

Evaluation finale du Programme d'Appui à l'Emergence et au Développement du secteur de la Microfinance – PAED/MF 2005-2008

Guinée-Bissau ; Bailleurs de fonds : PNUD et FENU

Rapport FINAL

Papa Demba SECK, Consultant International

Novembre 2010

TABLE DES MATIERES

Liste des tableaux	3
Liste des abréviations	4
1. INTRODUCTION	5
1.1. Contexte de l'étude	5
1.1.1. Situation économique et sociale de la Guinée-Bissau	5
1.1.2. Politiques et stratégies en rapport avec le secteur financier	6
1.1.2.1. Document de Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté (DENARP)	6
1.1.2.2. Programme d'Appui à l'Émergence et au Développement de la Microfinance (PAED/MF)	7
1.1.2.3. Le Plan Directeur pour l'émergence d'un Secteur Financier Inclusif (PDSFI)	7
1.1.3. Etat du secteur financier et bancaire.....	9
1.1.4. Etat du secteur de la microfinance	9
1.2. Objectifs de la mission	10
1.3. Rappel historique	12
1.4. Rappels méthodologiques (quelques normes et principes de l'évaluation externe)	13
1.5 Notre démarche méthodologique	14
1.5.1. Analyse documentaire.....	15
1.5.2. Entretiens avec les autorités (Gouvernement, BCEAO et bailleurs de fonds)	15
1.5.3. Rencontres avec les professionnels (FSMFQD, les IMF et CADESPC)	16
1.5.4. Visite de terrain dans les régions.....	16
1.5.5. Auto-évaluation rapide du PAED/MF	17
1.6. Limites et difficultés de l'étude	17
2. PERTINENCE ET COHERENCE DU PAED/MF	18
2.1. Le Document de projet	18
2.1.1. Les objectifs du PAED	18
2.1.2. La stratégie	19
2.1.2.1. Le deuxième axe stratégique	19
2.1.2.2. Le troisième axe stratégique	21
2.1.2. Cadre logique du PAED	21
2.1.3. Les hypothèses et risques	22
2.2. Les accords-cadres.....	23
3. EFFICACITE DU PAED.....	23
3.1. Performances des IMF	26
3.1.1. Exemple de DIVUTEC	26
3.1.1.1. Nos constats durant la visite de terrain	26
3.1.1.2. Observations et conclusions du cabinet comptable	27
3.1.2. Nombre d'emprunteurs actifs.....	34
3.1.3. Pourcentage de femmes dans les emprunteurs actifs.....	35
3.2. Résultats globaux comparés au cadre logique du PAED.....	38
3.2.1. Efficacité dans l'amélioration de l'environnement du secteur	40
3.2.1.1. Pratiques optimales diffusées, acceptées et appliquées	40
3.2.1.2. Capacités de CADESPC et de RECOP/MF renforcées.....	41
3.2.2. Accès des populations pauvres à une offre viable et pérenne	41
3.2.3. Amélioration de l'offre en produits et services	42
3.2.4. Efficacité dans la recherche de partenariat.....	42
4. EFFICIENCE DU PAED.....	43

4.1. Budget 2005 : faits saillants	43
4.2. Synthèse du budget phase 1 (2005-2007)	47
4.2.1. Contribution des partenaires.....	47
4.2.2. Programmation annuelle	47
4.2.3. Exécution des dépenses comparée au Prodoc	48
4.2.3.1 Activités réalisées et non prévues par le Prodoc	48
4.2.3.2. Activités réalisées avec augmentation des coûts.....	48
4.2.3.3. Activités réalisées avec réduction des coûts.....	49
4.2.3.4. Activités prévues et non exécutées	49
4.2.4. Tendances.....	49
4.3. Programmation et exécution du budget 2008.....	53
4.4. Ressources humaines	56
4.5. Ressources matérielles et financières.....	57
4.6. Qualité du suivi	57
4.6.1. Les missions de suivi	57
4.6.2 Le système de suivi-évaluation	57
4.6.3. La revue à mi-parcours.....	58
4.6.4 Les missions d'audits	58
5. <i>IMPACT SUR LE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL</i>	59
6. <i>DURABILITE</i>	60
7 <i>LECONS TIREES DE L'EVALUATION</i>.....	61
8 <i>CONCLUSIONS</i>	64
9 <i>RECOMMANDATIONS POUR UNE 2^{ème} PHASE</i>.....	66
Annexe 1 : Informations de sorties sur les IMF	68
Annexe 2 : Budget PAED 2008 (CPAP 2008-2012)	71
Annexe 3 : Termes de référence	73
Annexe 4 : Programme de travail de la mission d'évaluation	77
Annexe 5 : Liste des personnes rencontrées.....	79

Liste des tableaux

		Pages
<i>Tableau 1. a :-</i>	<i>CONSTATS SUR DIVUTEC ET ADIM</i>	28
<i>Tableau 1. b :</i>	<i>CONSTATS SUR NIMBA</i>	29
<i>Tableau 2. a :</i>	<i>Evolution des Indicateurs de Performance : détails & agrégés – Prêts</i>	30
<i>Tableau 2. b :</i>	<i>Evolution des Indicateurs de Performance : détails & agrégés – Epargne</i>	31
<i>Tableau 2. c :</i>	<i>Evolution des Indicateurs de Performance : détails & agrégés – PAR & AOP</i>	32
<i>Tableau 3 :</i>	<i>Evolution des Indicateurs de Performance : Variations annuelles</i>	33
<i>Tableau 4 :</i>	<i>Exemples de progressions peu significatives</i>	34
<i>Tableau 5 :</i>	<i>Cadre logique et résultats obtenus</i>	38
<i>Tableau 6 :</i>	<i>Point d'exécution du Plan de Travail 2005 (Synthèse)</i>	45
<i>Tableau 7 a :</i>	<i>Budget 2005-2007 (répartition par bailleurs, en USD et %)</i>	46
<i>Tableau 7 b :</i>	<i>Budget 2005-2007 (calendriers des dépenses, en USD et %)</i>	47
<i>Tableau 8.a :</i>	<i>Point d'exécution du Plan de Travail 2005-2007 (Synthèse)</i>	49
<i>Tableau 8.b :</i>	<i>Point d'exécution du Plan de Travail 2005-2007 (Synthèse) suite</i>	50
<i>Tableau 8.c :</i>	<i>Point d'exécution du Plan de Travail 2005_2007 (Synthèse) (fin)</i>	51
<i>Tableau .9.a :</i>	<i>Point d'exécution du Plan de Travail 2008 (Synthèse) _ Novembre</i>	53
<i>Tableau .9.b :</i>	<i>Point d'exécution du Plan de Travail 2008 (Synthèse) _ Novembre</i>	54

Liste des abréviations

AFI :	: Autosuffisance financière
AOP	: Autosuffisance opérationnelle
BAD	: Banque Africaine de Développement
BCEAO	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CADESPC	: Cellule d'Appui au Développement Economique Solidaire Epargne et Crédit
CAPAF	: Programme de renforcement des Capacités des institutions de Microfinance en Afrique francophone et Haïti
CECA	: Caisses d'Epargne et de Crédit Autogérées
CEDEAO	: Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CGAP	: Groupe Consultatif d'Assistance aux Pauvres (Banque Mondiale)
DENARP.	: Document de Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté
FENU	: Fonds d'Equipement des Nations Unies
FSMFQD	: Fournitures de services de microfinance de qualité et de façon durable
GEC	: Groupement d'Epargne et de crédit
GTP	: Gestionnaire technique de portefeuille (FENU)
IDH	: Indice de développement humain
IMF	: Institution de Microfinance
MPC	: Mutuelle de Poupança e Crédito (Mutuelle d'Epargne et de Crédit)
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
PAED/MF	: Programme d'Appui à l'Emergence et au Développement du secteur de la Microfinance
PAR (+30j)	: Portefeuille à risque (supérieur à 30 jours)
PDSFI	: Plan Directeur pour l'émergence d'un Secteur Financier Inclusif
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
Prodoc	: « Project/Programme Document » : Document de projet/ou de programme
PTA	Plan de travail annuel
RECOP/MF	: Réseau de coordination des organisations professionnelles de microfinance
SFD	: Systèmes Financiers Décentralisés
URM/AOC	: Unité régionale microfinance/pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre - FENU

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte de l'étude

1.1.1. Situation économique et sociale de la Guinée-Bissau

La Guinée Bissau, pays de l'Afrique de l'Ouest, a une superficie de 36.125 km² et une population de 1 548 159 habitants d'après les résultats du recensement général de la population en 2009, soit une densité de 43 habitants au km². Le taux de croissance démographique est de 3% par an et la population urbaine représente 31,5% de la population totale. Bissau la capitale compte 348 560 habitants tandis que les autres villes principales (Bafata, Cacheu et Gabu) ne dépassent pas 30.000 habitants. Hormis la capitale, le pays est divisé en huit régions administratives se répartissant comme suit : à l'Est (Gabu et Bafata), au Sud (Tombali et Quinara), au Nord (Biombo, Oio et Cacheu) et dans l'archipel (Bolama Bijagos).

L'indice de développement humain (IDH), parmi les plus faibles au monde, ce qui classe la Guinée-Bissau au 172^{ème} rang sur 177 pays classés en 2008 et au 173^{ème} sur 182 en 2009.

Membre de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), elle a adhéré à l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) depuis le 5 mars 1997, et a rejoint la Zone Franc le 17 avril 1997. L'économie de la Guinée-Bissau est dominée par l'agriculture qui a contribué pour 60% au Produit Intérieur Brut (PIB) en 2009. L'agriculture qui emploie une large part de la main d'œuvre dans le pays (80% de la population active en 2009 et particulièrement la plus pauvre), souffre aussi d'une faible productivité.

On note une croissance économique depuis 2004 avec 3,2% et 3,8% en 2005, mais 1,8% en 2006, 2,7% en 2007, 3,5% en 2008 et 3,0% en 2009. Le taux d'inflation fluctue considérablement, avec 3,3% en 2005, 0,7% en 2006, 4,6% en 2007, 10,4% en 2008 et -1,6% en 2009. Le financement de l'économie reste critique en dépit de l'amélioration de l'épargne nationale qui est devenue positive depuis 2003 (16,5 % en 2007, 8,9% en 2008 et 10,0% en 2009) sous l'effet de l'augmentation des transferts nets de la diaspora. Le déficit budgétaire primaire, incluant les dons est resté important, mais en baisse régulière allant de -11,9% en 2005 à -2,9% en 2009. Les recettes fiscales de l'Etat ne permettent pas de couvrir les charges courantes y compris salariales. L'aide publique au développement demeure une source incontournable de financement de la Guinée-Bissau.

La fragilité de la gouvernance constitue l'un des problèmes majeurs qui minent le développement du pays avec une instabilité politique et institutionnelle. L'analyse menée dans le bilan commun de pays a montré que ce sont les déficits de capacités qui sont les causes fondamentales qui entravent le développement humain, la réalisation des OMD et donc la satisfaction des droits économiques et sociaux en Guinée-Bissau. Le faible développement du capital humain constitue un obstacle pour une participation élargie et efficace des populations à la vie économique et sociale.

Ce sont les facteurs d'instabilité politico militaire, la fragilité des institutions de l'Etat ainsi que les mauvaises politiques par le passé – aussi bien sur la plan économique que social - qui ont été les plus grands obstacles pour le développement et l'avancement du pays vers l'achèvement des OMDs. Depuis le conflit armé de 1998-1999, qui a été particulièrement dévastateur, faisant des milliers de morts et de personnes déplacées, détruisant une grande partie des infrastructures et réduisant le revenu national de 28% en 1998, le pays a connu une instabilité politique presque continue. Par moments, le pays a certes connu des meilleures

performances économiques, mais jamais l'objectif de 5% de croissance annuelle pour pouvoir espérer la réduction de la pauvreté d'un demi point à un point par année n'a pas été atteint.

Cette instabilité, due en bonne partie à l'interférence des militaires dans le processus politique, a perduré au cours de la décennie 2001-2010. L'assassinat du Président de la République et du Chef d'Etat Major des Forces Armées en 2009 et les troubles qui ont eu comme protagoniste l'armée en avril 2010 étant les derniers événements. Ces facteurs ont aggravé la situation économique déjà fragile, la précarité chronique des finances publiques (plus de deux tiers du budget de l'Etat dépend de l'aide internationale), la faiblesse des niveaux de l'épargne et des investissements internes, l'insuffisance d'infrastructures et services sociaux de base de qualité et a restreint le développement du secteur privé.

1.1.2. Politiques et stratégies en rapport avec le secteur financier

1.1.2.1. Document de Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté (DENARP)

Le PIB a connu des fluctuations importantes entre 2001 et 2010 mais la moyenne du taux de croissance pour la décennie (2%) a été insuffisante pour permettre une augmentation du revenu par habitant (le taux de croissance de la population est estimé à 3%). La performance du pays est nettement inférieure à celle de l'Afrique en général et de l'Afrique de l'Ouest en particulier. On estime que plus de deux-tiers de la population vit au dessous du seuil de pauvreté, dont 20,8% avec moins d'un dollar par jour et 64,7% avec moins de deux dollars par jour, avec une forte asymétrie entre les femmes et les hommes. Ce niveau de pauvreté se situe essentiellement dans les zones rurales où vivent la majorité de la population (67%) et l'absence ou la rareté d'infrastructure contribuent à la détérioration des indicateurs sociaux.

En plus d'une pauvreté absolue et une situation sanitaire de la population qui ne fait que se détériorer avec notamment une aggravation de la pandémie du VIH/SIDA, de la tuberculose et du paludisme, les progrès en termes d'éducation universelle, d'égalité de genre et de l'autonomisation des femmes sont très lents. Le corollaire de cette situation est une espérance de vie d'à peine 45,4 ans. Cette situation sociale préoccupante a également été mise en exergue dans le premier rapport sur les OMD en Guinée-Bissau produit en 2004. L'amélioration de la situation économique et sociale de la Guinée-Bissau nécessite la mise en œuvre de politiques et stratégies qui visent la lutte contre la pauvreté et la réalisation de progrès substantiels dans l'atteinte des OMD.

A cet effet, le pays a finalisé le DENARP en août 2004, dans le cadre d'un processus participatif, mais des révisions ont été faites en 2005, puis 2006 afin d'affiner, entre autres, les axes sectoriels. C'est finalement en 2006 que la Guinée Bissau, a publié son DENARP pour une période de 3 ans : 2006-2008, avec les axes stratégiques suivants :

- renforcer la gouvernance et la stabilité macroéconomique ;
- promouvoir la croissance économique et la création d'emplois ;
- augmenter l'accès aux services sociaux et aux infrastructures de base ;
- améliorer les conditions de vie des groupes vulnérables.

Deux des axes stratégiques du DENARP, à savoir : i) promouvoir la croissance économique et la création d'emplois ainsi que : ii) améliorer les conditions de vie des groupes vulnérables, intégreront, entre autres, le soutien aux activités génératrices de revenus des groupes vulnérables par la mise en œuvre des programmes de développement de la microfinance, ainsi

que la promotion socio-économique des jeunes et l'aide aux communautés de base en milieu rural.

Le DENARP 1, achevé en 2008 a été évalué plus tard, les années 2009 et 2010 ont été une période de transition pour le DENARP et, en 2010 le Gouvernement a finalement commencé la préparation d'un nouveau DENARP (DENARP II) pour la période 2011-2015 dans laquelle, il est prévu de maintenir une certaine continuité dans le choix des axes stratégiques, notamment :

- renforcer l'État de droit et les institutions démocratiques ;
- assainir et améliorer la gestion et les finances publiques ;
- promouvoir le développement économique durable ;
- améliorer la prestation des services de qualité dans les secteurs sociaux.

1.1.2.2. Programme d'Appui à l'Émergence et au Développement de la Microfinance (PAED/MF)

Le Programme d'Appui à l'Émergence et au Développement du secteur de la microfinance (PAED-MF) avait pour objectifs spécifiques de :

- (i) contribuer à l'amélioration de l'environnement du secteur de la microfinance par la diffusion et l'adoption des pratiques optimales au niveau des principaux acteurs (Gouvernement, Banque centrale, CADESPC, RECOP/MF, Opérateurs Techniques) ;
- (ii) favoriser et accroître l'accès à des services financiers aux pauvres et aux populations à faibles revenus pour les aider à développer des activités génératrices de revenus, en appuyant le développement d'institutions de microfinance viables ;
- (iii) rechercher des partenariats et des collaborations avec des entités et organisations intervenant dans le secteur de la microfinance.

La mise en œuvre du PAED-MF, du 22 avril 2005 au 21 avril 2008, plus une prolongation jusqu'au 31 décembre 2008, est l'objet du présent rapport d'évaluation finale.

1.1.2.3. Le Plan Directeur pour l'émergence d'un Secteur Financier Inclusif (PDSFI)

A travers le CPAP 2008-2012, le PNUD et le FENU ont donné leur accord pour accompagner le Gouvernement dans le processus d'élaboration d'un Plan directeur pour le développement du secteur de la microfinance en Guinée-Bissau, grâce à l'expertise de l'Unité Régionale de Microfinance pour l'Afrique de l'Ouest du Fonds d'Équipement des Nations Unies (URM/AOC – FENU). C'est ainsi que l'élaboration et la validation du PDSFI ont été inscrites et exécutées dans les activités prioritaires du PAED pour l'année 2008

L'objectif visé par l'appui du PNUD et du FENU est d'aider la Guinée Bissau à se doter d'un Plan Directeur pour l'émergence d'un Secteur Financier Inclusif (PDSFI) au terme d'un processus participatif impliquant l'ensemble des acteurs concernés par le développement du secteur financier national. Ceci permettra aux acteurs nationaux d'atteindre, d'ici à 2013, le niveau de maturité nécessaire pour prendre en charge les toutes les préoccupations liées au processus d'élaboration d'un document de Stratégie Nationale de Développement de la Microfinance (SNDMF).

a) Orientation stratégique

L'orientation stratégique de développement qui a été retenue est de *"favoriser l'émergence d'un secteur financier inclusif, reposant sur un secteur de la microfinance disposant d'institutions professionnelles et performantes, agissant dans un environnement institutionnel, légal et réglementaire sécurisé"*. Trois axes stratégiques ont été définis :

Axe d'orientation stratégique 1 : Renforcement de l'environnement institutionnel, légal et réglementaire en vue de sécuriser le secteur et de l'accompagner dans son démarrage ;

Axe d'orientation stratégique 2 : Professionnalisation des IMF ainsi que leur instance de représentation;

Axe d'orientation stratégique 3 : Promotion du partenariat entre IMF, banques, partenaires financiers et autres entités de financement pour un accès des IMF aux ressources de financement et aux mécanismes financiers.

Le PDSFI prendra en compte l'ensemble des questions à considérer pour la mise en place réelle d'une finance de proximité, accessible au plus grand nombre et capable de contribuer à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

Le PDSFI s'inscrit dans l'évolution des pratiques de la microfinance et recherche une articulation avec les politiques et projets du pays et s'articule au DENARP qui est le cadre unique d'intervention du gouvernement et des partenaires techniques et financiers. Il répond aux nouveaux défis du secteur et aux attentes des principaux acteurs : (i) IMF, leur association et leur clientèle, (ii) le Gouvernement, (iii) les Autorités monétaires , (iv) les PTF et les ONG.

b) Objectif global

L'objectif de développement est de favoriser l'émergence de IMF professionnels et viables, capables de répondre aux besoins financiers d'une large majorité des populations pauvres ou à faibles revenus, d'ici à 2015, dans un environnement sécurisé et favorisant le partenariat avec le secteur bancaire, les institutions financières et autres entités.

c) Budget du PDSFI

Le financement du PDSFI et de son plan d'actions sera assuré par les différents programmes élaborés avec les bailleurs de fonds intéressés en tenant compte de leurs contraintes en matière de procédures et de politique d'intervention.

Le Budget global sur la période 2008-2015 s'élève à 6 869,8 millions de F CFA et se ventile comme suit :

- Axe d'orientation stratégique 1 : 2 690,9 millions de F CFA soit 39,17 % ;
- Axe d'orientation stratégique 2 : 2 315,1 millions de F CFA soit 33,7 % ;
- Axe d'orientation stratégique 3 : 1 863,8 millions de F CFA soit 27,13 %

1.1.3. Etat du secteur financier et bancaire

Le secteur financier de la Guinée-Bissau compte encore peu d'établissements, mais la situation s'améliore rapidement. Des trois (3) banques qui existaient encore en 2001 (Banco Totta et Açores – BTA ; Banco Internacional da Guiné-Bissau – BIGB et Banco da Africa Ocidental - BAO), seule la dernière subsiste (BAO), les deux autres ayant cessé leurs activités en 2002. Depuis 2005 cependant, trois (3) nouvelles banques sont venues s'installer et s'ajouter à la BAO. Il s'agit de la BRS (Banque Régionale de Solidarité) implantée en 2005, la BDU (Banque De l'Union) implantée en 2006 et enfin ECOBANK en 2007. Toutes ces trois banques sont exclusivement concentrées à Bissau. Par contre la BAO a ouvert des agences dans les autres régions (Cacheu, San Domingos, Bafata, Gabu et a un projet d'implantation à Buba)

1.1.4. Etat du secteur de la microfinance

La faiblesse de l'offre en produits et services bancaires et la quasi absence des banques à l'intérieur du pays ont favorisé l'émergence du secteur de la microfinance. Celui-ci apparaît comme une alternative au financement des activités de la grande majorité de la population exclue du secteur bancaire. Les premières initiatives de microfinance remontent seulement aux années 1990. C'est un secteur en phase de démarrage, mais il reste encore dominé par des ONG et des associations sans but lucratif

D'après l'étude « « Diagnostic du secteur de la microfinance en Guinée Bissau » I. Barro et co-auteurs (décembre 2007) » le secteur de la microfinance avait connu une évolution remarquable au cours des ces cinq dernières années en termes de nombre de guichets ouverts, d'épargne collectée et de crédits distribués. De 8 IMF en activité en 2002, la Guinée-Bissau comptait au 31 décembre 2007, 102 IMF opérant à travers 113 points de services avec un encours de dépôts collectés qui se chiffrait, à mars 2008, à près de 323 millions de F CFA pour un encours de crédit de 245 millions de F CFA.

En 2007, les personnes bénéficiant des services directs des IMF ont été estimées à 27 362. En termes de taux de pénétration, les informations font état de 10,16% de familles qui auraient recours aux services offerts par les IMF en 2007. Les quatre IMF appuyées par le Programme d'Appui à l'Emergence et au Développement de la Microfinance (PAED-MF) dominent le secteur de la microfinance, en 2007 elles détenaient à elles seules plus de 44% des dépôts collectés. Le reste des dépôts est réparti entre les 98 autres IMF du secteur.

Mais, au 31 décembre 2008, les données actualisées de la CADESPC font état de 45 IMF pour un total de 45 points services et 12 142 bénéficiaires, des dépôts de 319 271 580 FCFA et un encours global de crédits de 119 706 235 FCFA. Ces chiffres revus à la baisse s'expliquent par le fait que CADESPC ne considère pas les « associations et groupes de base » qui auraient été pris en compte dans le recensement lors de l'étude de 1997. Pour les points services également CADESPC n'a dénombré que les IMF déjà agréées et qui fonctionnent. Ainsi, les chiffres évoluent considérablement selon les statistiques de CADEPSC : on passe de 10 IMF en 2006 à 102 en 2007 puis 45 en 2008 et bien entendu le nombre de bénéficiaires, les encours d'épargne et de crédit et le pourcentage des crédits en souffrance fluctuent en conséquence. Ce dernier pourcentage passe alors de 27,10% en 2006, 43,40% en 2007 et 35,30% en 2008.

De même, les estimations varient les sources, dans le rapport « Diagnostic du secteur de la microfinance en Guinée Bissau », « le nombre de personnes servies est de 27 362 sur une population totale en âge de travailler estimée à 600 000. En partant de l'hypothèse qu'un ménage comporte en moyenne 5 personnes, on peut estimer le potentiel de clients pour les IMF à 120 000 (estimation basse). Si on estime le besoin de crédit moyen par client à 50 000 FCFA, un taux de pénétration de l'ordre de 22% des 120 000 ménages, le besoin de crédit pour satisfaire la demande serait de **1,3 milliard FCFA** environ en fin 2007. Ces chiffres sont basés sur des hypothèses. La mise en œuvre de plans de développement dans les IMF devrait permettre de se faire une meilleure idée de la demande en services de crédit ».

Mais, dans le PDSFI (données de décembre 2007) «la demande potentielle en crédit de la population cible des IMF est estimée, sur la période 2009-2015, à **8,6 milliards de FCFA** et la capacité de mobilisation des dépôts à 3,6 milliards de FCFA .» Les données sur le secteur varient d'une étude à une autre, sur la base d'estimations aussi acceptables les unes que les autres, il serait toutefois utile d'envisager une actualisation rigoureuse de toutes ces données, dans le cadre d'une éventuelle 2^{ème} phase du PAED.

1.2. Objectifs de la mission

D'après la dernière version des termes de référence (TDR) de la mission (jointe en annexe), « l'objectif principal de cette évaluation finale **est d'examiner le niveau d'atteinte des résultats** du programme, particulièrement à :

- montrer dans quelle mesure la formulation du programme ainsi que l'approche utilisée sont pertinentes pour la satisfaction des besoins identifiés ;
- mettre en exergue l'apport du projet dans la réalisation des missions et stratégies du PNUD ;
- examiner les progrès atteints dans la réalisation des produits escomptés en faisant ressortir les forces et les faiblesses ;
- faire une analyse coût-efficacité ; en d'autres termes, les résultats ont-ils été atteints avec des ressources raisonnables ?
- examiner les actions entreprises pour la pérennisation des interventions et faire des propositions. Les résultats obtenus sont-ils durables après la fin du projet ?
- analyser l'apport du programme dans la réalisation des effets positifs à long terme ;
- examiner la contribution du programme dans la promotion de l'équité et de l'égalité de genre ;
- faire ressortir les leçons apprises de la mise en œuvre de la première phase du programme et proposer des recommandations pour la deuxième phase. »

Pour répondre à toutes ces préoccupations des TDR, nous adopterons un plan d'analyse et de rédaction qui ne suit pas nécessairement l'ordre et l'énoncé desdites préoccupations, mais en les intégrant toutes. Notre approche méthodologique, s'appuiera sur le choix des critères d'évaluation suivants, généralement admis dans les institutions internationales, dont le PNUD et permettant d'apprécier toutes les activités et les résultats obtenus par les projets et programmes, à savoir :

- la pertinence et la « qualité à l'entrée » du Projet : c'est à dire si les options qui ont été faites à la conception et/ou au démarrage du Projet étaient de nature à permettre d'atteindre effectivement les résultats escomptés ou si elles ne comprenaient pas déjà des entraves à l'atteinte des objectifs (cela concernera les éléments contenus dans le Document de projet signé avec le Gouvernement, les Accords-cadres signés avec les IMF et dans tout autre document contractuel de base tel que par exemple les plans d'affaires annexés aux accords-cadres) ;
- l'efficacité : si les ressources utilisées et les activités menées ont permis d'atteindre les résultats visés ;
- l'efficience : à savoir si les ressources tant humaines, financières que matérielles ont été adéquates et bien utilisées ;
- la durabilité : si les résultats du Programme peuvent être pérennisés ou encore « si les résultats atteints sont durables ou susceptibles de l'être » Cf. « GUIDE DE LA PLANIFICATION, DU SUIVI ET DE L'ÉVALUATION AXÉS SUR LES RÉSULTATS DU DÉVELOPPEMENT », Programme des Nations Unies pour le Développement, 2009.

Afin d'atteindre les objectifs de la mission, une démarche et des tâches spécifiques ont été résumées et proposées comme suit au consultant dans les termes de référence :

- faire une revue documentaire sur le secteur de la microfinance ;
- conduire des entretiens approfondis avec les parties prenantes (l'équipe du projet, le Ministère des Finances, la CADESPC, les réseaux ayant bénéficié d'un soutien, les banques, les institutions de microfinance, le PNUD, etc.).

1.3. Rappel historique

(Extraits de Focus Notes N° 35, Avril 2006, CGAP)

« Au cours des deux dernières décennies, la microfinance - c'est-à-dire l'offre de prêts, de produits d'épargne et d'autres services financiers à une clientèle pauvre ou quasi pauvre - a suscité un énorme enthousiasme. On constate de plus en plus que l'accès au microcrédit permet aux ménages d'améliorer sensiblement leurs conditions de vie. Presque toutes les agences de développement internationales ont inclus la microfinance dans le portefeuille des activités qu'elles financent. Un grand nombre de normes de bonnes pratiques à l'intention des bailleurs de la microfinance ont été élaborées au cours des 25 dernières années.

« La Banque Mondiale et le PNUD représentent, avec les banques régionales de développement et la Communauté européenne, deux des plus importantes sources de financement du microcrédit. En 2002-2003, ces deux organisations ont décidé d'examiner attentivement l'efficacité de leur appui en matière de microfinance. Elles ont pris l'initiative courageuse de demander à un organisme extérieur, le CGAP, de conduire un examen approfondi de leur portefeuille de microcrédits. Les résultats de l'évaluation sont publiés dans un dossier intitulé : « l'efficacité de l'aide en microfinance : évaluer les projets de microcrédit de la Banque Mondiale et du Programme des Nations Unies pour le Développement », dans NoteFocus N° 35, avril 2006

« Le tableau brossé par ces évaluations s'est révélé décevant : moins du quart des projets consacrés par chaque institution au financement d'activités de microcrédit a été jugé satisfaisant. Le reste s'est soldé soit par un échec, soit par des opérations ayant peu de **chance de produire des résultats durables — autrement dit, des institutions financières de détail ou des programmes capables d'offrir sur la durée des services financiers de qualité à leur clientèle**, sans perdre leur capital ni être tributaire en permanence d'injections de capitaux émanant de l'État ou d'organismes de développement.

« Les projets destinés à financer des IMF formelles, gérées par des professionnels, ont été notés en fonction de leur aptitude avérée ou apparente à **maintenir un bon niveau de recouvrement des prêts et de couverture des coûts**. L'objectif visé était que les IMF puissent continuer d'offrir des services à une clientèle toujours plus nombreuse, sans perdre leur capital ni avoir à être subventionnées indéfiniment par l'État ou les agences développement.

« Le recouvrement des crédits et la couverture des coûts, indicateurs pris comme référence dans le cadre de ces évaluations, sont des objectifs intermédiaires, c'est-à-dire qu'ils ne sont que des moyens au service d'une fin. Ils sont en revanche relativement faciles et rapides à mesurer. L'aptitude d'une organisation à recouvrer ses crédits et ses coûts est un déterminant essentiel de son impact sur la clientèle ; sans ces rentrées de fonds, elle est en effet dans l'impossibilité d'assurer des services aux clients ou ne peut leur offrir qu'une gamme limitée de services, puisque les subventions qu'elle attend de l'État ou des organismes de développement internationaux sont d'un montant faible et pas toujours disponibles.

« **Beaucoup des projets jugés médiocres ou inacceptables par les évaluateurs avaient été décrits comme satisfaisants par les responsables des départements chargés de les gérer.** Ce décalage pourrait s'expliquer en partie par l'indulgence naturelle que l'on éprouve envers ses propres projets ... »

1.4. Rappels méthodologiques (quelques normes et principes de l'évaluation externe)

Extraits du « GUIDE DE LA PLANIFICATION, DU SUIVI ET DE L'ÉVALUATION AXÉS SUR LES RÉSULTATS DU DÉVELOPPEMENT », Programme des Nations Unies pour le Développement, 2009, www.undp.org/eo/handbook.

P130 § 1 : « La gestion des résultats nécessite, en point de départ, une bonne connaissance des projets, leur efficacité, les facteurs internes et externes affectant l'efficacité, leur valeur ajoutée et leur contribution à des effets de niveau supérieur. Une évaluation de projet évalue la performance d'un projet à atteindre ses résultats désirés. Elle génère des informations utiles sur les modalités d'exécution du projet et la réalisation des produits. C'est à ce niveau que la **cause directe et l'attribution peut être abordée en fonction du lien de cause à effet étroit** entre les initiatives et les produits.

Page 157, dernier § : « **Un soin particulier devrait être apporté** lorsque les observations des parties prenantes sont sollicitées, **afin de ne pas compromettre l'indépendance des jugements formulés pendant l'évaluation. L'évaluation est une opération indépendante.** Les observations devraient se limiter aux problèmes concernant la méthodologie appliquée (pour plus d'informations, voir chapitre 7 sur l'élaboration de l'évaluation) et les erreurs basées sur les faits et les omissions.

Page 171 § 3 : « Théoriquement, un nombre indéfini de questions peut être posé pour chaque critère d'évaluation, en pratique cependant, les évaluations ont des limites en termes de temps, de budget et de ressources. **Il est par conséquent important de déterminer de manière stratégique les informations les plus indispensables et d'établir des priorités pour les questions sur l'évaluation.** Il est plus judicieux de répondre plus solidement à un petit nombre de questions plutôt que de répondre de manière superficielle à un grand nombre d'entre elles. Etablir **un ensemble clair et concis des questions les plus pertinentes, garantit des évaluations bien ciblées, plus simples à mener, rentables et utiles.**

P173, § 1 et 2 « Les évaluations du PNUD puisent énormément dans les données (indicateurs de performance) générées à travers le suivi pendant le cycle de mise en œuvre du programme ou projet. Les indicateurs de performance sont des moyens simples et fiables de documenter les changements des conditions de développement (effets), de la production, ou de la réalisation de produits et services (résultats), liés à une initiative de développement

« Les indicateurs de performance sont utiles mais ont des limites : ils indiquent, ils n'expliquent pas. Les indicateurs ne répondront pas à l'ensemble des questions auxquelles l'évaluation cherche à répondre. Ainsi, ils pourront mesurer le progrès, par exemple, mais ne pourront donner une explication sur la raison de ce progrès ou déterminer les facteurs ayant contribué à ce progrès. Les évaluations du PNUD font en général appel à un mélange d'autres sources de données, collectées selon différentes méthodes, pour donner un sens aux informations fournies par les indicateurs de performance à propos d'une initiative ... » (rapports et études existants, systèmes de suivi-évaluation, entretiens, observations sur le terrain, focus group, entretiens individuels, informateurs clés, etc. ;)

Pour le Groupe de la BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT « Les REPP (rapport d'évaluation de performance de projet) répondent au souci d'évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des activités de prêt de la Banque et l'efficacité des projets et programmes financés. Un REPP est l'aboutissement d'une **évaluation indépendante** des actions spécifiques entreprises par le groupe de la BanqueLe REPP apporte un commentaire analytique et un complément au RAP (rapport d'achèvement de projet), en **s'attachant de manière sélective aux problèmes méritant une attention particulière.**» Banque Africaine de Développement / ADB/BD/If/2001/94, Directives en matière d'élaboration de la Note de l'évaluation du Rapport d'Achèvement de Projet (RAP) et du Rapport d'Evaluation des Performances de Projet (REPP).

Ce document recommande entre autres, dans l'évaluation de la pertinence du projet et sa qualité à l'entrée : d'analyser la qualité de la conception, la plausibilité des hypothèses au sujet des facteurs externes pertinents et des risques du projet « Sera notamment examinée **dans quelle mesure on pouvait raisonnablement penser que le projet atteindra ses objectifs en dépit des facteurs de risques connus** tels que le manque d'engagement de l'emprunteur, l'insuffisance des fonds de contrepartie ou tout autre facteur externe ». En d'autres, ces facteurs déjà identifiés au démarrage du Programme ne peuvent pas être invoqués pour expliquer, voire justifier d'éventuels mauvais résultats à l'évaluation finale.

1.5 Notre démarche méthodologique

La méthodologie retenue pour l'évaluation finale du PAED/MF 2005-2008 de la République de Guinée Bissau a été scindée en deux volets qui ont été exécutés en même temps : une étude qualitative et une étude quantitative.

L'objectif du volet qualitatif est d'identifier les forces et les faiblesses, les motivations et les contraintes qui ont prévalu au cours du processus d'élaboration des plans d'affaires et de mise en œuvre de l'ensemble du projet. Cette approche s'est appuyée sur la collecte des opinions, observations, suggestions et propositions de la part de toutes les parties prenantes du PAED. L'approche qualitative a alterné les rencontres avec les autorités gouvernementales, la BCEAO, les bailleurs de fonds, les experts de l'Administration (CADESPC), le RECOP, les IMF et leurs clients bénéficiaires, au niveau de Bissau et des autres régions.

Toutes ces discussions ont été faites sous la forme d'entretiens non directifs lorsqu'il s'agissait d'individus ayant des responsabilités précises dans le processus, mais également de focus groupes en ce qui concerne les entretiens et discussions avec les membres d'associations trouvés sur leur lieux de travail. L'approche qualitative était aussi l'occasion de procéder, au fur et à mesure, à la vérification, la confirmation et le test des premières constatations, hypothèses et propositions issues des précédentes rencontres et discussions durant la mission.

Le volet quantitatif a consisté à collecter les données financières et comptables disponibles au PAED (système d'information du PAED, rapport financier du Cabinet CGIC Afrique, rapport d'audit d'AMID,...) pour mesurer les écarts entre les prévisions et les réalisations dans les plans d'affaires notamment, dans la mobilisation des fonds du projet, dans les activités réalisées et les résultats obtenus.

La démarche méthodologique a été déroulée selon les séquences suivantes : i) l'analyse documentaire ; ii) les entretiens et interviews avec les autorités (Gouvernement, BCEAO et bailleurs de fonds) ; iii) les séances de travail avec les professionnels et experts impliqués dans le processus (FSMFQD, CADESPC, IMF et bailleurs de fonds); iv) la mission de terrain effectuée à Quinhamel, Bafata et Gabu (séances de travail avec les clients de IMF sur leurs lieux de travail, visites de sites des Guichets régionaux) ; v) auto-évaluation participative rapide avec les responsables et le personnel des IMF réunis en atelier de formation à Gabu

1.5.1. Analyse documentaire

L'analyse documentaire a porté d'abord sur le Document de projet et son amendement. Ces deux documents de base, ainsi que les accords-cadres entre le PNUD et les IMF d'une part et le FENU et les IMF d'autre part ont fait l'objet d'une analyse pour en apprécier la cohérence d'ensemble et la pertinence. Il a donc été nécessaire de s'interroger, sur le contenu actuel desdits documents et les éléments de base produits dans le processus de formulation.

L'analyse documentaire a également porté sur une grande quantité de documents en version imprimée et version numérique et a servi également à renseigner les indicateurs de résultats du PAED, ainsi que les difficultés et contraintes de la mise en œuvre. Cela devrait aussi nous permettre d'avoir une bonne compréhension du Projet et de plus amples informations sur la vie du PAED, avant de rencontrer les partenaires et bénéficiaires et de leur poser des questions pertinentes.

1.5.2. Entretiens avec les autorités (Gouvernement, BCEAO et bailleurs de fonds)

L'objectif de cette étape était de recueillir l'avis des autorités gouvernementales ayant supervisé tout le processus de formulation et d'exécution du PAED, puis ayant eu à gérer la tutelle du secteur de microfinance, à savoir le Ministre des Finances (représenté par le Secrétaire d'Etat au Trésor) et la Ministre de l'Economie. Leurs avis ont porté sur les stratégies, les objectifs, les ressources, la démarche adoptée et les contraintes apparues, ainsi que les suggestions pour une éventuelle deuxième phase du PAED.

En particulier, s'agissant des autorités il nous semblait important, d'une part de comprendre leur attitude et position face à des indécidables et malversations non sanctionnées et préjudiciables au PAED (cas de AMID) à tout le système de la microfinance (Misericordia, Comdev), d'autre part, le sort qui semblait être réservé au Plan Directeur pour l'émergence d'un Secteur Financier Inclusif (PDSFI), qui est l'un des produits de la prolongation du PAED, qui a fait l'objet d'un atelier de validation les 24 et 25 juillet 2008 et dont l'adoption semblait bloquée jusqu'à présent. Or, cela pourrait être le cadre privilégié, voire le réceptacle pour une éventuelle 2^{ème} phase du PAED

De même, avec la BCEAO, il s'agissait de recueillir les positions, réserves et perspectives sur le secteur en Guinée-Bissau, surtout en ce qui concerne l'état du cadre juridique et réglementaire et son application, l'état d'avancement du référentiel comptable (sa traduction et son utilisation), la disponibilité, la qualité et la fiabilité des données sur la microfinance en Guinée Bissau, les sanctions envisagées contre les auteurs de malversations dans le secteur.

N.B. : Au cours de tous les entretiens, rencontres et visites de terrain la mission était accompagnée par un représentant du Ministre des Finances (Conseiller technique du

Secrétaire d'Etat au Trésor) et par le Coordonnateur Projet « Fournitures de Services de Microfinance de Qualité et Façon Durable (FSMFQD) » financé par le PNUD pour assurer la continuité du PAED en attendant une 2ème phase

1.5.3. Rencontres avec les professionnels (FSMFQD, les IMF et CADESPC)

De nombreuses séances de travail ont été organisées avec les responsables du Projet qui, conserve la mémoire vive du PAED, maintient l'appui aux IMF précédemment partenaires du PAED, en attendant son évaluation finale et une éventuelle 2^{ème} phase. Ces séances nous ont permis de disposer d'une grande quantité de données et d'avoir une bonne compréhension des séquences de l'appui du PNUD et du FENU entre 2005 et maintenant. L'équipe du Projet FSMFQD a également été le facilitateur et l'organisateur de toutes les activités inscrites au programme de la mission, pour le compte du PAED, officiellement terminé depuis décembre 2008 et, dont elle en assure la continuité et le maintien des acquis. Des séances de travail et visites ont été organisées au siège des IMF, en présence des responsables et du personnel. Elles ont été complétées par les visites de terrain dans les régions.

La CADESPC est la structure technique du Ministère des Finances chargée de la réglementation et du contrôle du secteur de la microfinance (suivi de l'application des lois et règlements en la matière, instruction des dossiers d'agrément des IMF, inspection et contrôle des IMF, etc...). Il était important de recueillir les informations et leurs avis sur le rôle et les acquis du PAED, sur les avancées et limites en matière d'environnement juridique et réglementaire, sur l'état actuel du secteur, l'état du contrôle des IMF, notamment les mesures prises face aux malversations qui ont défrayé la chronique.

En outre, nous avons aussi essayé d'avoir des explications sur les lenteurs constatées dans la signature du décret d'application de la loi 09/2008 du 26 août 2008 (loi portant sur le cadre juridique communautaire sur les SFD, à adopter dans chaque pays), le blocage apparent de l'adoption par le Conseil des Ministres du Plan directeur pour l'émergence d'un secteur financier inclusif (PDSFI), prévu et réalisé dans la phase de prolongation du PAED et validé définitivement en atelier national depuis le 25 juillet 2008. La controverse entretenue sur la légalité et l'opportunité ou non de séparer la fonction de réglementation et celle de promotion des SFD, telle que proposée dans le PDSFI et appliquée dans presque tous les pays de la zone, semble être la principale raison du blocage, car elle déterminerait la future tutelle ministérielle des programmes de microfinance. Cela a été également discuté avec les experts de CADESPC.

1.5.4. Visite de terrain dans les régions

Des visites à Quinhamel, Bafata et Gabu ont permis d'avoir des réunions avec le personnel des caisses, puis avec leurs clients sur leurs lieux de travail. Les séances avec le personnel nous ont permis de voir les outils de gestion mis à la disposition des IMF par le PAED, mais aussi d'apprécier la qualité de la tenue des documents (fond et forme des écritures, mises à jour ou en retard, surcharges et ratures, volumes réels d'activités dans les caisses, etc.) ; heures et jours d'ouverture des caisses en fonction du nombre d'agents. Et, concernant les clients, nous les avons plutôt trouvés sur leurs lieux de travail ou dans leur village, pour recueillir leurs avis, préoccupations, attentes et propositions sur le PAED. Cela nous a aussi permis de mieux apprécier leur satisfaction, mais aussi leur niveau de compréhension et d'implication dans la vie de leur IMF.

1.5.5. Auto-évaluation rapide du PAED/MF

Un atelier sur la gouvernance des IMF avait été organisé en marge de la mission à Gabu et a regroupé les représentants de toutes les IMF appuyées par le PAED, plus d'autres hors PAED. Parmi les participants il y avait les directeurs exécutifs, les PCA, les membres de conseils surveillance, de comités de crédit, chefs d'agences des IMF partenaires du PAED, ainsi que d'autres IMF non partenaires. Nous avons profité de cette occasion pour tenter une auto-évaluation rapide du PAED par les dirigeants et personnels des IMF. Cela a consisté à orienter les discussions autour des questions principales suivantes : les 3 objectifs du PAED ont-ils été atteints ou non selon vous ? En quoi ? Sinon pourquoi ? Les résultats obtenus vous paraissent-ils satisfaisants ou non (nombre d'emprunteurs actifs, encours de prêts, portefeuille à risque, autosuffisance opérationnelle) ? Pourquoi ? Autres résultats significatifs pour vous ? Causes et conséquences ? Mesures et solutions rectificatives pour une éventuelle 2^{ème} phase, propositions d'orientations et d'actions pour une 2^{ème} phase.

1.6. Limites et difficultés de l'étude

Pour les besoins de l'étude une masse importante d'informations a été collectée. Mais, la grande difficulté réside dans le fait que selon toutes les études réalisées sur le secteur, les audits, les missions d'assistance comptable, les données fournies au PAED et qui ont servi à renseigner les indicateurs de performance réalisées par les IMF ne sont pas fiables.

Nous avons alors tenté de recalculer ces indicateurs de performance à partir des états financiers de 2007 et 2008 revus et corrigés par le cabinet d'assistance comptable, mais quelques difficultés se posaient, car certains postes ne sont retraités pour un usage dans les indicateurs de performance. Par exemple pour le portefeuille à risque, le classement en fonction de l'ancienneté des impayés (notamment égal ou supérieur à 30 jours n'est pas donné) les chiffres indiqués dans les rapports concernent plutôt tout le portefeuille à risque de plus d'un jour. En plus, les nombres (d'épargnants, de clients emprunteurs actifs, de femmes,..) n'y sont pas toujours indiqués. Mais, dans l'ensemble le cabinet a corrigé la plupart des données financières et comptables qui avaient été fournies au PAED et qui alimentaient le système de suivi des performances des IMF.

Les éléments du tableau des indicateurs de performance initiaux et révisés ne sont pas entièrement repris par le nouveau tableau des indicateurs dénommé « information de sorties » et, par contre de nouveaux critères apparaissent sur ce dernier, tant en ce qui concerne les objectifs, que les résultats effectifs. De plus, ces tableaux contiennent beaucoup d'erreurs de calculs, surtout en fin 2008 et 2009, notamment sur l'autosuffisance opérationnelle (AOP) qui s'envole jusqu'à 1600% et 2160%.

En l'absence du Consultant national qui était prévu dans la mission, jusqu'à notre arrivée à Bissau, il n'a pas été évident de tout retraiter et d'avoir des séries cohérentes de données comparables, aux fins d'interprétation et d'analyse. Il a été assez fastidieux de choisir des paramètres identiques que l'on retrouve dans les différentes versions de tableaux des indicateurs de performance, de 2006 à 2010, de les renseigner avec des données peu fiables et surtout changeantes en fonction des versions et des tirages, de mixer les données non vérifiées avec celles fiabilisées par le cabinet comptable ou recalculées à partir de ces dernières.

Et, concernant les trois (3) IMF appuyées par le PAED, nous pensions pouvoir disposer également des rapports des audits que les Accords-cadres avaient expressément prévus, que l'étude Diagnostic de 2007 avait rappelés et fortement recommandés suite aux rumeurs persistantes sur la gestion de l'ensemble des IMF, que le plan d'actions prévisionnel pour 2008 et surtout les différentes missions de suivi du FENU avaient proposées, puis finalement considérées comme réalisées. Mais, ces missions d'audit des SFD partenaires n'ont en fait jamais été réalisées. Cependant, un cabinet a été recruté pour l'assistance comptable aux IMF et la production des états financiers de 2007 et 2008, puis un autre contrat leur a été signé pour les exercices 2009 et 2010.

Cependant, ces audits demeurent indispensables, non seulement pour vérifier toutes les réserves émises quant à la certification des comptes des IMF par le cabinet d'assistance comptable, mais également pour la fiabilité des données, la confirmation ou l'explication des nombreux manquements graves et anomalies relevés par le cabinet lors de l'élaboration des états de 2007 et 2008 et consignés dans leur rapport adressé aux bailleurs et à la Direction du PAED (confirmant les inquiétudes et rumeurs évoquées dans le rapport diagnostic).

De même, le document de projet avait bien prévu un audit annuel du PAED, cela a été réalisé en septembre 2008 pour l'exercice couvrant l'année 2007 et en mai 2009 pour l'exercice 2008. Les années 2005 et 2006 n'ont pas été auditées.

2. PERTINENCE ET COHERENCE DU PAED/MF

L'analyse de pertinence et cohérence du PAED concerne la conception du programme, elle se focalisera alors sur le Document de base du Programme (le Prodoc) et sur tout autre document contractuel de base entre les partenaires, comme par exemple les accords-cadres. Il ne s'agira pas d'une analyse de l'ensemble des points et chapitres abordés dans lesdits documents (analyse de la situation, détails du programme, cadre institutionnel, plan d'actions, modalités, etc.), mais de choisir parmi toute la multiplicité des questions abordées dans ces documents, ce qui nous semble essentiel à la compréhension et l'explication des principaux résultats obtenus (bons ou mauvais) et/ou des contraintes de l'évaluation.

2.1. Le Document de projet

2.1.1. Les objectifs du PAED

Le Document de projet (Prodoc) du PAED a été élaboré à la suite de plusieurs réflexions, dont celles faites en février 2004 par M. Adechoubou, dans son rapport « Diagnostic et propositions d'actions pour l'émergence d'un secteur viable », FENU/URM/AOC. **La formulation du programme est tout à fait pertinente.** Le PAED répond en effet parfaitement à deux des objectifs stratégiques du DENARP, contribue à la réalisation des OMD et met en œuvre le diagnostic et les propositions d'actions faites dans l'étude ci-dessus. Les objectifs poursuivis étaient déclinés de façon tout à fait pertinente il s'agissait d'appuyer le développement de la microfinance en agissant sur les principaux leviers que sont : i) l'amélioration de l'environnement juridique et réglementaire, ii) la professionnalisation des I.M.F, iii) le développement d'un partenariat dynamique, une synergie entre tous les bailleurs qui intervenaient déjà dans le domaine ou souhaiteraient le faire.

2.1.2. La stratégie

2.1.2.1. Le deuxième axe stratégique

Par contre, la **stratégie retenue**, dont le 2^{ème} axe consistant à sélectionner et appuyer au maximum cinq (5) I.M.F, qui avaient un potentiel pour devenir leaders dans le secteur, ne nous semblait **pas pertinente**, compte tenu du faible niveau et de la nature des opérateurs évoluant dans le secteur.

- D'abord, ils étaient tous informels, de petite taille, assez éloignés du professionnalisme et l'atteinte d'un tel objectif pour ces I.M.F nécessitait d'abord et avant tout une restructuration, ensuite beaucoup de formations et surtout d'encadrement et de suivi rapproché (assistance technique ou coaching).
- Ces I.M.F n'étaient pas tout à fait des mutuelles avec des Assemblées Générales (A.G.) véritables qui prenaient les décisions, mais à la place, il s'agissait d'ONG qui, avaient déjà leurs membres et leurs instances dirigeantes, en dehors de l'A.G des futurs membres et clients de l'I.M.F. Pour la plupart, il s'agissait d'ONG qui faisaient de la distribution de micro crédits comme une activité parmi d'autres.
- Les ONG ne sont donc pas des structures mutualistes et elles peuvent difficilement le devenir, toutefois elles auraient pu aider à créer de telles structures séparément de l'ONG, grâce à des actions de sensibilisation et d'organisation des bénéficiaires de leurs actions, qu'ils allaient transformer en membres d'Assemblées Générales et dirigeants des mutuelles d'épargne et de crédit.
- Mais dans la pratique, elles se sont érigées elles-mêmes en mutuelles, légalisées comme I.M.F (au moment de la formulation et de l'approbation du PAED) et leurs responsables ont occupé les organes dirigeants, la direction exécutive, cumulativement avec leurs fonctions antérieures au sein de l'ONG. En conséquence, le personnel a été également choisi selon des critères pas toujours professionnels, mais plutôt d'appartenance à l'ONG et l'activité microfinance a été abritée généralement dans les locaux de l'ONG. L'I.M.F devient ainsi l'affaire des dirigeants de l'ONG qui en gèrent les ressources et prennent toutes les décisions de gestion. De telles "I.M.F d'ONG" pouvaient difficilement être porteurs et vecteurs de l'émergence et du développement de la microfinance en Guinée-Bissau.

a) Choix et Sélection des futurs leaders

Du point de vue de leurs activités en matière de crédit et d'épargne, les GEC, les CECA, les MPC soutenues ou non par des ONG étaient à des niveaux équivalents et les premières citées étaient plus proches de la mutuelle, du point de vue de leur structuration et de leur organisation et sont entièrement occupées par les activités d'épargne et de crédit qui constituent leur vocation. Le nombre d'IMF avoisinerait à l'époque celui retenu par le rapport diagnostic du secteur en 2007 (98 au total, parmi lesquelles 22 MPC, 50 GEC et 19 CECA).

Elles étaient pour la plupart informelles, y compris celles qui ont été sélectionnées (légalisées le 30 juin 2004 pour NIMBA, ADIM le 4/10/2004 et DIVUTEC le 1^{er}/03/2005), de petite taille au moment de leur sélection, avec un statut ambigu de société privée appartenant à quelques membres et servant une clientèle non considérée comme membres : DIVUTEC, 24

membres pour 530 clients, NIMBA 15 membres pour 222 clients et ADIM 30 membres pour 200 clients. Elles avaient donc peu de capitaux propres, peu d'épargne, une faible couverture des charges et déjà un portefeuille très dégradé. Il était alors difficile, dans ces conditions objectives, de prédire un avenir de futur leader à l'une quelconque de ces IMF.

En choisissant dès le départ les quatre (04) futurs leaders potentiels, tous des ONG (sauf AMID), pris individuellement de l'informel, on a laissé de côté beaucoup de MPC, les GEC et les CECA et d'autres structures similaires qui faisaient réellement de la microfinance, mais certes à petite échelle et de façon non professionnelle, comme ceux qui ont été choisis. Il fallait regrouper tous ces non professionnels dans des entités plus viables et les aider à se professionnaliser, car prises individuellement elles ne présentaient pas de potentiel de croissance ou de professionnalisation. La sélection ainsi faite peut être jugée quelque peu élitiste, mais surtout pleine d'incertitudes et de risques, si l'on sait que celles qui ont été choisies n'avaient pas donné de preuve d'efficacité par le passé, mais juste un « profil potentiellement prometteur », dont les fondements ne sont d'ailleurs pas démontrés.

En revanche, il aurait été plus pertinent de mettre en œuvre une autre approche basée « sur les résultats de développement », que sont la satisfaction de **la demande** estimée en produits et services financiers de proximité de qualité, en quantité et de manière durable. Ceci suppose de « **rebâtir** » **des IMF viables** s'il n'en existe pas, capables **d'accroître l'offre sur le marché de la microfinance**. C'est ce besoin-là et les problèmes à surmonter pour le satisfaire qui doivent commander la stratégie et la démarche d'assistance à adopter et non l'inverse. A ce stade, il nous semble donc plus judicieux d'agir dans le sens de l'amélioration qualitative et quantitative de l'offre, plutôt que d'y expérimenter une démarche.

b) Stratégie alternative

Pour maximiser l'offre, à travers un plus grand nombre de SFD, on aurait pu regrouper plusieurs d'entre eux dans de nouvelles entités à créer, plus consistantes, qu'on peut rendre viables en leur donnant une assistance technique, on en admettrait alors le maximum (pas individuellement, mais dans ces groupes, groupements ou regroupements **qui seraient alors les nouvelles IMF à assister**. Une telle stratégie aurait amené à appuyer un processus de «**build up**» pour un grand nombre de futures I.M.F, dont on appuierait la refondation et la consolidation, grâce au regroupement et/ou la fusion-absorption d'un certain nombre d'entre elles pour en faire des entités viables, les aider à se légaliser. On les regrouperait par exemple par zone et/ou secteur d'activités et, en encourageant leur installation dans toutes les régions du pays. On pourrait ainsi créer au moins une bonne vingtaine (20) ou plus d'IMF admissibles à une sorte de « classe d'initiation au professionnalisme » [Leur nombre importe peu, il peut d'ailleurs être réduit si les nouvelles entités créées regroupent en leur sein la majorité des autres 98 petites IMF recensées dans le Diagnostic du secteur].

L'appui à donner, à cette vingtaine d'I.M.F, dans une **1ère phase-ci pourrait durer 4 à 5 ans**, serait alors défini et modulé en fonction de leur situation de débutant et d'apprentissage, il porterait surtout sur la formation, la mise en place d'outils de gestion, le coaching et, une petite subvention d'exploitation progressive et plafonnée, en fonction des performances réalisées (croissance du volume d'affaires et de la portée, amélioration des résultats, mise en application des bonnes pratiques en matière de micro finance, etc.). Un fonds de crédit serait également prévu, mais délivré selon la même démarche progressive et plafonnée.

Cet appui conduirait alors à une **2^{ème} phase de 4 à 5 ans également**, au cours de laquelle des I.M.F leaders, issus de regroupement ou fusion, ayant fait leurs preuves durant la 1^{ère} phase, pourraient alors se détacher, s'imposeraient sur le marché, grâce aussi à une nouvelle forme d'appui et, absorberaient peut être celles qui ne pourraient pas devenir viables.

En d'autres termes, la stratégie consistant à appuyer des IMF leaders dès 2005, de manière à produire un effet de démonstration et d'entraînement, a pu donner de bons résultats expérimentaux ailleurs, certainement dans d'autres phases de développement de la microfinance, mais elle nous paraissait prématurée dans le contexte de la microfinance en Guinée Bissau, où aucune des IMF prise individuellement ne nous semble présenter un potentiel de futur leader. Il fallait d'abord aider à **construire le système et le consolider** par notamment : i) la construction d'IMF viables regroupés ou fusionnées, ii) l'accroissement des activités d'épargne surtout, mais aussi de crédits adossés sur l'épargne collectée (actions de sensibilisation, d'organisation et de fonctionnement réel des organes d'IMF, iii) l'élargissement du sociétariat et de la participation des membres (tous les clients) à la vie des IMF, iv) la formation des membres d'organes et des personnels.

2.1.2.2. Le troisième axe stratégique

Par ailleurs, avec une telle démarche d'éviction de la grande majorité des I.M.F existantes (4 petites IMF sélectionnées sur un total de 98 environ), les bailleurs de fonds qui travaillaient déjà avec les non sélectionnés, ont continué leur appui à ces derniers. Ils n'ont pas répondu au souhait de « partenariat » qui, du reste constitue **le troisième (3^{ème}) axe stratégique du PAED**. Les bailleurs ont donc continué à soutenir leurs anciennes IMF non sélectionnées par le PAED et les populations servies par ces dernières, qui sont aussi leurs cibles.

L'option retenue pour le 2^{ème} axe stratégique, laissait ainsi peu de chance de mise en œuvre effective pour ce 3^{ème} axe. Il y avait là une forme d'incohérence entre les deux axes stratégiques : sélectionner quatre IMF et demander à tous les bailleurs de venir appuyer ces sélectionnés.

2.1.2. Cadre logique du PAED

Dans le cadre logique du Document de programme PAED on note l'absence de données fondamentales que sont : i) les résultats attendus, ii) les indicateurs quantitatifs et qualitatifs de résultats et, iii) les moyens de vérification (voir pages 13 et 14). Tout ceci avait bien été annoncé en page précédente (12), mais ne se retrouve pas dans le cadre logique. Des IOV (Indicateurs Objectivement Vérifiables) tels que : nombres d'épargnants visés, nombre d'emprunteurs visés, volume de crédits à octroyer, nombre de membres, volume d'épargne à mobiliser, résultats financiers visés, etc. , ainsi que d'autres de nature qualitative, auraient été importants à préciser à ce stade de la conception du programme.

Certes, un objectif de nombre d'IMF y est précisé (pas plus de 5 à choisir, dont « 2 seront devenues autosuffisantes en année 5 », c'est-à-dire 2 ans après la fin du projet initial). L'ambition d'une véritable émergence et d'un développement de la microfinance en Guinée-Bissau, aurait dû être mieux définie et précisée pour éviter de se retrouver avec peut être « deux IMF autosuffisantes en année 5 » avec pourquoi pas 500 à 1000 membres chacune. Mais surtout, l'absence de résultats attendus (et de leur impact), d'indicateurs vérifiables et de

moyens de vérification, dans le cadre logique du PAED rendra difficile son évaluation (quantitative et qualitative), car les critères d'évaluation s'appliquent difficilement à l'analyse d'activités réalisées et d'intrants utilisés.

Au surplus, cette absence d'IOV aurait pu être compensée par le tableau des indicateurs de performance (annexe 5 du document de projet) en ce qui concerne les IMF, mais ce tableau ne contient pas non plus de chiffres. En effet le Prodoc prévoyait que : « au début du Programme, une évaluation d'organisations présélectionnées permettra de déterminer celles qui seront partenaires du programme. Leur nombre ne devrait pas dépasser cinq (5). Cette évaluation permettra, entre autres, d'établir la situation de départ des organisations participantes au Programme, base à partir de laquelle seront définis les objectifs à atteindre en termes d'indicateurs de performance. », page 11. Ainsi, on avait reporté la fixation de tels **objectifs quantitatifs du Projet** à l'élaboration des plans d'affaires par les IMF, confiant alors la fixation de ces objectifs essentiels du Programme à des IMF naissantes, qui n'en avaient vraiment aucune expérience. Cela conduira vers de sérieux problèmes de définition de tels objectifs du PAED (en particulier, nombre de membres, nombre d'emprunteurs actifs, nombre d'épargnants, volumes de crédit et d'épargne, % des femmes...).

C'est ainsi qu'on a eu un premier lot de plans d'affaires tout à fait irréalistes, proposés semble-t-il par les IMF, mais acceptés quand même par leurs conseillers du PAED et enfin intégrés comme pièces contractuelles dans les accords-cadres signés avec chacun des bailleurs. Cela a conduit tout naturellement à des résultats catastrophiques dès le premier exercice suivant (2007) et partant à la décision de suspension de l'appui des bailleurs après seulement un (1) an d'utilisation des lignes de crédits par les IMF.

Des tentatives de rectification ont été faites ensuite, avec l'élaboration d'un 2^{ème} lot de plans de redressement, ayant pris beaucoup de temps du fait du mode d'exécution choisi, finalisés dans le cadre d'ateliers, à Gabu du 12 au 16 et à Bissau du 19 au 27 Septembre 2008 pour la période 2008-2010, toujours par les IMF assistées par l'Expert international, puis acceptés par le PAED. Mais, c'était un peu tard puisqu'on était déjà à la fin du projet, dont la phase de prolongation s'achevait 3 mois plus tard, en décembre 2008. Les résultats obtenus par rapport à ces plans d'affaires révisés feront l'objet d'analyse dans la suite du présent rapport d'évaluation finale.

2.1.3. Les hypothèses et risques

Les menaces, hypothèses et risques pouvant affecter la bonne exécution du Programme avait été bien identifiées dans le Prodoc (section 5.1, 5.3 et E.1, pages 8, 9, 17 et 18), mais les mesures et moyens de les minorer ou de les atténuer n'ont pas été à la mesure des faits évoqués. Pour tous les risques identifiées, les solutions préconisées ont consisté à rappeler juste la réalisation des objectifs et produits attendus du PAED.

Pour l'évaluation, il est difficile de mesurer, le degré auquel ces risques et menaces ont affecté les résultats du programme ; mais dans tous les cas, le but de la définition des moyens de minorer ces risques était justement de pouvoir atteindre les résultats du Programme malgré ces contraintes identifiées et prises en compte.

2.2. Les accords-cadres

Ils ont été signés très tardivement les 13 et 14 décembre 2006, soit **17 mois après la signature du document du Programme** le 23 Avril 2005 et aussi, après la revue à mi-parcours (Août 2006). Les activités appuyées sur les fonds de crédit n'ont pas démarré à temps, de même les IMF n'avaient pas reçu non plus les fonds d'appui institutionnel. Les subventions pour payer le personnel déjà formé entre 2005 et fin 2006, n'étaient donc pas mises en place. Les IMF (sauf ADIM) ont présenté des plans d'affaires différents au PNUD et au FENU pour la même période. Avec le PNUD, le même plan d'affaires a été reconduit pour toutes les IMF, mais pour le FENU, chacun avait un plan différent de celui des autres.

Chaque bailleur de fonds avait prévu de mettre en place un fonds de crédit, mais selon des approches complètement différentes dans le même projet. Pour le FENU, il s'agissait d'un prêt aux IMF de 19 Millions de F.CFA à chacun, remboursable sur cinq (5) ans dont 6 mois de différé, avec un taux d'intérêt de 6% l'an. Par contre, pour le PNUD, le même montant (19 Millions de FCFA) était prévu pour chaque IMF mais sous la forme d'une subvention, sans aucune clause de remboursement, ce qui n'est pas tout à fait conforme aux bonnes pratiques en la matière.

3. EFFICACITE DU PAED

L'efficacité globale du PAED, l'atteinte ou non de ces objectifs, dépendra essentiellement des performances des I.M.F. Ainsi **l'analyse de ce critère insistera surtout sur l'appréciation des indicateurs de performances des IMF (résultats obtenus comparés aux objectifs fixés dans les plans d'affaires)**. Même si la microfinance ne se limite pas aux IMF, elles sont toutes de même au cœur de la problématique et les performances du système sont définies et mesurées essentiellement à travers elles, plusieurs sources et références le confirment.

- « **Les projets destinés à financer des IMF formelles**, gérées par des professionnels, ont été **notés en fonction de leur aptitude avérée ou apparente à maintenir un bon niveau de recouvrement des prêts et de couverture des coûts**. **L'objectif visé était que les IMF puissent continuer d'offrir des services à une clientèle toujours plus nombreuse, sans perdre leur capital ni avoir à être subventionnées indéfiniment par l'État ou les agences de développement**. CGAP, NoteFocus N° 35 Avril 2006, L'efficacité de l'aide en microfinance : Évaluer les Projets de microcrédit de la Banque Mondiale et du Programme des Nations Unies pour le Développement, Page 5, § 1.
- Le PDSFI de Guinée-Bissau précise que : « L'objectif de développement est de favoriser **l'émergence de IMF professionnelles et viables, capables de répondre aux besoins financiers d'une large majorité des populations pauvres ou à faibles revenus**, d'ici à 2015, dans un environnement sécurisé et favorisant le partenariat avec le secteur bancaire, les institutions financières et autres entités.
- Le Prodoc du PAED prévoit également que pour « atteindre les objectifs spécifiques ci-dessus, le Programme développera des activités suivant les axes stratégiques suivants :

- favoriser la diffusion et l'application des pratiques optimales de microfinance par des actions de formation, d'appui – conseil notamment dans les domaines de la réglementation, de la surveillance, de l'information et des outils de gestion **pour l'atteinte par les IMF de la viabilité et de la pérennité** ;
- **investir dans les IMF prometteuses** : celles ayant au départ, le potentiel de devenir, avec l'appui du Programme, des leaders dans le marché ;
- construire des partenariats et collaborations solides avec des acteurs intervenant dans le secteur pour ultérieurement **investir dans le développement du secteur**.

N.B. : Même ce 3^{ème} axe stratégique sera surtout destiné à l'amélioration des performances des IMF, par le financement de leurs besoins en renforcement des capacités, appui institutionnel et fonds de crédit ; en plus bien sûr des investissements pour l'amélioration de leur environnement juridique et réglementaire.

TOUT CONCOURT DONC AU MEME BUT : PROMOUVOIR DES IMF PERFORMANTES, CAPABLES DE FOURNIR EN QUANTITE ET EN QUALITE DES PRODUITS ET SERVICES FINANCIERS AUX POPULATIONS DEMUNIES.

Le cadre juridique et réglementaire est conçu pour organiser et faciliter aux IMF l'accomplissement de cette mission. L'essentiel des résultats (quantitatifs et qualitatifs) attendus du système sont produits par les activités menées par les IMF et seront donc évalués à travers elles.

Du reste aucun critère de performance n'est défini pour CADESPC, RECOP/MF, ou le Ministère de tutelle. Toutefois, la contribution du PAED aux avancées dans leurs domaines que sont : i) l'amélioration de l'environnement juridique et réglementaire dans lequel évoluent les IMF, ii) le contrôle et la surveillance du respect des lois, règlements et instructions, code de déontologie, sera abordée dans l'analyse (qualitative) de l'efficacité du programme, mais encore une fois, comme des faits devant concourir aux performances des IMF.

Ainsi, l'efficacité du PAED sera également appréciée par rapport à l'amélioration de l'environnement du secteur, la formation délivrée à tous les acteurs, les appuis à la CADESPC, au RECOP/MF et la recherche de partenariat avec d'autres entités et organisations intervenant dans le secteur de la microfinance. Tous ces points d'analyse de l'efficacité du PAED correspondront aux différents produits escomptés tels que figurant en page de signatures du document de projet et **dans le cadre logique** (voir section 3.2. du présent rapport) :

1. Les pratiques optimales de microfinance ont été diffusées, largement acceptées et appliquées ;
2. Les capacités de la CADESPC et du RECOP/ MF ont été renforcées ;
3. L'accès des populations pauvres à une offre viable et pérenne de produits et services financiers est favorisé ;
4. Les IMF ont amélioré en quantité et/ou en qualité et de manière viable et pérenne leur offre en produits et services financiers grâce au Programme ;

5. Des partenariats ont été créés et des synergies ont été développées avec des bailleurs de fonds et autres intervenants.

A titre de rappel, les accords-cadres ont été signés le 14 décembre 2006 pour le FENU et le 15 décembre 2006 pour le PNUD. Les décaissements des 19 millions du PNUD pour chaque IMF ont été ensuite effectués le 26 décembre 2006 et ceux du FENU le 24 janvier 2007. A la fin de l'année d'exercice 2007, des mauvais résultats ont été obtenus par rapport aux indicateurs de performances, le FENU aurait suspendu son financement vers février 2008 et le PNUD a bloqué l'utilisation de son fonds crédit par les IMF qui, de ce fait n'ont finalement fonctionné à régime normal (avec appui institutionnel et fonds de crédits) **que pendant une (1) année sur les 4 ans du PAED (2005-2008) et même jusqu'en 2009, voire 2010.**

L'année 2008 aura été consacrée à constater les dégâts, (AMID) l'une des IMF partenaires est en cessation de paiement et disparaîtra vers la fin de 2008, les 3 autres ont été assistées pour améliorer leurs performances et surtout élaborer un nouveau plan d'affaires de redressement, qu'ils ne réussiront à finaliser que très tard, en septembre 2008, à 3 mois de la fin du projet. Ainsi, les années 2007 et 2008 seront marquées par les événements signalés ci-dessus, l'espoir serait donc que l'année 2009 porte les fruits du redressement entamé en 2008.

OBSERVATIONS

- À l'exception d'ADIM qui a conservé le même plan d'affaires, les trois (3) IMF ont présenté des plans différents selon le bailleur.
- L'année 2006 qui était pratiquement terminée présentait déjà de très faibles performances par rapport aux plans d'affaires qui allaient être acceptés tels quels comme pièces annexes contractuelles dans les accords cadres. On n'a pas pensé les revoir tout de suite et les corriger avant de signer les accords et de décaisser les fonds, il est vrai qu'un retard de 17 mois était déjà enregistré, mais tout de même !! Mais les écarts étaient déjà très grands entre les objectifs fixés pour 2007 et les réalisations effectives de 2006.
- On a ensuite misé sur des bonds faramineux sur tous les critères de performance entre 2006 (déjà mauvaise année) et 2007 (première année de mise en œuvre des accords-cadres et de mise en place des fonds de crédits). De tels bonds qualitatifs n'étaient basés sur rien de concret, sur aucune logique, par exemple on a prévu un niveau d'encours de crédits de l'ordre de 180 millions pour des IMF qui ne disposaient que de 19 millions de fonds de crédits et une épargne de l'ordre de 3 millions pour ADIM et 16 millions pour les trois autres. C'était pratiquement une mission impossible, même si tout marchait bien dans les IMF.
- L'Autosuffisance Opérationnelle (AOP) devait aussi passer de l'ordre de 1% en 2006 à 72%, voire 83% en 2007, sans beaucoup de disponibilité de fonds prêtables et donc de possibilité d'avoir des produits financiers, alors que les charges s'étaient déjà accrues avec le recrutement de personnels bien formés par le projet et dotés de salaires apparemment « compétitifs », alignés peut être sur les possibilités offertes par les subventions d'exploitation du PAED.

A titre de rappel l'AOP est un ratio qui mesure la capacité de l'institution à générer suffisamment de revenus de ses opérations ordinaires (produits financiers), pour couvrir les charges qu'engendrent lesdites opérations, on le calcule comme suit : $\frac{\text{Produits financiers}}{(\text{Charges financières} + \text{Dotations nettes aux provisions pour prêts irrécouvrables} + \text{Charges d'exploitation})} \times 100$. Mais, dans le cadre du PAED la méthode de calcul retenue intègre les autres produits d'exploitation au numérateur, à l'exception des subventions et n'ajoute pas au dénominateur, les dotations nettes aux provisions pour prêts irrécouvrables. C'est un indicateur important dans la mesure où chaque mutuelle doit tendre vers cette autonomie (au minimum 100%) pour lui permettre d'atteindre une rentabilité minimale obligatoire pour sa survie. Aussi, la norme de l'AOP, retenue pour les institutions performantes est de 130%.

3.1. Performances des IMF

3.1.1. Exemple de DIVUTEC

3.1.1.1. Nos constats durant la visite de terrain

Durant notre visite de terrain avec DIVUTEC à Bafata et Gabu, nous avons pu faire plusieurs constatations et remarques dont les suivantes :

- il n'y avait pas de contrôle rigoureux du déroulement des opérations et des enregistrements dans les agences.
- Il n'y avait pas de politique de crédit ou le plafond de crédits n'était pas respecté, par exemple une cliente disposait de son 4^{ème} prêt de 4.500.000 FCFA. Ce prêt lui a été accordé pour pratiquement un (1) an dont 5 à 6 paiements bimestriels, plus un bimestre de différé. Pour son 1^{er} prêt, elle n'avait épargné que pendant un mois (1.480.000 FCFA le 18/10/07) plus un complément de 20 000 F CFA plus tard, pour bénéficier d'un prêt de 3.000.000 FCFA (le 18/11/07). Il n'est pas évident que cette cliente ait donné des garanties suffisantes, bien évaluées et prises selon les procédures appropriées. Ce montant de 4.500.000 FCFA a été ensuite retrouvé comme montant du prêt moyen à DIVUTEC, dans les informations financières fournies au PAED (alors qu'il s'agit plutôt d'un montant maximum).
- Au même moment, d'autres femmes du village de Sinthiour Kaada recevaient des prêts collectifs allant de 100.000 FCFA la 1^{ère} fois à 250.000 FCFA pour leur 4^{ème} prêt, à partager entre 30 à 45 personnes membres selon la taille du Groupement féminin. Ceci ne semble pas très équitable par rapport aux 4.500.000 FCFA pour une seule personne, ou même par rapport aux 250.000 FCFA par personne accordés à des vendeuses de condiments sur le marché de Gabu, dont le fonds de roulement est très bas par rapport au crédit qu'on leur a accordé individuellement.
- Le guichet de Bafata est tout simplement logé dans l'un des bureaux de l'ONG, derrière le secrétariat et la salle d'attente, ce qui ne garantit pas la confidentialité des opérations de la clientèle IMF.
- Le personnel (la gérante et un agent de crédit) se déplace en même temps sur le terrain laissant donc le guichet fermé et les clients obligés d'attendre ou de revenir plus tard.

- Les documents comptables ne sont pas à jour, par exemple le plan d'amortissement du prêt en cours du plus gros client de Gabu n'était pas encore établi depuis le 4/06/2010.
- De manière unanime, les clients ont dénoncé le taux d'intérêt sur le crédit qui s'élève à 2% par mois soit 24% par an, plus 5% de commission (quelle que soit la durée du prêt) soit un taux global de 29% par an, au moins. Le taux d'usure fixé par la BCEAO pour les IMF est également de 27% en Guinée Bissau, comme dans les autres pays de la zone, ce maximum est donc ainsi dépassé.

La plupart de ces observations et remarques ont été confirmées, voire démontrées par le cabinet d'expertise comptable (CGIC Afrique) dans son rapport de mission d'assistance comptable et d'élaboration des comptes des années 2007 et 2008 (rapport d'Octobre 2009). Voir tableaux suivants

3.1.1.2. Observations et conclusions du cabinet comptable

En ce qui concerne la situation financière et comptable des années 2007 et 2008, réalisée par le cabinet comptable, les données réelles sont complètement différentes de celles fournies au PAED et qui alimentent le suivi des indicateurs de performance. En particulier, les résultats d'exploitation étaient gonflés, le portefeuille à risque sous-estimé : résultat déficitaire de 9 827 256 FCFA en 2006, 825 122 FCFA en 2007 et 27 801 081 FCFA en 2008.

De plus, des écarts importants ont été relevés entre les soldes de caisse et les inventaires physiques (-1 162 277 F CFA en 2007, -21 333 524 en 2008). Les opérations de banque, notamment les utilisations des retraits portant sur plusieurs millions de F.CFA, n'ont pas toujours été justifiées par des pièces comptables. En outre, pour les comptes de 2008, le cabinet a dû ouvrir un « compte de régularisation » pour y enregistrer les montants pour lesquels il n'a pas obtenu des pièces justificatives, dont 6 000 000 FCFA et 11 500 000 FCFA, soit au total 17 500 000 FCFA.

Une telle gestion financière et comptable est sans conteste, très loin des bonnes pratiques en la matière. Mais, le plus inquiétant pour le suivi et l'analyse des performances est que le PAED ne semblait pas disposer des méthodes de vérification et de contrôle de la fiabilité des informations financières qui lui étaient fournies par les IMF. Les informations corrigées par la mission d'assistance du cabinet comptable pour les exercices 2007 et 2008, n'ont été disponibles qu'en octobre 2009, après la fin du projet.

Toutes ces analyses et recommandations du Cabinet comptable ont été consignées d'abord dans un rapport provisoire présenté aux partenaires (y compris les IMF), des observations, clarifications ou contestations éventuelles ont été attendues, par écrit, avant le rapport final. Le seul courrier reçu à cet effet, selon la confirmation de la direction du FSMFQD faite lors de la restitution de notre rapport intermédiaire, ne portait pas sur des questions de fond relatives à des contestations ou justifications. Le rapport final a été ensuite élaboré et adressé au PNUD, puis distribué à tous les partenaires concernés. Mais, ce rapport n'a donné lieu à aucune réaction ou mesure particulière de contrôle et de sauvegarde de la part des bailleurs de fonds ou des autres responsables du PAED, malgré l'extrême gravité des faits signalés.

Tableau 1. a - CONSTATS SUR DIVUTEC ET ADIM	RISQUE / CONSEQUENCE SUR DIVUTEC	CONSTATS ET RISQUES SIMILAIRES SUR AUTRES IMF
01. Pas de tenue de comptabilité, pas de brouillard ni journal de caisse, de banque, pas de fiche d'imputation, ni d'imputation comptable	Impossibilité de bien suivre les dépenses de caisses et de banque. Non respect des normes comptables. Informations financières et comptables biaisées	Idem pour ADIM constat n°10
02. pas de caisse mini dépense. Pas de rigueur dans suivi de caisse.	Dépenses non limitées ni autorisées. La caisse activité est aussi utilisée dans le paiement des dépenses de fonctionnement.	Idem pour ADIM constat n°06
03. "Razão auxiliar" (Grand livre auxiliaire) surchargées, reçus mal remplis, avec beaucoup d'erreurs, parfois pages inexistantes.	Non fiabilité des informations financières sur les états. Incitation à la fraude.	
05 non respect des conditions d'octroi de crédit (temps de l'ouverture des comptes et plafond de crédit.	Complaisance dans l'octroi de crédit	Idem pour ADIM constat n°04
06 difficultés de recouvrement des crédits octroyés	Perte d'argent et difficulté de trésorerie	Idem pour ADIM constat n°05
07 ni l'appel de fonds ni les chèques ne sont justifiés. Les talons des chèques ne sont pas renseignés.	Fraudes et détournements de fonds	Idem pour ADIM constat n°08
10 il n'existe pas de contrôle de rigueur aussi bien au siège que dans les agences.	Informations financières biaisées. Risque de détournement de l'objectif de fonds.	
12 Non respect de la limite (plafond) du montant de crédit octroyé	Partialité dans le traitement des dossiers de crédit. Non respect du règlement, pas de suivi dans la trésorerie	Idem pour ADIM constat n°07. NB: DIVUTEC a ensuite inscrit ces 4.500.000 F comme crédit moyen, dans les indicateurs de performance envoyés au PAED
13 Les virements de fonds ou encore les transferts de fonds entre les agences ne sont pas suivis	Non transparence dans la gestion des fonds, incitation à la fraude.	

Tableau 1. b - CONSTATS SUR NIMBA	RISQUE / CONSEQUENCE SUR NIMBA	CONSTATS ET RISQUE SIMILAIRES SUR AUTRES IMF
Discordances sur les montants transférés entre agences Razão Auxiliar (RA) N°122 du 17/10/2008, montant du transfert 2.253.500 FCFA , RA agence de Bissau N°163 du 17/10/2008, montant reçu 1.303.500 FCFA	Non fiabilité des informations financières. Risque de détournement de fonds. Pas de contrôle	
Cumul de tâches incompatibles	Incitation à la fraude, non efficacité des agents.	
AUTRES CONSTATS SUR ADIM	Non suivi des comptes bancaires	
Absence états de rapprochement bancaire		
Le comptable n'est pas beaucoup impliqué dans la gestion	Infos comptables biaisées, retard élaboration des états financiers.	

NB : concernant NIMBA, deux agences ont eu à fermer pendant, sans que les autorités de contrôle et de surveillance de la Microfinance en Guinée Bissau ne soient au courant : il s'agit de Cacheu de janvier 2010 jusqu'à septembre au moins et de l'agence de Bissau qui n'aurait eu en fait que des problèmes passagers d'après les informations rectifiées.

Recommandations du rapport « diagnostic du secteur de la microfinance », décembre 2007 : « Conduire un audit des principales IMF afin d'avoir des informations plus réelles sur leur situation financière et pour certaines d'entre elles sur lesquelles courent des rumeurs persistantes de difficultés, appréhender l'étendue des pertes ; ces IMF sont notamment : DIVUTEC AMID ADIM COMDEV MISERICORDIA NO PEGA NIMBA ». Ces recommandations n'ont pas été suivies pour les IMF partenaires, sauf pour AMID dont la faillite a finalement été constatée, les autres continuent à fonctionner sans contrôle des comptes, sans audit et leur situation aurait même empiré.

Tableau 2. a - Evolution des Indicateurs de Performance : détails & agrégés – Prêts

Indicateurs de performances des IMF	Base : Indicateurs initiaux						Base : Indicateurs révisés/redressement					
	2006			2007			2008			2009		
	Objectifs	Résultats.	Tx réali-sat°	Objectifs	Résultats*	Tx réali-sat °	Objectifs	Résultats*	Tx réali-sat	Objectifs	Résultats	Tx réali-sat
<u>Prêts</u>												
Nombre de clients actifs*												
<i>Niveau minimum</i>	3 566	848	24%	7 819	1 310	17%	3 680	1 421	39%	3 518	1 363	39%
dont : ADIM	452	332	73%	1 289	112	9%	220	103	47%	782	74	9%
DIVUTEC	1 037	257	25%	2 672	336	13%	2 650	852	32%	1 686	1 090	65%
NIMBA	883	160	18%	1 715	172	10%	810	466	58%	1 050	199	19%
AMID	1 194	99	8%	2 143	690	32%						
Pourcentage de femmes												
<i>Niveau minimum</i>	30%	81%	271%	30%	80%	268%	70%	94%	134%	76%	45%	59%
dont : ADIM	30%	96%	323%	30%	89%	296%	80%	96%	120%	82%	66%	81%
DIVUTEC	30%	82%	273%	30%	76%	254%	N.D	N.D		N.D	N.D	
NIMBA	30%	94%	313%	30%	80%	265%	60%	91%	152%	70%	23%	33%
AMID	30%	53%	175%	30%	77%	256%						
Encours de prêts*												
<i>Niveau minimum</i>	166 243 000	57 740 204	35%	458 452 400	161 421 151	35%	149 788 500	163 246 633	109%	472 805 500	199 667 474	42%
dont : ADIM	28 168 000	5 470 000	19%	78 144 500	12 119 014	16%	19 000 000	28 748 015	151%	54 441 000	26 951 264	50%
DIVUTEC	45 259 200	30 980 348	68%	126 539 000	93 832 319	74%	108 896 000	115 068 218	106%	391 772 000	156 947 386	40%
NIMBA	48 583 500	12 231 451	25%	126 534 800	20 226 050	16%	21 892 500	19 430 400	89%	26 592 500	15 768 824	59%
AMID	44 232 300	9 058 405	20%	127 234 100	35 243 768	28%						

Tableau 2. b - Evolution des Indicateurs de Performance : détails & agrégés – Epargne

Indicateurs de performances des IMF	Base : Indicateurs initiaux						Base : Indicateurs révisés/redressement					
	2006			2007			2008			2009		
	Objectifs	Résultats.	Tx réali-sat	Objectifs	Résultats*	Tx réali-sat	Objectifs	Résultats*	Tx réali-sat °	Objectifs	Résultats	Tx réali-sat
<u>Epargne</u>												
Nombre d'épargnants	2 548	1 887	74%	5 586	3 520	63%	3 057	2 522	82%	4 878	2 917	60%
dont : ADIM	323	691	214%	921	818	89%	1 187	1 019	86%	2 142	1 096	51%
DIVUTEC	741	273	37%	1 909	605	32%	1 020	567	56%	1 686	990	59%
NIMBA	631	547	87%	1 225	753	61%	850	936	110%	1 050	831	79%
AMID	853	376	44%	1 531	1 344	88%						
Pourcentage de femmes	30%	73%	244%	30%	77%	257%	69%	65%	94%	75%	66%	88%
dont : ADIM	30%	91%	303%	30%	87%	289%	84%	64%	76%	90%	76%	84%
DIVUTEC	30%	75%	251%	30%	75%	249%	N.D	96%		N.D	73%	
NIMBA	30%	72%	240%	30%	73%	243%	53%	34%	64%	60%	49%	82%
AMID	30%	54%	181%	30%	74%	246%						
Encours d'épargne	31 785 000	50 880 257	160%	141 417 000	141 838 066	100%	151 863 000	130 558 539	86%	270 324 000	129 538 180	48%
dont : ADIM	990 000	3 222 835	326%	11 920 000	21 748 233	182%	30 050 000	21 187 682	71%	39 900 000	16 134 759	40%
DIVUTEC	2 810 000	17 232 253	613%	26 762 000	67 788 069	253%	97 420 000	82 343 977	85%	201 624 000	93 251 418	46%
NIMBA	14 863 000	16 667 149	112%	53 386 000	24 949 834	47%	24 393 000	27 026 880	111%	28 800 000	20 152 003	70%
AMID	13 122 000	13 758 020	105%	49 349 000	27 351 930	55%						

Tableau 2. c - Evolution des Indicateurs de Performance : détails & agrégés – PAR & AOP

Indicateurs de performances des IMF	Base : Indicateurs initiaux						Base : Indicateurs révisés/redressement					
	2006			2007			2008			2009		
	Objectifs	Résultats.	Tx réalisat°	Objectifs	Résultats*	Tx réalisat°	Objectifs	Résultats*	Tx réalisat°	Objectifs	Résultats	Tx réalisat°
Portefeuille à risque (> 30 jrs)*												
<u>Niveau maximum</u>	31%	31%	0%	10%	26%	-153%	20%	28%	-41%	9%	30%	-246%
dont : ADIM	65%	36%	181%	5%	32%	-546%	7%	8%	-14%	5%	32%	-548%
DIVUTEC	26%	17%	150%	17%	25%	-44%	18%	47%	-159%	10%	25%	-140%
NIMBA	22%	40%	-86%	11%	29%	-172%	35%	30%	116%	11%	32%	-209%
AMID	12%			8%	17%	-121%						
<u>Rentabilité</u>												
Degré d'autosuffisance opérationnelle* (AOP calcul PAED)												
<u>Niveau minimum</u>	54%	30%	-44%	72%	25%	-65%	77%	42%	-45%	85%	9%	-89%
dont : ADIM	24%			65%	6%	-59%	70%	28%	40%	77%	9%	-88%
DIVUTEC	56%	21%	-62%	73%	36%	-37%	85%	66%	-19%	104%	ND	0%
NIMBA	86%	59%	-31%	75%	33%	-42%	75%	32%	-43%	75%	ND	0%
AMID	51%	11%	-79%	74%	N.D.							
AOP calculée avec produits financiers et provisions pour prêts irrécouvrables												
<u>Niveau minimum</u>				72%	12%	-83%	77%	22%	-72%			
dont : ADIM				65%	3%	-62%	70%	16%	23%			
DIVUTEC				73%	7%	-66%	85%	18%	-67%			
NIMBA				75%	27%	-48%	75%	31%	-44%			
AMID				N.D	N.D							
(base états financiers publiés par Cabinet comptable)					12,29%				21,82%			

Tableau 3 - Evolution des Indicateurs de Performance : détaillés & agrégés pour les 4 IMF assistées par PAED

Indicateurs de performances des IMF	Base : Indicateurs initiaux			Base : Indicateurs révisés/redressement				Ensemble
	2006	2007		2008		2009		2006-2009
	Résultats.	Résultats*	Variat° 2006/07	Résultats*	Variat° 2007/08	Résultats	Variat° 2008/09	Variat° 2006/09
Prêts								
Nombre de clients actifs*								
<u>Niveau minimum</u>	848	1 310	54%	1 421	8%	1 363	-4%	61%
dont : ADIM	332	112	-66%	103	-8%	74	-28%	-78%
DIVUTEC	257	336	31%	852	154%	1 090	28%	324%
NIMBA	160	172	8%	466	171%	199	-57%	24%
AMID	99	690	597%					
Pourcentage de femmes								
<u>Niveau minimum</u>	81%	80%	-1%	94%	16%	45%	-52%	-45%
dont : ADIM	96%	89%	-8%	96%	8%	66%	-31%	-31%
DIVUTEC	82%	76%	-7%	N.D		N.D		
NIMBA	94%	80%	-15%	91%	14%	23%	-75%	-75%
AMID	53%	77%	46%					
Encours de prêts*								
<u>Niveau minimum</u>	57 740 204	161 421 151	180%	163 246 633	1%	199 667 474	22%	246%
dont : ADIM	5 470 000	12 119 014	122%	28 748 015	137%	26 951 264	-6%	393%
DIVUTEC	30 980 348	93 832 319	203%	115 068 218	23%	156 947 386	36%	407%
NIMBA	12 231 451	20 226 050	65%	19 430 400	-4%	15 768 824	-19%	29%
AMID	9 058 405	35 243 768	289%					
Epargne								
Nombre d'épargnants	1 887	3 520	87%	2 522	-28%	2 917	16%	55%
dont : ADIM	691	818	18%	1 019	25%	1 096	8%	59%
DIVUTEC	273	605	122%	567	-6%	990	75%	263%
NIMBA	547	753	38%	936	24%	831	-11%	52%
AMID	376	1 344	257%					
Pourcentage de femmes	73%	77%	5%	65%	-16%	66%	2%	-10%
dont : ADIM	91%	87%	-5%	64%	-26%	76%	18%	-17%
DIVUTEC	75%	75%	-1%	96%	29%	73%	-24%	-3%
NIMBA	72%	73%	2%	34%	-54%	49%	46%	-31%
AMID	54%	74%	36%					
Encours d'épargne	50 880 257	141 838 066	179%	130 558 539	-8%	129 538 180	-1%	155%
dont : ADIM	3 222 835	21 748 233	575%	21 187 682	-3%	16 134 759	-24%	401%
DIVUTEC	17 232 253	67 788 069	293%	82 343 977	21%	93 251 418	13%	441%
NIMBA	16 667 149	24 949 834	50%	27 026 880	8%	20 152 003	-25%	21%
AMID	13 758 020	27 351 930	99%					
Portefeuille à risque (> 30 jrs)*								
<u>Niveau maximum</u>	31%	26%	-17%	28%	10%	30%	6%	-3%
dont : ADIM	36%	32%	-11%	8%	-75%	32%	307%	-10%
DIVUTEC	17%	25%	47%	47%	87%	25%	-46%	47%
NIMBA	40%	29%	-28%	30%	4%	32%	8%	-19%
AMID		17%						
Rentabilité								
Degré d'autosuffisance opérationnelle* (AOP calcul PAED)								
<u>Niveau minimum</u>	30%	25%		42%	70%	9%	-78%	-69%
dont : ADIM		6%		28%	378%	9%	-67%	
DIVUTEC	21%	36%		66%	85%	ND		
NIMBA	59%	33%		32%	-2%	ND		
AMID	11%	N.D.						
AOP calculée avec produits financiers et provisions pour prêts irrécouvrables								
<u>Niveau minimum</u>		12%		22%	78%			
dont : ADIM		3%		16%	477%			
DIVUTEC		7%		18%	141%			
NIMBA		27%		31%	18%			
AMID		N.D.						

3.1.2. Nombre d'emprunteurs actifs

Les résultats obtenus sur l'indicateur du nombre de clients actifs (au niveau des prêts) ou nombre d'emprunteurs actifs (1363 clients sur les 4 IMF sélectionnés) sont très faibles :

- au regard des objectifs fixés, ils représentent 39% au 31/12/2009, après 5 ans (2005-2009) d'assistance par le PAED
- par rapport à la demande potentielle à satisfaire qui était estimée entre 14000 et 19600 emprunteurs à satisfaire en 2005, (voir Prodoc, page 8, § 17), en 2009, ils sont encore à moins de 10% du minimum de 2005 (14 000 clients actifs)
- il est vrai qu'ils ont évolué de 848 clients actifs à 1363 durant la période, ce qui représente 61% en 4 ans soit 15% par an. Mais cela n'est pas significatif puisque elles progressent en restant toujours dans la même gamme des IMF à très faible portée et, c'est justement de cette catégorie de mutuelles qu'elles devraient sortir avec l'appui du PAED pour contribuer en tant que leaders et de manière significative à la satisfaction de la demande estimée en 2005 (14 000 emprunteurs au minimum).

Par exemple en restant toujours dans la « petite catégorie de niveau informel », elles auraient pu passer de 300 à 1363 clients ce qui aurait fait 333% de taux de progression, mais un tel taux ne serait pas significatif ou révélateur de performance. Car en fait on peut partir d'un niveau très faible (du secteur informel), faire une grosse progression (après un appui), tout en restant bien en dessous des minima attendus et requis pour la survie de l'IMF, voir exemples dans le tableau suivant :

**Tableau 4 - Exemples de taux de progression élevés,
« exponentiels » mais peu significatifs**

Clients actifs		
2005	2009	Clients
400	1400	250%
300	1400	367%
200	1400	600%
100	1400	1300%

si minimum vital = 3000 à 3500 clients actifs après 5 ans

AOP		
2005	2009	Variation
7%	18%	157%
6%	28%	367%
3%	16%	433%

Minimum AOP pour survivre = 100%

Cependant, la situation d'ensemble masque des réalités tout à fait différentes entre DIVUTEC qui est à 1090 clients et ADIM 74 clients ou NIMBA 199 clients. Pour ADIM il s'agit d'une forte et régulière baisse entre 2006 et 2009 et, concernant NIMBA cela correspond à une chute entre 2008 et 2009. Cela dénote des difficultés réelles pour ces deux IMF, voire une situation très préoccupante

3.1.3. Pourcentage de femmes dans les emprunteurs actifs

Les termes de référence de la mission préconisent « d'examiner la contribution du programme dans la promotion de l'équité et de l'égalité de genre », mais cette préoccupation apparaît très peu dans le Prodoc. Effet, il y est énoncé, une fois, que « les bénéficiaires finaux du Programme sont les populations qui n'avaient pas accès ou qui avaient peu accès aux services financiers de proximité. Parmi ces populations, **l'accès des femmes sera particulièrement privilégié** » p 11. Il n'y a pas eu d'indicateur proprement dit de suivi de l'accès aux services financiers par cette catégorie de populations spécifiquement, mais pour les femmes quand même le cadre des indicateurs de performance proposé pour les plans d'affaires des IMF prévoit le % des femmes dans les emprunteurs actifs (et leur % parmi les épargnants). La promotion de l'équité et l'égalité de genre ne pourra donc être abordée dans cette évaluation qu'à travers l'analyse de ces deux pourcentages, en l'absence de stratégie et d'actions spécifiques prévues et suivies dans ce domaine dans le PAED.

NB. : S'agissant des femmes parmi les emprunteurs actifs, les réponses fournies par les IMF révèlent une certaine incompréhension au sujet de cet indicateur, car il n'est pas rare que le pourcentage indiqué soit de 100% ou 94% à 96%, alors que la répartition des membres des IMF indique une forte proportion d'hommes. Il est alors peu vraisemblable que tous ces membres (et épargnants) de sexe masculin, ne se retrouvent pas dans les clients actifs. La fiabilité des réponses obtenues n'est donc pas garantie.

Cela étant, les résultats affichés montrent que les objectifs fixés dans les plans d'affaires (environ 30%) sont largement dépassés tous les ans (sauf en 2009). Toutefois, l'évolution sur la période 2006-2009 enregistre une baisse tendancielle des résultats de 81% à 45% de femmes sur l'ensemble des clients actifs. Diverses raisons sont avancées par les IMF, dont la baisse relative du nombre de femmes par rapport aux hommes et, surtout la baisse de leur encours d'épargne, qui reste déterminant pour l'obtention de prêts. Tout cela est consécutif à la volonté des hommes de bénéficier des opportunités offertes par les IMF (notamment DIVUTEC) dans l'octroi de nouveaux financements en direction du secteur agricole (intrants et matériel agricole), avec un projet de l'OMVG (Organisation de mise en valeur du fleuve Gambie) pour les populations riveraines dont celles de Pitche et Pirada où la mutuelle a démarré ses activités à partir de 2007.

3.1.4. Encours de prêts

Les résultats obtenus par rapport aux objectifs du plan d'affaires sont autour de 35%, sauf en 2008, année de rectification et d'élaboration des plans de redressement. Au cours de cette année, consécutive au manque de performance de 2007, les objectifs avaient été révisés en divisant par 4 ceux de ADIM et par 6 ceux de NIMBA, pour les ramener à un niveau pratiquement en dessous des résultats attendus des IMF en fin d'année 2008, comme un nouveau départ. Mais les résultats obtenus retombent dès l'année suivante à 42% des nouveaux objectifs de redressement.

En revanche, si l'on admet comme élément d'analyse l'évolution des résultats dans la période 2006-2009, ceux ont progressé de 246%, ce qui est en soi, considérable. Toutefois, en examinant le faible niveau de départ, 57 740 204 F CFA d'encours de crédits en 2005 et surtout l'état de dégradation du portefeuille de prêts durant la période

considérée, il conviendrait de nuancer l'appréciation de la qualité de cette progression en valeur absolue.

3.1.5. Nombre d'épargnants et encours d'épargne

L'atteinte des objectifs fixés se réduit progressivement jusqu'à 70% en 2005 et 60% en 2009. Mais en valeur absolue les résultats progressent de 1887 épargnants à 2917 soit 55% d'augmentation.

De même que le nombre d'épargnants, l'encours d'épargne affiche des résultats similaires, à savoir : i) **une baisse régulière des résultats par rapport aux objectifs des plans d'affaires**, allant de 160% à seulement 48% et, ii) une progression en valeur absolue de 50 880 257 F CFA à 129 538 180 F CFA soit 155% entre 2006 et 2009. Au delà de la même réflexion qui peu être faite sur le faible niveau de départ (comme en ce qui concerne l'encours de prêts), **ce qui demeure constant est que cette progression en valeur absolue, correspondant aussi à une baisse progressive des résultats par rapport aux objectifs fixés, est préjudiciable à l'atteinte de tous les autres objectifs.** Car si cette « progression » n'est pas suffisante pour permettre un accroissement concomitant de l'encours des prêts (les crédits sains) et l'accroissement conséquent des produits financiers, la rentabilité des IMF s'en trouve compromise (AOP devant rapidement atteindre au moins 100%). Sous ce rapport, de tels résultats obtenus ne sont pas bons, même s'ils se traduisent par une progression réelle en valeur absolue.

Sur ce point également, des différences importantes sont à noter dans les situations individuelles des IMF, DIVUTEC enregistre une progression réelle et un encours d'épargne significatif (93 251 418 F CFA en 2009). Quant à ADIM et NIMBA, ils sont en dessous de leur niveau de 2007 et à de faibles montants de, respectivement, 16 134 759 F CFA et 20 152 003 F CFA en 2009.

3.1.6. Pourcentage des femmes dans le nombre d'épargnants

Par rapport aux objectifs des plans d'affaires le résultat baisse de 244% en 2005 à 88% en 2009. De même la progression annuelle des résultats en valeur relative passe de 73% en 2005 à 66% en 2009 (-10%). Les raisons évoquées sont les mêmes que celles déjà mentionnées au point 3.1.3 (% des femmes dans les clients actifs). En somme le nombre de femmes ne diminuerait pas, mais c'est celui des hommes qui augmente, du fait de nouvelles opportunités de crédit agricole offertes par DIVUTEC dans son partenariat avec l'OMVG. Les hommes entrent dans les IMF, avec aussi des **capacités d'épargne** (non suivie dans les indicateurs de performance) et d'endettement plus conséquents que celles des femmes, ce qui entraînerait une modification des proportions entre les hommes et les femmes, notamment pour DIVUTEC (pour ADIM et NIMBA, la question a été posée mais pas d'explication reçue)

3.1.7. Portefeuille à risque (> 30 jrs)

Le Portefeuille à risque (> 30 jrs) ou PAR (+30 j) reste élevé sur toute la période après avoir baissé entre 2006 et 2007 (31% et 26%) il augmente régulièrement de 2007 à 2009 : 26, 28 puis 30%..

Bien entendu il est très éloigné des objectifs (9% en 2009) contre un résultat de 30% soit -246% de l'objectif. Là aussi DIVUTEC affiche une situation moins mauvaise que les 2

autres (25% contre 32%). Dans tous les cas c'est une situation alarmante, dans laquelle elles perdent de l'argent et affichent des résultats d'exploitation déficitaires.

Et, on ne peut surtout pas comparer ces mauvais résultats à d'autres, encore pires, qu'auraient affichés « les voisins », ce qui rendrait la « moyenne nationale publiée par la BCEAO » à un niveau légèrement plus élevé que celle des IMF assistées par le PAED. Ces résultats sont difficilement comparables : i) parce qu'ils ne portent sur les mêmes dates et durées de retard, ii) mais surtout, **il ne s'agit en fait que d'une (1) seule autre IMF** depuis 2005, (N.B. : celles qui fournissent des données à CADESPC sont au nombre de quatre (4) en 2009, dont les 3 du PAED, de 2006 à 2008, ces dernières étaient 4 sur les 5 qui donnaient des informations et en 2005 elles étaient 4 sur 4), iii) cette IMF qui aurait fait baisser la « moyenne nationale » n'a pas été sélectionnée, parce que n'ayant pas au départ un potentiel de leader et n'a pas été assistée. Celles assistées par le PAED ne devraient vraiment plus se comparer encore à celle-là, en 2009, après tous les appuis reçus en 5 ans.

En somme, ce sont là de mauvais résultats, qui en plus, durent depuis le début du programme et ne s'améliorent pas au fil des années.

3.1.8. Degré d'autosuffisance opérationnelle (AOP)

Le mode de calcul de l'AOP utilisé par le PAED met en rapport les produits d'exploitation sur les charges d'exploitation, alors que l'AOP véritablement affiné ne considère que les produits financiers et ajoute les provisions nettes pour prêts irrécouvrables dans les charges. Les résultats agrégés obtenus selon le calcul PAED évoluent de 30%, 25%, 42% en 2008, et pour ADIM individuellement 9% en 2009. On est même en dessous des objectifs modestes fixés, qui ne s'approchent pas encore du minimum vital de 100% après 5 ans d'assistance. **Les IMF comptent encore largement sur les subventions pour pouvoir survivre.**

Dans cette situation, si on calcule l'AOP affiné, à partir des états financiers de 2007 et 2008 fiabilisés par le cabinet comptable, les résultats obtenus sont encore plus préoccupants. Avec le mode de calcul PAED, DIVUTEC est en bien meilleure posture que les 2 autres parce qu'il comptabilise d'autres produits d'exploitation assez consistants. Mais avec l'autre mode de calcul de l'AOP, ses résultats deviennent très faibles (18%), du fait de la suppression de ses autres produits au numérateur et du rajout, au dénominateur, de ses provisions non négligeables, ce qui la place en dessous de NIMBA.

3.2. Résultats globaux comparés au cadre logique du PAED

Tableau 5 – Cadre logique et résultats obtenus

Produits attendus (cadre logique)	Objectifs (cadre logique)	Indicateurs Objectivement Vérifiables (I.O.V.)	Résultats obtenus
1. Les pratiques optimales de microfinance ont été diffusées, largement acceptées et appliquées.	Par le biais du Programme :		
	- L'environnement du secteur a été amélioré et mieux sécurisé	Non précisé	Loi UEMOA traduite et adoptée ; décret d'application non adopté. PDSFI élaboré mais non adopté. Malversations et escroqueries non sanctionnées. Pratiques optimales diffusées mais non appliquées.
	- Le personnel des bailleurs de fonds et du PNUD a été formé	Non précisé	1 personne du PNUD a été formée. Le Chargé de programme FENU/PNUD a déjà suivi le cours de formation à distance du FENU 2005 et sur l'analyse financière des IMF (formation des formateurs CAPAF/CGAP) 2006 ; Un responsable de service finance du PNUD a suivi la formation des formateurs animée par les consultants de CAPAF/CGAP sur la Gestion des risques opérationnels 2005, Analyse financière 2006, plan développement (Mali) des IMF 2007 ; Une Assistante au niveau du programme PNUD a suivi le cours d'informatique pour les IMF en 2007
	- Le Comité de pilotage a bénéficié de Programmes spécifiques de formation.	Non précisé	Beaucoup de programmes de formation ont été suivis. Pertinence et utilisation effective non démontrées
2. Les capacités de la CADESPC et du RECOP/ MF ont été renforcées.	- Le personnel des deux structures a été formé lors des séminaires et ateliers de formation	Non précisé	Formations reçues plus que prévues. Renforcement effectif.
	- Les deux structures ont obtenu des moyens du Programme pour leur équipement	Non précisé	Moyens importants effectivement décaissés. Renforcement effectif
3. L'accès des populations pauvres à une offre viable et pérenne de produits et services financiers est favorisé.	- Nombre de clients actifs dont % de femmes	Objectifs révisés 2009 : 3518 dont 76% de femmes	Résultats 2009 : 1 363 clients, soit 39% des objectifs, dont 45% de femmes
	- Encours d'épargne, encours de crédit	Epargne : 129 538 180 FCFA ; Crédit : 199 687 474 FCFA	Epargne : 129 538 180 (48%); Crédit : 199 687 474 FCFA (42%)
	- Qualité du portefeuille	Objectif 2009 : PAR (+30j) = 9%	PAR (+30j)= 30% (-246% de l'objectif)
4. Les IMF ont amélioré en quantité et/ ou en qualité et de manière viable et pérenne leur offre en produits et services financiers grâce au Programme.	- Augmentation à partir de la situation de départ du nombre de clients actifs des organisations retenues	Rythme et niveau non précisés	Les clients actifs passent de 848 à 1363 de 2006 à 2009. [Mais très en dessous des objectifs fixés]
	- 2 IMF sont devenues financièrement autosuffisantes en année (5)	2 IMF ont atteint 100% d'AFI en 2010 ; ce ratio n'a pas été retenu dans les indicateurs de performance, mais plutôt l'AOP.	Aucune IMF n'a AOP 100% en 2009, (la meilleure connue est à 66% en 2008 pour DIVUTEC)
	- Les IMF participant au Programme ont adopté les normes internationales en matière de gouvernance, de systèmes et de politiques	Non précisé	Données financières comptables pas fiables ; mauvaise gestion des IMF, mauvaise gouvernance, non respect des normes de systèmes et de

			politiques et de comptabilité
5. Des partenariats ont été créés et des synergies ont été développées avec des bailleurs de fonds et autres intervenants.	- Contribution de bailleurs de fonds au budget du Programme	Non précisé	Aucune
	- Articulation des actions du Programme avec d'autres projets	Non précisé	Aucune

3.2.1. Efficacité dans l'amélioration de l'environnement du secteur

Tel que formulé dans le document de projet, cet objectif devait se matérialiser par « par la diffusion et à l'adoption des pratiques optimales au niveau des principaux acteurs (Gouvernement, Banque centrale, CADESPC, RECOP/MF, Opérateurs Techniques) ». Il correspond aux produits N°1 et 2 figurant dans le tableau ci-dessus, repris du cadre logique.

3.2.1.1. Pratiques optimales diffusées, acceptées et appliquées

En ce qui concerne le produit 1 : « Les pratiques optimales de microfinance ont été diffusées, largement acceptées et appliquées », toutes les activités indicatives mentionnées dans le Prodoc ont été réalisées :

- des ateliers ont été organisés sur les principes et meilleures pratiques de la microfinance ;
- sur la compréhension et le respect des lois, règlements et instructions de la BCEAO
- sur la construction de systèmes financiers inclusifs en Guinée Bissau ;
- la plupart des cours CGAP ont été traduits en portugais et dispensés, une vingtaine de formateurs ont été formés ;
- plusieurs personnes ont participé au Boulder training du Centre de Turin en Italie, à des séminaires et visites d'expériences dans la sous-région.

S'agissant des lois et règlements, la loi UEMOA a été traduite et adoptée, mais le décret d'application n'a pas été adopté. Des malversations et escroqueries ont pu avoir lieu publiquement y compris en utilisant des supports médiatiques, sans que les autorités responsables ne réagissent, de plus ces actes n'ont toujours pas été sanctionnés. Des épargnants ont ainsi vu leurs économies disparaître dans le système, sans aucune protection, ni recours ou dédommagement. Les pratiques optimales n'ont pas été appliquées par les autorités de contrôle et de surveillance.

Au total, on peut donc dire que les pratiques optimales ont certes été diffusées et probablement acceptées, mais leur compréhension et leur application sur le terrain, notamment par les autorités et opérateurs techniques n'est pas encore effective.

Concernant le grand nombre de formations organisées grâce au PAED, les principaux problèmes et limites relevés avec les professionnels du secteur, qui ont eu des conséquences négatives et qu'il conviendrait d'éviter ultérieurement, sont que :

- ✓ la plupart de ceux qui bénéficiaient de la formation n'avaient pas vraiment le niveau requis et ne pouvaient donc pas du tout l'assimiler ;
- ✓ la minorité qui en avait le niveau ne restait pas toujours dans les IMF qui, étaient incapables de leur payer régulièrement un salaire, alors qu'ils étaient devenus des profils recherchés sur le marché de l'emploi grâce, à la formation reçue du PAED ; ils partaient donc ailleurs après avoir reçu ladite formation ;
- ✓ pour certaines formations et voyages d'études, surtout à l'étranger, les personnes qui étaient désignées n'étaient pas toujours celles concernées par le travail à faire dans le secteur ;

- ✓ mais surtout, fondamentalement la formation n'avait pas été accompagnée d'une assistance technique pour l'utilisation effective des choses apprises

3.2.1.2. Capacités de CADESPC et de RECOP/MF renforcées

Le produit 2, intitulé : « Les capacités de la CADESPC et du RECOP/ MF ont été renforcées » a posé moins de difficultés de définition du contenu, il s'agissait de formation, d'appui en équipements logistiques (motos, voiture) et bureautiques, d'appui au fonctionnement. Toutes les prévisions de dépenses semblent avoir été effectuées et c'est d'ailleurs ce qui avait permis à la CADESPC de commencer à jouer réellement son rôle de surveillance, de faire ses premières inspections et de réaliser ensuite assez régulièrement ses missions de surveillance. Le RECOP/MF a pu avoir un siège fonctionnel et équipé, du matériel didactique et un appui au fonctionnement, une formation et certification des formateurs et, des missions de formation lui ont été ensuite confiées pour exécution, par le PAED.

Il ne leur était pas indiqué des obligations de résultats, mais d'après les observations faites et informations recueillies, ces deux structures devraient elles aussi tendre vers leur propre autonomie vis-à-vis des ressources du PNUD, en mieux impliquant leur tutelle (CADESPEC) ou leurs mandants (RECOP/MF), et également rationaliser et mieux organiser l'exécution de leurs missions, afin des les rendre plus efficaces. Car, elles auraient vécu et ne survivraient encore que grâce aux appuis du PAED, ce qui n'est pas un gage de durabilité.

3.2.2. Accès des populations pauvres à une offre viable et pérenne

Il s'agit du produit 3, libellé ainsi dans le document de projet : « l'accès des populations pauvres à une offre viable et pérenne de produits et services financiers est favorisé », les principaux indicateurs retenus dans le document de projet était : i) Nombre de clients actifs dont % de femmes, ii) Encours d'épargne, encours de crédit, iii) Qualité du portefeuille.

Les résultats globaux obtenus par les IMF partenaires du PAED de 2006 à 2009 ont été déjà été analysés dans l'analyse des indicateurs de performances (voir section précédent 3.1.), dont en résumé :

- i) le nombre de clients actifs en matière de prêts est de **1 363 personnes** pour les 3 IMF réunies, soit **39% des objectifs révisés** (3 518), parmi lesquels 45% de femmes, contre un objectif de 76%
- ii) **l'encours d'Epargne est de 129 538 180 FCFA, soit 48% de l'objectif); l'encours des Crédits est de 199 687 474 FCFA, soit 42% de l'objectif**
- iii) **Le portefeuille à risque (supérieur à 30 jours) -PAR (+30j)- est à toujours à 30%, alors l'objectif révisé pour 2009 était de 9%, soit -346% de l'objectif.**

3.2.3. Amélioration de l'offre en produits et services

Le produit 4 est intitulé comme suit : « Les IMF ont amélioré en quantité et/ ou en qualité et de manière viable et pérenne leur offre en produits et services financiers grâce au Programme » ; il devrait être appréciée selon le cadre logique du PAED sur la base des indicateurs suivants :

- i) « Augmentation à partir de la situation de départ du nombre de clients actifs des organisations retenues ».
- ii) « 2 IMF sont devenues financièrement autosuffisantes en année (5) »

L'Autosuffisance financière (AFI) n'a pas été finalement retenue parmi les indicateurs de performances des plans d'affaires initiaux ou révisés, par conséquent il n'a pas été calculé dans les informations financières disponibles au PAED. A la place l'Autosuffisance opérationnelle (AOP) est suivie régulièrement depuis 2006. (Voir section 3.1.)

- iii) Les IMF participant au Programme ont adopté les normes internationales en matière de gouvernance, de systèmes et de politiques

Toutes les lacunes et faiblesses énoncées à la section 3.1, concernant la non fiabilité des données financières comptables, la non transparence dans la gestion des IMF, la mauvaise gouvernance, le non respect des normes de systèmes et de politiques, amènent à conclure que les IMF sont très loin des normes internationales en la matière

3.2.4. Efficacité dans la recherche de partenariat

Il s'agit du Produit 5 intitulé : « Des partenariats ont été créés et des synergies ont été développées avec des bailleurs de fonds et autres intervenants ». Les indicateurs suivants :

- i) Contribution de bailleurs de fonds au budget du Programme

Aucune contribution supplémentaire n'a pu être mobilisée d'un autre bailleur de fonds pour le financement du PAED
- ii) Articulation des actions du Programme avec d'autres projets.

Il n'y a pas eu d'articulation significative d'actions avec d'autres projets durant la période 2005-2008.

Ce produit 5 n'a donc pas enregistré de résultat positif, le PAED n'a pas pu mobiliser des ressources auprès d'autres bailleurs. C'est peut être la conséquence de l'approche sélective de concentration sur 4 IMF leaders. Il convient également de s'interroger la conduite de la concertation et de la coordination avec les autres bailleurs, en amont, durant les étapes de choix des options stratégiques et de la démarche de mise en œuvre.

4. EFFICIENCE DU PAED

La réflexion sur l'efficacité du PAED porte en effet sur deux niveaux : i) l'efficacité des IMF assistés pour toucher un grand nombre de clients (cela est déjà mesuré entre autres par les indicateurs de performance), ii) l'efficacité intrinsèque de l'Unité de gestion du programme, c'est donc surtout ce dernier aspect qui va être développé ici, à travers l'analyse de la gestion des budgets alloués et exécutés, celle des ressources humaines et matérielles, l'efficacité de l'assistance et du suivi du Programme.

Bien entendu il ne s'agira pas d'analyser les budgets de toutes les années, activité par activité, mais plutôt de comparer les coûts relatifs des principales activités entre le Prodoc, les PTA et l'exécution réelle, en 2 étapes, d'abord la phase 1 du projet (2005-2007), puis la phase de prolongation (année 2008). Etant donné que la synthèse de la phase 1 de trois ans ne permet pas d'appréhender le contenu détaillé des activités réalisées, nous procéderons d'abord à l'illustration de leurs contenus, à travers l'examen des faits saillants du budget de l'année 2005.

4.1. Budget 2005 : faits saillants

Les éléments d'explication détaillée des faits retenus proviennent des rapports annuels d'activités produits par le PAED. La situation décrite en 2005 et les illustrations données, permettront de mieux comprendre la synthèse de l'exécution budgétaire sur la période 2005-2007 qui, à bien des égards sera une sorte de continuité du mode d'exécution du budget de l'année de démarrage du Programme.

Chapitre 1 du plan d'action : « les pratiques optimales ont été diffusées, acceptées et appliquées »

Les activités prévues et leur coûts ont été modifiés et orientés dès 2005 vers la « sensibilisation » et la « formation ». Sur le budget prévisionnel du Prodoc (30 000 USD) 15000 étaient destinés à « l'appui à la compréhension et à la maîtrise des textes des lois et des instructions de la BCEAO » (représentant 6% du budget annuel.) Ces 15 000 USD n'ont pas été dépensés. Mais des séances de travail ont été tenues entre les responsables de la BCEAO et ceux du PAED (sans frais), car sans démultiplication en direction des IMF.

Malgré tout, les fonds ont été utilisés ailleurs, dans d'autres dépenses réelles sur ce chapitre qui a été porté à 40 739 USD soit 12% du budget alloué. La moitié de ce montant est allée à la sensibilisation pour 6% du budget et l'autre moitié dans les formations à distance du FENU, les autres formations au niveau national et régional. Ces 2 activités de formation représentent chacune 1% du budget dans le Prodoc et 3% chacune dans le budget exécuté.

De fait, ces activités de sensibilisation sur les principes et pratiques de microfinance ont consisté, selon le rapport annuel d'activités 2005, à :

- un atelier d'une journée pour une cinquantaine d'acteurs nationaux (le 28 avril 2005) sur les entraves à la microfinance en Guinée-Bissau et les mesures pour y remédier ;
- une réunion de sensibilisation de 2 jours (le 1er et 02 août 2005) réunissant une trentaine de responsables d'IMF, de représentants du ministère de tutelle et de quelques bailleurs de fonds sur les principes et pratiques de microfinance ;
- des rencontres périodiques avec le Ministre de tutelle et ses collaborateurs chargés de la microfinance, à l'occasion des réunions du Comité de pilotage et d'autres réunions pour faire l'état d'avancement du Programme.

Cette activité .1.1. dite de « **sensibilisation** sur les principes et pratiques de microfinance » aura été très coûteuse en 2005 (20 954 USD, soit **6%** du total des dépenses), mais son contenu et sa portée laissent perplexe. En plus, cette tendance sera maintenue et accentuée durant les années suivantes, jusqu'en 2007. Les fonds ont aussi été utilisés dans les formations sur l'élaboration des états financiers (incluant quelques aspects d'information et de sensibilisation sur les textes de lois et les instructions de la BCEAO). « Des documents en portugais avaient déjà été réalisés par la BCEAO, le PAED s'est contenté de les diffuser lors des formations ».

Un agent du PNUD a participé au cours à distance du FENU, le reste du budget de formation a été utilisé pour les voyages d'études (Sénégal, Bénin et Tunis) des formations CAPAF à Bissau, au Bénin, pour les membres du Comité de pilotage, l'équipe du PAED, le CADESP et RECOP/MF.

Autres faits saillants en 2005

L'activité « fonctionnement » (ligne 6.2.) qui représente 2% du budget dans le Prodoc est passée à 25% dans le budget exécuté, l'ensemble du chapitre 6 récapitulant l'ensemble des dépenses de **fonctionnement** passe également de 34% à **63%**.

Par contre, l'appui aux IMF pour « améliorer en quantité et en qualité leur offre de produits et services » (appui institutionnel et refinancement) qui représentait 46% du budget prévu dans le Prodoc n'a pas été exécuté en 2005 et sera reporté à plus tard (début 2007). Ceci réduit d'autant leur nombre d'emprunteurs actifs, leur encours de prêts et en définitive tous leurs indicateurs de performance.

En revanche, l'activité 4.5 destinée à la « **Formation ou facilitation de formation** ou/et conseils techniques aux IMF retenues dans tous les domaines leur permettant d'atteindre la viabilité et la pérennité » a été exécuté dans deux directions : i) le montant a été porté de 11% à **21%** du budget, ii) le volet conseils techniques aux IMF a été occulté au profit du volet formation, iii) cette formation normalement destinée aux IMF a été délivrée aux membres de CADESPC et du Ministère (formation sur la gouvernance des IMF, à Dakar, octobre 2005), à CADESPC et RECOP (formation en analyse financière, au Bénin, août 2005). Or, ces institutions ont des activités spécifiques de formation, prévues pour elles dans le budget annuel, en dehors de celles-ci destinées aux IMF, elles-mêmes, qui peuvent parfaitement recevoir la formation de formateurs.

Cette gestion du budget 2005 illustre bien la gestion globale du projet où les PTA modifient le contenu des activités et les montants initialement prévus aux profit des activités de formation et voyages à l'étranger, dont les bénéficiaires sont les membres des instances de supervision, d'appui, voire de pilotage ; ceux-là même qui élaborent et/ou approuvent lesdits PTA. Même dans l'exécution des rubriques réservées aux IMF, des dépenses sont engagées au profit des ces bénéficiaires (CADESPC, RECOP, Comité de pilotage).

Il serait long et fastidieux de procéder à la même analyse année par année, mais nous procéderons par la suite à la présentation et l'analyse des faits saillants du budget de synthèse de toute la période 2005-2007 (phase 1 du PAED). Le budget de l'année 2008 (année de prolongation) sera traité séparément compte tenu de ses spécificités.

Tableau 6 - POINT D'EXECUTION DU PLAN DE TRAVAIL 2005(SYNTHESE)									
ACTIVITES PREVUES		Montant Pévu Prodoc 2005	EN DOLLARS US			Dépenses (en % du total)			
			MONTANT Révisé PTA	COUT REEL PNUD	FENU	Prodoc	PTA	Réel	
1. Les pratiques optimales de Micro-finance ont été diffusées, largement acceptées et appliquées.		30 000	30 000	40 739		6%	9%	12%	
1.1-	Sensibilisation sur les principes et pratiques de microfinance	5 000	5 000	20 954		1%	1%	6%	
1.2-	Appui à la compréhension et à la maîtrise des textes de loi et des instructions de la BCEAO ;	15 000	15 000	0		3%	4%	0%	
1.3-	Participation aux cours de formation à distance du FENU et à d'autres cours de formation au niveau mondial ;	5 000	5 000	9 529		1%	1%	3%	
1.4-	Participation à des séminaires de formation au niveau national et régional.	5 000	5 000	10 256		1%	1%	3%	
1.5									
2. Les capacités de CADESPC et de RECOP/ MF ont été renforcées.		55 000	19 000	14 172		12%	5%	4%	
2.1-	Participation des concernés à des formations et séminaires	5 000	5 000	5 275		1%	1%	2%	
2.2-	Elaboration et validation du code déontologique des IMF		1 000	0		0%	0%	0%	
2.3-	Acquisition d'équipements	50 000	12 000	6 750		11%	3%	2%	
2.4-	Appui à CADESPC et à RECOP pour l'exécution de leurs missions de supervision et d'appui aux IMF		1 000	2 146		0%	0%	1%	
3. L'accès des populations pauvres à une offre viable et pérenne de produits et services financiers est favorisé.		0	0	0		0%	0%	0%	
3.1-	Développement des activités des institutions			0					
3.2-	Implantation dans les zones rurales			0					
3.3-	Extension de réseau			0					
3.4-	Professionnalisme accru des acteurs		0	0					
4. Les IMF ont amélioré en quantité et/ou en qualité et de manière viable et pérenne leur offre en produits et services financiers		215 000	122 800	70 448		46%	35%	21%	
4.1-	Identification et sélection des IMF partenaires du Programme	5 000	5 000	604		1%	1%	0%	
4.2-	Appui à l'élaboration des propositions de renforcement institutionnel et de contrat de performance		5 000	0		0%	1%	0%	
4.3-	Appui institutionnel aux IMF retenues	60 000	60 000	0		13%	17%	0%	
4.4-	Refinancement des IMF partenaires	100 000	1 800	0		21%	1%	0%	
4.5-	Formation ou facilitation de formation ou/et conseils techniques aux IMF retenues dans tous les domaines leur permettant d'atteindre la viabilité et la pérennité	50 000	51 000	69 844		11%	15%	21%	
5. Des partenariats ont été créés et des synergies ont été développées avec des bailleurs de fonds et autres intervenants.		0	2 500	0		0%	1%	0%	
5.1-	Plusieurs rencontres avec des bailleurs de fonds		500	0		0%	0%	0%	
5.2-	Diffusion des résultats du Programme		1 000	0		0%	0%	0%	
5.3-	Mobilisation de ressources		500	0		0%	0%	0%	
5.4-	Recherche de synergies		500	0		0%	0%	0%	
Missions		10 000				2%	0%	0%	
6. Le PAED fonctionne convenablement		157 450	177 000	213 883		34%	50%	63%	
6.1-	Expert International	120 000	92 000	123 720		26%	26%	36%	
6.2-	Fonctionnement	10 000	38 000	84 698		2%	11%	25%	
6.3-	Divers et imprévus	2 500	2 000	0		1%	1%	0%	
6.4-	Installation et fonctionnement du comité de pilotage		5 000	0		0%	1%	0%	
6.5-	Couverture de frais de fonctionnement de U.G du projet		15 000	5 465		0%	4%	2%	
6.6-	Frais d'appui	24 950	25 000	0		5%	7%	0%	
Autres Dépenses comptabilisées par ATLAS		0	0	0		0%	0%	0%	
7.1	DEPENSES EXTRA BUDGETAIRES ET DEPENSES NON ENCORES RETRACES								
7.2	Pertes et gains imputés par le système + ECART résiduel (cf combined delivery report)								
TOTAL		467 450	351 300	339 242	0	100%	100%	100%	
				339 242					

4.2. Synthèse du budget phase 1 (2005-2007)

4.2.1. Contribution des partenaires

Le budget total du PAED s'élevait, pour la phase initiale allant du 22 avril 2005 au 21 avril 2007 à : USD 1 012 500,

dont :

- PNUD 750 000
- FENU : 262 500

Et celui de la période de prolongation (22 avril au 31 décembre 2008) était (selon une des versions non signée de l'Amendement) de USD 309 000,

dont :

- PNUD 160 000
- FENU : 149 000

Tableau 7 a = Budget 2005-2007 (répartition par bailleurs, en USD et %)

	Contributions 2005-2007					
	PNUD		FENU		Total	
PRODOC	750 000	74%	262 500	26%	1 012 500	100%
REEL	1 570 603	91%	148 766	9%	1 719 369	100%
écarts	820 603	109%	-113 734	-43%	706 869	70%

Le budget de la phase 1 sera porté à 1 719 369 F CFA à l'exécution, soit une hausse de 706 869 F CFA entièrement financée par le PNUD. Le FENU n'aurait versé que 148 766 USD en 2007 (nota : les 195 089 USD signalés comme décaissements par le FENU n'ont pas pu être retrouvés par l'équipe du PAED, dans les états de dépenses qui nous ont été finalement confirmés).

Le PNUD aurait alors supporté ce reliquat du FENU (113 734 USD) pour porter effectivement le budget final à 1 719 369 F CFA., soit une allocation supplémentaire globale de 820 603 USD par rapport à son engagement initial.

Au total, si ces chiffres sont confirmés, la contribution du PNUD représenterait alors 91% du budget réel contre 9% pour le FENU, le Prodoc prévoyait respectivement une répartition de 74% et 26%

4.2.2. Programmation annuelle

Le Prodoc prévoyait une exécution concentrée sur les deux (2) premières années : 46% du budget en 2005, 45% en 2006 et enfin 9% en 2007, avec un accent particulier mis sur les appuis aux IMF (soit 46% du budget annuel) dès la 1ère année.

Tableau 7 b = Budget 2005-2007 (calendriers des dépenses, en USD et %)

	TOTAUX	2005		2006		2007		Total %
PRODOC	1 012 500	467 450	46%	451 347	45%	93 703	9%	100%
	cumul			918 797	91%	1 012 500	100%	
PTA	1 484 106	351 300	24%	399 800	27%	733 006	49%	100%
	cumul			751 100	51%	1 484 106	100%	
REEL	1 719 369	339 242	20%	458 374	27%	921 753	54%	100%
	cumul			797 616	46%	1 719 369	100%	

Mais l'exécution réelle a été faite autrement, compte tenu des retards de démarrage, de blocages sur les budgets du PNUD. Les années 2005 et 2006 ont permis d'utiliser 20% et 27% du budget et essentiellement dans les actions de formations, réunions de sensibilisation, des voyages d'études et du fonctionnement. C'est en 2007 que 54% du budget seront consommés, incluant les appuis aux IMF, qui seront d'ailleurs réduits de 49% à 39% du budget total de la période.

4.2.3. Exécution des dépenses comparée au Prodoc

Par rapport au Prodoc plusieurs modifications ont été opérées

4.2.3.1 Activités réalisées et non prévues par le Prodoc

Il s'agit d'abord de l'activité 1.5 « participation des membres du Comité de Pilotage à des séminaires de formations au niveau national, régional et mondial » qui aura coûté 40 162 USD représentant 2% des dépenses effectués et de l'activité 2.4 : « appui à CADESPC et à RECOP » qui aura coûté 149 996 USD représentant 9% du budget exécuté et comportant des dépenses de fonctionnement et frais de mission.

Cela vient en sus de ce qui était prévu et exécuté en faveur de ces deux institutions en ce qui concerne leurs équipements et leur participation à des séminaires (autour de 72 000 USD).

4.2.3.2. Activités réalisées avec augmentation des coûts

- Partenariat : activités du chapitre 5, prévu au Prodoc 5000 USD, exécuté à 20 038 USD dans une activité 5.2 « diffusion des résultats du programme » pour 15 093 USD et 5.4 « recherche de synergies » pour 4 946 USD
- Fonctionnement (6.2) : il passe de 25 000 à 91 566 USD (non compris le traitement de l'Expert) passant de 2% à 5% du budget
- Formation et conseils techniques aux IMF (4.5.) : il passe de 90000 à 191 000 USD, soit de 9% dans le Prodoc à 11% au réel. De surcroit le volet conseils techniques a été « réduit » au profit de l'aspect formation et pour les bénéficiaires de cette formation normalement destiné aux IMF. On retrouve encore CADESPC et RECOP et le comité de Pilotage (pour formation de formateurs)
- Appui à l'élaboration de la stratégie de microfinance (1.3.) passe de 10 000 USD dans le Prodoc à 45 000 USD, en 2007 (!?) alors le PDSFI a été finalement réalisé sur le budget 2008..

4.2.3.3. Activités réalisées avec réduction des coûts

- Ce sont d'abord les activités d'appui institutionnel (4.3.) et de refinancement des IMF (4.4.) : elles passent de 39% du budget total dans le Prodoc, à 27% au réel, en valeur absolue, elles diminuent de 395 000 USD à 328 739 malgré la forte augmentation du budget finalement alloué. Les choix et priorités de cette phase apparaissent ainsi clairement
- Tout le chapitre 3 intitulé : « l'accès des populations pauvres à une offre viable et pérenne de produits et services financiers est favorisé », prévu et doté par le Prodoc n'a pratiquement pas été exécuté ;

4.2.3.4. Activités prévues et non exécutées

- « Appui à la compréhension et à la maîtrise des textes de loi et des instructions de la BCEAO (1.2.) » n'a pas fait l'objet de dépense, les rencontres entre PAED et BCEAO ont eu lieu, mais n'ont pas fait l'objet de d'ateliers spécifiques, en vue de démultiplication. Les fonds économisés seront ensuite utilisés dans les activités dites de « sensibilisation » et aussi dans les nombreuses autres activités de formation.

4.2.4. Tendances

- Dépenses orientées vers les formations et activités de sensibilisation en 2005 et 2006 surtout le volet « conseils techniques » sera « noyé » dans les formations
- Les formations iront d'abord à CADESPEC, RECOP et Comité de pilotage, y compris celles spécifiques prévues pour les IMF qui, n'en recevaient alors, dans le meilleur des cas, qu'une démultiplication.
- Les dépenses de fonctionnement de CADESPC et RECOP n'étaient pas prévues dans le Prodoc, mais seulement les équipements et le renforcement des capacités.
- Les formations à l'étranger du Comité de pilotage n'avaient pas été prévues, mais auront coûté beaucoup de ressources.
- Les budgets prévus pour les IMF ont été réduits et n'ont pas été exécutés entièrement (chapitre 3 et points 4.3 et 4.4), en plus, le peu d'exécution sur ces activités a eu lieu tardivement en 2007 (dernière année de cette phase)
- Les dépenses fonctionnement ont été accrues considérablement, même en dehors du traitement de l'Expert international (dont la présence avait été prévue dans le Prodoc pour les 2 premières années seulement (de mise en route et d'accompagnement des fonds d'appui aux IMF).

Tableau 8.a - : POINT D'EXECUTION DU PLAN DE TRAVAIL 2005 à 2007 (SYNTHESE)

ACTIVITES PREVUES		Montant Pévu Prodac 2005	EN DOLLARS US			(en % du total)		
			MONTANT Révisé PTA	COUT REEL PNUD	FENU	Prodac	PTA	Réel
1. Les pratiques optimales de Microfinance ont été diffusées, largement acceptées et appliquées.		65 000	173 722	186 715	0	6%	12%	11%
1.1- Sensibilisation sur les principes et pratiques optimales de microfinance ;		12 000	69 598	73 746	0	1%	5%	4%
1.2- Appui à la compréhension et à la maîtrise des textes de loi et des instructions de la BCEAO ;		25 000	36 024	0	0	2%	2%	0%
1.3- Appui à l'élaboration d'une stratégie nationale de microfinance ;		10 000	24 048	45 938	0	1%	2%	3%
1.4- Formation du personnel des institutions participant au financement du PAED, sur les principes généraux de microfinance		18 000	19 500	26 869	0	2%	1%	2%
1.5- Participation des membres du Comité de pilotage à des séminaires de formation aux niveaux national, régional et mondial.		0	24 552	40 162	0	0%	2%	2%
2. Les capacités de CADESPC et de RECOP/ MF ont été renforcées.		65 000	250 174	222 180	0	6%	17%	13%
2.1- Participation des concernés à des formations et séminaires		5 000	11 500	7 650	0	0%	1%	0%
2.2- Elaboration et validation du code déontologique des IMF		0	6 024	0	0	0%	0%	0%
2.3- Acquisition d'équipements		60 000	68 000	64 533	0	6%	5%	4%
2.4- Appui à CADESPC et à RECOP pour l'exécution de leurs missions de supervision, de formation et d'appui aux IMF		0	164 650	149 996	0	0%	11%	9%
3. L'accès des populations pauvres à une offre viable et pérenne de produits et services financiers est favorisé.		10 000	25 030	2 035	0	1%	2%	0%
3.1- Développement des activités des institutions		1 000	19 000	2 035	0	0%	1%	0%
3.2- Implantation dans les zones rurales		2 000	4 030	0	0	0%	0%	0%
3.3- Extension de réseau		2 000	2 000	0	0	0%	0%	0%
3.4- Professionnalisme accru des acteurs		5 000	0	0	0	0%	0%	0%

4. Les IMF ont amélioré en quantité et/ ou en qualité et de manière viable et pérenne leur offre en produits et services financiers grâce au PAED/MF.				495 000	428 814	525 667	148 766		49%	29%	39%
	4.1- Sélection des IMF partenaires du Programme			5 000	5 000	604	0		0%	0%	0%
	4.2- Appui à l'élaboration des propositions de renforcement institutionnel et de contrat de performance			5 000	10 000	4 899	0		0%	1%	0%
	4.3- Appui institutionnel aux IMF partenaires			145 000	270 000	179 973	0		14%	18%	10%
	4.4- Refinancement des IMF partenaires			250 000	3 600	148 766	148 766		25%	0%	17%
	4.5- Formation et conseils techniques aux IMF retenues dans tous les domaines leur permettant d'atteindre la viabilité et la pérennité			90 000	136 818	191 425	0		9%	9%	11%
	4.6- Appui à l'actualisation des plans d'affaires des IMF partenaires			0	0	0	0		0%	0%	0%
	4.7- Appui à l'élaboration des politiques et procédures permettant d'augmenter le nombre de clients actifs			0	3 396	0	0		0%	0%	0%
5. Des partenariats ont été créés et des synergies ont été développées avec des bailleurs de fonds et autres intervenants.				5 000	24 968	20 038	0		0%	2%	1%
	5.1- Plusieurs rencontres avec des bailleurs de fonds			1 000	1 500	0	0		0%	0%	0%
	5.2- Diffusion des résultats du Programme			2 000	16 948	15 093	0		0%	1%	1%
	5.3- Mobilisation de ressources			2 000	2 500	0	0		0%	0%	0%
	5.4- Recherche de synergies			0	4 020	4 946	0		0%	0%	0%
Missions Total missions				45 000	0	0	0		4%	0%	0%

Tableau 8.c

6. Le PAED fonctionne convenablement				327 500	581 398	588 873	0		32%	39%	34%
6.1- Expert International et autres				240 000	430 754	466 785	0		24%	29%	27%
6.2- Fonctionnement				25 000	53 500	91 566	0		2%	4%	5%
6.3- Divers et imprévus				7 550	13 568	129	0		1%	1%	0%
6.4- 'Installation et fonctionnement du Comité de pilotage				0	5 000	0	0		0%	0%	0%
6.5- Frais de fonctionnement de l'Unité de gestion du projet				0	15 000	5 465	0		0%	1%	0%
6.6- Frais d'appui				48 797	40 000	18 701	0		5%	3%	1%
6.7- Equipement COMPLEMENTAIRES et Réfection des locaux du PAED				0	6 000	4 428	0		0%	0%	0%
6.8- Suivi et évaluation du programme				6 153	17 576	1 800	0		1%	1%	0%
Autres frais imputés par le PNUD				0	0	25 094	0		0%	0%	1%
7.1	DEPENSES EXTRA BUDGETAIRES ET DEPENSES NON ENCORES RETRACES			0	0	4 621	0		0%	0%	0%
7.2	Pertes et gains imputés par le système + ECART résiduel (cf combined delivery report)			0	0	20 473	0		0%	0%	1%
TOTAL				1 012 500	1 484 106	1 570 603	148 766		100%	100%	100%
						1 719 369					

4.3. Programmation et exécution du budget 2008

Ce budget de 307 000 USD défini dans le CPAP 2008-2012 prévoyait dans les grandes lignes :

- l'appui en gestion et, comptabilisé, procédures, SIG, suivi évaluation, plans d'affaires pour les (4) IMF sélectionnés (renforcement des capacités, assistance technique) ;
- sélectionner 4 nouvelles IMF et leur fournir des appuis en renforcement capacités et appui institutionnel et fonds de crédit ;
- Appui à la consolidation des capacités de RECOP ;
- Formation et appui à CADESPC pour effectuer des missions de surveillance ;
- Renforcement système de collecte et traitement des données ;
- Elaboration stratégie nationale de microfinance(PDSFI)

A l'exécution plusieurs modifications ont été faites : les fonds ont été utilisés pour l'assistance technique et le fonctionnement (67%) l'appui à RECOP (19%), les missions d'inspection de CADESPC (5%) et l'élaboration du PDSFI (5%). Les dépenses prévues pour les IMF n'ont pas été exécutées (pour les 4 anciennes ; les 4 nouvelles n'ont pas été finalement sélectionnées). Les fonds RECOP n'iront pas au renforcement des capacités, mais à son fonctionnement (28 781 USD soit 11% du budget exécuté), à ses frais et rémunération de prestations pour l'organisation des sessions de formation (13 822 USD, soit 5% du budget total) et à son équipement en matériel de formation (5 525 USD).

En plus du salaire de l'expert (41%), celui du chauffeur (14%) du carburant et de l'entretien (8%) le budget d'assistance technique a financé aussi l'appui à l'actualisation des plans d'affaires. Mais, ce qui est remarquable sur ce point est que le mode d'acquisition a été changé, en lieu et place d'une consultation internationale qui était prévue (compte budget Atlas 71 200) et qui aurait duré au maximum 4 semaines pour aider à finaliser les plans d'affaires, on a préféré réaliser la tâche à l'interne et transformer aussi le budget en frais de mission (compte budget Atlas de 71 600) et l'augmenter. Ce mode d'exécution a certes occupé le staff du PAED, mais va ralentir la réalisation de l'activité pendant plusieurs mois (jusqu'en septembre 2008) et fera perdre encore quasiment une année aux IMF.

Il en est de même pour les autres activités d'assistance aux IMF pour lesquelles des consultations nationales (compte budget Atlas 71 300) étaient prévues, mais modifiées et réaffectées à d'autres bénéficiaires. Les budgets destinés à RECOP et à CADESPC également on été gérés de la même manière, par augmentation du montant total et modifications du compte budgétaire, mais sans changement des bénéficiaires visés.

Tout ceci a eu pour conséquence de priver les IMF de fonds qui leur étaient destinés et d'allonger les durées de mise en œuvre des activités et donc la réduction de leur volume d'affaires, ce qui impacte négativement sur leurs résultats et ceux du PAED dans son ensemble.

Tableau 9.a : POINT D'EXECUTION DU PLAN DE TRAVAIL 2008 - NOVEMBRE								
ACTIVITES PLANIFIEES		BUDGET MODIFIE				(en % du total)		
		FO ND S	Account	PREVU PTA	REEL PNUD	REEL FENU	PTA	Réel
1.1- Assistance technique pour la consolidation des appuis aux IMF, à leur association et à la tutelle		4000	175 173	118 000	175 173	0	38%	67%
1.1.1	Appui à l'utilisation efficace des documents de gestion et à la fiabilisation des données financières	4000	71600		0		0%	0%
1.1.2	Appui à l'actualisation des plans d'affaires 2006-2010	4000	71600		11 090		0%	4%
1.1.3	Appui à l'actualisation des manuels de procédures administratives et comptables et de crédit	4000	PM		0		0%	0%
1.1.4	Appui à la mobilisation de l'épargne et des lignes de refinancement auprès des banques et autres bailleurs	4000	PM		0		0%	0%
1.1.5	Subvention aux 4 IMF partenaires, par substitution du fonds de crédit PNUD de décembre 2006	4000	72600		0		0%	0%
1.1.6	Remunération du Chauffeur	4000	72100	9 000	35 806		3%	14%
1.1.7	Remunération de l'Assistance technique internationale	4000	71100	107 000	107 116		35%	41%
1.1.8	Fourniture de bureau, Carburant, Frais de mission, frais d'entretien et réparation	4000	72100	2 000	21 161		1%	8%
1.2- Refinancement et études au profit des 4 IMF signataires des accords PNUD/FENU des 14-15/12/2006		FENU	0	90 000	0	4 740	29%	2%
1.2.1	Elaboration et Signature des accords pour des compléments de lignes de crédit	FENU	72400	90 000	0	0	29%	0%
1.2.2	Evaluation finale et/ou audit de la 1ère phase du PAED-Microfinance	FENU	71200			4 740	0%	2%
1.2.3	Etude pour la sélection d'un SIG adapté au contexte des IMF partenaires	FENU	PM		0	0	0%	0%
1.3 - Appui à la consolidation des capacités du RECOP (association des IMF)		4000	48 128	40 000	48 128	0	13%	19%
1.3.1	Appui à l'organisation des sessions de formation sur le crédit, les impayés, les nouveaux produits, les outils de gestion, les fonctions de Caissier et Guichetier, l'analyse financière, le contrôle interne, la Gouvernance, les plans d'affaires, etc.	4000	71300	8 000	13 822		3%	5%
		4000	71600	2 000	0		1%	0%
		4000	72100	5 000	0		2%	0%
		4000	72100	5 000	0		2%	0%
1.3.2	Etude sur les perspectives de pérennisation du RECOP	FENU	71200	4 000	0		1%	0%
1.3.3	Appui au financement des frais de fonctionnement du RECOP	4000	72600	14 000	28 781		5%	11%
1.3.4	Appui à l'acquisition des équipements complémentaires pour l'organisation des formations RECOP	4000	72600	2 000	5 525		1%	2%
1.4 - EVALUATION et SELECTION des IMF partenaires du PAED		FENU	0	0	0	0	0%	0%
1.4.1	Elaboration des TDR et constitution de l'équipe PAED/CADESPC	FENU			0		0%	0%
1.4.2	Exécution de la mission d'évaluation dans les IMF titulaires d'une autorisation d'exercice	FENU	71600		0		0%	0%
1.5 - Audit des IMF partenaires du PAED		FENU	PM		0		0%	0%

Tableau 9.b : POINT D'EXECUTION DU PLAN DE TRAVAIL 2008 - NOVEMBRE								
ACTIVITES PLANIFIEES		BUDGET MODIFIE					(en % du total)	
		FO ND S	Account	PREVU PTA	REEL PNUD	REEL FENU	PTA	Réel
2.1 - Appui à la formation du personnel de CADESPC en matière de contrôle et de surveillance des IMF		FENU	0	8 000	0	0	3%	0%
2.1.1	Formation du personnel de CADESPC sur divers thèmes liés au contrôle des IMF	FENU	72600	2 000	0		1%	0%
2.1.2	Organisation d'un atelier sur la production des informations financières à transmettre à CADESPC	FENU	72600	2 500	0		1%	0%
2.1.3	Voyages d'études et formations à l'étranger du personnel de CADESPC	FENU	72600	3 500	0		1%	0%
2.2 - Appui à l'organisation des missions d'inspection et de contrôle des IMF		FENU	0	13 000	0	12 772	4%	5%
2.2.1	Mission d'inspection dans les IMF	FENU	72600	10 000		9 173	3%	4%
2.2.2	Mission d'affinement des données sur le secteur de la microfinance	FENU	72600	3 000		3 599	1%	1%
2.3 - Appui au financement des fournitures et autres frais de fonctionnement de CADESPC		4000	2 551	6 600	2 551	0	2%	1%
2.3.1	Carburant, Petit matériel et fournitures de bureau	4000	72600	3 000	1 192		1%	0%
2.3.2	Frais d'abonnement INTERNET, entretien et réparation de matériel	4000	72600	500	855		0%	0%
2.3.3	Edition du bulletin d'information de CADESPC, Mise à jour du site WEB et paiement du coût du domaine	4000	72100	1 000	0		0%	0%
2.3.4	Frais de transit et de mise en service du véhicule	4000	72100	1 700	0		1%	0%
2.3.5	Réunions trimestrielles du Comité de pilotage du PAED	4000	72100	400	505		0%	0%
3.1 - Elaboration des termes de référence et Recrutement des consultants		FENU	0	400	0	131	0%	0%
3.1.1	Elaboration des TDR en liaison avec l'Unité régionale du FENU	FENU				0	0%	0%
3.1.2	Appel à candidature des consultants	4000	72100	400		131	0%	0%
3.2 - Exécution de la mission d'élaboration du plan directeur de microfinance		FENU	0	31 000	0	3 753	10%	1%
3.2.1	Frais de mission et de transport des consultants	FENU	71600			1 735	0%	1%
3.2.2	Honoraires des consultants	FENU	71200	27 000		0	9%	0%
3.2.2'		4000	71300	4 000		2 019	1%	1%
3.3 - Lancement du processus d'adoption du plan directeur par les Autorités étatiques		FENU	0	0	0	12 500	0%	5%
3.3.1	Organisation des ateliers de validation du plan et des réunions avec les Autorités nationales	FENU	72100			12 500	0%	5%
3.3.2	Mobilisation de fonds pour la mise en œuvre du plan d'action pour le développement du secteur de la microfinance en Guinée Bissau	FENU	72100			0	0%	0%
		FENU	71600			0	0%	0%
TOTAL		FENU		307 000	225 852	33 896	100%	100%
			TOTAL =		259 749			

4.4. Ressources humaines

Les ressources humaines mobilisées pour la gestion du PAED, sont de bonne qualité, mais le nombre de spécialistes mobilisés effectivement semble quelque peu limité par rapport aux tâches qui devaient être les leurs au niveau de l'assistance technique aux IMF assistés. Ainsi les tâches d'appui technique financier et comptable n'ont pas été menées, tandis que celles de contrôle interne et aussi d'animation semblent avoir été négligées.

A ce niveau les techniciens et responsables d'une cellule de promotion auraient été très utiles et complèteraient l'Unité de gestion, en dehors de CADESPC qui était déjà appuyé pour la réglementation et la surveillance et qui dès lors ne pouvait assumer deux missions contradictoires : conseiller en gestion et développement et, en même temps, inspecteur des gestionnaires à qui on prodigue des conseils. Malheureusement ces deux rôles sont confondus dans les textes créant CADESPC et y demeurent encore.

Les responsables des organes des IMF devraient également jouer un rôle complémentaire, après avoir été sélectionnés et formés dans ce sens. Mais au-delà de leur sélection, la formation dispensée pour valoriser ces ressources humaines a privilégié comme dans la plupart des programmes de ce type "les aspects purement techniques, comme les techniques bancaires, le calcul des taux d'intérêt, l'analyse financière, la comptabilité (cf. cours CGAP), l'informatique... en négligeant un peu les aspects plus socio-économiques" Ainsi, il n'y a pas eu de plan de formation lui-même articulé sur un plan de développement à moyen terme. La formation s'est cependant fondée sur les besoins généralement exprimés dans les IMF et en fonction des opportunités offertes par le programme CAPAF et structures similaires, mais est-ce que cela correspondait à tous les besoins réels des IMF de Guinée-Bissau et au profil des apprenants ? Ou aux lacunes constatées dans le fonctionnement quotidien des IMF ? Beaucoup d'ajustements étaient nécessaires pour ce faire, mais n'ont pas été faits

La formation devrait également s'orienter vers le développement de capacités d'analyse et de propositions notamment par les membres des organes et les experts en charge du suivi du secteur, de manière à permettre à ces derniers de mieux comprendre et prendre en charge eux-mêmes et à temps les problèmes qui se posent dans les IMF. Le PAED a permis aux acteurs bissau-guinéens de suivre plusieurs modules de formation, notamment en analyse financière, mais le problème, qui a été déjà soulevé, à ce niveau est d'une part le faible niveau des apprenants qui ne leur permet pas de maîtriser de tels outils et d'autre part la mise en application des éléments reçus pour quelques uns qui en ont le niveau. La prise en charge de telles préoccupations par le PAED devrait se traduire par un appui par des professionnels recrutés à cet effet, par exemple dans le domaine du contrôle interne, de l'animation, etc., sans essayer lui-même de tout faire à la place des spécialistes (bissau-guinéens et/ou étrangers).

Au niveau interne des IMF les ressources humaines devaient normalement être composées à la fois de responsables issus des populations et qui interviennent dans les organes (conseils d'administration, comités de crédit, conseils de surveillance) et, des salariés qui s'occupent des fonctions de gestion et de comptabilité. Mais pour ces deux catégories, il est nécessaire d'élever le niveau d'instruction et de renforcer la formation en microfinance, notamment pour les organes, ce qui aurait facilité d'une part l'accomplissement de certaines de leurs tâches d'administration ou de contrôle et d'autre part la compréhension et le suivi des tâches exécutées par les gérants, caissiers et agents de crédit.

4.5. Ressources matérielles et financières.

Des ressources matérielles ont été mises à la disposition des IMF, notamment coffres-forts et des documents de gestion standardisés. Ces ressources matérielles, disponibles dans les caisses visitées, semblent utilisées de manière globalement adéquate dans les IMF (ceci ne concerne pas le contenu : la qualité du remplissage des documents qui a été traitée ailleurs). Les procédures de mise à disposition desdites ressources par le PAED semblent avoir été bien maîtrisées.

Les ressources financières mises à la disposition des IMF sont constituées principalement d'un fonds de d'appui institutionnel pour leur accorder les subventions d'exploitation prévues dans les accords cadres avec le PNUD et les fonds de crédit prévus à la fois par le PNUD et le FENU, pour accroître leur capacité d'octroyer des prêts à leur clientèle. Les modalités d'utilisation des ces deux fonds ont été clairement définis dans lesdits accords-cadres, mais les IMF à plusieurs reprises n'avaient pas rempli les conditions, ce qui leur a valu des suspensions de financement. Toutefois, à ce niveau on peut dire que parmi toutes les ressources consommées par le PAED, aucune ne semble avoir été utilisée pour aider les IMF dans l'accomplissement correct de leurs tâches quotidiennes de manière à améliorer leurs performances et leur éviter les échecs qui mènent à leurs sanctions. On agissait comme si la formation, les voyages d'études et les subventions d'exploitation étaient suffisants pour améliorer les indicateurs de performances des IMF, beaucoup de ressources ont été consacrées à ces activités.

Dans ces conditions d'utilisation des ressources, il n'était pas évident d'atteindre certains niveaux de performances, qu'on fixait d'abord sur des bases non démontrées et pour lesquels ensuite des actions précises de mise en œuvre n'étaient pas définies et financées comme mesures d'accompagnement.

4.6. Qualité du suivi

4.6.1. Les missions de suivi

Le suivi technique du PAED est assuré par le FENU. Des missions dont la régularité prévue était 2 fois par an ont été organisées régulièrement FENU en 2007 et 2008. Mais ce qui a semblé faire défaut dans ces missions, c'est le manque de contenu en matière d'assistance technique aux IMF, il est vrai que durant une mission de courte durée de ce type si l'assistance technique n'est pas au préalable organisée et exécutée par des prestataires ou une cellule de promotion collaborant avec le PAED, on ne peut pas proposer des rectifications ou faire des recommandations aux IMF. Mais, ce serait là le contenu à donner à ce qui devrait alors être des missions de suivi et d'assistance, à l'Unité de gestion du PAED et aux IMF partenaires ou d'appuis-conseils également aux assistants (ou coach) de ces dernières

4.6.2 Le système de suivi-évaluation

Cependant, et fondamentalement, ce qui a pu poser problème, c'est l'absence de système élaboré et complet de suivi-évaluation, avec des prévisions initiales dans les principaux aspects de la vie des IMF, dont la correcte réalisation permettrait justement d'atteindre les niveaux de performance visés, avec des indicateurs intermédiaires précis pour en apprécier objectivement l'évolution par période (mois, trimestre, semestre, année). La mise en œuvre

d'un tel système de suivi-évaluation se serait également traduite par la création d'une base de données permettant de renseigner à la fois le PAED, les clients, les bailleurs, les évaluateurs, sur la vie réelle des IMF, pour pouvoir les suivre de manière continue et leur apporter au fur et à mesure les correctifs, l'assistance technique et les améliorations souhaitables.

4.6.3. La revue à mi-parcours

Elle a été organisée avec une légère avance sur la date de milieu de la phase initiale de 3 ans, en Août 2006, avant le démarrage effectif de plusieurs aspects dont la signature des accords cadres et le décaissement des fonds pour les IMF. Il aurait été plus judicieux de plutôt la retarder un peu, de manière à tenir compte des lenteurs habituelles dans le démarrage réel des activités des projets, des lenteurs effectives sur le PAED en ce qui concerne la signature des accords cadres et le déblocage des fonds. Faite à ce moment-là, la revue pouvait donc difficilement jouer son rôle d'appréciation des résultats opérationnels d'étape, à partir desquels des propositions de redressement, de rectification, voire de réorientation peuvent être faites.

En conséquence, la revue à mi-parcours s'est plus focalisée sur les taux d'exécution budgétaire, le degré de réalisation des plans de travail annuels (activités prévues/réalisées), etc..., sans aller au fond de l'analyse des résultats obtenus dans la réalisation des différents produits attendus du PAED (les 5 produits figurant dans le cadre logique) dont notamment dans l'analyse des performances des IMF. Les plans d'affaires fixant les objectifs n'étaient certes pas encore élaborés, mais il aurait été utile de savoir ce que faisaient les IMF, avec leurs moyens propres et les résultats par rapport au potentiel et aux espoirs sur la base desquels ils avaient été choisis ; cela aurait pu être analysé par rapport à des normes fixées par la BCEAO ou le CGAP pour chacun des critères de performances habituellement utilisés

4.6.4 Les missions d'audits

Elles ont été prévues dans le Prodoc (avril 2005) aussi bien pour la gestion du PAED annuellement, que pour les IMF partenaires. Pour les IMF partenaires ces audits ont été aussi rappelés et vivement recommandés par l'étude diagnostic du secteur en décembre 2007. Ils ont été dits « lancés » lors de la mission d'appui conseil du 15 février 2009, puis « démarrés le 30 juin 2009 », lors de la mission du 16 août 2009. Même tardivement réalisés, les audits auraient pu éclairer plusieurs situations catastrophiques qu'on découvre encore au fur et à mesure (à travers les conclusions du cabinet d'assistance comptable). Mais, de tels audits des IMF partenaires (à l'exception de celui de AMID tombée en faillite) n'ont finalement pas été réalisés, d'après le PNUD et l'équipe de FSMFQD en charge de la continuité du PAED/MF. Par contre, deux missions d'audit du PAED ont été réalisées, pour les années 2007 et 2008

5. IMPACT SUR LE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

Le PAED devait contribuer au perfectionnement ou autres changements dans les normes et pratiques (capacités institutionnelles, cadre de politiques, etc.). Sur ce plan il y a eu malgré tout une amélioration réelle du cadre juridique et réglementaire, une meilleure sécurisation du secteur, avec en outre la consolidation de CADESPC comme instance d'agrément et de surveillance. Cela a augmenté le nombre d'IMF légalisées créer une claire conscience auprès des autres qu'elles agissent dans l'illégalité. Toutefois des efforts restent à faire auprès des 98 autres qui avaient été recensées lors de l'étude diagnostique, car il ne suffit pas simplement de les ignorer dans les statistiques pour qu'elles cessent d'exister, il conviendrait alors de réfléchir sur les voies et moyens d'en amener le plus grand nombre à se formaliser.

En même temps, CADESPC et le Ministère de tutelle ont accru leurs capacités d'analyse de politiques en matière de microfinance, grâce aux formations, aux équipements et appuis au fonctionnement reçus du PAED. Ce qui induit également une meilleure harmonisation de leurs capacités avec leur mandat. Au niveau méso économique, RECOP a aussi amélioré considérablement ses capacités d'analyse, de planification et de prestations de services grâce au PAED, mais il conviendrait aussi d'accroître et de diversifier le nombre d'acteurs et de compétences à ce niveau essentiel du système (cabinets privés et agences spécialisées, associations, consultants individuels, etc.).

Toutefois, ces éléments d'impact positif réel ne devraient pas occulter plusieurs limites, problèmes ou lacunes à prendre en considération :

- i) ces 2 institutions sont encore trop dépendantes des subventions et devraient faire penser à des solutions d'amélioration de leur autonomie financière,
- ii) elles ne devraient pas se substituer aux IMF et capter les ressources de renforcement de capacités destinées à ces dernières,
- iii) RECOP ne devrait pas se positionner comme un bureau de consultance et de formation, mais plutôt encourager et gérer le faire-faire par des consultants privés indépendants vis-à-vis de lui-même, de CADESPC et des IMF,
- iv) RECOP doit également s'évertuer à produire le Code de déontologie qui était tout de même un résultat attendu de la mise en œuvre du PAED et étoffer ses ressources humaines,
- v) CADESPC ne devrait pas, pour maintenir ses avantages, chercher par tous les moyens à monopoliser les rôles incompatibles de surveillance et de promotion, pour s'assurer ainsi qu'à son Ministère d'appartenance la tutelle des programmes de microfinance,
- vi) CADESPC connaît également une forte rotation du personnel, ce qui est préjudiciable à la conservation des capacités internes acquises grâce au PAED,

- vii) enfin, un trop grand nombre d'inspecteurs (une quinzaine) pour peu d'IMF légalisées (10 agréées en 2006 dont 5 qui donnaient des informations financières et comptables, 14 dont 5 en 2007, 16 dont 5 en 2008, 18 dont 4 en 2009) contribue à disperser les efforts, gêner la continuité et la personnalisation des actions de suivi par IMF (difficulté d'avoir un portefeuille d'IMF à suivre par inspecteur, mais une personne différente peut être désignée pour chaque nouvelle intervention dans la même IMF) ; cela conduit également à une très faible sollicitation de chaque inspecteur en moyenne, ce qui est source de démotivation et de départ.

Des capacités internes ont été développées au sein de l'exécution nationale, notamment en matière de réalisation de programmes de développement ultérieurs, de formation de personnels. Des transferts de compétences ont eu lieu, en particulier dans les domaines de la gestion budgétaire et financière, de comptabilité, de stockage et diffusion de l'information

6. DURABILITE

Elle est définie comme « la probabilité que les résultats du projet, réels et attendus au stade de l'évaluation, seront maintenus » dans le long terme, ou encore comme « la probabilité du maintien dans le long terme des avantages et la résilience au risque des flux permanents des avantages nets du projet au fil du temps (actif, compétences, installations ou services améliorés). Huit facteurs principaux sont à prendre en compte... » Directives BAD sur les REPP, op. cit. Page 30

- a) **Viabilité technique** : Applicable dans les projets d'utilisation de technologie adaptée ou d'innovation technologique pour la transformation d'inputs ;
- b) **Engagement des autorités** y compris mise en place d'un cadre légal et réglementaire assorti de l'application transparente des lois. Le cadre existe, ce qui constitue en soi un aspect positif important si l'on veut conduire et développer de nouvelles expériences et consolider les acquis, mais l'application des lois, notamment de protection des épargnants en cas de malversations et d'escroquerie dans le système n'est pas effective (cas de Misericordia, Comdev, AMID) ;
- c) **Soutien sociopolitique** : La participation des communautés à la vie des IMF est réelle si l'on en juge par l'engouement et l'engagement manifestés durant nos visites de terrain. Mais, les mesures d'encouragement des bénéficiaires ne sont pas encore suffisantes, elles sont limitées par les faibles capacités de satisfaction de leur demande de crédits par les mutuelles. La réduction de la pauvreté et l'amélioration de la situation des femmes et des groupes vulnérables ne peuvent être durables que si les IMF elles-mêmes sont viables et accroissent leurs moyens financiers et compétences techniques pour proposer des produits spécifiques à cette clientèle, ce qui n'est pas encore le cas ; cependant ces populations nourrissent beaucoup d'espairs quant à l'avenir du système, malgré la persistance du risque politique.

- d) **Viabilité économique** : le succès de l'opération dépend encore effectivement du caractère approprié des situations ou politiques économiques sectorielles en place, en l'occurrence l'adoption du PDSFI, comme cadre unique d'intervention en matière de microfinance est une condition de continuité, de durabilité des acquis du PAED ;
- e) **Viabilité financière** : A ce niveau le PAED n'a pas pu « **produire des résultats durables — autrement dit, des institutions financières de détail ou des programmes capables d'offrir sur la durée des services financiers de qualité à leur clientèle**, sans perdre leur capital ni être tributaire en permanence d'injections de capitaux émanant de l'État ou d'organismes de développement. » ..Les IMF n'ont pas montré d'« aptitude avérée ou apparente à **maintenir un bon niveau de recouvrement des prêts et de couverture des coûts**. L'objectif visé était que les IMF puissent continuer d'offrir des services à une clientèle toujours plus nombreuse, sans perdre leur capital ni avoir à être subventionnées indéfiniment par l'État ou les agences développement. ». Cet objectif n'a pas été atteint, en conséquence, les subventions seront encore indispensables dans la 2^{ème} phase du PAED ;
- f) **Efficacité des institutions** : L'Unité de gestion du PAED et le Ministère de tutelle présentent des dispositions institutionnelles suffisantes pour assurer la continuité et une distribution durable des acquis du Programme ;
- g) **Impact environnemental** : Le PAED et les activités financées par les IMF n'ont pas à notre connaissance d'effet négatif sur l'environnement et les ressources naturelles ;
- h) **Résistance aux facteurs exogènes** : La durabilité des résultats obtenus par la PAED ne dépend pas de facteurs exogènes comme les prix sur le marché mondial ou la situation politique dans les pays voisins.

7 LECONS TIREES DE L'EVALUATION

La stratégie retenue dans le Prodoc pour la mise en œuvre, dont le 2^{ème} axe consistait à ne sélectionner que quelques IMF ayant un potentiel pour devenir leaders dans le secteur, a pu donner de bons résultats ailleurs, mais n'est pas applicable à toutes les situations, dans tous les pays. Les programmes d'appui à la microfinance doivent d'abord et surtout se focaliser sur la satisfaction de la demande estimée localement et pour ce faire la démarche la plus appropriée n'est pas toujours celle déjà expérimentée par les bailleurs de fonds dans d'autres pays.

En outre, la stratégie proposée s'est avérée inopérante, mais des procédures de rectification ou de révision n'ont pas été mises en œuvre. On a donc continué avec la même démarche jusqu'à la fin du Programme. La revue à mi-parcours pouvait y contribuer en jouant son rôle de formulation de propositions de redressement, de rectification, voire de réorientation, si elle n'était pas organisée prématurément, avant même le début d'exécution par les IMF des opérations liées au fonds de crédit et fonds d'appui institutionnel

Les ONG ne sont donc pas des structures mutualistes et elles peuvent difficilement le devenir. En voulant les transformer en IMF, cette dernière devient de fait l'affaire des dirigeants de l'ONG qui en gèrent les ressources et prennent toutes les décisions de gestion et considèrent les autres adhérents non pas comme membres à part entière mais plutôt comme de simples clients.

Lorsqu'aucune des IMF prise individuellement ne semble présenter un potentiel de futur leader, basé sur ses performances antérieures, il fallait d'abord aider à **construire le système et le consolider** par notamment : i) la construction d'IMF viables regroupées ou fusionnées, on leur donnerait ensuite un appui portant surtout sur la formation, la mise en place d'outils de gestion, le coaching, une petite subvention d'exploitation et un fonds de crédit selon une démarche progressive et plafonnée en fonction des performances réalisées. Une telle opération dite de « **build up** » devrait durer au moins sur une 1^{ère} phase de 4 à 5 ans et non 3 ans. Dans une seconde phase (de 5 ans également) on pourrait alors penser à l'émergence de leaders avec un potentiel basé sur leurs résultats réels de la 1^{ère} phase.

Les bailleurs de fonds n'ont pas répondu au souhait de « partenariat » exprimé comme troisième (3^{ème}) axe stratégique du PAED, probablement du fait de la démarche exclusive adoptée à travers le 2^{ème} axe. Pour créer véritablement un tel partenariat avec d'autres il convient de les associer déjà au moment du choix de la stratégie d'intervention, de maintenir ensuite le dialogue, la coordination sur le terrain et, enfin d'avoir procédures de modification concertée de la démarche

Des IOV (Indicateurs Objectivement Vérifiables) tels que : nombre d'épargnants visés, nombre d'emprunteurs visés, volume de crédits à octroyer, nombre de membres, volume d'épargne à mobiliser, résultats financiers visés, etc. , ainsi que d'autres de nature qualitative, auraient été importants à préciser à ce stade de la conception du programme.

Mais surtout, l'absence de résultats attendus (et de leur impact), d'indicateurs vérifiables et de moyens de vérification, dans le cadre logique du PAED rendra difficile son évaluation (quantitative et qualitative), car les critères d'évaluation s'appliquent difficilement à l'analyse d'activités réalisées et d'intrants utilisés

Le fait de laisser aux futurs IMF à sélectionner le soin de fixer les objectifs quantitatifs du Projet à travers l'élaboration des plans d'affaires des IMF, équivaut à confier la fixation de ces objectifs essentiels du projet à des IMF naissantes, qui n'en avaient vraiment aucune expérience. Cela conduira vers de sérieux problèmes de définition de tels objectifs du projet. Et, la mauvaise élaboration de ces plans d'affaires conduira à des blocages et une perte de temps d'au moins 2 ans (2007 et 2008).

L'élaboration des plans d'affaires est déterminante dans la fixation des objectifs de performance des IMF et partant ceux du Programme d'appui à la microfinance, il convient alors de le faire soigneusement, de les valider techniquement selon une démarche rigoureuse et très professionnelle, avant de les accepter comme pièces contractuelles dans des accords de financement.

Chaque bailleur de fonds avait prévu de mettre en place un fonds de crédit, mais selon des approches complètement différentes dans le même projet. Pour le FENU, il s'agissait d'un prêt remboursable sur cinq (5), avec un taux d'intérêt Par contre, pour le PNUD, il s'agissait d'une subvention, sans aucune clause de remboursement, ce qui n'est pas tout à fait conforme

aux bonnes pratiques en la matière et porte préjudice à l'harmonie qui devait sous-tendre la démarche commune des 2 institutions. NB : Le PNUD a présenté plusieurs textes de référence en matière d'intervention en microfinance et, en particulier de mise à disposition gratuite de lignes de crédit, mais il importe, en tous cas, de réexaminer la bonne articulation des deux approches qui coexistent dans le cofinancement des programmes par les institutions

« Les projets destinés à financer des IMF formelles », seront appréciés « en fonction de leur aptitude avérée ou apparente à maintenir un bon niveau de recouvrement des prêts et de couverture des coûts. L'objectif visé était que les IMF puissent continuer d'offrir des services à une clientèle toujours plus nombreuse, sans perdre leur capital ni avoir à être subventionnées indéfiniment par l'État ou les agences de développement ». En conséquence, l'amélioration de l'environnement juridique et réglementaire qui est certes nécessaire et indispensable sera considérée et analysée comme un facteur facilitant **« l'atteinte par les IMF de la viabilité et de la pérennité ».**

On a accordé des fonds à des IMF dont la gestion financière et comptable est sans conteste, très loin des bonnes pratiques en la matière. Mais, le plus inquiétant pour le suivi et l'analyse des performances est que le PAED ne semblait pas disposer des méthodes de vérification et de contrôle de la fiabilité des informations financières qui lui étaient fournies par les IMF.

Les recommandations incitant à réaliser le contrôle et l'audit des IMF partenaires n'ont pas été suivies. C'est ainsi que la faillite a finalement été constatée plus tard pour AMID, tandis que les autres continuent à fonctionner sans contrôle des comptes, sans audit jusqu'à présent et leur situation aurait même empiré.

Le dispositif de suivi et de contrôle défaillant compromet à la fois la disponibilité de données fiables sur les résultats réels du programme, mais aussi la bonne gestion des fonds alloués aux IMF, leurs performances et tout simplement leur survie

Dans un souci de gestion participative du programme, de responsabilisation des partenaires nationaux et/ou d'exécution nationale, un Comité de pilotage où sont représentés tous ces partenaires a été créé. Ce Comité « est chargé de l'orientation du Programme, de l'approbation des plans de travail et des décaissements », mais la plupart de ses membres sont en même temps les bénéficiaires des activités et des décaissements qu'ils approuvent et des plans de travail qu'ils modifient à leur guise. Cela pose à la fois un sérieux problème de conflit d'intérêts, d'objectivité dans la prise de décision et aussi de pertinence et d'opportunité des modifications apportées au plan d'actions du Prodoc par un tel Comité. Cela a complètement changé certaines orientations du programme ainsi que les allocations budgétaires selon les activités de leur choix, pour lesquelles les décideurs sont en même temps les bénéficiaires, produisant ainsi des effets négatifs sur les résultats escomptés globalement et en particulier pour les IMF.

8 CONCLUSIONS

Si l'on s'en tient aux produits escomptés figurant dans le cadre logique du Prodoc, les IMF n'ont pas été performantes, sur aucun des plans : faible portée, faible niveau d'activités, peu d'efficacité. Les porteurs sélectionnés ont été défaillants pour plusieurs raisons :

- i) le principe de sélection ne paraissait pas pertinent et n'a pas été réajusté en cours d'exécution ;
- ii) l'appui s'est beaucoup focalisé sur la formation, l'appui matériel, les lignes de crédit et subventions d'exploitation, sans assistance technique rapprochée (coaching), pour l'utilisation efficace des formations reçues, des fonds mis à leur disposition, etc., il y avait une seule personne (l'expert international) chargée de toutes ces missions en plus de la gestion administrative et financière du Programme, sans assistant technique ou autre spécialiste chargé d'accompagnement rapproché et quotidien des IMF ;
- iii) Les activités de formation et « sensibilisation » ont été privilégiées notamment celles destinées aux instances dirigeants du PAED, au détriment des IMF
- iv) il n'y a pas eu un véritable contrôle des réalisations des IMF, de suivi de leurs performances réelles car les résultats ont souvent été présentés sous la forme de taux de croissance « exponentielle » mais nettement en dessous des minima requis ;
- v) pas de contrôle de leur gestion interne, de leur comptabilité ce qui laisse encore libre à toutes sortes de manquements ;
- vi) il n'y a pas de contrôle de la fiabilité des informations financières et comptables livrées par les IMF au PAED ;
- vii) les activités et budgets qui étaient prévus dans le Prodoc et notamment ceux destinés aux IMF ont été modifiés, réduits ou simplement non exécutés du fait du cadre institutionnel du Programme qui confiait au Comité de Pilotage de telles responsabilités alors ses membres dirigeants sont également des bénéficiaires des montants alloués, créant un conflit d'intérêt manifeste qui a grandement affecté les résultats du PAED ;
- viii) sous l'effet conjugué du retard considérable de décaissements des fonds des bailleurs, de leur arrêt consécutif au défaut d'atteinte des objectifs des plans d'affaires irréalistes et, des lenteurs dans l'élaboration des plans d'affaires de redressement les IMF n'ont réellement fonctionné à plein régime que pendant l'année 2007 ;

Toutefois, au niveau macro et méso-économique l'impact sur le développement institutionnel des acteurs est réel, même si la durabilité reste à consolider. Le terrain est donc suffisamment bien défriché pour recevoir de manière plus professionnelle une nouvelle semence, telle que le PDSFI, cela grâce au PAED qui a non seulement produit un tel impact, mais a aussi permis l'élaboration du PDSFI. Des résultats encourageants, mais plus difficiles à appréhender, ont été certainement engendrés par le PAED, sur la réduction de la pauvreté des bénéficiaires de crédit.

Mais, il est attendu des autorités un engagement plus clair et des actions concrètes en faveur du développement de la microfinance, tels que : 1°) l'adoption du PDSFI dont il avait émis la demande, qui a été inscrit comme produit principal de la phase de prolongation du PAED, qui été finalisé en juillet 2008 et qui n'est pas encore adopté par le Conseil des Ministres, 2°) une diligence et une fermeté dans les poursuites judiciaires contre les auteurs de malversations et d'escroquerie dans la collecte publique de l'épargne des citoyens et leur utilisation frauduleuse, qui vaqueraient encore tranquillement à leurs occupations, sans être inquiétés, ce qui non seulement sape la confiance des populations vis-à-vis du système, mais constituent une prime à l'impunité et ne dissuadent pas d'autres qui seraient tentés de faire la même chose. En somme l'Etat devra assumer réellement son rôle de protection des épargnants et de moralisation du secteur. Ce serait indispensable pour attirer désormais les bailleurs de fonds et, aussi pour la collaboration souhaitable avec des partenaires techniques internationaux

Les bénéficiaires ou clients des IMF assistées, même si leur nombre n'atteint pas les objectifs quantitatifs fixés : i) revendiquent leur droit à l'inclusion financière, ont manifesté : ii) leur satisfaction d'avoir pu accéder au crédit et accroître leurs revenus, iii) d'avoir pu participer pour certaines à la prise de décision dans une caisse, iv) leurs attentes quant à la consolidation et l'accroissement des crédits qu'on leur a octroyés. La plupart d'entre eux remboursent correctement leurs crédits et, à ce titre ne peuvent être tenus pour responsables du manque de performances des IMF, en particulier concernant l'AOP et le PAR (+30j).

Considérant ces trois niveaux d'appréciation une deuxième phase est plus que souhaitée par tous les acteurs et, aussi recommandée par la mission, car les 4 porteurs assistés par le PAED ont montré des faiblesses, mais la portée maximale potentielle de la microfinance en Guinée est toujours là. Les objectifs nationaux de développement inclus dans le DENARP et les OMD sont toujours d'actualité brûlante et la microfinance doit y jouer un rôle de premier plan. Il faut sûrement corriger certains dysfonctionnements, créer de nouvelles IMF renforcées, restructurées, agir autrement sur de nouvelles bases et très rapidement.

9 RECOMMANDATIONS POUR UNE 2^{ème} PHASE

La deuxième phase est donc recommandée à l'issue de l'évaluation finale du PAED (qui a duré du 22 avril 2005 au 31 décembre 2008). Les principales recommandations pour cette 2^{ème} phase sont les suivantes :

1. S'assurer que les autorités jouent effectivement leur rôle de protection des épargnants et de sécurisation du secteur, par l'adoption du PDSFI, la signature du décret d'application de la loi sur les SFD en Guinée- Bissau, les poursuites et sanctions contre les auteurs malversations dans le secteur et le dédommagement des épargnants qui ont été floués.
2. Revoir le cadre institutionnel et régler définitivement le conflit d'intérêt manifeste qui sévit au niveau du Comité de Pilotage et, au surplus organiser des procédures efficaces et professionnelles de révision des activités et budgets et d'adoption des plans de travail ;
3. Prévoir des durées de 4 à 5 ans par phase du programme et un système de suivi-évaluation prenant en compte l'ensemble des réalisations pertinentes sur les plans qualitatif et quantitatif ;
4. Respecter et faire respecter absolument les normes de gestion, de comptabilité, de contrôle de gestion et d'audit
5. Appuyer la consolidation ou la création de nouvelles IMF, par la restructuration, le regroupement, la fusion, l'absorption, impliquant toutes les IMF existantes dans le pays et s'assurer que toutes les régions seront touchées par les IMF restructurées, aider celles qui l'acceptent, à remplir les conditions minimales requises pour espérer une viabilité future et le cas échéant les aider à obtenir l'agrément.
6. Elaborer avec ces IMF restructurées un plan de développement et un plan de formation adapté à leurs besoins, leur dispenser une formation conforme à ces plans et leur donner une assistance technique et un accompagnement pour la réalisation du plan de développement et l'utilisation des acquis. Les objectifs de portée, d'implantation, de volume d'activités, de résultats ... seront précisés dans ces plans de développement
7. L'appui du Projet se limitera dans une première étape à cette assistance pour la réalisation du plan de développement de l'IMF, plus des outils de gestion de suivi standardisé (ces outils peuvent être différents pour certains bailleurs), du matériel de rangement des ces outils et plus tard, selon le volume des transactions, d'un coffre.
8. Les fonds de crédit et subventions d'exploitation seraient examinés dans une 2^{ème} étape, après que l'IMF ait fait la preuve de la réussite d'une partie au moins son

plan de développement. La mise à disposition de ces fonds sera basé sur les principes : i) d'atteinte au préalable d'objectifs intermédiaires précis, ii) de progressivité en fonction des résultats obtenus, iii) de plafonnement des montants par IMF et iv) de limitation dans le temps (un nombre maximum d'années à fixer pour que l'IMF soit autonomes vis-à-vis des subventions).

9. Les bailleurs de fonds se partageraient alors ce vaste chantier, mais dans un cadre harmonisé qu'est le PDSFI ; mais il ne s'agit pas ici que la 2ème phase du PAED prenne en charge tout le PDSFI (dont le financement du plan d'actions nécessite un budget global sur la période 2008-2015 évalué à 6, 869 milliards de F CFA) tel qu'il est conçu, encore moins qu'il le prenne seul ou, forcément dans le cadre institutionnel tel qu'il est proposé.
10. La 2^{ème} phase du PAED peut cependant s'inscrire résolument comme une sorte de « Programme d'Appui au PDSFI », comme cela s'est fait dans d'autres pays. Le PNUD et le FENU, y occuperaient une place centrale, mais une large concertation et participation des autres bailleurs est vivement souhaitable dès le départ, à la conception du Programme. Selon les informations recueillies au cours de la mission, Enfin, MICROLEAD, un programme mondial de FENU serait intéressé à voir un leader de la microfinance entrer dans le secteur en Guinée-Bissau, la Banque Mondiale souhaiterait jouer un grand rôle dans le développement de la microfinance en Guinée-Bissau et aurait dans ce sens un grand projet en chantier, la BAD et l'Union Européenne également.

Annexe 1 : Informations de sorties sur les IMF

Information de sorties		2009				2008
Pays	Guinée Bissau	Indicateurs Trimestriels				Annuel
IMF	Divutec	T4	T3	T2	T1	2008
Devis	XoF	31-déc	30-sept	30-juin	31-mars	31-déc
Portée et Echelle						
	Nombre d'agences	3	3	3	3	4
	Nombre de clients actifs	4 000	3 956	3 712	3 664	1 013
	Nombre d'emprunteurs actifs	1 090	1 042	1 018	872	852
	Nombre d'épargnants volontaires	990	915	890	750	567
	Encours de crédit en US\$	359 971,07	347 248,72	272 081,35	257 066,77	250 148,30
	Épargne volontaire (y compris DAT)	28 575,52	29 864,42	21 212,02	12 603,75	11 892,83
	Total Épargne	207 225,37	209 006,44	214 338,35	173 130,99	171 549,95
	% femmes "emprunteurs actifs"	73,39%	66,22%	98,04%	99,77%	100,00%
	% femmes"épargnants volontaires"	72,73%	76,94%	69,78%	79,73%	96,30%
Niveau de pauvreté des clients						
	Encours de crédit moyen par emprunteur	330,25	333,25	267,27	294,80	293,60
	Épargne moyenne par épargnant (\$US)	209,32	228,42	240,83	230,84	302,56
	Encours de crédit moyen par emprunteur/PNB	41,28%	41,66%	33,41%	36,85%	32,62%
	Épargne moyenne par épargnant/PNB	26,16%	28,55%	30,10%	28,86%	33,62%
Qualité du portefeuille						
	PAR > 30 jours	25,04%	22,42%	16,83%	30,73%	46,71%
	Taux de couverture du risque	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	95,80%
	Taux de radiation de prêts	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Viabilité et pérennité						
	Autosuffisance opérationnelle	2160,19%	1629,70%	65,74%	45,92%	91,93%
	Autosuffisance Financière	1,20%		16,01%		#DIV/0!
Efficience et productivité						
	Ratio de charges d'exploitation/Actif	0,35%	0,39%	7,01%	10,10%	47,39%
	Coût par client actif	0,33	0,41	10,45	14,78	34,94
Indicateurs de performances financières						
	Rendement retraité des actifs (RRA)	-22,11%		-38,77%		Report 2008
Objectifs						
	Prévision	2008	2009	2010	2011	
	Nombre d'agences		3	3	4	
	Nombre de clients actifs		4 050	5 700	7 000	
	Nombre d'emprunteurs actifs		1 686	2 282	3 000	
	Nombre d'épargnants volontaires		1 020	0	0	
	Pourcentage de femmes (clients actifs)		0,00%	70,00%	70,00%	
	Encours brut de prêts (US%)		0	0	0	
	PAR > 30 jours (%)		17,00%	7,50%	5,00%	
	Encours de crédit moyen par emprunteur/PNB		0,00%	0,00%	0,00%	
	Autosuffisance opérationnelle		60,00%	90,00%	110,00%	
	Autosuffisance Financière		0,00%	75,00%	100,00%	
	Coût par client actif		0,00	0,00	0,00	
	Retraitements analytiques	31 Dec 2009	30-juin-09	31 Dec 2008		
	Charges d'Exploitation non retraitées	570 000	9 116 900	Report 2008		
Retraitement au titre de l'inflation						
	Montant moyen des fonds propres	19 305 400	23 202 113	Report 2008		
	Montant moyen des immobilisations	4 430 102	3 424 707	Report 2008		
	Inflation*(moy.fonds propres - moy. immob.)	1 487 530	1 977 741	Report 2008		
Retraitement du coût des ressources subventionnées						
	Taux de base des ressources*mt. moy. des Dette	46 091 581	46 410 113	Report 2008		
	(b) - coût réel des ressources	45 521 581	45 840 113	Report 2008		
Retraitement des subventions en nature						
	Personnel (Assistance technique)					
	Autres subventions en nature (formation, fourniture..)					
	Total des Subventions en nature	0	0	Report 2008		
	Charges d'Exploitation retraitées	47 579 111	56 934 754	Report 2008		
	Résultat d'Exploitation retraité	-35 266 041	-50 941 099	Report 2008		

Information de sorties		2009				2008
Pays	Guinée Bissau	Indicateurs Trimestriels				Annuel
IMF	ADIM	T4	T3	T2	T1	2008
Devist XOF		31-déc	30-sept	30-juin	31-mars	31-déc
Portée et Échelle						
	Nombre d'agences	0	3	3	3	2
	Nombre de clients actifs	0	1 085	1 030	1 026	1 019
	Nombre d'emprunteurs actifs	0	79	170	139	103
	Nombre d'épargnants volontaires	0	1 085	1 030	1 026	1 019
	Encours de crédit en US\$	#DIV/0!	44 460,91	74 460,20	67 983,14	59 891,70
	Épargne volontaire (y compris DAT)	#DIV/0!	34 202,69	43 249,89	46 244,86	44 141,00
	Total Épargne	#DIV/0!	50 095,23	43 249,89	46 244,86	44 141,00
	% femmes "emprunteurs actifs"	#DIV/0!	87,34%	88,24%	97,12%	96,12%
	% femmes"épargnants volontaires"	#DIV/0!	76,68%	72,82%	66,67%	64,38%
Niveau de pauvreté des clients						
	Encours de crédit moyen par emprunteur	#DIV/0!	562,80	438,00	489,09	581,47
	Épargne moyenne par épargnant (\$US)	#DIV/0!	46,17	41,99	45,07	43,32
	Encours de crédit moyen par emprunteur/PNB	#DIV/0!	70,35%	54,75%	61,14%	64,61%
	Épargne moyenne par épargnant/PNB (\$US)	#DIV/0!	5,77%	5,25%	5,63%	4,81%
Qualité du portefeuille						
	PAR > 30 jours	#DIV/0!	80,73%	7,34%	9,21%	7,97%
	Taux de couverture du risque	#DIV/0!	0,00%	58,96%	46,55%	120,57%
	Taux de radiation de prêts	#DIV/0!	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Viabilité et pérennité						
	Autosuffisance opérationnelle	#DIV/0!	3,88%	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
	Autosuffisance Financière	#DIV/0!		0,00%		#DIV/0!
Efficience et productivité						
	Ratio de charges d'exploitation/Actif	0,00%	17,23%	0,00%	0,00%	0,00%
	Coût par client actif	#DIV/0!	14,45	0,00	0,00	0,00
Indicateurs de performances financières						
	Rendement retraité des actifs (RRA)	#DIV/0!		-4,21%		Report 2008
Objectifs						
	Prévision	2008	2009	2010	2011	
	Nombre d'agences		4	3	4	
	Nombre de clients actifs		782	2 600	3 000	
	Nombre d'emprunteurs actifs		782	1 000	1 500	
	Nombre d'épargnants volontaires		2 142	2 600	3 000	
	Pourcentage de femmes (clients actifs)		82,00%	80,00%	80,00%	
	Encours brut de prêts (US\$)		119 653	0	0	
	PAR > 30 jours (%)		5,00%	7,50%	5,00%	
	Encours de crédit moyen par emprunteur/PNB		153,00%	0,00%	0,00%	
	Autosuffisance opérationnelle		0,00%	100,00%	120,00%	
	Autosuffisance Financière		0,00%	85,00%	105,00%	
	Coût par client actif		0,00	0,00	0,00	
	Retraitements analytiques	31 Dec 2009	30-juin-09	31 Dec 2008		
	Charges d'Exploitation non retraitées	0	0	Report 2008		
Retraitement au titre de l'inflation						
	Montant moyen des fonds propres	75 000	0	Report 2008		
	Montant moyen des immobilisations	10 083 770	5 041 885	Report 2008		
	Inflation*(moy.fonds propres - moy. immob.)	0	-504 189	Report 2008		
Retraitement du coût des ressources subventionnées						
	Taux de base des ressources*mt. moy. des Dettes	0	2 340 187	Report 2008		
	(b) - coût réel des ressources	0	2 340 187	Report 2008		
Retraitement des subventions en nature						
	Personnel (Assistance technique)					
	Autres subventions en nature (formation, fourniture..)					
	Total des Subventions en nature	0	0	Report 2008		
	Charges d'Exploitation retraitées	0	1 835 999	Report 2008		
	Résultat d'Exploitation retraité	0	-1 835 999	Report 2008		

Information de sorties		2009				2008
Pays	Guinée Bissau	Indicateurs Trimestriels				Annuel
IMF	NIMBA	T4	T3	T2	T1	2008
Devise	XOF	31-déc	30-sept	30-juin	31-mars	31-déc
Portée et Échelle						
	Nombre d'agences	4	4	3	3	4
	Nombre de clients actifs	1 022	1 012	1 779	1 740	1 722
	Nombre d'emprunteurs actifs	199	535	429	461	466
	Nombre d'épargnants volontaires	831	826	988	955	936
	Encours de crédit en US\$	35 041,83	43 050,42	75 000,00	36 694,43	40 480,16
	Épargne volontaire (y compris DAT)	41 982,34	41 391,67	55 097,39	34 312,86	56 306,96
	Total Épargne	57 970,58	60 129,33	81 693,14	53 945,73	76 108,53
	% femmes "emprunteurs actifs"	23,12%	45,98%	99,07%	45,55%	91,20%
	% femmes "épargnants volontaires"	49,34%	46,13%	40,49%	41,36%	33,76%
Niveau de pauvreté des clients						
	Encours de crédit moyen par emprunteur	176,09	80,47	174,83	79,60	86,87
	Épargne moyenne par épargnant (\$US)	69,76	72,80	82,69	56,49	81,31
	Encours de crédit moyen par emprunteur/PNB	22,01%	10,06%	21,85%	9,95%	9,65%
	Épargne moyenne par épargnant/PNB (\$US)	8,72%	9,10%	10,34%	7,06%	9,03%
Qualité du portefeuille						
	PAR > 30 jours	32,41%	10,79%	7,80%	16,18%	30,05%
	Taux de couverture du risque	80,59%	323,37%	90,93%	69,35%	74,67%
	Taux de radiation de prêts	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Viabilité et pérennité						
	Autosuffisance opérationnelle	128,75%	196,32%	35,02%	27,00%	25,53%
	Autosuffisance Financière	31,01%		65,17%		#DIV/0!
Efficience et productivité						
	Ratio de charges d'exploitation/Actif	17,06%	3,95%	45,74%	64,34%	82,63%
	Coût par client actif	5,62	2,87	29,83	28,15	23,51
Indicateurs de performances financières						
	Rendement retraité des actifs (RRA)	-34,82%		-40,73%		Report 2008
Objectifs						
	Prévision	2008	2009	2010	2011	
	Nombre d'agences		4	3	4	
	Nombre de clients actifs		1 000	1 500	3 000	
	Nombre d'emprunteurs actifs		450	1 000	1 700	
	Nombre d'épargnants volontaires		955	1 300	2 500	
	Pourcentage de femmes (clients actifs)		70,00%	70,00%	70,00%	
	Encours brut de prêts (US%)		0	0	0	
	PAR > 30 jours (%)		10,50%	7,50%	5,00%	
	Encours de crédit moyen par emprunteur/PNB		0,00%	0,00%	0,00%	
	Autosuffisance opérationnelle		75,00%	100,00%	120,00%	
	Autosuffisance Financière		60,00%	85,00%	110,00%	
	Coût par client actif		0,00	0,00	0,00	
Retraitements analytiques		31 Dec 2009	30-juin-09	31 Dec 2008		
Charges d'Exploitation non retraitées		2 504 555	12 469 250	Report 2008		
Retraitement au titre de l'inflation						
Montant moyen des fonds propres		7 665 258	8 917 500	Report 2008		
Montant moyen des immobilisations		3 067 883	3 074 321	Report 2008		
Inflation*(moy.fonds propres - moy. immob.)		459 738	584 318	Report 2008		
Retraitement du coût des ressources subventionnées						
Taux de base des ressources*mt. moy. des Dettes		5 141 194	6 078 691	Report 2008		
(b) - coût réel des ressources		5 113 194	6 078 691	Report 2008		
Retraitement des subventions en nature						
Personnel (Assistance technique)						
Autres subventions en nature (formation, fourniture..)						
Total des Subventions en nature		0	0	Report 2008		
Charges d'Exploitation retraitées		8 077 487	19 132 259	Report 2008		
Résultat d'Exploitation retraité		-4 852 854	-14 764 946	Report 2008		

Annexe 2 : Budget PAED 2008 (CPAP 2008-2012)

ACTIVITES PLANIFIEES	PARTIE RESPONSABLE Agences de mise en œuvre (prestataires de services, ONG, consultants...)	BUDGET PLANIFIE		
		Source des fonds	Description (Atlas budget account)	Montant total par activité
<u>Fourniture des services de micro-finance de qualité et de façon durable au profit des pauvres assurée.</u>				
Indicateurs : Degré de diversification des services de micro finance; Nombre de bénéficiaires des services de micro finance; Nombre de femmes et de jeunes ou d'associations de jeunes et de femmes appuyées en vue du développement d'une activité génératrice				
Base de référence : Accès limité des plus pauvres aux services de micro finance; faible capacité de contrôle des activités des IMF par le CADESCP.				
<u>Cible 1: Développement des capacités de 8 IMF et de leur association assuré.</u> Erreur ! Aucune entrée de table des matières n'a été trouvée.				
<u>Indicateur: Nombre d'IMF bénéficiaires d'une formation complète dans le domaine de la gestion des MF et dans l'utilisation de systèmes d'informations sur les IMF</u>				
Assistance technique pour assurer le développement des capacités des 4 IMF sélectionnées avec pour objectifs entre autres, dont:	PNUD/FENU/CADESPC		72 100 (Services contrat)	120 000,00
- Apporter l'appui nécessaire aux IMF sélectionnées pour l'élaboration des business plans		TRAC1		
- Apporter l'appui nécessaire aux IMF sélectionnées pour l'élaboration/actualisation des manuels de procédures administrative et comptable)				
- Appuyer les IMF sélectionnées dans l'élaboration et mise en œuvre de stratégies de mobilisation de ressources				
- Appuyer les IMF sélectionnées dans l'actualisation régulière de leurs états financiers				
- Produire des rapports réguliers de suivi-évaluation de l'activité des IMF sélectionnées y compris pour celles qui opèrent au niveau local				
- Faciliter les activités du CADESCP dans le domaine de la surveillance et contrôle des activités des IMF			71 200 (Consultation internationale)	2000
- Appuyer la formation sur le tas des IMF sélectionnées			71 300 (Consultation nationale)	9000
Évaluer les 4 IMF qui feront l'objet d'appuis en vue de leur renforcement des capacités.	PNUD/FENU/CADESPC	FENU	71600 Travel	1000
Assurer la fourniture des lignes de crédit aux IMF sélectionnées. (121)	FENU	FENU	72600 (Grant)	90 000

Appui à la Consolidation des capacités de RECOP	FENU/RECOP/PNUD			
		TRAC1	71300 (Consultant)	8000
		TRAC1	71600 (Travel)	2000
		TRAC1	72100 (Service contrat)	19000
		FENU	72100 (Service contrat)	4000
Sous-total du produit 1				255 000

Cible 2: Développement des capacités du CADESPC dans le domaine de la surveillance et du contrôle des activités des IMF assuré.				
Indicateur: # d'agents formés dans le domaine de la surveillance et du contrôle des activités des IMF ainsi que dans l'utilisation du système d'information et de suivi des activités des IMF.				
Former les agents du CADESPC dans le domaine de la surveillance et le contrôle des activités des IMF	PNUD/FENU/CADESPC	FENU	71 300 (Consultation nationale)	3000
			72 100 (Services contrat)	6500
Appuyer les missions de surveillance des activités des IMF et le fonctionnement de CADESP	PNUD/FENU/CADESPC	FENU	71 600 (Mission)	10000
			72100 (Service Contrat)	6500
Renforcer le système de collecte et traitement de données	PNUD/FENU/CADESPC	FENU		
			71600 (Travel)	4000
Sous-total du produit 2				30 000



Annexe 3 : Termes de référence

en vue du recrutement d'un Consultant National pour l'évaluation du projet Micro-finance

Lieu :	Bissau
Titre fonction :	2 consultants (Consultant International et National)
Date limite d'application :	28 mai 2010
Type de contrat :	SSA
Durée de consultance :	25 jours ouvrables
Langue requises :	Français/Portugais

Contexte Général

Compte tenu de la faible performance de l'économie Bissau-guinéenne, le secteur financier a des difficultés pour émerger. En effet, on note seulement l'existence de 4 banques. Il s'agit de la Banque de l'Union (BDU), de la Banque de l'Afrique occidentale (BAO), de la banque Régionale de Solidarité (BRS) et de l'Ecobank. Toutefois, cette situation est encourageante comparativement à celle de 2003 où on ne comptait qu'une seule banque.

Le nombre restreint de structures bancaires et l'état de précarité ne permettent pas l'accès des populations aux services financiers bancaires. La conjugaison de ces éléments a favorisé le développement du secteur de la micro-finance. C'est en 1990 que les premières opérations ont débuté sous la houlette des organisations non gouvernementales et les associations de la société civile à but non lucratif. Leur objectif était de satisfaire les besoins des populations pauvres et à faibles revenus en leur proposant des services adaptés à leurs besoins. Les principaux services offerts sont l'épargne et le crédit. Selon le recensement des structures de micro-finance de 2002, on dénombre 26 institutions intervenants dans le système d'épargne et de crédit (15), le système de crédit direct (2) et les projets à volet crédit (9). Ces structures comptent environ 30 000 bénéficiaires et plus 75.000.000 FCFA de crédit ont été octroyés.

Vu l'importance de ce secteur, des lois ont été élaborés et un mécanisme de contrôle a été mis en place. Ce mécanisme a été renforcé et est devenu la Cellule d'Appui au Développement Economique Solidaire Epargne et Crédit (CADESPC) dont les attributions sont les suivantes :

- contribuer à la création d'un environnement favorable à l'émergence et au développement des réseaux mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit ;
- mettre en place un plan d'appui au développement des réseaux d'épargne et de crédit ;
- coordonner et harmoniser les actions des différents intervenants sur le terrain ;
- concevoir et exécuter un programme d'information et de sensibilisation ;

- établir dans le cadre de ses contrôles, des rapports périodiques dans lesquels elle informe le Ministre des Finances de la situation financière et des performances des IMF ;
- organiser la collecte, le traitement et la diffusion des informations statistiques concernant l'ensemble du secteur.

Bien que le secteur de la micro-finance ait des atouts non négligeables, il est à noter des contraintes liées au climat socio-économique du pays et également leurs modes opératoires. C'est dans ce cadre que le Gouvernement avec l'appui du PNUD et FENU a décidé d'apporter un soutien à ce secteur. Cela s'est concrétisé par la mise en place d'un Programme d'Appui à l'Emergence et au Développement de la Micro-finance (PAED/MF) couvrant la période 2005-2007. L'objectif du PAED était de contribuer à l'amélioration de manière durable de la situation socio-économique des populations, à travers une offre de produits et de services de qualité. Plus spécifiquement, il visait à :

- contribuer à l'amélioration de l'environnement du secteur de la micro-finance par la diffusion et par l'adoption des pratiques optimales au niveau des principaux acteurs (Gouvernement, Banque centrale, CADESPC, RECOP/MF, Opérateurs Techniques) ;
- favoriser et accroître l'accès à des services financiers aux pauvres et aux populations à faibles revenus pour les aider à développer des activités génératrices de revenus, en appuyant le développement d'institutions de micro-finance viables ;
- rechercher des partenariats et des collaborations avec des entités et organisations intervenant dans le secteur de la micro-finance.

Pour l'opérationnalisation de ce projet, trois axes stratégiques ont été définis, à savoir :

- favoriser la diffusion et l'application des pratiques optimales de micro-finance par des actions de formation, d'appui-conseil notamment dans les domaines de la réglementation, de la surveillance, de l'information et des outils de gestion pour l'atteinte par les IMF de la viabilité et de la pérennité ;
- investir dans les IMF prometteuses : celles ayant au départ, le potentiel de devenir, avec l'appui du Programme, des leaders dans le marché ;
- construire des partenariats et collaborations solides avec des acteurs intervenant dans le secteur pour ultérieurement investir dans le développement du secteur.

Après trois années de réalisation (2005-2007), des progrès ont été enregistrés dans le domaine de la micro-finance. Pour ne pas anéantir tous les efforts accomplis, les parties prenantes ont convenu de proroger d'une année le programme. Cette prorogation devait permettre l'élaboration de la stratégie nationale de la micro-finance et de son plan d'action, la poursuite de la mise en œuvre des activités, la préparation de la deuxième phase du programme et la mobilisation des ressources pour l'exécution de la stratégie nationale de la micro-finance.

Au terme de 4 ans de mise en œuvre du PAED/MF, une évaluation finale s'avère nécessaire afin d'apprécier le niveau d'atteinte des résultats escomptés.

1. Objectifs de la Mission

L'objectif principal de cette évaluation finale est d'examiner le niveau d'atteinte des résultats du programme, particulièrement à :

- montrer dans quelle mesure la formulation du programme ainsi que l'approche utilisée sont pertinentes pour la satisfaction des besoins identifiés ;
- mettre en exergue l'apport du projet dans la réalisation des missions et stratégies du PNUD ;
- examiner les progrès atteints dans la réalisation des produits escomptés en faisant ressortir les forces et les faiblesses ;

- faire une analyse coût-efficacité ; En d'autres termes, les résultats ont-ils été atteints avec des ressources raisonnables ?
- examiner les actions entreprises pour la pérennisation des interventions et faire des propositions. Les résultats obtenus sont-ils durables après la fin du projet ?
- analyser l'apport du programme dans la réalisation des effets positifs à long terme ;
- examiner la contribution du programme dans la promotion de l'équité et de l'égalité de genre ;
- faire ressortir les leçons apprises de la mise en œuvre de la première phase du programme et proposer des recommandations pour la deuxième phase.

2. Méthodologie

La méthodologie consistera à réaliser une revue documentaire sur le secteur de la micro-finance. Le consultant devra conduire des entretiens approfondis avec les parties prenantes (l'équipe du projet, le Ministère des Finances, la CADESPC, les réseaux ayant bénéficié d'un soutien, les banques, les institutions de micro-finance, le PNUD, etc.). Une liste, non exhaustive des documents qui seront fournis au consultant figure en annexe.

3. Expertise requise et composition de la mission

L'évaluation sera conduite par un consultant international, expert de haut niveau dans le domaine de l'évaluation des projets/programmes (au moins 5 ans) et ayant une bonne connaissance de la micro-finance. Il doit être titulaire d'un diplôme supérieur en sciences sociales ou en économie (BAC+5) avec une spécialisation en micro-finance. Chef de la mission, il/elle sera responsable de la production du rapport final. Il/elle sera appuyé par un consultant national, ayant une maîtrise en sciences sociales ou en économie (BAC+4) spécialisé en micro-finance et une connaissance approfondie du paysage bancaire et financier en Guinée-Bissau.

Le consultant international et le consultant national doivent être hautement qualifié, et avoir assumé des responsabilités importantes dans le domaine de l'évaluation et le secteur de la micro-finance. Ils doivent avoir une bonne maîtrise des techniques participatives et autres approches de collecte et d'analyse des données relatives au secteur de la micro-finance ; et une bonne capacité rédactionnelle en français. Ils seront recrutés pour leur capacité d'analyse, de réflexion et de conception. Les consultants doivent avoir une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dont deux ans dans la micro-finance.

Le consultant national travaillera sous la supervision du consultant international. Ces principales tâches seront définies par ce dernier.

4. Produits attendus

Le consultant doit :

- rédiger une version préliminaire du rapport d'évaluation en prenant pour base les objectifs et les orientations méthodologiques susmentionnées et le soumettre au comité technique de suivi pour avis et observation ;
- prendre en compte les observations du comité de suivi et de l'Unité régionale Micro-finance du FENU afin de proposer une mouture finale du rapport d'évaluation ;
- fournir au comité technique de suivi une copie sur papier (3 exemplaires) et sur support numérique du rapport.

5. Equipe de gestion et chronogramme de la mission

Sous la direction de la Représentante Résidente adjointe au Programme et de la supervision directe du Chargé de Programme, le consultant sera soutenu par un comité technique de suivi, supervisé par le

Responsable Suivi et Evaluation du PNUD. Comprenant tous les intervenants du projet, ce comité conduit toutes les phases de l'élaboration du rapport d'évaluation. Il consigne les amendements retenus à l'issue de l'examen de la version préliminaire du rapport du consultant et les met à la disposition de ce dernier pour exploitation. Le comité de suivi valide la deuxième version préliminaire du rapport d'évaluation et le soumet à l'appréciation de tous les «porteurs d'enjeux» c'est-à-dire tous les acteurs dont les intérêts peuvent être affectés par la suite à donner à cette évaluation. Le rapport final est validé au cours d'un atelier regroupant ces derniers. Les consultants travailleront également en étroite collaboration avec l'Unité Régionale de Micro-finance du FENU basée à Dakar.

6. Durée de la mission

La mission d'évaluation durera 25 jours répartis comme suit :

- Briefing et documentation à Bissau (Gouvernement, PNUD, Projet, etc.) : 4 jours ;
- Visite sur le terrain : (05 jours) ;
- Rédaction du rapport : 10 jours ;
- Débriefing à PNUD (2 jours) ;
- Finalisation du rapport : 3 jours (chef de mission).

Le consultant international devra disposer de ressources humaines suffisantes pour réaliser la mission dans le temps imparti.

6. Documentation

- Document de Projet et l'amendement au programme;
- Plans de travail détaillés du programme ;
- Rapports de séances du Comité de Pilotage ;
- Rapports d'activité et autres rapports d'avancement du programme ;
- Rapports de l'Unité Régionale de Micro-finance du FENU ;

Toute autre documentation utile dans le cadre de la mission.

Mission d'Evaluation Finale du PAED-Microfinance

Annexe 4 : Programme de travail de la mission d'évaluation

Bissau, du 14 septembre au 18 octobre 2010

Nombre de jour	Heure	Activités	Responsable
Mardi 14 septembre			
01		- Arrivée à Bissau - Finalisation du plan de travail et définition de stratégie pour sa mise en œuvre	
Mercredi 15 septembre			
01	09h00 – 11h00	Prises de contact et revue documentaire Prise de contact avec la Direction du PNUD	Consultant/PNUD
	11h00 – 18h00	- Collecte, analyse et exploitation de la documentation pertinente - Séance de travail avec le Chargé de programme PNUD	Consultant, Rép.MF/Coordonnateur projet, Charge du Programme
Jeudi 16 septembre			
01	9h00 – 13h00	Revue, analyse et exploitation de la documentation pertinente	Consultant et Rép.MF
	14h00 – 17h00	Revue, analyse et exploitation de la documentation pertinente	Consultant et Rép.MF
Vendredi 17 septembre			
01	8h30 – 11h00	Prise de contact avec Ministères impliqués - Prise de contact avec le Ministre des Finances - Prise de contact avec le Ministre de l'Economie	Consultant et Rép.MF
	14h00 – 17h00	Revue, analyse et exploitation de la documentation pertinente	
		Revue, analyse et exploitation de la documentation pertinente	Consultant et Rép.MF
Lundi 20 septembre			
01	9h00 – 10h00 10h00 – 11h00	Séances de travail avec structures IMF partenaires - ADIM - DIVUTEC	Coordonnateur projet /Consultant et Rép.MF

	11h00 – 12h00	NIMBA	
	15h00 – 16h00 16h – 17h00	- AMID - Associação Profissional dos Sistemas Financeiros Descentralizados da Guiné-Bissau (AP-SFD/GB)	Coordonnateur projet /Consultant et Rép.MF Coordonnateur projet /Consultant et Rép.MF
Mardi 21 septembre			
02	9h00-13h00	Prise de contact avec les partenaires potentiels du PAED - BCEAO - Union Européenne - Banque Mondial - Banque Africaine de développement	Consultant et Rép.MF
	15h00	Séance de travail avec CADESPC/UG-PAED	Consultant et Rép.MF
Mercredi 22 septembre			
	09h00 – 13h30	Visite des banques - BAO - BDU - BRS - Associação Profissional de Bancos e Estabelecimentos Financeiros (APBEF)	Consultant et Rép.MF
	14h30-17h00	- SNV * FAS * CAF - AIFA/PALOP	Consultant et Rép.MF
Jeudi 23 Septembre			
09h00 – 12h00	Visite des agences des SFD à l'intérieur Quinhamel – ADIM		Coordonnateur /Consultant et
14h00 – 17h00	Bula – NIMBA		Coordonnateur /Consultant et
Vendredi 24 septembre			
09h00 – 12h00	Bafata – DIVUTEC		Coordonnateur /Consultant et
14h00 – 17h00	Gabu – DIVUTEC		Coordonnateur /Consultant et
Lundi 27 septembre au 07 octobre 2010			
08		Rédaction draft préliminaire rapport d'évaluation	Consultant
Mardi 12 octobre			
01	09h00-12h00	Débriefing avec le PNUD	Consultant, charge du Prog. et Rép.MF
	14h00-17h00	Débriefing avec les partenaires	Coordonnateur Projet/Charge Prog, Consultant et Rép.MF
13 au 15 octobre			
04		Prise en compte des observations/commentaires reçus et finalisation du rapport d'évaluation	Consultant
18 octobre			
01	10h – 12h00 15h30	- Remise du rapport final d'évaluation - Retour consultant	Consultant

Annexe 5 : Liste des personnes rencontrées

N°	Institutions	Nom des personnes rencontrées
1	PNUD	- Giussepina Mazza, Représentant Résident - Lalao Raharisoa, Représentant Résident Adjoint /programme - Amadu Bailo Camara, Chargé programme Microfinance - Mathurin Boue Irie, Suivi et Evaluation
2	Unité de gestion /FSMFQD PAED	- Suleimane Seidi, Responsable (Coordonnateur) - Baldé Mali, Assistant au coordonnateur
3	Ministère des finances	-Jose Carlos Varela Casimiro, Secrétaire d'Etat au Tresor -Julio Correia, Conseiller du SET
	Ministère de l'Economie	-Helena Nosoline Embalo, Ministre -
3	CADESPC	- Wilqueia Seminate, Coordonateur a.i. - Mamadu Iaia Djalo, Responsable Réglementation - Edson E. B. B. Lopes, Gestion des bases de données - Benedito Pio S. da Gama - Responsable de suivi des IMF
4	Association Professionnelle des SFD (AP-SFD/GB) ex-RECOP	- Cherno Adulai Balde, Directeur Executif - Domingos A. da Silva, Resp. Administration
5		
	IMF's	IMF's
6	ADIM	-Mamadu Seca, Président du Conseil d'Administration - Ana Bela Saiegh, Vice-PCA -Carimo Camara, Directeur Executif
7		
8	NIMBA	- Sergio Resende Costa, PCA -Thérèse, Directrice Caisse - Oscar, comptable - Fatima, caissière - Odette, Secrétaire
9	DIVUTEC	- Antonio Madiu Embalo, Directeur Executif - Malam Sahn, Controller Interne-
	Visites de terrain	
11	ADIM-Quinhamel	- Bafode injai, Chef d'AGENCE Carlos Aussa, Client- Commerce Maria Luisa Dju, Client- Vendeuse de Poisson Djibi Uri Culubali, Client- Vendeuse Ouille Palme Domingos Bill Vieira, Client- Professeur Nicandro Jose Ca, Client- Mecanicien Adetinho Chiquinho Dias, Client- Masson Alfredo Raimundo da Costa, Client Alfa Umaru Ba, Client-Commerce Guilhermina Landim, Client Commerce
12	DIVUTEC-BAFATA	- Elga Embana, Gerent de la caisse - Umo Queta, Agent de credit - Rubi Tcham, Client- President Comite credit - Dado Embalo, Client-Commerce - Braima Djante, Client- Resp. Marche - Mariama Balde, Client - Cumba Sidibe, Client-Commerce

		- Djenabu Djau, Client-Commerce - Nene Djalo, Client-Commerce - Binta Djalo, Client-Commerce - Assanato Bari, Client-Commerce - Fatumata Tcham, Client-Commerce - Mamadu Alimo Balde, Client-Commerce - Aissatu Balde, Client-Commerce - MariamaBari, Client-Commerce - Mamadu Abdulai, Debiterie - Abdurahim Djalo, Client-Commerce - Adul Carimo Djalo, Client-Commerce - Adulai Balde, Client-Commerce
	DIVUTEC-GABU	- Arsenia Bringa- Chef d'agence - Luzia a. Nhaga- Agent de Credit - Mariama Djalo, Client-Commerce - Cadidjato Djalo, Client-Commerce - Mariama So, Client-Commerce - Mamadu Sirem Ba, Client-Commerce - Ramatula Balde, Client-Commerce - Fatumata Darame (Dirna), Client-Commerce - Mariama Balde, Client-Commerce - Vitorina Aissatu Jalo, Client-Commerce GROUPEMENTS FEMININS (3) du VILLAGE DE SINTHIOUR KAADA (8 km de Gabu) - Sitafa Seidi, Secrétaire des 3 Groupements. - Djiba Culubali, Presidente « Fonda-Hua » - Fatumata Sidibe, Presidente “Alla Wallu” - Ansata Camara, Presidente a.i.“Yata mere” - Ansata Saco - Alfa Ahmadu Seidi (Chef de village et Imam)
ONG ET Projets intervenant dans le secteur		
13	SNV	- Aua Embalo, Conseillère junior en Microfinance
Banques		
18	BCEAO	- Degol Mendes, Chef service Microfinance - Aniza Sanha, chef section IMF - Removille L. da Cruz, section IMF - Francisco Fernandes, section IMF
19	BAO	-Jorge Costa, DG adjoint- Directeur Operations -Carlos F. Martins, Conseiller Direction General
20	BRS	- Zeinada Lopes CASSAMA, Directrice Général-
21	BDU	- Souleymane Keita, Directeur Général -Alanam Gomes, Directrice exploitation
	Association Professionnelle des Banques et Etablissements Financiers (APBEF)	-Souleymane Keita, President -Auzenda Cardoso,Secrétaire Permanente
Partenaires potentiels du PAED		

22	Banque Africaine de Développement	- Ansumane Mané, Coordonnateur BPN - Albino Tchernon Embalo, Assistant administratif
23	Banque Mondiale	- Carmen Pereira, Assistant d'équipe
24		-
25		-