

**République Démocratique du Congo (RDC)**  
**Programme des Nations Unies pour le Développement**  
**(PNUD)**  
**Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU)**  
**Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)**  
**Ministère français des Affaires Étrangères et Européennes**  
**(MAEE)**  
**Épargne Sans Frontières (ESF)**

## **Évaluation fin de programme**

**Programme d'Appui au Secteur de la Microfinance**  
**en RDC (PASMIF)**

**Note : Cette évaluation est une évaluation  
indépendante et n'engage que ces auteurs.**

**Par**

**Pierre Larocque, chef de mission**  
**Dambaye, Isidore Yedjimadji, consultant international**  
**Ephraïm Balemba, consultant national**

**Décembre 2009**

## TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES .....	ii
LISTE DES ACRONYMES .....	iv
1 RÉSUMÉ DE L'ÉVALAUTION .....	v
2 PRÉSENTATION DE LA MISSION.....	1
2.1 Résumé des termes de référence .....	1
2.2 Composition de la mission .....	1
2.3 Programme de la mission .....	2
2.4 Méthodologie de l'évaluation.....	2
3 CONTEXTE PAYS .....	3
3.1 Contexte économique .....	3
3.2 Contexte politique : .....	4
3.3 Évolution du Secteur de la microfinance depuis 2006.....	4
4 PRÉSENTATION DU PROJET .....	6
4.1 Historique du Projet .....	6
4.2 Description du programme.....	6
5 PERTINENCE DU PROGRAMME ET DE SA CONCEPTION.....	10
5.1 Liens avec les orientations de l'État congolais et des organismes des Nations Unies .....	10
5.2 Pertinence des objectifs et des résultats .....	10
5.3 Reformulation du projet en 2007 .....	11
5.4 Arrimage avec le MPME.....	11
5.5 Relations entre les résultats et les activités .....	12
5.6 Identification des risques.....	12
5.7 Budget .....	12
5.8 Autres points .....	13
5.9 Concordance avec la déclaration de Paris pour l'aide au développement ....	13
6 EFFICACITÉ (RÉSUTATS).....	14
6.1 Résumé des résultats .....	14
6.2 Résultats 1 .....	15
6.3 Résultat 2.....	16
6.4 Résultat 3.....	18
6.5 Résultat 4.....	18
6.6 Résultat 5.....	21
6.7 Résultat 6.....	22
6.8 Résultat 7.....	32
6.9 Résultat 8.....	33

7	EFFICIENCE.....	35
7.1	Efficienc globale du PASMIF .....	35
7.2	Efficienc Macro-Méso.....	38
7.3	Efficienc Micro.....	40
8	IMPACTS PRÉVISIBLES .....	49
8.1	Impacts sur le secteur .....	49
8.2	Impacts sur les OMF .....	50
8.3	Impact sur les usagers et bénéficiaires .....	50
9	PÉRENNITÉ.....	51
9.1	Pérennité des résultats .....	51
9.2	Pérennité des actions du FPM .....	52
9.3	Institutionnalisation du FPM.....	53
10	PRINCIPALES CONTRAINTES AYANT AFFECTÉ LES RÉSULTATS .....	54
10.1	Facteurs externes .....	54
10.2	Facteurs liés au programme .....	55
11	POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DU PNUD ET DU FENU .....	55
12	GRANDES CONCLUSIONS ET LEÇONS APPRISES .....	56
13	RECOMMANDATIONS .....	58
	Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées ou contactées.....	61
	Annexe 2 : Documents consultés .....	64
	Annexe 3 : Situation budgétaire par Bailleurs de fonds .....	66
	Annexe 4 : Analyse des délais pour les subventions et les prêts .....	67
	Annexe 5 : Fiche par OMF rencontré .....	68

## LISTE DES ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne du développement international
AFD	Agence française de développement
ASBL	Association sans but lucratif
ATR	Assistant Technique Régional
BCC	Banque centrale du Congo
BIFSA	Building Inclusive Financial Sector Approach
BM	Banque mondiale
CAPAF	Programme renforcement de capacité pour l'Afrique de l'Ouest
CGAP	Groupe Consultatif d'Assistance aux Pauvres
CI	Comité d'Investissement
CNM	Comité Nationale de la Microfinance
Coopec	Coopérative d'Épargne et de Crédit
CP	Comité de Pilotage
CTB	Coopération Technique Belge
CTR	Conseiller Technique Résident
DPP	Document de Programme de Pays
DSCRIP	Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
ÉCO-REC	Commission de l'Économie et de la Reconstruction
ESF	Épargne Sans Frontière
ESGC	Enterprising Solution Global Consulting
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FMI	Fonds Monétaire International
FPM	Fonds de Promotion Microfinance
GTM	Groupe de Travail en Microfinance
GTZ	Coopération allemande
IMF	Institution de microfinance
INS	Institut National de la Statistique
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Coopération financière allemande)
MAEE	Ministère des Affaires Étrangères et Européennes
MINIFIN	Ministère des Finances
MPME	Ministère des Petites et Moyennes Entreprises
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMF	Opérateur de Microfinance
PAP	Programme d'Action Prioritaires
PASMIF	Programme d'appui au secteur de la microfinance
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays Moins Développé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSF	Prestataires de Service Financiers
PST	Prestataire de Services Techniques
RDC	République démocratique du Congo
RIFIDEC	Regroupement des Institutions du Système de Financement Décentralisé du Congo
SARL	Société par Actions à Responsabilité Limitée
SDM	Sous Direction Microfinance (Banque Centrale du Congo)
SFD	Système Financier Décentralisé, réunissant les OMF
SNMF	Stratégie Nationale de Microfinance
SPRL	Société de Personnes à Responsabilité Limitée
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
URM	Unité Régionale Microfinance
USAID	Coopération américaine

# 1 RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

## Contexte de la mission

La mission d'évaluation s'est tenue en RDC du 9 novembre au 6 décembre 2009. La mission a rencontré les acteurs du PASMIF dans le Nord et Sud Kivu, au Bas-Congo et dans la région de Kinshasa. Des OMF<sup>1</sup>, des faîtières, des ONG, des représentants du FPM<sup>2</sup> et de PNUD ont été rencontrés dans les régions. Puis, des entrevues ont eu lieu à Kinshasa avec les représentants des partenaires congolais (MPME, BCC, MINIFIN, RIFIDEC)<sup>3</sup>. La mission s'est également entretenue avec le FENU et le PNUD. La KfW et ESF<sup>4</sup> ont été contactés par voie électronique. Enfin, d'autres bailleurs de fonds impliqués en microfinance ont été rencontrés (BM, AFD, ACIDI). Le personnel du FPM, des représentants d'ESGC<sup>5</sup> et le personnel affecté au PASMIF, dont l'ex-CTR<sup>6</sup>, ont également été interviewés.

Comme le suggéraient les termes de référence, la mission a utilisé les quatre axes habituels d'évaluation. À ces considérations, il était également demandé de donner des avis sur les chances de pérennité du programme, les principales contraintes rencontrées, le positionnement du FENU et du PNUD dans le secteur et finalement les conclusions, les leçons apprises et les recommandations de la mission.

---

<sup>1</sup> OMF : Opérateurs de microfinance

<sup>2</sup> FPM : Fonds de Promotion de la Microfinance

<sup>3</sup> MPME : Ministère de la Petites et Moyennes Entreprise, BCC : Banque Centrale du Congo, MINIFIN : Ministère des Finances, RIFIDEC : Regroupement des Institutions du Système de Financement Décentralisé du Congo

<sup>4</sup> ESF : Épargne Sans Frontière

<sup>5</sup> ESGC : Entreprising Solution Global Consulting

<sup>6</sup> CTR : Conseiller Technique Résident

## Contexte de la réalisation du programme

Les principaux facteurs économiques et politiques qui ont influencé le déroulement du programme ont été : 1) la recrudescence des troubles dans l'Est du pays; 2) le changement de gouvernement et du ministre responsable des PME; 3) la crise économique de 2008, ayant des conséquences sur les capacités de remboursement des crédits et donc sur les performances des OMF.

Sur le plan de la microfinance, malgré tout, le secteur s'est fortement développé. En effet, au cours de la période du projet, sur un échantillon de 230 OMF<sup>7</sup>, la croissance du nombre d'utilisateurs a presque doublé, s'établissant à 47% annuellement. La croissance de l'épargne a suivi plus ou moins le même rythme et celle du crédit a plus que doublé (113%). Cependant, le secteur reste peu développé, par rapport à d'autres pays du continent, avec un taux de pénétration des ménages d'à peine 5%. Il y aurait tout de même plus de 470 000 ménages qui seraient utilisateurs de la microfinance. L'octroi de crédit est essentiellement basé sur l'épargne, les OMF bénéficient de très peu de refinancement ou de capitaux propres. Le taux de rétrocession de l'épargne en crédit serait maintenant assez élevé, autour de 80%.

Au niveau national, le MPME est responsable de la promotion du secteur. Pour sa part, la BCC est responsable de l'élaboration et de l'application des lois régissant le secteur et de la mise en place des mécanismes de contrôle. Le regroupement des acteurs de la microfinance reste réparti entre un noyau associatif national (RIFIDEC) et des associations organisées au niveau provincial.

---

<sup>7</sup> Ce qui représente une très grande proportion des OMF au pays, tout au moins en termes de volume.

## Présentation du projet

En 2004, le PNUD, le FENU et le Gouvernement de la RDC ont signé les ententes concernant le PASMIF pour une période initiale de 3 ans. Le contexte sociopolitique de la RDC et les contraintes liées à la mise en place d'une collaboration entre plusieurs bailleurs de fonds (PNUD, FENU, KfW, MAEE/ESF) ont conduit à une prolongation du délai pour le démarrage et de fait à une extension de la durée du programme. Ce dispositif de mise en œuvre a abouti en fin 2006 à la création du FPM<sup>8</sup>, pour lequel la KfW a mis à la disposition 6,5 millions d'euros, spécifiquement pour le niveau Micro.

Les activités ont donc débuté en janvier 2007, par le recrutement d'ESGC, PST<sup>9</sup> pour s'occuper des appuis du programme au niveau Micro. Ensuite, le recrutement d'un CTR est intervenu en mai 2007, pour les appuis aux niveaux Macro et Méso<sup>10</sup>.

L'objectif du PASMIF était de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'inclusion financière en RDC à travers les actions suivantes: 1) le développement d'un cadre institutionnel adapté, par l'appui à l'élaboration d'une politique nationale de microfinance, l'élaboration ultérieure d'une stratégie nationale de microfinance ; 2) le développement d'un cadre économique, légal, réglementaire pour un développement harmonieux et sécurisé du secteur ; 3) le développement d'une offre pérenne, en croissance et en expansion assurée par des institutions de microfinance professionnelles, viables et bien structurées au niveau de leur association.

Les résultats attendus du programme étaient les suivants :

**R1.** La Politique Nationale et la Stratégie Nationale sont élaborées et mises en œuvre.

<sup>8</sup> FPM : Fonds de Promotion de la Microfinance

<sup>9</sup> PST : Prestataire de Services Techniques

<sup>10</sup> La mission a jugé que selon les textes le niveau Méso n'était pas de la responsabilité du PST, sauf pour les faîtières.

**R2** Des partenariats sont développés avec les autres bailleurs de fonds et investisseurs pour soutenir en synergie le secteur.

**R3.** La surveillance et le contrôle du secteur sont renforcés.

**R4.** Un cadre légal et réglementaire adapté est élaboré et diffusé.

**R5.** Le secteur a renforcé sa structuration.

**R6.** Le niveau Micro du secteur est renforcé.

**R7.** Des pratiques saines de microfinance sont diffusées et appliquées.

**R8.** Les activités de microcrédit développées par les projets d'appui aux communautés financés par le PNUD sont pérennisées.

Le PASMIF a été coordonné par un Comité de Pilotage où ont siégé les principaux intervenants tant publics que privés, ainsi que les bailleurs de fonds du programme. Une Cellule de Gestion, logée au MPME, constituant l'organe d'exécution du Programme, a été mise en place. La cellule devait être dotée d'un CTR, recruté par le PNUD et le FENU et d'un Associé au programme. Un Comité d'Investissement (CI), organe de décision sur les appuis à fournir aux OMF a été mis en place au FPM. Il devait regrouper essentiellement les contributeurs au Fonds, puisque la KfW représente le gouvernement pour les fonds qu'elle alloue.

Le budget global du PASMIF était initialement de 2,61 millions de \$US, répartis entre le FENU et le PNUD. Ces deux bailleurs ont amené, initialement, respectivement 1,55 millions de US\$ et 1,06 millions de US\$. Des contributions supplémentaires respectives de 258 427\$US et de 361 250\$US ont été accordées, afin d'assurer un cofinancement adéquat avec la KfW et pour accompagner les expériences pilotes dans le cadre du Programme Pauvreté du PNUD. Le MAEE<sup>11</sup> de France a demandé à l'ONG « Épargne Sans Frontière » de transférer au FENU et de suivre

<sup>11</sup> MAEE : Ministère français des Affaires Étrangères et Européennes

l'utilisation d'un fonds de 210 000 \$US pour renforcer les capacités de la BCC.

### **La pertinence du programme**

La mission conclue que, dans l'ensemble, le programme lui-même et sa conception étaient tout à fait pertinents. Le programme était cohérent avec les grandes politiques du Gouvernement congolais, du FENU et du PNUD et des orientations prises internationalement par la communauté de l'aide au développement. Compte tenu du faible développement du secteur en RDC, les objectifs du programme devaient permettre d'intervenir à tous les niveaux (Macro, Méso, Micro), afin de susciter un développement intégré du secteur, chaque niveau constituant un facteur de succès.

La reformulation du programme, en 2007, était nécessaire. À cause des ententes prises avec KfW, elle a permis de réviser les résultats Micro et d'y introduire le FPM, le CI et le PST. Cependant, le nouveau texte a omis de redéfinir le rôle du CTR, en présence d'un PST. Il a fallu faire des mises au point en début de projet et le problème, comme on le verra, n'a pas été véritablement réglé et a amené un manque d'efficacité, tout au long de son exécution, qui a commencé par une mauvaise appropriation des résultats par le CTR et le PST.

Le PASMIF devait s'arrimer au MPME, car une ordonnance gouvernementale indiquait clairement que la promotion du secteur faisait partie des attributions de ce ministère et il en sera encore ainsi dans l'avenir. Toutefois, il n'était pas obligatoire de positionner le CTR au ministère. Il aurait dû effectuer une coordination crédible des exécutants du programme (MPME, BCC, PST), de façon indépendante.

De façon générale, les activités formulées au Document de Projet étaient pertinentes et devaient permettre l'atteinte des résultats. Cependant, contrairement aux sept autres résultats, il n'y a pas eu d'activités définies pour le résultat No8, à savoir, la pérennisation des activités de

microfinance entreprises par le programme du PNUD.

La mission a vérifié, si tel que programmé, le PASMIF respectait la Déclaration de Paris en ce qui concerne l'aide au développement. La formulation respectait globalement cette déclaration. Comme on le verra, certains partenaires nationaux ont critiqué le manque d'appropriation et de transfert de compétences aux nationaux, dans l'exécution.

### **L'efficacité du programme**

Dans une large mesure, le PASMIF a atteint les résultats souhaités. Sur huit résultats, six sont « plutôt atteints », un est « moyennement atteint » et un autre est « peu atteint ».

**RÉSULTATS NO 1 :** Stratégie Nationale Microfinance : plutôt atteint

La Stratégie Nationale de la Microfinance (SNMF) a été élaborée et a été validée par l'ensemble des acteurs du secteur. Un processus pour la formulation (GTM<sup>12</sup>) et pour la validation a été mis en place. Cependant, elle n'a pas été adoptée par le gouvernement à cause de divergences de vue entre partenaires nationaux<sup>13</sup>. En conséquence, les actions de mise en œuvre n'ont pas démarré, notamment la mise en place du CNM<sup>14</sup>. La mission a recensé certaines faiblesses de la SNMF qui devraient être discutées avant sa mise en œuvre. Par ailleurs, il est malheureux que le PASMIF ait été considéré comme un élément fondamental de la stratégie et du plan d'action. Un projet ne doit pas être ainsi considéré comme la pierre angulaire dans une stratégie nationale.

**RÉSULTATS NO 2 :** Partenariats développés, plutôt atteint

Le programme a connu dès le départ des succès dans la recherche de partenariat, en associant la KfW et l'ONG ESF. Puis, en cours d'exécution, les partenaires ont

<sup>12</sup> GTM : Groupe de Travail en Microfinance

<sup>13</sup> Situation semble-t-il réglée.

<sup>14</sup> CNM : Comité National de la Microfinance

réussi à intéresser la Banque mondiale. Le PASMIF, par la démarche de consultation entreprise, a suscité le dialogue entre les bailleurs de fonds et a permis une certaine harmonisation.

RÉSULTATS NO 3 ET 4 : Surveillance et contrôle renforcés et cadre légal et réglementaire adapté, plutôt atteint

La BCC a réalisé son plan de travail et suite à un processus bien planifié a formulé un avant projet de loi régissant les IMF (non mutualiste). De plus, le plan avait prévu d'élaborer des mécanismes de surveillance, de contrôle, d'uniformisation (plan comptable) et de collecte d'information permettant de vérifier le respect des normes prudentielles. Les résultats sont atteints, sauf que la loi n'a pas été adoptée et le PASMIF n'a pu, comme prévu, financer les activités de sa vulgarisation. Les activités pour réaliser ces résultats ont été financées par le PASMIF, mais également par ESF/MAEE, via le FENU. D'autres bailleurs ont également financé la BCC pour l'atteinte de ces résultats. Le résultat est atteint, mais il faut constater que la législation promue par la BCC provoque un certain nombre de critiques dans le milieu. La mission ne peut donner d'avis spécialisés sur la question, mais un travail de sensibilisation sera à faire pour convaincre certains acteurs du secteur.

RÉSULTATS NO 5 : Renforcement de la structuration du secteur, peu atteint

Un processus avait été mis en place pour doter le secteur d'une association professionnelle en microfinance. Des activités ont été réalisées, mais sans résultat, car le processus a été interrompu, suite à l'information fournie par la BCC, relative à l'obligation, de par la loi, de créer une association par type d'opérateur (une pour les mutualistes et autre pour les non mutualistes), plutôt qu'une association unique. La PASMIF n'a donc pas été en mesure de contourner cette embûche. Par ailleurs, la mission croit que les acteurs du secteur doivent mener une réflexion sur le type d'association à mettre en place et

surtout sur ses attributions et son financement.

RÉSULTATS NO 6 : Le niveau Micro du secteur est renforcé, plutôt atteint

La première activité de ce volet qui consistait à appuyer les OMF à formuler leur demande de financement, à introduire ces demandes, à élaborer des plans d'accompagnement et à assurer le suivi de la mise en œuvre de ces plans d'accompagnement a atteint ses objectifs. En novembre 2009, il y avait 37 demandes d'OMF qui avaient été analysées, 17 recommandations émises pour le financement et 48 OMF ayant reçu de l'assistance technique, dépassant ainsi les objectifs du plan de travail initial. La présence des ATR<sup>15</sup> dans les provinces est de toute évidence la principale raison de ces succès.

Un deuxième objectif du FPM était l'octroi de subventions et de prêts. Cet objectif est atteint pour l'octroi de subventions, 1,8 millions \$US, mais le volume de prêts octroyés ne rejoint pas les vœux des bailleurs de fonds (306 065 \$US). On argue que les OMF n'ont pas besoin de crédit ou qu'ils n'ont pas la maturité nécessaire pour en recevoir, le marché du refinancement étant très restreint. Par ailleurs, seulement 68% des sommes autorisées et devant être versées ont effectivement été transférées aux OMF (manque de respect des conditions, retard des bailleurs de fonds). La mission a pu constater que les subventions et les prêts ont eu une incidence positive sur les OMF bénéficiaires.

Suite à l'identification des besoins et l'élaboration de mécanismes appropriés, un nombre important de formations a été dispensé. En tout, ce sont 1 967 personnes, provenant de 236 organisations différentes qui ont été formées à travers 82 sessions de formation. De plus, 63 participants ont pu bénéficier des cours à distance du PAMEF sur la gestion des coopératives d'épargne et de crédit. Les thèmes

<sup>15</sup> ATR : Assistant technique Régional

habituellement abordés ont été offerts, notamment ceux préparés par le CGAP. Le FPM a d'ailleurs reçu un prix du CGAP pour ses performances en matière de formation. Le personnel des OMF rencontrés ont reconnu la pertinence des thèmes abordés et la qualité des prestations. Un suivi des formations est généralement assuré par les ATR, ce qui permet d'assurer la mise en application des connaissances acquises lors des formations.

Une des stratégies d'appui a été de permettre aux dirigeants d'OMF de profiter de l'expérience d'autres pays du continent. Ces visites d'échanges ont eu une incidence positive sur les dirigeants et donc sur la gouvernance. On pose toutefois la question de l'efficacité, compte tenu des coûts de ces opérations.

Le FPM est intervenu également afin de mieux structurer le secteur en donnant des appuis aux prestataires locaux de services techniques (PLST) qui sont souvent les associations d'OMF et en formant les cabinets d'audit aux méthodes spécifiques de vérification des OMF. Ces PLST ont été habilités à dispenser des formations. De l'encadrement a également été fourni aux organismes faîtières des réseaux de mutuelles.

RÉSULTATS NO 7: Pratiques de microfinance diffusées, plutôt atteint

La diffusion des pratiques optimales de microfinance a été réalisée suivant les grandes lignes de ce qui était proposé au Document de Projet, même si pour le suivi ce résultat n'a pas été repris systématiquement. Des ateliers, des visites d'échange, des formations à l'étranger ont été organisés pour le personnel des ministères concernés par la microfinance, ceux de la BCC et pour les cadres du PNUD.

RÉSULTATS NO 8: Micro-crédit PNUD pérennisé, moyennement atteint

Les résultats pour la pérennisation des activités de micro-crédit menées par les programmes PNUD est mitigé. Malgré les

efforts du FPM et du CTR, le programme a eu de la difficulté à développer des stratégies pour appuyer les OMF impliqués avec cette clientèle. Il a fallu, en fin de parcours, mandater un consultant pour suggérer des solutions afin dénouer la situation. Une proposition d'appui à quatre OMF a été faite, afin d'expérimenter le Crédit Épargne avec éducation. Cette expérimentation, financée par le PASMIF, est en cours. On est confiant que cette formule produira les résultats escomptés.

## **L'efficacité du programme**

### LA COORDINATION DU PROGRAMME

Les termes de référence du CTR n'ont pas été revus, suite à l'affectation d'un PST qui devait assumer une partie des responsabilités initiales du CTR. Des précisions ont alors été apportées pour éclaircir les mandats. Cependant, les rôles et responsabilités ont été répartis sans que réellement le CTR demeure responsable de la coordination. Ce facteur a eu comme conséquence, un manque de vision globale du PASMIF et une gestion de projet scindée en trois (CTR, PST, BCC). Ce partage a également conduit à ce que certains résultats sur les huit du Document de Projet ne soient pas systématiquement repris dans les programmes d'activités des uns et des autres. Cette confusion s'est répercutée dans les plans de travail et dans les rapports.

Par ailleurs, contrairement aux autres partenaires responsables de l'exécution de volets du programme (BCC, PST), le MPME n'a pas eu à élaborer son propre plan de travail. De ce fait, les programmes du MPME et celui du CTR se sont confondus, ce qui maintenant empêche de juger de l'efficacité du MPME.

Par ailleurs, la défense des positions des acteurs privés du secteur par le CTR, surtout par rapport aux positions prises par la BCC, lui a enlevé, auprès d'elle, toute crédibilité pour assurer une coordination d'ensemble.

Les bailleurs ont donc effectué le suivi de trois projets plutôt que d'un programme.

Le Comité de pilotage a toutefois, bien joué son rôle.

Au Comité d'investissement, l'obligation que se sont donnés les bailleurs d'obtenir des consensus sur les règles complémentaires de financement, au-delà des conditions de base, ont amené un manque d'efficacité et causé des insatisfactions. Il apparaît donc que ces règles complémentaires spécifiques à chaque bailleur de fonds doivent être flexibles, afin que les orientations des uns et des autres soient respectées.

En novembre 2009, le budget du PASMIF était décaissé à près de 90%, ce qui montre bien le dynamisme des responsables du programme.

#### EFFICIENCE DES NIVEAUX MACRO ET MÉSO

Les résultats de type Macro et Méso montrent qu'en règle générale de bonnes stratégies ont été mises en place, puisque les résultats sont en bonne partie atteints. C'est le cas de la stratégie pour l'élaboration de la SNMF (GTM, processus de validation, ateliers de sensibilisation, etc.), de la réalisation du plan d'action de la BCC pour les objectifs de renforcement du contrôle et pour l'élaboration de la nouvelle loi. Même pour la structuration du secteur, la stratégie élaborée était adéquate, même si les résultats ne sont pas au rendez-vous.

#### EFFICIENCE DU NIVEAU MICRO

La stratégie mise de l'avant par le PST a été très efficace. L'analyse de l'ensemble des OMF dans une zone et leur catégorisation, afin de moduler les interventions selon leur niveau de performance et de maturité, a permis de maximiser le ciblage des actions. Les catégories inférieures n'ont droit qu'aux formations, puis on ajoute l'appui technique pour l'autre niveau et finalement l'accès à des subventions et à des crédits pour les catégories supérieures. L'utilisation d'ATR nationaux et internationaux, en binôme, a produit de bons résultats, les uns et les autres se complétant au niveau des compétences.

Les appuis spécifiques et globaux à chaque OMF et aux faîtières ont été programmés suite à un diagnostic et à l'établissement d'un plan de développement de l'OMF. Ce plan fait ressortir les besoins d'appui, puis les besoins d'investissement. Les bénéficiaires du programme ont apprécié la qualité des diagnostics et des plans de développement proposés par les ATR.

La mission juge que le PST a bien rempli son mandat. Il a mis en place une stratégie très efficace pour renforcer le secteur de la microfinance. Les résultats sont là pour en témoigner. Il a cependant moins performé sur le plan de l'attribution de prêts aux OMF. Il semble bien, toutefois que le marché est très restreint pour le refinancement, les OMF en RDC mobilisent d'abord l'épargne et peu d'OMF ont la maturité nécessaire pour accéder au crédit. Par ailleurs, dans l'avenir, un renforcement sera nécessaire au niveau du FPM pour sa gestion du risque, en ajoutant une fonction pour l'analyse de crédit. Par ailleurs, outre la stratégie, le PST a su mettre en place l'instrumentation adéquate pour faciliter le travail des ATR et des mécanismes de suivi à tous les niveaux. Il a recruté du personnel compétent et produit des planifications et des rapports satisfaisants. La gestion du FPM n'a toutefois pas favorisé suffisamment l'appropriation de sa gestion par des nationaux. Le PST a amené une valeur ajoutée méthodologique certaine qui a contribué au succès du projet.

La croissance du nombre d'ATR a amené une augmentation du nombre de demandes de financement. Le CI n'a plus été en mesure de traiter de façon diligente les dossiers. Les règles de financement et de prêts ont changé fréquemment, les décisions ne se prenaient plus lors des réunions. Il en est résulté des délais très importants (11 mois en moyenne entre le dépôt de la demande et le décaissement) qui ont créé de l'insatisfaction auprès de la clientèle et nuï à l'image, pourtant très bonne, du FPM. D'autres ajustements au fonctionnement du CI sont également nécessaires.

## Impacts prévisibles

Les intervenants sur le terrain, comme à la capitale, perçoivent très bien les effets du programme. Ils reconnaissent que, sans le programme, le secteur serait resté désarticulé. Le programme a eu selon les intervenants rencontrés un effet fédératif sur les acteurs qui ont mis leur effort en commun pour développer le secteur.

Les nombreuses consultations effectuées pour élaborer la SNMF n'auront pas servi uniquement à disposer d'un plan de travail, mais, pour la première fois, en RDC, le dialogue et les échanges sur le secteur auront été possibles, ce qui aura permis de tracer, en commun, les actions à entreprendre pour son assainissement, son contrôle et son développement.

Sans reprendre toute la liste des impacts, notons toutefois que des impacts sont perceptibles pour les usagers qui ont un regain de confiance envers leurs institutions financières, ce qui a mené à une recrudescence des activités et une croissance du nombre d'usagers.

Les OMF considèrent également que les renforcements obtenus par le FPM leur ont permis d'accroître leur performance. L'application de meilleures pratiques et leur professionnalisation a eu des effets sur la confiance des usagers. Le programme a aussi permis d'offrir davantage d'accès par le financement des extensions et le développement de nouveaux produits.

Les intervenants des niveaux Macro et Méso sont également unanimes à reconnaître les effets du programme sur le secteur. On considère que le PASMIF a permis de rassembler les acteurs, afin que le secteur puisse avoir une vision cohérente et consensuelle de son développement. Le programme a élevé le niveau de connaissance générale de la microfinance et ainsi généralisé les bonnes pratiques.

## La pérennité du programme

La pérennité n'est pas à mettre en doute. Toutefois, dans bien des cas, cette pérennité pourra être assurée que par une deuxième phase. C'est le cas de la mise en œuvre de la SNMF. La démarche de la BCC est irréversible, la programmation de la vulgarisation de la loi ou de la mise en place des mécanismes de contrôle et de suivi des OMF est déjà formulée et des bailleurs de fonds se sont engagés sur la programmation 2009-2012. Des actions doivent être programmées, afin de doter réellement les OMF d'organismes de représentation. Pour les services de microfinance offerts aux bénéficiaires du PNUD, on devra poursuivre les efforts pour rejoindre ce type de clientèle.

Pour le FPM, le projet d'institutionnalisation semble présenter des garanties de pérennité, mais la mission croit que la formule représente certains risques sur la durabilité de cette institution au-delà de la période des projets. Les acquis pourront être également être préservés, si le même type de stratégie de renforcement de capacité, d'accompagnement et de financement peut être encore disponible pour les OMF. Pour la formation et l'assistance technique, il faudra, dans une prochaine phase, évaluer et introduire des mécanismes qui assureront l'accès à ces services, après le projet, en professionnalisant des PLST, en les mandatant pour réaliser ce type d'appui et en responsabilisant les associations professionnelles pour la coordination de ces actions.

Il serait important pour la pérennité que le FPM embauche son propre personnel, même si le PST recrute et gère le FPM, afin de limiter la perte des acquis, lorsque que le PST est changé ou que des interruptions interviennent pour son financement.

## Conclusion

La mission conclue que le PASMIF était tout à fait pertinent qu'en règle générale les résultats sont atteints et que les impacts sont très visibles. Tous les interlocuteurs

ont dit constater un regain de vigueur du secteur, plus de cohérence et plus de professionnalisme. Le programme aura permis d'établir un dialogue constructif pour permettre un développement cohérent du secteur. On reconnaît unanimement que la situation n'est pas la même avant et après l'exécution du programme.

La mission considère également que les stratégies pour atteindre les résultats ont été, dans la plupart des cas, efficaces. Cependant, il y a eu manque d'efficacité au niveau de la coordination du programme, les fonctions du CTR ayant été mal définies et comprises, s'ajoutant à l'ancrage non souhaitable au sein du MPME. Certains résultats ont connu des délais par des divergences de vue entre partenaires congolais. Finalement, si la mission considère que, de façon générale, le FPM et son PST ont été efficaces, le CI a connu un rodage difficile, dont on devra tirer des leçons.

#### **Recommandations :**

La mission non seulement recommande la poursuite du PASMIF, mais considère qu'une deuxième phase est essentielle pour conserver les acquis et permettre au secteur d'atteindre un niveau de maturité minimum. Ces actions doivent se continuer aux niveaux Macro, Méso et Micro.

De la liste de recommandations apparaissant au rapport, retenons 1) de responsabiliser des institutions nationales pour l'exécution du projet (MPME, BCC, FPM, Ass. professionnelle), 2) appuyer la coordination et le suivi de la réalisation du plan d'action de la SNMF, 3) appuyer la BCC à vulgariser la réglementation renouvelée et les OMF à l'intégrer, 4) susciter la mise en place d'associations professionnelles rapidement viables, 5) un plan de transfert des compétences et d'appropriation à tous les niveaux, 6) une meilleure coordination du programme, 7) la nécessité de poursuivre les actions d'appui institutionnelles aux OMF, notamment avec leurs faïtières, 8) l'institutionnalisation du FPM, à certaines conditions, 9) la révision du

fonctionnement du CI, 10) la mise en place d'une stratégie spécifique pour rejoindre les clientèles particulières.

## **2 PRÉSENTATION DE LA MISSION**

### **2.1 Résumé des termes de référence**

#### *2.1.1 Objectif global*

L'évaluation finale du Programme d'Appui au Secteur de la Microfinance (PASMIF) avait comme objectifs : 1) d'apprécier l'efficacité et 2) la pertinence du Projet, ainsi que 3) les résultats atteints depuis le début de mise en œuvre en comparaison avec le plan initial de travail et 4) de formuler des recommandations concrètes en vue de la pérennisation des acquis.

#### *2.1.2 Objectifs spécifiques*

Plus spécifiquement, la mission devait :

- Apprécier la pertinence du projet au moment de sa formulation, au regard :
  - des principes clés de la promotion de la microfinance tels que définis par le FENU, le PNUD, la KfW et ESF<sup>16</sup> sur financement du MAEE;
  - des objectifs et instruments d'intervention du PASMIF ;
  - des besoins des bénéficiaires directs et indirects ;
  - des besoins du secteur de la microfinance ;
  - de l'objectif global du FENU et du PNUD de lutte contre la pauvreté.
- apprécier la qualité des résultats et vérifier que les objectifs fixés ont été atteints ;
- examiner l'efficacité de la mise en œuvre du projet, en comparant les résultats obtenus aux résultats attendus et aux ressources utilisées ;
- identifier les obstacles à la bonne mise en œuvre du projet et à la réalisation à terme de ses objectifs ou, au contraire, les aspects qui l'ont facilitée ;
- apprécier l'impact du projet notamment en termes de : (i) investissement dans la mise en place d'un cadre légal plus adéquat pour le développement du secteur de la microfinance, (ii) renforcement des capacités des acteurs du secteur et du Groupe PNUD en microfinance, (iii) investissement direct dans les Opérateurs de la Microfinance (OMF) ;
- apprécier les perspectives et formuler des recommandations pour la poursuite des activités du PASMIF dans une deuxième phase d'appui.

### **2.2 Composition de la mission**

L'évaluation a été conduite par une équipe de trois consultants dont :

- Pierre Larocque, expert international en microfinance et Chef de mission ;
- YEDJIMADJI Dambaye, Isidore, consultant international en microfinance;
- BALEMBA Éphraïm, consultant national en microfinance.

La mission a été réalisée sous la supervision de M. Idesbald Chinamula, responsable du suivi évaluation pour le programme de lutte contre la pauvreté au PNUD.

---

<sup>16</sup> ESF : Épargne Sans Frontière

### 2.3 Programme de la mission

La mission s'est déroulée en RDC du 9 novembre au 6 décembre 2009. La première semaine a été consacrée aux voyages et à des rencontres avec l'équipe de l'URM/FENU<sup>17</sup> à Johannesburg. La deuxième semaine et la troisième semaine ont été consacrées principalement à la collecte de données et aux entrevues au Nord et au Sud Kivu, au Bas Congo, dans la région de Kinshasa et à la Capitale. La dernière semaine a servi à rédiger une première version du document et à effectuer une restitution pour les responsables du programme au PNUD.

### 2.4 Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation a suivi essentiellement la méthodologie classique d'évaluation de projet, selon, notamment, les quatre axes d'évaluation que sont 1) la pertinence de la conception, 2) l'efficacité (les résultats), 3) l'efficience, c'est-à-dire les moyens pris pour atteindre les résultats et 4) les impacts prévisibles de l'intervention. À ces axes d'évaluation, se sont ajoutés l'identification des facteurs de pérennité, les principales contraintes rencontrées et les facteurs de succès, le positionnement stratégique du FENU et du PNUD, les grandes conclusions et les recommandations. En préparation à la mission, une grille de questions significatives a été élaborée, afin de recenser pour chacune des grandes questions de l'évaluation les indicateurs et les sous questions significatives. Pour chacune de ces sous questions, un responsable de la rédaction a été désigné, ainsi que les sources documentaires à consulter et les personnes et organismes à rencontrer. La mission s'est essentiellement appuyée sur les témoignages des intervenants acteurs du secteur, sur la collecte de données et la consultation de documents.

Outre les rencontres avec les intervenants à Kinshasa, les consultants ont rencontré des OMF, leur association ou leur faîtière, des ONG, des ATR<sup>18</sup> du FPM<sup>19</sup> et des représentants du PNUD au Nord et au Sud Kivu, au Bas Congo et dans la région de Kinshasa.

À Kinshasa, les autorités du PNUD et le responsable du suivi évaluation du programme de lutte contre la pauvreté ont été rencontrés en début et en fin de mission. Des rencontres ont eu lieu avec des représentants des partenaires nationaux du PASMIF, notamment le MPME<sup>20</sup>, la BCC<sup>21</sup>, le Ministère des Finances et des associations d'OMF, dont le RIFIDEC<sup>22</sup>. Des bailleurs de fonds ont été vus par la mission ou contactés par voie électronique en Europe (KfW, ESF, ACDI, AFD, BM). Finalement, les membres de la mission ont travaillé intensément avec le personnel du FPM, les dirigeants d'ESGC<sup>23</sup>, le Point Focal Microfinance du PNUD, l'associée au CTR<sup>24</sup> et l'ex-CTR du programme.

---

<sup>17</sup> URM/FENU : Unité Régionale Microfinance du FENU

<sup>18</sup> ATR : Assistant Technique Régional

<sup>19</sup> FPM : Fonds de Promotion de la Microfinance

<sup>20</sup> MPME : Ministère de la Petite, Moyenne Entreprise

<sup>21</sup> BCC : Banque Centrale du Congo

<sup>22</sup> RIFIDEC : Regroupement des Institutions du Système de Financement Décentralisé du Congo

<sup>23</sup> ESGC : Entreprising Solution Global Consulting

La mission profite de l'occasion pour remercier toutes ces personnes pour avoir accordé de leur temps à la mission. Sans eux, la mission n'aurait pu atteindre ses objectifs. On trouvera à l'annexe 1, une liste des personnes rencontrées ou contactées. Une liste de documents consultés est présentée à l'annexe 2.

### **3 CONTEXTE PAYS**

#### **3.1 Contexte économique**

La présente mission d'évaluation du PASMIF intervient dans un contexte où les conséquences de la crise financière internationale ont ralenti voire, brisé l'élan enthousiaste de décollage économique dans lequel la RDC était résolument engagée depuis la période 2001-2002. A cette période, le pays semblait avoir rompu avec les taux négatifs de croissance du PIB, cette dernière passant de -2,1 en 2001 à 3,5 en 2002, puis à 5,7 et 6,8 respectivement en 2003 et 2004<sup>25</sup>. Se fondant sur la persistance de cet élan et notamment, suite aux espoirs suscités à la fois par la stabilisation politique et la forte demande mondiale des matières premières, certains analystes avaient prévu d'atteindre rapidement une croissance à 2 chiffres dans les années après 2006.

Comme pour confirmer cette hypothèse optimiste, l'année 2007 a connu une relative embellie, du moins dans ses trois premiers trimestres : un taux de croissance du PIB réel en croissance à 6 %, avec une réduction du taux d'inflation de 24% à 10 % entre février et décembre 2007, et une appréciation de 11% du taux de la monnaie nationale face à la devise américaine<sup>26</sup>. Cependant, la situation économique et financière se dégrade considérablement durant le dernier trimestre avec des effets sur les années à venir. En 2008, la croissance économique réelle s'est située en dessous de 8%. Le Gouvernement et le FMI prévoient un taux de croissance cumulé de seulement 2,7% à la fin de 2009, avec une grave crise de liquidités en devises. Les analystes prévoient cependant une remontée jusqu'à 5,4% en 2010<sup>27</sup> si la demande mondiale des matières premières se maintient à un niveau acceptable.

Sur le plan social et humanitaire, les indicateurs de référence montrent peu de progrès en matière développement humain. En effet, en 2007/2008, la RDC s'est classée 168ème sur 177 pays au titre de l'Indice de Développement Humain Durable<sup>28</sup> et les bons taux de croissance n'ont eu jusqu'à présent, que très peu d'impact sur la pauvreté.

---

<sup>24</sup> CTR : Conseiller Technique Résident

<sup>25</sup> Gouvernement RDC, Mémoire économique RDC 2002, 2003, 2004 ; FMI, DRC Financial Indexes and Statistics 2004

<sup>26</sup> Gouvernement RDC, mémoire économique et financier 2007 ; Projet de Loi budgétaire 2010 ; FMI, Democratic Republic of the Congo: 2007 Article IV Consultation—Staff Report;

<sup>27</sup> Gouvernement Congolais, Exposé général du budget 2010 ;

FMI, Statement at the Conclusion of an IMF Staff Visit to the Democratic Republic of the Congo, Press Release No. 09/399, November 11, 2009

<sup>28</sup> PNUD, Evaluation programme Gouvernance en RDC, 2008

C'est dans ce contexte de performances macro-économiques mitigées qu'a démarré et a été mis en œuvre le PASMIF.

### **3.2 Contexte politique<sup>29</sup> :**

La RDC s'est progressivement dotée d'institutions politiques légitimées suite aux élections démocratiques de 2006. Ces élections ont été massivement soutenues par la communauté internationale pour près de 500 millions de \$US et ont suscité de l'espoir et de l'enthousiasme au sein de la population congolaise, espoir d'un retour à la paix. En fin 2007, cependant, l'incertitude a repris le dessus, notamment suite à la résurgence d'un mouvement rebelle armé dans l'Est du pays. Le Gouvernement s'est engagé, dès Janvier 2008, dans un vaste programme de pacification dénommé « AMANI », et qui a abouti à la réinsertion au sein de l'armée républicaine d'une dizaine de mouvements rebelles armés. Une coopération active entre le Congo et ses voisins de l'Est a permis d'engager de vastes opérations militaires pour démanteler les milices étrangères résiduelles.

Le processus de décentralisation en cours est encore limité à doter les 11 provinces actuelles d'organes législatifs (assemblées provinciales) et exécutifs (élection de gouverneurs). Le découpage du pays en 26 provinces telles que définies par la nouvelle constitution adoptée en 2006, n'a pas encore été effectif. De même, les élections locales prévues depuis 2006 ne se sont pas encore tenues. Elles sont projetées pour 2010 mais risquent, selon certains analystes, d'être reportées jusqu'aux prochaines élections générales prévues pour 2011.

### **3.3 Évolution du Secteur de la microfinance depuis 2006**

Le secteur financier et plus singulièrement, le secteur financier formel est relativement peu développé et le pays sous-bancarisé. Le marché financier en général et celui de la microfinance, en particulier, reste pratiquement vierge dans ce vaste pays de près de 60 millions d'habitants. L'Association Congolaise des Banques et la BCC estiment qu'il existait, en 2007, un peu plus de 70 000 comptes bancaires pour une population évaluée à 60 millions d'habitants. Le pourcentage de Congolais ayant ouvert un compte bancaire n'est donc que de 0,1%. À ce nombre, s'ajoutent près de 250 000 personnes concernées par le secteur de la microfinance en 2007, selon les informations compilées pour une centaine d'OMF. Les clients actuels sont estimés à près de 470 000 personnes. L'encours d'épargne est passé de 37 millions de \$US en 2007 à 67 millions de \$US en fin septembre 2009, tandis que celui des crédits a évolué de 25,5 millions à 52 millions de \$US, sur la même période.

Le Gouvernement et ses partenaires ont déployé des efforts considérables pour encadrer et réglementer le secteur. Le développement et l'encadrement de la microfinance ont été confiés, par décret présidentiel au Ministère ayant en charge la Promotion des Petites et Moyennes Entreprises (MPME). La Surveillance et la réglementation du secteur sont entre les mains de la BCC qui a qualité d'agréeur et de réguler les activités des institutions de microfinance. Se basant sur une approche participative, le pays s'est doté d'une Stratégie Nationale de Microfinance (SNMF) et

---

29 PNUD, Évaluation programme Gouvernance 2008 ; Rapport sur le Développement humain 2008

d'un avant projet de loi réglementant la Microfinance. Ces deux documents doivent encore être approuvés par le Gouvernement et le Parlement ; mais servent déjà de référence stratégique pour les acteurs de la microfinance.

Le regroupement des acteurs de la microfinance reste réparti entre un noyau associatif national (RIFIDEC) et des associations organisées au niveau provincial. Les concertations visant à un regroupement national sont lancées depuis 2007.

Le tableau suivant présente l'évolution des indicateurs disponibles du secteur. Ces données ne couvrent probablement pas l'ensemble des OMF existantes au pays, mais ces données représentent sûrement une grande proportion de l'actif financier détenu par les OMF. Le nombre d'OMF faisant partie de l'échantillon restant stable, ces statistiques ne souffrent donc, probablement pas, d'un biais dû à une meilleure capacité de collecter les données. Ces statistiques montrent que le secteur progresse très rapidement. En effet, en deux ans, la moyenne de croissance du nombre d'utilisateurs est de 46% par année. Le taux de pénétration progresse évidemment au même rythme, mais reste encore très faible, car seulement 5% des ménages (1/20) font affaires avec une institution de microfinance. Ce taux à quand même pratiquement doublé depuis deux ans. Pour fins de comparaison, la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest sont autour de 50% de taux de pénétration des familles (1/2). Le pourcentage de femmes est resté stable, il est demeuré à 30%, ce qui est normale, lorsqu'il n'y a pas d'opérations d'envergure ou le développement de produits spécifiques pour qu'elles adhèrent.

Il est important aussi de constater que l'encours de crédit progresse plus rapidement que le nombre d'utilisateurs, c'est à dire que les utilisateurs font une plus grande utilisation de leur OMF. Il est surprenant de voir que l'épargne progresse moins rapidement que non seulement le crédit, mais également du nombre d'utilisateurs. On peut expliquer ce facteur par une plus grande rétrocession de l'épargne en crédit (66% à 78%), car les refinancements connus ne sont pas très importants.

#### Évolution de quelques indicateurs du Secteur de la microfinance 2006-2009

Agrégat	2007	2008	2009 (30/06)	Croissance entre 2007 et 2009
Nombre d'IMF et de points de services	230	230	230	0%
Nombre d'utilisateurs des IMF	248 173	270 908	477 683	92%
Pourcentage de femmes bénéficiaires	30%	28%	39%	30%
Taux de pénétration des ménages (utilisateurs sur le nb de ménages)	2,48	2,7	4,7	90%
Encours d'épargne \$US	37 000 000		67 000 000	81%
Encours de crédit en \$US	24 546 936	27 377 356	52 211 668	113%
Reconversion de l'épargne en crédit	66%		78%	

Source : FPM

N.B. : Il n'a pas été possible d'obtenir des indications sur la situation du portefeuille à risque, (PAR à 90 jours), le niveau de rentabilité des OMF, (autosuffisance opérationnelle), l'actif des OMF, le niveau de capitalisation des OMF (avoir propre sur actif).

## 4 PRÉSENTATION DU PROJET

### 4.1 Historique du Projet

Le PASMIF a été signé par le PNUD et le FENU avec le Gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC), en 2004, pour une période initiale de 3 ans avec une contribution du PNUD et du FENU d'un montant de 2,3 millions de \$US.

Le contexte sociopolitique de la RDC et les contraintes liées à la mise en place d'une collaboration entre plusieurs bailleurs de fonds (PNUD, FENU, KfW, MAEE/ESF) ont conduit à une prolongation du délai pour le démarrage et de fait à une extension de la durée du programme. Les activités ont effectivement débuté en janvier 2007, par le recrutement de Enterprising Solution Global Consulting (ESGC), Prestataire de Services Techniques (PST) pour s'occuper des appuis du programme au niveau Micro. Ensuite, le recrutement d'un CTR est intervenu en mai 2007, pour les appuis au niveau Macro et Méso.

Ce schéma est le résultat de négociations avec la KfW qui ont abouti en fin 2006 à la création du FPM, pour lequel la KfW a apporté 6,5 millions d'euros pour harmoniser les efforts dans les appuis au niveau Micro. Le PNUD, le FENU et la KfW ont mis en place un Comité d'Investissement (CI) du FPM, et ont lancé un processus de recrutement international d'un PST pour l'exécution technique des activités de renforcement de capacités et d'appui institutionnel ou financier en direction des OMF, en vue du développement d'une finance accessible à tous en RDC.

En 2008, les bailleurs de fonds ont jugé bon d'étendre la couverture du programme à six autres régions du pays. D'une part, les activités du PNUD se déroulaient non seulement dans les provinces du Bas-Congo et de Kinshasa, mais, d'autre part, le potentiel de refinancement était important dans d'autres régions. Cette modification importante au niveau de la couverture nationale a amené le programme à devoir revoir la stratégie d'action. C'est ainsi que le programme a opté, notamment, pour le déploiement des ATR internationaux et nationaux, afin d'assurer la proximité des actions. Cette révision de la stratégie a amené les bailleurs de fonds à revoir les budgets affectés aux frais de fonctionnement du FPM.

Suite à cette première phase, le renforcement de l'appui au secteur de la microfinance en RDC devrait se poursuivre dans le cadre d'un partenariat entre le PNUD, le FENU, la KfW et la Banque Mondiale.

### 4.2 Description du programme

#### 4.2.1 *Le PASMIF en concordance avec les politiques nationales*

En RDC, le Gouvernement a inscrit la promotion de la microfinance comme stratégie de développement, de lutte contre la pauvreté et de promotion de l'entrepreneuriat privé. Cela se traduit, notamment, dans les différents cadres conceptuels du développement national en particulier le Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSCR) et le PAP (Programme d'Action Prioritaires).

Le secteur de la microfinance en RDC est renaissant et le système bancaire a connu de graves difficultés. Tenant compte des spécificités provinciales et en fonction de l'évolution du contexte, le Gouvernement de la RDC, en collaboration avec les partenaires au développement, œuvre à l'assainissement et au renforcement du secteur financier en général et de la microfinance en particulier.

#### *4.2.2 Objectifs de développement*

En partenariat avec les autres bailleurs de fonds et investisseurs, le PASMIF vise à contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'inclusion financière en RDC à travers les actions suivantes :

- le développement d'un cadre institutionnel adapté, par l'appui à l'élaboration d'une politique nationale de microfinance, l'élaboration ultérieure d'une stratégie nationale de microfinance ;
- le développement d'un cadre économique, légal, réglementaire pour un développement harmonieux et sécurisé du secteur ;
- le développement d'une offre pérenne, en croissance et en expansion assurée par des institutions de microfinance professionnelles, viables et bien structurées au niveau de leur association.

#### *4.2.3 Résultats attendus du programme*

Les résultats attendus du programme sont les suivants :

- R1.** La Politique Nationale et la Stratégie Nationale sont élaborées et mises en œuvre
- R2.** Des partenariats sont développés avec les autres bailleurs de fonds et investisseurs pour soutenir en synergie le secteur
- R3.** La surveillance et le contrôle du secteur sont renforcés
- R4.** Un cadre légal et réglementaire adapté est élaboré et diffusé
- R5.** Le secteur a renforcé sa structuration
- R6.** Le niveau Micro du secteur est renforcé<sup>30</sup>
- R7.** Des pratiques saines de microfinance sont diffusées et appliquées
- R8.** Les activités de microcrédit développées par les projets d'appui aux communautés, financés par le PNUD sont pérennisées.

#### *4.2.4 Organes du PASMIF*

Pour l'orientation et la mise en œuvre des activités, le PASMIF a été doté des organes suivants :

- Le Comité de Pilotage qui est l'organe d'orientation générale et de suivi du Programme pour les activités ;

---

<sup>30</sup> Intitulé au Document de Projet: 1) 5 OMF potentiels leaders vont devenir viables et développer une offre pérenne de produits et services financiers y compris dans les zones insuffisamment couvertes mais à demande solvable; 2) 200.000 clients membres de ces 5 OMF leaders sont touchés; 3) une dizaine d'OMF de taille moyenne vont renforcer leur viabilité et leurs capacités professionnelles, de gestion et d'offres de produits et services financiers aux populations démunies surtout dans les Provinces de l'intérieur du Pays. Le résultat a été reformulé par la mission, car la formulation était davantage constituée d'indicateurs.

- La Cellule de Gestion, organe d'exécution du Programme est logée au niveau du Ministère des Petites et Moyennes Entreprises. La cellule est dotée d'un Conseiller Technique Résident (CTR) recruté par le PNUD et le FENU, d'une Associée au programme et d'un chauffeur;
- Le Comité d'Investissement (CI) du FPM : organe de décision sur les appuis aux OMF. Il regroupe les contributeurs suivants : KfW, PNUD et FENU. Suivant ses règles et procédures, chaque bailleur du FPM est responsable de la conclusion des contrats de prêts ou de subventions avec les OMF sélectionnés. Le manuel de politique et de procédures du Fonds définit les critères d'éligibilité et types d'appuis apportés par le Fonds. Les dispositions en matière reporting des OMF sont harmonisées quel que soit le bailleur qui octroie le financement.
- Le Prestataire de Services Technique (PST) : la gestion du Fonds de Promotion Microfinance et le renforcement des capacités des OMF sont mis en œuvre par un PST, (ESGC), recruté suite à un appel d'offres international. Le Plan de travail et de budget du PST est adopté par le CI.

#### *4.2.5 Bénéficiaires du programme*

- Le PASMIF a une couverture nationale. Les bénéficiaires finaux du Programme sont les populations n'ayant pas ou ayant peu accès aux produits et services financiers, notamment les femmes, et les micro-entrepreneurs ruraux pour développer leurs activités rentables;
- Les bénéficiaires intermédiaires sont: les ministères impliqués dans le secteur: Ministère des PME, Ministère des Finances; la BCC, le PNUD, les réseaux de Coopec, les OMF et les ONG de microfinance.

#### *4.2.6 Risques du programme*

Les risques du Programme ont été classés en deux catégories : les risques liés au contexte et ceux liés aux opérations.

Les principaux risques liés au contexte sont : 1) de nature politique et économique national, plus spécifiquement pour le secteur de la microfinance, 2) les modes d'intervention des autres intervenants dans le secteur et leur politique en ce qui concerne le respect des règles de marché, 3) la volonté étatique d'assainir et de développer le secteur, 4) la volonté de fournir un cadre légale adapté et 5) la confiance que la population a vis-à-vis du secteur.

Le principaux risques liés aux opérations concernent : 1) les capacités d'agir des partenaires nationaux du programme, 2) la capacité de gérer des OMF et leur capacité d'absorption, 3) la présence de programme et une capacité d'assainir le secteur.

#### *4.2.7 Rôles et responsabilités*

##### LE PNUD – KINSHASA :

- Contribuer au financement;
- Mettre à la disposition un Point Focal Microfinance;
- Recruter le personnel et gérer les contrats en relation avec le CTR;
- Procéder à l'acquisition des équipements ;

- Gérer les lignes budgétaires sous sa responsabilité.

#### LE FENU ET SON URM

- Participer au financement;
- Mettre en place ses propres ressources et celle du PNUD;
- Assurer le suivi technique du Programme (revues techniques et financières, formation du Comité de Pilotage, appuis – conseils au PNUD et à ses projets, contribution aux missions de suivi et évaluation).

#### AUTRES BAILLEURS

- Rejoindre le PNUD et le FENU pour l'exécution de certains volets du programme. Le Programme a été revu en conséquence pour refléter leur participation.

#### LES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES

- Contribuer au Programme par :
  - le développement de capacités internes en microfinance;
  - l'élaboration et la mise en œuvre de mesures susceptibles de contribuer à l'amélioration de l'environnement du secteur;
  - la mise en cohérence des différentes interventions, dans le sens d'une viabilisation de la microfinance et d'une application des pratiques optimales.

#### LE PST ET LES AUTRES STRUCTURES CONTRACTUELLES DU PROGRAMME

- Respecter leurs engagements contractuels;
- Veiller à l'atteinte des objectifs fixés dans les contrats de performance et à un reporting fiable et à temps.

#### **4.2.8 Budget du Programme**

Le budget global du PASMIF était initialement de 2,61 millions de \$US, répartis entre le FENU et le PNUD. Les budgets initiaux de ces deux bailleurs étaient respectivement de 1,55 millions de US\$ et 1,06 millions de US\$. On verra que, de part et d'autre, ces sommes ont été accrues en cours de projet.

Le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (MAEE) du gouvernement français a demandé à l'ONG « Épargne Sans Frontière » de gérer à travers le FENU et de suivre l'utilisation d'un fonds de 210 000 \$US pour renforcer les capacités de la BCC<sup>31</sup>. Finalement, la KfW, au nom du gouvernement congolais, s'est joint au PASMIF pour mettre en place le FPM avec une contribution de 6,5 millions d'Euro.

---

<sup>31</sup> Ce financement porte un numéro de projet différent du PASMIF au FENU.

## 5 PERTINENCE DU PROGRAMME ET DE SA CONCEPTION

### 5.1 Liens avec les orientations de l'État congolais et des organismes des Nations Unies

L'élaboration du Programme d'Appui au Secteur de la Microfinance en RDC (PASMIF/RDC) a été produite dans la foulée de la publication du document du FENU, surnommé « le Livre Bleu », ayant pour titre « *Construire des secteurs financiers accessibles à tous* », présentant les grands principes à mettre de l'avant pour permettre une plus grande accessibilité par les finances inclusives. De plus, la formulation du PASMIF s'est située dans la phase de démarrage du programme régional BIFSA<sup>32</sup>, une initiative conjointe du PNUD et du FENU pour appuyer les PMA<sup>33</sup> en Afrique dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies nationales de finance inclusive. Il va donc de soi que la conception du PASMIF était tout à fait cohérente avec les principes adoptés alors par le FENU et du PNUD.

Par ailleurs, le PNUD a adopté un Document de Programme de Pays (DPP) pour la RDC qui intègre sa volonté de participer au développement de la microfinance et d'utiliser cet outil comme vecteur de développement. D'ailleurs, l'effet 5 de cette programmation concerne spécifiquement la microfinance. Il est mentionné au chapitre de réduction de la pauvreté que « *La stratégie consiste à : (i) appuyer les efforts de restauration des actifs et des capacités afin de relancer les économies locales à travers l'intermédiation financière (microfinance) et de réduire la vulnérabilité des populations....* »

Il n'y a donc pas de doute que le PASMIF correspond entièrement aux orientations de FENU et du PNUD qui elles-mêmes se réalisent dans le cadre du Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) qu'a adopté le gouvernement congolais.

### 5.2 Pertinence des objectifs et des résultats

Les objectifs du programme étaient tout à fait pertinents pour répondre aux besoins du secteur de la microfinance en RDC, compte tenu de l'état de la situation du secteur au moment de son élaboration. L'intervention voulait effectivement intervenir au niveau des politiques, des stratégies nationales et du cadre égal (niveau Macro), au niveau de la mise en œuvre du plan d'action, de l'encadrement du secteur par le renforcement de la supervision et la structuration du secteur par la mise en place d'une association nationale (niveau Méso). Finalement, la troisième série d'objectifs concernait le renforcement des opérateurs du secteur (niveau Micro), notamment les activités qui avaient été promues par le PNUD dans le cadre des appuis aux communautés.

Il faut mentionner que la situation du secteur de la microfinance en RDC à tous les niveaux était très fragmentaire et peu développée. Des actions de base s'imposaient, mais dans plusieurs sens, les priorités étaient donc 1) la loi, 2) une stratégie nationale,

---

<sup>32</sup> BIFSA : Building Inclusive Financial Sector Approach

<sup>33</sup> PMA : Pays moins développé

3) la surveillance du secteur, 4) le renforcement des capacités à tous les niveaux, 5) l'assistance technique et le financement d'un certain nombre d'OMF, afin que l'accès soit accru pour la population. On ne pouvait pas, ne pas s'intéresser à tous ces aspects à la fois. Dans ce sens, le programme voulait embrasser large, mais il n'avait pas le choix. De plus, tel que planifiées, les actions devaient être concentrées, afin qu'elles puissent générer des résultats. La série de résultats à la base du projet était donc tout à fait adéquate, bien ciblée et réalisable.

### **5.3 Reformulation du projet en 2007**

En 2007, le PASMIF a dû être reformulé, puisque la première définition avait eu lieu en 2004<sup>34</sup>. Le principal changement qui justifiait cette reformulation a été l'arrivée de la KfW comme partenaire pour la composante Micro, c'est à dire pour le renforcement et le financement des OMF. Il fallait dans la programmation non seulement 1) réviser les objectifs Micros, car trop modestes par rapport au nouveau financement disponible, mais il fallait également 2) insérer un FPM, 3) un Comité d'Investissement (CI) pour évaluer les subventions et les prêts accordés, ainsi 4) qu'introduire le PST pour l'ensemble des opérations de renforcement et de financement des OMF. Ce sont les principaux ajouts apportés au document de 2004.

Ces ajouts étaient justifiés et étaient incontournables dans le cas des résultats, du FPM et du CI. Compte tenu du contexte et des sommes en jeu, dans le cas de la KfW, le choix d'un PST était justifié. Comme on le verra subséquemment, une partie du personnel aurait pu être employé par le FPM, donc par le programme. Le PST aurait pu alors fournir de l'assistance technique internationale et assumer la direction du FPM. Comme on le verra, cet élément aurait mieux garanti la conservation des acquis.

Ces ajouts ont toutefois amené de la confusion, puisque le nouveau texte mentionnait que les membres du CI seraient les mêmes que ceux du Comité de Pilotage (CP) ce qui n'était pas le cas. Cette méprise n'aura pas eu finalement d'impact, puisque dans l'exécution, les responsabilités ont bien été délimitées entre le CI et le CP.

Par ailleurs, le nouveau texte n'identifiait pas quels étaient précisément les résultats qui relevaient de la responsabilité du PST, par rapport au rôle de coordination générale du CTR. Comme on le verra, jusqu'à ce jour, ce manque de clarification a amené de la confusion sur les tâches et responsabilités du PST, par rapport à celles du CTR. Déjà, au démarrage du projet, le PST et le CTR se sont mal appropriés les résultats du Document de Projet à leur plan de travail respectif, occasionnant des doublons et laissant en plan certains autres résultats, pour lesquelles, ni l'un ni l'autre, se sont responsabilisés officiellement dans les rapports. Cet aspect sera traité en détail dans la section de l'efficacité.

### **5.4 Arrimage avec le MPME**

L'arrimage avec le ministère des MPME, comme interlocuteur gouvernemental était pertinent, puisque que l'ordonnance No 07/018 du 16 mai 2007, fixant les attributions des Ministères, identifiait clairement la responsabilité du MPME, en ce qui a trait à la

---

<sup>34</sup> Les raisons de ces délais ont été expliquées précédemment.

politique et la stratégie de la microfinance. Cette responsabilité s'étend de la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique dans le secteur. Le Ministère des Finances, pour sa part, est responsable notamment, des questions monétaires, banques et organismes de crédit, du suivi de la gestion de la Banque Centrale et de la mobilisation de ressources extérieures. Ce qui confère au MINIFIN et à la BCC l'application de la législation et de la réglementation et de la surveillance du secteur. Le MINIFIN aurait pu, à l'époque revendiquer la responsabilité de la promotion, mais il ne l'a pas fait. L'arrimage avec le MPME était pertinent, puisqu'il devait intervenir en promotion du secteur. Ceci ne justifiait pas, toutefois, que le CTR soit affecté au MPME. Il aurait pu être affecté au PNUD, afin de conserver une neutralité dans ses interventions avec les autres responsables d'exécution (BCC, PST) et conserver son rôle de coordination. Sa tâche aurait dû d'ailleurs être revue suite à l'ajout d'un PST au Document de Projet de 2007.

### **5.5 Relations entre les résultats et les activités**

En règle générale, au Document de Projet la définition des activités était très précise et était complètement en lien avec l'atteinte des résultats. Le programme était réaliste et pouvait très bien être suivi par les structures ou individus identifiés pour leur réalisation. Une exception cependant, contrairement aux autres résultats, il n'y a pas eu d'activités spécifiques définies pour le résultat No 8 : « *Les activités de microcrédit développées par les projets d'appui aux communautés financés par le PNUD sont pérennisées* ». Les activités concernant cet aspect ne se retrouvent qu'au programme de l'année 2007, au résultat 7, concernant les pratiques saines. De plus, il aurait dû se trouver au niveau du résultat No 6, concernant le renforcement des OMF, qui est clairement sous la responsabilité du PST. Cette activité ne fait mention que d'une évaluation technique, sans plus. On ne retrouve pas trace de cette préoccupation dans les années subséquentes. On verra que justement pour cet aspect les résultats sont mitigés. On peut noter d'autres erreurs mineures de positionnement d'activités par rapport aux résultats sans conséquence majeure<sup>35</sup>.

### **5.6 Identification des risques**

Il est certainement plus facile ex post d'identifier des risques qui n'avaient pas été prévus. Mais la capacité de gérer les risques liés au financement des OMF, même en ce qui concerne la subvention par le PST n'a pas été mentionnée. Pouvait-on prévoir les problèmes de cohésion entre les institutions gouvernementales en ce qui concerne la stratégie et l'élaboration de la loi? Peut-être. Dans tous les cas, ce dernier risque aura perturbé la réalisation des résultats du projet.

### **5.7 Budget**

Les informations fournies à la colonne budget aux plans de travail annuel à la section II du Document de Projet ne correspondent pas au budget total annoncé pour les deux bailleurs. La mission voulant disposer d'une ventilation par activité, pour la

---

<sup>35</sup> En 2007, Mise en place du Comité de Pilotage et du Groupe de Travail en Microfinance au résultat 7 de renforcement des OMF.

comparer à la réalisation par activité, n'a pas été en mesure, en reprenant toutes les sommes indiquées, de reconstituer le budget autorisé pour le projet<sup>36</sup>. Les budgets présentés n'étaient donc pas exacts. De plus, au Document de Projet, on ne fait pas les sommations par activité, puis par année, ce qui ne permettait pas aux décideurs, au moment de l'approbation du programme, de connaître le poids qui était attribué à une activité, comparativement à une autre.

La mission a quand même pu reconstituer la ventilation de départ à partir des montants qui ont été portés aux systèmes comptables informatisés des NU, sans pouvoir faire la correspondance avec le Document de Projet.

Il a été constaté que la liste des activités inscrites dans les systèmes respectifs ne correspondait pas aux activités définies au Document de Projet, ni dans le cas du FENU, ni dans celui du PNUD. Une réaffectation a dû être faite pour les besoins de l'évaluation, afin de présenter un budget de départ correspondant aux activités du Document de Projet.

Selon le tableau suivant qui tente de reconstituer le budget par activité, la répartition du budget par activité semble raisonnable. Le tiers des sommes (32%) est consacré au renforcement des OMF. Le 10% pour la structuration du secteur représente en fait les frais de fonctionnement du FPM. Le reste des activités se partage de façon plus ou moins équivalente le budget. Cette répartition montre que 38% des sommes servent au fonctionnement de la cellule de gestion, ce qui apparaît exagéré, si tel est le cas. Mais il est possible que certains budgets aient été mal affectés.

	PNUD			FENU			TOTAL		%
	Budget initial	Ajout avril 08	Total ress. PNUD	Budget initial	Ajout avril 08	Ajout août 09	Total ress. FENU	Total ress. PASMIF	
1 Stratégie nationale	139 655	65 000	204 655	0			0	204 655	7%
2 Partenariat	0		0	0			0	0	0%
3 Contrôle et supervision	0		0	0			0	0	0%
4 Cadre légal	0		0	265 000			265 000	265 000	9%
5 Structuration du secteur	0		0	200 000	100 000		300 000	300 000	10%
6 IMF renforcé	276 727	250 000	526 727	412 190		23 890	436 080	962 807	32%
7 Pratiques saines diffusées	113 092		113 092	0			0	113 092	4%
8 Cellule de gestion	540 507	46 250	586 757	421 435	54 537	80 000	555 972	1 142 729	38%
<b>Total</b>	<b>1 069 981</b>	<b>361 250</b>	<b>1 431 231</b>	<b>1 298 625</b>	<b>154 537</b>	<b>103 890</b>	<b>1 557 052</b>	<b>2 988 283</b>	<b>100%</b>
Subvention et prêt aux IMF	244 700	250 000	494 700	412 190			412 190	906 890	30%
				Budget initial PNUD-FENU			2 368 606		79%

## 5.8 Autres points

Les autres éléments du Document de Projet n'ont pas été abordés, car dans l'ensemble ils paraissent tout en fait pertinents. Ce sont : 1) les problèmes à résoudre, 2) la stratégie, 3) l'identification des bénéficiaires, 4) les outils et mécanismes, 5) les rôles et responsabilités, 6) le suivi et l'évaluation et 7) le cadre légal.

## 5.9 Concordance avec la déclaration de Paris pour l'aide au développement

Quoique les termes de référence ne mentionnent pas d'établir la pertinence du programme avec les éléments de la déclaration de Paris concernant l'aide au

<sup>36</sup> Même en ajoutant les dépenses réelles de 2005 et 2006.

développement, les évaluateurs ont cru bon d'en tenir compte, car les acteurs sur le terrain ont mentionné à plusieurs reprises l'importance pour le FENU et le PNUD d'appliquer ces principes<sup>37</sup>. On comprendra que la situation particulière de la RDC, en situation d'après guerre, demande à ce que ces principes soient appliqués avec circonspection.

Quoiqu'il en soit, ces aspects seront traités lors de l'analyse de l'exécution, pour le moment, seul la conception du projet sera visée. Pour **l'appropriation** par le pays bénéficiaire, les résultats étaient imputables dans bien des cas aux interlocuteurs nationaux (MPME, BCC, Association, OMF), sauf pour le FPM, dont l'exécution des activités confiée à un PST, ne garantissait pas formellement le transfert de compétence à des nationaux en cours d'exécution. Le projet était clairement **enligné** sur des stratégies nationales, même qu'il devait en produire une pour la microfinance et appuyer la BCC à formuler et à appliquer une loi. Pour **l'harmonisation** un des résultats prévoyait justement la mise en commun des ressources des bailleurs de fonds voulant appuyer les OMF du secteur et éventuellement pour la réalisation du plan d'action national. Le PASMIF est clairement **axé sur les résultats**. Finalement, par le comité de pilotage, où le gouvernement congolais et la société civil étaient représentés, les donateurs et le pays bénéficiaires avaient une **responsabilité mutuelle**. Cependant à plusieurs reprises, des représentants du gouvernement se sont plaints de ne pas être représentés réellement au FPM, contestant ainsi l'accord conclu à l'époque par l'État avec la KfW, afin qu'elle soit le représentant de l'État au Comité d'Investissement.

## 6 EFFICACITÉ (RÉSULTATS)

### 6.1 Résumé des résultats

Le tableau suivant présente un résumé de l'état de l'atteinte des résultats. En règle générale, les performances sont donc très bonnes, car six des huit résultats sont plutôt bien atteints. Un seul résultat n'est pas du tout atteint (la structuration du secteur). Finalement, le résultat concernant la pérennisation des activités de micro-crédit développées par les programmes du PNUD n'est que partiellement atteint. Le programme a dû revoir la stratégie d'ensemble pour atteindre ce résultat. Les activités en vue de l'atteinte de ce résultat sont donc encore en cours.

#### Situation de l'atteinte des résultats du PASMIF

	Plutôt atteint	Moyennement atteint	Peu atteint
R1 : Stratégie Nationale Microfinance	X		
R2 : Partenariats développés	X		
R3 : Surveillance et contrôle renforcés	X		
R4 : Cadre légal et règlementaire adapté	X		
R5 : Renforcement de la structuration du secteur			X
R6 : Le niveau Micro est renforcé	X		
R7 : Pratiques de microfinance diffusées	X		
R8 : Micro-crédit PNUD pérennisé		X	

<sup>37</sup> L'application de cette déclaration fait partie d'ailleurs du projet de Stratégie Nationale de la Microfinance

## 6.2 Résultats 1

### **R1 : La Politique Nationale est la Stratégie Nationale sont élaborées et mises en œuvre pour soutenir en synergie le secteur**

Le résultat est atteint dans une grande mesure, la stratégie a été élaborée à la satisfaction de la grande majorité des acteurs du secteur. Un Groupe de Travail en Microfinance (GTM)<sup>38</sup> a été mis en place pour son élaboration. Des consultations ont été menées à travers le pays dans le cadre d'ateliers régionaux, puis finalement, après ajustements, lors d'un atelier national. Ces concertations ont non seulement permis d'obtenir des avis sur la stratégie nationale, mais également d'amener une cohésion et nouvelle vigueur dans le secteur, en établissant des consensus devant guider son développement.

Malheureusement, le projet de stratégie n'a pu être adopté par le gouvernement et par conséquent être mis en œuvre. En effet, le projet de stratégie a été déposé en mai 2008 et des blocages au niveau gouvernemental ont empêché jusqu'à maintenant son adoption par le gouvernement.

Suite à son dépôt, le texte a été étudié par la Commission des experts de l'ÉCO-REC<sup>39</sup> qui a demandé la tenue d'une rencontre des ministères concernés et de la BCC pour parvenir à une harmonisation, mais cette rencontre n'a pu dénouer l'impasse. Les principales objections de la BCC étaient les suivantes :

- L'utilisation du terme ministère de tutelle, en ce qui concerne le MPME;
- La non pertinence de traiter des questions liées à la réglementation;
- L'impossibilité selon les décisions prises par l'État que de ses ramifications participent à l'actionnariat d'institutions financières;
- La dénomination d'une Direction de la microfinance au sein du MPME;
- La promotion d'une association professionnelle unique, en contradiction avec la loi.

À cette époque, les représentants du MPME et de la BCC n'ont pu s'entendre pour trouver un compromis acceptable, quoiqu'aux vues de la mission, des positions de compromis étaient envisageables. Par ailleurs, le PASMIF n'était pas en position de jouer un rôle de médiateur à ce moment là<sup>40</sup>. Quoiqu'il en soit, il semble que maintenant, la situation est régularisée. Nous n'avons pas su si le texte qui, selon le MPME, circule auprès des membres du conseil des ministres, comporte les modifications souhaitées par la BCC.

La non-adoption du texte a entraîné la non-réalisation de certaines activités, comme la définition des mécanismes de mise en œuvre et la mise en place du Comité Nationale de la Microfinance. Il est heureux que la situation soit maintenant dénouée, puisqu'avec le départ du CTR, peu de suivi et d'appui a été accordé par le PASMIF au MPME pour faire avancer le dossier. Il y a avait donc là un risque de perte des acquis du projet.

---

<sup>38</sup> Par arrêté ministériel d'ailleurs.

<sup>39</sup> Commission de l'économie et de la reconstruction.

<sup>40</sup> Voir la section sur l'efficacité pour plus de détails.

Quoiqu'il en soit, un grand pas est franchi, si on se rapporte à la situation de départ où aucun leadership n'était assumé au pays pour la promotion du secteur, si ce n'est par la BCC qui n'a pas ces responsabilités dans ses attributions. Grâce pour une bonne part à l'appui du PASMIF, le MPME a assumé un leadership par la participation à l'élaboration et à la défense du projet de stratégie.

La mission a, par ailleurs, analysé sommairement le texte de la stratégie déposée en mai 2008. À moins d'omission dans la lecture, il n'est pas apparu d'activités pour créer l'association (ou les associations) quoiqu'on la charge de responsabilités au plan d'action. De même, il n'y a pas d'activités pour institutionnaliser le FPM. Il n'y a pas de modalités de suivi de la réalisation du plan d'action, si ce n'est une responsabilité du CNM, sans que des activités et un responsable soient identifiés pour réaliser ce suivi au nom du CNM. Il y a très peu d'objectifs chiffrés pour le secteur (usagers, emprunteurs, encours de crédit), il n'y a rien sur l'épargne, l'actif, la situation du portefeuille et de l'autosuffisance opérationnelle et financière, ni sur les usagers féminins. Le document ne comporte pas de chapitre sur les bénéficiaires de la stratégie, autant au niveau des priorités pour les usagers finaux, notamment les femmes<sup>41</sup>, que pour le type d'OMF et pour les organismes d'encadrement.

Le PASMIF ne devrait pas apparaître comme un élément fondamental de la SNMF et du plan d'action. Le PASMIF n'est qu'un projet éphémère qui d'ailleurs se termine avant même que la Stratégie ne soit adoptée. De plus, il n'est qu'un des maillons qui réalisera le plan d'action, d'autres intervenants que le PASMIF réaliseront des actions pour la promotion du secteur en cohérence avec la stratégie.

Il est très présomptueux de la part d'un projet de se positionner ainsi dans une stratégie nationale. De plus, s'il est reconduit, il engage le projet à se rendre responsable de la réalisation conjointe avec l'État de l'ensemble du plan d'action, lorsque la position du PNUD et du FENU sera, vraisemblablement, de choisir dans le menu que constitue le plan d'action, des aspects qu'ils considèrent prioritaires.

Finalement, au niveau de la présentation dans la colonne « acteurs », il n'y a pas de distinction entre les responsables et les participants, n'identifiant pas ainsi le niveau d'imputabilité.

### 6.3 Résultat 2

#### **R2 : Des partenariats sont développés avec les autres bailleurs et investisseurs pour soutenir en synergie le secteur**

Les résultats pour cet objectif sont prometteurs. Au départ, il y a lieu de mentionner que la raison du retard de la mise en œuvre du PASMIF (2007 plutôt que 2004) est justement l'arrimage avec la KfW qui multipliait presque par quatre fois les sommes disponibles pour réaliser les objectifs du PASMIF. De plus, dès le démarrage, grâce à la mise en place du PASMIF, le FENU représentait un interlocuteur de confiance pour gérer les fonds de l'organisation Épargne Sans Frontière (ESF) qui elle-même est

---

<sup>41</sup> Des résultats, des actions et des modalités sont toutefois prévues pour les femmes dans le plan d'action.

financée par le Ministère Français des Affaires Étrangères et Européennes. ESF confiait donc une somme de 210 000 \$ au FENU, afin de renforcer les capacités de la Banque Centrale en ce qui concerne la surveillance du secteur.

Puis, comme résultat concret, les représentants des bailleurs de fonds du PASMIF et du FPM ont réussi à intéresser la Banque Mondiale qui compte mettre à la disposition du secteur plus ou moins 7,5 millions de \$US par l'entremise du FPM. La Banque a introduit ce financement dans sa programmation. Elle attend de voir quelle forme juridique adoptera le FPM avant de conclure des accords. C'est donc un acquis de taille pour le projet.

Les démarches pour l'institutionnalisation du FPM, faites conjointement avec la KfW, constituent elles-mêmes un résultat, puisque c'est suite à une institutionnalisation qui répondra aux modes de fonctionnement des bailleurs de fonds que d'autres institutions financières ou coopérations pourront s'y greffer. Certaines coopérations se disent, présentement, en attente de voir les résultats de cette institutionnalisation. Le problème sera de définir des règles suffisamment flexibles qui peuvent convenir à plus d'un bailleur de fonds.

Par ailleurs, principalement par les activités de consultation sur la stratégie de microfinance, le PASMIF a pu sensibiliser les bailleurs de fonds actifs en RDC sur leur participation souhaitée à la réalisation de la stratégie et aux vœux qu'ils s'associent au FPM. Ces discussions visant l'harmonisation qu'elles aient été faites ou non dans le cadre de la consultation sur la SNMF, ont rejoint notamment l'AFD, l'ACDI, la Coopération Technique Belge (CTB), la GTZ.

Par ailleurs, le PASMIF collabore déjà avec d'autres coopérations dans le cadre de ses interventions avec la BCC, en effet l'ACDI, USAID, l'AFD, le CGAP et la BM interviennent également auprès de la sous direction de la microfinance à la BCC.

Des collaborations ont également eu lieu avec le CGAP qui a réalisé, en 2007, un diagnostic du cadre réglementaire et politique sur l'accès aux services financiers. Le CGAP a également organisé des rencontres téléphoniques des bailleurs fonds pour fournir des commentaires sur la SNMF.

Selon la planification annuelle de 2008, le PASMIF devait organiser une table ronde des bailleurs de fonds de la microfinance. Selon les rapports, cette table ronde n'a jamais eu lieu.

En résumé, outre les résultats déjà acquis au démarrage du projet, des résultats très intéressants ont été atteints pour cet objectif, notamment la participation de la BM au FPM. Par ailleurs, plusieurs intervenants sont intervenus pour ce résultat que ce soit le CTR, l'Unité Régionale du FENU à Johannesburg et même le PST.

## 6.4 Résultat 3

### **R3 : La surveillance et le contrôle du secteur sont renforcés afin de mieux le sécuriser**

Ce résultat du Document de Projet prévoyait 1) la mise en place et la mise à jour d'une base de données au sein de la BCC, 2) le renforcement des moyens humains et matériels de la Banque, 3) la formation du personnel de la BCC, 4) la fourniture d'expertise et 5) la prise en charge d'une partie des frais pour les missions de supervision des OMF. Ces activités avaient été, d'ailleurs, planifiées avant que les ententes soient conclues entre le FENU et ESF/MAEE. Lors des négociations avec la BCC, il est apparu que la Banque bénéficiait de certains financements de l'ACDI, de l'AFD, de la Banque mondiale et du CAPAF qui pouvaient couvrir une partie des frais de développement de sa fonction supervision et qu'il était plus avisé de concentrer les fonds notamment du FENU à doter le secteur d'un cadre légal. Seule, une partie des fonds de ESF/MAEE ont servi à financer des activités de formation afin d'atteindre ce résultat. Une somme de 85 380\$US a été consacrée à ce résultat.

Il faut dire que la BCC a présenté un plan de travail 2004-2007 qui a été révisé pour couvrir la période 2007-2009<sup>42</sup>. Ce plan était précis sur les activités à mener et une ventilation des financements par bailleur avait été proposée.

Une bonne partie des résultats formulés au Document de Projet et reformulés au plan de travail 2004-2009 de la BCC dans le cadre de l'objectif « *Conduite efficacement de la surveillance* » est réalisée. Le fonds ESF/FENU ont permis à ce que des cadres provinciaux de la Banque puissent bénéficier de la formation Bolder à Turin et que des formations pour le personnel soient dispensées en région. Cependant, le contrôle effectif des OMF, selon les méthodologies développées n'est qu'au stade de l'expérimentation et de la formation des agents. Un plan de supervision a été élaboré.

Pour la base de données, un logiciel spécifique a été adopté. Pour le moment, il est en expérimentation en région avec l'appui de conseillers d'USAID.

On peut donc avancer que ce résultat est en grande partie atteint, même s'il n'est pas uniquement imputable aux efforts mis à la disposition de la BCC par le PASMIF, notamment le financement ESF/MAEE et que les effets véritables, pour ce résultat, ont servi au renforcement des capacités.

## 6.5 Résultat 4

### **R4 : Un cadre légal et réglementaire adapté est élaboré et fait l'objet d'une large diffusion et de la formation à l'intention des OMF, de leurs faitières et des structures d'appui technique**

Encore là, le fruit des résultats est à mettre au compte, à prime à bord de la BCC, grâce à des financements de plusieurs bailleurs de fonds, mais dans ce cas, le financement du FENU et d'ESF, via le PASMIF, ont été prédominants. Sans perdre

---

<sup>42</sup> Elle présente d'ailleurs maintenant un programme de 2009 à 2012.

de vue la contribution financière de la BCC, les résultats, dans ce cas, sont davantage constitués par les effets du programme,

Selon le Document de Projet, les produits de ce grand résultat devaient être 1) la constitution de l'état des lieux du secteur (inventaire), 2) l'élaboration de la loi, 3) la concertation des acteurs, 4) son approbation par le gouvernement, 5) la formation des acteurs et 6) sa diffusion. Ces sous résultats correspondent assez bien aux actions que la BCC avait inscrites dans son plan d'action pour doter le secteur d'un cadre légal et réglementaire. La BCC a ajouté, à cette série d'activités, des actions connexes qui, dans le premier cas, a aussi requis le financement du PASMIF, il s'agit de l'élaboration d'un plan comptable et l'élaboration des instructions relatives aux normes de gestion prudentielle.

Dans tous les cas, les résultats sont pratiquement complètement atteints. Cependant, les résultats relatifs à l'inventaire des OMF et, par conséquent, à la capacité de présenter l'état des lieux, n'ont pas été atteints comme prévu. Il a fallu trouver, en cours de route, une solution de rechange pour atteindre ce résultat. En effet, l'Institut Nationale de la Statistiques (INS) et le bureau d'étude BERCI qui a repris les données pour produire les analyses, ont été incapables de présenter une image fiable du secteur. Une somme de 137 074\$ y a été investie par le PASMIF dans cette collecte de données et ces analyses. On a réussi quand même à produire un inventaire et un état des lieux, mais avec des données collectées par le FPM, auprès des OMF dans chacune des régions.

La loi cadre a été élaborée suite à la mise en place d'un groupe de travail d'experts et suite à des consultations auprès d'une quarantaine de personnalités qu'on a surnommé le G40. Des ateliers provinciaux et un atelier national ont été organisés. Le projet de loi a franchi toutes les étapes préliminaires et doit être proposé au gouvernement incessamment. Les procédures prennent plus de temps que prévu. Dans ces conditions, la BCC ne pourra pas procéder à la sensibilisation et à la formation des dirigeants et du personnel des OMF et des faïtières, avant la fin de la présente phase du PASMIF. Outre l'inventaire, les séminaires juridiques, les activités de visites à l'extérieur du pays, les ateliers provinciaux et national sont les principales activités couvertes par les fonds FENU/ESF/MAEE.

L'élaboration du plan comptable, non prévu au Document de Projet, est également finalisée et des formations ont déjà eu lieu pour le personnel de la Banque. Sa vulgarisation est cependant prévue pour 2010. L'ACDI a offert une collaboration pour l'adaptation du guide sectoriel du plan comptable, s'ajoutant ainsi au fonds d'ESF/MAEE gérés par le FENU.

La mission ne peut pas donner un avis professionnel sur le contenu et la qualité des documents produits par ce résultat (la loi, le plan comptable ou les instructions). Cependant, il est évident que la loi ne fait pas l'unanimité dans le secteur. Il n'est toutefois pas facile de trancher la question sans une analyse plus poussée et spécialisée. La mission ne peut que rapporter les commentaires émis par les intervenants qu'elle a rencontré. Ces commentaires se limitent aux remarques répétées à plusieurs reprises et par des intervenants de divers milieu (État, OMF, association, PST, bailleurs de fonds, etc..).

- Selon la compréhension des intervenants, il s'agit d'une loi qui légifère les structures au lieu de légiférer par activité. En clair, pour eux, il ne s'agissait pas de produire une loi par type de structures (mutualistes et non mutualistes), mais d'élaborer une loi sur l'activité de microfinance, précisant qui peut agir dans ce domaine<sup>43</sup>.
- La loi ne permet pas aux ONG d'agir en microfinance, car la loi leur interdit de mener des activités commerciales. On argue généralement qu'un nombre important d'ONG agit pour le moment et rend de bons services, accessibles à un bon nombre de citoyens et de citoyennes. Les ONG peuvent agir en microfinance dans d'autres pays en Afrique. On prévoit ici un certain temps pour que les activités de ces structures soient transférées à une structure juridique mutualiste ou non mutualiste.
- Plusieurs avancent également que les conditions pour obtenir un agrément sont exigeantes et cela ne permettra pas aux OMF naissantes d'émerger et à celles déjà existantes d'obtenir un agrément. La mission n'a pas pu évaluer la pertinence de ce niveau d'exigence, mais il est certain, et la SNMF le mentionne, qu'il faut éviter de créer une multitude de petites structures qui, sans encadrement, ont moins de chance d'être viables. Il faut rechercher plutôt des structures fortes représentant une masse critique suffisante pour offrir des services professionnelles.
- Finalement, la BCC avance que la loi actuelle exige que chaque catégorie d'opérateurs ait son association professionnelle. Les opérateurs agissant principalement en microfinance sont au nombre de deux, soit les mutualistes et les non mutualistes<sup>44</sup>. Les arguments avancés pour justifier la création de deux associations viennent principalement de la mission différente des deux types d'organisation, de leur méthodologie différente et de leur structure de capital distincte. La mission croit que l'éloignement philosophique et méthodologique se rétrécit, de plus en plus, entre les mutualistes et les non mutualistes<sup>45</sup>. De plus, l'autofinancement des associations professionnelles cause déjà un problème lorsqu'elles sont uniques. Le secteur peut difficilement autofinancer deux associations. La structuration des opérateurs du secteur en association sera traitée plus en détail au résultat No 6.

La BCC explique son choix de légiférer pour les deux structures, par l'existence d'une loi cadre des banques, qui régit l'ensemble du secteur financier. Cette loi prévoit l'ajout de lois qui s'y greffent pour règlementer chacun des types d'institutions. Selon la banque, ce n'est pas seulement la fusion des lois concernant les structures mutualistes et non mutualistes qu'il faudrait revoir pour gérer l'activité, mais la structure même de la législation des institutions financières.

Il est donc difficile de départager les deux points de vue, il est clair cependant que plusieurs acteurs du secteur émettent des critiques sur l'élaboration de la loi. Une sensibilisation sera nécessaire lors de son introduction pour convaincre certains

---

<sup>43</sup> Les lois, notamment, de l'Afrique de l'Ouest, de l'Afrique Centrale, du Rwanda et de la Guinée légifèrent effectivement l'activité. Récemment d'ailleurs, la loi de la zone UEMOA a été modifiée, afin justement de légiférer sur l'activité plutôt, comme auparavant, sur les structures.

<sup>44</sup> Les banques même si elles agissent en pratique avec une clientèle davantage de type microfinance continuent de suivre la réglementation des banques. Ça ne devient qu'un choix de marketing.

<sup>45</sup> Il ne semble pas si problématique de modifier cette loi pour simplement unir les deux types d'OMF dans la même association.

acteurs. Une période d'ajustement et d'appui à la reconversion sera nécessaire pour ne pas perdre le peu d'acquis en matière de microfinance en RDC.

## 6.6 Résultat 5

**R5 : Le secteur a renforcé sa structuration et s'est constitué en une véritable Association Professionnelle pour jouer son rôle de représentation, de proposition, de régulation, de promotion et de défense des intérêts de la profession, y compris en mettant en place des représentations provinciales**

Plusieurs sous résultats étaient prévus en vue de la structuration et la mise en place d'une association professionnelle. Ces sous résultats étaient les suivants : 1) l'établissement de l'inventaire des associations de représentation existantes, 2) l'animation d'un forum de discussion, 3) l'appui à la structuration de réseaux (faïtières), 4) la création de l'association unique, et l'élaboration de son plan de développement, 5) le développement de services payants au sein de l'association et 6) la création d'un centre de ressources et d'un site WEB.

Le résultat global n'a pas été atteint, il n'y a pas eu création d'une association professionnelle unique couvrant le pays et le résultat n'est pas en voie d'être atteint. Cependant, l'état des regroupements a été réalisé et des propositions ont été faites pour favoriser la structuration du secteur. Cette étude a été restituée auprès des acteurs lors d'un atelier national. Une feuille de route avait alors été élaborée. Cependant, les articles de la loi, mis de l'avant, par la BCC, stipulant la nécessité de créer deux associations, ont freiné l'élan des promoteurs de la mise en place d'une seule association. Depuis, il n'y a plus d'activités pour atteindre ce résultat.

Selon la mission, des solutions alternatives auraient pu voir le jour, comme la mise en place de deux associations et l'établissement d'ententes pour définir le partage de services de secrétariat général en commun.

Mais au-delà des moyens à prendre pour créer cette association, la mission questionne le modèle qui est proposé au Document de Projet, repris par l'étude sur la question et promu par le secteur. En effet, ce modèle en Afrique de l'Ouest est justement dans un cul de sac. Pratiquement aucune des associations professionnelles n'est en mesure de s'autofinancer à long terme. Elles posent donc toutes des problèmes de pérennité.

Souvent, ces associations ont été mises en place sous l'impulsion des bailleurs de fonds qui avaient besoin d'organismes pour déléguer des activités de formation, de sensibilisation, etc.<sup>46</sup> Puis, après quelques années, on a de plus en plus exigé que ces associations s'autofinancent et que les membres paient pour les services reçus. On s'aperçoit que cette vision de la pérennité des associations est quelque peu illusoire. Aucune n'est en mesure de facturer entièrement ses services et de faire lever des cotisations pour couvrir complètement ses charges. Par ailleurs, dans certains pays, l'État a mis en place des structures qui sont en mesure d'offrir des formations et de l'assistance technique. Ces programmes, souvent gouvernementaux, se substituent

---

<sup>46</sup> On a même vu des associations professionnelles accepter des mandats qui n'étaient pas de leur mission ou qui étaient contradictoires avec l'opinion de leur base (vulgarisation de la loi qui n'est pas à la satisfaction de leurs membres)

aux associations et ce, avec beaucoup plus de moyens. C'est le cas, d'ailleurs, du FPM qui a les moyens d'offrir des formations, de l'encadrement et des appuis institutionnels aux OMF.

Dans ces conditions, la mission croit qu'il faut repenser la notion d'association professionnelle et éviter de copier la situation qui prévaut en Afrique de l'Ouest. Il est également nécessaire de tenir compte du vaste territoire qu'est la RDC. Devra-t-on multiplier par 10 ou 12 les infrastructures de type Afrique de l'Ouest qui ne sont pas pérennes?

Il est nécessaire de retourner à l'objectif premier qui est la représentation, la discipline dans la profession et la transmission d'information de haut en bas et vers l'étranger. Il est particulier de demander à l'association professionnelle de microfinance de former leurs membres, apporter un appui technique aux OMF et à leurs faîtières, de mettre en place des centres de documentation ou des centrales de risque. On ne demande pas aux autres associations professionnelles au pays, comme celle des banques, de prendre en charge autant de responsabilité et ce, en s'autofinçant. Il est nécessaire que l'association ou les associations se concentrent sur leur rôle premier, la représentation.

Puis, dans un pays comme la RDC, la mise en place d'associations devraient se faire par la base, plutôt que de haut en bas (en mode projet). Ce serait aux OMF des provinces de créer leur association provinciale sur une base uniquement représentative au départ, puis de créer, lorsque le nombre le justifie, une union nationale des associations. Dès le départ, ces associations devraient s'autofinancer, quitte à ce des projets, comme le PASMIF, finance au mérite certains équipements.

Une telle position demande à ce que cette structuration se fasse petit à petit, par région avant d'atteindre le niveau national de façon unifiée.

L'élaboration d'une prochaine phase du PASMIF devrait s'inspirer de ces réflexions. Par ailleurs, au plan d'action de la SNMF, le modèle promu est celui qui est ici remis en question. Des discussions avec les acteurs du secteur devraient avoir lieu à ce sujet.

## **6.7 Résultat 6**

### **R6 : Le niveau Micro du secteur est renforcé**

#### **6.7.1 Révision des résultats à atteindre**

Avant d'analyser l'efficacité du niveau Micro, il convient de faire des clarifications sur trois aspects importants : 1) la relation entre les résultats du Document de Projet pour le niveau Micro et ceux définies par le PST, 2) la relation entre les TDR assignés au PST et leur prise en compte dans ses propres résultats, 3) le changement de stratégie intervenu en cours d'exécution du programme.

Le PST était entièrement responsable du résultat N°6 du Document de Projet : Le renforcement des OMF. Il était donc approprié que ce soit réparti en sous résultats. Le PST a défini cinq sous résultats: 1) les OMF sont renforcés, 2) des partenariats pour

les OMF sont développés, 3) des relations avec les institutions gouvernementales appropriées sont développées, 4) le secteur de la microfinance en RDC est mieux structuré et finalement, 5) un résultat pour les activités de gestion.

À première vue, les objectifs 3 et 4 sont davantage de niveau Méso. Cependant, en y regardant de plus près, ce sont les aspects Micro de ces grands résultats qui sont abordés. Mais, cette formulation donne l'apparence de vouloir prendre en charge des aspects Méso. Puis, le deuxième résultat est très léger par rapport au premier. En effet, le premier résultat compte neuf grandes activités (70% du nombre des activités). On constate donc le déséquilibre entre les quatre résultats. Par ailleurs, il n'a pas été défini d'activités spécifiques pour l'atteinte du résultat N°8 relatif à la pérennisation des expériences en microfinance du PNUD.

Si on avait suivi les termes de référence pour dresser la liste de résultats, on aurait eu 1) l'identification, la catégorisation et l'élaboration des plans de développement des OMF, 2) le montage et l'analyse des dossiers de subvention et de crédit, 3) le secrétariat du CI, 4) l'assistance technique, 5) les aspects liés à la formation des OMF et des PLST. Auxquels s'est ajoutée la gestion du projet. Un plan de travail modelé sur les responsabilités décrites aux termes de référence aurait été plus équilibré et aurait causé moins de confusion. Toutefois, les résultats définis par le PST intègrent l'ensemble des activités prévues dans ses TDR. Par ailleurs, en se référant au Document de Projet, il faut souligner que les TDR assignés au PST ne mentionnait pas de façon spécifique les activités liées au résultat N°8 sur la pérennisation des expériences en microfinance du PNUD.

Il convient également de souligner que le résultat N°6 du Document de Projet a été modifié en cours d'exécution du programme. Cette modification est intervenue à la suite du changement de stratégie du programme, lié à la décision d'étendre la couverture géographique du projet à toutes les provinces, alors que l'intervention était initialement limitée aux provinces de Kinshasa et du Bas Congo. Le résultat N°6 a été donc revu et formulé comme suit : « 5 OMF potentiels leaders vont devenir viables et développer une offre pérenne de produits et services financiers y compris dans les zones insuffisamment couvertes mais à demande solvable; 2) 200.000 clients membres de ces 5 OMF leaders sont touchés; 3) une dizaine d'OMF de taille moyenne vont renforcer leur viabilité et leurs capacités professionnelles, de gestion et d'offres de produits et services financiers aux populations démunies surtout dans les Provinces de l'intérieur du Pays »<sup>47</sup>. Outre la modification de la portée géographique, le nombre d'OMF leaders à viabiliser qui était initialement de 3 a été revu à 5. Le nombre de clients à toucher par ces OMF a été précisé (200 000 clients) ainsi que la définition d'objectif concernant les OMF moyenne à renforcer.

Le PST a revu en conséquence sa stratégie d'intervention, son plan d'action et son budget dans son document de mai 2008 pour intégrer cette nouvelle orientation. Les nouveaux résultats du PST intègrent bien les objectifs fixés par le nouveau résultat N°6 du Document de Projet précédemment cité. Certains objectifs du PST sont même plus ambitieux : 1) le nombre d'OMF leaders est fixé à 7 au lieu de 5, 2) le nombre de clients membres de ces OMF leaders est fixé à 215 222 au lieu de 200 000. L'atteinte

---

<sup>47</sup> Ce résultat représente plutôt les indicateurs, pour les fins de l'évaluation, la formulation suivante sera plutôt utilisée : Le niveau micro du secteur est renforcé.

des résultats par rapport aux prévisions sera analysée à partir des résultats du PST sachant au départ que les objectifs fixés sont plus ambitieux que ceux du Document de Projet revu.

### 6.7.2 R6.1 : Les OMF sont renforcées

Neuf activités sont liées à ce résultat qui est le plus important en termes de volume d'activités. Pour l'analyse, les activités ont été regroupées en quatre sous activités : 1) la sélection, l'appui à l'élaboration des plans de développement et l'appui technique aux OMF, 2) le déboursement des fonds de prêts et de subventions, le suivi des remboursements, 3) les formations, 4) les visites d'échanges.

#### LA SÉLECTION, L'APPUI À L'ÉLABORATION DES PLANS DE DÉVELOPPEMENT ET L'APPUI TECHNIQUE AUX OMF

La première activité du premier résultat du PST consistait à appuyer les OMF à formuler leur demande de financement, à introduire ces demandes, à élaborer des plans d'accompagnement et à assurer le suivi de la mise en œuvre de ces plans d'accompagnement. Les réalisations concernant ce résultat au 30 septembre 2009 sont résumées dans le tableau qui suit :

Indicateurs (cumulatif)	Réalisation à fin décembre 2007	Réalisation à fin déc. 2008	Réalisation à fin septembre 2009	Objectifs fin nov. 2009	Taux de réalisation à septembre 2009
Nombre de demande de financement analysé	Non défini*	28	48	37	130%
Nombre d'accords de financement conclus	3	12	16	17	94%

Source : Rapport narratif FPM au 30 septembre 2009

Le tableau ci-dessus fait ressortir que l'objectif de nombre de demandes à instruire a été dépassé (130%) par rapport aux prévisions. L'objectif a été atteint à 100% en ce qui concerne le nombre d'OMF recevant l'appui technique. 48 OMF bénéficient de l'appui technique sur les 48 prévus.

On peut conclure que le résultat concernant l'accompagnement des OMF à formuler leur demande à travers un travail de diagnostic préalable, ainsi que l'élaboration d'un plan d'accompagnement individualisé et le suivi de ce plan d'accompagnement à travers une assistance technique de proximité a été atteint. Ce résultat est rendu possible grâce à l'intégration des ATR dans le dispositif d'appui du FPM.

#### LE DÉBOURSEMENT DES FONDS DE PRÊTS ET DE SUBVENTIONS, LE SUIVI DES REMBOURSEMENTS

Le second sous résultat est celui lié à l'octroi de prêts et de subventions et leur suivi. Avec l'arrivée des ATR, le nombre de dossiers analysés a augmenté de façon importante. Il est passé de 28 dossiers, fin 2008 à 48 dossiers, fin septembre 2009. Au 30 septembre 2009, les subventions et ou les prêts ont été approuvés pour 16 OMF et sont présentées au tableau qui suit :

<b>Appuis financiers approuvés au 30 septembre 2009</b>			
<b>IMF</b>	<b>Subvention</b>	<b>Prêt</b>	<b>Total</b>
Hope	434.403	0	434.403
Mecrekin	116.807	0	116.807
Mufesakin	150.380	0	150.380
CAMEC Inkisi	45.000	21.000	66.000
Mbanza Ngungu	48.000	21.600	69.600
FINCA	333.476	0	333.476
CAMEC Kimpese (prêt en nature)	14.780	0	14.780
Hekima	173.717	263.465	437.182
Mecre Kitambo	97.200	0	97.200
Live vest	75.000	0	75.000
Sodec	114.150	0	114.150
Copecas	117.500	0	117.500
Camec Inkisi II	25.000	0	25.000
Camec Mbanza Ngungu	25.000	0	25.000
Mecre Béni	25.000	0	25.000
Coopec Kalundu	25.000	0	25.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$1.820.413</b>	<b>\$306.065</b>	<b>\$2.126.478</b>

Source : rapport narratif au 30 septembre 2009

Le montant total de subventions accordées au 30 septembre est de \$1.820.413 et celui des prêts de \$306 065 soit un total débloqué de \$2 126 478. L'objectif en termes de nombre d'OMF bénéficiant d'accord de financement, à fin novembre 2009, a été atteint (16 OMF). Les objectifs de départ prévus pour les subventions, d'une part, et le refinancement, d'autre part, ne sont pas disponibles au niveau du PST. Il est donc difficile de faire une comparaison entre les prévisions et les réalisations. Par contre, on observe un faible taux de refinancement accordé par rapport au total des montants accordés en subvention, soit une proportion de 14,4%.

Ce faible taux de refinancement par rapport aux subventions s'explique par l'adoption d'une stratégie qui privilégie le renforcement institutionnel et des capacités avant le financement. La capacité d'absorption est aussi réduite et peu d'OMF au pays peuvent prétendre avoir la maturité nécessaire pour utiliser des financements. Par ailleurs, la grande majorité des OMF mobilise l'épargne et le taux de conversion permet encore que ce soit ces ressources qui soient utilisées. Les critères d'éligibilité appliqués par le CI ont également varié avec le temps, ce qui a éliminé certaines demandes.

La situation des débloqués par bailleurs est résumée dans le tableau qui suit :

Décaissement par Bailleur						
Bailleur	Nature d'accord	Total accordé	Echu	Décaisse	% Décaisse/ accord	% Décaisse/ Échu
KFW	Subvention	\$962.883	\$846.179	\$569.242	59%	67%
	Prêt	\$263.465	\$102.493	\$102.493	39%	100%
FENU	Subvention	\$487.962	\$ 366.738	\$200.000	41%	55%
	Prêt	\$42.600	\$42.600	\$21.300	50%	50%
PNUD	Subvention	\$369.568	\$206.830	\$177.830	48%	100%
<b>TOTAL</b>		<b>\$2.126.478</b>	<b>\$1.564.840</b>	<b>\$1.070.865</b>	<b>50%</b>	<b>68%</b>

Source : rapport narratif FPM au 30 septembre 2009

Le tableau fait ressortir un faible taux de décaissement par rapport aux montants accordés (50%) et surtout par rapport aux montants échus<sup>48</sup> (68%). Ceci s'explique par un délai important entre l'accord de financement et la signature des contrats d'une part et le non respect des conditions de décaissement par les OMF, d'autre part. Le non respect des conditions représente environ le tiers des retards dans les décaissements et les délais pour le transfert des sommes par les bailleurs de fonds les deux autres tiers. Dans tous les cas, cette faiblesse a des incidences sur l'atteinte des résultats prévus dans les plans d'affaires des OMF bénéficiaires et crée beaucoup de mécontentement.

L'analyse des délais que la mission a reconstituée (voir annexe 4) fait ressortir un délai moyen de 6 mois entre la période de dépôt de la demande et la décision du Comité d'Investissement. Un délai moyen de 5 mois est observé entre la décision d'approbation d'un dossier et le débloqué effectif des fonds. Il ressort donc un délai cumulé de 11 mois entre la demande et le débloqué des fonds. Ce délai est trop long et ne permet pas d'obtenir l'efficacité des financements et des subventions. Des indicateurs de performances pourraient être fixés concernant ces délais.

Les subventions et les prêts ont eu une incidence positive sur les OMF bénéficiaires. Les subventions ont permis l'acquisition d'équipements, l'information du SIG, la création d'agences et renforcer l'équilibre financier fragile de ces OMF. Les prêts ont contribué à augmenter la portée des OMF et à accroître leur autosuffisance financière.

Au niveau du suivi des remboursements, les prêts ne sont pas encore échus. Les premiers remboursements seront échus en avril 2010. Toutefois, les OMF bénéficiaires de prêts sont suivis par les ATR de façon mensuelle et les indicateurs de performances sont produits et analysés.

En conclusion, les montants débloqués en subventions et en prêts ont eu des incidences positives sur l'amélioration des performances des OMF. Les montants accordés au niveau des prêts sont faibles, mais cette faiblesse est liée aux facteurs déjà analysés. L'augmentation des montants de refinancement dans la seconde phase du programme sera liée à l'évolution de la maturité des OMF qui dépendra : 1) de la

<sup>48</sup> Tranches de financement qui auraient dû être décaissées.

poursuite des appuis techniques et des formations, 2) de la volonté des OMF à mettre en application ces appuis techniques, 3) des formations et 4) de la poursuite des subventions.

### LES FORMATIONS

Le troisième sous résultat du résultat N°1 concernait les formations. Il s'agit d'identifier les besoins en formations, d'élaborer un plan de formation, de le mettre en œuvre et d'en assurer le suivi. Un plan de formation a été élaboré à partir des besoins en formation identifiés par l'étude sur le secteur réalisé en 2007.

Le nombre cumulatif de participants aux formations, au 30 septembre 2009, a atteint 1 967, provenant de 236 organisations (OMF et PLST). Il faut rappeler que des objectifs chiffrés en termes de nombre de formations et de bénéficiaires n'ont pas été fixés au départ. L'objectif global est de faire bénéficier toutes les catégories (A, B, C, D), les PLST et les faîtières de ces formations. D'octobre 2007 à septembre 2009, au total 82 sessions de formations ont été organisées pour différents publics cibles : les techniciens des OMF, le PLST, les réseaux d'OMF, les techniques des faîtières et certains organes.

La majorité du public cible visé a été touchée, sauf certains organes comme les conseils de surveillance. De plus, au niveau des administrateurs, seul un administrateur par OMF participe aux formations et ceux-ci n'ont pas la capacité de restituer ces formations en interne aux autres administrateurs. Au niveau de certaines provinces, les ATR ont repris ces formations pour l'ensemble des participants pour combler cette insuffisance. Cette stratégie devrait se poursuivre et être étendue à l'ensemble des provinces.

Les thèmes développés sont des thèmes généraux axés sur les fondamentaux de la microfinance (notamment cours du CGAP), d'une part et des thèmes axés sur les métiers, d'autre part. La pertinence des thèmes est reconnue par les bénéficiaires. Il en est de même des contenus. Les bénéficiaires déplorent toutefois la courte durée pour certains thèmes qui sont importants.

Les formations sont exécutées par : 1) les consultants internationaux ; 2) le FPM, 3) le RIFIDEC, 4) Freedom From Hunger pour la mise en place du produit Crédit Epargne avec éducation, 5) les autres prestataires locaux de services techniques.

La qualité des formateurs est appréciée positivement par les apprenants, ainsi que la pédagogie de la formation qui est axée sur les cas pratiques, les échanges entre participants. Les participants souhaitent toutefois que des améliorations soient faites en ce qui concerne les formations exécutées par les PLST.

En tout, 63 participants ont pu bénéficier du cours à distance du PAMEF sur la gestion des coopératives d'épargne et de crédit qui dure environ 10 mois et qui est axé sur six modules relatifs à la gestion des coopératives d'épargne et de crédit. Ce cours très pratique, dirigé par un tuteur et contenant des rencontres périodiques entre participants est bien apprécié.

Un mécanisme de suivi des formations est exécuté par les ATR, mais n'est pas systématique pour toutes les formations. Ces suivis permettent d'assurer la mise en application des connaissances acquises lors des formations à travers un coaching direct sur le terrain. Ils apportent une valeur ajoutée certaine aux formations. Les apprenants reconnaissent l'importance de ces suivis, sans lesquels, l'impact des formations sur la professionnalisation des OMF serait très limité. Les ATR ont donc un rôle stratégique à jouer dans le cadre de leur appui de proximité et devrait rendre systématique ces suivis pour toutes les formations.

Les formations ainsi que leur suivi, cumulées avec les appuis techniques des ATR ont eu des incidences positives sur les performances des OMF. Sur la base des données recueillies par la mission sur le terrain au niveau des 12 OMF rencontrées, en utilisant la grille d'évaluation des OMF (voir annexe 5), il ressort les points forts et point faibles suivants :

**Les points forts :**

- Les appuis du FPM ont permis une amélioration du SIG des OMF, notamment au niveau de l'informatisation permettant ainsi de produire à temps les informations;
- Une amélioration de la formalisation des procédures a été observée. Beaucoup d'OMF ne disposaient pas de procédures ou avaient des procédures non adaptées à la maîtrise des risques;
- Une amélioration du système de contrôle interne pour certains OMF à travers la création du poste de contrôleur interne. Beaucoup d'OMF ont recours à l'audit externe des comptes;
- Un effort a été enregistré en matière de planification stratégique à travers l'élaboration des plans d'affaires et l'élaboration des budgets prévisionnels;
- Même si la diversification des produits reste généralement un point faible, il faut noter l'effort fait pour mettre en place le produit épargne tontine permettant une collecte de proximité de l'épargne adaptée aux épargnants à faible revenu ainsi que le produit Crédit Épargne avec Éducation qui se met en place.

**Les points faibles :**

- Certaines OMF ne maîtrisent pas encore leur logiciel et continuent à gérer parallèlement un système manuel;
- Après l'élaboration et l'adoption de nouvelles procédures, les OMF n'ont pas formé tous les utilisateurs à la maîtrise de leur contenu;
- Le système de contrôle interne est faible pour les OMF isolés non affiliés à une faîtière;
- Le suivi budgétaire est inexistant au niveau de plusieurs OMF;
- L'effort d'appui ayant été plus porté sur la professionnalisation des OMF, la diversification des produits est faible.

On peut conclure que le FPM a atteint de bons résultats en matière de formation en termes de nombre de bénéficiaires touchés, de cibles prioritaires touchées et les changements apportés par ces formations sur les OMF sont perceptibles.

## LES VISITES D'ÉCHANGES

Il a été prévu l'organisation de visites d'échanges entre les OMF au niveau national et avec les réseaux d'autres pays. Les réalisations concernant ces visites d'échanges sont résumées dans le tableau qui suit :

	<b>Lieu</b>	<b>Nombre participants</b>
<b>International</b>	Washington	3
	Lomé	11
	Cotonou	7
	Bamako	11
	Ouagadougou	10
	Cotonou	10
<b>National</b>	Goma	12

Source : La mission à partir données du rapport narratif au 30/09/2009

Au total 63 participants provenant de 40 OMF, de 12 faîtières, de 7 réseaux et du Ministère de tutelle ont pris part à ces formations. Chaque voyage est suivi au retour d'une restitution et d'un plan d'action par institution participante. Pour les OMF, ces actions sont intégrées dans leur plan d'action déjà élaboré.

Selon les OMF participants interrogés, lors de la mission, ces visites d'échanges ont eu une incidence positive sur les dirigeants et donc sur la gouvernance (importance et clarification de leur rôle, acceptation du principe de renouvellement des organes...). Elles ont également permis une prise de conscience de leur retard sur plusieurs aspects de gestion d'un OMF.

On peut également conclure que le résultat concernant les voyages d'échange est positif. La mission recommande, qu'avec l'émergence d'OMF leader au pays, d'une part, et vu le coût élevé des voyages internationaux d'autre part, que ces voyages soient développés au niveau national pour permettre une plus grande participation des bénéficiaires, pour bénéficier des expériences réussies dans le même environnement qui est le leur.

En conclusion, on peut affirmer que le résultat N°1 qui représente environ 80% du mandat du PST est satisfaisant. Des efforts doivent être toutefois faits en matière de déblocage de fonds (en quantité mais également en rapidité, le temps d'attente étant élevé). Une amélioration des politiques et procédures actuelles de gestion du fonds est nécessaire. De même, le renforcement des capacités devrait se poursuivre ainsi que des appuis techniques sur les faiblesses identifiées au niveau des performances.

### **6.7.3 R6.2 : Les partenariats pour les OMF sont développés**

Dans le plan d'action 2008-2009, du PST, trois activités principales ont été prévues pour l'atteinte de ce résultat. Il s'agit de: 1) l'élaboration de projections pluriannuelles en suivant l'évolution des besoins des OMF et leur mise à jour ; 2) le développement de partenariats pour les OMF, 3) l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication/information pour les OMF (site web, bulletin..).

La première activité concernait en réalité les contrats de partenariat à signer entre les OMF et le FPM pour permettre un accompagnement sur la durée. Ces contrats comportent des objectifs à atteindre, des actions à mener pour les atteindre, ainsi que l'accompagnement attendu du PST. Il a été prévu la signature de 30 contrats de partenariat à la fin novembre 2009. Au 30 septembre 2009, 44 contrats ont été signés avec les 48 OMF suivis individuellement par les ATR. Le taux de réalisation de cette activité est donc de 147%.

Concernant l'activité liée au développement de partenariats pour les OMF, le FPM a participé et gagné un appel d'offre de BIT pour l'organisation en RDC des formations de formateurs sur des modules de microfinance généralement enseignés à Turin. Cette formation se déroulera en trois phases de deux semaines. La première phase vient de démarrer fin novembre 2009.

En ce qui concerne l'activité liée à la mise en place d'une stratégie de communication pour les OMF, les activités suivantes ont été réalisées : 1) le site web du FPM est déjà opérationnel et tous les documents concernant le CI et les rapports du FPM ainsi que d'autres documents sont sur le site; 2) dans le cadre du projet du FPM en TIC<sup>49</sup>, le cabinet INVENEO a recruté et formé six prestataires de service congolais en TIC pour d'éventuels besoins non seulement des OMF, mais aussi des petites et moyennes entreprises dans l'installation, le suivi, le paramétrage et la maintenance des équipements à faible consommation d'énergie, 3) le FPM a également été très présent dans les médias pour faire valoir ses activités dans chacune des régions. Cependant les bailleurs de fonds du FPM, considèrent qu'ils n'ont pas suffisamment de visibilité dans cette stratégie de communication.

Le résultat 2 est également atteint et il est important de souligner l'effort fait par le fonds pour faire connaître ses activités et qui pourrait déboucher sur d'autres appuis aux OMF à travers le fonds. De même, l'appel d'offre remporté pour la formation avec le BIT traduit l'effort fait par le FPM pour profiter des opportunités et accroître l'efficacité de ses interventions. Ce résultat contribue à l'atteinte du résultat contenu dans les TDR du PST relatif à la mobilisation des ressources additionnelles pour le FPM.

#### ***6.7.4 R6.3 : Des relations avec les institutions gouvernementales appropriées sont développées***

Ce résultat prévoyait: 1) la participation aux réunions des cadres de concertation, 2) la participation aux réunions du Groupe de Travail Microfinance, 3) l'entretien de relation avec les institutions gouvernementales, 4) la participation à la semaine nationale de microfinance, 5) la diffusion de la Stratégie et de la Politique sur la microfinance et le cadre réglementaire ; 6) la participation aux différents ateliers.

Sans pouvoir lier les activités de participation du FPM à chacun des types d'intervention précédemment cités, les réalisations seront traitées globalement. Le FPM a participé à plusieurs réunions du Groupe de Travail Microfinance, notamment avec les autorités nationales, en vue de l'élaboration et de la validation du document de Stratégie Nationale.

---

<sup>49</sup> Technologie de l'Information et de la Communication.

Dans le cadre de la rédaction de l'Avant projet de lois sur les OMF, le FPM a été invité par la BCC pour présenter des exposés sur 1) l'introduction à la microfinance 2) la gouvernance des OMF et 3) l'état du secteur en RDC. Il a également aidé à la collecte des informations nécessaires pour la BCC sur l'état du secteur, le recensement des OMF et a participé à la rédaction et aux validations du projet de lois sur les IMF.

Le FPM a également été invité à faire une présentation à un atelier organisé par le Ministère du Genre, Famille et Enfant et le Ministère des Petites et Moyennes Entreprises pour la validation de la politique nationale sur le genre et la microfinance. Le FPM travaille aussi en étroite collaboration avec les Ministres provinciaux et nationaux des finances et des PME.

Le troisième sous-résultat, lié au développement de relations avec les institutions gouvernementales notamment le Ministère de tutelle et la BCC, a été atteint. Outre ses contributions aux débats nationaux, le FPM est devenu un outil important pour la connaissance du secteur à travers son réseau d'appui de proximité et les études réalisées sur le secteur. Lorsque la Stratégie Nationale de Microfinance sera adoptée, elle devra contribuer à sa diffusion.

#### *6.7.5 R6.4 : Le secteur de la microfinance en RDC est mieux structuré*

Ce résultat consistait à :1) identifier, sélectionner et appuyer les PLST en matière de formation de formateurs et utiliser leur services ; 2) identifier et appuyer les réseaux d'OMF. Les réalisations obtenues dans le cadre de ce résultat sont résumées dans le tableau qui suit :

<b>Indicateurs</b>	<b>Prévision nov-09</b>	<b>Réalisation 2009-09-30</b>	<b>Taux Réalisation</b>
Nombre de prestataires locaux de services formés	6	12	200%
Nombre de bureaux d'audit formés	7	11	157%
Nombre de réseaux d'IMF renforcé	1	4	400%
Nombre d'études réalisées	1	4	400%

Source : rapport narratif FPM au 30 septembre 2009.

Les objectifs en termes de nombre de PLST et réseaux à former ont été dépassés (12 contre 6 prévus) soit un taux de réalisation de 200%. Le public cible visé ont été :1) des PLST ; 2) du RIFIDEC et 3) des faïtières. A ce jour, 51 formateurs ont été formés sur la base d'une sélection rigoureuse. Le processus de leur certification est en cours. Ils sont déjà utilisés dans le cadre de certaines formations avec un système de coaching d'un formateur plus expérimenté.

Le PST a réalisé ou fait réaliser les études suivantes :1) l'étude de 2007 sur le secteur ; 2) l'étude sur l'institutionnalisation du fonds ;3) le diagnostic des SIG ;4) l'Étude Benchmarking sur le secteur; 5) l'étude sur le système de relais lié aux coupures d'électricité ; 6) l'étude de la Frankfurt School of Finance & Management sur l'institutionnalisation et 7) des études en cours sur l'offre et la demande, sur les tendances du secteur.

Les bureaux d'études ont été formés sur l'audit des OMF et sont utilisés pour la réalisation des missions d'audit des OMF en améliorant la qualité des audits. 11 bureaux d'études ont été formés sur les 7 prévus initialement soit un taux de 157%.

Les objectifs quantitatifs liés au sous-résultat N° 4 ont donc été atteints et largement dépassés. Au niveau des PLST, ils devront être formés dans des domaines d'appui autres que les formations, afin de les utiliser en complément de l'assistance technique fournie par les ATR. Au niveau des formations, leur encadrement devra encore se poursuivre pour améliorer la qualité de leur prestation.

### 6.7.6 Synthèse pour le résultat 6

Les quatre sous-résultats du PST ont été atteints de façon satisfaisante par rapport à ses prévisions initiales et donc par rapport au résultat N°6 du Document de Projet. Les résultats initiaux du Document de Projet sont résumés dans le tableau qui suit.

Indicateurs	Objectifs Doc. Projet	Objectifs PST	Résultats atteints 2009-09-30	Taux réalisation % Doc. Projet	Taux réalisation % PST
Nombre IMF leaders	5	7	11	220%	157%
Nombre de clients IMF partenaires	200 000	215 222	515 703	258%	240%
Nombre IMF moyen	10	ND			

Source : La mission à partir des données du rapport narratif du FPM au 30 septembre 2009.

Le résultat en termes d'OMF leaders a été dépassé par rapport aux deux prévisions (Document de Projet et PST). Le nombre de clients a été dépassé, mais il s'agit des clients de l'ensemble des OMF partenaires et pas seulement des 11 OMF leaders. En terme d'OMF moyens à renforcer, cet indicateur n'a pas été suivi de façon spécifique par le PST. Notons toutefois que 16 OMF ont bénéficié des appuis financiers et non financiers, d'une part et que 48 OMF suivent des appuis individualisés des ATR, d'autre part. Par ailleurs, 12 OMF ont atteint leur autosuffisance financière et 42 leur autosuffisance opérationnelle.

## 6.8 Résultat 7

### **R7 : Des pratiques saines de microfinance sont diffusées et appliquées par les acteurs du secteur.**

Suite au réaménagement des responsabilités, ce résultat a été dilué à travers d'autres résultats du CTR et du PST. Pour les fins de l'évaluation, l'ensemble des activités de diffusion des bonnes pratiques destinées à la clientèle des OMF (Micro) a été traité au résultat No 6 : le niveau Micro du secteur est renforcé.

Les activités de diffusion des bonnes pratiques prévues au Document de Projet pour les niveaux Méso et Macro, concernaient la formation du personnel du PNUD, notamment le Point Focal Microfinance (PFM) et celle des fonctionnaires des ministères concernés par la microfinance (MPME, Plan, MINIFIN) et ce, pour 3 personnes par ministère. Les activités pour atteindre le résultat comprenaient également la diffusion des documents du CGAP. Les moyens utilisés prévus étaient :

la formation Bolder/Turin, les cours à distance du FENU, les stages et voyages d'étude.

On peut dire que ce résultat est atteint en grande partie, puisque qu'effectivement au moins 5 personnes ont participé à la formation Bolder à Turin. Les participants à cette formation provenaient du MPME, du PNUD (les PFM), de la BCC et le CTR.

Deux voyages d'étude ont eu lieu, un au Sénégal et l'autre à Madagascar. Des acteurs actifs du secteur sont venus du Sénégal et du Togo présenter leur expérience réciproque. Des ateliers de sensibilisation ont également été tenus pour le personnel cadre des Agences des Nations Unies et pour les agents du Ministère des PME. D'autres activités de sensibilisation et de diffusion se sont tenues dans le cadre de l'élaboration de la SNMF, mais ont déjà été traitées à ce niveau.

À ces activités, s'est ajoutée une stratégie de communication qui n'était pas prévue au Document de Projet et qui a consisté à publier un bulletin d'information « Carrefour Microfinance » et à utiliser les médias pour donner la parole aux acteurs afin de sensibiliser le public en général. Au moins un numéro du bulletin est paru en 2007 et trois en 2008. Ces initiatives en communication ont eu des effets intéressants sur le renforcement du secteur. La diffusion des documents de formation du CGAP a été réalisée par le FPM.

## **6.9 Résultat 8**

### **R8 : Les activités de micro-crédit développées par les projets d'appui aux communautés financés par le PNUD sont pérennisées**

Le résultat N°8 du Document de Projet relatif à la pérennité des activités de microcrédit du PNUD n'a pas été repris de façon spécifique dans les TDR du PST. Il n'a donc pas été repris de façon spécifique dans ses résultats. Cette insuffisance n'a pas permis de placer ce résultat en priorité. Pour pallier à cette insuffisance, des activités ont été développées en cours d'exécution du programme qu'il convient de faire ressortir et d'apprécier après avoir défini la problématique.

En effet, les volets microfinance des projets du PNUD qui offraient des services financiers à un cible bien déterminé (les personnes vulnérables dans le cadre des projets de relèvement communautaires dans les zones en situation de post conflit, les Organisations Paysannes) ont été suspendues avec le démarrage des activités du PASMIF, car devant être reprises par celui-ci. Cette option a été retenue dans l'optique d'inscrire l'offre de services financiers à ce public cible dans une vision de pérennité, en l'articulant avec les institutions de microfinance. Dans le cadre du PASMIF, les institutions de microfinance devraient donc prendre le relais pour continuer à offrir des services financiers à ce public cible. Cette nouvelle stratégie devrait se faire en garantissant la viabilité des OMF, déjà fragiles, sans les obliger à prendre des risques qui compromettraient les efforts déployés par le programme pour les renforcer. Le principal défi posé par cette option est de savoir comment structurer la demande par des appuis précis pour toucher le public cible, afin les rendre éligibles aux services financiers des OMF, d'une part et comment appuyer les OMF à adapter leur offre à ce nouveau public cible, d'autre part.

Le FPM, avec la collaboration du CTR, avait donc fait l'analyse de la situation et proposé une stratégie pour atteindre ce résultat. Elle consistait notamment à financer des OMF déjà en contact avec ce public cible, notamment les OP. Cependant, la demande de financement pour ces OMF n'a pas été retenue par le Comité d'Investissement, car les OMF en question ne répondaient pas aux critères de base du FPM et que, selon les analyses, ces OP représentaient un niveau de risque assez élevé.

Face à ce problème, le PNUD et le FENU ont convenu de mener une analyse plus poussée, afin de dénouer la situation. Un consultant a été engagé à cet effet afin de développer une stratégie spécifique pour les zones d'intervention du PNUD.

Le rapport de ce consultant propose d'expérimenter avec quatre OMF le Crédit Épargne avec éducation dans des zones d'intervention du PNUD. Ces quatre OMF étant éligibles au financement du FPM, le CI du 18 novembre 2009 a accepté que les fonds puissent servir à mener cette expérimentation. Ce type de crédit introduit une souplesse au niveau des conditions d'accès et de remboursement et est adapté aux personnes à faible revenu exerçant des activités génératrices de revenu. Un montant de 100 000 \$USD a été débloqué par le FPM pour un test avec ces quatre OMF.

Cette approche est un bon exemple de stratégie pour permettre l'inclusion financière des personnes à faible revenu avec un accompagnement de services non financiers (structuration de la demande), afin de sécuriser le prêt. L'intégration du public cible aux services financiers des OMF se fait donc en cherchant à minimiser le risque crédit par des actions complémentaires. Toutefois, cette stratégie, malgré sa pertinence reconnue doit être complétée par d'autres actions pour espérer un impact tangible. En effet, le produit proposé qui est bien adapté au financement des activités génératrices de revenu (AGR) ne répond pas aux besoins de certains publics cibles, notamment, les OP pour financer les crédits liés à la production. De plus, les OMF retenues ne couvrent pas toute la zone d'intervention du PNUD. Il faudra donc réaliser des actions complémentaires pour pallier à ces insuffisances.

Il y aurait lieu dans une prochaine phase de développer une stratégie spécifique aux clientèles particulières comme les femmes et les agriculteurs. Cette stratégie s'inscrit dans le développement de l'offre des OMF. Il est probable que dans un premier temps, la priorité était de consolider les OMF avant de s'attaquer à la diversification de leur offre de service, mais dans une prochaine phase, une stratégie d'appui aux clientèles spécifiques devrait être développée. L'encadré ci-dessous présente sommairement les éléments d'une méthodologie qui pourrait inspirer une telle stratégie.

Si cette expérimentation devait être un succès, le résultat initial visant la pérennité des activités de micro-crédit du PNUD devraient donc être atteints en bonne partie. La mission considère donc que ce résultat est en voie d'être atteint.

#### **La stratégie pour des clientèles particulières**

La situation des groupes appuyés par le PNUD est assez classique de clientèles particulières qu'en règle générale, les OMF ont de la difficulté à rejoindre avec les services d'intermédiations financières standards. Les OMF généralistes qui n'ont pas comme mission particulière de rejoindre des clientèles spécifiques, auront tendance à effectuer des crédits individuels avec garantie physique, pour des fins presque exclusivement commerciale. Pour que la jonction se fasse entre la demande et l'offre de crédit pour les clientèles particulières,

comme les femmes, les agriculteurs ou les clients plus vulnérables, il est, non seulement, nécessaire d'appuyer l'offre (les OMF), mais également la demande. En fait, il faut appuyer l'adaptation de l'offre et la structuration de la demande.

La stratégie, proposée par le consultant, en mai dernier, d'introduire un nouveau produit de crédit (le Crédit Épargne avec éducation) dans quatre OMF est exactement le type de stratégie pour faire lever les contraintes qui empêchent la jonction entre l'offre et la demande pour des groupes particuliers. On met à la disposition de l'OMF les fonds nécessaires pour structurer la demande en allant organiser et instrumenter la clientèle visée, en groupes de caution mutuelle, afin que la jonction puisse se faire avec l'offre qui elle-même aura été adaptée. La structuration de la demande aurait également pu se faire à travers d'autres projets, du PNUD par exemple ou par des ONG. Une démarche similaire est nécessaire pour les crédits agricoles.

## **7 EFFICIENCE**

### **7.1 Efficience globale du PASMIF**

#### *7.1.1 Arrimage et cohésion nationale*

Il a déjà été expliqué au chapitre de la pertinence que l'arrimage officiel avec le MPME était tout à fait justifié, puisque le gouvernement lui a donné la promotion de la microfinance dans ses attributions. Il n'était pas nécessaire, toutefois, d'y loger le CTR. Identifié au MPME, le CTR ne pouvait assumer convenablement la coordination des acteurs (MPME, BCC, PST). Il aurait dû être logé au PNUD, comme d'autres CTR du PNUD, dont le programme traite avec plusieurs acteurs.

Par ailleurs, en cours d'exécution, il y a eu des mésententes entre ministères, incluant la BCC, sur le champ des attributions des uns et des autres et sur les éléments conceptuels de la SNMF, de la loi et sur la gestion du FPM. Ces divergences ont entraîné, dans certains cas, des délais pour l'atteinte des résultats.

#### *7.1.2 Coordination et suivi*

#### RÔLE ET RESPONSABILITÉ DES INTERVENANTS DU PASMIF

Les rôles et responsabilité, étaient définis adéquatement au Document de Projet. Cependant, les termes de référence du CTR n'ont pas été revus, suite à l'affectation d'un PST qui devait assumer une partie des responsabilités initiales du CTR. Des précisions ont alors été apportées pour éclaircir les rôles. Il n'en reste pas moins qu'au lieu que le CTR demeure responsable de la mise en œuvre, de la coordination et du suivi de l'ensemble du programme, il y a eu, dans les faits, une division des responsabilités. Ce qui a eu comme conséquence, un manque de vision globale du PASMIF et une gestion de projet divisée en trois (CTR, PST, BCC). Ce partage a également conduit à ce que certains résultats, sur les huit du Document de Projet, ne soient pas systématiquement repris dans les programmes d'activités des uns et des autres. Le rôle de coordination globale devait demeurer, sinon, le CTR aura été en fait un Assistant Technique affecté au MPME.

## LA COORDINATION ET LE SUIVI AU NIVEAU NATIONAL

La confusion laissée par la répartition des tâches, ajouté au positionnement du CTR au sein du MPME, a minimisé son rôle de coordination. Il est donc apparu que les plans de travail ne reflétaient plus réellement l'ensemble du programme intégrant difficilement les programmes du PST et de la BCC et que par conséquent les rapports ne donnaient pas cette vision souhaitée. Petit à petit le rôle de coordination du CTR en ce qui concerne la BCC et le PST s'est minimisé.

Par ailleurs, en ce qui a trait aux responsabilités dévolues au MPME au Document de Projet, il aurait fallu que ce responsable de réalisations d'activités produise une planification de travail pour la durée du programme et des rapports d'activités, tout comme la BCC et le PST. Le travail du MPME et celui du CTR était donc confondu. Il est donc difficile maintenant d'évaluer si le MPME a pris ses responsabilités ou si le CTR s'est substitué au MPME.

Pour toutes ces raisons, tout au long du projet, le CTR n'a pu jouer convenablement son rôle de coordination, mais a été plutôt vu comme une des parties. La défense par le CTR des positions des acteurs privés du secteur, surtout par rapport aux positions prises par la BCC, lui a enlevé, auprès d'elle, toute crédibilité.

Les planifications et les rapports ne fournissaient pas une véritable évaluation de la progression de l'atteinte des résultats à partir de ceux exprimés au Document de Projet. De plus, leur forme a changé à plusieurs reprises et les rapports ne faisaient pas toujours la relation entre la programmation prévue et réalisée.

## LA COORDINATION ET LE SUIVI AU NIVEAU DES BAILLEURS DE FONDS

La coordination au niveau des bailleurs de fonds s'est donc réalisée de façon plutôt séparée à partir des rapports du PST qui déposait ses rapports au CI, de ceux de la BCC qui transigeait directement avec le URM/FENU et les rapports du CTR. L'URM/FENU a assuré une présence adéquate et plusieurs missions ont été effectuées. La présence au CI a bien sûr favorisé également cette présence.

Le PNUD a assumé sa responsabilité de gestionnaire administratif du PASMIF sur le terrain. Comme convenu, un Point Focal Microfinance (PFM) a été affecté à temps partagé au PASMIF et les deux professionnels ayant occupé ce poste ont reçu de la formation. La mission a identifié un peu de confusion entre les rôles et responsabilité, attribués à ce PFM au Document de Projet et l'interprétation qu'en fait son mandataire. Ce dernier interprète que son rôle est de conseiller au contrôle de la qualité, ce qui ne serait pas propice à des interventions au niveau du contenu. Le Document de Projet insistait davantage sur les aspects administratifs de la tâche et sur la volonté de provoquer un arrimage entre les autres projets du PNUD et le PASMIF.

À la suite du non renouvellement du contrat du CTR, il semble que certaines activités du PTBA de 2009, de la première composante, n'aient pas été retenues. Les activités du programme, liées à la SNMF et à la sensibilisation du public et du personnel de certains ministères, notamment le MPME et le ministère responsable du genre, ont été abandonnées. Ce qui n'a pas empêché, semble-t-il, le MPME de continuer à faire

cheminer le document de la SNMF pour son approbation. De plus, les responsabilités de l'associée au CTR n'ont été révisées, afin qu'elle assume officiellement certaines responsabilités de façon intérimaire, comme la rédaction des rapports trimestriels d'activités. Souvent les acteurs ne savent plus très bien si les activités doivent être assumées par le PFM ou par l'associée au CTR.

#### COMITÉ DE PILOTAGE

La mission n'a pas eu accès à l'ensemble des procès verbaux du Comité de pilotage. D'ailleurs les avis des intervenants diffèrent sur le nombre de Comité de Pilotage qui se sont tenus.

À la lumière des deux procès verbaux consultés, on constate que chacune des composantes a fait son rapport (CTR, PST, BCC) au CP et a présenté sa planification de travail. Toutefois, ce qui a retenu l'attention depuis le début a été le FPM. Les thèmes abordés ont été l'efficacité du FPM (délais), les critères trop sévères, ne laissant pas de place pour les petits OMF, la participation du gouvernement au FPM et l'institutionnalisation du FPM en un établissement d'utilité publique. Donc, dès 2007, les opinions avaient été clairement exprimées de la part de l'État sur ses visions par rapport au FPM. Ces prises de position ont été renouvelées à la mission. On constate que les propositions du MPME pour la mise en place d'un fonds n'ont pas été retenues au document préparé par la Frankfurt School of Finance & Management.

#### COHÉSION DES BAILLEURS DE FONDS

Il est apparu, principalement lors de la tenue des Comité d'Investissement, que les orientations des uns et des autres n'étaient pas toujours compatibles. Ces objectifs finaux, parfois différents, ont compromis l'atteinte de certains résultats clairement exprimés au Document de Projet.

On retient donc qu'au-delà des critères de base établis (progression de l'appui selon le niveau de maturité) et acceptés par le CI, il est nécessaire que le CI respecte les orientations de chacun des bailleurs de fonds en ce qui concerne l'utilisation de leur propre financement. Une flexibilité est nécessaire à ce niveau et l'unanimité sur ces critères complémentaires ne devrait pas être nécessaire.

#### *7.1.3 Budget et contrepartie*

Selon les données fournies par le PNUD et le FENU, globalement 88% du budget auraient été décaissés à la mi-novembre 2009, dont respectivement 82% pour le PNUD et 93% pour le FENU<sup>50</sup>. Cependant, des décisions ont été prises au CI de novembre, afin que des subventions soient versées sous peu à des OMF sur des fonds FENU et PNUD. On peut donc conclure que le programme a réussi à décaisser presque la totalité des sommes prévues au départ. On se rappellera d'ailleurs, que les deux bailleurs de fonds avaient été obligés d'ajouter des sommes à leur contribution initiale.

---

<sup>50</sup> On trouvera en annexe les réalisations budgétaires par bailleurs de fonds.

En fin de projet, la répartition des budgets par activité correspond assez bien aux prévisions faites au départ. Sauf, pour les frais de la cellule de gestion qui passent de 38% au budget à 28% au réel, ce qui est d'ailleurs plus raisonnable<sup>51</sup>. La plupart des activités ont bénéficié de ces réallocations, dépassant en décaissement réel les prévisions. Les sommes consacrées au renforcement du secteur sont moindres que prévu, mais un rattrapage devrait se faire, car ce sont les versements des allocations au PST qui y sont imputés. Selon le budget, les subventions et les prêts qui représentent 31% des décaissements, sont décaissés à 90%. Le budget avait établi qu'ils devaient compter pour 30% des décaissements.

En termes d'efficacité, il est apparu que les bailleurs de fonds ne gèrent pas les budgets en faisant un suivi par activité en comparant les résultats avec un budget initial, puisque le budget initial n'avait jamais été compilé par activité. Les budgets annuels sont élaborés sur la base du budget global prévu pour l'année et des sommes décaissées à ce jour et des engagements pris.

La BCC a fourni une contrepartie significative en termes de ressources humaines et même financières pour réaliser les activités programmées dans son plan d'action et appuyées par le PASMIF. Le MPME a mis à la disposition du programme une ressource humaine et a fourni des locaux qu'il a fallu par contre aménager. Outre leur participation financière aux formations, il est difficile d'évaluer la contrepartie offerte des OMF qui ont reçu des subventions et des appuis, mais pour la plupart, ces OMF sont en voie de devenir financièrement autonome et participent aux investissements pour leur développement.

#### État des décaissements du PASMIF

	Total ress. PASMIF	Total débour.	Solde	% de décaiss.	% du budget
1 Politique et stratégie	204 655	220 268	-15 613	108%	8%
2 Partenariat	0	0	0		0%
3 Contrôle et supervision	0	0	0		0%
4 Cadre légal	265 000	324 238	-59 238	122%	12%
5 Structuration du secteur	300 000	261 224	38 776	87%	10%
6 Renforcement du secteur	962 807	933 457	29 350	97%	36%
7 Pratiques saines diffusées	113 092	137 773	-24 681	122%	5%
8 Cellule de gestion	1 142 729	740 975	401 754	65%	28%
<b>Total</b>	<b>2 988 283</b>	<b>2 617 935</b>	<b>370 348</b>	<b>88%</b>	<b>100%</b>
Dont subvention et prêt IMF	906 890	818 468	88 422	90%	31%

Source : Compilation de la mission

## 7.2 Efficience Macro-Méso

### 7.2.1 Stratégies Macro et Méso mises de l'avant

#### STRATÉGIE DE MISE EN PLACE POUR L'ÉLABORATION DE LA SNMF

La stratégie utilisée pour élaborer et valider la Politique, la Stratégie et le Plan d'Action de Microfinance avait très bien été définie et a été appropriée pour ce type de démarche. En effet, la mise en place du Groupe de Travail en Microfinance (GTM), les consultations régionales et nationales et finalement les dernières

<sup>51</sup> On avait mentionné la possibilité de mauvaises imputations dans la reconstitution du budget de départ par activité par la mission.

validations par le GTM, répondaient entièrement aux conditions qui assurent la pertinence et l'utilité du document.

Le retard dans l'adoption de la SNMF (plus d'une année) a déjà été expliqué au chapitre des résultats et dépend davantage de points de vue divergents que d'un manque d'efficacité. L'annulation de certaines activités de la première composante, suite au départ du CTR, a insatisfait le MPME.

#### STRATÉGIE POUR LE RECHERCHE DE NOUVEAUX PARTENARIATS

La recherche de nouveaux partenaires s'est faite sans un plan précis, mais plutôt en unissant les efforts de tous et chacun. Les partenaires potentiels ont notamment été impliqués dans le processus de validation de la SNMF. Cette implication a permis de les sensibiliser à l'harmonisation des actions de développement et de les inciter à participer au FPM. Des activités relatives à la tenue de table ronde des bailleurs ont été programmées, mais jamais tenues. Les rapports n'ont pas amené d'éclaircissement sur ces écarts entre la programmation et la réalisation d'activités.

#### STRATÉGIE POUR LE RENFORCEMENT DE LA SURVEILLANCE ET POUR L'ÉLABORATION DE LA LOI

La BCC responsable de ces aspects s'est donné dès le démarrage un plan de travail qui constituait le processus complet pour atteindre les résultats. Ce plan de travail présentait les objectifs, les activités, les budgets pour chacune, accompagné de l'identification des bailleurs de fonds associés et les échéances. Ce plan a été suivi sans modification majeure durant les trois ans du projet et les rapports reprenaient la même forme, ce qui en facilitait le suivi.

Pour l'élaboration de la loi un processus de consultation de spécialistes (séminaires juridiques) a été mis en place et un autre pour la consultation des acteurs (G40). Auparavant, la BCC a également voulu connaître le portrait de la situation et on avait prévu l'établissement de l'état des lieux. Les besoins et programmes de formation furent bien identifiés. Puis, la séquence des procédures légales et administratives avait bien été définie, ainsi que la phase de vulgarisation. La démarche entreprise garantissait sans embûches majeures l'atteinte des résultats.

Pour la mise en place de la surveillance, là également, les processus de production des documents, les besoins de formation, la phase test et la diffusion avaient bien été définis.

La stratégie mise de l'avant par la BCC était tout à fait pertinente et a permis de suivre rigoureusement un processus pour mener aux résultats. La BCC a clairement pris ses responsabilités et à mener son plan de travail tel qu'il a été présenté aux bailleurs de fonds, en respectant en grande partie les échéanciers. La planification a été professionnelle, ainsi que l'exécution et le système de rapports. De plus, fait assez marquant, la BCC a produit un plan de travail et des rapports communs aux bailleurs de fonds, finançant son plan d'action, démontrant ainsi une transparence peu commune. La gestion du budget a été très limpide et les décaissements ont été faits à bon escient.

## STRATÉGIE POUR LA STRUCTURATION DU SECTEUR

Le plan de travail pour la mise en place d'une association professionnelle avait bien été défini. Chacune des étapes avaient bien été documentées et précisées lors de l'atelier de restitution de l'étude de l'état des lieux. Une feuille de route avait alors été établie.

Si les résultats ne sont pas au rendez-vous, ce n'est pas par manque d'efficacité. L'obligation de créer deux associations a jeté une douche froide. Les acteurs du secteur et le Programme ont alors baissé les bras face à l'épineux problème. Il n'y a eu de stratégie de remplacement d'élaborer.

## STRATÉGIE POUR LA DIFFUSION DE BONNES PRATIQUES

Les activités relatives à ce résultat ont été intégrées à la composante No1, concernant la SNMF. Une programmation d'activités de formation a été exécutée conformément aux prévisions du Document de Projet. À ces activités de formation s'est ajouté un programme de communication qui prévoyait la publication de bulletin et l'utilisation des médias locaux pour la sensibilisation du public.

Les participants ont apprécié les formations reçues et les stages effectués. Il a été surprenant de constater que le CTR a participé à une formation Bolder à Turin. L'objectif n'était pas semble-t-il de former l'assistance technique du programme, mais les acteurs du secteur de la microfinance. Il aurait été plus opportun de permettre à l'associé de la Cellule de Gestion du PASMIF de bénéficier d'une telle formation.

### **7.3 Efficience Micro**

L'efficacité au niveau Micro sera analysée selon les axes suivants :

- Les stratégies d'intervention au niveau Micro ;
- L'efficacité du FPM ;
- L'efficacité du PST.

#### *7.3.1 Les stratégies d'intervention au niveau Micro*

La pertinence des stratégies d'intervention au niveau Micro sera analysée à partir des thèmes suivants : 1) la stratégie d'appui du FPM ; 2) la stratégie de formation ; 3) l'utilisation des ATR dans le dispositif d'appui.

#### LA STRATÉGIE D'APPUI DU FPM

La stratégie d'appui du FPM a été globalement efficace et justifiée. Les caractéristiques de cette stratégie sont les suivantes :

- La réalisation d'une étude préalable sur le secteur permettant d'identifier les besoins réels du secteur et de fixer les priorités ;
- La catégorisation des OMF avec des propositions du type d'appui à apporter par catégorie d'OMF. Celles ont permis de fournir des appuis globaux aux OMF et de tenir compte de leur niveau d'évolution.

- La réalisation de plans d'accompagnement pour faire évoluer les OMF d'une catégorie à une autre.
- La limitation des appuis financiers aux catégories A et B qui procède du souci de limiter les risques de financement sur des OMF plus performantes et viables.
- Des appuis spécifiques à chaque OMF partant d'un diagnostic approfondi qui débouche sur un plan d'action et un plan d'accompagnement.

La catégorisation quoique performante doit toutefois tenir compte du contexte de l'OMF. Dans certains cas, les OMF admissibles au financement du fonds sont rares. Il y a donc un arbitrage à faire pour concilier les deux préoccupations.

Les structures faîtières bénéficient actuellement d'appuis non financiers (formations, appuis techniques). Elles ne bénéficient pas des appuis financiers, car elles ne remplissent pas les conditions, notamment au niveau de l'agrément. Ces structures offrent à leurs membres des appuis financiers et non financiers (des formations, l'inspection, la mise en place de SIG, le développement de nouveaux produits, la gestion centralisée des liquidités et le refinancement sur les ressources internes, la mutualisation des risques).

Ces faîtières sont encore fragiles mais renforcées, elles pourraient jouer un rôle important de relais et de pérennisation des actions du FPM. La stratégie d'identification et de renforcement de ce relais s'impose donc dans la poursuite des appuis du FPM ; car d'une part, le volume d'activités des ATR commence à devenir important et d'autre part, l'utilisation des faîtières comme relais permet de réduire le coût de l'appui. Dans ce sens, des expériences intéressantes ont été réalisées au Bas Congo.

La stratégie de conditionner les décaissements sur l'atteinte des performances permet de rentabiliser les appuis financiers et de les sécuriser. Il en est de même des appuis de proximité donnés par les ATR aux IMF bénéficiaires des subventions et des prêts.

La réalisation du diagnostic ainsi que les plans d'actions permettent d'intégrer une démarche proactive consistant à accompagner les IMF à mieux préciser leur besoins financiers. Elle modifie la stratégie réactive initiale qui consistait à attendre que les OMF expriment eux-mêmes leurs besoins en dehors d'un processus évolutif.

Malgré que cela soit insuffisant, le FPM a démarré des activités de pérennisation de l'intervention après le retrait du projet à travers notamment la formation des prestataires locaux de services techniques, leur utilisation, l'appui aux faîtières, la contribution des OMF aux formations, etc.

Aujourd'hui, l'utilisation des PLST se limite aux formations. Il serait intéressant de les utiliser pour d'autres types de prestations, à travers les subventions accordées aux OMF, tout en mettant en place un mécanisme de contrôle de qualité. Cette option a l'avantage de :1) permettre aux OMF l'apprentissage de la contractualisation avec les PLST, 2) créer une demande pour les PLST, 3) dégager les ATR de certaines activités d'appui. Cette stratégie doit toutefois être accompagnée d'un programme de renforcement de capacités des PLST dans ces domaines pour garantir des prestations de qualité en tenant compte des faibles capacités actuelles.

## LA STRATÉGIE DE FORMATION

Les caractéristiques qui ont assuré l'efficacité des formations sont les suivantes :

- Le programme de formation est réalisé à partir d'un diagnostic qui a permis de dégager les réels besoins en renforcement des capacités.
- L'approche en matière de formation combine plusieurs stratégies complémentaires : 1) les formations sur les meilleures pratiques du CGAP et sur d'autres thèmes ; 2) les formations aux métiers ; 3) les formations à travers la formule de voyages d'échanges au niveau national et international.
- Des modules complémentaires sont conçus et exécutés par les ATR pour chaque OMF, compte tenu des besoins spécifiques identifiés. Cette stratégie vient compléter la stratégie globale de formation élargie à tous les OMF.
- Le FPM sélectionne les participants par un test avant le démarrage des formations. Cette sélection assure l'assimilation des connaissances transmises. On s'assure également de la restitution au niveau de l'institution. De plus, cette sélection donne la priorité aux OMF ayant mis en application les précédentes formations ainsi qu'aux OMF ayant bénéficié de subventions et prêts. Cette sélection assure de dispenser les formations aux plus méritants.
- La formation des formateurs permet de rendre disponible et de pérenniser une offre nationale en matière de formation. Le public cible visé est constitué par les PLST, le RIFIDEC et les faïtières.
- Chaque formation se termine par des actions à mettre en œuvre au niveau des OMF, dont sa restitution au sein de l'OMF. Les ATR accompagnent les OMF dans la mise en application des actions arrêtées et donnent des appuis complémentaires. Cet accompagnement donne une valeur ajoutée certaine aux formations.
- La contribution demandée aux OMF est également un gage de pérennité. Cette contribution est de 30 USD pour les formations (environ 18% du coût réel) et au moins 500 USD pour les visites d'échanges.
- Même si les montants demandés sont encore très modestes comparés aux coûts réels de ces prestations, ils tiennent compte de la faiblesse des OMF et habituent les OMF à contribuer.

La pertinence des thèmes de formation est reconnue par les bénéficiaires interrogés. Il en est de même pour le contenu des thèmes développés ainsi que de la pédagogie de la formation qui est participative et axée sur des cas pratiques. Le prix décerné par le CGAP au PST est une preuve de la reconnaissance de la qualité de ces prestations. Selon les bénéficiaires, les formateurs internationaux sélectionnés maîtrisent les thèmes. Au niveau des PLST, ils affirment que des efforts devraient être faits pour une meilleure maîtrise de certains thèmes.

## L'UTILISATION D'ATR

L'utilisation d'ATR dans le dispositif d'appui découle de la décision de couvrir un plus grand nombre de régions. Cette stratégie, proposée par le PST, a été primordiale dans l'atteinte des résultats. L'utilisation des ATR a permis : 1) un appui de proximité ; 2) la couverture, avec une bonne maîtrise, des activités dans huit provinces ; 3) un appui global et continu des OMF, impossible à assurer avec des

interventions ponctuelles à distance ; 4) une meilleure efficacité des formations, à travers le suivi et les appuis complémentaires; 5) le contrôle des risques liés aux subventions et aux prêts.

Il faut également mentionner la pertinence de la stratégie consistant à coupler les ATR internationaux avec les ATR nationaux qui doit permettre un transfert de savoir faire et rendre disponible localement des compétences. Une prochaine phase devra prévoir un plan formel de transfert de compétence et un plan de désengagement de l'assistance technique internationale.

Le FPM dispose de onze ATR qui assurent un suivi individualisé de 48 OMF, réalisant ainsi leurs objectifs. L'atteinte de cet objectif est rendu possible grâce à ces appuis de proximité. De plus, ces appuis ont permis de faire évoluer plusieurs OMF à une catégorie supérieure. Cette évolution est présentée au tableau ci-après :

Évolution des partenaires par provinces et catégories										
PROVINCE	CATEGORIE A		CATEGORIE B		CATEGORIE C		CATEGORIE D		Total IMF assistées	
	06/08	09/09	06/08	09/09	06/08	09/09	06/08	09/09	06/08	06/09
Kinshasa	3	2	3	6	6	3		1	12	12
Bas Congo			2	2		4	8	4	1	10
Nord Kivu	3	1	4	3	4	3		2	11	09
Sud Kivu	1	2	3	4	1	2			5	08
Bandundu				1		4		1		06
Katanga				1		1		1		03
TOTAL	7	5	12	17	11	17	8	9	38 <sup>1</sup>	48

Source : rapport narratif FPM au 30 septembre 2009.

### 7.3.2 Efficacité du FPM

L'efficacité du FPM sera analysée à partir des critères suivants : 1) l'analyse des dossiers, 2) les outils utilisés et leur pertinence, 3) la maîtrise des risques et 4) le fonctionnement du CI.

#### L'ANALYSE DES DEMANDES DE FINANCEMENT

L'analyse des dossiers se fait à plusieurs niveaux : 1) le premier niveau est réalisé par les ATR, 2) le deuxième niveau est réalisé par le Coordinateur des ATR, 3) le troisième niveau par le Coordinateur des ATR et l'équipe des ATR, 4) le quatrième niveau par le Chef d'équipe, 5) le cinquième niveau par le Directeur du FPM, à l'étranger.

Chaque niveau d'analyse devait permettre d'améliorer la qualité des dossiers à travers les observations, les demandes de compléments d'informations et en veillant au respect des critères. Toutefois, le manuel de procédures et politiques du FPM ne précise pas le type d'analyse à faire par chaque niveau, ni les outils d'analyse à utiliser. En plus, de ces niveaux d'analyse, il serait nécessaire d'avoir une analyse financière, par un agent non impliqué directement dans les opérations.

Le CI reçoit un dossier de demande composé du résultat de l'évaluation, du plan d'accompagnement, du plan d'affaires, des états financiers et du contrat de

performance avec l'OMF. Chaque dossier présenté au CI contient les informations nécessaires pour prendre une décision. Certains membres du CI soulignent toutefois la nécessité d'améliorer la qualité des dossiers et de réduire le délai d'attente pour avoir les informations complémentaires demandées au FPM sur les dossiers, avant la tenue des réunions.

#### LES OUTILS UTILISÉS PAR LE FPM

*Les outils d'accompagnement des ATR.* Le kit, fourni aux ATR à l'issue d'une formation de 9 jours, contient les outils nécessaires et de référence pour leurs appuis. Ces outils sont composés de :1) une copie de l'état des lieux du secteur de la microfinance en RDC, 2) une présentation du FPM, 3) le cahier de charges de l'ATR, 4) le Kit d'évaluation des OMF, 4) le processus d'élaboration des plans de développement, 5) des fiches et outils de reporting. Les ATR disposent donc des outils de base nécessaires pour faire leur travail.

*Les outils de diagnostic et de demande.* Les ATR utilisent soit le Kit d'évaluation pour les OMF de petite taille, soit le guide d'évaluation du CGAP pour réaliser un diagnostic participatif des OMF. Les résultats de ce diagnostic sont consignés dans le rapport d'évaluation. Il contient également un plan d'actions qui sert de base à l'ATR pour élaborer son programme d'accompagnement. Ce rapport sert également de demande d'accompagnement et de financement.

Les diagnostics sont bien appréciés par les OMF notamment l'approche participative qui est utilisée. Les dossiers sont transmis au CI avec une lettre de demande d'accompagnement et de financement. Cependant, il n'y a pas de formulaire de demande de financement complété par l'OMF.

*Les outils liés au financement.* Pour la subvention, un accord de subvention ou de capitalisation est établi entre le bailleur de fonds et l'OMF sélectionnée. Il stipule entre autres les réalisations et les performances à atteindre par l'OMF. Le décaissement est constaté par un versement sur un compte bancaire de l'OMF.

Les outils de suivi des réalisations des subventions sont déficients et il est nécessaire de mettre en place une procédure pour l'achat des biens, des services et des fournitures liées aux subventions.

En ce qui concerne les prêts, l'accord de prêt est assez détaillé (échéances, objet, intérêts dans le cas du FENU). Il est accompagné d'un tableau d'amortissement qui détaille les échéances des traites. Le contrat ne définit pas les modalités pratiques de remboursement notamment le compte bancaire où doit s'effectuer les remboursements.

Par ailleurs, il faut noter que tous les contrats, les décaissements de fonds se passent directement entre le bailleur et l'OMF. Afin de mieux responsabiliser le FPM dans toute la chaîne de gestion du financement et afin de lui permettre un meilleur suivi, il est nécessaire que le FPM soit informé de toutes les transactions entre les bailleurs de fonds et l'OMF.

*Les outils de suivi.* Les ATR disposent des outils techniques de suivi des financements à travers le suivi des performances par le biais des reporting des OMF, le suivi de la mise en œuvre des plans d'actions et du plan d'affaires. Concernant le suivi des remboursements, comme nous l'avons souligné précédemment, il est nécessaires de responsabiliser le PST.

*Le manuel de gestion du fonds et les TDR du CI.* Le fonds est doté d'un manuel de politique et procédures de gestion qui présente le fonds, les critères utilisés et les différentes étapes du processus de gestion d'un dossier de prêt (de la demande au suivi). Compte tenu des recommandations de ce rapport, une révision de ce manuel est nécessaire. Il en est de même des TDR du Comité d'Investissement.

*La base de données du FPM.* Depuis 2007, une base de données sur les IMF a été mise en place au niveau du PST. Elle est mise à jour régulièrement. Un reporting mensuel sur la base de l'outil MICROFIN est fourni par les OMF aux FPM. Il permet de suivre l'évolution des performances et des activités prévues au plan d'accompagnement. L'équipe du FPM compile régulièrement ces données dans la base qui constitue depuis 2007, l'unique source d'informations sur le secteur de la microfinance au niveau national.

#### LA MAÎTRISE DU RISQUE

Le FPM participant activement à la réalisation d'opération de crédit doit être en mesure de maîtriser le risque des opérations. De plus, même dans le cas des subventions, les notions de risque s'applique puisque ce n'est pas raisonnable qu'une subvention n'est pas d'effets parce qu'elle est un don.

Les chaîne de crédit et de subventions est donc la suivante : 1) l'ATR a déjà réalisé un diagnostic de l'OMF, 2) il participe à l'élaboration de son plan de développement, 3) encourage l'OMF à présenter une demande de subvention ou de crédit, 4) qu'il défend auprès des cadres du FPM. La demande est analysée par le coordonnateur des ATR et de la formation, par le Chef d'équipe sur place et par le directeur du projet, basé à l'étranger. Une fois l'analyse réalisée, les interrogations levées et les ajustements faits, le dossier est présenté au CI qui autorise la subvention ou le prêt.

Dans cette chaîne d'opération, les risques se situent présentement à plusieurs niveaux. Premièrement, l'ATR est en quelque sorte promoteur et analyste du financement demandé. Sans penser à de la mauvaise fois, l'ATR est quand même juge et partie de la décision de financement. Les cadres au siège du FPM sont, pour le moment, le meilleur rempart pour contenir le risque, quoique le nombre croissant de dossiers dans plusieurs régions puisse amener ces cadres à avoir une connaissance moins intime des dossiers. Finalement, le Comité d'Investissement peut limiter une certaine partie des risques en vérifiant si les agents du FPM ont bien réalisé leurs analyses, ont suivi le processus et que les demandes respectent les conditions qui ont été adoptées par le Fonds ou par leur administration.

Pour la première phase, compte tenu du volume et du professionnalisme de chacun, les risques ont été limités, mais à l'avenir, il serait nécessaire que le FPM se dote d'un analyste en crédit indépendant de la chaîne des opérations pour analyser les dossiers. Il n'est pas envisageable que le risque puisse être absolument maîtrisé par le CI. Il y

aura toujours des bailleurs de fonds, non spécialisé, qui ne seront pas en mesure de déléguer, au CI, des spécialistes du crédit ou des subventions.

#### EFFICIENCE DU COMITÉ D'INVESTISSEMENT

Le fonctionnement du CI amène beaucoup d'insatisfaction pour les acteurs et son dysfonctionnement a des répercussions jusqu'aux IMF eux-mêmes. Les OMF ont l'impression que le CI a de la difficulté à prendre des décisions de financement, qu'il modifie constamment ses critères de décisions, les disqualifiant à la dernière minute et que les délais sont exagérément longs entre la dépôt de la demande et les décaissements. Il a été constaté que l'efficacité du CI nuit à l'image du Fonds et à la crédibilité des ATR. Les agents du FPM ont l'impression de créer des attentes qui ne sont pas satisfaites à cause du changement de cap sur les critères de financement ou à cause des délais enregistrés. Pourtant, les équipes de terrain avaient su se créer une très bonne réputation avec les formations dispensées et les appuis institutionnels fournis.

Les principaux points mis en cause sont :

- Les délais entre le dépôt de la demande, la prise de décision au CI et les décaissements;
- Le manque de délégation de pouvoir pour la prise de décision par les membres du CI et, par conséquent, les délais et les critères utilisés par les décideurs du siège;
- Les modifications fréquentes des règles de financement;
- Les décisions finales prises de plus en plus à l'extérieur du CI;
- Le manque de délégation de pouvoir au FPM pour des sommes restreintes;
- L'absence de transmission des informations concernant les enveloppes budgétaires annuelles disponibles par bailleurs;
- La déficience des circuits d'information (le FPM n'a pas toujours copie des contrats, n'est pas informé des décaissements), donc difficulté de faire des suivi;
- Les conditions de crédit ne sont pas suffisamment précises dans les contrats avec la clientèle.

Des termes de référence avaient été établis pour le fonctionnement du fonds. Ces règles ne sont pas suivies intégralement et devraient être précisées. Il est nécessaire que les membres montrent davantage de confiance au FPM. Le rôle du CI est de contrôler si les procédures ont été suivies et si les critères ont été appliqués, le CI ne peut se substituer au personnel technique du fonds. Le CI devrait davantage travailler sur la stratégie et la politique d'intervention et veiller à leur respect, tout en déléguant la gestion technique du Fonds au PST. Un plafond devrait d'ailleurs être fixé, en dessous duquel le FPM peut autoriser des décaissements.

Il est donc recommandé de revoir les modes de fonctionnement du CI afin d'accroître l'efficacité du FPM. Ces révisions devraient permettre d'élaborer de nouveaux termes de référence afin de 1) réduire les délais, 2) de fixer des critères stables d'octroi de subvention et de crédit, 3) de favoriser une meilleure circulation de l'information et une meilleure transparence, 4) d'améliorer les capacités de prise de décision, 5) de démontrer davantage de confiance aux FPM et de lui déléguer un niveau de décision.

### *7.3.3 L'efficience du PST*

Le PST a été mandaté pour assurer la gestion du FPM. Ces attributions sont définies dans le contrat du prestataire ainsi que dans les TDR annexés au contrat.

#### LES CHOIX ET LES QUALIFICATIONS DES RESSOURCES HUMAINES

Le personnel du PST est composé de : 1) le personnel international d'encadrement, (Directeur, Chef d'équipe, Responsable de la formation et coordinateur des ATR) et de personnel local (Responsable administratif, responsable suivi-évaluation) ; 2) de 11 ATR, dont 5 internationaux et 6 nationaux. Il faut toutefois souligner que le poste d'adjoint au Chef d'équipe est vacant depuis novembre 2008. Son recrutement n'a pas été validé par le CI. Or, ce poste est important pour jouer, entre autres, le rôle d'analyste financier des dossiers de financement et pour permettre un transfert de compétence au niveau national.

Le personnel clé au niveau international et national, a été recruté en suivant un processus rigoureux. Les internationaux sont en majorité des professionnels ayant cumulé plusieurs années d'expériences en tant que praticiens dans le domaine de la microfinance.

Le PST a mis en place les ressources humaines nécessaires et ayant les compétences requises pour assurer sa mission. Le défi du programme sera également de maintenir toute cette compétence.

#### LA PLANIFICATION

Le PST a élaboré un plan de travail initial couvrant la période 2005-2008 qui a été réellement mis en œuvre en 2007. Ce plan de travail a été révisé en mai 2008 pour tenir compte de l'élargissement de la couverture géographique. Ce nouveau plan de travail couvre la période allant de mai 2008 à novembre 2009.

Les plans de travail détaillent bien les activités à mener au niveau de la gestion et du suivi du programme ainsi que les activités par résultat pour les quatre résultats prévus. Ils sont accompagnés de chronogramme et identifient les responsables par activité. Ces plans sont ensuite décomposés en plans de travail trimestriels qui sont cohérents avec le plan initial et les résultats à atteindre. Les plans sont accompagnés de budgets prévisionnels.

#### LA QUALITÉ DES RAPPORTS

Les rapports trimestriels du PST sont produits dans les délais. La structuration du rapport est adéquate et axée sur les résultats atteints en fin de trimestre par rapport au plan de travail initial et aux prévisions en début de trimestre, ainsi que sur les prévisions du prochain trimestre.

Les rapports sont bien documentés, fournissent assez d'informations et analysent bien l'évolution du projet. Toutefois, la partie consacrée aux résultats atteints en fin de trimestre par rapport aux prévisions de début de trimestre pourrait être améliorée en rapportant systématiquement les réalisations aux prévisions et en dégageant les écarts

liés à ces prévisions. L'utilisation de tableaux est recommandée pour réaliser cet exercice. Il est également souhaitable que le PST fasse ressortir à part un résumé des principales difficultés rencontrées durant le trimestre et qui ont eu des incidences sur l'atteinte des résultats. Enfin, il est suggéré qu'en l'absence d'un résumé du rapport, que l'introduction fasse ressortir les faits marquants enregistrés durant le trimestre.

#### LE SYSTÈME DE SUIVI

Le PST a mis en place un système de suivi efficace. Il comporte plusieurs niveaux. Tout d'abord, un suivi au niveau supérieur, par le Directeur et le Chef d'équipe du FPM, est réalisé, de façon hebdomadaire, par une revue des résultats à atteindre, de la gestion du projet et se termine par des recommandations à suivre. En second lieu, il y a le suivi au niveau du Comité de direction qui réunit le personnel d'encadrement qui à travers les réunions hebdomadaires évalue les prévisions de la semaine écoulée et effectue les prévisions pour la semaine en cours. Puis, le Responsable de suivi – évaluation réalise un suivi à travers les statistiques transmises par les ATR et les visites de terrain. Finalement, le Coordinateur des ATR réalise un suivi sur le terrain et à travers les rencontres trimestrielles avec tous les ATR. Par ailleurs, le Coordinateur des ATR initie périodiquement des notes techniques servant de directives à l'endroit des ATR pour résoudre des problèmes ponctuels signalés par plusieurs ATR ou identifiés par le responsable de suivi – évaluation.

#### LE BUDGET DU PST

Le PST a produit un budget en deux phases. Une première phase couvrant la période allant de fin 2006 au 30 juin 2008; une seconde phase couvrant la période allant de juillet 2008 à novembre 2009. L'élaboration de deux budgets a été justifiée par le changement de stratégie, lié à l'extension de la couverture géographique et ses incidences financières notamment le recrutement des ATR.

Le budget de la première phase ainsi que les réalisations sont résumés dans le tableau qui suit :

Poste	Budget dec 06	Réalisation au 30/06/2008	Taux Réalisation
	au 30/06/2008		
PST (personnel, fonctionnement)	1 800 000	1 099 382	61%
Formation	600 001	180 682	30%
<b>Total</b>	<b>2 400 001</b>	<b>1 280 064</b>	<b>53%</b>

Source : à partir des données du rapport financier au 30/06/2008

Le budget de la deuxième phase ainsi que les réalisations au 30 juin 2009 sont résumés dans le tableau suivant :

Poste	Budget juil-08	Réalisation au 30/06/2009	Taux Réalisation
	30-nov-09		
Personnel encadrement et appui (central)	1 383 901	899 136	65%
Déplacement	596 855	354 555	59%
Audit	36 570		0%
ATR (salaires et formation)	1 233 724	695 275	56%
Équipement	370 696	194 311	52%
Sous Total PST et audit	3 621 746	2 143 277	59%
Complément budget échanges nat.et intern.	527 766	328 149	62%
Complément budget ATR	468 096	2 308	0,5%
<b>Total</b>	<b>4 617 608</b>	<b>2 473 734</b>	<b>54%</b>

Source : à partir du rapport financier au 30 juin 2009

Le taux d'exécution global du budget sur 12 mois d'activités sur les 18 prévus dans la nouvelle programmation est de 54%. Si le budget était uniformément réparti dans le temps, on devait obtenir un taux d'exécution de 66% soit le 2/3. L'écart s'explique, entre autres, par la vacance du poste de Chef d'équipe Adjoint et par le fait que les ATR de Bandundu et du Katanga, pour lesquels le budget complémentaire ATR a été prévu, ont été recrutés avec retard. De façon globale, le PST a disposé des moyens financiers nécessaires pour assurer sa mission.

## 8 IMPACTS PRÉVISIBLES

Une unanimité se dégage chez les intervenants : la situation avant le PASMIF et la situation après le PASMIF est très différente. Il est clair que l'ensemble des intervenants sur le terrain, que ceux de la capitale perçoivent bien les effets du programme. Ils reconnaissent que sans le programme le secteur serait resté désarticulé. Le programme a eu selon les intervenants rencontrés un effet fédératif pour l'ensemble des acteurs qui ont mis leurs efforts en commun pour développer le secteur.

Les nombreuses consultations effectuées pour élaborer la SNMF n'auront pas servi uniquement à disposer d'un plan de travail, mais, pour la première fois, en RDC, elles ont permis à tous les acteurs d'échanger sur le secteur et de tracer en commun les actions à entreprendre pour son assainissement, sur l'importance du contrôle et son développement.

Les effets perçus par les intervenants sont listés en trois catégories. La mission a été impressionnée par la facilité avec laquelle les intervenants pouvaient mettre de l'avant les effets du projet, mais également par le nombre d'effets perçus.

### 8.1 Impacts sur le secteur

- L'intervention du programme a permis une meilleure connaissance du secteur avec ses besoins et les défis à relever ;
- Il a permis l'instauration d'un dialogue entre les différents acteurs intervenant dans le secteur, donc plus de cohésion ;
- Le programme a généré un effet fédérateur du secteur en réunissant les acteurs privés et publics pour édifier son développement et se donner un plan de travail commun;

- Le programme a permis de revoir les règles et d'initier l'assainissement du secteur;
- Le programme a permis une collaboration entre les bailleurs de fonds intervenant dans le secteur, gage à priori d'une plus grande efficacité et coordination des interventions;
- Le programme a suscité la structuration d'un encadrement pour la promotion du secteur;
- Le PASMIF a permis un regain de vigueur et une prise en main du secteur, complètement désarticulé en début de projet;
- Le PASMIF a eu également des effets importants sur les cadres des ministères, des bailleurs de fonds et sur le public en général, traçant le chemin à une collaboration pour la mise en œuvre de la SNMF.

## **8.2 Impacts sur les OMF**

- L'intervention, notamment à travers les formations, a permis une prise de conscience des OMF, une meilleure compréhension du métier avec ses exigences et ses risques et un engagement pour l'amélioration de leurs performances;
- Une amélioration du professionnalisme des OMF est observée au niveau des OMF bénéficiaires, notamment en matière de la professionnalisation de la gestion du crédit, de la planification, de la formalisation des procédures ;
- Les subventions ont permis aux OMF bénéficiaires d'augmenter leur portée (création nouvelles agences), de développer de nouveaux produits et d'améliorer leur taux d'autosuffisance opérationnelle et financière;
- La stratégie du FPM a permis d'établir des relations de proximité avec les OMF et de leur procurer un encadrement adapté;
- La diffusion des meilleures pratiques a un impact sur les OMF bénéficiaires qui ont intégré de nouvelles pratiques pour se conformer aux normes internationales (constitution de provision, adoption et suivi de certains indicateurs de performances, etc.);
- Le renforcement des OMF a créé une meilleure image de ces institutions dans le milieu.

## **8.3 Impact sur les usagers et bénéficiaires**

- Le renforcement des OMF a permis une plus grande accessibilité aux services microfinanciers;
- De nouveaux produits ont été développés pour des cibles précis (tontine, Crédit Épargne avec éducation);
- La baisse des taux d'intérêt est observé dans plusieurs OMF (évolution de 10% à 8% auparavant à 5% à 4%); les OMF ayant compris que la rentabilité doit se jouer davantage sur la masse critique d'activité, la maîtrise des charges opérationnelles et la maîtrise du risque crédit et non sur des taux usuriers ;
- Un regain de confiance des clients vis-à-vis des OMF ;
- Une augmentation importante du nombre de clients touchés, de l'épargne collectée et du crédit par rapport aux indicateurs de départ (2007).

Malheureusement, le programme aura eu moins d'effets que voulu sur la structuration du secteur privé de la microfinance, en ayant été incapable de mettre en place des mécanismes de représentation du secteur.

## 9 PÉRENNITÉ

### 9.1 Pérennité des résultats

Si l'ensemble des intervenants perçoivent des effets importants du programme, est-ce que les effets auront une pérennité?

- La SNMF sera probablement adoptée sous peu par le gouvernement. Cependant, sans appui, il est peu probable que le plan d'action soit mis en œuvre adéquatement dans toutes ses dimensions et suivi. Les bailleurs de fonds devront appuyer le CNM et le MPME pour inciter les responsables de l'application du plan à exécuter le plan et qu'on puisse au niveau national en faire le suivi.
- Les actions relatives pour susciter des partenariats auront des suites, si des bailleurs de fonds utilisent le FPM comme outil d'exécution de leur programme ou de leur financement. Il semble donc acquis qu'en plus des partenaires actuels, la Banque mondiale s'y ajoutera. Une deuxième phase du PASMIF pourrait prévoir de continuer le démarchage, afin de convaincre d'autres bailleurs à s'y joindre.
- Pour la surveillance du secteur, la BCC s'est engagé dans une démarche irréversible qui lui permettra du mieux contrôler le secteur. La banque bénéficie déjà d'appuis qui lui permettront de consolider ses mécanismes de surveillance. Il reste néanmoins qu'à long terme, l'État doit accorder les crédits nécessaires à la BCC pour qu'elle puisse surveiller le secteur adéquatement sans le recours à des aides extérieurs.
- Pour le cadre légal et réglementaire, il est sans aucun doute acquis que le gouvernement adoptera les textes légaux qui lui sont proposés. Cependant, il restera à la BCC à vulgariser cette nouvelle loi. Elle devra également faire adopter le nouveau référentiel comptable et mettre en pratique l'obligation de rapportage des OMF du secteur. Ces rapports permettront à la BCC de vérifier le respect des normes prudentielles minimales. La banque à elle seule ne peut s'assurer que les OMF adopteront toutes les procédures requises par cette nouvelle réglementation. Les bailleurs de fonds auront besoin de l'appuyer pour qu'à la base, à l'aide de sensibilisation et d'appui technique, les acteurs du secteur s'y conforment.
- Pour l'association professionnelle, il n'y a pas à évaluer les chances de pérennité, puisqu'il n'y a pas de résultats notoires. Mais une deuxième phase du PASMIF devrait reprendre le chantier à ce niveau.
- Pour les OMF et leurs organisations faîtières, pour plusieurs la formation, les appuis techniques et les financements de leur plan de développement laisseront des marques indélébiles. Les OMF ont été appuyées dans une logique de pérennité (appui global sur la base d'une vision, d'un plan d'affaires et suivi des indicateurs de performances), ce qui renforce les chances de pérennité. Cependant, pour d'autres OMF, les acquis sont plus fragiles. On ne peut s'attendre à ce que le taux de succès dans ce domaine soit

de 100%. Les OMF, une fois renforcés, sont en mesure de présenter des performances intéressantes, mais pour plusieurs, il est difficile de gérer les crises qui souvent peuvent mettre en péril les acquis. La qualité des interventions devrait permettre un taux raisonnable de pérennité des acquis pour les OMF.

- Pour la consolidation des expériences de micro-crédit initiées par des programmes du PNUD, avant de parler de pérennité, il faudrait d'abord évaluer les résultats de l'expérimentation en cours.

## **9.2 Pérennité des actions du FPM**

### *9.2.1 Institutionnalisation*

L'institutionnalisation du FPM en une structure permanente assurera certainement la pérennité de ses activités. En conservant les facteurs de succès et en faisant les aménagements proposés à ce rapport, il est donc possible de croire que les résultats déjà obtenus, pourront être reproduits encore pour une bonne période. Une prochaine section présente les avis de la mission concernant l'institutionnalisation.

### *9.2.2 Pérennité de la formation et de l'assistance technique*

La pérennité des actions de formation et d'appui technique devra devenir une priorité d'un prochain programme. En effet, ces actions se sont réalisées en mode projet et ont laissé peu de place à l'appropriation. Il sera nécessaire qu'une stratégie et un plan de transfert des compétences soit mise en place, afin que des acteurs nationaux puissent prendre la relève. On pense à l'habilitation des prestataires locaux de service certifiés, à l'intensification de la sous-traitance et à une coordination de leur action par la ou les associations professionnelles. Cependant, malgré l'instauration de facturation aux bénéficiaires, il sera toujours nécessaire que des fonds d'appui soient mis à la disposition des acteurs pour réaliser ces formations et ces appuis techniques. Le rapport sur l'institutionnalisation faisait paraître une réduction drastique des sommes prévues pour ce type d'activité, ce qui inquiète la mission.

### *9.2.3 Transfert de compétence*

Le PST n'avait pas d'obligation de transfert de savoir-faire. Cependant, sa stratégie a incorporé la mise en place de couple d'ATR, formé de nationaux et d'internationaux. Ce travail en binôme doit assurer le transfert sur le tas des compétences. Il serait souhaitable que cette stratégie dans une prochaine phase soit accompagnée d'un plan de suivi de l'état des transferts et éventuellement du retrait progressif des internationaux, réalisé en fonction des niveaux de compétence des nationaux.

### *9.2.4 Gestion du FPM par un PST*

Les bailleurs de fonds ont décidé de confier toute la gestion du FPM à un PST. Les résultats sont positifs. Cependant, on constate que l'interruption de financement ou le changement de PST amènera la perte de toute l'expertise, puisque tous les employés

du FPM sont en fait employés du PST<sup>52</sup>. Il faudrait donc prévoir que le personnel de base du FPM soit constitué d'employés stables du FPM. Le FPM pourrait alors bénéficier d'assistance technique qui, elle, pourrait varier selon les PST, sans perdre les acquis.

### *9.2.5 Appui du PASMIF à l'exécution de la SNMF*

Afin de conserver les acquis de la première phase, les bailleurs de fonds devront statuer sur leur implication Macro et Méso. Le PASMIF devrait d'abord se positionner pour appuyer le CNM à la coordination, l'harmonisation et le suivi de la SNMF, via le MPME. Cette tâche impliquerait le maintien de statistiques sur le secteur en collaboration avec la BCC. Le PASMIF pourrait, par la suite, choisir certaines activités de la stratégie à appuyer (comme les activités menées par le FPM), mais sans se responsabiliser par rapport à la mise en œuvre intégrale du plan d'action.

## **9.3 Institutionnalisation du FPM**

La mission a analysé le rapport sur l'institutionnalisation déposé par la Frankfurt School of Finance & Management. La mission n'a pas pu connaître précisément les intentions des bailleurs participants, quant à l'application intégrale de ces recommandations, sauf la démarche commune de mettre en place une ASBL<sup>53</sup> pour diriger le fonds. La mission a jugé bon de donner des avis sur certaines des recommandations de ce rapport :

- Au-delà de sa faisabilité, la mission a pu constater que la structure ASBL ne rejoint pas du tout les positions depuis longtemps exprimées par le MPME.
- Il apparaît que si la pérennité du fonds peut être atteinte par sa structuration, il n'en demeure pas moins que cette structure ne saura être pérenne qu'avec une contribution (subvention) de 600 000 \$US par année à titre de cotisation, d'ailleurs incluse dans les revenus du fonds pour montrer sa viabilité.
- Les projections font l'hypothèse d'une diminution drastique des contributions à la formation et à l'appui technique, prétextant que le secteur n'en aura plus besoin. Ces hypothèses ne semblent pas réalistes par rapport à la situation dans laquelle sera le secteur dans les prochaines années. Ces hypothèses vont d'ailleurs à l'encontre des constats et des orientations prises par plusieurs bailleurs de fonds. Cette réduction des efforts en formation et en appui technique, permet d'amplifier les sommes qui seront prêtées et amène une surestimation des revenus.
- Les projections de financement surestiment, à notre avis, les capacités d'absorption du secteur, ses besoins, compte tenu de l'épargne et le nombre d'OMF solvables.
- Il est peu probable, selon la compréhension de la mission, que les banques acceptent une marge brute de 3% pour rétrocéder des fonds, même garantie à 100%. Avec des taux substantiellement plus élevés, les OMF ne seront pas intéressés à recourir au fonds.

---

<sup>52</sup> Dans un futur appel d'offre, par exemple, tous les employés, même nationaux ne pourraient normalement faire partie de plusieurs appels d'offre.

<sup>53</sup> ASBL : Association Sans But Lucratif

- Les modes opératoires du FPM ne sont, semble-t-il, pas remis en question. Hors, la mission a relevé des modifications importantes à apporter au niveau du CI, notamment la fixation des critères variables selon les préoccupations des bailleurs pour le financement et les prêts.
- Il serait souhaitable que la gestion du fonds soit sous la responsabilité d'un PST, mais que les employés soient légalement à l'emploi du fonds, afin de ne pas perturber les activités du fonds lors de changement de PST ou de délais dans les renouvellements de contrat.

De l'avis de la mission, la formule préconisée par la Frankfurt School of Finance & Management, pose des problèmes de conception et représente des risques au plan de sa faisabilité. Pour toutes ces raisons, il ne serait pas prudent pour les bailleurs de baser leur décision sur ces projections pour conclure à la viabilité du FPM. Il est fort probable que les résultats avancés ne seront pas atteints.

La mission a observé que le besoin initial des bailleurs de fonds consultés est de disposer d'une organisation en mesure d'établir l'interface avec les acteurs du secteur, afin de mettre en œuvre les objectifs de leur programme ou simplement pour financer le secteur. Ce constat montre que la notion de Fonds amène de la confusion, puisqu'en réalité ce que cherchent les bailleurs, c'est une agence d'exécution de leur programme d'appui au secteur ou un relais pour leur financement.

Par ailleurs, même si la structure légale devait être opérationnelle en juin 2010, il est fort probable que les principaux bailleurs ne puissent obtenir les autorisations nécessaires pour la financer. Il faut donc dès maintenant voir à mettre en place des solutions temporaires au-delà de juin 2010, afin de ne pas perdre les acquis actuels. Le projet FENU-PNUD doit donc être reconduit en considérant la forme actuelle du fonds et prévoir, si nécessaire, en cours de route, un transfert à une autre structure. L'extension du contrat actuel du PST devrait se poursuivre jusqu'en décembre 2010. Il n'est pas recommandé, afin de ne pas perdre les acquis, d'élaborer un nouveau projet qui aurait comme condition que la nouvelle structure soit en place.

## **10 PRINCIPALES CONTRAINTES AYANT AFFECTÉ LES RÉSULTATS**

### **10.1 Facteurs externes**

Parmi les risques annoncés au Document de Projet, certains facteurs externes sont venus accroître le facteur de difficulté du projet :

- La recrudescence des troubles dans l'Est du pays;
- Le changement de gouvernement et du ministre responsable des PME;
- La crise économique de 2008, notamment pour ses impacts sur les activités minières;
- En conséquence, les difficultés rencontrées dans certaines parties du pays pour le remboursement des crédits et donc pour les performances des OMF demandant des appuis financiers.

## 10.2 Facteurs liés au programme

Pour le programme les contraintes principales qui ont empêché l'atteinte de certains résultats sont les suivants :

- La mésentente entre la BCC et le MPME, responsables de l'élaboration de la SNMF, concernant certains aspects qui a causé un délai assez important pour sa présentation au conseil des ministres.
- L'objection légale présentée pour la création d'une association unique qui a mis un frein aux efforts pour en faire émerger une.
- Les difficultés de fonctionnement déjà décrites du Comité d'Investissement qui ont minimisé les retombées qu'aurait pu avoir le programme.
- L'ancrage du CTR au MPME qui a empêché une vision globale du programme tout au long de son exécution (Trois volets plutôt qu'un programme).

Les facteurs favorisant ont été :

- La pertinence de la stratégie pour l'élaboration de la SNMF;
- Les capacités de gestion de projet de la BCC;
- La stratégie mise de l'avant par le PST pour rejoindre les OMF (catégorisation et ATR);
- Le financement de la KfW.

## 11 POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DU PNUD ET DU FENU

Les termes de référence demandaient à la mission de répondre à certaines questions concernant le positionnement stratégique du FENU et du PNUD. Ces questions ne seront pas répondues une à une, mais plutôt en essayant d'avoir une vision d'ensemble.

Il est incontestable que le PASMIF, élaboré et mené sous le leadership du FENU, a eu des effets majeurs sur le secteur en RDC. Tous les intervenants sont donc très conscients que les stratégies mises de l'avant démontreraient un savoir-faire éminent pour le développement de stratégie et pour fixer des cibles pertinentes et atteignables. Le FENU a donc une expertise certaine sur les stratégies applicables pour le développement des finances inclusives et ce à tous les niveaux (Macro, Méso, Micro). Le FENU a assurément une longueur d'avance dans l'établissement de consensus, de mise en cohérence et d'élaboration de stratégie nationale. Il a acquis également une compétence certaine pour appuyer directement et efficacement les opérateurs du secteur. Ces domaines de compétence constituent son avantage comparatif.

Dans ces conditions si ce leadership est bien assumé, par ses représentants, le FENU peut être un interlocuteur privilégié pour les bailleurs de fonds, afin de canaliser les efforts de chacun vers des stratégies et mécanismes d'acheminement de l'aide ou des financements. C'est ce qu'est venu chercher d'ailleurs KfW dans l'expérience.

Cet avantage comparatif basé sur le savoir faire est donc en mesure de servir d'effet de levier auprès des bailleurs de fonds, afin qu'ils s'engagent en commun sur des stratégies de livraison de l'aide ou des financements.

Ce que l'expérience révèle cependant, c'est que ces mécanismes **doivent avoir de la flexibilité**, sinon les consensus sont difficiles à établir. Les bailleurs de fonds n'ont pas tous des convictions identiques ou ne les traduisent pas de la même façon dans l'action. Ceci demande donc à ce que de la flexibilité soit introduite dans l'allocation des sommes selon les orientations des bailleurs. Sinon, la modélisation du concept sur les désidératas d'un seul bailleur ne favorisera pas la venue d'autres bailleurs de fonds bilatéraux.

Le PASMIF aura une influence sur tout le secteur, s'il est en mesure d'avoir d'abord une influence sur la SNMF et son plan action et avoir une crédibilité avec tous les partenaires. À cet effet, le PASMIF ne doit prétendre être le maître d'œuvre de la SNMF, mais appuyer les responsables de son exécution, à sa coordination et à son suivi, en support au CNM. Ce qui d'ailleurs est une des forces du FENU et davantage en mesure de ses moyens.

## **12 GRANDES CONCLUSIONS ET LEÇONS APPRISSES**

La mission conclue que la conception du PASMIF était tout à fait pertinente qu'en règle générale, les résultats sont atteints et que les impacts sont très visibles. Tous les interlocuteurs ont dit constater un regain de vigueur du secteur, plus de cohérence et plus de professionnalisme. Le programme aura permis d'établir un dialogue constructif pour permettre un développement cohérent du secteur. On reconnaît unanimement que la situation a grandement changé depuis l'avènement du programme.

### CONCLUSION POUR LA PERTINENCE :

- Compte tenu de la situation du développement du secteur, il était tout à fait pertinent de programmer des activités aux niveaux Macro, Méso et Micro, d'autant plus que les cibles étaient très bien identifiés et atteignables.
- Les éléments du Document de projet étaient en général bien définis, notamment l'élaboration des activités en vue d'atteindre les résultats.
- Les ajustements au Document de Projet avec l'arrivée d'un PST et les mises au point effectuées n'ont pas suffi à clarifier les rôles et responsabilités et les liens fonctionnels de chacun, au détriment de la coordination du programme.
- L'arrimage au MPME s'est fait sans que son rôle et ses responsabilités soient clairement définis.
- Les autorités du MPME ont exprimé, à plusieurs reprises, leur désaccord avec l'absence de représentants de l'État au sein du FPM.
- Il est à noter également le risque de confier entièrement la gestion du FPM à un PST. Dans le cas d'interruption ou de changement de PST, le FPM risque de perdre toute son expertise.

### CONCLUSIONS POUR LES RÉSULTATS :

- Dans une grande mesure, les résultats sont atteints. La SNMF a été rédigée et validée, les mécanismes de surveillance ont été développés, un complément de loi a été élaboré, les OMF dans plusieurs régions du pays ont reçu des appuis et du financement.

- Le projet a permis également d'initier le dialogue, qui a amené le secteur à adopter, de façon consensuelle, des priorités pour le développement du secteur.
- Le travail réalisé pour renforcer les OMF à travers le pays doit être mentionné particulièrement. Il est impressionnant de constater le nombre de formations et d'appuis techniques qui se sont dispensés et le nombre d'OMF impliqués. La mission a pu constater également la qualité des interventions et les résultats engendrés.
- Dans certains cas, le programme avait prévu d'aller un peu plus loin dans l'atteinte de résultats, comme la mise en œuvre de la SNMF et la vulgarisation de loi. On comprendra que ces résultats devront être atteints dans une prochaine phase.
- Le programme n'a pas réussi à mettre en place et à consolider une association professionnelle.
- Une analyse n'a pu être faite de la clientèle de base réellement touchée par le programme, mais il est apparu que dans cette première phase où il s'agissait de consolider les OMF, l'emphase n'a pas été mise sur le développement de l'offre de service aux populations plus vulnérables. Dans ce sens, le programme a mis du temps à élaborer une solution adaptée pour pérenniser les activités de micro-crédit promues par le PNUD.

#### CONCLUSION PAR RAPPORT À L'EFFICIENCE

- Dans l'ensemble les responsables de la mise en œuvre ont été efficaces, puisque les résultats sont présents.
- La BCC a particulièrement été efficace dans la réalisation de son mandat, en établissant et en suivant un plan bien défini.
- Les résultats, aussi remarquables pour le renforcement des OMF, n'auraient pas pu être atteints, sans la mise en place d'une stratégie très efficace par le PST, basée sur une approche globale en catégorisant les OMF et en leur offrant graduellement des prestations au mérite. Cette stratégie couplée à une approche de proximité à la base a su être efficace.
- La stratégie pour l'élaboration de la SNMF a montré un savoir faire qui a engendré un résultat satisfaisant.
- Certains résultats ont connu des délais par des divergences de vue entre partenaires congolais.
- Le comité d'investissement a connu une période de rodage d'où il faudra tirer des leçons pour son institutionnalisation, car son efficacité est critiquée à plusieurs égards. Ces difficultés ont amené des délais très importants et créer des insatisfactions auprès des OMF qui ont des retombées sur le FPM et son personnel en région.
- Le Comité de pilotage a assumé convenablement son rôle et ses responsabilités. De même, le PNUD et le FENU ont assumé adéquatement leurs tâches de support administratif et de suivi.

## 13 RECOMMANDATIONS

### RECOMMANDATION D'ENSEMBLE

- Il est recommandé de reconduire le PASMIF pour une nouvelle phase. Le programme devra s'intéresser aux trois niveaux du secteur (Macro, Méso, Micro).
- Le programme devra responsabiliser les partenaires nationaux pour l'exécution du programme (MPME, BCC, FPM, Association professionnelles) et venir en appui à ces organismes d'encadrement du secteur.
- La coordination du PASMIF devra s'assurer que les responsables de la mise en œuvre s'approprient correctement les résultats inscrits au Document de Projet.
- Le poste de CTR du PASMIF reste nécessaire, mais axé sur la coordination des actions en interrelation avec les responsables de mise en œuvre des volets (MPME, BCC, PST, Association professionnelle).
- Le CTR devrait être affecté de façon à ce qu'il puisse jouer adéquatement son rôle de coordination auprès des responsables de la mise en œuvre.
- Le budget du PASMIF devrait être consacré en grande partie au niveau Micro.
- Le FENU et le PNUD devront accorder des financements significatifs au programme afin de jouer un rôle prépondérant, notamment au FPM.

### RECOMMANDATIONS NIVEAU MACRO ET MÉSO

- Le PASMIF II devrait appuyer le MPME à mettre en œuvre la SNMF et son plan d'action, particulièrement pour le suivi du plan et l'animation du CNM<sup>54</sup>. En complément, il devra choisir, comme d'autres bailleurs de fonds, les aspects qu'il a l'intention d'appuyer particulièrement.
- Le PASMIF II devrait appuyer le maintien d'une base de données sur le secteur.
- Le programme devrait continuer à susciter le dialogue entre les acteurs du secteur et animer la table des bailleurs de fonds.
- Le PASMIF devrait appuyer la BCC pour la vulgarisation de la loi, la mise en conformité des OMF par rapport au nouveau plan comptable, leur respect des normes prudentielles et la disponibilité de l'information sur le secteur.
- Le PASMIF devrait susciter par des appuis techniques et financiers, d'abord sur une base régionale, l'émergence de l'association (ou des) du secteur avec un modèle renouvelé qui garantit à très court terme son autofinancement. Des appuis devront être consacrés pour permettre l'émergence de telles associations, afin qu'elles assument leur rôle de représentation, mais également de promouvoir le respect de la déontologie du métier, de discipliner le secteur afin de répondre adéquatement aux exigences du cadre légal.

---

<sup>54</sup> Le programme devra éviter de se considérer comme le maître d'œuvre de la SNMF.

## RECOMMANDATIONS NIVEAU MICRO

- L'institutionnalisation du FPM, sous une forme autonome et d'inciter d'autres bailleurs de fonds à s'y joindre.
- Les conditions pour accorder les financements et les prêts doivent être suffisamment flexibles, pour permettre à des bailleurs de fonds d'insérer des conditions particulières propres, tout en respectant les critères progressifs de base actuels.
- Une partie des fonds des bailleurs participants devrait être mise dans un fonds commun pour assurer les formations à l'ensemble du secteur et éventuellement, pour financer certaines actions des organismes d'encadrement (MPME, BCC, Association).
- Le FPM devrait continuer à mettre l'accent sur le renforcement des OMF, surtout par un accompagnement de proximité, en y injectant les sommes nécessaires.
- Il est recommandé de ne pas trop compter sur la viabilité du FPM à court terme, compte tenu de la situation du secteur, ses besoins de refinancement et sa maturité.
- Les réseaux (faîtières) doivent être reconnus comme des clientèles admissibles au financement du FPM.
- Le FPM doit développer des stratégies d'intervention auprès des clientèles particulières et inciter les OMF à les mettre en œuvre (diversification des produits), afin d'avoir des impacts sur les populations plus vulnérables et celle qui ont besoin d'être appuyée pour élaborer des demandes de crédit et pour les gérer.
- Les FPM devrait présenter et appliquer une stratégie et un plan de renforcement progressif de capacité de son propre personnel afin de cheminer vers l'appropriation par des nationaux.
- Le FPM devrait préparer une stratégie, afin de transférer les compétences et les responsabilités de formation et d'appui techniques à des prestataires locaux de service avec un plan de désengagement, tout en assurant, en partie, le financement de ces activités.
- Les critères de base pour l'octroi de subventions et de prêts doivent être maintenus (catégorisation des OMF), cependant, les critères supplémentaires doivent être flexibles et ajustés aux préoccupations de chaque bailleur de fonds, sans nécessiter une unanimité (choix de zone, de type d'OMF, de clientèles finales, etc.).
- Les critères supplémentaires par bailleur devraient être connus à l'avance et ne pas varier, au moins sur une base annuelle.
- Une délégation de pouvoir devrait être accordée au FPM jusqu'à un montant plafond.
- Sauf exception, les membres du CI devraient pouvoir accepter les dossiers au cours des réunions.
- La tâche des membres du CI devraient être de vérifier, si les techniciens du CI ont traité les dossiers selon les procédures convenues, ont appliqué les critères et fait une analyse dans les règles. Les membres du CI n'ont pas à effectuer le travail technique des agents du FPM.

- Le FPM doit connaître annuellement les enveloppes disponibles pour les subventions et les prêts de chaque bailleur.
- Dans le cas, où les fonds sont décaissés directement par le bailleur, il est nécessaire que le FPM détienne l'information concernant le contrat entre le bailleur et l'OMF (copie du contrat) et reçoive des copies conformes des ordres de paiement, des décaissements du prêt et des remboursements.
- La gestion du risque au FPM devrait être revue, afin que l'analyse des dossiers soit indépendante au sein de l'équipe (ajout d'un analyste financier).
- La gestion du FPM ne devrait pas être confiée entièrement à un PST. Le personnel du FPM, même s'il est recruté par un PST, devrait être à l'emploi du FPM, afin d'éviter le risque de déperdition des compétences. Le PST devrait être responsable de la direction et de fournir de l'assistance technique.
- Le FPM devrait poursuivre ses efforts de communication.
- La période de transition devrait être allongée, afin d'éviter l'arrêt des activités et la perte de l'expertise. On devrait prévoir une période plus longue quitte, en cours de contrat, de transférer les activités dans une structure permanente.

#### RECOMMANDATION POUR L'ÉLABORATION DE LA DEUXIÈME PHASE

- Le nombre de résultats au Document Projet devrait être plus restreint et englobant (trois résultats : Macro, Méso, Micro). Des indicateurs serviront à préciser des cibles plus pointues.
- Le budget devrait être élaboré et suivi par activité à partir des budgets lors de l'approbation du programme.

## **Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées ou contactées**

### **PASMIF**

Prosper Houénou Ex-Conseiller Technique Résident  
Anastasia Mazanga Limboto Associée au PSMIF

### **FENU**

Makarimi Adéchoubou Chef de bureau Afrique du Sud et de l'Est  
Monah Andriambalo Gestionnaire Technique de Portefeuille

### **PNUD**

Gilbert Aho Team Leader, Unité Lutte Contre la Pauvreté  
Stéphane Amani Sector advisor  
Idesbald Chinamula Responsable du suivi et de l'évaluation Programme de lutte contre la pauvreté

### **PNUD, Équipes terrain**

Moussa Diagana Coordinateur Régional, Programme Cadre lutte contre la pauvreté, Goma  
Michel Yvan Dubois Chef de Bureau, Nord Kivu, Bukavu  
Cyprien Maheshe Chef antenne, Bukavu  
Claudine Nziriré Chef d'antenne, Bukavu  
Venantie Bsimwa Consultante Nationale, Bukavu  
Joseph Kungu-di-Ngoma Animateur Rural, UNOPS/PAUVRETE, Bas Congo  
Roger Nzuzi Ngoma Animateur Rural, UNOPS/PAUVRETE, Bas Congo  
Michel NGIMBI Ngoma Assistant, UNOPS/PAUVRETE, Bas Congo

### **KFW**

Cornelia Penzel Senior Project Manager

### **ESF**

Saïd Bourjij Directeur

### **FPM**

Pierre Houssou Chef d'équipe  
Richard Hamoussou Responsable des ATR et de la formation

### **ATR**

Patrick ATR international, Nord Kivu  
Constant Ngay Munga ATR national, Nord Kivu  
Alpha Ouman Bah ATR international, Sud Kivu  
Jacques Kachunga ATR national, Sud Kivu  
William Dagbon ATR international, Bas Congo  
Albert Monzongo ATR national, Bas Congo  
Frank Adjivon ATR international Kinshasa

### **ESGC/PST**

Tonia de Sousa-Shields Présidente ESGS  
John Berry Task Manager ESGS

### **BCC**

Marie Marthe Lebughe Direction du changement BCC  
Germaine Otshumba Chargé de microfinance

**MPME**

Claude Nyamugabo	Ministre
Xavier Kashosy Mukwege	Conseiller microfinance
Nicaise Chikuru	Conseiller financier
SUAKA MZEZA na BENBO	Ex Secrétaire Général

**MINIFIN**

Aimé Kasenga	Analyste au comité technique de suivi des réformes (ex-président du Groupe de Travail MF).
--------------	--

**AFD**

Claire Boisseau	Chargé de mission
-----------------	-------------------

**ACDI**

Marie Antoinette Saya	Conseillère GED, ES et MF
-----------------------	---------------------------

**Banque mondiale**

Steven Dimitriyev	Development specialist
-------------------	------------------------

**RIFIDEC**

André Nkusu	Directeur
Kufu Tama	Conseiller
Kisolo Kelley	Vice président

**OMF**

Ntabugi Matéranya	Gérante, COOPEC MECREGO, Goma
Ntalemwa Chimusa	Comptable COOPEC MECREGO, Goma
Knabalé Mwira Pharès	PCA, COOPEC MECRE MABANGA, Goma
Dieudonné Sinzahera	Administrateur, COOPEC MECRE MABANGA, Goma
Jules Songe	Vice PCA, COOPEC MECRE MABANGA, Goma
Baltazar Nzibira	Gérant, COOPEC MECRE MABANGA, Goma
Rémy Bagalwa	Comptable, COOPEC MECRE MABANGA, Goma
Marcellin Matabishi	Directeur Générale, IMF HEKIMA, Goma
Jacques Nvunabo	Contrôleur interne, IMF HEKIMA, Goma
Daniel Ndayishimiyé	Financier, IMF HEKIMA, Goma
Mukumulwa Milemba	PCA, COOPEC CAHI, Bukavu
Patient Mulumeoderhwa Choya	Gérant, COOPEC CAHI, Bukavu
Vital Banywesize Mukuza	PCA, COOPEC KAWA, Bukavu
Télesphore Mahugo	Président Comité crédit, COOPEC KAWA, Bukavu
Euphraïm Ziribanchi	Membre du CA, COOPEC KAWA, Bukavu
Kahasha Lurhakwa	Gérant, COOPEC KAWA, Bukavu
Alain Mushagalusa	Gérant, MECREBU, Bukavu
Marie Kaj Musas	Gérante, COOPEC Pilote, Bukavu
Nsuanda Mbensa	Gérant, FONSDDEV, Inkisi
Alpha Kintéba Nzungu	Comptable, FONSDDEV, Inkisi
François Xavier Masamba	PCA, COOPEC CAMEC INKISI, Inkisi
Damas Fuiti Mavungu	Gérant, COOPEC CAMEC INKISI, Inkisi
Appolinaire Muludi	Gérant, COOPEC CAMECMBANZA-NGUNGU, Inkisi
Marthe Ngalula Wafuana	Directrice gérante, IMF LIFE VEST, Kinshasa
Laurent Daddy Yamba	Gérant, MECREKIN, Kinshasa
Menayamé	
Mirelle Kinemu-Muk	Gérante, MUFESAKIN, Kinshasa
Germaine Masengu	Assistante Gérante, MUFESAKIN, Kinshasa

**Faïtière**

André de Paul Nlandu	Responsable du Service d'Appui Technique, COOPEC
----------------------	--

CAMEC, Inkisi

**ONG, Sud Kivu**

Jean Paul Munganga  
Bertin Rutéga  
Camunani Kalazo  
Gaston Mapendo  
Emmanuel Lusambo  
Vicky CHIKALA  
Kajunju Bahatim  
Angèle Bahigé

Coordinateur, ADI KIVU, Bukavu  
Coordinateur, PLD, Bukavu  
Agent, PLD, Bukavu  
Secrétaire, ADMR, Bukavu  
Secrétaire Général, CAPES, Bukavu  
Animateur, ASOP, Bukavu  
Secrétaire Exécutif, CASD, Bukavu  
Coordinatrice, AIBEF, Bukavu

## **Annexe 2 : Documents consultés**

### **Planification, accord PASMIF**

- Contrat de partage des coûts entre ESF et FENU, Mai 2007
- Arrêté ministériel, portant attribution, composition et fonctionnement du Comité de pilotage du PASMIF, MPME, Juillet 2007.
- Document de Projet, PASMIF, PNUD-FENU, 2004
- Document de Projet, PASMIF, PNUD-FENU, révisé 2007
- Accord de coopération GVT RDC et PNUD-FENU, octobre 2004
- Tableau synthétique sur les rôles et responsabilités respectifs du CTR et du TSP, FENU, Mise à jour Juillet 2008.
- MoU between the UNCDF and KfW, déc 2006.

### **Budget**

- Budget PASMIF et AWP, PNUD et FENU (2007-2009)
- PBB, PNUD et FENU (2007-2009)

### **Aspects Macro et Méso**

- PTA, CTR PASMIF, diverses années.
- Rapport trimestriels, PASMIF CTR, divers trimestres
- Rapport annuels, PASMIF CTR, divers trimestres
- Arrêté ministériel, portant attribution, composition et fonctionnement du Groupe de travail en microfinance, MPME, Juillet 2007.
- Ministère de l'Industrie, Petites et Moyennes Entreprises et Artisanat, stratégie nationale de microfinance, 2008 – 2012, Validé au cours de l'Atelier National du 22 au 24 Avril 2008
- Diagnostic du cadre réglementaire et politique sur l'accès aux services financiers en RDC, CEGAP, avril 2007.
- Problématique de la création de l'association professionnelle de microfinance en RDC, Théo Bruno MUKENDI, juillet 2008.

### **Documents BCC**

- Plan d'action de la microfinance, de la BCC 2007-2009
- Plan stratégique microfinance, de la BCC 2009-2012
- Rapports d'étape, Plan d'actions microfinance de la BCC, différentes périodes
- Accord de dotation en micro-capital, BCC de RDC et FENU, Sept 2008
- Contrat PST, FENU et ESG, décembre 2006
- Termes de Référence, PST international/ Consultant, PASMIF, RDC, octobre 2006

### **Aspects Micro**

- Manuel de Politique et Procédures du FPM, février, 2008
- Analyse des besoins d'appui hors Kinshasa et stratégie d'intervention du FPM-ESGC, 2008
- Institutionnalisation du Fonds de Promotion de la Microfinance (FPM), Étude d'approfondissement, Rapport Final Consolidé Frankfurt School of Finance & Management, mai 2009
- Stratégie – plan de travail-budget 2008-2009 FPM, mai 2008
- Contrat de prestation de service technique entre le FENU et Enterprising Solutions Global Consulting et termes de référence du PST, Décembre 2006
- Rapport narratif du FPM au 30 mars 2009
- Rapport narratif au FPM au 30 septembre 2009
- Rapport financier du 1<sup>er</sup> décembre 2006 au 30 juin 2008

- Rapport financier du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2008
- Rapport financier du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2009
- TDR ATR, Mai 2008
- Kit d'évaluation des OMF, Mai 2008
- Plan d'action MECRE Kintambo, ATR Kinshasa, décembre 2008
- Évaluation institutionnelle du FONSDEV Lukaya, Avril 2009
- Esquisse de portrait du réseau CAMEC et plan d'actions, août 2009
- Tableau résumé de formations du PST, novembre 2009

**Autres études**

- Programme BIFSA I (2005 – 2007, Rapport d'Evaluation Synthèse, Rapport Final, Mai 2009
- L'étude sur les besoins du secteur de la microfinance en RDC, rapport intermédiaire, FACET, avril 2007

### Annexe 3 : Situation budgétaire par Bailleurs de fonds

#### PASMIF

	Total ress. PASMIF	Total débours.	Solde	% de décaiss.	% du budget
1 Politique et stratégie	204 655	220 268	-15 613	108%	8%
2 Partenariat	0	0	0		0%
3 Contrôle et supervision	0	0	0		0%
4 Cadre légal	265 000	324 238	-59 238	122%	12%
5 Structuration du secteur	300 000	261 224	38 776	87%	10%
6 Renforcement du secteur	962 807	933 457	29 350	97%	36%
7 Pratiques saines diffusées	113 092	137 773	-24 681	122%	5%
8 Cellule de gestion	1 142 729	740 975	401 754	65%	28%
<b>Total</b>	<b>2 988 283</b>	<b>2 617 935</b>	<b>370 348</b>	<b>88%</b>	<b>100%</b>
Dont subvention et prêt IMF	906 890	818 468	88 422	90%	31%

#### PNUD

	Total ress. PASMIF	Total débours.	Solde	% de décaiss.	% du budget
1 Politique et stratégie	204 655	220 268	-15 613	108%	19%
2 Partenariat	0	0	0		0%
3 Contrôle et supervision	0	0	0		0%
4 Cadre légal	0	0	0		0%
5 Structuration du secteur	0	0	0		0%
6 Renforcement du secteur	526 727	451 532	75 195	86%	39%
7 Pratiques saines diffusées	113 092	137 773	-24 681	122%	12%
8 Cellule de gestion	586 757	358 196	228 562	61%	31%
<b>Total</b>	<b>1 431 231</b>	<b>1 167 768</b>	<b>263 463</b>	<b>82%</b>	<b>100%</b>
Dont subvention IMF	494 700	337 830	156 870	68%	29%

#### FENU

	Total ress. PASMIF	Total débours.	Solde	% de décaiss.	% du budget
1 Politique et stratégie	0	0	0		0
2 Partenariat	0	0	0		0
3 Contrôle et supervision	0	0	0		0
4 Cadre légal	265 000	324 238	-59 238	122%	22%
5 Structuration du secteur	300 000	261 224	38 776	87%	18%
6 Renforcement du secteur	436 080	481 925	-45 845	111%	33%
7 Pratiques saines diffusées	0	0	0		0%
8 Cellule de gestion	555 972	382 780	173 192	69%	26%
<b>Total</b>	<b>1 557 052</b>	<b>1 450 166</b>	<b>106 886</b>	<b>93%</b>	<b>100%</b>
Dont subvention et prêt IMF	412 190	480 638	-68 448	117%	33%

## Annexe 4 : Analyse des délais pour les subventions et les prêts

Délai moyen pour l'approbation des dossiers

Appuis financiers approuvés au 30 septembre 2009												
	IMF	Subvention	Prêt	Total	Demande recu	Dossier commencé	Dossier au CI	délai moyen en mois	Dossier approuvé	délai	Fonds decaissé	Délai moyen
1	Hope 1	\$ 434 403	\$ -	\$ 434 403					nov-07	NA	janv-08	3
2	Mecrekin	\$ 116 807	\$ -	\$ 116 807					nov-07	NA	avr-08	6
3	Mufesakin	\$ 150 380	\$ -	\$ 150 380	nov-07	déc-07	mars-08	5	mars-08	0	sept-08	7
4	CAMEC Inkisi	\$ 45 000	\$ 21 000	\$ 66 000	mai-07	juil-07	mars-08	14	mars-08	0	juil-08	5
5	Mbanza Ngungu	\$ 48 000	\$ 21 600	\$ 69 600	mai-07	juil-07	mars-08	14	mars-08	0	juil-08	5
6	FINCA	\$ 333 476	\$ -	\$ 333 476	déc-07	mai-08	sept-08	10	sept-08	0	juin-09	10
7	CAMEC Kimpese (prêt en nature)	\$ 14 780	\$ -	\$ 14 780	févr-08	mars-08	sept-08	8	sept-08	0	juin-09	10
8	Hekima	\$ 173 717	\$ 263 465	\$ 437 182	févr-09	févr-09	mai-09	4	mai-09	0	août 09	4
9	Mecre Kitambo	\$ 97 200	\$ -	\$ 97 200	mars-09	avr-09	mai-09	3	mai-09	0	août 09	4
10	Live vest	\$ 75 000	\$ -	\$ 75 000	févr-09	mars-09	mai-09	15	mai-09	0	août 09	4
11	Sodec	\$ 114 150	\$ -	\$ 114 150	mars-09	avr-09	mai-09	3	mai-09	0	pas encore	
12	Copecas	\$ 117 500	\$ -	\$ 117 500	déc-08	janv-09	mai-09	6	mai-09	0	juin-09	2
13	Camec Inkisi II	\$ 25 000	\$ -	\$ 25 000	juil-09	juin-09	août-09	2	août-09	0	oct-09	3
14	Camec Mbanza Ngungu	\$ 25 000	\$ -	\$ 25 000	juil-09	juin-09	août-09	2	août-09	0	pas encore	
15	Mecre Béni	\$ 25 000	\$ -	\$ 25 000	juil-09	juin-09	août-09	2	août-09	0	pas encore	
16	Coopec Kalundu	\$ 25 000	\$ -	\$ 25 000	juil-09	juin-09	août-09	2	août-09	0	pas encore	
	<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1 820 413</b>	<b>\$ 306 065</b>	<b>\$ 2 126 478</b>			<b>MOYEN</b>	<b>6</b>				<b>5</b>

Dossiers en cours au 15 novembre 2009

	IMF	Subvention	Prêt	Total	Demande recu	Dossier commencé	Dossier au CI	délai moyen en	Dossier approuvé		Fonds decaissé	Délai moyen
1	MECREBU	\$ 147 000	\$ 150 000	\$ 297 000	févr-09	mars-09	nov-09	10	Pas encore			
2	COOPEC PILOTE	\$ 60 000		\$ 60 000	mai-09	juin-09	nov-09	7	Pas encore			
3	MECREGO	\$ 216 400	\$ 126 200	\$ 342 600	févr-09	avr-09	nov-09	10	Pas encore			
4	MUCREFEKI	\$ 143 073	\$ 215 000	\$ 358 073	mai-09	juil-09	nov-09	7	Partiellement PNUD usd 50000			
5	BOMOKO II	\$ 179 200	\$ 150 000	\$ 329 200	juin-09	Juillet 09	nov-09	6	pas encore			
6	MECREKIN II		\$ 500 000	\$ 500 000	févr-09	avr-09	nov-09	10	Pas encore			
7	COOPEC CAHI	\$ 196 150	\$ 350 000	\$ 546 150	févr-09	mars-09	mai-09	4	Pas encore			
8	VIA NOVA	\$ 130 470		\$ 130 470	janv-09	févr-09	mai-09	5	Pas encore			
9	CEAC KITAMBO	\$ 94 650		\$ 94 650	janv-09	févr-09	mai-09	5	Pas encore			
	<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1 166 943</b>	<b>\$ 1 491 200</b>	<b>\$ 2 658 143</b>			<b>moyenne</b>	<b>7</b>				

## Annexe 5 : Fiche par OMF rencontré

### OMF N°1

#### I Informations générales

Nom institution : Fonds de solidarité pour le Développement de la Lukaya (FONSDEV)

Année création : février 2005

Forme juridique : Coopérative

Affiliation à une faitière : Non affilié

Année agrément : Demande en voie d'introduction

Localisation :Inkisi, catégorie C

#### II - Données de base

Rubriques	Réalizations			Projections	
	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
1. Nombre de clients actifs	54	219	438	777	
2. Encours total de prêts	4 179	24 296	42 421	72 818	
3. Solde moyen de prêts par client	77,39	111	97	93	
4. Nombre d'épargnants	574	1 3493	3 660	4 160	
5. Encours d'épargne	15 609	30 475	56 950	99 472	
6. Pourcentage des créances irrécouvrables	56,2%	-	6,5%	3%	
7. Pourcentage d'impayés	53%	23%	19,5%	10%	
8. Efficacité administrative	3,4%	7,6%	69,7%	73%	
9. Degré d'autonomie opérationnelle	-23,8%	116%	125%	112%	

#### III. Appréciation appuis reçus du FPM

**3.1 – Formations** (formations reçues et bénéficiaires, Voyage échanges, changements au niveau IMF, appréciation contenu, formateurs, capacité restitution, cible non touchée, suivi par ATR)

Le gérant, le comptable et les agents de crédit, la caissière principale, les dirigeants (CA, comité de crédit) ont bénéficié de 11 sessions au total. Le gérant a été inscrit au cours PAMEF. Les formations ont amélioré le travail de chaque bénéficiaire et ont permis de réduire le taux d'impayés et le taux d'intérêt (réduction de 8% par mois à 5%) . Les restitutions sont automatiques et les suivis des ATR très réguliers. Le contenu est maîtrisé et les thèmes sont pratiques. Il reste à former les caissiers, former sur le logiciel, l'élaboration du budget et reprendre la formation sur les performances sociales.

#### **3.2 – Appuis techniques (appuis reçu, appréciation diagnostic, plan d'actions, accompagnement)**

Les ATR ont appuyé la révision du plan d'affaires élaboré en mars 2008 avec l'appui de l'INADES après une évaluation. L'institution bénéficie de l'assistance technique des ATR depuis 2008.

#### **3.3 Appuis financiers reçus** (montant subvention et affectation, montant prêt et affectation, incidences sur l'IMF)

Une demande de subvention et de prêt a été faite depuis avril 2009 mais n'a pas reçu une suite favorable à cause de l'absence d'agrément. L'institution est dans la catégorie C. Une demande d'agrément est en cours d'introduction.

## **IV - Performances OMF**

**4.1 SIG** (manuel ou informatisé, qualité information, niveau maîtrise SIG, exploitation informations)

L'information est traitée de façon manuelle. Un projet d'information est en cours avec l'appui de l'INADES. Toutefois les états financiers et indicateurs sont produits de façon mensuelle.

**4.2 – Formalisation des procédures** (existence et niveau de maîtrise par les acteurs)

Un manuel de politiques et procédures a été élaboré en 2008 grâce à l'appui de INADES. Le document nécessite toutefois une révision et la formation des acteurs à la maîtrise de son contenu doit être programmée.

**4.3 – Planification stratégique** (existence plan d'affaires, plan d'actions annuels, existence budget, existence système de suivi du budget)

Le plan d'affaire élaboré en 2008 et révisé grâce aux ATR existe ainsi que le budget pour 2009. Le plan d'action 2009 n'a pas été élaboré. Il n'existe pas d'outil de suivi budgétaire.

**4.4 – Services et produits offerts** (produits épargne, produits de crédit, appréciation effort de diversification)

Les produits sont peu diversifiés. Toutefois le produit tontine a été mis en place avec le crédit qui y est lié. Le dépôt de garantie (20% du montant du crédit) est un nouveau dépôt mis en place pour sécuriser le crédit.

**4.5 – Système de contrôle** (existence contrôle interne, audit externe)

L'autocontrôle interne existe. Il n'existe pas de contrôleur interne. L'audit externe n'est pas réalisé mais sera fait pour l'exercice 2009.

**4.6 – Sécurité** (bâtiment, coffre fort)

Le bâtiment est loué mais remplit les normes de sécurité. Un projet de construction est en cours. Le coffre fort existe et remplit les normes de sécurité. L'institution n'a pas de gardien.

**4.7 – Performances financières** (autosuffisance opérationnelle, autosuffisance financière, qualité portefeuille)

L'institution a atteint son autonomie opérationnelle. Le PAR est de 10%. Il a été beaucoup amélioré mais il reste encore un travail à faire.

## **V. Conclusions et recommandations**

Les indicateurs d'activités (épargne, crédit, clients) ont évolué de façon satisfaisante. Le SIG, le contrôle doivent être améliorés. L'institution doit être accompagnée pour l'obtention de son agrément. Des efforts sont à poursuivre sur l'amélioration de la qualité du portefeuille.

## OMF N°2

### I Informations générales

Nom institution : COOPEC KAWA  
Année création : 1961  
Forme juridique : Coopérative  
Affiliation à une faitière : Pas affilié  
Année agrément : obtenu le 12 mars 2007  
Localisation : Bukavu, catégorie B

### II - Données de base

Rubriques	Réalizations			Projections	
	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
1. Nombre de clients actifs	547	526	566	2 284	3 000
2. Encours total de prêts (\$ US)	54 563	81 197	114 200	365 046	400 000
3. Solde moyen de prêts par client (\$US)	82,54	77,70	201,76	139,26	133,33
4. Nombre d'épargnants	651	1045	1 356	2 693	4 500
5. Encours d'épargne (\$ US)	66 886	91 466	137 490	378 795	500 000
6. Pourcentage des créances irrécouvrables	0%	0%			
7. Pourcentage d'impayés	20,25%	6,1%	4,9%	4%	4%
8. Efficacité administrative	217	87,08	113	-	-
9. Degré d'autonomie opérationnelle	107%	124%	178%	80%	100%

### III. Appréciation appuis reçus du FPM

**3.1 – Formations** (formations reçues et bénéficiaires, Voyage échanges, changements au niveau IMF, appréciation contenu, formateurs, capacité restitution, cible non touchée, suivi par ATR)

Le gérant, les agents de crédit, le comptable ont été formés sur 10 thèmes. Les formations ont eu des impacts positifs notamment l'amélioration de la gestion du crédit, le volume d'activités. Le gérant a suivi le cours à distance du PAMEF. Le caissier n'a pas été formé. Les formations sont automatiquement restituées et suivies par les ATR. La durée est courte pour certaines formations. Le contenu des formations est bien apprécié.

#### **3.2 – Appuis techniques (appuis reçu, appréciation diagnostic, plan d'actions, accompagnement)**

Le diagnostic a été réalisé de façon participative avec les ATR et bien apprécié ainsi son impact sur l'institution. Il a servi de base à l'élaboration du plan d'affaires 2009-2011 avec un plan d'actions mis en œuvre.

#### **3.3 Appuis financiers reçus** (montant subvention et affectation, montant prêt et affectation, incidences sur l'IMF)

Une demande de prêt de 440 000 \$US et une demande de subvention de 259 160 \$US ont été adressées en octobre 2009 au FPM mais sans suite actuellement.

### IV - Performances OMF

#### **4.1 SIG** (manuel ou informatisé, qualité information, niveau maîtrise SIG, exploitation informations)

Le SIG est manuel. Toutefois les états financiers sont produits. Le projet d'acquisition du logiciel Loan Performer est en cours pour démarrer en janvier 2010.

#### **4.2 – Formalisation des procédures** (existence et niveau de maîtrise par les acteurs)

Il existe un manuel de procédures élaboré en juillet 2009 avec l'appui des ATR.

#### **4.3 – Planification stratégique** (existence plan d'affaires, plan d'actions annuels, existence budget, existence système de suivi du budget)

Le plan d'affaires a été élaboré ainsi que le plan d'actions. Le budget existe ainsi que le suivi budgétaire. La mise en œuvre du plan d'actions est à améliorer.

#### **4.4 – Services et produits offerts** (produits épargne, produits de crédit, appréciation effort de diversification)

Les produits sont peu diversifiés. Il existe les produits traditionnels de dépôts à vue et dépôt à terme ainsi que le dépôt de garantie. Les produits de crédit sont à court terme (inférieur ou égal à 12 mois). Le transfert d'argent n'existe pas.

#### **4.5 – Système de contrôle** (existence contrôle interne, audit externe)

Le contrôle interne est exercé seulement par le Conseil de surveillance qui est un contrôle élémentaire. Le contrôle externe est exercé par un cabinet indépendant.

#### **4.6 – Sécurité** (bâtiment, coffre fort)

Il existe un bâtiment et un coffre fort remplissant les normes de sécurité.

#### **4.7 – Performances financières** (autosuffisance opérationnelle, autosuffisance financière, qualité portefeuille)

L'institution a vu baisser son taux d'autosuffisance opérationnelle en 2010 à cause des troubles mais prévoit une amélioration en 2011.

### **V. Conclusions et recommandations**

L'institution a eu une forte croissance de ses activités et maîtrise son portefeuille. Ses performances financières ont régressé à cause des troubles connus dans la province mais sont entrain de s'améliorer. Elle devra être accompagnée dans l'informatisation de son SIG, l'amélioration de son contrôle interne et a besoin de prêt pour mieux satisfaire les besoins de sa clientèle qui a connu une forte croissance.

## OMF N°3

### I Informations générales

Nom institution : COOPEC CAHI  
Année création : avril 1976  
Forme juridique : Coopérative  
Affiliation à une faitière : affiliation COOCEC  
Année agrément : obtenu le 04 septembre 2007  
Localisation : Bukavu, catégorie B

### II - Données de base

Rubriques	Réalizations			Projections	
	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
1. Nombre de clients actifs	2 747	3 841	4 619	-	-
2. Encours total de prêts (\$ US)	837 839	1 597 056	1 741 733	2 777 373	3 876 529
3. Solde moyen de prêts par client (\$US)	-	2 888	2 356	1 800	1 000
4. Nombre d'épargnants	2 747	3 841	4 619	5 176	6 343
5. Encours d'épargne (\$ US)	1 015 640	1 633 614	1 785 118	2 674 039	3 708 644
6. Pourcentage des créances irrécouvrables	7,93%	9,36%	6,1%	5,1%	3,2%
7. Pourcentage d'impayés	-	12,42%	19,99%	11,7%	9,4%
8. Efficacité administrative	-	-	-	-	-
9. Degré d'autonomie opérationnelle	-	117,04%	100,2%	121%	146%

### III. Appréciation appuis reçus du FPM

**3.1 – Formations** (formations reçues et bénéficiaires, Voyage échanges, changements au niveau IMF, appréciation contenu, formateurs, capacité restitution, cible non touchée, suivi par ATR)

Le gérant, les agents de crédit et le comptable, le CA ont bénéficié de 10 thèmes de formation. Les formations ont amélioré les capacités de gestion, permis la professionnalisation de la gestion de crédit (recrutement agents crédit et amélioration gestion crédit), la définition de la vision, l'intégration des provisions en comptabilité...Le gérant a suivi le cours à distance du PAMEF qui est bien apprécié. Le contenu des formations est maîtrisé et bien apprécié. Le suivi est réalisé mais un besoin d'appui de l'ATR est exprimé. Un besoin complémentaire est exprimé sur l'interprétation des états financiers, la reprise de la formation sur les risques et la formation sur le SIG. L'institution a bénéficié de deux voyages d'études au Bénin et à Goma qui sont bien appréciés et ont amélioré notamment le système de recouvrement et identifié les domaines de partenariat à développer avec HEKIMA à Goma.

#### **3.2 – Appuis techniques (appuis reçu, appréciation diagnostic, plan d'actions, accompagnement)**

Le diagnostic de l'institution a été réalisé suivi d'un plan d'actions qui est mis en oeuvre. Il est suivi par l'ATR. La démarche ainsi que le contenu sont bien appréciés. Il reste à actualiser le plan d'affaires. Un contrat d'assistance technique a été signé.

#### **3.2 Appuis financiers reçus** (montant subvention et affectation, montant prêt et affectation, incidences sur l'IMF)

Une demande en prêt d'un montant de 265 000 \$US et une demande de subvention d'un montant de 181 150 ont été faites en décembre 2008. L'institution attend la suite.

## **IV - Performances OMF**

### **4.1 SIG** (manuel ou informatisé, qualité information, niveau maîtrise SIG, exploitation informations)

Le système d'information de gestion est manuel et pose beaucoup de problèmes de la fiabilité et la production à temps des informations. Les états financiers sont produits avec 20 jours de retard. Un projet d'information est en cours et doit être effectif en début 2010.

### **4.2 – Formalisation des procédures** (existence et niveau de maîtrise par les acteurs)

Il existe un manuel de procédures qui a été mis à jour en mai 2009. La partie gestion des ressources humaines notamment le système de rémunération et de motivation du personnel est à améliorer.

### **4.3 – Planification stratégique** (existence plan d'affaires, plan d'actions annuels, existence budget, existence système de suivi du budget)

Un plan d'affaire a été élaboré pour la période 2007-2011. Il doit être révisé pour tenir compte du diagnostic et du plan d'affaires réalisés avec l'appui des ATR. Le budget est élaboré de façon annuelle. Il est bien suivi de façon trimestrielle.

### **4.4 – Services et produits offerts** (produits épargne, produits de crédit, appréciation effort de diversification)

Les produits sont peu diversifiés. Les dépôts se résument au dépôt à vue et dépôt à terme mis en place récemment. Le groupe aux groupes solidaires a eu des problèmes résolus grâce à la visite d'échange.

### **4.5 – Système de contrôle** (existence contrôle interne, audit externe)

Le contrôle interne est effectué par le Conseil de surveillance de façon mensuelle et est régulier. L'institution projette recruter un contrôleur interne. Le contrôle externe est exécuté par l'inspection de la faitière. Enfin, l'audit externe annuel des comptes est exécuté par un cabinet local depuis 2006, DIAS qui suit les cours du FPM.

### **4.6 – Sécurité** (bâtiment, coffre fort)

### **4.7 – Performances financières** (autosuffisance opérationnelle, autosuffisance financière, qualité portefeuille)

L'institution a atteint son autosuffisance opérationnelle et financière qui sont en amélioration.

## **V. Conclusions et recommandations**

L'institution a connu une bonne croissance de ses activités. La qualité de son portefeuille s'améliore. La gestion du crédit se professionnalise ainsi que sa planification stratégique. Elle doit faire des efforts pour son informatisation, la diversification de ses produits. Un appui financier lui permettra de résoudre son problème d'informatisation, la construction du bureau de ses agents de crédit et accroître son volume de prêt.

**I Informations générales**

Nom institution : MECREBU (Mutuelle d'Epargne et de Crédit de Bukavu)

Année création : mai 2005

Forme juridique : Coopérative

Affiliation à une faitière : affiliation COOCEC

Année agrément : obtenu en novembre 2006

Localisation : Bukavu, catégorie B

**II - Données de base**

Rubriques	Réalizations			Projections	
	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
1. Nombre de clients actifs	386	993	1 361	1 817	2 301
2. Encours total de prêts (\$ US)	708 647	1 088 641	1 833 864	2 724 984	3 374 533
3. Solde moyen de prêts par client (\$US)	1 836	1096	1 347	1 499	1 465
4. Nombre d'épargnants	2 950	5 841	7 847	9 115	10 751
5. Encours d'épargne (\$ US)	2 047 207	2 816 152	3 333 457	5 257 151	6 500 807
6. Pourcentage des créances irrécouvrables	0%	0,8%	0,4%	1%	1%
7. Pourcentage d'impayés	3,8%	11,4%	8,43%	6%	4%
8. Efficacité administrative					
9. Degré d'autonomie opérationnelle	128%	153%	147%	150%	156%

**III. Appréciation appuis reçus du FPM**

**3.1 – Formations** (formations reçues et bénéficiaires, Voyage échanges, changements au niveau IMF, appréciation contenu, formateurs, capacité restitution, cible non touchée, suivi par ATR)

Le gérant, le responsable de l'épargne, le comptable et le chargé de crédit ont reçu au total 8 formations. Le responsable de services généraux et le responsable de la trésorerie n'ont pas été formés. Les agents de crédit n'ont pas été formés directement même si une restitution des formations a été faite par le chargé de crédit. Le suivi est réalisé par l'ATR et est bien apprécié. Le contenu ainsi que la pédagogie des formations sont bien appréciés. Les formations ont permis l'amélioration de la gestion du crédit, un changement dans la façon de travailler du personnel en général.

**3.2 – Appuis techniques (appuis reçu, appréciation diagnostic, plan d'actions, accompagnement)**

L'institution a été appuyée par les ATR pour son diagnostic suivi du plan d'action. Le plan d'affaires a été élaboré grâce à ce même appui. Par ailleurs, les ATR ont appuyé l'institution à élaborer son manuel de politique et procédures de crédit et la mise en place du crédit solidaire. Les appuis de l'ATR et du FPM sont bien appréciés.

**3.2 Appuis financiers reçus** (montant subvention et affectation, montant prêt et affectation, incidences sur l'IMF)

L'institution a reçu en subvention 12 ordinateurs à faibles consommations d'énergie ainsi que des batteries rechargeables. Il a une demande en cours (mars 2009) d'un montant de 147 000 \$US en subvention et d'un montant de 150 000 \$ Us pour le prêt. Le prêt devait surtout servir au développement de petits crédits aux groupes solidaires. Les subventions devaient servir à renforcer l'informatisation, l'achat de mobilier de bureau, de motos pour les agents de crédit et la réhabilitation du bâtiment.

## **IV - Performances OMF**

### **4.1 SIG** (manuel ou informatisé, qualité information, niveau maîtrise SIG, exploitation informations)

L'institution dispose d'un logiciel Loan Perfomer pour son SIG. Le logiciel n'est pas bien maîtrisé par les utilisateurs. Beaucoup de modules ne sont pas exploités. L'institution continue à utiliser parallèlement le système manuel.

### **4.2 – Formalisation des procédures** (existence et niveau de maîtrise par les acteurs)

Il existe un manuel de procédure élaboré avec l'appui de la faïtière. Un besoin en formation pour sa maîtrise par les utilisateurs est exprimé.

### **4.3 – Planification stratégique** (existence plan d'affaires, plan d'actions annuels, existence budget, existence système de suivi du budget)

Le plan d'affaires a été réalisé avec l'appui des ATR ainsi qu'un plan d'action annuel. Le suivi budgétaire est réalisé grâce au logiciel.

### **4.4 – Services et produits offerts** (produits épargne, produits de crédit, appréciation effort de diversification)

Les produits d'épargne sont limités au DAV, DAT et dépôt de garantie. Les produits de crédit sont assez diversifiés avec la mise en place du produit crédit solidaire, le crédit sur domiciliation de salaires, le crédit express. L'institution a en projet le crédit habitat et crédit de campagne.

### **4.5 – Système de contrôle** (existence contrôle interne, audit externe)

Le contrôle interne est exercé par le conseil de surveillance. Le contrôle externe est exercé par l'inspection de la faïtière. Enfin, grâce à l'appui du FPM l'audit externe des comptes a été réalisé en 2008. Les appuis de la faïtière sont bien appréciés. Le cadre de concertation GANFF également est bien apprécié.

### **4.6 – Sécurité** (bâtiment, coffre fort)

### **4.7 – Performances financières** (autosuffisance opérationnelle, autosuffisance financière, qualité portefeuille)

L'institution a atteint son autonomie opérationnelle et financière.

## **V. Conclusions et recommandations**

L'institution a enregistré une forte croissance de son activité. Son portefeuille est de bonne qualité. Le système de contrôle fonctionne. Elle a fait un effort dans la diversification de ses produits de crédit. Elle doit améliorer son SIG. Elle devra être soutenue en appui financier pour augmenter son volume de prêt et pour réaliser les investissements nécessaires à sa croissance et à la mise en œuvre de son plan d'action.

## OMF N°5

### I Informations générales

Nom institution : HEKIMA  
Année création : 2004  
Forme juridique : IMF, 2<sup>ème</sup> catégorie  
Affiliation à une faitière : non  
Année agrément : obtenu en juillet 2007  
Localisation : Goma

### II - Données de base

Rubriques	Réalizations			Projections	
	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
1. Nombre de clients actifs	N	8.375	11.679	16.763	22.500
2. Encours total de prêts		631.617	1.018.509	1.596.888	2.297.380
3. Solde moyen de prêts par client		125	146	NA	152
4. Nombre d'épargnants		8.288	10.367	12.522	19.325
5. Encours d'épargne		369.710	472.581	627.804	1.455.702
6. Pourcentage des créances irrécouvrables		NA			
7. Pourcentage d'impayés		NA			
8. Efficacité administrative					
9. Degré d'autonomie opérationnelle		62%	92%		

### III. Appréciation appuis reçus du FPM

**3.1 – Formations** (formations reçues et bénéficiaires, Voyage échanges, changements au niveau IMF, appréciation contenu, formateurs, capacité restitution, cible non touchée, suivi par ATR)

Le Directeur Général, le responsable des opérations, le Conseil d'Administration, le superviseur du crédit, le gestionnaire du SIG, les agents de crédit et le contrôleur interne ont été formés sur 8 thèmes. Le Directeur général a été formé dans le cadre de la formation de formateurs sur trois modules et il a participé à la visite d'échange au Togo. D'autres OMF sont venus en visite d'échange dans l'institution qui est une référence. Les formations ont permis d'améliorer la qualité du portefeuille, de mettre en place le service contrôle interne, de revoir le manuel de politique et procédures de gestion du crédit. Les formations sont bien appréciées ainsi que la qualité des formations. Un souhait que les PLST soient renforcés est fait. La durée de certaines formations est très courte. Les restitutions des formations sont faites.

**3.2 – Appuis techniques** (appuis reçu, appréciation diagnostic, plan d'actions, accompagnement)

Les appuis de l'ATR ont permis de réaliser le diagnostic suivi d'un plan d'actions ainsi que de la révision du plan d'affaires. L'appui du consultant recruté par le FPM sur le SIG a été très bien apprécié. Le contrat de performance a été signé.

**3.3 Appuis financiers reçus** (montant subvention et affectation, montant prêt et affectation, incidences sur l'IMF)

L'institution a bénéficié de la part de la KfW d'une subvention d'un montant de 102 000 \$US dont 88 000 \$US décaissé et d'un prêt d'un montant de 264 000 \$US dont 131 000 ont été décaissés en août 2009. Elle a également bénéficié de la part du FENU d'une subvention d'un montant de 71 000 \$US entièrement décaissé en novembre 2009. L'accord de ces financements a été notifié à l'institution en octobre 2008 et les prévisions sur ces financements pour décembre 2008.

Les subventions ont permis entre autres de créer le poste de contrôle interne, de mettre en place une nouvelle agence. Les prêts ont permis d'augmenter la portée notamment sur les petits crédits.

#### **IV - Performances OMF**

**4.1 SIG** (manuel ou informatisé, qualité information, niveau maîtrise SIG, exploitation informations)

L'institution utilise le logiciel Laon Performer qui est bien maîtrisé et elle en est satisfaite. Elle reçoit l'assistance technique à distance du fournisseur qui est à Kampala.

**4.2 – Formalisation des procédures** (existence et niveau de maîtrise par les acteurs)

Le manuel de procédure existe. Il a été mis à jour notamment pour la partie crédit avec l'appui des ATR.

**4.3 – Planification stratégique** (existence plan d'affaires, plan d'actions annuels, existence

L'IMF dispose d'un plan d'affaires. Elle élabore des budgets annuels et le suivi budgétaire est intégré dans le SIG.

**4.4 – Services et produits offerts** (produits épargne, produits de crédit, appréciation effort de diversification)

L'IMF ne collecte pas l'épargne. Il a développé un bon système de gestion du crédit en utilisant les banques communautaires et les groupes solidaires comme structures relais. Elle réalise les formations aux clients et travaille avec des acteurs non financiers.

**4.5 – Système de contrôle** (existence contrôle interne, audit externe)

Grâce aux appuis du FPM, l'IMF est entrain de mettre en place son service contrôle interne. Le chef de service a été recruté. L'audit externe est réalisé chaque année depuis 2007. Le rating de l'IMF est envisagé pour 2010.

**4.6 – Sécurité** (bâtiment, coffre fort)

L'IMF dispose de son propre bâtiment qui est assuré. Les débloquages de fonds pour le crédit et les remboursements se font directement à la banque réduisant ainsi le risque de manipulation d'espèce. Le risque informatique est également bien maîtrisé.

**4.7 – Performances financières** (autosuffisance opérationnelle, autosuffisance financière, qualité portefeuille)

L'institution a atteint son autonomie opérationnelle et financière.

#### **V. Conclusions et recommandations**

L'institution a eu une forte croissance de son activité. Elle a profité des appuis tant financiers que non financiers du FPM pour améliorer significativement ses performances. Son renforcement devrait se poursuivre pour en faire une institution de référence qui pourra inspirer d'autres OMF.

## OMF N°6

### I Informations générales

Nom institution : MECRE MABANGA  
Année création : 2005  
Forme juridique : Coopérative  
Affiliation à une faitière : affiliation MECRECO  
Année agrément : obtenu en 2006  
Localisation : Goma

### II - Données de base

Rubriques	Réalizations			Projections	
	31/12/2007	31/12/2008	31/10/2009	31/12/2010	31/12/2011
1. Nombre de clients actifs	287	571	1454	3000	3500
2. Encours total de prêts	245.002,00	345.965,67	424.413,66	800.000	1.000.000
3. Solde moyen de prêts par client	853	605	291	266	285
4. Nombre d'épargnants	4150	5870	6736	10.000	12.000
5. Encours d'épargne	242.112,00	349.279,00	620.423,69	1.000.000	1.500.000
6. Pourcentage des créances irrécouvrables	17,78	21,43	6,78	6	5
7. Pourcentage d'impayés	29,16	36,14	22,44	14	12
8. Efficacité administrative	31,65	42,9	40,27		
9. Degré d'autonomie opérationnelle	163,55	90,18	133		

### III. Appréciation appuis reçus du FPM

**3.1 – Formations** (formations reçues et bénéficiaires, Voyage échanges, changements au niveau IMF, appréciation contenu, formateurs, capacité restitution, cible non touchée, suivi par ATR)

Le gérant, le chef de service crédit, le Président du Conseil d'Administration ont reçu des formations sur 6 thèmes. Le PCA a en plus bénéficié d'un voyage d'échange. Le comptable, les agents de crédit, les caissiers et le conseil de surveillance n'ont pas bénéficié de ces formations et expriment des besoins. Les formations ont été restituées en interne. La qualité des formations est bien appréciée ainsi que les formateurs. Les formations ont permis d'améliorer la gestion du crédit et la sensibilisation des clients.

**3.2 – Appuis techniques** (appuis reçu, appréciation diagnostic, plan d'actions, accompagnement)

L'institution a été appuyée par les ART pour réaliser son diagnostic ainsi que son plan d'action et plan d'affaires. L'accompagnement de l'ATR pour la mise en œuvre est faible.

**3.3 Appuis financiers reçus** (montant subvention et affectation, montant prêt et affectation, incidences sur l'IMF)

Sur la base du plan d'affaires, l'IMF a formulé une demande de subvention de 300 000 \$US et une demande de prêt de 360 000 \$US depuis décembre 2008 mais n'a pas encore eu de suite à sa demande. Cela retarde la mise en œuvre du plan d'affaires et engendre des mécontentements.

## **IV - Performances OMF**

### **4.1 SIG** (manuel ou informatisé, qualité information, niveau maîtrise SIG, exploitation informations)

L'institution dispose du logiciel Laon Performer et bénéficie de l'assistance technique de la faitière. L'outil est donc bien maîtrisé.

### **4.2 – Formalisation des procédures** (existence et niveau de maîtrise par les acteurs)

Les procédures sont formalisées grâce à l'appui de la faitière.

### **4.3 – Planification stratégique** (existence plan d'affaires, plan d'actions annuels, existence budget, existence système de suivi du budget)

Le plan d'affaires a été élaboré sur la base du diagnostic fait par l'ATR. L'absence de financement retarde la mise en œuvre de certains volets du plan d'actions. Les budgets sont élaborés en début d'année mais le suivi budgétaire n'est pas effectif.

### **4.4 – Services et produits offerts** (produits épargne, produits de crédit, appréciation effort de diversification)

Les produits d'épargne et de crédit sont peu diversifiés. Il faut toutefois souligner que l'institution expérimente le produit épargne-assurance et projette mettre en place le produit micro crédit agricole.

### **4.5 – Système de contrôle** (existence contrôle interne, audit externe)

Outre le contrôle interne du conseil de surveillance axé sur les contrôles élémentaires et du contrôle interne, le contrôle est effectué par la structure faitière. L'audit des comptes est fait annuellement par un cabinet d'audit.

### **4.6 – Sécurité** (bâtiment, coffre fort)

L'institution dispose de son propre bâtiment et d'un coffre fort remplissant les normes de sécurité.

### **4.7 – Performances financières** (autosuffisance opérationnelle, autosuffisance financière, qualité portefeuille)

L'institution a atteint son autonomie opérationnelle malgré la crise connue dans la région.

## **V. Conclusions et recommandations**

Les indicateurs d'activités sont en bonne progression. L'institution bénéficie de l'appui du faitier qui a permis de la sauvegarder après les troubles connus dans la région. La planification stratégique, le système de contrôle et le SIG sont bien maîtrisés. La mise en œuvre de son plan d'affaires a souffert du retard pris pour donner une suite à la demande de financement.

## OMF N°7

### I Informations générales

Nom institution : MECREGO  
Année création : 2001  
Forme juridique : Coopérative  
Affiliation à une faitière : affiliation MECRECO  
Année agrément :  
Localisation : Goma

### II - Données de base

Rubriques	Réalizations			Projections	
	31/12/2007	31/12/2008	31/10/2009	31/12/2010	31/12/2011
1. Nombre de clients actifs					
2. Encours total de prêts					
3. Solde moyen de prêts par client					
4. Nombre d'épargnants					
5. Encours d'épargne					
6. Pourcentage des créances irrécouvrables					
7. Pourcentage d'impayés					
8. Efficacité administrative					
9. Degré d'autonomie opérationnelle					

### III. **Appréciation appuis reçus du FPM**

**3.1 – Formations** (formations reçues et bénéficiaires, Voyage échanges, changements au niveau IMF, appréciation contenu, formateurs, capacité restitution, cible non touchée, suivi par ATR)

La gérante et la préposé au crédit, ont bénéficié des formations. Elles sont satisfaites par rapport au contenu. Elles trouvent difficile certains thèmes et expriment un besoin d'accompagnement pour la restitution et en matière de suivi des formations de la part des ATR. Les agents de crédit, le comptable, la trésorière, la chargée de l'épargne et les élus n'ont pas encore bénéficié de formation. Les formations ont permis l'amélioration de la gestion du crédit, l'amélioration de la qualité du portefeuille et une meilleure organisation du service crédit.

**3.2 – Appuis techniques** (appuis reçu, appréciation diagnostic, plan d'actions, accompagnement)

L'institution bénéficie pour le moment uniquement des formations.

**3.3 Appuis financiers reçus** (montant subvention et affectation, montant prêt et affectation, incidences sur l'IMF)

L'institution bénéficie uniquement des formations.

## **IV - Performances OMF**

**4.1 SIG** (manuel ou informatisé, qualité information, niveau maîtrise SIG, exploitation informations)

L'institution utilise depuis 2008 le logiciel Laon performer qui n'est pas parfaitement maîtrisé. Les états financiers sont produits à temps.

**4.2 – Formalisation des procédures** (existence et niveau de maîtrise par les acteurs)

Il existe un manuel de procédures pour les opérations de crédit. Il manque de procédures pour les opérations d'épargne, de guichet et comptables.

**4.3 – Planification stratégique** (existence plan d'affaires, plan d'actions annuels, existence budget, existence système de suivi du budget)

Un plan d'affaires pour la période 2008-2012 a été élaboré grâce à l'appui de la faitière. Il est traduit chaque année par un plan d'actions évalué à la fin de chaque année. L'institution élabore un budget annuel. Le contrôle du budget est fait en fin d'année mais pas en cours d'exécution.

**4.4 – Services et produits offerts** (produits épargne, produits de crédit, appréciation effort de diversification)

Les produits sont peu diversifiés. L'institution envisage développer le crédit agricole.

**4.5 – Système de contrôle** (existence contrôle interne, audit externe)

Le contrôle interne est exercé par le conseil de surveillance. Il est complété par le contrôle de la faitière. Les résultats de ces contrôles ne sont pas suffisamment exploités. L'institution réalise l'audit externe de ses comptes depuis 2008.

**4.6 – Sécurité** (bâtiment, coffre fort)

**4.7 – Performances financières** (autosuffisance opérationnelle, autosuffisance financière, qualité portefeuille)

L'institution a atteint son autosuffisance opérationnelle et a un résultat en cours de 273 000 \$US.

## **V. Conclusions et recommandations**

L'institution a un volume d'activités important (3 213 000 \$US d'encours d'épargne et 2 563 000 \$US d'encours de crédit). Son système de contrôle fonctionne ainsi que la planification stratégique. Son SIG doit être encore amélioré ainsi que la formalisation de certaines procédures et le suivi budgétaire. Des appuis techniques plus importants devraient être faits au niveau des ATR.

## OMF N°8

### I Informations générales

Nom institution :CAMEC MBANZA NGUNGU  
Année création :1988  
Forme juridique :COOPEC  
Affiliation à une faitière :COOCEC CAMEC  
Année agrément :1990 (1), 2006 (2)  
Localisation :MBANZA NGUNGU

### II - Données de base

Rubriques	Réalizations			Projections	
	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
1. Nombre de clients actifs			1454		
2. Encours total de prêts			424413		
3. Solde moyen de prêts par client					
4. Nombre d'épargnants			6736		
5. Encours d'épargne			620423		
6. Pourcentage des créances irrécouvrables					
7. PAR 30		34 %	22,33 %		
8. Efficacité administrative					
9. Degré d'autonomie opérationnelle					

### III. Appréciation appuis reçus du FPM

**3.1 – Formations** (formations reçues et bénéficiaires, Voyage échanges, changements au niveau IMF, appréciation contenu, formateurs, capacité restitution, cible non touchée, suivi par ATR)

Le gérant, le sous gérant et le responsable crédit ont bénéficié au total de 11 formations. Ces formations de permis de préciser la vision, de développer une culture du professionnalisme et de réviser les procédures. Les contenus des formations sont bien appréciés. Toutefois, les bénéficiaires trouvent difficiles certains modules (SIG, Gestion des risques opérationnels, comptabilité des IMF). La capacité de restitution et d'application est donc limitée pour ces thèmes.

**3.2 – Appuis techniques** (appuis reçu, appréciation diagnostic, plan d'actions, accompagnement)

Le diagnostic a été réalisé avec un plan d'accompagnement grâce à l'appui des ATR. L'élaboration du plan d'affaires est envisagée. Le suivi de proximité des ATR est bien apprécié.

**3.3 Appuis financiers reçus** (montant subvention et affectation, montant prêt et affectation, incidences sur l'IMF).

L'institution a bénéficié d'un appui de 48 000 \$US en subvention qui a servi à financer les équipements de bureau et au développement du crédit des groupes mamans CAMEC.

### IV - Performances IMF

**4.1 SIG** (manuel ou informatisé, qualité information, niveau maîtrise SIG, exploitation informations)

Le SIG est géré de façon manuelle.

#### **4.2 – Formalisation des procédures** (existence et niveau de maîtrise par les acteurs)

Les procédures existent mais sont en cours de révision avec l'appui des ATR.

#### **4.3 – Planification stratégique** (existence plan d'affaires, plan d'actions annuels, existence budget, existence système de suivi du budget)

Le plan d'affaires est en cours d'élaboration avec l'appui des ATR. Le plan d'actions annuel existe ainsi que le budget.

#### **4.4 – Services et produits offerts** (produits épargne, produits de crédit, appréciation effort de diversification)

Le dépôt de cautionnement a été ajouté aux produits d'épargne pour sécuriser le risque crédit. Un effort est fait pour la diversification des produits de crédit à travers la mise en place du crédit sur salaires, du crédit agricole, du crédit tontine, du crédit maman CAMEC et du Crédit Epargne avec Education en cours d'expérimentation.

#### **4.5 – Système de contrôle** (existence contrôle interne, audit externe)

Le contrôle interne est exercé par le conseil de surveillance. S'y ajoute le contrôle réalisé par l'inspection de la faitière. L'audit externe est réalisé par le Cabinet AACF formé par le FPM.

#### **4.6 – Sécurité** (bâtiment, coffre fort)

#### **4.7 – Performances financières** (autosuffisance opérationnelle, autosuffisance financière, qualité portefeuille)

Les performances financières sont les suivantes :

- PAR 30 : 22,33 %
- Résultats d'exploitation 2007 : 37000 \$US
- Résultats d'exploitation 2008 : - 19000 \$US
- Résultats d'exploitation 2009 : 33000 \$US

### **V. Conclusions et recommandations**

L'institution doit améliorer son SIG, réviser ses procédures, élaborer et mettre en œuvre son plan d'affaires. Elle doit également améliorer la qualité de son portefeuille. Il a réalisé des efforts pour la diversification de ses produits. Son système de contrôle fonctionne.

**I Informations générales**

Nom Institution :MECREKIN  
 Année création :2004  
 Forme juridique :COOPEC  
 Affiliation à une faitière : MECRECO  
 Année agrément :2005  
 Localisation :KINSHASA

**II - Données de base**

Rubriques	Réalizations			Projections	
	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
1. Nombre de clients actifs	2545	5422	6863	10180	12725
2. Encours total de prêts	573983,00	1183438	1201019	1971832	2340750
3. Solde moyen de prêts par client	226	218	175	194	184
4. Nombre d'épargnants	6937	15879	16575	ND	ND
5. Encours d'épargne	1096660	1740843	1909412	3249780	3856876
6. Pourcentage des créances irrécouvrables	0	1	1	1	1
7. PAR 30	7	8	8	8	7
8. Efficacité administrative	20	12	20	16	16
9. Degré d'autonomie opérationnelle	131	125	126	129	139

**III. Appréciation appuis reçus du FPM**

**3.1 – Formations** (formations reçues et bénéficiaires, Voyage échanges, changements au niveau IMF, appréciation contenu, formateurs, capacité restitution, cible non touchée, suivi par ATR)

Les bénéficiaires ont reçu le nombre de formations suivantes :1) gérants, 15 modules,2) chef d'agence,10 modules,3)chef de crédit,2 modules et4) comptable, 2 modules. Les formations ont permis de définir la vision, d'élaborer le plan d'affaires, de diversifier les produits en travaillant sur les petits crédits, d'accroître la qualité du portefeuille et d'augmenter le nombre de clients (2 400 comptes à 10 000). Les formations sont restituées. La restitution a été difficile le thème sur la performance sociale. Le contenu des formations est bien apprécié.

**3.2 – Appuis techniques** (appuis reçu, appréciation diagnostic, plan d'actions, accompagnement)

Le diagnostic a été réalisé ainsi que le plan d'affaires et le plan d'actions. Un comité de pilotage composé des deux ATR, de deux staffs de l'institution et de deux membres du RIFIDEC est mis en place pour assurer le suivi de la mise en œuvre du plan d'actions.

**3.3 Appuis financiers reçus** (montant subvention et affectation, montant prêt et affectation, incidences sur l'IMF)

L'institution a bénéficié d'une subvention de 116 000 \$Us qui a servi à financier le fonctionnement, les imprimés, l'aménagement du siège, les motos et les équipements des guichets. Elle a également bénéficié d'un prêt de 500 000 \$US non encore décaissé.

## **IV - Performances IMF**

**4.1 SIG** (manuel ou informatisé, qualité information, niveau maîtrise SIG, exploitation informations)

Le SIG est entièrement informatisé et fonctionnel.

**4.2 – Formalisation des procédures** (existence et niveau de maîtrise par les acteurs)

La formalisation des procédures est en cours.

**4.3 – Planification stratégique** (existence plan d'affaires, plan d'actions annuels, existence budget, existence système de suivi du budget)

Le plan annuel ainsi que le budget existent. Le plan d'affaires est en cours de finalisation.

**4.4 – Services et produits offerts** (produits épargne, produits de crédit, appréciation effort de diversification)

Les produits d'épargne et de crédit sont peu diversifiés.

**4.5 – Système de contrôle** (existence contrôle interne, audit externe)

Le contrôle interne est exercé par le conseil de surveillance. Il est complété par l'inspection de la faïtière. L'audit externe est réalisé par le cabinet ECAGESFO. Le rating de l'institution a été réalisé en 2008 avec un score CCC.

**4.6 – Sécurité** (bâtiment, coffre fort, chambre forte)

Le bâtiment remplit les normes de sécurité ainsi que le coffre fort qui est logé dans une chambre forte.

**4.7 – Performances financières** (autosuffisance opérationnelle, autosuffisance financière, qualité portefeuille)

Les performances financières sont les suivantes :

1. PAR 30 : 8 %
2. Résultats d'exploitation 2007 : 32837 \$US
3. Résultats d'exploitation 2008 : 103087 \$US
4. Résultats d'exploitation 2009 : 78894 \$US

## **V. Conclusions et recommandations**

Les indicateurs d'activités ont connu une évolution importante. Le SIG est informatisé et fonctionne. Le système de contrôle est fonctionnel et un effort est fait en matière de planification stratégique. L'institution a atteint son autonomie financière. Elle devra être accompagnée pour la diversification des produits, pour la mise en œuvre de son plan d'affaires et pour améliorer la qualité de son portefeuille.

## OMF N°10

### I Informations générales

Nom Institution :MEFUSAKIN

Année création :2003

Forme juridique :COOPEC

Affiliation à une faitière :

Année agrément :2003

Localisation :KINSHASA

### II - Données de base

Rubriques	Réalizations			Projections	
	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
1. Nombre de clients actifs	4.914	6.287	8.096	10.632	12.852
2. Encours total de prêts	239.593.573	243.804.813	352.423.289	460.423.289	568.423.289
3. Solde moyen de prêts par client	136.614	133.702	149.147	169.087	188.032
4. Nombre d'épargnants	4.914	6.287	8.096	10.632	12.852
5. Encours d'épargne	203.472.025	235.686.176	295.751.765	415.751.765	535.751.765
6. Pourcentage des créances irrécouvrables	2 %	2 %	5 %	3 %	3 %
7. PAR 30	5 %	9 %	10 %	7 %	5 %
8. Efficacité administrative	5 %	50 %	33 %	35 %	35 %
9. Degré d'autonomie opérationnelle	164 %	135 %	124 %	140 %	150 %

### III. Appréciation appuis reçus du FPM

**3.1 – Formations** (formations reçues et bénéficiaires, Voyage échanges, changements au niveau IMF, appréciation contenu, formateurs, capacité restitution, cible non touchée, suivi par ATR)

Les bénéficiaires ont reçu le nombre de formations suivantes :1) gérantes, 6 modules,2) gérante adjointe,3 modules,3) responsable guichet, 3 modules. Les formations ont permis d'améliorer la vision et la mission sociale, de réduire le Par de 14% à 10%, de lancer de nouveaux produits et de créer de nouveaux départements (administration et finance, opération et audit). Les contenus sont bien appréciés. Les restitutions des formations ont lieu.

**3.2 – Appuis techniques** (appuis reçu, appréciation diagnostic, plan d'actions, accompagnement)

Les appuis des ATR ont permis de restructurer et d'encadrer la mise en œuvre des plans d'actions de l'institution. Le plan d'affaires est en cours de révision. Le plan d'accompagnement des ATR est réalisé.

**3.3 Appuis financiers reçus** (montant subvention et affectation, montant prêt et affectation, incidences sur l'IMF)

L'institution a bénéficié d'une subvention d'un montant de 150 000 \$US dont 45 510 \$US a été débloqué et a servi au financement de l'aménagement des locaux, aux divers équipements, à la formation et aux imprimés. Le reste n'a pas été débloqué pour cause de non atteinte des performances assignées.

### IV - Performances IMF

**4.1 SIG** (manuel ou informatisé, qualité information, niveau maîtrise SIG, exploitation informations)

Le SIG est informatisé avec le logiciel Loan Performer.

#### **4.2 – Formalisation des procédures** (existence et niveau de maîtrise par les acteurs)

La formalisation des procédures est en cours.

#### **4.3 – Planification stratégique** (existence plan d'affaires, plan d'actions annuels, existence budget, existence système de suivi du budget)

Le plan d'actions annuel a été élaboré ainsi que le budget. Le plan d'affaires est en cours de révision.

#### **4.4 – Services et produits offerts** (produits épargne, produits de crédit, appréciation effort de diversification)

Un effort a été fait pour la diversification des produits d'épargne à travers la mise en place des produits épargne scolaire, épargne entreprise et épargne devise. Les produits de crédit sont peu diversifiés.

#### **4.5 – Système de contrôle** (existence contrôle interne, audit externe)

Le contrôle interne est réalisé par le Conseil de Surveillance.

#### **4.6 – Sécurité** (bâtiment, coffre fort, chambre froide)

Le bâtiment et le coffre fort remplissent les normes de sécurité.

#### **4.7 – Performances financières** (autosuffisance opérationnelle, autosuffisance financière, qualité portefeuille)

Les performances financières sont les suivantes :

1. PAR 30 : 10 %
2. Résultats d'exploitation 2007 : 31.496.293 FC
3. Résultats d'exploitation 2008 : 16.054.384 FC
4. Résultats d'exploitation 2009 : 26.249.148 FC

### **V. Conclusions et recommandations**

La qualité du portefeuille bien qu'ayant subi des améliorations doit encore être améliorée. Le plan d'affaires est en cours de révision et ainsi que les procédures et nécessitent un accompagnement des ATR. L'institution doit améliorer ses performances pour bénéficier du deuxième décaissement.

## OMF N°11

### I Informations générales

Nom Institution :LIFE VESTE

Année création :2004

Forme juridique :IMF DE DEUXIEME CATEGORIE, CREDIT DIRECT, PAS D'EPARGNE

Affiliation à une faitière : NON

Année agrément :2005

Localisation :KINSHASA

### II - Données de base

Rubriques	Réalizations			Projections	
	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
1. Nombre de clients actifs			641		
2. Encours total de prêts			135022		
3. Solde moyen de prêts par client					
4. Nombre d'épargnants					
5. Encours d'épargne					
6. Pourcentage des créances irrécouvrables					
7. PAR 30			2,84		
8. Efficacité administrative					
9. Degré d'autonomie opérationnelle					

### III. Appréciation appuis reçus du FPM

**3.1 – Formations** (formations reçues et bénéficiaires, Voyage échanges, changements au niveau IMF, appréciation contenu, formateurs, capacité restitution, cible non touchée, suivi par ATR)

Les bénéficiaires ont reçu le nombre de formations suivantes :1) la Directrice Générale, 2 modules,2) l'auditeur interne, 1 formation à Cotonou au Bénin. Les formations ont permis une meilleure connaissance du métier par les associés qui sont tous du secteur bancaire. Elle a permis de former la comptabilité selon les normes du métier, de développer de nouveaux produits, d'améliorer le reporting et la gestion du portefeuille. L'appui à l'informatisation reste un besoin non couvert. Les contenus ainsi que la pédagogie de la formation sont bien appréciés. Les restitutions ont eu lieu sauf pour la formation sur les performances sociales qui est difficile.

**3.2 – Appuis techniques** (appuis reçu, appréciation diagnostic, plan d'actions, accompagnement)

Le plan d'actions a été élaboré avec l'appui des ATR. Un plan d'affaires existe. Un comité de pilotage a été mis en place pour assurer le suivi de la mise en œuvre du plan d'action. Il est composé des ATR, de deux cadres de l'institution et deux cadres du REFIDEC.

**3.3 Appuis financiers reçus** (montant subvention et affectation, montant prêt et affectation, incidences sur l'IMF)

L'institution a bénéficié d'une subvention d'un montant de 75 009\$US ayant permis d'acquérir des équipements et de servir de fonds de crédit.

## **IV - Performances IMF**

**4.1 SIG** (manuel ou informatisé, qualité information, niveau maîtrise SIG, exploitation informations)

Le SIG est géré de façon manuelle.

**4.2 – Formalisation des procédures** (existence et niveau de maîtrise par les acteurs)

Les procédures sont en cours d'élaboration.

**4.3 – Planification stratégique** (existence plan d'affaires, plan d'actions annuels, existence budget, existence système de suivi du budget)

Le plan d'affaires existe. Il est de même pour le plan d'action et le budget annuel.

**4.4 – Services et produits offerts** (produits épargne, produits de crédit, appréciation effort de diversification)

Un effort est fait en matière de diversification des produits de crédits à travers la mise en place des crédits AGR, du transfert, du crédit scolaire et de l'assurance maladie.

**4.5 – Système de contrôle** (existence contrôle interne, audit externe)

L'audit externe est réalisé par un commissaire aux comptes.

**4.6 – Sécurité** (bâtiment, coffre fort)

Le bâtiment et le coffre fort remplissent les normes de sécurité.

**4.7 – Performances financières** (autosuffisance opérationnelle, autosuffisance financière, qualité portefeuille)

Les performances financières sont les suivantes :

1. PAR 30 : 2,84 %
2. Résultats d'exploitation 2007 : - 4828 \$US
3. Résultats d'exploitation 2008 : 5568 \$US

## **V. Conclusions et recommandations**

L'institution devra être fortement appuyée pour informatiser son SIG, mettre en œuvre son plan d'affaires, formaliser ses procédures et améliorer sa rentabilité. Elle a fait un effort en matière de diversification des produits de crédit et mis en place le transfert d'argent.

## OMF N°12

### I Informations générales

Nom institution : COOPEC PILOTE  
Année création : 2005  
Forme juridique : COOPEC  
Affiliation à une faitière : COOCEC KIVU  
Année agrément : 2006  
Localisation : Bukavu

### II - Données de base

Rubriques	Réalizations			Projections	
	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
1. Nombre de clients actifs					
2. Encours total de prêts					
3. Solde moyen de prêts par client					
4. Nombre d'épargnants					
5. Encours d'épargne					
6. Pourcentage des créances irrécouvrables					
7. PAR 30					
8. Efficacité administrative					
9. Degré d'autonomie opérationnelle					

### III. **Appréciation appuis reçus du FPM**

**3.1 – Formations** (formations reçues et bénéficiaires, Voyage échanges, changements au niveau IMF, appréciation contenu, formateurs, capacité restitution, cible non touchée, suivi par ATR)

La gérante, le sous gérant, le responsable d'agence et le responsable de crédit ont bénéficié de 7 modules de formations. Ces formations ont permis d'améliorer la façon de travailler, de mettre en place et suivre les indicateurs de performances, de mieux suivre la portefeuille crédit et de prendre le relais de la COOCEC en matière de formation. Les formations sont adaptées aux besoins de l'IMF. Les restitutions se font automatiquement après les formations.

**3.2 – Appuis techniques** (appuis reçu, appréciation diagnostic, plan d'actions, accompagnement)

Le diagnostic ainsi que le plan d'actions et le plan d'affaires ont été élaborés grâce aux appuis des ATR qui sont bien appréciés.

**3.3 Appuis financiers reçus** (montant subvention et affectation, montant prêt et affectation, incidences sur l'IMF)

L'institution a bénéficié d'une subvention d'un montant de 60 000\$US approuvé mais non encore décaissé. Elle devrait servir à financer le coffre - fort, le groupe électrogène et acquérir une voiture.

### IV - Performances IMF

**4.1 SIG** (manuel ou informatisé, qualité information, niveau maîtrise SIG, exploitation informations)

Le SIG est manuel avec un suivi sur Excel.

#### **4.2 – Formalisation des procédures** (existence et niveau de maîtrise par les acteurs)

Les procédures existent mais doivent être révisées.

#### **4.3 – Planification stratégique** (existence plan d'affaires, plan d'actions annuels, existence budget, existence système de suivi du budget)

Le plan d'affaires ainsi que le plan d'action existent. Il en est de même pour le budget.

#### **4.4 – Services et produits offerts** (produits épargne, produits de crédit, appréciation effort de diversification)

Un effort est fait en matière de diversification des produits. Il existe des comptes scolarité et comptes projets qui sont offerts. En matière de crédit, il existe le crédit express, le crédit aux groupes solidaires, le crédit scolarité et le crédit petit projet.

#### **4.5 – Système de contrôle** (existence contrôle interne, audit externe)

Le contrôle interne est exercé par le conseil de surveillance. L'audit annuel des comptes est réalisé par le cabinet DIAS.

#### **4.6 – Sécurité** (bâtiment, coffre fort)

#### **4.7 – Performances financières** (autosuffisance opérationnelle, autosuffisance financière, qualité portefeuille)

Les performances financières sont les suivantes :

1. PAR 30 : 4,35 %
2. Résultats d'exploitation 2007 : 11654
3. Résultats d'exploitation 2008 : 27838
4. Résultats d'exploitation 2009 : 36.084

### **V. Conclusions et recommandations**

Les améliorations sont à faire au niveau du SIG, de la formalisation des procédures ainsi que de la rentabilité (travail sur masse critique d'activités) et les appuis devront se poursuivre. L'institution a fait des efforts en matière de diversification des produits, d'amélioration de la qualité du portefeuille et de planification stratégique.