



EVALUATION FINALE

**PROGRAMME DE RENFORCEMENT DU
SECTEUR DE LA MICROFINANCE
(PRESEM)
Burkina Faso**

Aout 2011

Equipe d'Evaluation

Chef de mission

Nathalie Assouline

Membres de l'équipe

Moussa Tassebedo

EVALUTION FINALE: PROGRAMME DE RENFORCEMENT DU SECTEUR DE LA MICROFINANCE (PRESEM) - Burkina Faso

© UNCDF (Année), all rights reserved.

« L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement la vue du Fonds d'équipement des Nations unies (UNCDF), de son Conseil exécutif ou des Etats membres des Nations Unies. Il s'agit d'une publication indépendante de l'UNCDF qui reflète les vues de ses auteurs.

Design: UNCDF Partnerships Unit.

TABLE DE MATIERES

1	DONNES DE BASE DU PROGRAMME	4
2	ACRONYMES ET ABREVIATIONS	6
1.	RESUME EXECUTIF	8
2.	RAPPORT PRINCIPAL	14
2.1	INTRODUCTION	14
2.2	ENVERGURE ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION	14
2.3	METHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	14
2.4	CONTEXTE DU PAYS ET DU SECTEUR.....	16
2.5	PROFIL DU PROGRAMME	19
2.5.1	<i>Description du programme</i>	19
2.5.2	<i>Etat de mise en œuvre du programme</i>	24
2.6	ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION.....	30
2.6.1	<i>Dans quelle mesure le Programme a-t-il été bien conçu et répond aux logiques d'intervention de UNCDF et du PNUD ainsi qu'aux priorités nationales ?</i>	30
2.6.2	<i>Dans quelle mesure l'approche de mise en œuvre du PRESEM a-t-elle contribué au développement des réglementations, politiques et stratégies dans le domaine de la finance inclusive ?</i>	35
2.6.3	<i>Dans quelle mesure le PRESEM a-t-il contribué au renforcement des capacités institutionnelles des PSF, des PST et des Institutions Publiques ?</i>	36
2.6.4	<i>Dans quelle mesure le PRESEM a-t-il contribué à l'amélioration du marché de la finance inclusive et à l'accès durable aux services financiers viables et pérennes pour les populations à faible revenu ?</i>	38
2.6.4.1	<i>Dans quelle mesure le Fonds d'appui aux processus de mutation institutionnelle et de professionnalisation des SFD a-t-il contribué à l'amélioration du marché de la finance inclusive et à l'accès durable aux services financiers viables et pérennes pour les populations à faible revenu ?</i>	39
2.6.5	<i>Dans quelle mesure le PRESEM a-t-il pu contribuer à la pérennisation du secteur financier inclusif ?</i>	45
2.6.6	<i>Dans quelle mesure la gestion du programme a-t-elle été efficace ?</i>	48
2.6.7	<i>Dans quelle mesure le Gouvernement et les bailleurs de fonds ont-ils appuyé la mise en œuvre du PRESEM ?</i>	53
2.7	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	54

1 DONNES DE BASE DU PROGRAMME

Pays:	Burkina Faso
Titre du programme (long)	Programme de Renforcement du Secteur de la Microfinance
Titre du programme (court)	PRESEM
Code Atlas Code (par bailleur)	UNDP: Proj ID: 00057038; AWARD ID: 00047474 UNCDF: Proj ID: 00058124; AWARD ID: 00048116

Répartition Financière (par bailleur)

Engagements:	Currency	Amount
UNCDF	USD	1 500 000
UNDP	USD	1 100 000
Banque Mondiale	USD	300 000
BAD	USD	80 000
Budget total du programme:		2 980 000
RCPB	USD	757 143
Total Général	USD	3 737 143

Déboursements à la date (par bailleur)

USD	2007	2008	2009	2010	2011 (as of 19/08)
UNCDF	439 300	190 505,02	378 044,72	191 456.35	61 017
UNDP	114 160,41	90 215,50	245 584,14	259 860,96	49 226.43
Banque Mondiale	0		59 037,628	129 850,628	
BAD	0	0	0	0	0

Budget total du programme:	3 737 143 USD
-----------------------------------	---------------

Agence d'exécution	Ministère des Finances
Agence de mise en œuvre	Ministère des Finances
Partenaires clés du programme	Banque Mondiale
Date d'approbation du programme	14 septembre 2007

Durée du programme (prière d'indiquer la date de début et de fin)	4 ans : 2007-2010
Date (s) Amendement du programme	Décembre 2010 pour un an de prorogation
Dates de l'Evaluation	Août 2011

Autres programmes UNCDF dans le pays	Appui aux Communes Rurales et aux Initiatives Intercommunautaires (ACRIC, 2008-2012, développement local)
Programmes précédents de UNCDF	Projet de Développement des Ressources Agro-Pastorales du Namentenga (PAPNA, 2004, développement local)
Dates des audits	na

Composition de l'Equipe d'Evaluation:

Chef de mission – International: Nathalie Assouline

Membre d'équipe – National/Régional: Moussa Tassebedo

2 ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ABF	Association Base Fandima
ACI	Association de Crédit Intermédiaire
APIM	Association Professionnelle des Institutions de Microfinance
APRG	Association d'Appui et de Promotion Rurale du Gulmu
APSPD	Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés
ASIENA	Association Inter Instituts « Ensemble et AVEC »
AT	Antenne Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BdF	Bailleurs de Fonds
BF	Burkina Faso
BIB	Banque Internationale du Burkina
BIFSA	Building Inclusive Finance for Africa
BOA - B	Bank Of Africa - Burkina
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CAD-OCDE	Comité d'Aide au développement de l'OCDE
CAPAF	Projet de renforcement des capacités des IMF en Afrique Francophone
CDR	Combined Delivery Report
CEC	Caisse d'Épargne et Crédit
CF	Comité de Financement
CLECA	Caisse Locale d'Épargne et de Crédit Autogérée
CLEP	Comité Local d'Examen des Projets
CP	Caisse Populaire
CPB	Caisse des Producteurs du Burkina
CRS	Catholic Relief Services
CV	Caisse Villageoise
CVECA	Caisse Villageoise d'Épargne et de Crédit Autogérée
DAMOF	Direction des Affaires Monétaires et Financières
DAT	Dépôt à Terme
DEX	Direct Execution
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DGEP	Direction Générale de l'Économie et de la Planification
DMF	Direction de la Microfinance
EICVM	Enquête Intégrale sur les Conditions de Vie et des Ménages
FAI	Fonds d'Appui Institutionnel
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
GdBF	Gouvernement du Burkina Faso
GF	Groupement Féminin
GRAINE	Groupe d'Accompagnement à l'Investissement et à l'Épargne
IMF	Institution de Microfinance
INSD	Institut National de la Statistique et de la Démographie
MEC	Mutuelle d'Épargne et de Crédit
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement

PACDE	Projet d'Appui à la Compétitivité et au Développement de l'Entreprise
PADAB II	Programme d'Appui au Développement de l'Agriculture du Burkina, 2 ^e phase
PAFMR	Plan d'Action pour le Financement du Monde Rural
PA / SNMF	Plan d'Action pour la Mise en Œuvre de la Stratégie Nationale de Microfinance
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les Moins Avancés
PRESEM	Programme de Renforcement du Secteur de la Microfinance
PSF	Prestataire de Services Financiers
PST	Prestataire de Services Techniques
PTBA	Plans de Travail et de Budget Annuels
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RAO / OSS	Ratio d'Autosuffisance Opérationnelle / Operational Self Sufficiency
RBTEC	Réseau des Baoré Tradition d'Épargne et de Crédit
R/FCPB	Réseau / Fédération des Caisses Populaires du Burkina
RH	Ressource Humaine
RSAF	Responsable du Service Administratif et Financier
SA / SARL	Société Anonyme / Société A Responsabilité Limitée
SFD	Système Financier Décentralisé
SGBB	Société Générale des Banques du Burkina
SYDEV	Synergie et Développement des IMF
SYTRAF	Système de Transfert de Fonds
TDR	Termes de Référence
UC	Unité de Coordination
UCCPE	Unité de Coordination des Caisses Populaires de l'Est
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UR	Union Régionale
URCCOM	Union Régionale des Coopératives d'Épargne et de Crédit du Centre-Ouest et du Mouhoun
URC-Nazinon	Union Régionale des Coopératives d'Épargne et de Crédit du Nazinon
URCPCE	Union Régionale des Caisses Populaires du Centre-Est
UTE	Unité Technique d'Exécution

1. RESUME EXECUTIF

Le PRESEM est un programme signé en septembre 2007 entre le Ministère de l'Economie et des Finances et le PNUD/UNCDF pour appuyer la mise en œuvre du plan d'action de la Stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso adopté en Février 2006.

D'un montant prévu de 3 737 143 USD, il prévoyait la mobilisation des ressources du PNUD (1 100 000 USD), du FENU (1 500 000 USD), de la Banque Mondiale (300 000 USD), de la BAD (80 000 USD) et du RCPB (757 143 USD), ainsi que des contributions en nature du Gouvernement du Burkina Faso.

Devant s'achever fin 2011, suite à une prolongation d'un an, le PRESEM a fait l'objet de la présente évaluation finale dans la perspective de la formulation du PRESEM 2 qui devrait démarrer en 2012.

La méthodologie de l'évaluation repose sur les critères CAD de l'OCDE, qui ont été adaptés par le PNUD/FENU sous la forme de 7 questions évaluatives référant à la pertinence du programme, à son efficacité selon les niveaux de résultats attendus, à son efficience et à sa pérennité.

Le PRESEM est organisé autour de 2 composantes :

- Une première composante, qui vise le niveau micro par l'appui au développement de l'offre de services du RCPB dans les régions peu desservies du sud et de l'est du Burkina Faso. Cette composante est une actualisation d'un précédent programme du PNUD /UNCDF qui n'avait pas encore démarré pour des raisons de conditionnalités non levées.
- Une deuxième composante, d'appui au PA/SNMF, qui vise 3 principaux résultats, au niveau macro, méso et micro :
 - Au niveau macro, l'amélioration du cadre légal et réglementaire, avec en particulier l'élaboration d'un avant projet de loi sur les garanties et sûretés. La sécurisation des crédits et la capacité des SFD à recouvrer les impayés étant considérée comme indispensables à une amélioration de la qualité des portefeuilles.
 - Au niveau méso, le recours aux expertises nécessaires (audit, rating, expertises MF) pour le renforcement de la culture de la transparence financière, à travers la publication des états financiers des SFD, leurs audit et rating, l'élaboration de plans d'affaires et la publication d'études sur les performances financières et sociales des SFD.
 - Au niveau micro, le développement des capacités organisationnelles des SFD au travers de la mise en place d'un fonds de mutation institutionnelle contribuant à financer une partie de leurs besoins de développement, sous forme de subventions.

Le programme a démarré ses activités au deuxième semestre 2008, avec la prise de fonction de l'expert International du FENU chargé de la mise en œuvre du programme. A fin juillet 2011, le budget du PRESEM est consommé à environ 79%, avec des niveaux d'exécution variables selon les niveaux d'intervention (75 à 89% au niveau micro, 68% au niveau macro et 69% au niveau méso) traduisant ainsi les performances du programme à ces différents niveaux. Le niveau micro (si on y intègre le résultat 1 de la composante 1) qui concentre les financements est celui dont la

mise en œuvre donne le plus de résultats comparativement aux autres Résultats attendus aux niveaux méso et macro.

Le PRESEM intervient dans un secteur de la microfinance au Burkina Faso déséquilibré en termes d'offre de services, avec :

- une forte concentration du secteur autour d'une seule institution mutualiste, le Réseau des Caisses Populaires du Burkina Faso, qui représente 25% de la capitalisation, 30% des points de services, 60% de la clientèle, et 80% de l'encours d'épargne et de crédit.
- Un nombre élevé de petits SFD à la viabilité non assurée. Le BF compte 81 Institutions de microfinance, dont une vingtaine avec un statut autre que coopératif ou mutualiste (8 en SA/SARL et 15 en projet ou association) et environ 87 SFD isolés, non affiliés à un réseau.

Le diagnostic du secteur effectué en 2011 souligne le faible niveau de maturité des SFD au Burkina Faso et leur « grande fragilité financière, technique et organisationnelle », avec une qualité du portefeuille au delà des taux admis pour la plupart des SFD, et un faible nombre d'entre eux qui affichent des taux d'autosuffisance opérationnelle supérieurs à 100%.

La mauvaise qualité du portefeuille de crédit des SFD est en partie imputable à une dégradation de l'environnement économique (phénomènes inflationnistes réduisant la rentabilité de certaines activités financées, répercussion de la crise ivoirienne sur l'économie burkinabé, inondations de certaines localités,...), mais aussi aux faibles capacités de gestion du crédit par les SFD ou à des problèmes de gouvernance.

La supervision du secteur, exercée par la Direction de la Microfinance en relation avec la BCEAO (conformément au nouveau cadre réglementaire adopté en 2009 par l'assemblée nationale du BF) semble s'être améliorée ces dernières années, comme en témoignent les récentes études effectuées (revue du PA/SNMF et diagnostic du secteur). Mais la DMF peine encore à faire appliquer les sanctions et à mettre en œuvre des décisions de liquidation ou de mise sous administration provisoire, faute d'expertise et de moyens financiers, mais aussi d'une volonté claire du Gouvernement d'assainir le secteur.

Les statistiques produites par la DMF sont encore peu fiables, du fait de la qualité des informations fournies par les SFD et des difficultés de traitement au niveau de la DMF. Cette difficulté de disposer d'une information fiable sur le secteur est une contrainte importante à la bonne connaissance de l'évolution du secteur et à la mesure de ses performances.

Les enseignements de l'évaluation

Dans quelle mesure le Programme a-t-il été bien conçu et répond aux logiques d'intervention de UNCDF et du PNUD ainsi qu'aux priorités nationales ?

Le PRESEM est un Programme qui répond aux objectifs du millénaire de lutte contre la pauvreté en visant l'accès le plus large aux populations défavorisées à des services financiers adaptés et pérennes. Il s'inscrit en cohérence avec le plan d'action de la SNMF, auquel il apporte un appui à la mise en œuvre dans le cadre de sa composante 2, tandis que sa composante 1 qui vise spécifiquement l'extension des services financiers dans les régions Sud et Est du Burkina répond à l'objectif de la SNMF d'augmenter la portée dans les zones non desservies. L'approche sectorielle qui prévaut dans le cadre du PRESEM répond à la stratégie de développement de la Finance inclusive du FENU en s'attachant à contribuer à atténuer les contraintes aux niveaux

macro et méso pour rendre plus efficaces les appuis micro prodigués directement au niveau des SFD.

Le PRESEM relève des mêmes instances de pilotage du PA/SNMF, malgré un positionnement pertinent hors du panier commun, contribuant à sa meilleure appropriation par la partie nationale, mais le rendant également plus vulnérable aux difficultés de fonctionnement de ces instances, telles qu'elles ont été relevées par les différents partenaires du PA/SNMF.

Dans quelle mesure l'approche de mise en œuvre du PRESEM a-t-elle contribué au développement des réglementations, politiques et stratégies dans le domaine de la finance inclusive ?

Le PRESEM a contribué à l'amélioration de la connaissance des textes de loi et Instructions relatives au nouveau cadre règlementaire, et à leur adoption par les SFD, en en assurant la diffusion la plus large auprès des SFD. Mais la mise en conformité des SFD à ce nouveau cadre reste encore difficile et la DMF peine encore à le faire appliquer pleinement. Un des obstacles majeurs étant lié à la qualité des systèmes d'information et de contrôle interne et à la gouvernance des SFD. Quoique pertinente dans le contexte de mauvaise qualité du portefeuille des SFD au BF, la question de la facilitation des prises de garanties pour sécuriser les portefeuilles des SFD n'a pas été approfondie par le PRESEM comme envisagé. Des travaux sur cette question étant déjà engagés dans le cadre OHADA, et une étude ayant été préalablement financée par d'autres PTF, il n'a pas été jugé nécessaire de poursuivre le sujet dans le cadre national.

Dans quelle mesure le PRESEM a-t-il contribué au renforcement des capacités institutionnelles des PSF, des PST et des Institutions Publiques ?

Au niveau du renforcement des capacités, les actions menées (formations, rating, plans d'affaires, ateliers) se sont avérées appropriées aux besoins des SFD y compris ceux du RCPB. Les modules CAPAF et la formation Boulder sont des formations spécialisées en microfinance, dont la conception correspond à l'évolution des besoins. On peut regretter les effets limités des interventions dans ce domaine : l'amélioration du professionnalisme des SFD suite aux formations (de type CAPAF) se heurte en général à l'absence d'accompagnement prévu pour la mise en œuvre des formations in situ (plan d'action de valorisation des acquis). Ce qui n'a pas été le cas avec le RCPB, dont le volet d'accompagnement au renforcement des capacités a permis une traduction opérationnelle des formations. Les ratings et les plans d'affaires financés, et l'obligation faite aux SFD directement financées par le PRESEM de se conformer aux exigences d'audit et de reporting à la DMF et au MIX constituent des actions qui concourent indéniablement à l'amélioration de la transparence dans le secteur. Mais les actions entreprises dans ce sens restent encore limitées.

La plupart des études prévues, qui devaient contribuer à une meilleure connaissance des contraintes de développement des SFD et de la clientèle de la microfinance, n'ont pas été menées, au détriment de l'amélioration du niveau d'expertise des acteurs de la microfinance.

Dans quelle mesure le Fonds d'appui aux processus de mutation institutionnelle et de professionnalisation des SFD a-t-il contribué à l'amélioration du marché de la finance inclusive et à l'accès durable aux services financiers viables et pérennes pour les populations à faible revenu ?

Le Fonds d'appui aux processus de mutation institutionnelle et de professionnalisation des SFD a répondu aux besoins des SFD de façon non marginale, mais dans un contexte de grandes fragilités de ces SFD, des efforts supplémentaires d'assistance technique et de financements restent à fournir pour une amélioration significative des performances financières et de la portée des SFD. Les financements du Fonds se sont concentrés sur des efforts de consolidation des SFD plutôt que d'extension et de développement de nouvelles clientèles. Ceci reflète les besoins du secteur qui est en situation difficile, mais présente aussi le risque, si cette tendance perdurait, que les financements aillent aux « efforts de consolidation/restructuration » au détriment des SFD qui seraient en mesure de développer et de diversifier leur offre.

Dans quelle mesure la composante 1 du PRESEM a-t-elle contribué à l'amélioration du marché de la finance inclusive et à l'accès durable aux services financiers viables et pérennes pour les populations à faible revenu ?

La Composante 1 a contribué sensiblement à l'amélioration du marché de la finance inclusive dans les régions du Sud et de l'Est du Burkina démontrant l'efficacité d'un appui à un SFD présentant les capacités de professionnalisme et de pérennité pour augmenter la portée des services financiers à destination de clientèles ciblées.

Les objectifs de portée ont été dépassés avec un ciblage efficace d'une population rurale habituellement exclue des services financiers. En plus de l'extension géographique, le ciblage a permis de toucher des segments particuliers de clients : a) les femmes membres de Caisses Villageoises qui pratiquent des activités génératrices de revenus, mais ne disposent pas de garanties financières et recourent à la caution solidaire pour accéder au crédit ; b) les femmes rurales économiquement émergentes et qui sont organisées au sein des Associations de Crédit Intermédiaires ; b) et dans une moindre mesure des jeunes (notamment des artisans dans les centres semi urbains).

Dans quelle mesure le PRESEM a-t-il pu contribuer à la pérennisation du secteur financier inclusif ?

La durabilité des actions entreprises dans le cadre du PRESEM et de leurs effets sur le secteur semble avoir été une préoccupation qui se retrouve dans les bonnes pratiques disséminées et mises en œuvre par le programme (contrats de performances, appel à la concurrence pour les passations de marché de services et de constructions). Mais, le volume limité des montants engagés auprès des SFD, sur la courte durée du programme, ne peut être qu'un élément de contribution à leur pérennisation. Par ailleurs, la mauvaise situation financière généralisée des SFD laisse des doutes certains sur la pérennisation du secteur, à ce stade.

Le programme d'extension des services financiers dans les régions sud et de l'Est (composante 1) donne des résultats encourageants en termes de portée. Il est mis en œuvre par une IMF, le RCPB, donnant des garanties de professionnalisme et de pérennité. Mais l'absence de plan d'affaires des caisses et de leur Unité de Coordination ne permet pas de mesurer les performances financières atteintes, ni dans quelle mesure et dans quel terme le dispositif deviendra pérenne.

Dans quelle mesure la gestion du programme a-t-elle été efficace ?

La gestion du PRESEM est satisfaisante en termes de respect des procédures et des délais de décaissement. Le suivi des financements du PRESEM a été effectué de façon rapprochée, au bénéfice des SFD. Mais le reporting (rapports annuels du PRESEM, rapports trimestriels du

RCPB) s'avère insuffisamment documenté et précis dans les réalisations des activités et les contraintes rencontrées. Le reporting du RCPB relève encore d'une logique de projet, sans information sur les performances financières des caisses financées. La mesure des effets des activités menées fait défaut. La qualité du suivi du PRESEM par le bureau régional reste peu mesurable.

Un effort en termes de suivi-évaluation, à visée opérationnelle, reste à fournir pour faciliter l'adaptation des programmes en cours de vie, leur flexibilité et réactivité aux évolutions de l'environnement tout en assurant la capitalisation sur les leçons tirées.

Dans quelle mesure le Gouvernement et les bailleurs de fonds ont-ils appuyé la mise en œuvre du PRESEM ?

La mise en œuvre du PRESEM s'est inscrite dans le cadre des instances de pilotage du PA/SNMF, et de ce fait était en partie tributaire des difficultés de fonctionnement de ces instances. Son positionnement hors du panier commun a cependant permis un bon niveau d'exécution du programme.

Le cadre de concertation des bailleurs de fonds de la microfinance n'a pas réussi à attirer d'autres financeurs dans le cadre du PA/SNMF pour des raisons d'efficacité de la mise en œuvre du PA/SNMF mais aussi pour des raisons de stratégies internes de ces derniers.

Recommandations

L'ancrage institutionnel et le pilotage du programme

La mise en œuvre des programmes Finance Inclusive du PNUD/UNCDF par un expert spécialisé en microfinance est un atout qu'il est souhaitable de préserver. Dans les cas où les instances de pilotage du PA/SNMF, dont relèverait aussi le programme, ne fonctionnent pas correctement ou présentent des risques très probables de ne pas fonctionner correctement (pour des raisons de représentativité de leurs membres, de procédures inadaptées ou d'ancrage ministériel inapproprié), il pourrait être souhaitable de proposer la constitution d'un comité de pilotage ad hoc mais en relation avec le CP du PA/SNMF, faisant plus de place au secteur financier, en nombre de membres réduit et aux modalités de sessions assouplies. Dans ce cas, concentrer les efforts du programme sur les appuis micro et le financement de formations et d'études sur le secteur paraîtrait plus approprié.

Les objectifs du PRESEM

- Les objectifs devraient rester limités afin de s'assurer de la maîtrise du programme, réalistes et à la mesure des montants mobilisés. Dans le contexte du secteur de la microfinance au Burkina Faso, il paraîtrait pertinent pour les 3 années à venir de maintenir la concentration des financements au niveau micro, en appuis aux SFD. Le fonds d'appui mis en place pourrait avoir 2 objectifs distincts sous-tendant des conditions d'éligibilité et des conditionnalités différentes : un objectif d'accompagner les IMF pérennes dans l'innovation et l'extension en termes de services financiers pour améliorer l'inclusivité et un objectif de contribuer à l'assainissement du secteur, en finançant les regroupements/fusions à potentiel et les mises sous administration provisoire (en étroite collaboration avec la DMF pour ce dernier objectif). Pour éviter les effets d'aubaine, le saupoudrage des financements est à éviter en concentrant les

financements sur un nombre limité de SFD, dans la perspective d'en attendre des résultats significatifs.

- Les interventions au niveau méso et macro, pour les prochaines années pourraient s'inscrire dans les efforts d'assainissement du secteur qui seront probablement une priorité du nouveau PA de la SNMF, en accompagnant les initiatives de l'AP/SFD dans ce sens (ateliers à destination des petits SFD sur la fusion/regroupement ; formation sur les processus de regroupement/fusion et les étapes et expertises à mobiliser; recherche de partenariats, mesures pour la mise en application effective du code de déontologie avec sanctions graduelles) et en apportant des appuis complémentaires à la DMF pour faciliter le suivi des mises sous administration provisoires et des liquidations nécessaires.

En termes de procédures suivi-évaluation

- Rendre l'expert international responsable du suivi de l'exécution budgétaire du programme conformément au cadre du PTBA, en effectuant la synthèse des CDR PNUD et UNCDF à fréquence régulière.
- La contrainte dans la juxtaposition des procédures NEX et DEX, pourrait être allégée par une nette spécialisation des financements entre le PNUD et le UNCDF dans le cadre des PRODOC. C'est à dire qu'une répartition nette des financements entre le PNUD et le FENU pourrait être définie par Résultats attendus, par exemple.
- S'assurer que tout versement de subvention par le PRESEM soit assorti d'un contrat de performances, comme c'est déjà le cas avec les SFD, qui précise les résultats attendus du financement et en permette le suivi. Par exemple en cas de financement de l'AP/SFD ou d'autres prestataires.
- Veiller à la qualité du reporting de l'expert, afin que les rapports annuels fournissent les éléments d'appréciation concrets sur le niveau de réalisation des PTBA, sur les contraintes qui se sont imposées et sur les propositions d'ajustement du programme.
- Au moment de la conception du programme, identifier des indicateurs de résultats et d'impact mesurables basés sur le diagnostic préalable du secteur.
- Documenter systématiquement les missions de suivi du Bureau Régional afin de faire apparaître les acteurs rencontrés, les questions traitées et les recommandations formulées au Programme.

2. RAPPORT PRINCIPAL

2.1 Introduction

Le présent rapport restitue les résultats de la mission d'évaluation finale du PRESEM qui s'est déroulée au mois d'août 2011 au Burkina Faso.

Il est structuré en plusieurs chapitres :

- Les chapitres 2 et 3 présentent les objectifs visés par l'évaluation et la méthodologie adoptée.
- Le chapitre 4 fournit une description synthétique du contexte socio-économique du pays et du secteur de la microfinance dans le pays.
- Le chapitre 5 présente le PRESEM de façon synthétique, ses objectifs et résultats attendus et le niveau global de mise en œuvre et d'exécution budgétaire
- Le chapitre 6 présente les enseignements tirés de l'évaluation organisés selon les 7 questions évaluatives indiquées dans le chapitre 3.
- Le chapitre 7 résume ses enseignements, tire des conclusions et formule des recommandations pour la formulation et la mise en œuvre du prochain PRESEM.

2.2 Envergure et Objectifs de l'Evaluation

L'évaluation du PRESEM (de sa conception à sa mise en œuvre sur 4 ans) devrait contribuer à faciliter la compréhension pour le Gouvernement burkinabè, les bénéficiaires et les partenaires techniques financiers impliqués dans le secteur de la microfinance au Burkina Faso. Elle va permettre au PNUD/UNCDF d'avoir une opinion sur le niveau d'appréciation du Programme au regard des résultats atteints.

Les leçons tirées issues de cette analyse permettront de formuler des recommandations au PNUD/ UNCDF pour la préparation du prochain programme conjoint d'appui à la finance inclusive au Burkina Faso et plus globalement viseront à enrichir la réflexion menée sur la mise en œuvre de programmes sectoriels d'appui à la finance inclusive.

L'évaluation porte sur la période 2007-2010 de mise en œuvre du PRESEM.

2.3 Méthodologie de l'Evaluation

Méthodologie

L'évaluation du PRESEM est construite sur les critères d'évaluation du CAD de l'OCDE et des Nations Unies. L'objectif est de formuler une appréciation sur :

- la pertinence du programme, la qualité de sa conception et sa cohérence vis à vis de la stratégie de la microfinance au Burkina Faso d'une part et aux logiques d'intervention du PNUD/UNCDF dans ce domaine ;
- son efficacité en termes de résultats atteints et d'actions menées en comparaison aux prévisions du programme, pour chacun des axes du programme ;

- son efficacité, c'est à dire dans quelle mesure les moyens financiers et humains alloués ont permis la mise en œuvre du programme dans les meilleurs délais et à moindres coûts ;
- la durabilité des résultats atteints par le PRESEM et sa contribution à la pérennisation de l'offre de services de microfinance.

Elle répond ainsi aux 7 questions évaluatives décrites dans les TDR et indiquées ci-dessous :

Questions d'évaluation	Critères d'évaluation
Question 1 : Dans quelle mesure le Programme a-t-il été bien conçu et répond aux logiques d'intervention de UNCDF et du PNUD ainsi qu'aux priorités nationales ?	Pertinence
Question 2 : Dans quelle mesure l'approche de mise en œuvre du PRESEM a-t-elle contribué au développement des réglementations, politiques et stratégies dans le domaine de la finance inclusive ?	Efficacité et Efficacité
Question 3 : Dans quelle mesure le PRESEM a-t-il contribué au renforcement des capacités institutionnelles des PSF, des PST et des Institutions Publiques ?	Efficacité
Question 4 : Dans quelles mesures le PRESEM a-t-il contribué à l'amélioration du marché de la finance inclusive et à l'accès durable aux services financiers viables et pérennes pour les populations à faible revenu ?	Efficacité
Question 5 : Dans quelle mesure le PRESEM a-t-il pu contribuer à la pérennisation du secteur financier inclusif ?	Durabilité
Question 6 : Dans quelle mesure la gestion du programme a-t-elle été efficace ?	Efficacité
Question 7 : Dans quelle mesure le Gouvernement et les bailleurs de fonds ont-ils appuyé la mise en œuvre du PRESEM ?	Efficacité et Efficacité

Sources d'information

L'évaluation repose sur des sources d'information constituées :

- d'entretiens avec les acteurs du secteur financier au Burkina : Unité Technique d'Exécution du PA/SNMF (UTE), comité de pilotage du PRESEM, partenaires techniques et financiers (PTF) impliqués dans le secteur, Direction de la Microfinance (DMF), Association professionnelle des SFD (AP/SFD), banques, Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) financés par le PRESEM et SFD non financés par le PRESEM.
- d'entretiens et séances de travail avec les équipes PNUD/UNCDF du bureau national et du bureau régional.
- de l'exploitation des documents fournis par le PNUD/UNCDF et les autres parties prenantes, relatifs au PRESEM, aux IMF financées et aux études sectorielles menées.

Les entretiens ont été menés à l'aide de grilles d'entretien par acteurs qui ont été jointes en annexe au rapport préliminaire.

Calendrier

La mission a démarré début août par la lecture des documents transmis et les premiers entretiens à distance avec le comité de gestion de l'évaluation. Un premier document (rapport préliminaire) de compréhension des termes de référence et de présentation de la méthodologie a été produit le 12 août.

La mission terrain a démarré le 15 août. Elle s'est achevée le 25 août par un atelier national de restitution, avec la participation des membres du groupe de référence, où les consultants ont présenté l'aide mémoire de la mission

Suite à différentes contraintes de calendrier, l'exécution de la mission s'est faite pendant une période de congés (mois d'août). Ce qui n'a pas toujours permis de rencontrer les acteurs clés du secteur (Directrice de la DMF, Coordinatrice de l'UTE, représentants de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), anciens présidents du Comité de Pilotage, personnes en charge du dossier microfinance chez les PTF, responsables d'IMF). Malgré les contacts pris ces personnes n'ont pu être disponibles.

L'expert international du UNCDF en charge du PRESEM a achevé ses fonctions au Burkina Faso fin 2010, l'évaluation s'est effectuée sans sa présence, ce qui a rendu difficile la recherche des documents, mais des entretiens à distance ont pu être menés avec ce dernier et avec l'équipe du bureau régional de Dakar.

2.4 Contexte du pays et du secteur¹

Données macro-économiques

Le Burkina Faso est le 2^{ème} pays le plus peuplé de la zone UEMOA, avec une population estimée à 16,2 M habitants. Cette population est encore majoritairement rurale (77,3%), jeune (53,5% a moins de 18 ans) et plutôt féminine (51,7%). La densité moyenne de 51,4 habitants au km² est inégalement répartie entre les provinces : la province de la Kompienga a une densité de 10,9 habitants au km² alors que la province du Kadiogo affiche 602,2 habitants au km².

Les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche occupent 80% de la population active.

Le PIB du pays en 2009 s'élève à 3 932,4 Mds FCFA, au 4^{ème} rang de la zone UEMOA après la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Mali. La croissance de l'économie a été fluctuante au cours de ces dix dernières années, en raison de sa dépendance au cours des matières premières (coton, or) et aux aléas climatiques, mais elle a connu un taux de croissance moyen annuel sur la décennie 2000-2010 de 5,2%.

Indicateurs macro	2006	2009
Taux de croissance du PIB réel	5,5	3,2
Taux d'inflation annuel moyen	2,4	2,6
Incidence globale de la pauvreté	43,0	43,2
Encours de la dette/PIB nominal	21,82	23,3

Source : MEF/DGEP, IAP Mars 2009

¹ Les données chiffrées sont issues du rapport « *Diagnostic approfondi et opérationnel du secteur de la microfinance burkinabé* », André Rodrigue, Albert Ouedraogo et Moussa Tassebedo, juillet 2010

En 2010, le Burkina Faso améliore son classement selon l'Indice de Développement Humain, en passant de la 175^{ème} place sur 177 à la 161^{ème} place sur 169.

Le secteur financier

Le secteur financier au BF est composé de 12 banques et 5 établissements financiers en 2011. L'Etat burkinabé est présent au capital (actionnaire non majoritaire) de 9 banques commerciales et de 2 établissements financiers, avec une détention globale du capital respectivement de 16% et de 20%.

A fin 2009, le secteur bancaire regroupe ½ millions de comptes pour 11 banques et 149 agences, avec 714 Mds FCFA d'encours de crédit et 958 Mds FCFA d'épargne collectée. 3 banques contrôlent la moitié des dépôts (Ecobank, BOA-B et BIB) et 3 banques la moitié des crédits (Ecobank, BOA-B et SGBB). Son taux de créances en souffrance se situe cependant en deçà de la moyenne UEMOA (6,8% contre 7,4%).

Le secteur financier au BF se situe au 6^{ème} rang du classement UEMOA en termes de taux de pénétration (6,9%) et au 5^{ème} rang pour la couverture géographique (1 498 km² couverts par guichet) et les volumes traités, alors qu'il occupe la 3^{ème} place en nombre d'établissements.

Le secteur de la microfinance

Le classement du secteur de la MF burkinabé au sein de l'UEMOA n'est pas différent de celui du secteur bancaire, 6^{ème} en termes de taux de pénétration (estimé à 19,4% par la BCEAO en 2009), 4^{ème} pour le nombre de membres par points de service (estimé à 2 378) et 5^{ème} pour la couverture géographique (419 km² couverts par point de service). « Ce résultat plutôt modeste tend à montrer que le secteur de la microfinance burkinabé n'a pas réussi à prendre le relais des institutions bancaires pour pallier le taux relativement faible de bancarisation de la population par rapport à celui des économies voisines »².

A fin 2009, selon les données de la BCEAO, le secteur de la MF au BF a mobilisé 74,6 Mds FCFA d'épargne et représentait un encours de crédit de 72,5 Mds FCFA de pour plus d'un million de membres/clients, marquant un quasi quintuplement depuis 2000. En termes de volume financier, il est comparable à une banque nationale moyenne « il se situe au 7^{ème} rang quand aux dépôts et au 5^{ème} rang pour les crédits ».

A fin 2010, 263 SFD sont autorisés, dont 176 SFD organisés en réseau et 87 SFD non affiliés. En réalité les 176 entités organisées en réseau représentent 81 Institutions de microfinance, dont une vingtaine avec un statut autre que coopératif ou mutualiste (8 en SA/SARL et 15 en projet ou association).

- Les SFD à caractère mutualiste dominant le secteur : 69 % des SFD du pays, 96,3% des encours de crédit et 92% des encours d'épargne. En réalité une seule institution domine largement : le Réseau des Caisses Populaires du Burkina Faso, qui représente 25% de la capitalisation, 30% des points de services, 60% de la clientèle, et 80% de l'encours d'épargne et de crédit.
- Les SFD associatives ou sous forme de projets représenteraient 5,4% des crédits octroyés, 2,8% de l'encours de crédit et 2% du total des dépôts.

² « Diagnostic approfondi et opérationnel du secteur de la microfinance burkinabé », André Rodrigue, Albert Ouedraogo et Moussa Tassemedo, juillet 2010

- Les SFD de forme commerciale (SA et SARL) commencent à émerger, 8 se sont créées en 5 ans, mais leur poids reste encore marginal : 2, 3% des octrois en 2010, 4,8% des clients et 1,1% des dépôts d'épargne.

Le diagnostic du secteur effectué en 2011 souligne le faible niveau de maturité des SFD au Burkina Faso et leur « grande fragilité financière, technique et organisationnelle ».

Selon l'analyse faite sur 58 institutions qui ont transmis leurs rapports financiers à la DMF, on obtient les éléments suivants :

- Globalement, la qualité du portefeuille s'est légèrement dégradée au cours des 3 dernières années. En 2009, 9 SFD (FCPB, URC Nazinon, URC COM, CEC APS, RBTEC, Coopec Galor, ABF, ASIENA, Graine) sur 23 qui ont transmis leurs rapports, ont un PAR 90 < 5%.
- 9 SFD (FCPB, CLECA de Parpougin, CLECA de Tibga, CLECA de Bougou, CLECA de Nongfaire, CVECA du Soum, CEC APS, MEC de Fada N'Gourma, Microstart) ont un taux d'autosuffisance opérationnelle supérieur à 100% en 2009

La mauvaise qualité du portefeuille de crédit des SFD est en partie imputable à une dégradation de l'environnement économique (phénomènes inflationnistes réduisant la rentabilité de certaines activités financées, répercussion de la crise ivoirienne sur l'économie burkinabé, inondations de certaines localités, etc), mais il convient de reconnaître que la majeure partie des impayés découle des faibles capacités de gestion du crédit par les SFD ou de problèmes de gouvernance.

Cependant, dans le contexte de mise en œuvre de la nouvelle réglementation, on assiste à des efforts de restructuration interne dans certains réseaux (RCPB, URCCOM ou RBTEC) et à des regroupements de réseaux (projet de création d'une association unique par les réseaux CVECA Soum et Mouhoun, projet de regroupement des réseaux membres du SYDEV).

Cadre institutionnel, légal et réglementaire

Dès 1997, le Gouvernement a entrepris de favoriser le développement du secteur de la microfinance et l'accès à la finance rurale, au travers du Plan d'action pour le financement du monde rural (PA/ FMR) mis en œuvre de 2000 à 2006. Il a été suivi par la SNMF adoptée en novembre 2005 et son plan d'action adopté en février 2006.

L'objectif global de la stratégie est d'améliorer l'accès de la majorité des Burkinabés à des produits financiers adaptés et pérennes en professionnalisant et en organisant le secteur d'une part, et en l'articulant au secteur financier national d'autre part, et ce à l'horizon 2015.

L'objectif du PA/SNMF est de permettre une mise en œuvre efficace des actions et activités prévues dans la stratégie afin d'accélérer et de dynamiser à court et moyen termes le processus de professionnalisation des acteurs du secteur de la microfinance au Burkina Faso. La revue du PA/SNMF 2006-2010, réalisée en juin 2010 signale entre autres conclusions l'absence d'un véritable diagnostic opérationnel et d'une situation de référence. Cette lacune n'a pas permis de mesurer les progrès accomplis par la mise en œuvre du PA/SNMF, à défaut d'une base de données de référence.

Un cadre partenarial a été signé le 30 juin 2007 entre le Gouvernement et sept (7) Partenaires Techniques et Financiers (PTF) pour marquer leur engagement à travailler ensemble pour la mise en œuvre de la SNMF. La coopération canadienne et la coopération danoise financent la mise en œuvre du PA/SNMF sous forme de panier commun alors que le PNUD/UNCDF apporte

son appui à travers un programme spécifique : le Programme de renforcement du secteur de la microfinance (PRESEM).

L'association professionnelle des SFD créée en juin 2002 exerce la représentation du secteur auprès des différents acteurs du secteur. L'adhésion des SFD à cette association revêt un caractère obligatoire dans le cadre de la nouvelle loi. Pour autant, et malgré des initiatives intéressantes, notamment l'élaboration d'un code de déontologie, d'une convention collective des salariés du secteur, cette association professionnelle peine encore à trouver sa place en jouant un rôle actif en relation avec les préoccupations du secteur, en particulier les besoins d'assainissement.

La Direction de la Microfinance, logée au sein du ministère de l'Economie et des Finances, joue les deux rôles d'autorité de supervision et d'organe de promotion de la microfinance dans le pays. Elle œuvre dans le cadre de la supervision, en étroite relation avec la BCEAO, conformément au nouveau cadre réglementaire. La loi uniforme portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD), a été adoptée par le conseil des Ministres de l'UEMOA en avril 2007 et adopté en 2009 par l'assemblée nationale du BF.

Les récentes missions effectuées (revue du PA/SNMF et diagnostic du secteur) soulignent les progrès accomplis par la DMF dans l'exercice de la supervision des SFD, mais témoignent également des difficultés de la DMF à faire appliquer des sanctions et à mettre en œuvre des décisions de liquidation ou de mise sous administration provisoire. De 33 structures sans agrément en 2009, on serait passé à 20 en 2010. 8 SFD seraient à ce jour en liquidation (2) ou en voie de l'être (6). Aucune IMF n'a été mise sous administration provisoire, malgré les besoins pressentis, faute de moyens financiers et d'expertise dans ce domaine.

Les statistiques produites par la DMF sont encore peu fiables, du fait de la qualité des informations fournies par les SFD et des difficultés de traitement au niveau de la base de données à la DMF. Cette difficulté de disposer d'une information fiable sur le secteur est une contrainte importante à la bonne connaissance de l'évolution du secteur et à la mesure de ses performances. La revue du PA/SNMF³ souligne cette carence : « Rappelons enfin que les données sur les SFD produites par la DMF, l'UTE, la BCEAO ou encore l'APIM sont déficientes : peu ou prou de données après 2007, données souvent incompatibles, absence de séries historiques fiables, lacunes importantes au plan des indicateurs, etc. Outre le nombre de membres et les encours d'épargne et de crédit, on ne retrouve pas de données historiques satisfaisantes et compatibles sur des éléments essentiels comme le niveau de fonds propres, le taux de crédits sains, l'autosuffisance opérationnelle et financière, le taux de capitalisation, la dette, etc. »

2.5 Profil du Programme

2.5.1 Description du programme

Contenu du programme

(i) Le PRESEM est un programme de 3 737 143 USD du Gouvernement Burkinabè, mené en

³ Burkina Faso, Stratégie nationale de microfinance et son Plan d'actions(PA/SNMF), Revue conjointe GdBF/Canada/Danemark/PNUD-UNCDF, rapport final 23 juin 2010.

partenariat avec le PNUD (1 100 000 USD), le UNCDF (1 500 000 USD) et le RCPB (757 143 USD), avec la participation initialement prévue de la Banque Mondiale (300 000 USD) et de la BAD (80 000 USD). Formulé en 2006, il a comme objectif général de contribuer à l'atteinte des OMD de réduction de la pauvreté d'ici 2015, notamment en favorisant l'accès à des services de microfinance viables et pérennes à une majorité de ménages pauvres ou à faibles revenus et des micro entrepreneurs, notamment les femmes et les jeunes, sur l'ensemble du territoire d'ici à 2015, grâce à des IMF viables et intégrées au marché financier national.

- (ii) Dans le cadre de l'appui au PA/SNMF, le PRESEM vise 3 principaux résultats, au niveau macro, méso et micro articulés autour d'une composante (composante 2):
- Au niveau macro, l'amélioration du cadre légal et réglementaire, avec en particulier l'élaboration d'un avant projet de loi sur les garanties et sûretés. La sécurisation des crédits et la capacité des SFD à recouvrer les impayés étant considérée comme indispensables à une amélioration de la qualité des portefeuilles.
 - Au niveau méso, le recours aux expertises nécessaires (audit, rating, expertises MF) pour le renforcement de la culture de la transparence financière, à travers la publication des états financiers des SFD, leurs audit et rating, l'élaboration de plans d'affaires et la publication d'études sur les performances financières et sociales des SFD.
 - Au niveau micro, le développement des capacités organisationnelles des SFD au travers de la mise en place d'un fonds de mutation institutionnelle contribuant à financer une partie de leurs besoins de développement, sous forme de subventions.
- (iii) A ce programme sectoriel, une composante spécifique, la composante 1⁴, a été ajoutée. Elle vise également le niveau micro, par l'appui au développement de l'offre de services du RCPB dans les régions peu desservies du sud et de l'est du Burkina Faso. Cette composante est une actualisation d'un précédent programme du PNUD et du UNCDF intitulé "Renforcement de l'Intermédiation Financière dans le Sud-Est du Burkina Faso", signé en 2001. Jusqu'en 2006, les conditionnalités à son démarrage imposées par le PNUD/UNCDF (réalisation d'un audit du RCPB et mise en œuvre des recommandations) n'avaient pas été remplies. Au moment de la formulation du PRESEM en 2006, ces conditions ayant été satisfaites, le programme a alors été actualisé et ajouté au programme sectoriel sous forme d'une composante spécifique.

⁴ Appui à l'extension de l'intermédiation financière du Réseau des Caisses Populaires dans le Sud et l'Est du Burkina

Tableau 1 : Synthèse de résultats attendus du PRESEM

Résultats UNDAF	D'ici 2010 les opportunités d'emploi et d'activités génératrices de revenu notamment pour les jeunes et les femmes
Objectif global	La disponibilité de la microfinance est accrue notamment pour les jeunes et les femmes L'environnement institutionnel et juridique propice à l'emploi et aux activités génératrices de revenus, notamment pour les jeunes et les femmes est amélioré
Résultat attendu 1	Les infrastructures financières du Sud et de l'Est du Burkina sont modernisées et de nouveaux produits financiers sont disponibles grâce à la consolidation et à l'extension des activités du RCPB
Extrant 1	1.1. Renforcement des institutions déjà mises en place par le RCPB
Extrant 2	1.2. Les capacités de RCPB sont renforcées en personnels et en équipements
Résultat attendu 2	Un cadre légal, réglementaire et institutionnel amélioré est mis en œuvre en vue de l'extension des services et de l'augmentation de la portée, avec des moyens permettant d'assurer le développement harmonieux et sécurisé du
Extrant 1	2.1. Le gouvernement dote le secteur d'une réglementation spécifique sur les garanties et le règlement des litiges en matière d'impayés
Résultat attendu 3	La culture de la transparence financière et du professionnalisme est renforcée au niveau sectoriel
Extrant 1	3.1. Les pratiques optimales de microfinance sont disséminées et largement appliquées.
Extrant 2	3.2. Les IMF ont renforcé leurs capacités de production et gestion de l'information financière
Extrant 3	3.3. Un rapport sur l'état des performances sociales et financières du secteur de la microfinance est produit et diffusé
Résultat attendu 4	Des IMF potentiels leaders vont développer leurs capacités organisationnelles (en terme de vision, stratégie d'entreprise et de conquête de marché, stratégie de gouvernance et de viabilité) et assurer ainsi une offre pérenne de produits et services financiers y compris dans les zones insuffisamment couvertes mais à demande solvable.
Extrant 1	4.1. Un Fonds d'Appui aux processus de Mutation Institutionnelle et de Professionnalisation des IMF est mis en place et est fonctionnel
Extrant 2	4.2. De nouveaux produits sont développés et mis en marché
Résultat attendu 5	Le Cadre Institutionnel permet une gestion concertée, harmonieuse, en partenariat et articulée avec les autres politiques et programmes et une opérationnalisation efficiente.
Extrant 1	Des partenariats sont développés avec d'autres bailleurs de fonds, les banques locales et d'autres investisseurs pouvant contribuer à la mise en œuvre de la SNMF
Extrant 2	L'expert international est recruté et est opérationnel

Source : Prodoc PRESEM

Budget initial du programme

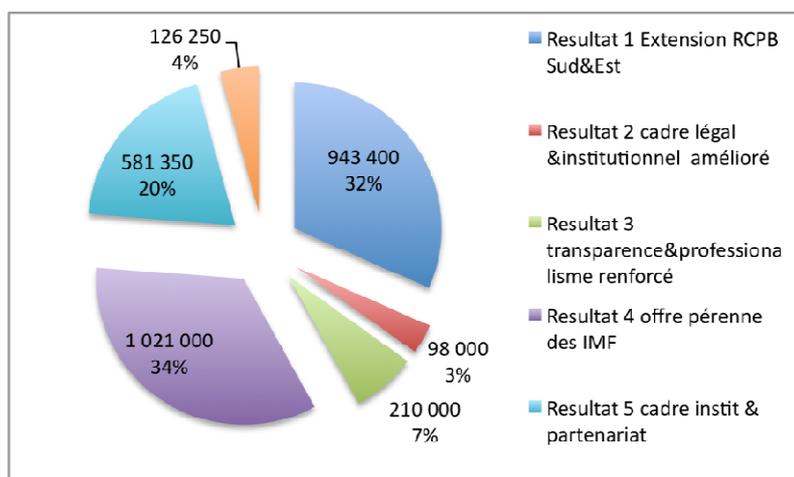
Tableau 2 : Synthèse du budget du PRESEM

BUDGET PRESEM PRODOC		Montant USD	%	Financement				total
				PNUD	FENU	BM	BAD	
Resultat 1	Extension RCPB Sud&Est	943 400	32%	498 900	364 500		80 000	943 400
Resultat 2	cadre légal & institutionnel amélioré transparence & professionnalisme	98 000	3%	98 000				98 000
Resultat 3	renforcé	210 000	7%	210 000				210 000
Resultat 4	offre pérenne des IMF	1 021 000	34%	40 000	681 000	300 000		1 021 000
Resultat 5	cadre instit & partenariat	581 350	20%	201 850	379 500			581 350
Frais PNUD /FENU		126 250	4%	51 250	75 000			126 250
TOTAL BUDGET		2 980 000	100%	1 100 000	1 500 000	300 000	80 000	2 980 000

Source : Prodoc PRESEM

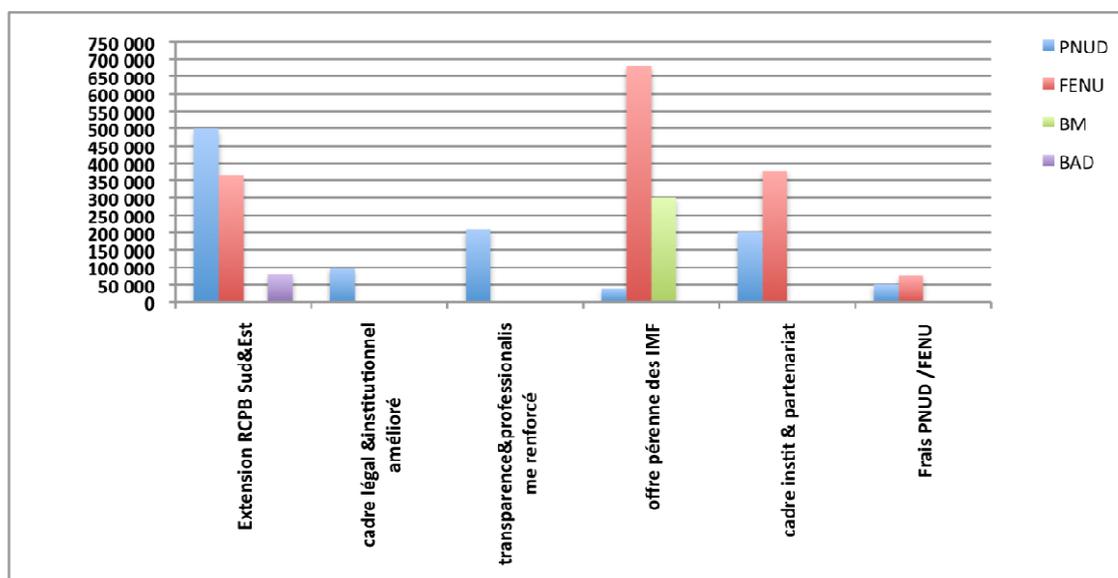
(iv) Le budget total du programme du PRESEM de 2 980 000 USD et toutes sources de financement confondues (hors contribution RCPB), est concentré sur l'appui aux SFD au niveau micro (66%) : dont 32% pour le résultat 1 (composante 1) d'extension des services dans le sud et l'Est avec le RCPB, et 34% pour le Résultat 4 de la composante 2, de professionnalisation des SFD.

Graphique 1 : Répartition du budget (USD) du PRODOC entre les Résultats attendus



(v) Les contributions respectives des différentes parties prenantes au budget (hors RCPB) sont indiquées dans le tableau ci-dessous.

- Avec 1 500 000 USD de financement, le UNCDF prévoyait de concentrer ses apports au niveau micro (composante 1, résultat 1 et résultat 4, en particulier avec la mise en place du Fonds d'Appui Institutionnel de 600 000 USD). L'UNCDF ne prévoyait pas le financement des interventions au niveau Macro (Résultat 2) et Meso (Résultat 3)
- Le PNUD avec un apport de 1 100 000 USD, contribue à financer tous les résultats attendus, avec une concentration des moyens sur la composante 1, Résultat 1, héritage d'un programme antérieur.
- La Banque Mondiale, avec 300 000 USD devait contribuer au financement du Résultat 4, en particulier sur le financement des innovations et le développement des nouveaux produits. En réalité les fonds de la BM n'ont pas été gérés directement par le PRESEM, mais selon leurs propres procédures, avec l'appui-conseil du PRESEM pour l'affectation des fonds.
- La BAD, avec 80 000 USD devait participer au financement de la composante 1, résultat 1, c'est à dire l'extension des services financiers dans le Sud et l'Est par le RCPB. Ces fonds n'ont finalement pas été versés. Des raisons de procédures ont retardé le décaissement qui finalement n'a pas eu lieu car le projet de la BAD se terminait.
- **Graphique 2 : répartition du budget (USD) : source de financement par Résultats attendus**



2.5.2 Etat de mise en œuvre du programme

Mise en œuvre

- (i) En dehors des contrats de performance signés avec les SFD directement financés par le PRESEM, le PRODOC ne contient pas (ou peu dans certains cas) d'indicateurs objectivement vérifiables en termes d'objectifs de portée (taux de croissance du nombre de femmes clientes de la MF, par exemple), de performances (nombre de SFD dépassant le seuil d'autosuffisance financière, par exemple) et parfois d'activités (par exemple nombre de sessions de formation ou de modules, nombre de participants visés, nombre de SFD au Burkina reportant au Mix, etc.). Certains indicateurs restent trop flous et non mesurables, par exemple « Toutes les IMF bénéficiaires du PRESEM adoptent et appliquent les meilleures pratiques en microfinance » ou « Les nouveaux produits développés par les IMF bénéficiaires du PRESEM sont mis en marché ». Ceci ne permet pas de vérifier le niveau d'atteinte des résultats attendus, avec précision.
- (ii) Le niveau de mise en œuvre du programme est inégal selon les résultats attendus/niveaux d'intervention. Le niveau micro (si on y intègre le résultat 1 de la composante 1) qui concentre les financements est celui dont la mise en œuvre donne le plus de résultats comparativement aux autres Résultats attendus au niveau méso et macro.
- (iii) Au niveau micro :
- Le Fonds d'Appui Institutionnel a financé 4 SFD dont une en 2011 pour un montant total de 261 397 000 FCFA. Ces SFD ont bénéficié de subventions essentiellement destinées à accroître la portée (constructions, motos), à renforcer leurs capacités (formations des RH et des élus) et à améliorer la production de l'information (amélioration SIG). Au final, ces financements ont plutôt permis la consolidation des SFD que leur extension et développement, ce qui se comprend dans le contexte burkinabé de la MF. Ainsi le développement de nouveaux produits n'a pas été la priorité des SFD. Les résultats mitigés en termes d'augmentation de la portée des SFD et d'amélioration de leurs performances témoignent de la fragilité généralisée des SFD au Burkina Faso⁵.
 - Le financement de l'extension et la consolidation des services financiers du RCPB dans le Sud et l'Est du pays (composante 1) a donné des résultats concrets, dépassant en partie les objectifs : 190% pour les CV créées, 311% pour la portée en termes de membres, 246% pour la collecte de l'épargne. Ceci malgré des retards allant de 18 à 20 mois dans le démarrage des CP (la CP de Manga n'a été inaugurée qu'en juin 2010) et la livraison des motos et du mobilier (livrés 2 ans après le démarrage du programme), liés aux procédures internes de la FCPB et aux contraintes de construction des caisses.
- (iv) Au niveau méso : les exigences de transparence financière, sous forme de reporting au Mix et à la DMF et du recours aux audits externes et au rating, inscrites dans les contrats de performances des IMF financées par le PRESEM ont porté leur fruit. Toutes ces IMF ont respecté ces obligations concourant ainsi à donner l'exemple au secteur, sans qu'on puisse en mesurer les effets. Tandis que les formations prodiguées via l'AP/SFD, mais aussi

⁵ Voir chapitre 2.6.4.1

d'autres partenaires (Planet Finance, DMF, Aquadev) ont contribué à diffuser les bonnes pratiques en matière de MF. Les études prévues dans le Prodoc n'ont en revanche pas été effectuées⁶.

- (v) Au niveau macro : L'objectif principal qui consistait à élaborer un avant projet de loi sur les sûretés et garanties pour la microfinance n'a pas été atteint. Peu a été fait dans ce sens⁷. Au niveau macro, les efforts du programme ont consisté en une meilleure connaissance du nouveau cadre réglementaire par la publication et la diffusion d'un recueil des textes et l'organisation d'ateliers/conférences sur des thèmes tels que la gouvernance et la pérennité des SFD.
- (vi) Le PRESEM a été mis en œuvre par une équipe constituée avec retard (mi 2008) d'un expert International, d'un assistant administratif et financier et d'un agent de liaison/chauffeur/ L'expert International travaillait sous la responsabilité hiérarchique du PNUD/UNCDF, tandis que l'équipe d'appui relevait du partenaire de mise en œuvre, le MEF. Il relève des mêmes instances de pilotage et de gestion du PA/SNMF :
- Le comité de pilotage du PRESEM est le même que celui du PA/SNMF, il exerce le rôle d'instance d'approbation de la stratégie du PRESEM et de ses plans d'action annuels. Il constitue le mécanisme formel de décision conjointe entre le gouvernement du BF et les PTF; il se compose en majorité de représentants du GdBf (avec forte prépondérance du MÉF), ainsi que de représentants de l'APIM et des PTF impliqués.
 - Les décisions de financement du PRESEM sont prises par le Comité de financement (CF) au sein duquel siège UNCDF (qui est la même instance que le comité de coordination du PA/SNMF mais se réunissant en sessions distinctes). Le Comité de coordination (CC), constitué de la BCEAO, AP/SFD, DMF, UTE et présidé par la DMF veille à ce que l'UTE donne suite aux décisions du Comité de pilotage (CP). Les dossiers présentés au CF du PESEM sont instruits par l'expert international.
 - L'UTE est chargée de la mise en œuvre du PA/SNMF sous tous ses aspects (budgétisation, planification, exécution, suivi, etc.). Le PA/SNMF est placé sous la tutelle du MÉF qui délègue son autorité à la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique (DGTCP).
- (vii) Compte tenu des retards dans la constitution de l'équipe, le PRESEM n'a véritablement démarré ses activités (bien que la Composante 1 ait été décaissée dès 2007) qu'au deuxième semestre 2008. Après le départ de l'expert international le 31 décembre 2010, le PRESEM a été prolongé jusqu'à fin 2011, avec en remplacement le recrutement d'un conseiller national. L'année 2011 est une année de poursuite des activités engagées et d'évaluation et formulation du nouveau PRESEM et du PA/SNMF.

⁶ Voir chapitre 2.6.3

⁷ Voir chapitre 2.6.2

Tableau 2 : Synthèse du niveau d'atteinte des résultats du PRODOC

Résultats UNDAF	D'ici 2010 les opportunités d'emploi et d'activités génératrices de revenu notamment pour les jeunes et les femmes sont élargies	
Objectif global	La disponibilité de la microfinance est accrue notamment pour les jeunes et les femmes L'environnement institutionnel et juridique propice à l'emploi et aux activités génératrices de revenus, notamment pour les jeunes et les femmes est amélioré	
Résultat attendu 1	Les infrastructures financières du Sud et de l'Est du Burkina sont modernisées et de nouveaux produits financiers sont disponibles grâce à la consolidation et à l'extension des activités du RCPB	
Extrant 1	1.1. Renforcement des institutions déjà mises en place par le RCPB	
	4 Caisses Populaires sont renforcées	<i>Réalisé</i>
	Une antenne technique est renforcée	<i>Une Unité de Coordination a été renforcée en lieu et place de l'antenne technique suite à la reconfiguration du RCPB</i>
	6 caisses populaires (points de service) sont créées	<i>Réalisé : 4 caisse rurales et une caisse semi urbaine</i>
	200 caisses villageoises sont créées	<i>380 CV ont été créées</i>
Entrant 2	1.2. Les capacités de RCPB sont renforcées en personnels et en équipements	
	Le personnel requis est recruté, formé et opérationnel	<i>Réalisé</i>
	Le matériel roulant est acquis	<i>Réalisé</i>
	Les missions de contrôle se déroulent périodiquement	<i>Réalisé</i>
	Une mission d'audit et/ou de rating est effectuée annuellement	<i>Une mission de rating en 2009 et un audit des comptes 2009 effectués</i>
Résultat attendu 2	Un cadre légal, réglementaire et institutionnel amélioré est mis en œuvre en vue de l'extension des services et de l'augmentation de la portée, avec des moyens permettant d'assurer le développement harmonieux et sécurisé du secteur	
Extrant 1	2.1. Le gouvernement dote le secteur d'une réglementation spécifique sur les garanties et le règlement des litiges en matière d'impayés	
<i>Indicateurs</i>	L'avant projet de loi est disponible et est validé par les autorités	<i>Avant projet de loi non élaboré</i>

<i>clés</i>	Un atelier et des séminaires sont organisés au profit des IMF, leurs faitières, les avocats, magistrats, officiers de police judiciaires, présidents de tribunaux etc.	<i>Atelier d'échange/concertation sur "les enjeux/perspectives" de la nouvelle réglementation organisé par DMF avec AP/SFD (100 participants) . Atelier de réflexion sur la sécurisation du crédit et la gestion des impayés (65 participants) (BM)</i>
	Un guide est élaboré et diffusé	<i>2 000 guides de diffusion nouveau cadre juridique publiés et diffusés</i>
Résultat attendu 3	La culture de la transparence financière et du professionnalisme est renforcée au niveau sectoriel	
Extrant 1	3.1. Les pratiques optimales de microfinance sont disséminées et largement appliquées.	
<i>Indicateurs clés</i>	Toutes les IMF bénéficiaires du PRESEM adoptent et appliquent les meilleures pratiques en microfinance	<i>Financement de formations à Boulder (3 pour la DMF et 1 pour l'UTE) et financement de 4 modules de formation pour les SFD et PST (via AP/SFD)</i>
<i>clés</i>	Le livre bleu des Nations Unies sur la Finance Inclusive est disponible auprès des IMF et des Partenaires Techniques et Financiers	<i>réalisé</i>
Extrant 2	3.2. Les IMF ont renforcé leurs capacités de production et gestion de l'information financière	
<i>Indicateurs clés</i>	Les états financiers des IMF bénéficiaires du PRESEM sont audités et transmis à la BCEAO	<i>Réalisé pour les SFD financées par le PRESEM</i>
<i>clés</i>	Les IMF bénéficiaires du PRESEM font l'objet d'au moins d'une mission de rating	<i>Une seule IMF financée sur 4 a fait l'objet d'un rating (FCPB) et une IMF non financée par le PRESEM (PRODIA)</i>
	Les informations financières des IMF bénéficiaires du PRESEM sont disponibles et postées sur le Mix	<i>Réalisé pour les SFD financées par le PRESEM</i>
Extrant 3	3.3. Un rapport sur l'état des performances sociales et financières du secteur de la microfinance est produit et diffusé chaque année.	
<i>Indicateurs clés</i>	Chaque année, un rapport sur le secteur de la Microfinance est élaboré et diffusé aux IMF et autres partenaires techniques et financiers	<i>Etude non réalisée</i>

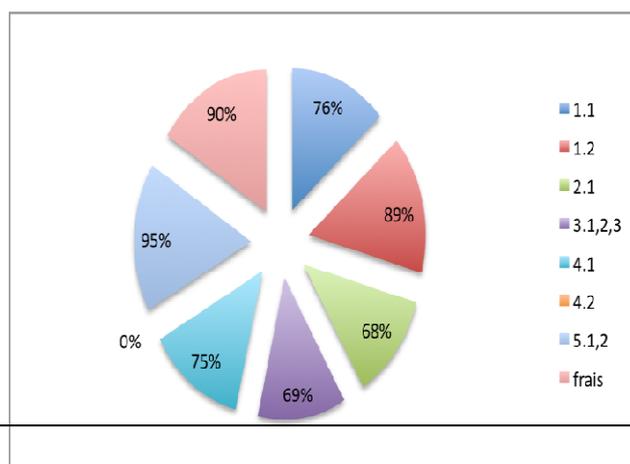
Résultat attendu 4	Des IMF potentiels leaders vont développer leurs capacités organisationnelles (en terme de vision, stratégie d'entreprise et de conquête de marché, stratégie de gouvernance et de viabilité) et assurer ainsi une offre pérenne de produits et services financiers y compris dans les zones insuffisamment couvertes mais à demande solvable.	
Extrant 1	4.1. Un Fonds d'Appui aux processus de Mutation Institutionnelle et de Professionnalisation des IMF est mis en place et est fonctionnel	
	Le manuel du Fonds d'Appui est rédigé et adopté en année 1 par l'UTE et les partenaires ayant contribué à sa mise en place	réalisé
<i>Indicateurs clés</i>	Le Fonds d'Appui Institutionnel est mis en place à concurrence de 200.000 \$ US par an	réalisé
	Au moins 6 IMF bénéficient du FAI	<i>4 SFD ont été financées (dont une en 2011) à hauteur de 261,397 M FCFA</i>
Extrant 2	4.2. De nouveaux produits sont développés et mis en marché	
	Les rapports de diagnostic des besoins sont disponibles pour les IMF partenaires potentiels du PRESEM	non effectué
<i>Indicateurs clés</i>	Des IMF présentant des potentialités sont sélectionnées et ont développé des produits adaptés à leur clientèle cible	non effectué
	Les nouveaux produits développés par les IMF bénéficiaires du PRESEM sont mis en marché	non effectué
Résultat attendu 5	Le Cadre Institutionnel permet une gestion concertée, harmonieuse, en partenariat et articulée avec les autres politiques et programmes et une opérationnalisation efficiente.	
Extrant 1	Des partenariats sont développés avec d'autres bailleurs de fonds, les banques locales et d'autres investisseurs pouvant contribuer à la mise en œuvre de la SNMF	
Extrant 2	L'expert international est recruté et est opérationnel	
	L'équipe du PRESEM est recrutée et est opérationnelle au sein de l'UTE	<i>Effectué au 2ième semestre 2008 (démarrage retardé)</i>
<i>Indicateurs clés</i>	Les activités planifiées dans le cadre du PRESEM sont exécutées en parfaite adéquation avec les objectifs du Plan d'Action de la Stratégie Nationale de Microfinance du Burkina.	<i>Adéquation effective entre activités du PRESEM et PA/SNMF</i>

Exécution budgétaire

- (viii) Il n'a pas été possible d'obtenir un suivi de l'exécution budgétaire du PRESEM toutes sources de financement confondues (PNUD/UNCDF/BM). La mission n'a disposé d'aucune information sur le niveau d'exécution budgétaire des fonds de la BM de 300 000 USD inscrits dans le cadre du PRESEM. Concernant les exécutions budgétaires sur financement PNUD et UNCDF, la mission a dû reconstituer des états budgétaires sur la base du Prodoc et des CDR du PNUD et du UNCDF distinctement. Ceci donne les résultats suivants qui restent approximatifs compte tenu des erreurs d'imputation et de leurs corrections qui existent au niveau des CDR. L'absence d'éléments synthétiques d'exécution budgétaire globale du PRESEM, au moins annuels, interroge sur le pilotage budgétaire du PRESEM et sur les possibilités de réaffectation entre lignes budgétaires en fonction de l'évolution des activités à mener. Les Termes de référence de l'expert International annexés au PRODOC, précisent que ce dernier est chargé de la gestion financière du programme. Cependant ils ne décrivent pas suffisamment cette fonction, en particulier en précisant que l'expert est en charge du suivi de l'exécution budgétaire et de la consolidation des différentes sources de financement du programme.
- (ix) Il n'a pas été possible d'analyser les dépenses par nature de dépenses (salaires, frais de déplacement, etc.) à partir des CDR annuels, faute de regroupement des dépenses par nomenclature et des erreurs et corrections d'imputation.
- (x) A fin juillet 2011, le budget du PRESEM serait consommé à 79%, avec des niveaux d'exécution variables selon les produits attendus. En dehors de la gestion du projet, on retrouve un taux de décaissement supérieur au niveau des réalisations micro (extraits 1.1, 1.2 et 4.1) confirmant les observations ci-dessus sur la mise en œuvre du programme. Les niveaux macro (2.1) et méso (3.1, 2, 3) sont financièrement exécutés respectivement à 68 et 69%.

Tableau 3 : Synthèse de l'exécution budgétaire du PRESEM à fin juillet 2011 (USD)

Output	PREVU	REALISE	%
	PRODOC	PNUD&FENU	
1.1 4 PS renforcés, 6CP créées, 1 AT renforcée	596 300	451 927	76%
1.2 Capacités RCPB renforcées	267 100	237 527	89%
2.1 Réglementation sur garantie	98 000	66 980	68%
3.1,2 Pratiques optimales de MF appliquées	210 000	144 337	69%
4.1 Fonds appui	606 000	453 801	75%
4.2 Nouveaux pdts développés	75 000	0	0%
5.1,2 Gestion presem & partenariat bailleurs	581 350	553 766	95%
FRAIS PNUD /FENU	126 250	113 557	90%
TOTAL	2 560 000	2 021 895	79%



- (xi) La répartition de l'exécution budgétaire par financeur PNUD et UNCDF montre un taux de décaissement différent : 70% pour le PNUD contre 84% pour le UNCDF.

Tableau 4 : Synthèse de l'exécution budgétaire du PRESEM à fin juillet 2011 par financeur PNUD et UNCDF (USD)

Output	PNUD			FENU		
	PRODOC	Réalisé	%	PRODOC	Réalisé	%
1.1 4 PS renforcés, 6CP créées, 1 AT renforcée	283 300	138 927	49%	313 000	313 000	100%
1.2 Capacités RCPB renforcées	215 600	186 027	86%	51 500	51 500	100%
2.1 Réglementation sur garantie	98 000	66 980	68%			
3.1 Pratiques optimales de MF appliquées	210 000	144 337	69%			
4.1 Fonds appui	40 000	0	0%	606 000	453 801	75%
4.2 Nouveaux pdts développés				75 000	0	0%
5.2 Gestion presem & partenariat bailleurs	201 850	189 854	94%	379 500	363 912	96%
Frais PNUD /FENU	51 250	38 557	75%	75 000	75 000	100%
TOTAL	1 100 000	764 682	70%	1 500 000	1 257 213	84%

2.6 Enseignements de l'évaluation

2.6.1 Dans quelle mesure le Programme a-t-il été bien conçu et répond aux logiques d'intervention de UNCDF et du PNUD ainsi qu'aux priorités nationales ?

Le PRESEM est un Programme qui répond aux objectifs du millénaire de lutte contre la pauvreté en visant l'accès le plus large aux populations défavorisées à des services financiers adaptés et pérennes. Il s'inscrit en cohérence avec le plan d'action de la SNMF, auquel il apporte un appui à la mise en œuvre dans le cadre de sa composante 2, tandis que sa composante 1 qui vise spécifiquement l'extension des services financiers dans les régions Sud et Est du Burkina répond à l'objectif de la SNMF d'augmenter la portée dans les zones non desservies. L'approche sectorielle qui prévaut dans le cadre du PRESEM répond à la stratégie de développement de la Finance inclusive du UNCDF en s'attachant à contribuer à atténuer les contraintes aux niveaux macro et méso pour rendre plus efficaces les appuis micro prodigués directement au niveau des SFD.

Programme défini avec ses propres procédures de mise en œuvre et situé avec pertinence hors du panier commun, le PRESEM relève cependant des mêmes instances de pilotage du PA/SNMF, contribuant à sa meilleure appropriation par la partie nationale, mais le rendant

également plus vulnérable aux difficultés de fonctionnement de ces instances, telles qu'elles ont été relevées par les différents partenaires du PA/SNMF.

- (i) Le PRESEM est aligné sur les priorités nationales et sur les plans gouvernementaux de développement du secteur financier. Le PRESEM a été adopté par le Comité Local d'Examen des Projets (CLEP) en avril 2006 qui l'a considéré conforme aux orientations nationales en matière de microfinance. Le PRESEM, à travers ses 2 composantes, s'inscrit dans le cadre du PA/SNMF et particulièrement de ses axes 1 « Amélioration du cadre socio-économique, légal, réglementaire et fiscal favorable au développement du secteur de la microfinance » ; 2 « Renforcement des capacités des IMF » et 3 « Développement et la diversification des produits et/ou services financiers ». La SNMF et son PA ayant été adoptés avant la conception du PRESEM, en 2005 et 2006. Le coût du PA/SNMF était estimé au départ à 12 155 MFCFA, presque entièrement sur contribution des PTF. Ce budget accordait une part prépondérante au renforcement des capacités des SFD (62%) du budget, ce qui correspond également aux priorités du PRESEM.
- (ii) La conception du PRESEM qui repose sur une approche sectorielle correspond à la logique d'intervention du UNCDF en finance inclusive. L'approche sectorielle du PRESEM s'inscrivant dans le cadre des PA/SNMF est cohérente avec le cadre des interventions du UNCDF en faveur de la promotion de la finance inclusive dans les PMA à travers le programme BIFSA (building Inclusive Finance for Africa). Cependant le PRESEM présente la particularité d'inclure une composante supplémentaire, héritage d'un ancien projet du guichet microfinance, la composante 1, ciblant directement un appui à un SFD pour l'extension de l'offre de services financiers.
- (iii) Le PRESEM est cohérent avec le plan cadre de l'UNDAF 2006-2010. Il s'inscrit dans le cadre du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF) 2006-2010 et particulièrement à son effet 1 : « D'ici 2010, les opportunités d'emploi et d'activités génératrices de revenu notamment pour les jeunes et les femmes sont élargies ». Il se rattache également au CPD 2006-2010 du PNUD avec le Burkina Faso, notamment à sa composante : « Réalisation des OMD et lutte contre la pauvreté »
- (iv) L'appropriation nationale du PRESEM au niveau du Gouvernement, de la DMF et de l'AP/SFD n'apparaît pas clairement.
 - Au moment de la formulation du programme, le PNUD/UNCDF a fait le choix de se positionner hors du panier commun, les mécanismes de décaissement et de mise en œuvre dans le cadre du panier commun n'étant alors pas clairement définis. Il s'agissait d'un choix stratégique de ne pas soutenir le secteur financier par une approche budgétaire compte tenu de la lourdeur des procédures en face d'un secteur à évolution très rapide.
 - Cependant, dans un souci d'appropriation et de leadership nationaux, le PRESEM a été logé au sein de l'UTE, avec les mêmes instances décisionnelles que celles du PA/SNMF : même Comité de Pilotage et Comité de Financement constitué des mêmes membres que le Comité de Coordination. Le mode d'exécution du PRESEM relève ainsi de procédures distinctes de celles du panier commun, procédures DEX pour les dépenses financées par le UNCDF et NEX pour les dépenses financées par le

PNUD. Pour assurer la mise en œuvre efficace du PRESEM, un expert international et un assistant administratif ont été recrutés en 2008, sous la responsabilité hiérarchique du PNUD/UNCDF. Le PRESEM a donc été géré comme un projet distinct, avec ses propres procédures mais au sein des mêmes instances que celles régissant le PA/SNMF (panier commun).

- Ce positionnement hors du panier commun est conforme au dispositif B (financement des activités de microfinance par l'intermédiaire d'un projet ou programme de développement à volet microfinance) du cadre partenarial pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance, signé entre les PTF et le gouvernement burkinabé en 2007.
 - Le choix du positionnement hors du panier commun apparaît pertinent aussi bien au moment de la conception du programme qu'a posteriori, à la lumière des difficultés de fonctionnement rencontrées par l'UTE. Il a permis au PRESEM d'échapper aux contraintes de fonctionnement de l'UTE (procédures lourdes de décaissement) décrites dans le rapport d'évaluation du PA/SNMF.
 - Mais, pour autant, le caractère « à part » du programme a été relevé par la revue du PA/SNMF. Les entretiens avec les différentes parties prenantes (UTE/expert International) et l'examen des PV des comités de pilotage témoignent d'une difficulté d'appropriation du PRESEM par la partie nationale. Il a pu être difficile pour l'équipe de l'UTE et pour l'expert International du UNCDF de travailler ensemble, alors qu'ils obéissaient chacun de leur côté à des logiques projet et des contraintes hiérarchiques différentes. Mais c'est peut être essentiellement au niveau du comité de pilotage sensé assurer la cohérence et la complémentarité entre les programmes qu'ont résidé les difficultés. La représentativité du Comité de pilotage trop administrative et pas assez technique,⁸ s'est avérée insuffisamment porteuse des préoccupations des acteurs du secteur, et peu réactive (CF revue du PA/SNMF). Le CP a d'ailleurs subi un fort turnover de présidents, pas moins de 4 depuis son démarrage, qui n'a pas contribué à l'exercice d'un leadership affirmé. L'AP/SFD présente aux deux instances n'a pas forcément réussi, en raison de ses propres contraintes internes, à faciliter la compréhension du PRESEM auprès des SFD.
- (v) La conception du PRESEM répond aux besoins du secteur financier en articulant des interventions prioritairement de renforcement des SFD avec l'amélioration de l'environnement des SFD (cadre réglementaire, meilleures connaissances du marché et des contraintes du secteur, transparence accrue).
- Les engagements du PRESEM ont été définis lors de la mission de formulation⁹ de Mars 2006 de façon à s'inscrire dans le cadre des axes 1,2 et 3 de la SNMF. Le choix des domaines d'intervention du PRESEM tient compte des gaps de financement, c'est à dire des engagements déjà annoncés des autres PTF, notamment sur les appuis macro et méso (DMF et AP/SFD), annoncés : « la DAMOF et l'APIM-BF bénéficient

8 CP présidé par le secrétaire général du MEF et composé de ministères sectoriels et de directions centrales, PTF impliqués dans la microfinance, président AP/SFD et président comité de coordination).

9 Mission de formulation du Programme d'Appui du PNUD/UNCDF à la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Microfinance du Burkina Faso (20 février au 24 mars 2006), rapport de mission élaboré par Mathieu Soglonou (Expert international, Chef de mission), avec l'assistance de M. Alpha Ouédraogo (Expert national) et M. Yves Somé (Représentant le Gouvernement du Burkina Faso)

d'appuis substantiels » dans le cadre du PADABII. Le PACDE financé par la BM prévoit des ressources « destinées au renforcement de la DMF (1,448 millions USD) et de l'APIM- BF (0,768 million USD), sur les axes 2 et 4 de la SNMF ». Un diagnostic¹⁰ du secteur a été effectué en 2011, suite à une recommandation de la mission d'évaluation de la SNMF, établissant l'absence de véritable diagnostic du secteur pour étayer les orientations stratégiques de la SNMF. Ce diagnostic en mettant l'accent sur la forte vulnérabilité des SFD au BF, confirme la pertinence des axes d'intervention du PRESEM.

- Le ciblage des régions de l'Est et du Sud dans le cadre de la composante 2, en choisissant a priori RCPB pour l'offre de services répondait aux besoins identifiés à l'époque. Les régions administratives de l'Est du Burkina sont majoritairement rurales et figurent parmi les zones les plus faiblement desservies par les SFD. En 2008, les seules institutions présentes dans cette région étaient : le RCPB dans la partie Centrale et Nord, le programme microcrédit de l'ONG CRS (actuelle GRAINE Sarl) à Bogandé, de très petites structures localisées dans quelques départements (CLECA (projet), APRG, CEC Tin Tua, ABF). Hormis le RCPB et CRS, l'ensemble des autres SFD cumulait moins de 300 millions CFA d'encours de crédit en 2008 dans la zone (pour une population de 1 278 351 (INSD, Août 2009)). Cette région est classée 2^{ème} région la plus pauvre du Burkina par l'EICVM¹¹ 2009, elle est frontalière de deux pays (Niger et Bénin) et dispose d'un important potentiel agricole, pastoral, sylvicole et faunique. La Région du Sud est frontalière le Ghana mais en 2008, il n'y avait que deux SFD dans la zone (URC-Nazinon, CPB) en dehors du RCPB. Ces deux régions faisaient donc partie des zones du Burkina pour lesquelles il fallait encourager le développement de l'offre de services financiers. Le RCPB, déjà présent dans ces zones, était la seule IMF mature, offrant les meilleures garanties de viabilité et de pérennité. Alors que l'accord avec le PNUD/UNCDF, conclu en 2001, tardait à se concrétiser, le RCPB a poursuivi son implantation dans les deux régions sans attendre le déblocage des fonds PNUD/UNCDF démontrant en cela son intérêt pour ces zones d'intervention, indépendamment des opportunités de financement. Ces financements ont cependant permis d'en accélérer et d'étendre la mise en œuvre.
- (vi) Les questions environnementales ne sont pas présentes dans les objectifs du PRESEM, tandis que la question de la promotion du genre apparaît comme un des objectifs explicites, particulièrement de la composante 1. En effet elle a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des populations, celles des femmes rurales en particulier, de sa zone d'intervention (Provinces de la Tapoa, du Gourma, de la Kompienga et du Zoundwéogo) à travers une offre de services financiers adaptés à leurs besoins et à leurs revenus, en particulier au travers de la mise en place le Caisses Villageoises (CV) spécifiquement conçues pour desservir des groupes solidaires de femmes. Le Programme a atteint doublement ses objectifs. Dans un premier temps, les CP créées et renforcées ont permis d'atteindre un total de 16 000 nouveaux membres (clients individuels et personnes morales) sur une prévision de 9 500 membres arrêté dans le contrat de performances. Le taux de dépassement est de 68%. Dans un deuxième temps, sur une prévision de 4 500 membres de CV à atteindre, 6 300 femmes membres des CV ont été touchées (soit un

10 Diagnostic approfondi et opérationnel du secteur de la microfinance burkinabé. Rapport définitif, André Rodrigue, Albert Ouédraogo, Moussa Tassebédou, Juillet 2011

11 IECVM : Enquête Intégrale sur les Conditions de Vie des Ménages

taux de dépassement de 40% par rapport aux prévisions). par les nouvelles caisses créées et celles qui ont été renforcées à travers les financements du PRESEM.

2.6.2 Dans quelle mesure l'approche de mise en œuvre du PRESEM a-t-elle contribué au développement des réglementations, politiques et stratégies dans le domaine de la finance inclusive ?

Le PRESEM a contribué à l'amélioration de la connaissance des textes de loi et Instructions relatives au nouveau cadre réglementaire, et à leur adoption par les SFD. Mais la mise en conformité des SFD à ce nouveau cadre reste encore difficile et la DMF peine encore à le faire appliquer pleinement. Un des obstacles majeurs étant lié à la qualité des systèmes d'information et de contrôle interne et à la gouvernance des SFD. Quoique pertinente, la question de la facilitation des prises de garanties pour sécuriser les portefeuilles des SFD n'a pas été approfondie par le PRESEM comme attendu.

Cette question évaluative renvoie à l'efficacité des interventions macro du PRESEM, décrites dans le résultat 2 de la composante 2 du PRODOC :

Résultat attendu 2 : « Un cadre légal, réglementaire et institutionnel amélioré est mis en œuvre en vue de l'extension des services et de l'augmentation de la portée, avec des moyens permettant d'assurer le développement harmonieux et sécurisé du secteur. »

- (i) Le principal produit attendu à ce niveau, l'élaboration d'une réglementation spécifique sur les garanties dans le secteur de la MF et sa diffusion, n'a pas été atteint.
- Le rapport d'exécution 2008 du PRESEM, le justifie de la façon suivante : « Considérant la qualité de membre de l'UMOA et de l'OHADA du Burkina Faso ; tenant compte des projets en cours au sein de ces 2 entités (adoption de nouveaux textes sur les SFD et les garanties) ; Les activités prévues à cet effet ont été suspendues ».
 - Une étude sur « les systèmes de prise de garanties », sur financement BM, (PACDE) via l'AP/SFD a été menée et partagée lors d'un atelier (65 participants). Cette étude fait état d'un certain nombre de pistes de réflexion à mener pour l'adoption au niveau national de mesures appropriées, qui auraient pu être reprises et développées par le PRESEM.
- (ii) Le PRESEM a cependant contribué à l'amélioration de la connaissance des textes de loi et Instructions relatives au nouveau cadre réglementaire, et à leur adoption par les SFD. Ont été financées la publication et la diffusion des textes réglementaires, sous la forme d'un guide (2 000 exemplaires) et l'organisation d'un atelier "les enjeux/perspectives de la nouvelle réglementation » avec la DMF et l'AP/SFD. Mais la mise en conformité des SFD au nouveau cadre réglementaire reste encore difficile et la DMF peine encore à le faire appliquer pleinement. Un des obstacles majeurs étant lié à la qualité des systèmes d'information et de contrôle interne et à la gouvernance des SFD.

2.6.3 Dans quelle mesure le PRESEM a-t-il contribué au renforcement des capacités institutionnelles des PSF, des PST et des Institutions Publiques ?

Au niveau du renforcement des capacités, les actions menées (formations, rating, plans d'affaires, ateliers) se sont avérées appropriées aux besoins des SFD y compris ceux du RCPB. Les modules CAPAF et la formation Boulder sont des formations spécialisées en microfinance, dont la conception correspond à l'évolution des besoins. On peut regretter les effets limités des interventions dans ce domaine : l'amélioration du professionnalisme des SFD suite aux formations (de type CAPAF) se heurte en général à l'absence d'accompagnement prévu pour la mise en œuvre des formations in situ (plan d'action de valorisation des acquis). Ce qui n'a pas été le cas avec le RCPB, dont le volet d'accompagnement au renforcement des capacités a permis une traduction opérationnelle des formations. Les ratings et les plans d'affaires financés, et l'obligation faite aux SFD directement financés par le PRESEM de se conformer aux exigences d'audit et de reporting à la DMF et au MIX constituent des actions qui concourent indéniablement à l'amélioration de la transparence dans le secteur. Mais les actions entreprises dans ce sens restent encore limitées.

Le faible niveau de réalisation d'études contribuant à une meilleure connaissance des contraintes de développement des SFD et de la clientèle de la microfinance est à regretter.

Cette question évaluative renvoie à l'efficacité des interventions méso du PRESEM, décrites dans le résultat 3 de la composante 2 du PRODOC : « La culture de la transparence financière et du professionnalisme est renforcée au niveau sectoriel ». Elle relève également des interventions directes au niveau micro, pour les SFD ayant bénéficié du fonds d'appui et pour le RCPB qui a bénéficié dans le cadre de la composante 1, de financements pour le renforcement de ses capacités.

- (i) Le PRESEM a contribué au professionnalisme et à la transparence des SFD au travers de:
- L'organisation de formations : 4 sessions de formation sur les modules du CAPAF (en relation avec l'AP/SFD) : sur le nouveau référentiel comptable, sur les risques opérationnels, sur la gestion des impayés, calcul et fixation des taux d'intérêt et sur les techniques de mobilisation des ressources financières.
 - L'appui conseil au PACDE (programme de la BM) pour le financement des plans affaires de 3 SFD (Prodia, Baïtoul Maal et CVECA Soum),
 - L'organisation d'ateliers : sur les performances sociales avec Aquadev, sur la gouvernance avec la DMF pour 100 dirigeants de SFD.
 - Le financement de 2 ratings de SFD (RCPB et Prodia).
 - Les obligations de reporting au mix, d'audit et de reporting à DMF pour les SFD financés directement par le PRESEM.
 - Les subventions directement accordées via le fonds d'appui dont une partie a été consacrée aux formations des RH des SFD (voir chapitre suivant).
- (ii) Spécifiquement adressée au RCPB, la Composante 1 a sensiblement contribué au

renforcement de ses capacités institutionnelles et opérationnelles :

- Renforcement des moyens matériels d'intervention, au travers des investissements engagés dans le cadre du PRESEM en matière : i) de construction de 5 caisses permettant de couvrir de nouvelles localités; ii) de moyens de transport pour améliorer sa proximité avec la clientèle (16 motos pour l'animation de nouveaux clients et un suivi rapproché) et assurer une meilleure supervision des agents dans les caisses (1 véhicule pour la supervision de la Direction Centrale et 1 autre pour le suivi-contrôle et l'encadrement de la part de l'Unité de Coordination, UC) ; iii) d'équipements bureautiques et informatiques (6 unités) et de logiciels pour le traitement de l'information et le reporting.
 - Amélioration de la gouvernance et de la transparence du RCPB à travers : i) les formations à destination des cadres de l'UC et de la Fédération ainsi que du personnel des caisses (GAR, gestion du changement, élaboration de rapports de progrès, procédures de passation des marchés, formations sur la gouvernance, le contrôle interne, la Gestion des Risques Opérationnels, ...) ; ii) l'appui aux contrôles réguliers des caisses et la supervision de l'UC et des caisses par la Direction Centrale (Fédération) ; iii) l'obligation de reporter au Mix Market et à la DMF et la réalisation d'un rating en 2009.
 - Renforcement de la capacité financière du RCPB à travers i) les subventions d'investissements à hauteur d'environ 160 millions FCFA (bâtiments, équipements de transport, bureautique, informatique, ...) ; ii) la mobilisation de l'épargne (1,183 Mds FCFA au 31/12/2010) dans les nouvelles zones couvertes. Cette épargne a été en partie recyclée en crédits qui ont généré des produits financiers.
- (iii) Au niveau Méso, le PRESEM n'a pas destiné directement ses financements au renforcement des capacités des institutions, telles que la DMF et l'AP/SFD ou à destination des PST :
- Mais le PRESEM a pu contribuer au renforcement des capacités de la DMF, au travers du financement de formations Boulder (dont 3 pour la DMF et une pour l'UTE) et l'organisation conjointe d'ateliers (atelier gouvernance).
 - Le recours à l'AP/SFD pour l'organisation des formations aux SFD financés par le PRESEM a contribué à l'amélioration de son positionnement vis à vis des SFD et à son équilibre financier. L'AP/SFD n'a pas bénéficié de financements directs pour son fonctionnement du PA/SNMF (UTE) mais indirectement via des actions de formations et l'organisation d'ateliers. C'est la BM (via le PACDE), la coopération danoise (via PADAB2) et la coopération canadienne qui ont apporté des ressources à l'AP/SFD, dont une AT canadienne de 18 mois achevée en 2010.
 - Le PRESEM a fait appel, via des mécanismes de marché, à des consultants spécialisés en microfinance pour la réalisation des différentes études (plans d'affaires des SFD, études sur le secteur). Le PRESEM a par ailleurs offert une première opportunité dans le pays pour les consultants de participer aux sessions de formations de formateurs financées par le PRESEM.
- (iv) Le PRESEM n'a pas contribué à une meilleure connaissance des contraintes du secteur et du marché. Aucune des études envisagées dans le cadre du PRESEM et aucune étude additionnelle n'ont été réalisées. Ceci pour des raisons liées à i) des questions de

procédures et de difficultés de sélection des consultants (le rapport annuel sur les performances financières et sociales avait fait l'objet d'une sélection de consultants qui a mis un an à recevoir l'accord du CP, suite à ses lourdeurs de fonctionnement, puis n'a pas abouti suite à des problèmes relatifs aux consultants), ii) l'existence d'études antérieures (une étude nouveaux produits avait été financée par la GTZ), iii) mais aussi au manque de conviction du PRESEM sur la nécessité d'en réaliser ou d'approfondir les sujets (l'étude d'impact qui était prévue a été abandonnée suite à l'information selon laquelle la DMF allait en mener une de son côté).

2.6.4 Dans quelle mesure le PRESEM a-t-il contribué à l'amélioration du marché de la finance inclusive et à l'accès durable aux services financiers viables et pérennes pour les populations à faible revenu ?

Cette question évaluative renvoie à l'efficacité des interventions micro du PRESEM, décrites à deux niveaux :

Le Résultat 1 de la composante 1 : « Les infrastructures financières du sud et de l'Est du Burkina sont modernisées et de nouveaux produits financiers sont disponibles grâce à la consolidation et à l'extension des activités du RCPB ».

Le résultat 4 de la composante 2: « Des IMF potentielles leaders vont développer leurs capacités organisationnelles et assurer ainsi une offre pérenne de produits et services financiers y compris dans les zones insuffisamment couvertes mais à demande solvable».

- (i) Au niveau de la composante 1, les deux produits intermédiaires attendus consistaient à assurer l'extension du nombre de caisses-points de services du RCPB dans les 2 zones et à renforcer les capacités techniques, matérielles et humaines du RCPB afin d'assurer le développement de son offre de services (voir ci-dessus).). Pour l'extension du nombre de caisses-points de services, 4 nouvelles structures ont été construites et équipées ; 5 autres ont été renforcées. Grâce à ces appuis et au renforcement des capacités humaines, techniques et matérielles du RCPB, cette institution a pu atteindre et même dépasser au 31/12/2010, les objectifs fixés au départ : 16 000 nouveaux membres (contre 9 500 prévus dans le contrat de performances) dont 6 300 femmes (contre 4 500 prévues).
- (ii) Au niveau de la composante 2, les deux produits intermédiaires attendus consistaient à renforcer les SFD pour leur permettre de développer et diversifier leur offre de services :
 - Un fonds d'Appui aux processus de Mutation Institutionnelle et de professionnalisation des IMF a été mis en place à hauteur de 600 000 USD pour accorder des subventions à des SFD prometteuses.
 - Des études de marché, des formations et appuis pour la conception et mise sur le marché de nouveaux produits étaient envisagés pour le développement de l'offre.

2.6.4.1 Dans quelle mesure le Fonds d'appui aux processus de mutation institutionnelle et de professionnalisation des SFD a-t-il contribué à l'amélioration du marché de la finance inclusive et à l'accès durable aux services financiers viables et pérennes pour les populations à faible revenu ?

Le Fonds d'appui aux processus de mutation institutionnelle et de professionnalisation des SFD a répondu aux besoins des SFD de façon non marginale, mais dans un contexte de grandes fragilités de ces SFD, des efforts supplémentaires d'assistance technique et de financements restent à fournir pour une amélioration significative des performances financières et de la portée des SFD. Les financements du Fonds se sont concentrés sur des efforts de consolidation des SFD plutôt que d'extension et de développement de nouvelles clientèles. Ceci reflète les besoins du secteur qui est en situation difficile, mais présente aussi le risque que les financements aillent aux « efforts de consolidation/restructuration » au détriment des SFD qui seraient en mesure de développer et de diversifier leur offre.

(iii) Le Fonds a agi conformément à ses objectifs de financer¹² les structurations, institutionnalisations, transformations institutionnelles ; le renforcement de capacités des ressources humaines et matérielles (infrastructures et matériel roulant) ; la production de l'information financière (SIG) .

A fin 2010, 3 SFD (URC BAM, UCEC Sahel, et Graine SARL) ont bénéficié d'un financement du fonds et un 4ème SFD (regroupement CVECA Soum et Boucle du Mouhoun) en 2011 pour un montant total engagé de 261,397 M FCFA (environ le montant budgété de 600 000 USD). Ce sont des SFD ruraux de taille intermédiaire voire petite (CVECA), jugés à potentiel de développement, en phase de réorganisation/restructuration et qui répondent aux conditions d'éligibilité du UNCDF :

- Graine Sarl (94,9 M FCFA) : accompagnement de la transformation du projet microcrédit de l'ONG CRS en un SFD. Financements accordés pour l'acquisition de motos, l'amélioration du SIG, le renforcement des capacités des RH, une étude sur les nouveaux produits.
- UCEC Sahel (75 M FCFA) : appui à sa stratégie de sortie de crise. Financements accordés pour la construction de la caisse de Gorom Gorom, l'acquisition de motos, le renforcement des capacités des RH, l'informatisation du SIG.
- Fusion des CVECA Soum et CVECA Boucle du Mouhoun (42,597 M FCFA) en un SFD (APFI). Financements accordés pour le recours aux expertises nécessaires à la constitution du dossier de demande d'agrément de la fusion des 2 réseaux CVECA (plan d'affaires, audit des RH, évaluation des actifs, manuels de procédures, etc.).
- Pour l'URCBAM, les financements (49,4 M FCFA) ont été accordés pour la réalisation du

¹² source : Note d'appel à proposition pour la mise en œuvre du Fonds d'Appui aux processus de Mutation Institutionnelle et de Professionnalisation des SFD au Burkina Faso

plan d'affaires, l'acquisition de motos, le renforcement des capacités des RH et le développement de nouveaux produits. L'URC BAM en situation difficile depuis quelques années n'a pas su relever le défi et a d'ailleurs fait défaut au cours du financement avec suspension de la subvention UNCDF. L'expert international a interpellé l'UTE et la DMF sur la situation de l'URCBAM. Plusieurs rencontres sous l'égide de la DMF ont été organisées pour traiter de la situation de l'URCBAM (cf. mémos de mission de suivis). Les engagements pris par l'institution n'ont pas été respectés et sa situation financière n'a fait que se dégrader. Il est actuellement question de placer cette institution sous administration provisoire.

- (iv) Les critères d'éligibilité des SFD pour l'accès aux ressources du Fonds répondent aux bonnes pratiques :
- Existence de plan d'affaires ou d'une vision et d'un leadership ;
 - bonnes perspectives de viabilité opérationnelle et financière ;
 - disponibilité et qualité de l'information, notamment financière ;
 - qualité du portefeuille de prêts ;
 - importance de la clientèle et volonté à toucher un nombre significatif de populations ayant un accès limité aux services financiers, notamment les jeunes et les femmes ;
 - capacité à mettre en œuvre les réformes nécessaires à la réussite de l'appui ;
 - probabilité que l'appui prenne fin ou montre des résultats significatifs et durables avant l'achèvement du Programme.
- (v) Le processus d'identification des SFD n'a pas été mené par appel à propositions, afin d'assurer la transparence et l'égalité de traitement entre SFD, comme il était prévu dans le PRODOC, mais dans un premier temps (2008) sur transmission des dossiers des SFD par l'UTE. L'UTE considérant avoir déjà identifié les SFD à appuyer, n'a pas souhaité que le PRESEM procède à sa propre sélection. Les deux premiers SFD financés (URC BAM et UCEC Sahel en 2008) sont des dossiers transmis par l'UTE, mais instruits par le PRESEM. A la suite de quoi, le PRESEM a engagé une étude faite par des consultants externes sur les performances des SFD afin de disposer d'une première sélection des SFD sur la base objectivement mesurée et justifiée de leurs performances. Le processus d'instruction des dossiers des SFD a été mené par l'expert international, et la sélection des SFD décidée en comité de financement identique au comité de coordination du PA/SNMF (panier commun) mais réuni en sessions particulières.
- (vi) Les performances affichées par les SFD ne sont pas bonnes et ne se sont pas améliorées globalement malgré le financement du PRESEM. Aucune des 3 IMF financées par le PRESEM jusqu'en 2010 n'a atteint les objectifs inscrits dans les contrats de performances en 2010. Leurs performances se sont même globalement dégradées entre 2008 et 2010, comme en témoignent les indicateurs ci-dessous, sauf pour Ucec Sahel. Il n'est pas possible de comparer les performances de ces SFD avec celles plus globales du secteur, faute de données, mais la situation de ces 3 SFD reflèterait plutôt une tendance générale (hors RCPB) du secteur au Burkina.

Tableau 5 : performances atteintes en 2010/objectifs des contrats de performances

	Graine SARL		UCEC SAHEL		URC BAM	
	contrat	réel 2010	contrat	réel 2010	contrat	réel 2010
PAR 30	3%	5%	3%	28%	5%	10%
Taux OSS	63%	53%	95%	57%	120%	72%
Coût/client actif (\$)	4	25				
Nbre clients actifs	35 000	29 121	7 500	1 078	4 000	150
Encours de crédit (\$)			1 666 667	984 208	1 933 333	502 689

- Les performances financières de Graine Sarl (PAR 30j et OSS, AROA) se dégradent entre 2008 et 2010, malgré une augmentation de la portée de l'IMF (encours de crédit, nombre de clients actifs). La transformation institutionnelle de ce projet en SARL s'est traduite par de nouvelles charges de fonctionnement liées au recrutement d'une quinzaine d'agents de crédit, et à la création d'un siège social à Ouaga, en juin 2009 dans un contexte de crise des impayés non encore totalement résolue, qui a provoqué des suspensions d'octrois de crédit et des écritures de provisionnement.

Tableau 6 : Performances de Graine SARL

GRAINE (94 400 000 FCFA)				
USD	Au 31/12/2008	Au 31/12/2010	progression	Objectifs 2010 minimum
PAR 30	7%	5%	+	3%
OSS	121%	53%	-	63,3
rendement retraité des actifs	0%	8%	-	
Ratio des dépenses opérationnelles	39%	41%	-	
Coût par client actif	13	25	92%	4
Encours moyen de crédit par Emp	68	69	1%	
Encours moyen d'épargne par Epar.	37	6	?	
Encours moyen de crédit par Emp/PNB per capita	2%	14%	+	
Nombre de clients actifs	23 048	29 121	26%	35 000
% de femmes emprunteuses	100%	100%	=	
Encours de crédit	176 970	1 827 594	933%	
Nbre de déposants volontaires	0	0	=	33 000
Encours épargne volontaire	528 180	-		
Encours épargne total	1 056 361	196 460	-	

Source : FIOL et contrat de performances

- Les performances financières de UCEC Sahel sont parmi les meilleures malgré un PAR 30j en dégradation entre 2008 et 2010, avec une augmentation de la portée de l'IMF (encours de crédit, nombre de clients actifs) et de son taux d'OSS. UCEC Sahel a traversé une crise de gouvernance en 2008 marquée par des dissensions entre son CA et son partenaire traditionnel Christian Aid. Un comité de sortie de crise a été mis en place avec l'appui de la DMF et de l'UTE et du PRESEM (avec financement par l'UTE d'une AT pour accompagner le SFD). Les financements du PRESEM ont été déterminants car à ce moment, Ucec Sahel n'avait pas d'autres possibilités de partenariats. La subvention du fonds a permis de financer 7 motos (1 moto par caisse et 2 pour la caisse de Gorom) pour un meilleur suivi de la clientèle, la construction de la caisse de Gorom, vitrine du réseau ; un plan de formation de l'ensemble des élus et du personnel (caissiers, gérants, contrôleurs et direction) ; le renforcement du SIG (par réallocation des fonds de formation) par acquisition et installation de Loan Performer. La convention avec le UNCDF s'est achevée en décembre 2010.

Tableau 7 : Performances de Ucec Sahel

UCEC SAHEL (75 000 000 FCFA)				
USD	Au 31/12/2008	Au 31/12/2010	progression	Objectifs 2010 minimum
PAR 30	15%	28%	-	3%
OSS	69%	116%	-	95%
rendement retraité des actifs	na	5%		
Ratio des dépenses opérationnelles	35%	19%	+	
Coût par client actif	53	31	-42%	
Encours moyen de crédit par Emp	219	913	317%	
Encours moyen d'épargne par Epar.	160	223	39%	
Encours moyen de crédit par Emp/PNB per capita	na	190%		
Nombre de clients actifs	3 913	6 154	57%	7 500
% de femmes emprunteuses	91%	48%	-47%	
Encours de crédit	856 387	984 208	15%	1 666 667
Nbre de déposants volontaires	4 929	7 219	46%	
% de femmes épargnantes	31%	33%	+	
Encours épargne volontaire	768 798	1 491 274	94%	
Encours épargne total	na	1 608 698		

Source : FIOL et contrat de performances

- Les performances financières de URC BAM (OSS, ratio des dépenses opérationnelles) se dégradent entre 2008 et 2010, avec une forte réduction de l'activité. Une première tranche de subvention du UNCDF a été décaissée en décembre 2008 pour financer le plan d'affaires (fait en retard en avril 2009, suite au non respect des procédures de sélection du consultant par URC BAM) et des motos qui devraient ainsi faciliter les opérations de recouvrement des impayés. Mais peu de progrès ont été faits dans ce sens. La non atteinte des performances et la situation critique dans laquelle se trouve ce SFD, fortement aidé depuis plusieurs années, a conduit le UNCDF à suspendre ses versements. La situation de l'URC BAM est étroitement suivie par la DMF, avec une probable mise sous Administration Provisoire ou liquidation.

Tableau 8 : Performances de URC BAM

USD	URC BAM (49 400 000 FCFA)			Objectifs
	Au 31/12/2008	Au 31/12/2010	progression	2010 minimum
PAR 30	na	10%		5%
OSS	93%	72%	-	120%
rendement retraité des actifs	na	na		
Ratio des dépenses opérationnelles	82%	137%	-	
Coût par client actif	31	46	47%	
Encours moyen de crédit par Emp	470	3 351	613%	
Encours moyen d'épargne par Epar.	151	81	-46%	
Encours moyen de crédit par Emp/PNB per capita	36%	657%	?	
Nombre de clients actifs	2 484	150	-94%	4 000
% de femmes emprunteuses	48%	35%	-	
Encours de crédit	1 168 291	502 689	-57%	1 933 333
Nbre de déposants volontaires	16 262	17 317	6%	
% de femmes épargnantes	30%	43%	+	
Encours épargne volontaire	2 404 421	1 883 669	-22%	
Encours épargne total	2 463 292	1 959 821	-20%	

Source : FIOL et contrat de performances

2.6.4.2 Dans quelle mesure la composante 1 du PRESEM a-t-elle contribué à l'amélioration du marché de la finance inclusive et à l'accès durable aux services financiers viables et pérennes pour les populations à faible revenu ?

La Composante 1 a contribué sensiblement à l'amélioration du marché de la finance inclusive dans les régions du Sud et de l'Est du Burkina démontrant l'efficacité d'un appui à un SFD présentant les capacités de professionnalisme et de pérennité pour augmenter la portée des services financiers à destination de clientèles ciblées.

Les objectifs de portée ont été dépassés avec un ciblage efficace d'une population rurale habituellement exclue des services financiers. En plus de l'extension géographique, le ciblage a permis de toucher des segments particuliers de clients : a) les femmes membres de CV qui pratiquent des AGR mais ne disposent pas de garanties financières et qui se servent de la caution solidaire pour accéder au crédit ; b) les femmes rurales économiquement émergentes et qui sont organisées au sein des ACI ; b) quelques jeunes (notamment des artisans dans les centres semi urbains).

(vii) La composante 1 a contribué à l'amélioration du marché de la finance inclusive en permettant aux caisses des régions de l'Est et du Sud d'accroître leur portée dans de nouvelles localités rurales. Les financements du PRESEM ont en effet permis de créer et équiper 5 caisses populaires, de renforcer 4 autres caisses et de renforcer les capacités humaines, matérielles et techniques d'interventions du RCPB dans la zone. Cet ensemble de renforcement des capacités de l'institution a favorisé l'atteinte des performances suivantes du RCPB :

- Portée : 15 550 membres (taux de réalisation de 311% pour une prévision de 5 000 membres) et 16 001 membres au 30/06/2011.
- Épargne mobilisée à fin 2010 : 1,183 Mds FCFA (taux de réalisation de 246,5% pour une prévision de 480 millions FCFA) et de 1,276 Mds FCFA au 30/06/2011.
- Encours de crédit à fin 2010 de 821,73 M FCFA (soit 111% de taux de réalisation par rapport aux prévisions de 740 M FCFA) et 803 M FCFA de crédits octroyés au 30/06/2011.

(viii) La stratégie d'intervention du RCPB dans les régions du sud et de l'Est permet de satisfaire les besoins en produits et services financiers des populations à faible revenu. En effet, ces régions figurent parmi les plus pauvres du Burkina. Selon l'EICVM 2009, la Région de l'Est est la 2^e région la plus pauvre du Burkina ; la Région du Centre-Sud (zone de Manga) est classée 6^e région la plus pauvre du pays. Par ailleurs, la pauvreté est plus sévère dans les zones rurales¹³, sites d'intervention privilégiés des caisses créées ou renforcées. Le seuil global de pauvreté est estimé à 108 454 FCFA par an par ménage.

(ix) L'accès aux services financiers des femmes semble s'être amélioré dans le cadre de la l'appui au RCPB, avec le développement de produits spécifiquement destiné aux femmes, la CV et l'ACI, à un niveau dépassant les prévisions du contrat de performances, tandis que les indicateurs des autres SFD financés ne témoignent pas d'une amélioration de

¹³ L'incidence de pauvreté en milieu rural est de 50% (contre 19% en milieu urbain)

l'accès des femmes à leurs services.

La composante 1 a été conçue de manière à toucher spécifiquement les femmes et à leur offrir des opportunités d'accès aux produits et services financiers des CP. Ainsi, sur le plan organisationnel, une chargée de crédit aux femmes a été placée au niveau de l'UC et des animatrices ont été déployées dans les caisses pour créer les CV et les ACI.

L'approche a permis de créer 380 CV pour 200 CV prévues et 35 ACI et de toucher 852 groupements féminins (GF). Au 31/12/2010, le nombre de femmes bénéficiaires des prestations des CP est estimé comme suit : clientes individuelles, 3 463; membres des GF, 17 040 ¹⁴; membres des CV, 6 213 et des ACI, 219 ; soit un effectif total de 26 935 femmes. À la même date, le volume de crédit aux femmes membres des CV et des ACI s'élevait à 414,57 M FCFA et l'épargne collectée à 50,512 M FCFA.

2.6.5 Dans quelle mesure le PRESEM a-t-il pu contribuer à la pérennisation du secteur financier inclusif ?

La durabilité des actions entreprises dans le cadre du PRESEM et de leurs effets sur le secteur semble avoir été une préoccupation qui se retrouve dans les bonnes pratiques disséminées et mises en œuvre par le programme (contrats de performances, appel à la concurrence pour les passations de marché). Mais, le volume limité des montants engagés auprès des SFD, sur la courte durée du programme, ne peut être qu'un élément de contribution à leur pérennisation. Par ailleurs, la mauvaise situation financière généralisée des SFD laisse des doutes certains sur la pérennisation du secteur, à ce stade.

Le programme d'extension des services financiers dans les régions sud et de l'Est (composante 1) donne des résultats encourageants en termes de portée. Il est mis en œuvre par une IMF, le RCPB, donnant des garanties de professionnalisme et de pérennité. Mais l'absence de plan d'affaires des caisses et de leur UC ne permet pas de mesurer les performances financières atteintes, ni dans quelle mesure et dans quel terme le dispositif deviendra pérenne.

2.6.5.1 Dans quelle mesure les IMF bénéficiaires du PRESEM sont-elles financièrement viables et pourront dans le long terme ne plus nécessiter d'aide extérieure ?

- (i) La question à se poser est davantage celle de la capacité des SFD financées par le PRESEM à assurer leur autonomie financière de fonctionnement dans le futur. Le recours à des aides extérieures, même en situation de pérennité d'une IMF, peut se justifier pour des raisons de missions confiées aux SFD, à caractère sociales ou d'approfondissement de la portée. Comme c'est le cas, par exemple, pour le RCPB dont la mission dans le cadre de la composante 1 consiste à offrir des services financiers à des segments de clientèle (pauvres, rurales, féminines) non encore ou peu touchés.
- (ii) La pérennité du RCPB, bénéficiaire et opérateur de la composante 1 n'est pas en question à ce jour. Le RCPB est la première IMF du pays en taille et en performance. La rentabilité globale du RCPB a été maintenue à un bon niveau pendant la phase d'exécution de la

¹⁴ Sur la base d'une moyenne de 20 femmes par GF

Composante 1. Cette rentabilité assure une viabilité à long terme du réseau, malgré cependant une évolution récente moins positive :

- le ratio d'autosuffisance opérationnelle est passé en dessous de la norme en 2010 (121% contre 130%);
- le rendement des actifs est passé également en dessous de la norme en 2010 (2,4% contre une norme de 3%);
- le PAR à 90 jours s'est dégradé continuellement sur la période et est passé au dessus plafond admis (5,24% en 2010 pour une norme de 5%).

L'institution a fait de la qualité de son portefeuille de crédit un objectif majeur de son plan d'affaires 2011-2013. D'une manière générale, la tendance est à la dégradation de la qualité des portefeuilles de crédit des SFD au Burkina depuis 2008 : 35,9% des SFD avait un PAR supérieur à 5% en 2008. Ils étaient 40% à avoir un portefeuille ne respectant pas cette norme en 2009¹⁵.

Si la mauvaise qualité du portefeuille de crédit des SFD est en partie imputable à une dégradation de l'environnement économique (phénomènes inflationnistes réduisant la rentabilité de certaines activités financées, répercussion de la crise ivoirienne sur l'économie burkinabé, inondations de certaines localités, ...), il convient de reconnaître que la majeure partie des impayés découle des faibles capacités de gestion du crédit par les SFD ou de problèmes de gouvernance.

Tableau 9 : Indicateurs de performances du RCPB

Indicateurs	2007	2008	2009	2010
Taux OSS	122 %	156 %	146 %	121 %
Rendement des actifs	2,41%	3,86%	3,74%	2,40%
PAR à 90 jours ¹⁶	1,69%	2,20%	3,16%	5,24%
Taux de pertes sur prêt	0,82%	0,62%	1,34%	0,03%
Encours de crédit (en FCFA)	38, 8 Mds	51, 3 Mds	54,9 Mds	63,9 Mds
Encours d'Épargne	42, 4 Mds	49,4 Mds	57, 1 Mds	75,3 Mds
Nombre de clients actifs	522 949	597 675	673 099	813 210
Nombre d'emprunteurs actifs	102 143	152 169	185 977	162 658*
% femmes "emprunteurs actifs"	ND	26 %	26 %	47 %*
Nombre d'épargnants volontaires	522 949	532 743	673 099	675 708*
% femmes épargnantes volontaires"	ND	27 %	28 %	29 %*

Source : Tableau des indicateurs trimestriels transmis au PRESEM & Rapports d'Activités 2010 de la FCPB

* : Données au 30 juin 2010

¹⁵ Diagnostic approfondi et opérationnel du secteur de la microfinance burkinabè, juillet 2011)

¹⁶ Données du PAR à 30 jours non disponibles

- (iii) Les performances des SFD financées par le Fonds d'appui (voir indicateurs chapitre précédent) ne permettent pas de conclure à ce stade à leur viabilité. Les montants des subventions allouées sont suffisamment importants pour en attendre des résultats significatifs et l'amélioration des performances des SFD. Cependant, ils ne sont qu'une contribution partielle au financement de stratégies de développement de ces SFD qui nécessitent plus de moyens financiers et de partenariats techniques dans la durée pour garantir leur pérennité.
- (iv) La nécessité pour les SFD fragiles de nouer des partenariats techniques et financiers pour assurer leur développement et leur pérennité devrait être davantage affirmée (voire imposé comme conditionnalité) dans le cadre des conventions de performance afin de réduire le risque de financer à fonds perdus des IMF qui tant qu'elles seront isolées resteront non viables. Ce point figure dans la convention de financement de la fusion des CVECA à propos de l'exigence d'un partenariat avec le réseau Pamiga qui s'est engagé à appuyer les réseaux dans le processus de fusion et par la suite.

2.6.5.2 Dans quelle mesure l'arrêt progressif du soutien au secteur a-t-il été pensé et intégré aux plans de travail annuels ?

- (v) Le PRESEM a intégré dès le départ un certain nombre d'éléments qui permettent de limiter la dépendance des bénéficiaires du programme à ses financements :
 - C'est un programme de subventions clairement défini dans le temps. Même si il y eu prolongation, il n'y a pas d'ambiguïtés sur sa durée et donc sa fin.
 - Les subventions allouées aux SFD ne financent pas de coûts récurrents (renforcement de capacités et acquisition d'équipements, matériels). Les financements sont cohérents avec les plans d'affaires des SFD et définis en fonction de leurs besoins, mais restent souvent inférieurs aux demandes formulées par les IMF, les encourageant ainsi à nouer d'autres partenariats pour diversifier les sources de financement et limiter la dépendance du SFD quand c'est possible.
 - La mise en œuvre du PRESEM est financée dans le cadre du programme lui-même ; il ne crée pas de dépendances de la DGTCP/UTE/DMF à son financement.
 - L'AP/SFD a bénéficié du financement des formations par le PRESEM qui ont permis de contribuer à ses recettes, en tant que prestataire, conformément à son plan d'affaires, et de surcroît de constituer un vivier de formateurs locaux (sur les modules CAPAF).
 - Les pratiques concurrentielles appliquées dans la sélection des PST contribuent à leur pérennisation en tant qu'acteurs privés du marché de la MF.
- (vi) La mise en place de contrats de performances avec les SFD financés par le PRESEM, qui conditionnent le décaissement des tranches de financement à l'atteinte d'objectifs de performance établis en concertation avec l'IMF et sur la base de leurs plans d'affaires, contribue à développer une culture et une discipline de la performance et du résultat au niveau des SFD. Discipline ou culture encore faiblement acquise au Burkina où les SFD se considèrent souvent comme des bénéficiaires « naturels » des financements alloués dans le cadre du Plan d'action de la stratégie nationale. La budgétisation des plans d'action et

l'annonce des montants alloués au renforcement des SFD concourent à alimenter cet état d'esprit de « droit de tirage » indépendamment des performances de l'IMF.

- (vii) Même si la viabilité du RCPB n'est pas remise en cause, la question qui se pose est de savoir à quel horizon, les caisses appuyées par la composante 1 vont équilibrer leurs comptes et couvriront les charges de l'UC et contribueront à la rentabilité globale du RCPB. Le schéma de financement du dispositif exigeait une contribution du RCPB d'environ 300 M FCFA pour financer les crédits, mais il n'est pas établi si ce niveau de financement assure un niveau d'encours compatible avec l'équilibre financier du dispositif (l'objectif d'épargne à mobiliser n'étant guère plus ambitieux : 480 millions FCFA à la fin du projet). Une subvention dégressive au fonctionnement des caisses a été retenue pour les trois ans¹⁷. Mais il n'est pas précisé comment est calculée cette dégressivité des subventions, sur quelles projections d'atteinte de l'équilibre financier. De même, le RCPB s'est engagé dans le contrat de performance à l'atteinte de la rentabilité des caisses au bout de 3 ans (i.e. à la fin du projet) et leur contribution aux revenus du réseau au bout de 6 ans. Toutefois, ces engagements n'ont pas été soutenus par des business plans montrant les hypothèses de croissance, de taux d'intérêt et d'impayés, et de charges adoptés et le processus d'atteinte de la rentabilité.

L'absence de plans d'affaires de l'UC et de ses caisses au moment de l'élaboration du contrat de performances traduit la persistance d'une logique de projet. On ne sait d'ailleurs pas à ce jour les niveaux de performances financières atteints par l'UC et ses caisses affiliées. La FCPB a pris l'initiative en 2010 de conduire une étude de consolidation des acquis de la Composante 1. Celle-ci a identifié et budgétisé 5 actions de consolidation¹⁸ des activités des 9 caisses et de l'UC. Ces actions portent sur la sécurisation du patrimoine des Caisses et points de services, le développement des activités d'épargne et de crédits, le renforcement des procédures (SIG), le renforcement des contrôles et accompagnement technique des Caisses populaires et le renforcement des ressources humaines. Autant de mesures de consolidation au coût élevé (282 millions FCFA) mais avec un schéma de financement non défini et qui ne s'inscrit pas dans la logique d'un business plan des CP et de l'UC.

2.6.6 Dans quelle mesure la gestion du programme a-t-elle été efficace ?

La gestion du PRESEM est satisfaisante en termes de respect des procédures et des délais de décaissement. Le suivi des financements du PRESEM a été effectué de façon rapprochée, au bénéfice des SFD. Mais le reporting (rapports annuels du PRESEM, rapports trimestriels du RCPB) s'avère insuffisamment documenté et précis dans les réalisations des activités et les contraintes rencontrées. Le reporting du RCPB relève encore d'une logique de projet, sans information sur les performances financières des caisses financées. La mesure des effets des

¹⁷ PRODOC – montants en USD) : Ligne «appui au fonctionnement » et «Appui aux missions de contrôle interne » : 158 000 ; 75 300 ; 46 500 respectivement en an 1, an 2 et an 3.

¹⁸ Source : FCPB : Rapport d'étude d'identification des axes d'intervention du PRESEM dans les régions de l'Est et du Sud Est du Burkina. GBS. Août 2010

activités menées fait défaut. La qualité du suivi du PRESEM par le bureau régional reste peu mesurable.

Un effort en termes de suivi-évaluation reste à fournir pour faciliter l'adaptation des programmes en cours de vie, leur flexibilité et réactivité aux évolutions de l'environnement tout en assurant la capitalisation sur les leçons tirées.

Les plans annuels de travail ont-ils été efficacement exécutés par l'équipe de gestion du PRESEM?

- (i) L'efficacité dans l'exécution des activités a été évaluée au chapitre 2.6.2, 2.6.3 et 2.6.4. Les activités réalisées par rapport aux prévisions montrent des disparités dans la mise en œuvre entre les différents résultats attendus. Des PTBA (Plan de Travail et budget Annuel) ont été élaborés et soumis à l'approbation du Comité de Pilotage chaque année. Mais ces PTBA ne rendent pas compte du niveau de réalisation du PTBA précédent par activités prévues. (Voir question relative au suivi-évaluation).
- (ii) Globalement, les plans de travail annuels de la Composante 1 ont été menés efficacement par le RCPB ainsi que l'attestent les dépassements relevés plus haut dans l'atteinte des extrants du projet. La quasi-totalité des activités programmées annuellement ont été exécutées (recrutement et formations du personnel, sensibilisations des clients potentiels, contrôles et supervision des caisses et de l'UC, informatisation des caisses et de l'UC, déploiement des produits et services financiers, etc.). Toutefois, certaines activités ont été réalisées avec d'importants retards : 18 à 20 mois de retards pour la construction et l'inauguration de certaines caisses ; livraison des motos et de certains mobiliers 2 ans après le démarrage du programme. Les retards constatés sont imputables aux procédures internes de recrutement et de passations des marchés de la FCPB.

Les investissements en capital ou en assistance technique ont-ils été efficacement gérés par les entités concernées ?

- (iii) Le PRESEM a démarré avec retard, avec la prise de fonction de l'Expert International en juin 2008 (parti en décembre 2010, et remplacé en mars 2011 par un expert national). L'équipe de gestion du PRESEM a été complétée en octobre 2008 avec le recrutement d'un assistant administratif et financier et d'un agent de liaison/chauffeur.
- (iv) La gestion du PRESEM (qui n'est pas encore auditée) semble avoir été menée rigoureusement par l'expert international. L'expert semble avoir fourni des efforts considérables à faire respecter les bonnes pratiques de passation de marché (dans l'exécution des contrats des SFD, par exemple pour les constructions) mais aussi avec les partenaires (PACDE, UTE, consultants).
- (v) La juxtaposition des 2 modes d'exécution (procédures NEX du PNUD et DEX du FENU) et la mise en œuvre de la composante 1 directement par le RCPB, n'a pas facilité le suivi de l'exécution budgétaire du programme PRESEM par ligne d'activités. Il n'y a pas eu de bilan de l'exécution budgétaire du programme PRESEM au moins annuellement pour disposer d'un suivi des dépenses par ligne d'activités prévues dans le PRODOC. La mission a dû reconstituer l'exécution budgétaire du PRESEM à partir des 5 Combined Delivery Report (CDR) annuels respectivement du PNUD et du UNCDF pour avoir une idée du niveau de

réalisation budgétaire par activités prévues dans le PRODOC ;

- (vi) Ceci pose question sur la façon dont le pilotage du budget est effectué pendant la durée de vie du projet et les possibilités de procéder à des affectations entre lignes d'activités en fonction de l'évolution des besoins. Cette contrainte dans la juxtaposition des procédures NEX et DEX, pourrait être allégée par une nette spécialisation des financements entre le PNUD et le UNCDF dans le cadre des PRODOC. C'est à dire qu'une répartition nette des financements entre le PNUD et le FENU pourrait être définie par Résultats attendus, par exemple. Mais un suivi budgétaire du programme par résultats attendus et activités budgétées devrait être mené à échéances semestrielles, sinon annuelles.
- (vii) La procédure DEX de financement direct par le UNCDF et la procédure NEX de financement du PNUD par remboursement trimestriel des dépenses engagées, ont présenté l'avantage d'une plus grande rapidité de décaissement par rapport aux procédures du panier commun (en particulier après son inscription au Compte d'Affectation Spécial). Ainsi, les délais de décaissement du PRESEM, en particulier pour les subventions aux SFD, ont été globalement respectés. Les délais d'instruction des dossiers de financement et de versement des premières tranches prévues aux contrats de performances ont été rapides, comme en témoignent les SFD. Par exemple, Graine Sarl a déposé sa demande en septembre 2009 et le contrat a été signé en décembre avec un premier versement le même mois.
- (viii) De même les décaissements du UNCDF et du PNUD au profit du RCPB ont toujours été effectués à temps. Ainsi, le financement du UNCDF de 364 300 USD a été décaissé en une tranche dès 2007. Les décaissements des subventions PNUD ont été réalisés sans retards particuliers à un rythme trimestriel sur la base d'une justification comptable des dépenses. Certains moyens matériels ont été acquis par le PNUD et mis à la disposition de l'opérateur (véhicule 4 roues, certains équipements bureautiques et informatiques, ...). Même dans ces cas, la mise à disposition de ces ressources s'est faite dans des délais acceptables.
- (ix) Le budget de la Composante 1 avait été évalué sur une base de prix qui a par la suite évolué, suite à une inflation généralisée en particulier avec la crise financière et alimentaire de 2008. Des surcoûts ont été constatés dans la réalisation de certaines activités. A titre illustratif, il a été constaté un gap de 14 millions FCFA entre le budget initial et les offres des entreprises de BTP pour la construction de la CP de Manga (ce gap a été complété par le RCPB). Au regard de l'évolution des activités dans la zone de Manga, la CP de Manga a été érigée en caisse semi-urbaine (soit l'équivalent de deux caisses rurales) et le nombre total de caisses à créer a de ce fait été ramené de 6 à 5. Certains autres changements ont pu avoir lieu avec l'accord du PRESEM, liés à des évolutions institutionnelles et organisationnelles internes au RCPB. Ainsi dans le cadre de la reconfiguration du réseau qui prévoit la disparition à terme des Unions Régionales et des antennes techniques, la mise en place d'une antenne technique à Fada a été remplacée par une Unité de Coordination. Les économies réalisées grâce à ces réaménagements ont été allouées aux équipements complémentaires et activités de renforcement des capacités des anciennes caisses de la zone (personnel supplémentaire, formations, encadrement du personnel, animation des clients, fonctionnement, ...). Ces ajustements n'ont pas été faits au détriment de la qualité des services attendus car les extrants attendus du projet ont été atteints.

Comment le suivi-évaluation a-t-il répondu aux besoins de management?

- (x) Dans le PRODOC il était prévu la publication de rapports trimestriels et annuels par l'UTE. Il n'est pas précisé que l'expert international doit spécifiquement produire les rapports, et le flou demeure sur l'objet des rapports, le PRESEM ou le PA/SNMF. Ceci n'est pas précisé. Le contenu de ces rapports n'est pas mieux défini : « ces rapports comprendront les résultats atteints par rapport au programme et les investissements réalisés, de même que les indicateurs de performances des IMF ayant des contrats de performance avec le programme. Le rapport annuel comprendra aussi l'analyse du niveau d'application de la SNMF, des recommandations et l'évolution globale du secteur ». Un canevas des rapports trimestriels et annuels à produire par l'expert pourrait être annexé au PRODOC, afin de d'assurer un certain niveau de qualité, même si la qualité de l'analyse ne dépend que de l'expert.
- (xi) Le suivi des financements apportés aux SFD dans le cadre des contrats de performances a été mené de façon rapprochée par l'expert UNCDF. Les visites de terrain ont été nombreuses et régulières, et font l'objet de compte rendu, en général partagé avec les SFD. Les recommandations faites aux IMF ont été justifiées et utiles au pilotage des activités pour les IMF appuyées. Les IMF financées font état d'une relation continue avec le PRESEM, et la réalisation d'au moins 2 à 3 missions de terrain dans le cadre du suivi de leur contrat de performances.
- (xii) L'accompagnement fourni au RCPB par l'expert international et le cadre financier du PRESEM a été efficace pour lever les obstacles au démarrage de la composante (suivi des dossiers, levée de certaines conditionnalités procéduriers, ...), pour mettre à la disposition du RCPB dans les délais les moyens adéquats pour l'exécution de la composante et pour permettre les changements opérés suite à l'évolution des contraintes (la «conversion» de deux caisses rurales en une caisse semi-urbaine ; la mise en place d'une UC au lieu d'une Antenne Technique ; l'introduction d'une requête additionnelle pour l'acquisition d'un logiciel de reporting , STRATEGO). Le cadre financier du PRESEM a apporté un accompagnement en matière de passation des marchés (prises en compte des procédures du PNUD/UNCDF) et de reporting financier. Cet accompagnement a permis au RCPB de s'approprier les procédures d'autorisation des décaissements et de justifications des dépenses et d'éviter le rejet de ses demandes de décaissements ce qui aurait retardé la mise à disposition des ressources nécessaires à l'exécution de la composante.

Les données du suivi-évaluation sont-elles capitalisées et utilisées dans les prises de décisions stratégiques concernant les prestations de services ?

- (xiii) Le suivi-évaluation du PRESEM relève dans le pays de l'expert International en poste. Mais une tentative de mise en place d'un responsable du suivi-évaluation resté 8 mois a échoué, pour des raisons de compétences de l'expert dans ce domaine. Il ne reste aucun résultat des actions qu'il aurait menées dans ce domaine.
- (xiv) Le reporting de l'exécution de la Composante 1 n'a pas pleinement répondu aux besoins de management du projet pour deux raisons essentielles.

- Les rapports trimestriels du RCPB ont été produits mais avec des retards (minimum : 1 mois), ce qui rendait difficile d'opérer les ajustements et changements au pilotage du projet dans les délais adéquats.
 - Les indicateurs spécifiques à la zone d'intervention de la Composante 1 n'ont pas été produits tels que stipulés par le tableau des indicateurs figurant dans le contrat de performances. Seuls quelques indicateurs de portée sont disponibles dans les rapports trimestriels et annuels (membership par catégorie; portefeuille d'épargne et crédit (octrois et encours) par catégorie). Les autres indicateurs (qualité du portefeuille, ratios de solvabilité, de rentabilité, de productivité / efficacité) ont été régulièrement produits pour l'ensemble du RCPB mais pas spécifiquement pour les 9 caisses et l'UC. Ces insuffisances traduisent une conception de reporting de projets plutôt que d'IMF.
- (xv) Le niveau de réalisation annuel des activités du PRESEM peut être connu à travers des PTBA qui font un rappel des activités menées au cours de l'année antérieure. Mais ces rapports n'incluent pas de narratif sur les éventuelles contraintes qui auraient imposé des ajustements des programmes de travail annuels ou des difficultés de mise en œuvre et pas de comparaison avec les prévisions par activités ou résultats attendus. Seuls un rapport d'activité annuel pour 2008 (6 mois) et 2010 ont été produits par le PRESEM avec un bilan des actions menées qui ne réfère ni au PRODOC, ni aux PTBA. Seul le rapport 2008 (qui porte sur le dernier semestre) prend soin de référer partiellement au PTBA 2008 et à son budget, pour présenter les réalisations du semestre, mais avec un découpage des actions (appui macro, méso, micro) qui ne recoupe pas le découpage des activités et du budget du PTBA.

Dans aucun de ces documents, on ne retrouve la mesure des indicateurs atteints et/ou la proposition d'indicateurs de mesure des effets des actions menées qui permettraient d'apprécier l'impact des actions menées. Cette faiblesse au niveau du rendu compte ne contribue pas à une bonne adaptation du programme au cours de sa durée de vie et à un échange au sein du UNCDF sur les leçons tirées.

Dans quelle mesure le Bureau Régional de UNCDF a fourni les appuis et conseils nécessaires ?

- (xvi) Il est difficile d'apprécier les contributions du Bureau régional de Dakar à la bonne mise en œuvre du PRESEM car seuls 2 rapports de mission effectués auprès du PRESEM ont été communiqués et les échanges entre le bureau Régional et l'expert international ne sont pas documentés. En général le PRODOC prévoit 1 ou 2 missions du BR par an. En fait, 3 missions du BR ont eut lieu avant 2010, et celles ci ont été plus fréquentes depuis le départ de l'expert international et le changement du Conseiller Technique Régional depuis Dakar. Il faut préciser que le bureau de Dakar a fait l'objet de mouvements de personnels sur la période 2008-2010 qui ont perturbé le suivi régulier.
- (xvii) Les indicateurs de performances atteints par les IMF financées sont reportés au niveau du Bureau Régional de Dakar qui les saisit dans sa base de données (Financial Inclusion On line – FIOL) pour un suivi des performances du portefeuille. Mais l'exploitation de ces performances au bénéfice de l'adaptation/ajustement de la mise en œuvre du PRESEM n'est pas évidente. Par ailleurs, un nombre non négligeable d'erreurs dans la saisie des

FIOL a été décelé lors de la mission¹⁹.

2.6.7 Dans quelle mesure le Gouvernement et les bailleurs de fonds ont-ils appuyé la mise en œuvre du PRESEM ?

La mise en œuvre du PRESEM s'est inscrite dans le cadre des instances de pilotage du PA/SNMF, et de ce fait était en partie tributaire des difficultés de fonctionnement de ces instances. Son positionnement hors du panier commun a cependant permis un bon niveau d'exécution du programme.

Le cadre de concertation des BdF de la MF n'a pas réussi à attirer d'autres financeurs dans le cadre du PA/SNMF pour des raisons d'efficacité de la mise en œuvre du PA/SNMF mais aussi pour des raisons de stratégies internes des BdF.

- (i) La participation du Pnud/UNCDF aux deux instances où siègent le gouvernement et les bailleurs de fonds de la microfinance (le comité de pilotage et le cadre de concertation des BdF de la microfinance) a contribué à faciliter le dialogue et l'échange d'informations sur la mise en œuvre du PRESEM.
- (ii) Mais le bilan du fonctionnement du comité de pilotage du PA/SNMF dressé par les PTF et par la revue du PA/SNMF n'est pas positif. Il a fait l'objet d'un fonctionnement lourd avec des retards dans la prise de décision et l'approbation des devis programme et budgets annuels. Le rôle de leadership attendu de l'Etat dans l'animation du PA/SNMF et la mobilisation des PTF autour de son financement n'a pas rempli les attentes.
- (iii) Les résultats de la collaboration du PRESEM avec les BdF (BM et BAD) prévus dans le cadre du Prodoc sont insuffisants. Les financements de la BAD prévus pour la composante 1 n'ont finalement pas été versés suite aux retards de démarrage du programme et aux contraintes procédurales internes à la BAD. Les fonds de la BM dans le cadre du PACDE (300 000 USD) destinés au secteur de la MF (plans d'affaires, SIG et études) ont été partiellement versés faute de procédures non abouties et de différences de vues entre le PRESEM et le PACDE sur la conduite des opérations.
- (iv) Le cadre de concertation des PTF a été animé par le PNUD, en tant que chef de file, remplacé en 2010 par la Coopération canadienne. Le cadre de concertation ne semble pas avoir véritablement fonctionné, il s'est réduit aux bailleurs de fonds du PA/SNMF et n'a pas réussi à attirer les autres BdF intervenant dans le secteur (AFD, MCA). Les lourdeurs de fonctionnement de l'UTE dans la mise en œuvre du PA/SNMF décrites dans la revue du PA/SNMF n'ont pas non plus contribué à attirer d'autres financeurs du secteur.

¹⁹ Erreurs entre montants en dollars et montants en FCFA, données corrigées par l'IMF et transmises, amis FIOL non corrigé, par exemple.

2.7 Conclusions et Recommandations

2.7.1 Evaluation globale

Le PRESEM a globalement rempli son mandat sur la période 2008-2010 au niveau micro, aussi bien sur la composante 1 d'extension des services financiers dans les régions du Sud et de l'Est que dans le cadre du Fonds d'appui aux mutations institutionnelles dont la quasi totalité des fonds a été engagée auprès de SFD fragiles mais qui pour la plupart présentaient des potentialités de développement et de pérennisation. Si les performances de ces IMF ne sont pas au rendez vous, c'est davantage le reflet des faibles performances généralisées du secteur de la microfinance, avec des SFD encore peu responsabilisées sur les bonnes pratiques, et un environnement institutionnel (DMF, AP/SFD) qui prend encore difficilement en charge ses attributions de supervision/assainissement du secteur et de sa régulation/ promotion. Les subventions apportées par le PRESEM aux SFD, quoique de montants significatifs, sur la courte durée du programme, ne peuvent être qu'un élément de contribution à leur pérennisation, compte tenu de l'ampleur des besoins.

C'est davantage au niveau des interventions macro et méso, que le PRESEM a manqué de capacités d'initiatives et de réactivité comme le démontre les faits suivants : L'objectif de contribuer à l'élaboration d'un avant projet de loi sur les garanties n'a pas abouti mais n'a pas donné lieu non plus à des initiatives pour faire avancer la réflexion et la sensibilisation des autorités sur cette question pourtant d'actualité, en dehors de l'organisation d'un séminaire de haut niveau (regroupant magistrats, auxiliaires de justice, OPJ et praticiens de la MF) sur le thème. Les études envisagées, comme le rapport sur les performances économiques et sociales des SFD ou sur les nouveaux produits, n'ont pas été menées et aucune étude spécifique permettant d'améliorer la connaissance de la clientèle de la MF et des contraintes spécifiques qui pèsent sur la microfinance n'ont été menées.

Enfin, le cadre partenarial (Comité de pilotage, cadre de concertation des PTF) de mise en œuvre du PRESEM, aussi bien avec la partie nationale, qu'avec les autres PTF, na pas généré de dynamiques particulières au bénéfice du secteur de la MF. Une des raisons tient au retard dans l'appropriation du PRESEM par la partie nationale (le CP du PA/SNMF n'a traité le PRESEM comme partie intégrante de l'UTE, qu'à partir du deuxième trimestre 2010).

2.7.2 Conclusions des questions d'évaluation spécifiques

(i) Dans quelle mesure le Programme a-t-il été bien conçu et répond aux logiques d'intervention de UNCDF et du PNUD ainsi qu'aux priorités nationales ?

Le PRESEM est un Programme qui répond aux objectifs du millénaire de lutte contre la pauvreté en visant l'accès le plus large aux populations défavorisées à des services financiers adaptés et pérennes. Il s'inscrit en cohérence avec le plan d'action de la SNMF, auquel il apporte un appui à la mise en œuvre dans le cadre de sa composante 2, tandis que sa composante 1 qui vise spécifiquement l'extension des services financiers dans les régions Sud et Est du Burkina répond à l'objectif de la SNMF d'augmenter la portée dans les zones non desservies. L'approche sectorielle qui prévaut dans le cadre de la composante 2 répond à la stratégie de développement de la Finance inclusive du UNCDF en s'attachant à contribuer à atténuer les contraintes aux niveaux macro et méso pour rendre plus efficaces les appuis micro prodigués directement au niveau des SFD.

Programme défini avec ses propres procédures de mise en œuvre, situé avec pertinence hors du panier commun, le PRESEM relève cependant des mêmes instances de pilotage du PA/SNMF, contribuant à sa meilleure appropriation par la partie nationale, mais le rendant également plus vulnérable aux difficultés de fonctionnement de ces instances, telles qu'elles ont été relevées par les différents partenaires du PA/SNMF.

(ii) Dans quelle mesure l'approche de mise en œuvre du PRESEM a-t-elle contribué au développement des réglementations, politiques et stratégies dans le domaine de la finance inclusive ?

Le PRESEM a contribué à l'amélioration de la connaissance des textes de loi et Instructions relatives au nouveau cadre réglementaire, et à leur adoption par les SFD. Mais la mise en conformité des SFD à ce nouveau cadre reste encore difficile et la DMF peine encore à le faire appliquer pleinement. Un des obstacles majeurs étant lié à la qualité des systèmes d'information et de contrôle interne et à la gouvernance des SFD. Quoique pertinente, la question de la facilitation des prises de garanties pour sécuriser les portefeuilles des SFD n'a pas été approfondie par le PRESEM comme attendu.

(iii) Dans quelle mesure le PRESEM a-t-il contribué au renforcement des capacités institutionnelles des PSF, des PST et des Institutions Publiques ?

Au niveau du renforcement des capacités, les actions menées (formations, rating, plans d'affaires, ateliers) se sont avérées appropriées aux besoins des SFD y compris ceux du RCPB. Les modules CAPAF et la formation Boulder sont des formations spécialisées en microfinance, dont la conception correspond à l'évolution des besoins. On peut regretter les effets limités des interventions dans ce domaine : l'amélioration du professionnalisme des SFD suite aux formations (de type CAPAF) se heurte en général à l'absence d'accompagnement prévu pour la mise en œuvre des formations in situ (plan d'action de valorisation des acquis). Ce qui n'a pas

été le cas avec le RCPB, dont le volet d'accompagnement au renforcement des capacités a permis une traduction opérationnelle des formations.

Les ratings et les plans d'affaires financés, et l'obligation faite aux SFD directement financés par le PRESEM de se conformer aux exigences d'audit et de reporting à la DMF et au MIX constituent des actions qui concourent indéniablement à l'amélioration de la transparence dans le secteur. Mais les actions entreprises dans ce sens restent encore limitées.

Le faible niveau de réalisation d'études contribuant à une meilleure connaissance des contraintes de développement des SFD et de la clientèle de la microfinance est à regretter.

(iv) Dans quelle mesure le PRESEM a-t-il contribué à l'amélioration du marché de la finance inclusive et à l'accès durable aux services financiers viables et pérennes pour les populations à faible revenu ?

- **Dans quelle mesure le Fonds d'appui aux processus de mutation institutionnelle et de professionnalisation des SFD a-t-il contribué à l'amélioration du marché de la finance inclusive et à l'accès durable aux services financiers viables et pérennes pour les populations à faible revenu ?** Le Fonds d'appui aux processus de mutation institutionnelle et de professionnalisation des SFD a répondu aux besoins des SFD de façon non marginale, mais dans un contexte de grandes fragilités de ces SFD, des efforts supplémentaires d'assistance technique et de financements restent à fournir pour une amélioration significative des performances financières et de la portée des SFD. Les financements du Fonds se sont concentrés sur des efforts de consolidation des SFD plutôt que d'extension et de développement de nouvelles clientèles. Ceci reflète les besoins du secteur qui est en situation difficile, mais attention à ce que les « efforts de consolidation/restructuration » soient pérennes et ne privent pas de financements des SFD qui seraient en mesure de développer et de diversifier leur offre.

- **Dans quelle mesure la composante 1 du PRESEM a-t-elle contribué à l'amélioration du marché de la finance inclusive et à l'accès durable aux services financiers viables et pérennes pour les populations à faible revenu ?** La Composante 1 a contribué sensiblement à l'amélioration du marché de la finance inclusive dans les régions du Sud et de l'Est du Burkina démontrant l'efficacité d'un appui à un SFD présentant les capacités de professionnalisme et de pérennité pour augmenter la portée des services financiers à destination de clientèles ciblées. Les objectifs de portée ont été dépassés avec un ciblage efficace d'une population rurale habituellement exclue des services financiers, dont une part importante de femmes.

(v) Dans quelle mesure le PRESEM a-t-il pu contribuer à la pérennisation du secteur financier inclusif ?

La durabilité des actions entreprises dans le cadre du PRESEM et de leurs effets sur le secteur semble avoir été une préoccupation qui se retrouve dans les bonnes pratiques disséminées et mises en œuvre par le programme (contrats de performances, appel à la concurrence). Mais, le volume limité des montants engagés auprès des SFD, sur la courte durée du programme, ne peut être qu'un élément de contribution à leur pérennisation. Par ailleurs, la mauvaise situation

financière généralisée des SFD laisse des doutes certains sur la pérennisation du secteur, à ce stade.

Le programme d'extension des services financiers dans les régions sud et de l'Est (composante 1) donne des résultats encourageants en termes de portée. Il est mis en œuvre par une IMF, le RCPB, donnant des garanties de professionnalisme et de pérennité. Mais l'absence de plan d'affaires des caisses et de leur UC ne permet pas de mesurer les performances financières atteintes, et dans quelle mesure et dans quel terme le dispositif deviendra pérenne.

(vi) Dans quelle mesure la gestion du programme a-t-elle été efficace ?

La gestion du PRESEM est apparemment satisfaisante en termes de respect des procédures et des délais de décaissement. Le suivi des financements du PRESEM a été effectué de façon rapprochée, au bénéfice des SFD. Mais le reporting (rapports annuels du PRESEM, rapports trimestriels du RCPB) s'avère insuffisamment documenté et précis dans les réalisations des activités et les contraintes rencontrées. Le reporting du RCPB relève encore d'une logique de projet, sans information sur les performances financières des caisses financées. La mesure des effets des activités menées fait défaut. La qualité du suivi du PRESEM par le bureau régional reste peu mesurable. Un effort en termes de suivi-évaluation reste à fournir pour faciliter l'adaptation des programmes en cours de vie, leur flexibilité et réactivité aux évolutions de l'environnement tout en assurant la capitalisation sur les leçons tirées.

(vii) Dans quelle mesure le Gouvernement et les bailleurs de fonds ont-ils appuyé la mise en œuvre du PRESEM ?

La mise en œuvre du PRESEM s'est inscrite dans le cadre des instances de pilotage du PA/SNMF, et de ce fait était en partie tributaire des difficultés de fonctionnement de ces instances. Son positionnement hors du panier commun a cependant permis un bon niveau d'exécution du programme.

Le cadre de concertation des BdF de la MF n'a pas réussi à attirer d'autres financeurs dans le cadre du PA/SNMF pour des raisons d'efficacité de la mise en œuvre du PA/SNMF mais aussi pour des raisons de stratégies internes des BdF.

2.7.3 Recommandations

(i) L'ancrage institutionnel et le pilotage du programme

La mise en œuvre des programmes Finance Inclusive du PNUD/UNCDF par un expert spécialisé en microfinance est un atout qu'il est souhaitable de préserver, en maintenant sa double fonction de gestion financière et technique du programme. Dans le cas où le PRESEM maintient sa position hors du panier commun, la question posée est celle de l'ancrage institutionnel du PRESEM. Adopter les mêmes instances de pilotage que celles du PA/SNMF présente l'intérêt de favoriser l'appropriation nationale du programme. Mais dans les cas où ces instances ne fonctionnent pas correctement ou présentent des risques très probables de ne pas fonctionner correctement (pour des raisons de représentativité de leurs membres, de procédures inadéquates ou d'ancrage ministériel inapproprié), il pourrait être souhaitable de proposer la constitution d'un comité de pilotage ad hoc mais en relation avec le CP du PA/SNMF, faisant plus de place au secteur financier, en nombre de membres réduit et aux modalités de sessions

assouplies. Dans ce cas, concentrer les efforts du programme sur les appuis micro et le financement de formations et d'études sur le secteur paraîtrait plus approprié.

(ii) Les objectifs du PRESEM

- Les objectifs devraient rester limités afin de s'assurer de la maîtrise du programme, réalistes et à la mesure des montants mobilisés. Dans le contexte du secteur de la microfinance au Burkina Faso, il paraîtrait pertinent pour les 3 années à venir de maintenir la concentration des financements au niveau micro, en appuis aux SFD. Le fonds d'appui mis en place pourrait avoir 2 objectifs distincts sous-tendant des conditions d'éligibilité et des conditionnalités différentes : un objectif d'accompagner les IMF pérennes dans l'innovation et l'extension en termes de services financiers pour améliorer l'inclusivité et un objectif de contribuer à l'assainissement du secteur, en finançant les regroupements/fusions à potentiel et les mises sous administration provisoire (en étroite collaboration avec la DMF pour ce dernier objectif). Pour éviter les effets d'aubaine, le saupoudrage des financements est à éviter en concentrant les financements sur un nombre limité de SFD, dans la perspective d'en attendre des résultats significatifs.
- Les interventions au niveau méso et macro, pour les prochaines années pourraient s'inscrire dans les efforts d'assainissement du secteur qui seront probablement une priorité du nouveau PA de la SNMF, en accompagnant les initiatives de l'AP/SFD dans ce sens (ateliers à destination des petits SFD sur la fusion/regroupement ; formation sur les processus de regroupement/fusion et les étapes et expertises à mobiliser; recherche de partenariats, mesures pour la mise en application effective du code de déontologie avec sanctions graduelles) et en apportant des appuis complémentaires à la DMF pour faciliter le suivi des mises sous administration provisoires et des liquidations nécessaires.

(iii) En termes de procédures suivi-évaluation

- Rendre l'expert international responsable du suivi de l'exécution budgétaire du programme conformément au cadre du PTBA, en effectuant la synthèse des CDR PNUD et UNCDF à fréquence régulière.
- La contrainte dans la juxtaposition des procédures NEX et DEX, pourrait être allégée par une nette spécialisation des financements entre le PNUD et le UNCDF dans le cadre des PRODOC. C'est à dire qu'une répartition nette des financements entre le PNUD et le FENU pourrait être définie par Résultats attendus, par exemple.
- S'assurer que tout versement de subvention par le PRESEM soit assorti d'un contrat de performances, comme c'est déjà le cas avec les SFD, qui précise les résultats attendus du financement et en permette le suivi. Par exemple en cas de financement de l'AP/SFD ou d'autres prestataires.
- Veiller à la qualité du reporting de l'expert, afin que les rapports annuels fournissent les éléments d'appréciation concrets sur le niveau de réalisation des PTBA, sur les contraintes qui se sont imposées et sur les propositions d'ajustement du programme.

- Au moment de la conception du programme, identifier des indicateurs de résultats et d'impact mesurables basés sur le diagnostic préalable du secteur.
- Documenter systématiquement les missions de suivi du Bureau Régional afin de faire apparaître les acteurs rencontrés, les questions traitées et les recommandations formulées au Programme.