⁵⁴ Notre principale observation est que nos renseignements n'indiquent pas que « la plupart des raisons expliquant les sous-performances sont des facteurs exogènes ». Même si nous reconnaissons les exemples sur lesquelles cette affirmation est fondée, les données collectées durant cette évaluation indiquent aussi plusieurs cas dans lesquels le bénéficiaire a eu sa part de responsabilité dans la sous-performance : p.ex. Aquadev, AMFIU, Opportunity International au Kenya et UOB, comme mentionné ci-dessus.

⁵⁴ UE/ACP Microfinance Programme's Experience with Performance-Based Contracts, CE, 2007
http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/microfinance/documents/lessons_performance_based_contracts_en.pdf

4.10 QE 10 sur la capacité de la CE et du Secrétariat ACP

QE 10 : *Dans quelle mesure l'établissement d'un programme consacré à la microfinance a-t-il renforcé la capacité et la visibilité de la CE et du Secrétariat ACP dans ce domaine ?*

L'Accord de financement du Programme spécifie que, en plus des trois principaux résultats attendus, « Un autre résultat qui peut être attendu, en tant que produit secondaire, est l'amélioration de la présence et de l'image de la Commission européenne dans le domaine de la microfinance et l'amélioration de la coordination interne et externe et du contrôle de la qualité des activités en cours ». Cette QE évalue ces objectifs internes. Elle couvre aussi la capacité et l'image du Secrétariat ACP dans le domaine de la microfinance, tel que l'exigent les Termes de Référence de la présente évaluation. La réponse à la question s'articule comme suit : (i) capacité de la CE en microfinance à l'époque du lancement du Programme ; (ii) effet du Programme sur la capacité et la visibilité de la CE en microfinance ; et (iii) effet du Programme sur la capacité et la visibilité du Secrétariat ACP en microfinance.

QE 10 sur la capacité de la CE / du Secr. ACP – Encadré de résumé de la réponse

Le Programme a été créé avec un objectif secondaire explicite d'amélioration de la capacité et de la visibilité de la CE en microfinance. À cet égard, le Programme a activement contribué à l'amélioration des mécanismes de gestion des connaissances en microfinance au sein de la CE ; les membres du personnel de la CE ont par ailleurs été globalement satisfaits du soutien reçu de la part du Programme. Néanmoins, la pérennité du renforcement des capacités *humaines* de la CE (et du Secrétariat ACP) en microfinance fut problématique en raison principalement de la gestion des ressources humaines à la CE. En ce qui concerne la visibilité, le Programme a légèrement amélioré la visibilité de la CE et du Secrétariat ACP en microfinance, mais il a en tout cas amélioré l'image de la CE dans ce domaine par rapport à l'évaluation par les pairs (*peer review*) de 2003. Les difficultés relatives à la visibilité du Programme incluaient l'absence d'une « thématique » plus clairement définie à laquelle pourrait être associé aisément le soutien apporté par le Programme, et le fait que le potentiel de communication du Programme a été insuffisamment exploité.

4.10.1 Lancement du Programme (CJ 10.1 et CJ 10.2)

Suite à l'évaluation par les pairs (*peer review*) de 2003, qui était critique envers les opérations de la CE en microfinance, la CE a cherché à améliorer sa capacité et sa visibilité dans ce domaine. En conséquence, la CE a lancé, avec la collaboration du CGAP, un Programme consacré uniquement à la microfinance, qu'elle voulait de qualité irréprochable et qui devait avoir des effets indirects positifs sur d'autres activités de la CE en microfinance. En ce sens, le design de grande qualité du Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance a été la démonstration immédiate que la CE avait la capacité et la volonté d'être un membre actif de la communauté des bailleurs de fonds de la microfinance, même si c'était avec l'appui du CGAP (*pour de plus amples informations, voir section 4.1.4 ci-dessus*).

4.10.2 Effet du Programme sur la capacité de la CE en microfinance (CJ 10.3 et 10.5)

Le Programme a contribué activement au développement des mécanismes de gestion des connaissances au sein de la CE. Lors du lancement du Programme, peu de membres du personnel de la CE avaient une grande expertise en microfinance, mis à part une certaine expérience de gestion (*task management*) ; en outre, les mécanismes permanents de capitalisation étaient limités dans ce domaine. Mais une tendance positive a émergé depuis la soudaine prise de conscience de la CE en 2003 suite au résultat de l'évaluation par les pairs, y compris à un haut niveau. Plusieurs mécanismes ont été introduits (ou renforcés) au sein de la CE pour augmenter structurellement sa capacité en microfinance⁵⁵. Le Programme y a contribué de la sorte :

- Fréquent échange d'informations et de vues entre le Coordinateur du Programme, le gestionnaire de la CE du Programme (*Task manager*) et le Point focal Microfinance de la CE ;
- Contributions et relecture par le Coordinateur du Programme et plusieurs membres du personnel du CGAP des « Lignes directrices pour l'appui de la CE à la microfinance » (2008) ;
- Participation du Coordinateur du Programme à l'élaboration et à la réalisation des séances de formation interne à la CE en microfinance (58 membres du personnel ont été formés par le biais de ces modules de deux/trois jours durant la période 2007-2010) ;
- Matériel de formation sur la base du curriculum du CGAP et incorporation d'exemples issus du Programme ; *et*
- Participation du Coordinateur du Programme aux Semaines annuelles de la microfinance organisées par la Plate-forme européenne de la microfinance (e-MFP), avec par exemple une présentation du Programme en 2010 conjointement à une présentations par le gestionnaire de la CE du Programme (*task manager*) et une autre par le Point focal Microfinance de la CE.

Globalement, les membres du personnel de la CE interrogés dans le contexte de cette évaluation ont été satisfaits du soutien qu'ils ont reçu de la part du Programme ou du personnel du siège de la CE⁵⁶. Les Coordinateurs du Programme ont contribué activement à une transmission de connaissances en microfinance aux membres du personnel de la CE, via leur interaction opérationnelle, les formation internes à la CE, etc. En créant la fonction de Point focal Microfinance, la CE a en outre assuré la présence d'un point de contact global sur la microfinance qui dispose d'une expertise dans le domaine ; le gestionnaire (*Task manager*) de la CE du Programme-cadre UE/ACP a aussi

⁵⁵ P.ex. publication des Directives pour le soutien de la CE en microfinance, création d'une fonction de Point focal Microfinance, analyse par ce Point focal des interventions avec les activités en microfinance au travers du groupe d'appui à la qualité (QSG), bulletin d'information 'EC Microfinance Thematic Network Newsletters' aux membres du personnel de la CE actifs en microfinance, liste de projets de la CE en microfinance pour compilation par le CGAP, page sur la microfinance sur la plate-forme Capacity4Dev et sur l'Intranet de la CE, formations de deux/trois journées en interne sur la microfinance, bourses du CGAP pour la participation de membres du personnel de la CE au programme de formation Boulder.

⁵⁶ Cette constatation concerne principalement la satisfaction des membres du personnel de la CE impliqués dans les activités en microfinance dans les pays ACP.

été un contact de référence pour les acteurs du Programme. **Mais le développement d'une capacité humaine durable en microfinance est resté problématique au niveau de la CE.** Le Programme s'est heurté à des difficultés en matière de gestion des ressources humaines à la CE, pour la mise en œuvre du Programme et pour l'atteinte de son objectif d'augmenter la capacité de la CE en microfinance⁵⁷. En effet, de nombreuses personnes impliquées en microfinance, ou plus spécifiquement dans la gestion du Programme, n'ont travaillé à la CE que quelques années en microfinance⁵⁸. La majeure partie (mais pas la totalité) des membres du personnel de la CE impliqués dans ce Programme n'avaient pas d'expérience préalable (solide) dans le domaine de la microfinance, et plusieurs de ceux qui ont acquis de l'expérience en microfinance ne travaillent plus dans ce domaine actuellement, ou ne travaillent plus à la CE. A la fin 2010, plusieurs membres du personnel travaillant spécifiquement sur la microfinance au siège de la CE, mais cela ne représentait au total probablement pas plus d'un équivalent temps plein (1 ETP). Tout cela a entraîné la difficulté structurelle de faire travailler dans le domaine de la microfinance à la CE des membres du personnel ayant une grande expertise personnelle dans ce domaine.

4.10.3 Effet du Programme sur la visibilité de la CE en microfinance (CJ 10.6)

Le Programme a amélioré la visibilité de la CE en microfinance au niveau européen et international, mais cette amélioration est restée modeste. La CE a créé le Programme dans l'idée qu'il deviendrait son programme-phare en microfinance et augmenterait ainsi la visibilité et l'image de la CE dans le domaine de la microfinance. Globalement, le Programme a manifestement été l'opération de la CE ayant la plus grande visibilité interne et externe dans le domaine de la microfinance. Il a certainement contribué activement à l'amélioration de l'image de la CE en microfinance après l'évaluation par les pairs de 2003 qui était assez critique. Les dispositions du Programme et de ses subventions relatives à la visibilité ont aussi été respectées, selon les informations disponibles⁵⁹. Mais même ainsi, les entretiens avec de nombreux acteurs de la communauté de la microfinance au niveau européen ou international ont montré que, même si une majorité d'entre eux étaient au courant du Programme, certains acteurs importants dans le domaine (y compris des représentants des États membres de l'UE) ne le connaissaient pas. Plusieurs interlocuteurs pensaient qu'il s'agissait d'un programme du CGAP. D'autres ne savaient pas qui contacter à la CE. En tout cas, la visibilité de la CE en microfinance a été

⁵⁷ Les problèmes de gestion des ressources humaines à la CE par rapport au Programme sont liés à des politiques ou des pratiques telles que la politique de rotation du personnel pour les fonctionnaires statutaires, la volonté d'avoir des profils « généralistes », les contrats d'une durée maximale de 3 ans (renouvelables une fois) pour les agents contractuels ou le travail substantiel effectué par des consultants externes.

⁵⁸ Outre les Coordinateurs successifs du Programme, externes à la CE (employé du CGAP et consultant associé), il y a eu par exemple cinq *task managers* successifs de la CE pour le Programme entre la signature et la clôture du Programme. Il y a eu deux personnes occupant successivement le poste de Point focal Microfinance de la CE. En outre, le personnel des Délégations chargé du suivi des subventions du Programme a connu une rotation rapide dans certains pays (p.ex. cinq *task managers* successifs pour la subvention KDA au Kenya).

⁵⁹ La visibilité a aussi été signalée comme problématique dans deux cas : les logos de l'UE ont donné l'impression d'un financement substantiel par subventions et d'être un projet d'un bailleur de fonds, ce qui a réduit les mesures incitatives des IMF/réseaux en termes d'appropriation et de rentabilité et a apporté une confusion auprès des clients finaux sur l'origine du financement et sa nature remboursable vs caritative. Voir I-10.6.1 dans l'Annexe 4.

essentiellement limitée à celle du Programme, et n'était pas à la hauteur du financement total de la CE en microfinance⁶⁰.

Les principales raisons des limitations susmentionnées de la visibilité du Programme et de la CE en général dans le domaine de la microfinance sont les suivantes : (i) la difficulté d'associer le Programme ou l'appui de la CE à un domaine bien défini de la microfinance (due à une relative fragmentation des subventions avec un large objectif de « renforcement des capacités »)⁶¹ ; (ii) le potentiel de communication du Programme n'a pas été pleinement exploité - quelques activités ont été entreprises⁶² mais pas toujours de manière optimale, tandis que d'autres moyens de communication possibles n'ont pas été beaucoup mis en œuvre - par exemple, les réunions officielles ou officieuses pour la mise en commun d'expérience avec la communauté internationale de la microfinance (UE/ACP)⁶³ ; (iii) la configuration inhabituelle, avec un Coordinateur du Programme détaché du CGAP pour un programme de la CE, suite à quoi la forte visibilité du CGAP en microfinance a éclipsé de manière récurrente celle de la CE ; et (iv) la confusion parmi les acteurs internes et externes quant à la volonté de la CE d'être active en microfinance, suite à des messages apparemment contradictoires envoyés aux membres du personnel de la CE dans le sillage de l'évaluation par les pairs (*peer review*) de 2003. Le lancement d'un nouvel appel à propositions pour le second Programme en juin 2011 a toutefois porté le premier Programme à l'attention d'une nouvelle génération d'acteurs internationaux intéressés par la disponibilité du financement par subventions de la CE.

Au niveau des pays partenaires, la visibilité a été très faible. Des membres du personnel des Délégations ont signalé avoir participé à quelques activités de visibilité relatives au Programme, telles que la représentation de la CE à l'ouverture ou à la clôture d'un programme de formation⁶⁴. Mais hormis pour les bénéficiaires directs, la plupart des personnes rencontrées durant les missions de terrain, y compris les IMF et les autres bailleurs de fonds, n'étaient pas au courant de l'existence du Programme ou, plus généralement, ne savaient pas que la CE était active en microfinance. En outre, les IMF de petite taille n'avaient pas entendu parler du récent appel à propositions pour le second Programme. En général, la CE n'a pas participé à des événements de haute visibilité en microfinance dans les pays visités (par exemple des tables rondes de coordination des bailleurs de fonds sur la microfinance), car la microfinance ne faisait pas partie des secteurs de focalisation de la CE pour la coopération dans ces pays. En outre, la visibilité du financement *indirect* par subventions dans ces pays a été quasiment nulle : même les

⁶⁰ Les rapports de la CE au CGAP indiquant qu'en fin 2010, la CE avait 170 projets totalement ou partiellement en microfinance, pour un total de 212 m€..

⁶¹ Exemples d'autres bailleurs de fonds ayant une grande visibilité en microfinance: la Fondation Mastercard (3 millions USD) sur l'éducation financière avec des bourses pour la formation Boulder ; la Micro-insurance Innovation Facility (34 millions USD) hébergée par l'OIT ; La Fondation Bill et Melinda Gates sur l'épargne (avec un important budget de 500 millions USD pour sa Stratégie de services financiers pour les pauvres, depuis 2006).

⁶² P.ex. brochures sur le Programme, site Web du Programme, Note sur les enseignements des contrats de performance, brochure électronique (*e-booklet*) sur les idées découlant du *Peer Learning Event* (événement d'apprentissage par les pairs). Voir la bibliographie (Annexe 6) et les données du CJ 10.3 dans l'Annexe 4.

⁶³ Exemples d'événement de l'InfoPoint EuropeAid: la conférence-lunch organisée par la CE sur l'avenir de la microfinance en 2008 avec les dirigeants d'EuropeAid, du CGAP et d'ADA comme orateurs ; la conférence-petit-déjeuner en 2010 sur la gestion des risques en Afrique avec le Coordinateur du Programme, le *task manager* de la CE du Programme et Triodos comme orateurs.

⁶⁴ P.ex. un membre du personnel de la Délégation au Rwanda a participé à la clôture de la formation du CIF-OIT « Making Microfinance Work » destinée aux formateurs, et à la « Savings Learning and Awareness conference and Trainer of Trainer Training session » organisée par Urwego Opportunity Bank, un des bénéficiaires du Programme.

Délégations avaient une vision limitée des activités ou des bénéficiaires dans leurs pays respectifs au travers de programmes financés par la CE ou d'initiatives telles que l'IS Program, le Rating Fund, les bourses pour la formation Boulder via le CIF-OIT, ou les Forums sur les politiques en Afrique centrale. Souvent, les bénéficiaires eux-mêmes ne se souvenaient plus que ces actions avaient bénéficié du financement de la CE.

4.10.4 Effet du Programme sur la capacité et la visibilité du Secrétariat ACP en microfinance (CJ 10.4 et 10.6)

Le Programme a clairement augmenté la capacité du Secrétariat ACP dans le domaine de la microfinance. Le Programme ne visait pas spécifiquement à augmenter la capacité du Secrétariat ACP en microfinance en tant que telle, car ce n'était pas un objectif déclaré (contrairement à l'augmentation de la capacité de la CE). Néanmoins, le Secrétariat a pu acquérir une expérience importante, de par son implication dans le Programme. Il était membre du Comité de pilotage et a donc reçu les rapports trimestriels et annuels du Coordinateur du Programme, et il a été invité à participer aux réunions du Comité de pilotage (même s'il a souvent dû renoncer à participer à ces réunions à causes de contraintes de temps). Des réunions techniques ont également été organisées entre la CE, le Coordinateur du Programme et le Secrétariat ACP, tous les deux mois. Les membres du personnel du Secrétariat ont aussi pu participer aux séances de formation interne de la CE en microfinance. Des observateurs ont signalé que la capacité du Secrétariat en microfinance a significativement augmenté au cours de la période : l'expérience était limitée en 2005, mais trois membres du personnel ont désormais des connaissances en microfinance, et, depuis 2008, il y a un spécialiste du développement du secteur privé engagé à temps plein qui consacre environ 15-20% de son temps à la microfinance. Des observateurs ont aussi signalé que certains ambassadeurs et représentants des pays ACP avaient également des connaissances approfondies en microfinance.

La visibilité du Secrétariat ACP est restée faible dans le domaine de la microfinance. Les directives relatives à la visibilité ont été respectées selon les informations disponibles, avec le logo ACP ou du Programme-cadre UE/ACP sur le matériel officiel du Programme (mais pas systématiquement sur le matériel relatif aux subventions). Néanmoins, la visibilité du Secrétariat ACP a été limitée dans le contexte de ce Programme par le fait que de nombreuses personnes ne connaissent pas le Secrétariat ACP à la base, particulièrement dans les pays visités.

5. Conclusions et Enseignements

Ce chapitre présente (i) une **appréciation globale** du Programme-cadre UE/des pays ACP sur la Microfinance, (ii) des **conclusions** générales sur le Programme, et (iii) des **enseignements** spécifiques.

Des références aux réponses aux questions d'évaluation (QE) sur lesquelles se fondent lesdits conclusions et enseignements sont fournies ci-dessous pour chaque conclusion et chaque enseignement, avec un résumé des constatations clés. Des références aux recommandations découlant de ces conclusions et enseignements sont également fournies (les recommandations en tant que telles font l'objet du chapitre suivant).

5.1 Appréciation globale

Globalement, l'évaluation aboutit à la conclusion que le Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance a clairement contribué aux progrès dans le secteur de la microfinance des pays ACP, en termes de renforcement des capacités des institutions de microfinance et aussi, en particulier, de renforcement des connaissances et des pratiques de la communauté internationale de la microfinance. Sa configuration institutionnelle, unique en son genre avec un coordinateur détaché du CGAP pour un programme de la CE, a assuré l'application des bonnes pratiques en vigueur et une gestion générale du Programme de grande qualité. Elle a aussi contribué à augmenter les mécanismes de capitalisation de la CE en microfinance.

Cette appréciation globalement 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. 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. En outre, le Programme a contribué à renforcer l'image et la visibilité de la CE en microfinance, ce qui était un objectif secondaire explicite, mais cette amélioration est restée globalement limitée, notamment à cause du fait que le Programme n'avait pas un ciblage clair et aisément reconnaissable et en raison de l'absence d'une stratégie de communication forte.

5.2 Conclusions

Les **conclusions** ci-dessous visent à fournir une évaluation du Programme conformément aux critères d'évaluation de l'OCDE-CAD et à certaines questions clés :

- C1, C2 : Pertinence
- C3 : Efficacité
- C4 : Durabilité
- C5 : Impact
- C6 : Efficience
- C7 : Coordination
- C8 : Cohérence
- C9 : Visibilité

Conclusion 1: Pertinence du Programme

Le Programme a répondu à un besoin réel de financement par des subventions pour le renforcement des 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, même si cette approche a été toutefois peu ciblée, eu égard à l'étendue géographique, au budget disponible et à la durée du Programme. 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.

Sur la base des QE 1, 2 et 7

Base des Recommandations 1, 2, 3 et 4

Cette conclusion se fonde sur les constats suivants :

- Les principales raisons pour l'établissement du Programme ont été (i) la demande du Groupe des États ACP d'un financement par subventions en microfinance dans le cadre du Fonds de développement européen géré par la CE et (ii) la volonté de la CE de démontrer sa capacité à être un bailleur de fonds qui compte en microfinance, en se concentrant sur le renforcement des capacités, suite à l'évaluation par les pairs (*peer review*) de 2003 dans ce secteur à forte visibilité.
- Le Programme a été conçu en étroite partenariat avec le CGAP et d'autres bailleurs de fonds, sur la base des bonnes pratiques en vigueur à l'époque.
- Il y avait (et il y a d'ailleurs toujours) un besoin de financement par subventions dans le domaine de la microfinance. En Afrique, aux Caraïbes et au Pacifique, la microfinance n'était pas encore très développée et les prestataires de services financiers avaient des faiblesses avérées, nécessitant plus de renforcement des capacités que dans d'autres régions. Des « subventions intelligentes » étaient nécessaires pour le développement des capacités et le renforcement au niveau sectoriel, et pour encourager l'innovation ou des effets de démonstration.
- Apporter un financement par subventions a été la principale valeur ajoutée de la CE; il y a relativement peu de bailleurs de fonds fournissant des subventions dans le domaine de la microfinance et leur nombre diminue au fil du temps.
- Le Programme visait à devenir une référence en renforcement des capacités, le domaine de concentration de la CE tel qu'établi à l'époque dans sa nouvelle approche en microfinance. Il répondait ainsi aux critiques de l'évaluation par les pairs relatives aux activités de lignes de crédit de la CE (le crédit étant désormais fourni par la BEI)
- Le financement a été assez fragmenté, avec un budget de 15 m€ pour l'ensemble des (78) pays ACP et un champ d'application thématique relativement large avec le renforcement global des capacités et la transparence du secteur de la microfinance, y compris du soutien au niveau d'IMF de petite taille, et vu l'évolution rapide du secteur. En outre, le faible volume de fertilisation croisée entre les interventions du Programme a limité l'intérêt potentiel de financer une grande variété de bénéficiaires, de sujets et de zones géographiques. L'étendue du champ d'application a particulièrement affecté la

visibilité du Programme et, plus largement, de la CE, dans le domaine de la microfinance, contrairement à certains autres bailleurs de fonds qui ont déterminé un ciblage plus limité et plus facilement reconnaissable (voir Conclusion 9).

- Ce Programme de 5 ans a financé le renforcement des capacités au travers de subventions d'une durée habituelle de 2-3 ans, tandis que le renforcement des capacités nécessite généralement du temps, un soutien actif et un suivi. Le montant et la durée des subventions ont été trop limités que pour permettre de traiter efficacement les problèmes en jeu dans certaines IMF, particulièrement celles de second rang. La pérennité du soutien à ces IMF reste incertaine. (voir Conclusion 4).
- Le Programme n'a pas centré son action directement sur la réduction de la pauvreté ou de la performance sociale, mais a plutôt considéré cela comme un objectif ultime, le besoin immédiat se situant davantage au niveau du renforcement des capacités. Cette approche était conforme au paradigme dominant à l'époque. Elle semble toutefois constituer une faiblesse en termes de conception du Programme, tout au moins à la lumière des normes et des connaissances actuelles. En outre, au fur et à mesure que la performance sociale est progressivement devenue un point d'attention majeur en microfinance, le Programme a manqué une opportunité de développer une focalisation spécifique sur le sujet après 2008, et par conséquent de gagner en visibilité dans ce domaine (voir Encadré 1 sur la performance sociale dans la section 4.1.2).
- Plus largement, les conditions de contribution de la microfinance à la réduction de la pauvreté font actuellement l'objet d'un débat, avec par exemple une étude récente (Duvendack et al., 2011) aboutissant à la conclusion que : « il n'apparaît toujours pas clairement dans quelles circonstances, et pour qui, les avantages de la microfinance pour les pauvres ont été et pourraient être réels plutôt qu'imaginaires ». Par conséquent, il faut être prudent quant à l'énonciation de jugements tranchés sur la conception du Programme, tout comme pour les autres programmes de microfinance visant explicitement à réduire la pauvreté.

Conclusion 2: Pertinence d'un programme consacré à la microfinance

Un programme-phare en microfinance avait du sens 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. Il a toutefois été confronté aux difficultés classiques relatives aux activités de programmes centralisés entreprises au niveau d'un pays.

Sur la base des QE 1, 2, 7 et 9

Base des Recommandations 1, 4, 7 et 10

Cette conclusion se fonde sur les constats suivants :

- Le Programme a soutenu directement des initiatives globales visant à l'amélioration de l'efficacité et de la transparence du secteur de la microfinance (Programme de travail du CGAP, Rating Fund, IS Program, formations du CIF-OIT, etc.) et a aussi favorisé,

dans une certaine mesure, la diffusion d'enseignements transposables dans d'autres subventions.

- Le Programme, en tant que programme-phare de la CE en microfinance fondé sur les bonnes pratiques de l'époque avec l'appui du CGAP, a contribué à améliorer la capacité de la CE dans ce domaine. Il a aussi contribué à en améliorer l'image et la visibilité, même si ce fut dans une ampleur limitée (voir Conclusion 9 sur la visibilité).
- Le Programme a inclus des interventions au niveau national, qui avaient tout leur sens dans la perspective du développement des capacités et des connaissances globales de la CE en microfinance. Mais il a été confronté aux difficultés classiques des activités entreprises au niveau national par des programmes centralisés, par exemple en termes de cohérence avec la coopération bilatérale ou de priorité et d'expertise au sein des Délégations de l'UE dans ce domaine particulier (voir Conclusion 8).

Conclusion 3: Efficacité

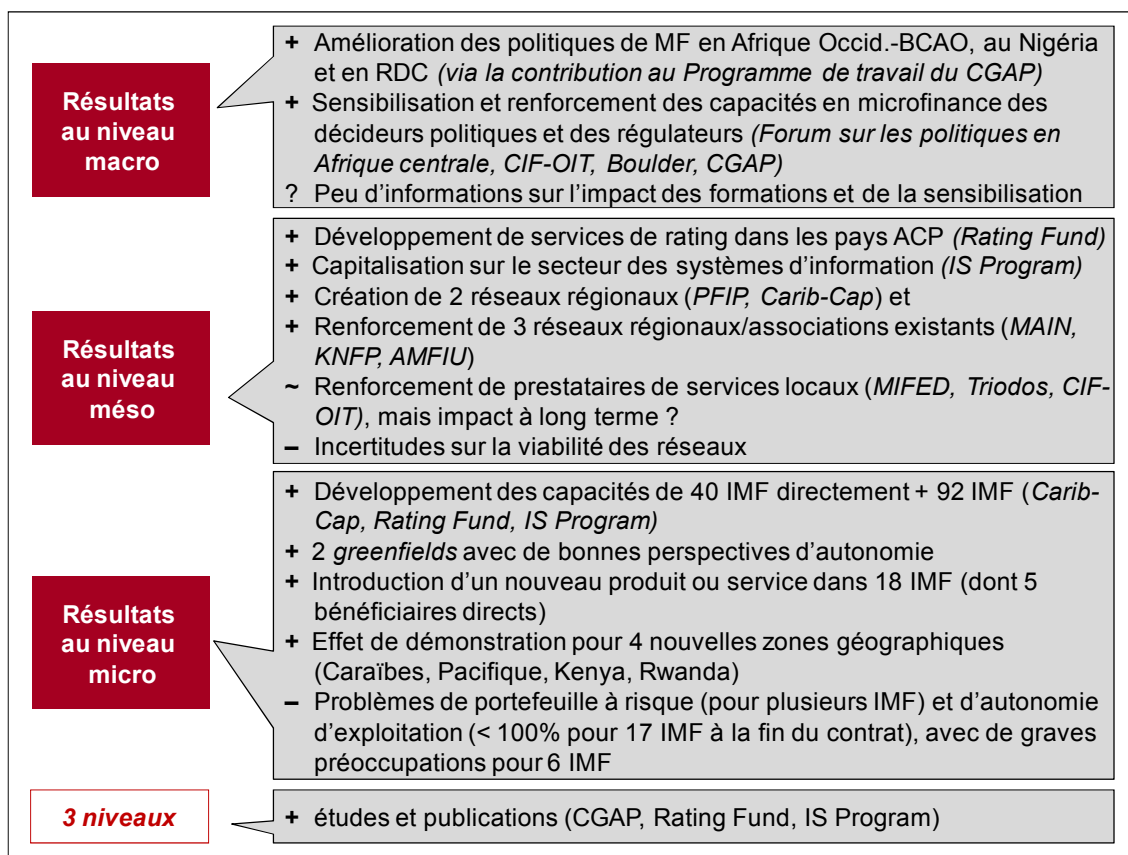
Le Programme a contribué à faire progresser le secteur de la microfinance à trois niveaux. Au niveau macro, il a contribué financièrement aux améliorations obtenues par le CGAP en matière de politique publique en microfinance de pays ACP. Au niveau méso, il a soutenu financièrement le développement de 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.

Sur la base des QE 2, 3, 4, 6 et 7

Base de la Recommandation 1

Le graphique ci-dessous présente les principaux résultats du Programme (voir commentaires plus détaillés par la suite), ainsi que les principales difficultés (présentées dans les Conclusions 3, 4 et 5). De nombreux résultats peuvent être attribués directement, en tout ou en partie, aux subventions directes du Programme ou à des initiatives multi-bailleurs bénéficiant du soutien financier du Programme (p.ex. Rating Fund, IS Program, Programme de travail du CGAP).

Figure 6: Principaux résultats du Programme



En plus des informations présentées dans le graphique ci-dessus, il convient de mentionner les points suivants :

- Pour la composante de renforcement des capacités axée sur la demande (qui représente près de la moitié du budget du Programme), 90% des seuils de performance minimale des subventions ont été atteints en moyenne, tandis que 68% des objectifs (maximaux) ont été atteints. Les autres composantes du Programme n'utilisaient pas systématiquement d'indicateurs de performance ni de seuils minimaux dans les contrats, ce qui a empêché de disposer d'un indicateur indirect (proxy) de performance globale.
- Peu de synergies ont été observées entre les interventions aux niveaux macro, méso et micro. Deux exceptions se dégagent toutefois, dans des régions où le secteur de la microfinance en était à ses débuts : dans les Caraïbes anglophones (appui aux niveaux méso et micro via Carib-Cap) et dans le Pacifique (appui aux niveaux macro, méso et micro via PFIP) – cf. *Enseignement n°7*.
- Peu d'évaluations indépendantes (finales ou à mi-parcours) des interventions du Programme et des initiatives multi-bailleurs appuyées ont été réalisées. Cela limite l'objectivité des renseignements disponibles sur les résultats du programme, ces informations provenant surtout des bénéficiaires, avec cependant une vérification par les Délégations de l'UE. Les missions et le suivi des interventions ont révélé dans certains cas des divergences par rapport à la réalité ; par exemple, le rapport final d'UOB en 2009 indiquait que certains objectifs avaient été atteints, alors que ce n'était pas le cas, la poursuite de ces objectifs ayant même été abandonnée.

Conclusion 4: Durabilité

La pérennité d'une partie des résultats du Programme est 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.

Sur la base des QE 2 et 6

Base de la Recommandation 8

Cette conclusion se fonde sur les constats suivants :

- Avant 2008, la qualité et la capacité des IMF des pays ACP étaient généralement surestimées par les acteurs de la microfinance. La crise financière de 2008 a révélé leurs faiblesses, surtout pour les IMF de petite taille, par exemple en termes de situations d'impayés ou de portefeuille à risque.
- Le portefeuille à risque et l'autosuffisance opérationnelle, deux indicateurs de durabilité importants des IMF, ont souvent constitué les faiblesses qui ont empêché certaines IMF d'atteindre les seuils minimaux spécifiés dans les contrats de performance du Programme (voir illustration dans le cadre de la Conclusion 2). Le taux d'atteinte des objectifs relatifs au portefeuille à risque a été globalement moins bon que pour l'autosuffisance opérationnelle, particulièrement pour les IMF de petite taille ou actives en milieu rural et confrontées à des difficultés structurelles. La pérennité de nombreuses IMF de second rang soutenues n'a pas pu être assurée durant la période des subventions (p.ex. SIDI, Aquadev, Carib-Cap, CVECA Nord Cameroun de MIFED). En revanche, les IMF bénéficiaires de plus grande taille ont généralement augmenté durablement leur performance financière, même si certaines ont aussi des problèmes de portefeuille à risque. En outre, les deux *greenfields* (Advans et AccèsBanque), fondées dès le départ sur de bonnes pratiques et avec une implication importante d'expatriés, ont obtenu de bons résultats et ce sur une base plus pérenne, même si elles ont été créées dans des contextes difficiles.
- L'approche du Programme a été de soutenir un large éventail de modèles de distribution (coopératives d'épargne et de crédit, sociétés, banques de village, *greenfields*, etc.), sans en favoriser un par rapport à d'autres. Il n'est pas possible de conclure sur base des résultats observés que certains modèles ont mieux fonctionné que d'autres, surtout en raison du nombre peu élevé d'IMF dans le portefeuille du Programme. Les conclusions sont plutôt que (i) chaque modèle peut comporter des difficultés et des risques, même si ceux-ci ne sont pas de même nature pour tous les modèles, mais (ii) la somme d'argent et l'assistance technique investies ont leur importance et expliquent dans une large mesure les bons résultats atteints par les deux *greenfields* (Advans et AccèsBanque), et (iii) l'appui aux IMF de second rang nécessite une perspective à plus long terme et une assistance technique significative pour faire face aux nombreuses faiblesses (manque de système d'information de gestion, de contrôle, de ressources humaines, etc.) et aux conditions difficiles du secteur. Avec les subventions à SIDI et Aquadev, le Programme a choisi de soutenir un grand nombre d'IMF de second rang au travers d'un seul et même partenaire : dans ces cas, cette approche a entraîné des résultats significatifs pour SIDI, mais, pour Aquadev, les résultats furent affectés par un

manque de diagnostic initial et de préparation, associé à la fragmentation du financement en quinze IMF.

- La durabilité constitue aussi un problème pour certaines activités au niveau méso (voir illustration dans le cadre de la Conclusion 2). La viabilité des réseaux régionaux renforcés ou créés avec l'appui du Programme n'est toujours pas garantie dans de nombreux cas, une difficulté à laquelle sont confrontés de nombreux réseaux de microfinance dans les pays ACP.
- Il subsiste également des questions quant à l'impact à long terme du soutien aux prestataires de services locaux (via MIFED, Triodos ou le CIF-OIT), vu le peu d'informations disponibles à ce sujet.

Conclusion 5: 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.

Sur la base des QE 2, 6 et 7

Base de la Recommandation 9

Cette conclusion se fonde sur les constats suivants :

- L'élargissement de la gamme de produits et services financiers utilisés par les pauvres était un des principaux résultats attendus du Programme (voir Logique d'intervention, section 2.3).
- De nombreuses IMF soutenues par une subvention directe ou indirecte (i) ont augmenté le nombre de produits ou des services qu'elles proposent, même si cette augmentation était souvent légère ; ou (ii) ont contribué à l'élargissement de la gamme de produits disponibles auprès de groupes de population sous-desservis, même si c'était avec des produits existants ou simplement mis à jour.
- Les clients finaux ont employé une plus large gamme de services financiers, particulièrement les clients de bénéficiaires du Programme ayant explicitement recherché la diversification des produits ou l'expansion en milieu rural : UOB, OI, KDA. Mais, globalement, il existe peu d'informations sur l'emploi par les clients finaux d'une plus large gamme de services en microfinance, surtout pour les partenaires qui ne ciblaient pas explicitement la diversification des produits. Mais Advans Cameroun faisait le suivi des taux de satisfaction et d'abandon de ses produits, et adaptait ensuite ses produits en fonction de ces données. Néanmoins, cette pratique n'a pas été suivie par les autres IMF bénéficiaires, peut-être à cause de contraintes liées aux capacités des systèmes d'information de gestion.
- Hormis ce qui précède, il existe peu de renseignements sur les autres impacts à long terme des programmes et sur la réduction de la pauvreté en tant qu'objectif global, à cause du manque de suivi, ou du lien assez indirect entre certaines actions et les objectifs globaux (comme expliqué dans la Conclusion 1 sur la pertinence, la Conclusion 3 sur l'efficacité et la Conclusion 4 sur la durabilité).

Conclusion 6: 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.

Sur la base des QE 1, 6, 7 et 9

Base de la Recommandation 5

Cette conclusion se fonde sur les constats suivants :

- En 2003, la CE a décidé d'entamer un partenariat avec le CGAP pour lancer un programme-phare irréprochable. Le Programme a été conçu sur la base des bonnes pratiques du CGAP et a été très géré globalement. Malgré certaines questions et préoccupations, de nombreuses réalisations peuvent être attribuées au Programme (voir Conclusion 2), et de nombreux acteurs ont reconnu l'efficacité du soutien reçu de la part de la direction du Programme (voir Enseignement n°5). Un tel partenariat, qui associe la valeur ajoutée de la CE comme source de financement par subventions et l'expertise du CGAP en microfinance, a donc conduit dans ce contexte à l'emploi efficient des ressources disponibles.
- Des pratiques intéressantes relatives à l'efficacité et à l'efficience ont été appliquées. Cela concerne principalement les contrats de performance, qui étaient à l'époque une innovation dans le domaine de la microfinance, et qui ont fait la preuve de leur efficacité pour encourager l'atteinte de résultats (voir Enseignement n°2). Une autre pratique intéressante, appliquée dans plusieurs cas, a été la recherche d'un effet démultiplicateur dans les appuis au renforcement des capacités (p.ex. des formations de formateurs, le partage des coûts des ratings, et l'augmentation de la transparence du marché des systèmes d'information de gestion).

Conclusion 7: 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.

Sur la base de la QE 1

Base de la Recommandation 11

Cette conclusion se fonde sur les constats suivants :

- En termes de coordination au niveau de la conception, le Programme a été conçu globalement en étroite coordination avec le CGAP et la BEI, tous deux présents dans le Comité de pilotage du Programme. Enfin, l'appui apporté au programme de travail annuel du CGAP, au Rating Fund et à l'IS Program peut aussi être considéré comme une forme de coordination avec d'autres bailleurs de fonds.
- Au sein des interventions spécifiques du Programme, cependant, la coordination a été mitigée : il existe des exemples d'action bien coordonnée, tels que le fait que les bénéficiaires du Programme dans le cadre de la composante axée sur la demande devaient fournir des données à l'initiative globale MIX Market, le transfert des analyses de logiciels de l'IS Program à MIX Market et la coordination entre le programme PFIP et le FENU. Il y a aussi eu des exemples d'actions cofinancées, comme le projet de LFS ou les Forums sur les politiques en Afrique centrale. En outre, des efforts ont été consentis pour travailler en coordination avec les principaux bailleurs de fonds actifs dans les régions où la coordination était précédemment faible ou non existante, notamment dans les Caraïbes et le Pacifique. Néanmoins, la coordination n'a pas atteint son plein potentiel dans certaines autres interventions. Ainsi, l'initiative Carib-Cap, qui regroupait plusieurs bailleurs de fonds, a été mise en œuvre avec peu d'analyse et de coordination avec les autres programmes financés par l'UE et la BID, qui incluaient des subventions aux IMF pour le renforcement des capacités et étaient potentiellement en concurrence avec le projet Carib-Cap à l'époque.
- En ce qui concerne la BEI, elle a été activement impliquée tout au long du Programme (lors de l'établissement, dans le Comité de pilotage et dans l'appel à propositions en priorisant les propositions présentant des synergies avec la BEI). Toutefois, cela n'a pas débouché sur de nombreux cas d'appui commun du Programme et de la BEI, sauf dans une certaine mesure pour le programme PFIP, LFS Holdings et Horus Cameroun. En effet, il y a eu peu de grandes opportunités, surtout à cause du fait que la BEI fournit généralement un appui à long terme à de grandes organisations, y compris via des fonds d'investissements.

Conclusion 8: 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.

Sur la base des QE 1, 2, 3 et 9

Base de la Recommandation 10

Cette conclusion se fonde sur les constats suivants :

- Le Programme a été lancé dans le cadre d'une réponse plus large de la CE à l'évaluation par les pairs (*peer review*) de 2003. Cette réponse comprenait la décision de supprimer les lignes de crédit pour la microfinance et de se concentrer sur le renforcement des capacités des acteurs de la microfinance. Le Programme a donc été conçu en partie pour démontrer la capacité de la CE à cet égard.
- Comme indiqué dans la Conclusion 2, le Programme a inclus des interventions au niveau national, qui avaient tout leur sens dans la perspective du développement des capacités et les connaissances globales de la CE en microfinance. Mais la microfinance ne représentait qu'un faible part de l'aide aux pays ACP et a rarement été une priorité de coopération pour les Délégations ; en conséquence, il y a généralement eu peu d'expertise et peu d'attention consacrées aux interventions du Programme à ce niveau. Le Programme a essayé d'impliquer le personnel des Délégations à différents stades et par plusieurs moyens, notamment dans l'appréciation des propositions de subvention dans l'appel à propositions et avec un appui régulier et *ad hoc* tout au long de la mise en œuvre du Programme, vu que la responsabilité de la gestion de la plupart des contrats incombait aux Délégations. Mais, finalement, le suivi par les Délégations s'est avéré difficile.
- Néanmoins, le Programme a contribué aux mécanismes de capitalisation de la CE de façon à développer la capacité du personnel de la CE en microfinance. Cet aspect a inclus de fréquents échanges d'informations et de vues entre le Coordinateur du Programme, le gestionnaire du Programme au sein de la CE (*task manager*) et le Point focal en microfinance de la CE ; le rôle du Coordinateur du Programme dans la révision des « Lignes directrices pour l'appui de la CE à la microfinance » (2008) et la participation du Coordinateur du Programme aux séances de formation en interne en microfinance. En outre, les enseignements généraux qu'a tirés la CE du Programme ont aussi contribué au renforcement d'autres actions de la CE en microfinance, par exemple via l'analyse par le groupe d'appui à la qualité (QSG) des propositions de financement, la mise en commun des expériences issues du Programme avec le personnel de la CE durant les séances de formation ou l'interaction avec le Point focal Microfinance de la CE.

Conclusion 9: 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.

Sur la base de la QE 10

Base de la Recommandation 12

Cette conclusion se fonde sur les constats suivants :

- La reconnaissance du rôle de la CE en microfinance était une considération importante lors de l'établissement de ce programme-phare. La CE a créé le Programme dans l'idée qu'il deviendrait son programme de référence en microfinance et renforcerait ainsi la visibilité et l'image de la CE en microfinance. Globalement, le Programme a certainement été l'opération de la CE ayant la plus grande visibilité interne et externe dans le domaine de la microfinance.
- Le Programme a réalisé des progrès significatifs dans l'amélioration de l'image et de la visibilité de la CE en microfinance, dont le niveau était faible en 2003, à l'époque de l'évaluation par les pairs (*peer review*). Mais malgré les efforts et le large réseau des Coordinateurs du Programme, peu d'acteurs de la communauté de la microfinance et d'autres bailleurs de fonds connaissaient réellement bien le Programme en tant que tel. Au niveau national, le niveau de connaissance de l'existence du Programme sur le terrain s'est avéré très faible, sauf chez les bénéficiaires directs du Programme— la plupart des personnes rencontrées ne savaient pas que la CE était en fait active en microfinance dans leur pays ou leur région.
- Par le fait que le Programme avait un champ thématique et un champ géographique assez larges, il était difficile d'associer celui-ci à un objectif précis en microfinance. D'autres bailleurs de fonds en microfinance ont réussi à obtenir une forte visibilité de la sorte, tels que la Fondation Ford en matière d'enseignement), la Fondation Bill et Melinda Gates en matière d'innovation en épargne et micro-assurance, ou Mastercard en matière d'éducation financière.
- En outre, il manquait une stratégie de communication forte. Même si le Programme a développé un plan de communication suite à l'évaluation à mi-parcours, seules quelques activités ont été entreprises, tandis que d'autres opportunités de communication n'ont que relativement peu été exploitées, tels que des réunions officielles ou officieuses pour mettre en commun les expériences avec la communauté de la microfinance dans l'UE et dans les pays ACP.
- Le Programme n'a pas pleinement exploité le potentiel de capitalisation et de communication des enseignements tirés de plusieurs cas intéressants. Certaines publications, études de cas, diffusions et autres événements résultaient du Programme lui-même, mais il n'y en a pas eu beaucoup. La capitalisation et la communication par les bénéficiaires, par exemple en termes d'échanges d'outils ou d'enseignements et de mise en commun des informations, ont été encouragées dans certain cas, mais le potentiel était plus important. Toutefois, des efforts notables ont été réalisés pour encourager les bénéficiaires à mettre en commun les informations financières sur MIX Market.

5.3 Enseignements

Les enseignements suivants, complémentaires aux Conclusions, se fondent sur les pratiques – bonnes ou mauvaises – observées dans le Programme.

Enseignement n°1: Importance d'un diagnostic initial solide

La réalisation de diagnostics initiaux solides a été d'une importance primordiale pour la réussite des interventions du Programme. Toutefois, cela s'est avéré être un problème pour plusieurs interventions, dans le sens où le diagnostic de plusieurs propositions initiales s'est révélé insuffisant ; l'approche de ces interventions a dû être revue ou a dû commencer avec un diagnostic plus approfondi et non planifié.

Sur la base des QE 3 et 4

Base de la Recommandation 3

Enseignement n°2: Utilité des contrats de performance

Les contrats de performance ont été une mesure incitative réelle pour l'obtention des résultats et se sont avérés un outil de suivi utile, comme l'ont reconnu tant les bailleurs de fonds que les bénéficiaires. La CE a été l'un des premiers bailleurs de fonds à les employer en microfinance. Les contrats de performance ont permis en particulier de rester concentré sur les objectifs principaux des interventions. Le fait que les bénéficiaires aient pu proposer des indicateurs et des niveaux cibles a favorisé l'appropriation et l'alignement avec leurs stratégies. Souvent, des modifications ont permis l'harmonisation des objectifs dans les subventions et un seuil et des niveaux cibles raisonnables au fil du temps, en tenant compte de possibles changements de contexte. Dans un cas (Advans Cameroun), les objectifs initiaux se sont révélés irréalistes (vu le retard initial dans le lancement du projet) et contraignants, et il a fallu les revoir à deux reprises ; cela a souligné la nécessité d'un débat et de la flexibilité dans la définition et le suivi des indicateurs. En outre, la mise en œuvre des contrats de performance a rencontré des problèmes de démarrage, notamment en termes de procédures de la CE, puisqu'il s'agissait d'une approche innovante pour la CE (hormis en matière d'appui budgétaire).

Sur la base des QE 2 et 9

Base de la Recommandation 5

Enseignement n°3: Utilité du partenariat avec le CGAP

Le partenariat avec le CGAP s'est avéré à la fois efficace et efficient. La configuration institutionnelle particulière, avec un membre du personnel du CGAP comme Coordinateur du Programme de la CE, avait tout son sens dans le contexte du lancement du Programme. Elle a aussi considérablement contribué à la bonne gestion du Programme et au développement de la capacité de la CE en microfinance, via l'accès direct à l'expertise et à l'expérience du CGAP. Le financement du Programme de travail du CGAP a également été pertinent dans le contexte de l'apport d'un appui au niveau macro et en termes de coordination. La CE a perdu de la visibilité en faveur du CGAP dans certains cas, mais le CGAP a aussi donné au Programme un gage de qualité ; l'amélioration progressive de l'image de la CE en microfinance peut être attribuée dans une large mesure au Programme. La plupart des problèmes importants en termes de visibilité de la CE et du Programme en microfinance ne découlaient en tout cas pas de la configuration institutionnelle particulière avec le CGAP.

Sur la base des QE 9 et 10

Base de la Recommandation 11

Enseignement n°4: Les « champions », clé de la réussite

Il a été explicitement reconnu dès le départ que des « champions » étaient nécessaires pour une bonne conception et pour la réussite de la mise en œuvre de ce programme-phare, dans le sens d'une équipe de personnes engagées et compétentes, qui mèneraient le processus à son terme. Il s'est en effet avéré qu'un des facteurs clés de la réussite de ce Programme a été la qualité des Coordinateurs du Programme venant du CGAP et de leur interaction avec le personnel de la CE, en particulier avec les gestionnaires du Programme (*task managers*) et le Point focal Microfinance de la CE.

Sur la base des QE 9 et 10

Base de la Recommandation 3

Enseignement n°5: La capacité des partenaires, autre clé de la réussite

L'appel à propositions a donné un poids important à la capacité financière et opérationnelle des organisations candidates (40 points sur 100). Ce choix pouvait faire l'objet de critiques, car il écartait de facto de nombreuses organisations. Même ainsi, le soutien indirect aux IMF de plus petite taille restait toutefois possible au travers d'interventions touchant plusieurs IMF. La mise en œuvre du Programme a montré que la capacité des partenaires a été un facteur clé de la réussite. Ce fut particulièrement le cas dans certaines des subventions les plus risquées, telles que le *greenfield* Advans au Cameroun ou l'effet de démonstration avec KDA dans des régions isolées du Kenya. En revanche, le manque de préparation d'un partenaire (Aquadev) a eu un impact négatif sur le projet.

Sur la base des QE 2, 7 et 9

Base des Recommandations 5 et 11

Enseignement n°6: Utilité du soutien à différents niveaux dans deux régions

Du soutien à trois niveaux (macro, méso et micro) a manifestement été utile dans deux cas où le secteur de la microfinance en était à ses débuts : dans les Caraïbes anglophones (avec un appui aux niveaux méso et micro via Carib-Cap) et dans le Pacifique (avec un appui aux niveaux macro, méso et micro via le programme PFIP). En effet, ces programmes ont inscrit leur action dans le contexte global des besoins du secteur de la microfinance dans ces régions (mais le fait que l'action au niveau macro n'ait pas été explicitement inclus avant la seconde phase de Carib Cap s'est avéré problématique). Les actions au niveau méso, telles que la création de réseaux et l'organisation d'événements régionaux pour la mise en commun de l'expérience, en plus du renforcement des capacités des IMF au niveau micro, étaient effectivement utiles dans ces deux régions insulaires. Aucun autre cas d'action à différents niveaux n'a été observé et il y a eu peu de fertilisation croisée entre les interventions (y compris entre les interventions à différents niveaux).

Sur la base des QE 1, 3 et 8

Base des Recommandations 1 et 12

6. Recommandations

Ce chapitre présente les recommandations émergeant des conclusions et des enseignements de l'évaluation du Programme-cadre UE/ACP sur la Microfinance 2005-2010. Ils transforment les enseignements tirés des *performances passées* en recommandations pour améliorer à l'avenir la programmation, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des futurs programmes de la CE en microfinance, notamment les programmes-phares dans ce domaine. Ces recommandations s'adressent à la CE et à la direction de programme⁶⁵. Elles sont présentées dans le tableau ci-dessous, puis exposées plus en détail par la suite.

Figure 7: Recommandations

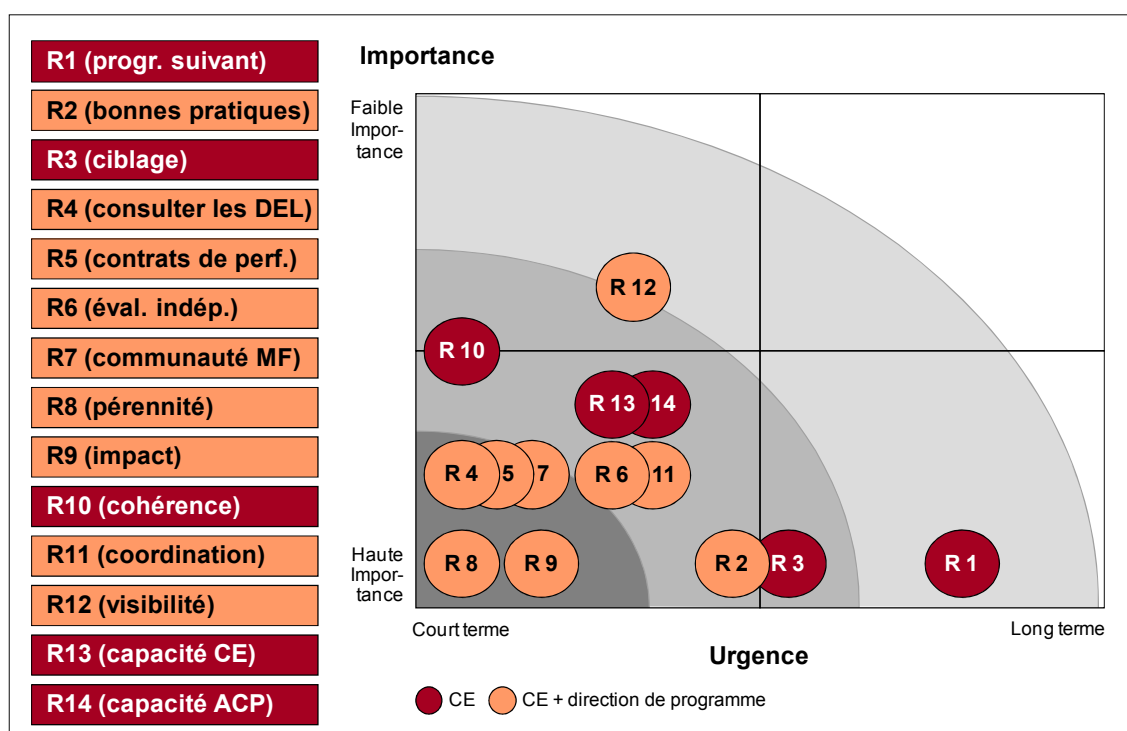
Pertinence	R1 : Envisager une suite au Programme
	R2 : Continuer l'engagement en faveur des bonnes pratiques
	R3 : Définir un ciblage clair avec des objectifs réalistes
	R4 : Continuer de consulter les Délégations de l'UE
Efficacité	R5 : Élargir / améliorer les contrats de performance
	R6 : Assurer une évaluation indépendante des interventions
	R7 : Encourager les contributions à la communauté internationale de la MF
Pérennité	R8 : Intégrer pleinement la dimension de pérennité
Impact	R9 : Intégrer pleinement la dimension de l'impact
Cohérence	R10 : Augmenter la cohérence avec les autres programmes de la CE
Coordination	R11 : Poursuivre et renforcer la coordination
Visibilité	R12 : Dév. une approche plus active de la CE concernant la visibilité
Capacité institutionnelle	R13 : Poursuivre la consolidation des capacités de la CE en microfinance
	R14 : Poursuivre la consolidation des cap. du Secr. ACP en microfinance

Des références aux conclusions et enseignements étayant ces recommandations sont notées en dessous de chacune d'elles. La responsabilité de la mise en application des recommandations a été définie, distinguant entre les services de la CE et la direction de programme. Les conditions de mise en œuvre et les conséquences attendues sont également indiquées, lorsque cela s'avère pertinent.

⁶⁵ Le terme « direction de programme » se rapporte ici aux coordinateurs (externes) de programmes en microfinance et/ou aux partenaires de mise en œuvre. Par exemple, le Secrétariat ACP constitue un partenaire de mise en œuvre possible pour les programmes concernant l'ensemble des pays ACP avec des ressources du Fonds européen de développement.

Les niveaux de priorité pour chacune des recommandations sont présentés dans la figure ci-dessous. Ils sont indiqués en termes d'importance et d'urgence. L'évaluation de l'urgence tient compte du lancement au début de 2011 d'un second Programme-cadre UE/ ACP sur la Microfinance, pour la période 2011-2014. Cela a conduit les évaluateurs à envisager, par exemple, que la R1 (sur le lancement d'une suite au Programme) et la R2 / R3 (sur l'approche et le ciblage) n'étaient pas urgentes, car une suite au Programme a déjà été lancée. En revanche, les recommandations clés qui peuvent encore être réalisées à temps dans cette perspective incluent la R8 et la R9 (sur la pleine intégration des dimensions de durabilité et d'impact dans les interventions). La R5 (sur l'élargissement et la clarification des matières contractuelles dans les contrats de performance) est aussi un sujet à traiter à court terme. La R4 et la R10 (sur le renforcement de l'alignement et de la cohérence au niveau national et avec les autres interventions de la CE) sont aussi des recommandations à court terme, tout comme la R7 qui insiste sur les avantages pour la communauté internationale de la microfinance. Les recommandations R13 et R14, sur les capacités respectives de la CE et du Secrétariat ACP en microfinance, devraient être envisagée par la suite, avec la recommandation R12 relative à la visibilité.

Figure 8: Priorisation des recommandations



Recommandation 1 : Envisager une suite au Programme

<i>Sur la base des Conclusions 1, 2 et 3 + Enseignement n°6</i>	<i>Responsabilité de mise en application : CE</i>
<p>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 (« <i>smart subsidies</i> ») ; par conséquent, la CE a encore un potentiel de valeur ajoutée dans ce domaine. Un programme-phare de la CE en microfinance aurait toujours du sens dans une double perspective, pour (i) contribuer directement ou indirectement aux améliorations du secteur global de la microfinance ; <i>et/ou</i> (ii) améliorer d'autres interventions de la CE en microfinance au travers d'une expérience à la pointe du progrès dans ce domaine. Un effet secondaire bénéfique serait potentiellement la consolidation et le renforcement de la visibilité et de l'image de la CE en microfinance.</p>	

Recommandation 2 : Continuer l'engagement en faveur des bonnes pratiques

<i>Sur la base de la Conclusion 1</i>	<i>Responsabilité de mise en application : CE, direction de programme</i>
<p>Continuer l'engagement explicite des programmes-phares en microfinance en faveur des bonnes pratiques en vigueur, 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 dans le domaine.</p>	

Recommandation 3 : Définir un ciblage clair avec des objectifs réalistes

<i>Sur la base des Conclusions 1, 8 et 9 + Enseignements n°1 et 4</i>	<i>Responsabilité de mise en application : CE</i>
<p>Faire en sorte que les objectifs du programme soient (i) clairs et spécifiques, (ii) réalistes, et (iii) qu'ils tiennent compte de la valeur ajoutée de la CE dans le domaine de la microfinance (p.ex. la valeur ajoutée de l'apport de « subventions intelligentes », l'encouragement d'une « approche européenne »⁶⁶, l'appui via des partenariats avec des acteurs spécialisés en microfinance ou d'autres bailleurs de fonds). En termes d'objectif global, il serait pertinent qu'un programme-phare de la CE se concentre par exemple sur une catégorie de clients finaux⁶⁷ ou sur le lien entre l'inclusion financière et certains autres domaines de développement⁶⁸ plutôt que sur un type d'IMF (1^{er}/2^{ème}/3^{ème} rang), un sujet bien précis ou un certain niveau (macro/méso/micro). Le choix de l'objectif global aura évidemment des implications sur les autres niveaux d'objectifs et sur la définition des activités et la sélection des partenaires.</p>	

⁶⁶ Par exemple, les acteurs européens de la microfinance ont un rôle de pionniers dans le domaine de la performance sociale et sur les thèmes y afférents, tels que la protection des clients finaux.

⁶⁷ P.ex. les clients ruraux, les ultra pauvres ou les très pauvres.

⁶⁸ P.ex. l'agriculture, la sécurité alimentaire, l'enseignement, la santé.

Recommandation 4 : Continuer de consulter les Délégations de l'UE

Sur la base des Conclusions 1 et 2 + Enseignements n°1 et 2

Responsabilité de mise en application : CE, direction de programme

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. Cf. Recommandation 10 sur le renforcement de la cohérence et des synergies avec les autres programmes de la CE.

Recommandation 5 : Élargir l'utilisation et améliorer les modalités des contrats de performance

Sur la base de la Conclusion 6 + Enseignements n°2 et 5

Responsabilité de mise en application : CE, direction de programme

- **Continuer la pratique innovante de la CE en microfinance de contrats de performance avec les bénéficiaires**, car cela s'est avéré être une méthode efficace et efficiente, appréciée tout à la fois du bailleur de fonds et des partenaires de mise en œuvre.
- **Maintenir les aspects intéressants** des contrats de performance tel qu'appliqués dans le Programme, tels que la définition initiale par les bénéficiaires dans des appels à propositions de niveaux de performance, l'harmonisation des indicateurs entre les différentes composantes du programme et en conformité avec les normes en vigueur dans le secteur, l'accord avec les bénéficiaires concernant les seuils minimaux et les niveaux cibles de performance et la possibilité de révision de ces niveaux si cela s'avère nécessaire durant la période de la subvention.
- **Veiller à garantir la flexibilité nécessaire**, en termes de dialogue et de procédures.
- **Veiller à ce que les indicateurs soient coordonnés avec ceux d'autres bailleurs de fonds**. Examiner minutieusement quels sont les indicateurs devant avoir des **seuils de performance minimaux**, ainsi que le niveau de ces seuils. Essayer d'établir des **mesures incitatives** suffisantes pour que les bénéficiaires atteignent tous les niveaux cibles (maximaux).
- Dans le cas d'une intervention soutenant différentes IMF, demander des **informations et des explications au niveau de chaque IMF** (plutôt qu'uniquement au niveau cible général/moyen comme ce fut le cas dans le Programme).

- **Élargir autant que possible les pratiques de gestion fondées sur les résultats.** Par exemple, employer des contrats de performance également pour tous les contrats autres que ceux négociés via l'appel à propositions, dans la mesure du possible, du moins pour les contrats ou accords avec une seule ou peu de contrepartie(s)⁶⁹. Il est ainsi conseillé d'inclure des indicateurs de performance également dans les interventions aux niveaux macro et méso ; comme peu de bailleurs de fonds ont des indicateurs à ces niveaux, cela peut nécessiter un effort de définition préalable (et intéressant). Pour les contrats au niveau micro, des indicateurs de performance sociale devraient aussi être inclus dans les contrats de performance à l'avenir. En outre, il faut noter que les contrats de performance tels qu'appliqués dans le Programme, en tant que pratique de gestion fondée sur les résultats, semblent aussi appropriés pour de nombreux domaines de coopération autres que la microfinance.
- **S'assurer que la CE dispose de règles contractuelles appropriées à la gestion de contrats de performance.** Par exemple, la CE devrait trouver une solution au problème des doubles normes de déboursement (sur la base des performances et sur la base des frais admissibles). Clarifier l'approche et les règles de la CE concernant la valeur punitive, qui devraient être explicites dans les contrats avec les bénéficiaires afin d'en faciliter la mise en œuvre, même si son utilisation a surtout un rôle préventif.

Recommandation 6 : Assurer une évaluation indépendante des interventions

Sur la base des Conclusions 3, 4, 5 et 6

Responsabilité de mise en application : CE, direction de programme

S'assurer que des évaluations *indépendantes* soient réalisées pour les interventions du programme, même sous une forme allégée si nécessaire, voire par d'autres bailleurs de fonds ou acteurs spécialisés externes. En effet, peu d'évaluations indépendantes des interventions du Programme ont été effectuées, ce qui implique que les informations sur les résultats du Programme provenaient surtout des bénéficiaires. Les informations étaient embellies et même fausses dans quelques cas, tel qu'observé lors des missions de terrain et dans les discussions de suivi.

⁶⁹ Il y a lieu d'éviter que des initiatives multi-bailleurs soient confrontées à des exigences différentes des bailleurs.

Recommandation 7 : Encourager activement toute contribution aux réflexions de la communauté internationale de la microfinance

Sur la base des Conclusions 1, 2, 3 et 5

Responsabilité de mise en application : CE, direction de programme

La CE devrait exploiter davantage le potentiel d'échange dans le cadre de ses actions en microfinance, dans une optique de « subventions intelligentes » profitant à la communauté de la microfinance au sens large ; cela contribuerait aussi à améliorer la visibilité de la CE. Par exemple, les programmes de la CE pourraient poser des exigences plus strictes pour les bénéficiaires en termes de capitalisation et de communication, notamment en termes d'échange d'outils ou d'enseignements au niveau national/régional/international, de partage d'information via les centrales des risques, voire en termes de publications. Cela pourrait constituer un critère de sélection dans le cadre des appels à propositions. En cas de forte concurrence entre IMF dans un pays, les programmes devraient insister sur la contribution des bénéficiaires à la centrale des risques du pays, pour autant qu'une telle centrale existe. En fait, les deux *greenfields*, Advans au Cameroun et AccèsBanque à Madagascar, ont activement encouragé le travail avec les centrales des risques et leur ont fourni des renseignements sur leurs clients, même lorsque le Programme ne l'imposait pas, dans des pays où d'autres IMF ont clairement manqué de transparence.

Recommandation 8 : Intégrer pleinement la dimension de durabilité

Sur la base de la Conclusion 4

Responsabilité de mise en application : CE, direction de programme

Veiller à ce que la dimension de durabilité, y compris la viabilité financière et la pérennité opérationnelle, soit activement intégrée dans le programme global et ses interventions individuelles. S'assurer par exemple que les objectifs au niveau du programme et de l'action soient réalistes par rapport à leur durée et soient durables (voir R3) ; qu'il existe des stratégies de sortie au niveau du programme et de l'action ; que les appels à propositions évaluent les perspectives de durabilité des interventions (p.ex. un diagnostic solide, des objectifs réalistes, une stratégie de sortie) ; qu'il existe au moins un seuil minimal relatif à la durabilité dans les contrats de performance⁷⁰ ; et que les mesures de durabilité et le suivi au niveau du programme et de l'activité soient contrôlés.

⁷⁰ Par exemple, il serait intéressant de contrôler le taux d'autosuffisance financière de l'IMF, outre le taux d'autosuffisance opérationnelle (qui était déjà surveillé dans le Programme). En effet, le taux d'autosuffisance financière permet de mesurer la capacité d'une IMF à fonctionner sans subventions. Comme il n'est pas facile d'assurer le suivi de ce taux, il serait utile d'envisager de recourir à des sources externes, telles que des agences de notation.

Recommandation 9 : Intégrer pleinement la dimension de l'impact

Sur la base de la Conclusion 5 + Enseignements n°2 et 5

Responsabilité de mise en application : CE, direction de programme

Tout comme pour la durabilité (voir R8), 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. Veiller à cet égard à ce que les objectifs des interventions individuelles contribuent activement aux objectifs globaux du programme. Assurer également le suivi de l'impact global attendu, y compris au travers d'au moins un seuil minimal dans les contrats de performance. Sachant que les renseignements sur les clients sont toujours difficiles à obtenir et que la mesure de l'impact peut être coûteuse, pour des résultats parfois décevants, l'impact pourrait être estimé au moyen de mesures indicatives telles que des indicateurs de performance sociale ou les taux de rétention ou de satisfaction de la clientèle.

Recommandation 10 : Augmenter la cohérence avec les autres programmes de la CE

Sur la base des Conclusions 2, 8 et 9

Responsabilité de mise en application : CE

En complément à la R4 recommandant de veiller 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, par exemple en termes de ciblage, tels que sur un type de client final ou sur le lien entre l'inclusion financière et certains autres domaines de développement (*cf. R4 pour des exemples*). Cela renforcerait l'application des enseignements du programme-phare à d'autres interventions de la CE. Cela donnerait aussi à la CE un potentiel accru de communication et de visibilité, grâce à une approche cohérente et ciblée et avec une plus grande masse critique et des enseignements clairement transposables.

Recommandation 11 : Poursuivre et renforcer la coordination

Sur la base de la Conclusion 7 + Enseignement n°5

*Responsabilité de mise en application : CE,
direction de programme*

- **Poursuivre l'étroite coordination avec les partenaires clés et les autres bailleurs de fonds dès la phase de conception**, y compris l'action commune et l'acheminement de l'aide via des partenaires expérimentés ou des initiatives de qualité.
- **Veiller aussi à ce que les interventions individuelles soient bien coordonnées** au niveau de leur mise en œuvre, avec les acteurs nationaux et les autres bailleurs de fonds, ce qui ne fut pas toujours le cas dans les interventions du Programme. Coordonner également la définition des **indicateurs de performance**.
- **Continuer à encourager les opérations communes avec la BEI**, tel que cela a notamment été fait dans l'appel à propositions.
- **Envisager par ailleurs de constituer des partenariats spécifiques avec d'autres bailleurs de fonds ou investisseurs**. Par exemple, des représentants de plusieurs États membres de l'UE rencontrés durant cette évaluation ont exprimé un intérêt explicite pour un partenariat en termes de *blending* et pour d'autres initiatives, soit via la création de nouvelles facilités, soit via l'emploi de facilités préexistantes, comme le groupe fonds d'investissement REGMIFA, piloté par l'Allemagne et regroupant plusieurs bailleurs de fonds⁷¹, et le fonds de garantie ARIZ et la Facilité d'investissement en microfinance de l'AFD⁷². Cela a également été recommandé dans l'évaluation à mi-parcours du Programme. Ces types de partenariat existent déjà dans d'autres domaines (p.ex. eau, énergie avec l'AFD).
- **Continuer la forte coordination en termes de gouvernance de programme**, comme ce fut le cas avec le Comité de pilotage du Programme (qui était composé de délégués de la CE, du CGAP, de la BEI et du Secrétariat ACP, en plus du coordinateur du Programme).

⁷¹ REGMIFA: Regional MSME Investment Fund for Sub-Saharan Africa.

⁷² ARIZ : Assurance pour le risque de financement de l'investissement privé en zone d'intervention de l'AFD.

Recommandation 12 : Développer une approche plus active de la CE concernant la visibilité

Sur la base de la Conclusion 9 + Enseignement n°6

Responsabilité de mise en application : CE, direction de programme

- 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 (p.ex. objectifs clairs et spécifiques), de potentiel de communication (p.ex. en termes d'innovation, d'effet de démonstration) et de ressources (p.ex. plan général de communication, budget spécial, spécialiste en communication avec des connaissances en microfinance, participation active à des initiatives de forte visibilité).
- **Des subventions bien conçues peuvent fournir une opportunité de renforcer la visibilité.** Par exemple, un programme de subventions visant à promouvoir l'innovation et les effets de démonstration, et avec la capacité de capitaliser sur ces éléments (par exemple via des publications, des études de cas ou des séminaires) comporte des avantages pour les deux parties (« *win-win* ») : pour la CE en termes d'image et de visibilité et pour la communauté de la microfinance en termes de progrès dans le secteur. Cette approche a déjà porté ses fruits chez certains bailleurs de fonds, particulièrement dans le cas de fondations privées (p.ex. la Fondation Ford, la Fondation MasterCard ou la Fondation Bill et Melinda Gates).
- **Le potentiel des outils de communication existants devrait aussi être exploité davantage** (p.ex. sites Web, événements de l'InfoPoint d'EuropeAid) pour améliorer la communication, y compris sur les enseignements et les points d'intérêt spécifiques de programmes-phares (et des autres interventions de la CE en microfinance).
- La CE pourrait davantage être perçue comme un bailleur de fonds qui compte en microfinance via des **partenariats privilégiés dans des actions communes à forte visibilité**, comme avec les autres bailleurs de fonds et investisseurs de l'UE (voir R11).

Recommandation 13 : Continuer la consolidation des capacités de la CE en microfinance

Sur la base de l'Enseignement n°4

Responsabilité de mise en application : CE

- **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 pouvoir faire bénéficier d'autres interventions de la CE des enseignements de tels programmes. 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, via un responsable tel que le Point focal Microfinance de la CE. Cela renforcerait aussi la communication, de manière interne et externe, par exemple sur les résultats du programme et les enseignements transposables.
- **Veiller autant que possible à ce que les activités de microfinance soient gérées par des membres du personnel expérimentés dans ce domaine, en leur accordant assez de temps et une priorité suffisante.** En règle générale dans ce contexte, **éviter de conférer aux Délégations de l'UE la responsabilité** du suivi des activités au niveau national des programmes de microfinance centralisés, vu l'importance généralement marginale de la microfinance dans la coopération de la CE. Cette recommandation ne s'applique toutefois pas aux Délégations ayant une capacité et des portefeuilles conséquents en microfinance.
- **Continuer en tout cas à former les membres du personnel de la CE à tous les niveaux** qui sont impliqués dans de tels programmes-phares (et dans les autres activités en microfinance). Les membres du personnel chargés du programme-phare devraient aussi continuer à avoir l'opportunité d'assister à des séances de formation internationales de haute qualité (p.ex. la formation Boulder sur la microfinance, ou des formations régionales du CGAP pour les bailleurs de fonds).
- **Continuer à développer et à consolider les mécanismes visant à promouvoir la diffusion interne et l'application des enseignements** d'un programme-phare aux autres interventions en microfinance (et inversement). De tels mécanismes sont par exemple les Lignes directrices pour l'appui de la CE à la microfinance, les plates-formes d'échange électronique, les bulletins d'information (*newsletters*), etc.

Recommandation 14 : Poursuivre la consolidation de la capacité du Secrétariat ACP en microfinance

Sur la base de l'Enseignement n°5

Responsabilité de mise en application : CE

Tout comme pour la CE, il est recommandé de poursuivre le renforcement de la capacité du Secrétariat ACP en microfinance. En particulier, il serait utile que les membres du personnel du Secrétariat (voire les délégués des pays ACP) aient aisément accès à l'expertise en matière de microfinance, comme au travers des mécanismes de capitalisation de la CE (Point focal Microfinance de la CE, cours de formation internes de la CE, communications de la CE, etc.) et du CGAP. Il serait aussi utile d'encourager les membres du personnel du Secrétariat ACP impliqués en microfinance à participer à des séances de formation internationales de haute qualité dans ce domaine.