

EVALUATION FINALE

AFR/017

Promotion de Secteurs financiers inclusifs
dans la Zone UEMOA

FICHE SYNTHETIQUE

Pays	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine – UEMOA (8 pays)
Titre long du projet	Promotion de Secteurs financiers inclusifs dans la zone UEMOA
Titre court du projet	Microfinance - UEMOA
Code LuxDev	AFR/017
Version du rapport	Juillet 2014

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'EVALUATION

Notation globale (Efficacité)	3 Echelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée)
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : 2 Efficience : 4 Durabilité : 3

PRECISION

Ce rapport d'évaluation est rédigé par des experts indépendants. Les opinions exprimées n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de LuxDev ou de la Coopération luxembourgeoise.

RESUME EXECUTIF

Cadre de la mission d'évaluation

Le secteur de la microfinance en zone Union économique et monétaire Ouest africaine a connu une extension considérable sur les 20 dernières années, date des premières réglementations de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest dites loi PARMEC (1993). Entre 1993 et 2013 le nombre de bénéficiaires est passé de 312 425 à 12,2 millions de personnes, les dépôts mobilisés ont crû de 12,8 à 769 milliards de FCFA, et les encours de crédits de 17,9 à 689,4 milliards de FCFA¹.

Cette évolution exponentielle, soutenue par de nombreux partenaires techniques et financiers, et encadrée par la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest dans une loi d'accueil et de promotion faisant la part belle aux initiatives sociales (mutualistes, associatives), montre la réussite du secteur de la microfinance qui contribue aux 2/3 à l'évolution du taux de bancarisation de la zone UEMOA (taux estimé à 20 % dont 7,2 % pour les banques)².

Cette forte croissance est cependant encore fragile et a son revers logique dans la montée des risques, identifiée par des indicateurs comme le taux d'impayés en forte hausse (PAR90 > 5 %) ou les difficultés de grands Institutions de microfinance mis sous administration provisoire (Mali, Côte d'Ivoire). Conscient avec ses partenaires, qu'à une phase de vive promotion, devait succéder une phase de consolidation, la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, à l'issue d'un diagnostic réalisé en 2001, définissait dès 2004 un programme de renforcement de ce jeune secteur : le programme régional d'appui à la finance décentralisée. Ce programme comprend quatre axes majeurs : i) amélioration de l'environnement juridique des systèmes financiers décentralisés ; ii) renforcement de la surveillance ; iii) amélioration de l'information financière ; iv) professionnalisation du secteur.

La Coopération luxembourgeoise est présente depuis la fin des années 80 en Afrique de l'Ouest. Elle a principalement concentré son activité dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau et assainissement. Son expérience en microfinance concerne l'appui en renforcement de capacités et au développement de produits innovants au profit de trois importants systèmes financiers décentralisés dans trois pays (Burkina Faso, Mali et Sénégal). Le projet AFR/017 marque une étape importante dans le soutien au secteur ce qui peut s'apprécier à la fois par sa dimension sous régionale sur les huit pays de la zone UEMOA, le partenariat avec la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, la durée de cinq ans et la dimension importante du budget consacré (21 404 289 EUR de contribution au programme régional d'appui à la finance décentralisée dont 18 825 000 pour le Luxembourg et 2 579 289 pour la Banque centrale).

Le projet AFR/017, conçu en 2007 pour appuyer le programme régional d'appui à la finance décentralisée de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, s'est donné pour objectif global de « **consolider le secteur par la maîtrise des risques pour la promotion des activités de microfinance en zone UEMOA** ». L'objectif global se décline en deux objectifs spécifiques conformes à ceux du programme régional d'appui à la finance décentralisée ; en distinguant deux axes qui correspondent d'une part aux missions de la supervision et d'autre part au soutien aux systèmes financiers décentralisés :

- adapter et renforcer la supervision (Axe 1 confié en maîtrise d'ouvrage à la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest). Quatre résultats sont déclinés : i) un nouveau cadre juridique est vulgarisé, diffusé auprès des structures ministérielles de suivi et des associations professionnelles des systèmes financiers décentralisés; ii) la loi est appliquée et permet d'assainir la microfinance grâce à une surveillance et un contrôle effectifs ; iii) la standardisation et la qualité de l'information financière sont renforcées (nouveau référentiel comptable et centrale des risques) ; iv) les statistiques sur la microfinance sont disponibles et publiées ;
- renforcer les systèmes financiers décentralisés dans la production et le contrôle de l'information financière (Axe 2 mis en œuvre par une unité de gestion de projet distincte). Quatre résultats sont déclinés : i) des systèmes d'information et de gestion adaptés au nouveau référentiel comptable et aux normes sont identifiés et testés ; ii) le contrôle interne des systèmes financiers décentralisés est renforcé par la diffusion des méthodologies adaptées ; iii) des contrôles externes qualifiés sont réalisés selon les normes des autorités de contrôle ; iv) la microfinance se structure en secteur et s'autorégule autour des associations professionnelles des systèmes financiers décentralisés.

¹En euros une évolution qui passe de 19,5 à 1 172 millions EUR (dépôts) et de 27,3 à 1 051 millions EUR (crédits).

²La banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest communique un taux de bancarisation de base à 5,7 %. Elargi à la poste, le trésor, les caisses d'épargne et les systèmes financiers décentralisés, il ressort à 15,2 %.

Ces deux axes complémentaires et cette double mise en œuvre (Banque centrale et unité de gestion de projet) avaient pour objectif de séparer les rôles de supervision et ceux d'appui et d'assistance aux systèmes financiers décentralisés pour éviter un conflit de juge et partie (le superviseur ne pouvant se situer en assistance et conseil). La considération des deux axes dans un même projet devait en assurer la cohérence.

La présente mission d'évaluation se déroule endéans les six derniers mois du projet. En effet, le projet AFR/017 a fait l'objet d'une prolongation de six mois du 31 décembre 2013 au 30 juin 2014 dans une décision de son comité de pilotage du 6 novembre 2013. Il est à noter qu'une autre évaluation après période d'extension est possible si l'actuel projet faisait l'objet d'une extension.

Cette mission fait suite et est dans la continuité de deux missions précédentes ayant évalué le projet :

- une mission d'évaluation à mi-parcours qui s'est déroulée en février 2011 et réalisée par le cabinet TRIODOS/FACET ;
- une mission d'appui pour l'auto-évaluation et la capitalisation de l'axe 2 du projet dans le cadre d'un atelier de clôture en mai 2013 qui a été réalisée par le cabinet HORUS.

La mission d'évaluation à mi-parcours portait sur la période du début de projet jusqu'à fin 2010. Il est à noter que les actions du projet ont été définies en 2008 et les actions ont effectivement démarré en 2009 ce qui limitait à deux ans la période réelle d'observation de cette évaluation. L'évaluation à mi-parcours tout en notant des acquis importants (vulgarisation de la loi, introduction du référentiel comptable des systèmes financiers décentralisés), bon démarrage des activités de l'Axe 2 – évaluation de 31 SIG, déploiement guide de contrôle interne, du guide de contrôle externe, études transformation des systèmes financiers décentralisés et sur l'association professionnelle des systèmes financiers décentralisés) relevait des faiblesses et formulait 17 recommandations dont un certain nombre relatives à la mise en œuvre de l'Axe 1 du projet).

La mission d'appui à l'auto-évaluation et à la capitalisation de l'axe 2, validée en atelier, permettait de tirer des leçons de l'Axe 2 du projet et proposait des actions pour capitaliser et pérenniser certaines activités en vue de la clôture de l'Axe 2.

Résultats globaux atteints par le projet au moment de la mission d'évaluation

Une synthèse des résultats atteints par le projet au moment du passage de la mission fait apparaître les principaux constats qui suivent :

Pertinence

Le projet est pertinent dans ses deux axes.

Le projet AFR/017 a constitué le principal appui au programme régional d'appui à la finance décentralisée, programme défini par la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest en vue de renforcer le secteur de la microfinance. La pertinence du projet a également été de répartir ses efforts entre le renforcement de la supervision du secteur en appui à la Banque centrale et un appui adapté aux systèmes financiers décentralisés pour leur permettre de remplir leurs nouvelles obligations et de se professionnaliser pour se conformer à des normes plus élevées. Le projet a également tenu compte des textes des stratégies nationales de la microfinance pour insérer ses actions dans ce cadre et de façon complémentaire avec les plans d'actions nationaux. Les limites à la pertinence du projet tiennent dans sa conception : i) dimension élevée du projet pour la capacité d'absorption des acteurs ; ii) sous-estimation de la difficulté de réaliser un outil de Centrale des Risques dans le délai planifié sans une assistance technique dédiée suffisante.

Efficacité

Le projet avait à sa disposition une large gamme d'interventions (études, conception d'outils comme des guides, formation, assistance technique, appuis budgétaires comme pour les structures ministérielles de suivi ou les associations professionnelles des systèmes financiers décentralisés) qui lui permettait de répondre de façon adaptée aux différents besoins de renforcement. L'efficacité globale du projet a été bonne sur une majorité des actions menées par le projet, mais on note une faiblesse concernant les actions pour l'amélioration de la qualité de l'information financière.

L'Axe 1 mis en œuvre par la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest comprenait plusieurs actions que l'on peut classer en trois grands types : i) activités liées à la prise de textes réglementaires et à leur vulgarisation/diffusion ; ii) activités liées à la surveillance et au renforcement des contrôles ; iii) activités relatives à l'amélioration de l'information et à l'élaboration et diffusion de statistiques. Les actions concernant la vulgarisation des nouveaux textes (loi Microfinance, décret et instructions), le nouveau référentiel comptable des systèmes financiers décentralisés ont été efficaces et ont permis de former les systèmes financiers décentralisés pour une application diligente des nouvelles règles.

La surveillance des systèmes financiers décentralisés s'est renforcée aussi bien au cours de missions conjointes Banque centrale et structures ministérielles de suivi que par des appuis en équipement des structures pour faciliter les missions de contrôle.

Les projets de centrale des risques et de base de données centralisée des systèmes financiers décentralisés ont pris du retard. On peut estimer ce retard entre 18 et 24 mois.³ Ces projets (particulièrement la centrale des risques) sont des projets complexes nécessitant une bonne assistance technique pour les conduire. Une certaine sous-estimation des besoins requis a entraîné un retard pour la mise en place de ces outils importants.

L'Axe 2 mis en œuvre par l'unité de gestion de projet s'est globalement bien déroulé et avec une mise en œuvre dynamique relativement efficace permettant de mobiliser des budgets pour réaliser une majorité des actions prévues avec une satisfaction majoritaire des bénéficiaires. On note cependant une certaine accélération des actions en fin de projet et par ailleurs certaines faiblesses en ce qui concerne la pérennisation des actions, leur transfert à des partenaires. L'action contrôle interne apparaît la plus aboutie et la mieux appréciée, celle sur le contrôle externe est moins aboutie, les actions sur les SIG montrent des résultats et réactions contrastées, les actions de structuration et de consolidation du secteur autour de l'association professionnelle des systèmes financiers décentralisés ont été utiles et appréciées mais leur impact apparaît encore limité.

Efficiences

L'efficacité du projet a été mesurée principalement par rapport à l'atteinte des résultats eu égard aux moyens disponibles (mobilisation, cohérence, ponctualité, etc.). Pour l'axe 1 on constate un retard dans la mise en œuvre de projets importants comme la Centrale des Risques et la base de données centralisée des systèmes financiers décentralisés. De ce point de vue la complexité de cette action et la question des procédures internes à la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest peuvent être mises en cause mais aussi le fait que le projet dans son ensemble (axe 1 et axe 2) n'a pas réagi de façon assez cohérente et malgré une recherche permanente de concertation a plutôt réagi comme si l'axe 1 et l'axe 2 étaient deux projets séparés. Pour l'axe 2 on notera que dans un souci de bonne gestion (organisation, gestion de ressources humaines, etc.), le projet a cherché à réduire les charges et notamment les charges de sa gouvernance. Ce souci de bonne gestion permet de réduire les charges pour un volume d'activités identique et peut être considéré comme efficace. Cependant cette recherche d'efficacité peut se retourner contre son résultat si par manque de mobilisation de moyens existants le projet n'arrive pas à atteindre tous ses résultats.

Les taux d'exécution confirment la difficulté d'absorption et le dimensionnement élevé du projet relativement à la capacité des partenaires et bénéficiaires, ainsi que certains choix du projet qui auraient pu être plus efficaces (notamment en matière de gestion de projet). L'équipe de l'unité de gestion de projet était réduite pour exécuter un vaste projet sur huit pays avec des aspects techniques pointus comme une centrale des risques pour laquelle un appui rapproché à la banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest était nécessaire. Un budget important, des tâches techniques élevées, et une équipe réduite auraient nécessité de déléguer des mises en œuvre à des opérateurs qualifiés, mobiliser des expertises de haut niveau, et/ou de renforcer l'équipe selon les besoins. Le manque de connaissance réciproque des deux partenaires peut expliquer une partie des difficultés car il a conduit à une surestimation des capacités internes à mener toutes les actions dans le délai planifié (ajoutée à la complexité d'une double maîtrise d'ouvrage sur le projet).

³Le document de projet indiquait une durée de réalisation de quatre ans minimum pour la centrale des risques et du même ordre pour la base de données (T3 2008 à T2 2012 en incluant la formation).

Durabilité

L'ensemble des actions de l'Axe 1 sont par nature pérennes. La durabilité du nouveau cadre légal ainsi que du référentiel comptable des systèmes financiers décentralisés est assurée. La loi a été approuvée dans les huit pays et le référentiel comptable est applicable.

Depuis 2011, des efforts de pérennisation des actions menées ont été fournis par l'unité de gestion de projet. Un atelier de capitalisation de l'Axe 2 a été réalisé en mai 2013. Plusieurs acquis et leçons à capitaliser ont été identifiés ; des acteurs potentiellement capables de capitaliser et pérenniser ces acquis ont été également définis (Cf. rapport de capitalisation). Depuis cet atelier les actions proposées n'ont pas beaucoup avancé suite à la clôture des activités de l'Axe 2 et la mise au ralenti de l'unité de gestion de projet. La Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest apparaît comme la meilleure piste pour pérenniser certaines actions qui ne sont pas en conflit avec son rôle de superviseur. Beaucoup d'outils comme les guides de contrôle interne, de contrôle externe sont des outils qui pourront se pérenniser en étant mis à jour régulièrement.

La mise en ligne des études et guides, des rapports sur le site des partenaires techniques et financiers et des associations professionnelles des systèmes financiers décentralisés, des structures ministérielles de promotion permettra de diffuser et de capitaliser.

Cependant l'activité de capitalisation aurait dû se dérouler plus tôt (atelier de capitalisation à organiser avant mai 2013) pour permettre à l'unité de gestion de projet de transférer progressivement aux acteurs responsabilisés les actions et leçons à pérenniser.

Leçons apprises et Recommandations

La pertinence de l'ancrage de AFR/017 à la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest a été confirmée pour appuyer l'évolution de la réglementation du secteur de la microfinance et le renforcement de la surveillance au plan sous régional. La complémentarité et la synergie entre un axe réglementaire et surveillance et un axe d'appui au renforcement du secteur sont également confirmées. Les principales limites tiennent au manque de connaissance réciproque des partenaires, au dispositif institutionnel d'AFR/017 et à la conception initiale du projet qui ont des conséquences sur des retards dans la mise en œuvre d'actions importantes. Cependant, les actions non terminées sont importantes et ont bien avancé. Ceci conduit l'évaluateur à recommander la poursuite des efforts du projet sur 18 à 24 mois en vue de finaliser les actions en cours afin de ne pas perdre le bénéfice des avancées importantes réalisées grâce au projet, et mieux asseoir la capitalisation et le transfert des acquis.

Le montage institutionnel avec une double maîtrise d'ouvrage a créé des difficultés de mise en œuvre liées à des procédures différentes, une nécessité de coordination demandant un suivi important, un dispositif de pilotage et de gestion de projet à trois niveaux difficile à organiser. La recommandation faite est que le projet doit maîtriser la mise en œuvre totalement. La définition des projets doit porter une attention plus grande au dispositif de mise en œuvre en capitalisant sur des expériences réussies. La dimension des projets doit être adaptée à la capacité d'absorption des partenaires et du secteur d'intervention. Le volume et l'expertise d'assistance technique doivent correspondre au volume et à la nature des activités prévues, à leur technicité, à la couverture du projet. Un projet sous régional comprenant un axe opérationnel d'appui aux systèmes financiers décentralisés (Axe 2) est difficile à mettre en œuvre et à suivre dans chaque pays. Soit il doit renforcer son assistance technique (interne et externe) ou disposer de relais locaux dépendant directement du programme (agents du programme), soit il doit passer des conventions pour sous-traiter avec des programmes nationaux des partenaires techniques et financiers expérimentés pour mener des actions communes. Les actions de capitalisation et de transfert doivent être plus largement anticipées avant la fin des projets de façon à les accompagner suffisamment et valider les choix avec les partenaires. Le système de suivi évaluation doit être approprié pour être pleinement opérationnel et servir d'outil de pilotage.

L'évaluateur propose de poursuivre les efforts sur 18 à 24 mois pour finaliser les actions en cours et mieux assurer les transferts et la capitalisation des actions abouties. La centrale des risques doit être poursuivie et recevoir un appui approprié dans lequel le projet de la Société financière internationale sur le Bureau d'information sur le crédit en totale synergie devrait jouer un rôle important. La prolongation du projet pourra aussi faciliter la finalisation d'études et dispositifs en cours, les transferts et capitalisation. Les reliquats des budgets devraient être plus concentrés sur la réussite de l'important outil de Centrale des Risques qui est l'action majeure à faire aboutir en y accordant donc les moyens nécessaires.

Une dernière leçon à tirer est que sur des projets à caractère autant institutionnel (politique sectorielle) qu'opérationnel, les partenaires ont besoin de temps pour se connaître et travailler avec une plus grande efficacité. Ce temps est également nécessaire pour réussir une appropriation suffisante par les acteurs nombreux du secteur de la microfinance dont les compréhensions et intérêts immédiats peuvent parfois se révéler contradictoires. Ceci s'accorde difficilement avec la temporalité d'un projet dont la planification précise exige la sortie d'extrants à bonne date. Ces réalités ont conduit la grande majorité des partenaires travaillant ou ayant travaillé avec la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest (Fonds d'Equipement des Nations unies / *United Nation Capital Development Fund*, *Consultative Group to assist the poor* / Groupe Consultatif d'Assistance aux pauvres, Bureau international du Travail, Agence canadienne de Développement international, etc.) à prolonger leurs actions et les envisager dans une plus grande durée. Si le mode d'intervention du projet paraît difficilement remplaçable il faudrait cependant concevoir les projets de façon plus progressive, plus mesurée, avec l'atteinte de résultats intermédiaires permettant de déclencher des phases successives.