



# REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO (RDC)



## RAPPORT D’EVALUATION INDEPENDANTE A MI-PARCOURS PROGRAMME D’APPUI AU SECTEUR DE MICROFINANCE II REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO (PASMIF II RDC)



PAR

John Berry, consultant international, Chef de mission ;  
Irénée Okambawa, consultant international;  
Benjamin Ndonga, consultant national.

**Cette évaluation est indépendante et n’engage que ces auteurs**

## SOMMAIRE

I- INTRODUCTION .....	12
1.1- Objectifs de la mission .....	12
1.1.1- Objectif global .....	12
1.1.2- Objectifs spécifiques .....	12
1.2- Méthodologie de la mission.....	13
II- CONTEXTE DU PROGRAMME.....	15
2.1 CONTEXTE POLITIQUE .....	15
3.1- CONTEXTE ÉCONOMIQUE .....	16
3.2- EVOLUTION DU SECTEUR DE LA MICROFINANCE.....	17
III- PRÉSENTATION DU PROGRAMME.....	20
IV- LA PERTINENCE DU PROGRAMME.....	24
V- L’EFFECTIVITÉ DU PROGRAMME .....	28
VI- L’EFFICIENCE DU PROGRAMME .....	43
VII- LES IMPACTS.....	45
VIII- SUCCESS STORIES DE L’IMPACT DU PASMIF SUR LE TERRAIN .....	47
IX- LA PERENNITE DU PROGRAMME .....	48
X- LES DEDUCTIONS ET CONCLUSIONS.....	51
XI- RECOMMANDATIONS.....	55
XII- ANNEXES.....	59

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1: Evolution du secteur de la microfinance 2009-2011 .....	18
Tableau 2: Analyse SWOT du secteur de la microfinance en RDC .....	19
Tableau 3: Budget et sources de financement du PASMIF II .....	23
Tableau 4: Situation de l'atteinte des résultats du PASMIF II au 09/12/12 .....	28
Tableau 5: Situation de l'atteinte des objectifs spécifique du Prodoc.....	29
Tableau 6: Situation de l'atteinte des résultats au niveau macro .....	30
Tableau 7: Situation de l'atteinte des résultats au niveau méso.....	32
Tableau 8: Situation des décaissements des subventions à la fin du FPM I (9/2010) .....	34
Tableau 9: Situation des décaissement des prêts à la fin du FPM I (9/2010) .....	35
Tableau 10: Indicateurs globaux de suivi du FPM II .....	35
Tableau 11: Situation des prêts octroyés par le FPM II par partenaire .....	36
Tableau 12: Situation d'appui technique direct offerts par FPM II.....	38
Tableau 13: Etat d'exécution des formation certifiantes offertes par le FPM II.....	39
Tableau 14: Etat d'exécution des études de marché lancées par le FPM II .....	39
Tableau 15: Etat de réalisation des objectifs au niveau micro .....	40
Tableau 16: Exemples de différences dans les indicateurs du suivi PRODOC et ceux du PASMIF ....	42
Tableau 17: Etat de réalisation des objectifs de gestion du programme.....	43
Tableau 18: Taux de consommation par résultat 2011 et 2012.....	45

## SIGLES ET ABBREVIATIONS

ACDI	Agence canadienne du développement international
AFD	Agence française de développement
ASBL	Association sans but lucratif
ATR	Assistant Technique Régional
BCC	Banque centrale du Congo
BM	Banque mondiale
CGAP	Groupe Consultatif d'Assistance aux Pauvres
COOPEC	Coopérative d'Épargne et de Crédit
CP	Comité de Pilotage
DPP	Document de Programme de Pays
DSCR	Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
DSIF	Direction Supervision des Intermédiaires Financiers
FMI	Fonds Monétaire International
FPM	Fonds de Promotion Microfinance
GTM	Groupe de Travail en Microfinance
GTZ	Coopération allemande
IMF	Institution de Microfinance
INS	Institut National de la Statistique
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Coopération financière allemande)
MINIFIN	Ministère des Finances
MPME	Ministère des Petites et Moyennes Entreprises
OHADA	L'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMF	Opérateur de Microfinance
PAP	Programme d'Action Prioritaires
PASMIF	Programme d'appui au secteur de la microfinance
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSF	Prestataires de Service Financiers
PST	Prestataire de Services Techniques
RDC	République Démocratique du Congo
SARL	Société par Actions à Responsabilité Limitée
SFD	Système Financier Décentralisé, réunissant les OMF
SIG	Systèmes d'Information et de Gestion
SNMF	Stratégie Nationale de Microfinance
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
USAID	United States Agency for International Development

## AVANT PROPOS

Le présent document est une évaluation à mi-parcours commanditée par le Programme des Nations Unies du Développement/United Nations Capital Development Fund et élaborés à la demande de la Coopération suédoise (ASDI) en tant que partenaire privilégié du programme. Les termes de références ont été établis sur la base du document de projet (PRODOC) du PASMIF II entre le Gouvernement congolais, le PNUD et UNCDF et de l'accord de gestion entre le PNUD et l'ASDI.

Nous remercions infiniment tous les gestionnaires et employés du PNUD et UNCDF en RDC pour leur appui indisponible durant cette évaluations. Nos remerciements s'adressent aussi à tous les interlocuteurs du programme, y inclus les représentants du gouvernement, des prestataires de services congolais et internationaux et les clients/membres.

L'exécution de la mission s'est étendue du 26 novembre au 20 Décembre 2012.

Les propos tenus dans cette évaluation indépendante n'engagent que leurs auteurs.

## RESUME EXECUTIF

### Présentation de la mission

La présente mission est une mission d'évaluation à mi-parcours de la phase II du Programme d'Appui à la Microfinance en RDC (PASMIF II). La mission initiée conjointement par le PNUD et l'UNCDF s'est déroulée du 26 Novembre au 20 Décembre 2012 et a été exécutée par une équipe de trois évaluateurs, deux consultants internationaux et un consultant national.

La méthodologie adoptée pour l'exécution de la mission s'est conformée aux exigences des TDR qui ont précisé clairement à faire le bilan de l'exécution à mi-parcours du PASMIF II, à partir d'une analyse de la pertinence, de l'effectivité, de l'efficacité, de l'efficience, de l'impact et de la pérennité des activités du programme. L'analyse aux niveaux macro, méso et micro devrait aussi ressortir les forces, faiblesses, opportunités et menaces du programme et proposer des recommandations quant aux aspects devant être.

L'équipe d'évaluateurs a effectué des visites de terrain pour la collecte des informations dans les provinces de Kinshasa, Bandundu et du Bas Congo. Elle n'a pu se rendre dans les provinces du Nord et du Sud Kivu compte tenu de l'état de belligérance observé durant la période de l'évaluation. Toutefois, elle a pu collecter des informations auprès d'un échantillon d'acteurs de ces deux régions par téléphone et par mail. En sus de la revue documentaire, elle a fait des interviews et a collecté et analysé des informations auprès d'un échantillon représentatif des principaux acteurs impliqués dans le développement du secteur de la microfinance en RDC.

### Contexte du programme

L'environnement politique, économique et financier de la RDC a eu un effet important sur l'exécution du programme. Au plan politique, le pays a connu des perturbations importantes provoquées par les élections présidentielles de novembre 2011 et l'invasion de Goma par les rebelles du M23 en novembre 2012. Sur les plans économique et financier, la RDC a continué à bénéficier d'une certaine stabilité macro économique, en dépit des problèmes structurels d'infrastructure et de l'inégalité des revenus. L'inflation est maîtrisée et les indicateurs de croissance s'améliorent. Le secteur de la microfinance connaît un essor remarquable depuis le PASMIF I, qui se traduit par une augmentation importante du nombre d'IMF, COOPEC et banques. Des nouveaux acteurs internationaux s'intéressent davantage au secteur en y investissant. Toutefois, le nombre de PSF (164) et de clients (805.000) demeurent insuffisants pour un pays de 67 millions d'habitant.

### Présentation du programme

Le Programme d'Appui au Secteur de la Microfinance phase II (PASMIF II), prévue pour une période initiale 2010-2014, fait suite à l'exécution d'une première phase du programme qui a duré entre 2006 et 2009. Comme le précédent programme, le PASMIF II est le fruit d'une collaboration entre le Gouvernement de la RDC, le PNUD et l'UNCDF. Le budget total initial prévu pour le programme est de \$14 millions USD, avec des contributions de \$2 millions chacune PNUD et UNCDF et une contribution de \$5,5 de l'ASDI. La KFW et la

Banque Mondiale financent le programme en parallèle avec un montant de \$16.75 millions USD. Les fonds de PNUD et UNCDF sont destinés à financer seulement l'appui technique et les coûts opérationnels, tandis que les fonds des bailleurs en parallèle financent en sus des prêts.

L'objectif de développement du PASMIF II est de contribuer à la lutte contre la pauvreté et au développement économique et social des congolais les plus défavorisés par la promotion d'un secteur financier accessible à tous. Pour atteindre cet objectif, le PASMIF II a adopté, pour la mise en œuvre de ses activités, une stratégie à trois niveaux. Sur ces trois niveaux, les résultats attendus du programme sont :

- *Résultat 1* : Au niveau macro, le cadre économique, légal, réglementaire et institutionnel est amélioré et sécurisé ;
- *Résultat 2* : Au niveau méso, l'infrastructure technique et financière de la finance inclusive est renforcée ;
- *Résultat 3* : Au niveau micro, à travers le FPM/ASBL, les capacités du secteur sont renforcées pour offrir des produits et services diversifiés, par des PSF professionnelles, viables et pérennes, notamment dans les zones non couvertes ;
- *Résultat 4* : Une Unité de Gestion du Programme (UGP) est mise en place permettant une mise en œuvre concertée et harmonieuse des appuis au secteur.

Les bénéficiaires du programme sont les prestataires de services financiers, les institutions chargées de l'encadrement du secteur, les associations professionnelles et les prestataires locaux de services techniques.

### **La pertinence du programme**

Le Programme du PASMIF II est pertinent dans l'ensemble de ses objectifs et de son approche. Ses objectifs sont en phase avec les documents de stratégie et de programme du PNUD de lutte contre la pauvreté dans la réalisation des actions pour renforcer de la gouvernance et la paix, relancer les économies locales, accélérer la croissance et promouvoir l'emploi et réduire la vulnérabilité des populations. Ses stratégies sont aussi en ligne avec la politique institutionnelle de l'UNCDF de développer un environnement favorable et renforcer les capacités des prestataires de services financiers (PSF) afin de fournir des services appropriés aux pauvres. Le programme contribue à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et est en phase avec les orientations nationales et de la politique gouvernementale en matière de microfinance et d'autonomisation des plus pauvres.

L'approche stratégique du programme aux niveaux micro, méso et macro est pertinente au contexte congolais et pourrait répondre aux besoins des divers acteurs du secteur. Au niveau macro et méso le programme travaille avec une variété de partenaires, mais les appuis du programme au niveau micro dépendent d'un seul acteur, le FPM II, pour soutenir les PSF. La pertinence de cette approche a démontré ses limites dans son manque de capacité d'atteindre un grand nombre de PSF avec différents niveaux de capacité institutionnelle. Elle présente des risques significatifs pour l'atteinte des objectifs des bailleurs. L'approche d'intervention du FPM II peut être pertinente pour certains acteurs mieux structurés et plus performants du

secteur, mais est basée sur une logique de marché qui ne pourrait pas répondre suffisamment à la vision du programme de desservir les populations défavorisées.

### **Effectivité du programme**

A mi-parcours de son implémentation, le programme a noté de succès notables avec certaines activités et une partie des résultats du programme est atteint.

*Résultat 1 : Le cadre économique, légal, réglementaire et institutionnel harmonieux est amélioré et sécurisé – Plutôt atteint*

En dépit du fait que la Loi ne soit pas promulguée et que la Stratégie de la Microfinance ne soient pas adoptées, le programme a connu du succès dans son appui aux activités de la BCC. Parmi les activités notables de la BCC on note la vulgarisation du nouveau plan comptable, le renforcement des capacités techniques en supervision des cadres de la BCC, le contrôle plus régulier et plus efficace des PSF et la publication d'un rapport d'activités de la microfinance annuel.

*Résultat 2 : L'infrastructure technique et financière de la finance inclusive est renforcée – Peu atteint*

Les acteurs au niveau méso du secteur, tel que les PLST et associations, restent un point faible dans le secteur de la microfinance. Les appuis du programme sont appréciables, mais beaucoup reste à faire. Une des ces avancées est la mise en place de l'Association Professionnelle des Coopératives d'Epargne et de Crédit (APROCEC) en août 2012. L'association professionnelle des institutions de microfinance (ANIMF), reste embryonnaire et les deux associations évoluent de façon séparée. Egalement, le PASMIF a organisé une formation sur le contrôle externe des IMF au profit des cabinets d'audit du secteur et des études sur les organisations d'appui aux PSF et les Mutuelle de Solidarité (MUSO). Le FPM/ASBL s'est institutionnalisé et a reçu son agrément en janvier 2011. Il n'y a pas eu de progrès notables sur les autres objectifs du Prodoc au niveau méso, tel que la certification des formateurs nationaux et l'installation des PLST en provinces.

*Résultat 3 : Les capacités IMF professionnelles, viables et pérennes, sont renforcées pour offrir des produits et services diversifiés, notamment dans les zones non couvertes – Peu atteint*

Les trois objectifs du FPM II dans son appui aux PSF sont le renforcement institutionnel, l'extension horizontale et verticale des services de microfinance, la diversification et l'innovation des produits financiers. Il a enregistré plus de succès avec le premier objectif qu'avec les deux derniers.

Les activités du FPM II n'ont commencé qu'en janvier 2012, mais les impacts commencent à se faire sentir, surtout dans le renforcement des systèmes de gouvernance, de contrôle interne, d'audit et de gestion des PSF partenaires. Spécifiquement, le FPM II a soutenu l'amélioration de l'accès aux services financiers pour les PME, l'amélioration de la gouvernance, la professionnalisation de la gestion.

Le FPM II a approuvé un total de \$6,3 millions USD de prêts à 4 partenaires. Les premiers déboursements de \$3 million USD ont été versés à 2 banques. Le prêt moyen du FPM II est de \$1,5 millions USD avec un taux d'intérêt moyen de 8.29%. En plus, le FPM II a actuellement 8 partenaires d'appuis techniques directs avec un budget de \$1,2 million avec un moyen de \$150.000 USD. Grâce à l'appui technique du FPM II, deux nouveaux produits ont été développés.

Les prêts et les appuis du FPM II ont connu une forte concentration dans deux provinces, Kinshasa et Sud Kivu, où leurs deux Project Managers sont installés. Le FPM II a entrepris plusieurs études de marché dont l'étude de marché de Bandundu est disponible. Six cours de formation certifiante dans les grands métiers de microfinance ont aussi été offerts par le FPM II auxquelles 126 cadres de microfinance ont assisté.

*Résultat 4 : Une Unité de Gestion du Programme (UGP) est mise en place permettant une mise en œuvre concertée et harmonieuse des appuis au secteur – Moyennement atteint*

L'Unité de Gestion du Programme (UGP) est responsable pour les activités aux niveaux macro et méso et est gouverné par un Comité de pilotage (CP). Au niveau macro elle travaille étroitement avec la BCC et au niveau méso avec l'association des COOPEC et les PLST. Au niveau micro elle envoie un représentant au CA du FPM II. En plus, l'UGP joue un rôle important dans l'harmonisation des activités des acteurs du secteur. Elle organise des réunions de concertation et représente le programme auprès des bailleurs de fonds et du gouvernement. L'UGP a entrepris des études sur les institutions d'appuis à la microfinance sur les Mutuelles de Solidarité (MUSO) et gère un système de suivi simple.

### **L'efficacité et l'efficacités du programme**

L'efficacité du programme a été sensiblement réduite par les retards dans le démarrage des activités. Bien que le programme ait commencé en 2010, le recrutement de l'équipe de l'UGP et la finalisation des accords avec les partenaires ont été finalisés durant le second semestre 2011. Les décaissements des premières tranches de fonds, attendus en mars 2011, sont intervenus durant le mois d'août 2011. L'équipe de gestion du FPM II, en place depuis mai 2010, n'a pas effectivement commencé à gérer des appuis qu'en janvier 2012. Cela a eu une incidence sur la programmation des activités et entraîné un surcoût inutile.

Le PST du FPM II a choisi une stratégie d'efficacité dans la réduction de coûts et la sélection rigoureuse des partenaires qui à la fois pose l'efficacité de la portée réduite de ses appuis. En focalisant sur un nombre réduit de partenaires avec grand potentiel, le FPM II a opté pour une logique de marché, se posant sur des projets d'appui visés à promouvoir une responsabilisation efficace des partenaires et une réduction de dépendance. L'impact et l'efficacité de cette approche restent à voir.

L'UGP a pu effectivement attirer une contribution importante de plus de \$3 millions USD de la Suède. Elle a aussi pu intéresser l'Ambassade de Belgique au Programme qui a promis une contribution de 4.5 millions d'euros.

## Les impacts

Pour plusieurs raisons, il est prématuré de mesurer convenablement l'impact du programme à long terme. Mais néanmoins, certains changements peuvent être observés depuis le début de l'implémentation du programme en 2010.

Des multiples défis pour la mesure de l'impact du programme, le plus important est le retard observé dans l'installation du FPM et l'UGP et le commencement des activités. Il faut aussi souligner que le système de suivi des résultats du programme est focalisé sur les indicateurs de performance financière au détriment des les indicateurs impacts. En effet, peu constate qu'il y a peu d'indicateurs d'impact sur les femmes et aucun indicateur de performance sociale n'est actuellement disponible. Jusqu'à la fin de 2012, aucune étude approfondie d'impact du programme, ni enquête de référence, n'a été effectuée par le PASMIF ou ses partenaires.

L'impact du programme est plus visible au niveau macro. Les appuis du programme à la BCC ont commencé à avoir des effets positifs dans le secteur et le programme a clairement aidé la BCC à mieux jouer son rôle du contrôle du secteur. La vulgarisation du nouveau plan comptable, l'augmentation des missions de contrôle dans les provinces et la formation de ses cadres ont renforcé la capacité de la BCC et son rôle dans le secteur.

Au niveau méso, les appuis du programme ont aidé l'association professionnelle l'APROCEC à commencer ses premières activités, faire la rédaction de ses statuts et règlements et organiser son Assemblée Générale Constitutive. Avec l'appui du PASMIF, l'association a aussi adopté un premier plan d'actions visant la représentation des intérêts de ses membres, la collecte et la diffusion des informations et la professionnalisation du secteur. L'impact de l'appui du programme dans la formation des PLST est moins visible pour l'instant et se mesurera que dans les prochaines années.

Les activités du FPM II au niveau micro n'ont commencé effectivement qu'en janvier 2012, mais certains effets ont commencé à être visibles. En outre, l'accès au financement pour les PME et la gouvernance et gestion des PSF appuyées sont considérablement améliorés et grâce aux appuis du FPM. Des cadres des PSF ont aussi reçu des formations professionnelles qui ont augmenté leur capacité technique.

## La pérennité du programme

La pérennité des actions et résultats du PASMIF II se mesure dans la durabilité des institutions et des capacités que le programme a créées. Un objectif important du programme a été avec l'institutionnalisation du FPM et de l'APROCEC comme une ASBL. La structure légalement indépendante de ces institutions assure leur capacité d'exercer les activités pour une durée indéterminée, même après la clôture du PASMIF II. L'approche d'assistance projet du FPM par des appuis spécifiques pour une durée limitée, vise également l'autonomisation et pérennisation de la capacité de ses partenaires dans le temps. Le nombre de partenaires limités du FPM et leur concentration dans les grandes villes laissent poser le problème de l'atteindre les populations défavorisées dans les milieux ruraux.

Les actions du programme au niveau macro avec la vulgarisation des instructions et textes réglementaires aux PFS promet d'avoir un impact sur le secteur à long terme ainsi que le renforcement des capacités de la BCC. Il est à remarquer que la promulgation toujours attendue de la Loi et l'adoption de la Stratégie Nationale de la Microfinance pourraient avoir un impact permanent sur le secteur.

La pérennité de l'impact de la formation des agents des PLST par le PASMIF II et des cadres des PSF par le FPM dépendra de l'autosuffisance de leurs institutions et de la croissance du marché pour leurs services. Les appuis techniques aux banques pour le « downscaling » ont déjà démontré leur pérennité potentielle dans l'offre des prêts aux PME.

### **Recommandations**

La mission souligne que la relecture du Prodoc s'impose afin de redéfinir la stratégie de mise en œuvre et d'actualiser la planification des activités du PASMIF II, pour que ses objectifs soient atteints à la fin de la période d'exécution du programme. Elle suggère les recommandations suivantes à chaque niveau.

#### Macro

- L'UGP devra s'engager dans le lobbying pour la promulgation de la Loi de la Microfinance;
- La collaboration du PASMIF avec la BCC devrait être poursuivie, même étendue;

#### Méso

- Des appuis conséquents devront être fournis aux deux associations professionnelles;
- Le PASMIF II devra renforcer les PLST et le développement du marché pour les services;

#### Micro

- Une responsabilité doit être accordée à l'UGP dans les appuis directs au niveau micro;
- Des études devraient être faites pour préciser les conditions d'intervention au niveau micro et développement de nouveaux produits tels que la formation, l'appui technique et les subventions;
- Le rôle crucial des ATR dans le suivi de proximité doit être revue;
- Les engagements du FPM I à l'égard des OMF doivent être respectés;
- La représentation de l'UGP au Conseil d'Administration du FPM doit être revue et il est impérieux de prendre en compte les priorités du PNUD/UNCDF;

#### L'UGP

- L'UGP devrait promouvoir les services aux femmes et aux jeunes, et dans les zones rurales, et veiller à la performance sociale;
- L'UGP devra augmenter sa capacité de suivi évaluation et de gestion des connaissances;
- Des études devraient être faites pour mesurer et systématiser les indicateurs d'impact;
- L'UGP devra assurer une meilleure articulation de ses actions avec les différents acteurs du secteur.

## I- INTRODUCTION

La présente mission est une évaluation à mi-parcours commanditée par le PNUD/UNCDF. Elle se situe bien à la période charnière qui permet d'apprécier les résultats produits par le programme afin de mieux orienter la poursuite activités futures.

Une équipe de trois consultants a été retenue pour sa réalisation. Elle est composée de :

- John Berry, consultant international, Chef de mission ;
- Irénée Okambawa, consultant international;
- Benjamin Ndonga, consultant national.

Le point focal de la mission est Béatrice Tshidibi, Chargé du suivi évaluation du PNUD RDC.

### 1.1- Objectifs de la mission

#### 1.1.1- Objectif global

L'évaluation est destinée à faire le bilan de l'exécution à mi-parcours du PASMIF II (pour la période allant du 19/11/10 au 30/09/12) en dégagant les atouts et contraintes, à travers une analyse de la pertinence, l'effectivité, l'efficacité, l'efficience, et l'impact du programme sur les bénéficiaires, avec un accent sur les femmes, ainsi que la durabilité et la viabilité.

#### 1.1.2- Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques et la structure de cette évaluation suivent le cadre logique d'évaluation du PNUD. Son contenu se base sur une compréhension du contexte du programme, de ses objectifs, de sa stratégie d'implémentation et de ses résultats au niveau macro, méso et micro et une analyse SWOT (Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats). Spécifiquement, la mission a évalué :

- *La pertinence* du programme au moment de sa formulation et à l'heure actuelle, au regard des:
  - Principes clés de la réduction de la pauvreté définis par le PNUD et UNCDF ;
  - Objectifs et instruments d'intervention du PASMIF II ;
  - Besoins des bénéficiaires directs et indirects ;
  - Besoins du secteur de la microfinance ;
  - Objectif global du PNUD et UNCDF en matière d'inclusion financière.
- *L'effectivité* des résultats de la mise en œuvre du programme, en comparant les résultats obtenus aux résultats attendus et aux ressources utilisées, identifiant les obstacles éventuels à la bonne mise en œuvre du programme et à la réalisation à terme de ses objectifs ou, au contraire, les aspects qui l'ont facilitée.
- *L'impact* du programme notamment en termes de : (i) investissement dans la mise en place d'un cadre légal adéquat pour le développement du secteur de la

- microfinance, (ii) renforcement des capacités des acteurs et partenaires du secteur (iii) investissement direct au niveau des prestataires de services financiers (banques, IMF, COOPEC) de la RDC
- *L'efficacité et efficacie* en appréciant le degré de réalisation des objectifs du programme synthétisés dans le cadre logique du PRODOC, ainsi que ses éventuels effets non attendus (positifs/négatifs). Le programme est-il le moyen le plus efficace pour atteindre les objectifs? Les résultats obtenus coïncident-ils avec les résultats attendus?
  - *La pérennité* de l'impact et la durabilité des actions entreprises par le programme.

Cette évaluation est destinée à servir non seulement le PNUD qui l'a financé, mais également aux partenaires actuels et éventuels du programme, entre autre l'UNCDF, la ASDI et le gouvernement de la RDC et l'Ambassade de Belgique. Les prestataires de services tel que le Fonds de Promotion de la Microfinance (FPM II), les bénéficiaires du programme tel que les Prestataires de Services Financières (PSF) et Prestataires Local de Services Techniques (PLST) et les acteurs du secteur tel que le Fonds National de la Microfinance (FNM) sont aussi impliqués dans les résultats de cette évaluation. Il est attendu que l'évaluation servira non seulement comme un document de réflexion, mais aussi comme une justification pour les des ajustements de trajectoire dans l'implémentation de la deuxième partie du PASMIF II.

## 1.2- Méthodologie de la mission

L'approche méthodologique de l'évaluation a été basée sur les objectifs général et spécifiques et la méthodologie détaillée dans les Termes de Référence du PNUD, aussi bien que le « Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation » du PNUD.

La méthodologie adoptée pour l'exécution de la présente mission a adapté les éléments classiques de l'évaluation aux besoins spécifiques du PNUD et au contexte congolais. Cette approche a procédé à :

- L'appropriation des résultats et recommandations issus de l'évaluation finale de la première phase du PASMIF I datée du décembre 2009 ;
- Identification des domaines prioritaires, des différents axes d'orientation stratégiques, des objectifs de chaque pilier, des résultats attendus, des stratégies et moyens mis à disposition pour la réalisation des objectifs du PASMIF II et la consolidation des acquis du PASMIF I ;
- L'appréciation des résultats atteints par le programme conjoint en rapport avec les objectifs définis lors de la formulation du programme ;
- L'évaluation de la qualité des actions du programme conjoint et sa contribution à la mise en place d'un environnement favorable à l'inclusion financière, au renforcement des capacités et la promotion du genre. Son impact sur

- l'appropriation des actions par la Banque Centrale, les Associations professionnelles, le FPM et les prestataires de services financiers partenaires ;
- L'identification des problèmes (d'ordre institutionnel, administratif, organisationnel, etc.) et des contraintes à la mise en œuvre du programme ;
  - L'émission des recommandations quant aux aspects devant être améliorés afin d'atteindre les résultats attendus et renforcer le programme ;
  - L'exploration de manière créative, pour les appuis au niveau méso et micro, des différentes approches qui permettront d'atteindre la situation souhaitée, en vue de sélectionner la stratégie la plus appropriée.

Le schéma général de la méthodologie a comporté trois phases successives mais complémentaires qui ont permis d'atteindre les objectifs assignés à la mission et de couvrir l'ensemble des volets des termes de référence :

- Phase 1 - Démarrage de la mission ;
- Phase 2 - Mission de terrain ;
- Phase 3 - Analyse des résultats et rédaction des rapports provisoires et du rapport final.

Les sources de données de l'évaluation incluent les documents, les interviews sur le terrain et la recherche de base virtuelle. Les documents, rapports, tableaux et analyses, consultés venaient de diverses sources internes et externes, y inclus les documents du projet du PNUD, UNCDF et PASMIF, les documents produit par les partenaires et prestataires de services (ex. BCC, FPM, APROCEC, etc.). Les interviews ont été effectuées avec un échantillon représentatif des parties prenantes du projet aux niveaux macro, méso et micro. Les sources d'informations réputées telle que la Portail de la Microfinance et le MIX Market ont aussi été consultées.

L'échantillon retenu pour la présente évaluation est constitué d'entités représentatives des principaux acteurs du secteur. L'échantillonnage a été effectué sur des critères de choix bien définis qui ont permis de tenir compte de l'ensemble des acteurs intervenant dans le secteur au niveau macro, méso et micro. Cet échantillon comporte 30 acteurs du secteur représentant :

- Les bailleurs de fonds ;
- Le gouvernement ;
- La BCC ;
- Les associations professionnelles ;
- Les PSF partenaires actuels et anciens du FPM ;
- Les PSF anciens partenaires du FPM ;
- Les clients des IMF et COOPEC ;
- Les membres des MUSO.

Pour mieux organiser la collecte des données sur le terrain, des questionnaires et guides d'entretien ont été élaborés pour les différentes catégories d'acteurs

interviewées, tel que les bailleurs de fonds, la BCC, le FPM II, les PSF et leurs clients sur le terrain et les PLST. Des questionnaires sur les données de performance des PSF ont été distribués aux PSF partenaires et non partenaires du FPM.

Les interviews individuelles et les focus group ont été organisés lors de visites sur le terrain. Il faut préciser que les visites de terrain ont été effectuées dans la ville province de Kinshasa et dans les provinces du Bandundu et du Bas Congo. La mission n'a pu se rendre dans les provinces du Nord Kivu et du Sud Kivu pour des raisons de sécurité. Toutefois, des entretiens téléphoniques et des questionnaires échangés par mail ont permis de collecter des informations auprès des acteurs retenus dans ces provinces.

## **II- CONTEXTE DU PROGRAMME**

### **2.1 CONTEXTE POLITIQUE**

Située au cœur de l'Afrique, la République Démocratique du Congo est un vaste pays à la fois riche en matières premières mais avec une population extrêmement pauvre. Plein de potentiel, la RDC dispose tout de même des atouts pour son relèvement et cherche des moyens pour les focaliser sur le développement du pays. Avec ses 2.345.409 km<sup>2</sup> la RDC est le 11<sup>ème</sup> Etat du monde par sa taille et l'un des pays les plus pauvres du monde, avec des inégalités très marquées malgré ses multiples et diverses richesses. Cette situation s'explique surtout par les différents conflits aux effets dévastateurs qu'a connus le pays depuis son indépendance en 1960.

La RDC émerge de plus de 15 années de guerre, de désordres civils, d'inflation vertigineuse et de crises économiques. Depuis les élections historiques sous l'égide de la communauté internationale en 2006, un ordre démocratique est en marche avec un vaste programme de redressement du pays à plusieurs axes. On note une accalmie générale dans le pays, à l'exception de la partie Est du pays qui demeure une zone instable où les tensions perdurent. A la sortie de cette crise, la RDC est entrée, depuis les dernières dix, dans une période de croissance économique vigoureuse mais inégale.

A la fois, cette croissance a été freinée par un manque d'infrastructures, un environnement d'exploitation difficile et la corruption systémique qui ont considérablement réduit la production nationale. Les guerres périodiques ont entraîné la mort de plus de 5 millions de personnes et provoqué la fuite ou la réduction des activités des opérateurs économiques étrangers en raison de l'incertitude quant à l'issue du conflit.

La réalisation des activités du PASMIF II durant la première moitié de sa période d'exécution s'est déroulée dans un environnement marqué par les événements politiques significatifs suivants :

- L'organisation des élections présidentielle et législatives à la fin du mois de novembre 2011, suivies par des contestations qui ont empoisonné la vie sociopolitique durant les premiers mois du 2012;
- La suppression de la dette extérieure de la RDC en 2010 et la levée d'un embargo des institutions internationales qui a duré plus de vingt ans ;
- L'organisation du 14ème sommet de la francophonie en octobre 2012, qui a drainé plus de 5.000 visiteurs dans la capitale, et a marqué un signal fort pour beaucoup d'investisseurs qui ont vu en cela un signe de fréquentabilité du pays ;
- La déstabilisation de la partie est de la RDC par le mouvement M23 a porté préjudice aux activités économique et de la microfinance ;
- La nomination du Ministère des Finances comme tutelle du PASMIF II (la tutelle était au préalable assurée par le Ministère des Petites et Moyennes Entreprise).

### 3.1- CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Bien que les citoyens de la RDC soient parmi les plus pauvres du monde, la RDC est considérée comme le pays le plus riche au monde en ce qui concerne les ressources naturelles. En 2008, la RDC a eu la double distinction d'être classé comme le pays le plus pauvre du monde, avec un PIB réel par habitant de US \$ 95, et classé 178ème sur 183 pays pour son environnement d'affaires dans le rapport « Doing Business » publié par la Banque Mondiale. A la fois, ses gisements inexploités de matières premières minérales sont estimés être une valeur de plus de US \$ 24 milliards de dollars, rend la RDC un des pays le plus riche du monde.

La situation socio-économique est caractérisée par une pauvreté généralisée affectant plus de 70% de la population. L'agriculture emploie plus de 71% de la population totale, mais malgré le potentiel agricole du pays avec près de 80 millions d'hectares de terres arables, seulement 10% de cette superficie est en cours d'exploitation et 73% de la population reste constamment affectée par l'insécurité alimentaire. Le réseau routier ne comprend que 2.500 kilomètres de routes bitumées, pour la plupart en mauvais état, et on estime que seulement 5 % de la population reçoit l'électricité.

La RDC a retrouvé une situation macroéconomique relativement stable à la suite de la relance du dialogue avec les institutions financières internationales et la mise en œuvre subséquente des programmes de stabilisation économique. La croissance du PIB en 2012 a atteint 5,1%, contre 2,8% en 2009. L'inflation a considérablement diminué de

53,4% en 2009 à 15,1% en 2012. La stabilité relative du taux de change de \$1 USD à FC 910 a marqué la fin d'une période d'une dizaine d'année quand la parité monétaire FC/USD a été très instable. Le franc congolais est en baisse de 1,38% contre le dollar en 2012 par rapport à une déchéance de 29,2% en 2009.

L'atteinte du point d'achèvement de l'initiative des pays pauvres très endettés en juillet 2010, sanctionnée par l'annulation d'environ 90% de sa dette extérieure, constitue un atout majeur pour l'amélioration de la situation économique.

La Banque Centrale du Congo (BCC) a réussi à renforcer le cadre juridique du système financier. Le taux de bancarisation est en pleine croissance, passant de 1% en 2008 à 3,5 % en 2012. Il faut souligner que l'adhésion officielle, en juillet 2012, de la RDC à l'OHADA favorisera l'amélioration du climat des affaires. A la fois, beaucoup d'infrastructures économiques ont été construites ou réparées entre 2010 et 2012.

### **3.2- EVOLUTION DU SECTEUR DE LA MICROFINANCE**

Le secteur financier congolais, y inclus la microfinance, reste relativement peu développé et la vaste majorité des citoyens congolais est non ou sous bancarisée. Dans un pays de plus de 67 millions d'habitants, il y a seulement environs 350.000 comptes bancaires et 805.000 comptes chez des PSF de microfinance. Avec un taux de la population économiquement active de 48%, on estime donc un marché non desservi de plus que 30 millions d'adultes.

Ce potentiel de croissance dépasse de loin la capacité des acteurs du secteur de répondre à la demande des services financiers. Les grandes tendances du secteur sont marquées par un grand nombre de PSF peu profitables (seulement 70 sur 166, ou 43%, ont des résultats net positifs) et peu de PSF très profitable (seulement 3 PSF, ou 2% ont un résultat net supérieur à \$100.000 USD). Toutefois, le nombre de comptes ouverts par les Institutions du Système Financier Décentralisé a représenté 67,5 % de l'ensemble des comptes du système financier congolais. Le secteur est aussi marqué par une forte concentration des services financiers dans les milieux urbains de trois provinces (77% des PSF et 89% des comptes sont dans les provinces de Kinshasa, Nord et Sud Kivu). Depuis sa naissance, le secteur a été dominé par les COOPEC, qui représente actuellement 81% des PSF dans le pays.

Néanmoins, le secteur est en pleine croissance. Le marché financier est actuellement composé de 20 banques ; en 2007 seulement la moitié de ces banques existait. Il y a également 19 IMF et 145 coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) pour un total de 164 PSF de microfinance, qui représente une croissance de presque 15% entre 2010 et 2011. Le nombre d'utilisateurs des services de microfinance a aussi augmenté de

presque 13% à 805.000 clients en 2011. L'encours d'épargne a marqué une croissance de presque 23% à \$124 millions USD et l'encours de crédit en croissance et 15% à \$79 millions USD. En dépit de ces progrès impressionnants, la confiance de la population dans le secteur financier n'a pas encore totalement récupéré après 15 ans de guerre civile.

Le tableau ci-dessous donne l'évolution de quelques indicateurs du secteur de microfinance sur la période 2009-2011.

**Tableau 1: Evolution du secteur de la microfinance 2009-2011**

<b>Indicateurs</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Nombre de PSF	112	143	164
Nombre d'utilisateurs des PSF	559.438	713.900	805.750
Pourcentage de femmes bénéficiaires		70%	68%
Encours d'épargne	67.248.671	101.707.291	124.676.994
Encours de crédit en \$US	49.791.848	68.921.703	79.296.439

Source : Rapport d'activités de la microfinance de la BCC, 2011.

Le développement et l'encadrement de la microfinance ont été préalablement confiés, par décret présidentiel, au Ministère des Petites et Moyennes Entreprises (MPME), avant d'être confiés au Ministère des Finances. La surveillance et la réglementation du secteur sont la responsabilité de la BCC qui a qualité d'agrée et de réguler les activités des institutions de microfinance.

Depuis la conception du PASMIF I en 2004, le secteur de la microfinance en RDC a beaucoup évolué. On a enregistré ces 5 dernières années, l'arrivée de nouveaux acteurs (ProCrédit, Advans Banque, Opportunity International), une expansion des activités vers les marchés peu desservis (tel que les provinces de Katanga et Bandundu), et la pratique du « downscaling » par certaines banques (BIC, BIAC, Ecobank et TMB).

La création du Fonds National de Microfinance (FNM) par le gouvernement démontre son intérêt plus accru pour le secteur de la microfinance. Le FNM a été créé par le durant la période des élections présidentielles de 2012 avec objectif d'offrir des services financiers directs aux microentrepreneurs et des refinancements aux Institutions de Microfinance (IMF). Il n'a pas encore pleinement pris fonction.

Comme la RDC même, le secteur de la microfinance congolais à un potentiel énorme, mais fait face aux obstacles importants. Les forces, faiblesse, opportunités et menaces du secteur sont résumées dans le tableau suivant.

**Tableau 2: Analyse SWOT du secteur de la microfinance en RDC**

<b>FORCES</b>	<b>OPPORTUNITES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situation politique et économique en cours de stabilisation</li> <li>• Existence d'une Sous-Direction de la Microfinance à la BCC</li> <li>• Présence de bailleurs de fonds engagés pour la microfinance</li> <li>• Existence de cadres de concertations (Comite de Pilotage du PASMIF, Groupe des Partenaires Technique et Financier)</li> <li>• Existence du FPM II chargé de renforcer les PSF et d'appuyer la professionnalisation du secteur</li> <li>• Existence d'un noyau de PSF internationales et nationales performantes</li> <li>• Arrivée des nouveaux acteurs internationaux importants dans le secteur (Advans Banque, Opportunity, Oxus)</li> <li>• Bonne collaboration avec les autorités de tutelles et de supervision (Etat, BCC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un secteur informel en plein essor (70% de l'économie nationale évolue dans l'informel)</li> <li>• Demande importante de services financiers par la population</li> <li>• Economie faiblement bancarisée</li> <li>• Intérêt du gouvernement dans le développement du secteur</li> <li>• Niveau de supervision de la BCC en croissance</li> <li>• L'adhésion à la loi OHADA en juillet 2012</li> <li>• Poursuite de la mise en place d'un cadre légal et réglementaire</li> <li>• Intérêt de plus en plus croissant des bailleurs de fonds au secteur de la microfinance en RDC</li> <li>• Création de deux associations professionnelle (APROCEC, ANIMF)</li> <li>• Existence des PSF avec un potentiel de développement sûr</li> <li>• Potentialité de développement des nouveaux produits (mobile banking, crédit filière, etc.)</li> </ul>
<b>FAIBLESSES</b>	<b>MENACES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégie nationale de microfinance non encore approuvée</li> <li>• Loi sur les IMF non encore promulguée</li> <li>• Forte concentration des PSF à Kinshasa, Nord et Sud</li> <li>• Concentrations des points de services dans les milieux urbains</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'instabilité politique accrue dans quelques régions</li> <li>• Cadre légal et réglementaire insuffisant</li> <li>• Environnement d'affaires peu salubre</li> <li>• Difficultés dans la coordination des activités due à la taille du pays et de l'état de l'infrastructure de communication et des transports</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faible articulation entre les secteurs financière formelle et informelle</li> <li>• Faible capacité des Prestataires Locaux de Service Technique</li> <li>• Offre timide et peu importante, non diversifiée et niveau d'adaptation faible</li> <li>• Capacité institutionnelle des PSF limitée en générale</li> <li>• Manque de main-d'œuvre qualifiée</li> <li>• Mauvaise perception de la mission du FPM par certains acteurs</li> <li>• Délais dans le processus de financement du PASMIF II</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion du portefeuille très hasardeuse et un portefeuille à risque élevé</li> <li>• Faible niveau d'application des bonnes pratiques de la microfinance</li> <li>• Faible niveau de capacité humaine et institutionnelle dans la microfinance</li> <li>• Divergences dans les stratégies et intérêts des bailleurs</li> </ul>
---	---

Source : Mission d'évaluation.

### III- PRÉSENTATION DU PROGRAMME

Le Programme d'Appui au Secteur de la Microfinance phase II est une initiative du Gouvernement de la RDC, du PNUD et de l'UNCDF, et fait suite à l'exécution du Programme d'Appui au Secteur de la Microfinance phase I, durant la période 2006-2009. Le document de programme du PASMIF II a été signé par le Gouvernement de la RDC, le PNUD et l'UNCDF pour couvrir la période initiale 2010-2014.

L'objectif de développement du PASMIF II est de contribuer, à travers la promotion d'un secteur financier inclusif, à la lutte contre la pauvreté et au développement économique et social des congolais les plus défavorisés tant en milieu rural qu'en milieu urbain, par la promotion d'un secteur financier accessible à tous.

Compte tenu des résultats positifs du PASMIF I, mis en évidence notamment par l'évaluation finale de sa première phase, il s'est avéré nécessaire de préserver et de consolider les acquis du programme pour continuer le renforcement du secteur de la microfinance en vue d'une plus grande inclusion financière, surtout des populations défavorisées. De façon spécifique, le rapport d'évaluation du PASMIF I a insisté sur la nécessité de :

- Responsabiliser des institutions nationales pour l'exécution du projet ;
- Appuyer la coordination et le suivi de la réalisation du plan d'action de la SNMF ;
- Appuyer la BCC à vulgariser la réglementation renouvelée ;
- Susciter la mise en place d'associations professionnelles rapidement viables ;
- Prévoir un plan de transfert des compétences à tous les niveaux ;
- Assurer une meilleure coordination du programme ;

- Poursuivre les actions d'appui institutionnelles aux PSF, notamment les faitières ;
- Procéder à l'institutionnalisation du FPM ;
- Revisiter le fonctionnement du Comité d'Investissement du FPM ;
- Mettre en place une stratégie spécifique pour atteindre les clients défavorisés notamment en milieu rural ;
- Couvrir toutes les provinces du pays, en particulier en appuyant les PSF à se déployer en milieu rural.

Pour atteindre ses objectifs, le PASMIF II aura une couverture nationale et mettra en œuvre ses appuis aux trois niveaux du secteur :

- *Niveau Macro* : l'amélioration du cadre légal et réglementaire et institutionnel en vue d'un développement harmonieux et sécurisé du secteur de la microfinance ;
- *Niveau Méso* : le renforcement des capacités et le développement de l'infrastructure financière, incluant la structuration de la profession afin de soutenir la pérennité des services financiers accessibles au plus grand nombre ;
- *Niveau Micro* : l'offre de produits et services financiers diversifiés et en expansion grâce à la création et/ou le développement d'IMF et COOPEC professionnelles, viables et pérennes, notamment en faveur des femmes et dans les zones non couvertes en particulier en milieu rural.

Les bénéficiaires du programme sont les prestataires de services financiers desservant les populations pauvres et à faibles revenus, notamment les populations défavorisées dans les zones rurales non couvertes ou insuffisamment couvertes. Les autres bénéficiaires sont les institutions chargées de l'encadrement du secteur (Ministère de la Finance, Banque Centrale du Congo, Ministère des Petits et Moyens Entreprises, Conseil National de la Microfinance), et les associations professionnelles et prestataires locaux de services techniques.

Les principaux résultats attendus du programme sont :

- *Résultat 1* : Au niveau macro, le cadre économique, légal, réglementaire et institutionnel harmonieux est amélioré et sécurisé ;
- *Résultat 2* : Au niveau méso, l'infrastructure technique et financière de la finance inclusive est renforcée ;
- *Résultat 3* : Au niveau micro, à travers le FPM/ASBL et une articulation avec les banques commerciales, les capacités du secteur sont renforcées pour offrir des produits et services diversifiés, notamment pour les femmes et les jeunes, par la création et/ou le développement de PSF professionnels, viables et pérennes, notamment dans les zones non couvertes en particulier en milieu rural ;
- *Résultat 4* : Une Unité de Gestion du Programme (UGP) est mise en place permettant une mise en œuvre concertée et harmonieuse des appuis au secteur.

De façon spécifique, au terme des quatre années d'exécution du programme, les résultats suivants sont attendus :

- Une plus grande portée des PSF bénéficiaires des appuis du PASMIF pouvant atteindre le double celle de la phase I (environ un million de clients) dont 50% de femmes ;
- Qu'au moins 70% des PSF appuyés aient atteint leur autosuffisance opérationnelle ;
- Une amplification des innovations financières de la première phase sur l'étendue du territoire national ;
- Un renforcement accru des capacités des acteurs du niveau méso et macro ;
- Une actualisation de la Stratégie Nationale de Microfinance (SNMF) et un soutien à l'élaboration d'une stratégie nationale de financement des micro et petites entreprises ;
- Une coordination du secteur mieux assurée ;
- Un appui soutenu du plan d'action de la Banque Centrale de la RD Congo visant notamment la réglementation, la supervision et l'information sur le secteur.

**Les évènements clés dans le déroulement du programme sont :**

- La signature du PRODOC par les représentants du Gouvernement, du PNUD et de l'UNCDF durant la période de novembre 2011 à janvier 2012 ;
- La mise en place de l'UGP en septembre 2011 ;
- Le recrutement du Prestataire de Service Technique (PST) au commencement de 2010 ;
- La mise en place du PST en juin 2010 ;
- L'institutionnalisation du FPM en ASBL en janvier 2011 ;
- Le début effectif et normal des activités du FPM en janvier 2012.

Le budget total initial du programme est de \$ 14 millions USD avec pour sources de financement:

**Tableau 3: Budget et sources de financement du PASMIF II**

Financement conjoint au PASMIF		Financement en parallèle au FPM	
PNUD	\$2.000.000	KfW	7.500.000 euros
UNCDF	\$2.000.000	Banque Mondiale	\$7.000.000 USD
ASDI	\$4.460.000		
à mobiliser	\$5.540.000		
<b>TOTAL</b>	<b>\$14.000.000</b>		<b>\$16.750.000</b>

Source : Prodoc Programme d'Appui au Secteur de le Microfinance : Phase II (PASMIF II : 2012 – 2014).

Le PNUD et le FENU œuvrent pour la mobilisation de ressources additionnelles auprès d'autres bailleurs (l'Ambassade de Belgique<sup>1</sup>, l'USAID et l'Ambassade d'Espagne).

Les ressources mobilisées sont destinées au financement de l'assistance technique et financière, et du portefeuille de prêt. Les financements du PNUD et de l'UNCDF sont destinés à 100% à soutenir les activités d'appuis techniques du FPM II et couvrent 40% des coûts opérationnels du FPM II. Les apports de la KfW et de la Banque Mondiale sont destinés, respectivement à 25% et 35%, à soutenir les appuis techniques et frais opérationnels du FPM II, avec la majorité de leur fonds consacré au financement du portefeuille de prêts.

## **PROBLEMES ET CONTRAINTES DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME**

Le PASMIF II a noté des problèmes et contraintes institutionnels, administratifs et organisationnels qui, dans leur ensemble, ont eu un impact sur la performance du programme et la réalisation de ses objectifs. Certains de ces problèmes étaient exogènes au programme, mais le plupart sont le résultat des choix ou actions internes.

Certains événements au niveau national ont affecté l'implémentation, y inclus :

- La non promulgation de la Loi et la Stratégie de la Microfinance ;
- Les perturbations provoquées par les élections ;
- La déstabilisation de l'est du pays par l'invasion du M23.

Des contraintes institutionnelles ont créer des obstacles à son implémentation, tel que :

<sup>1</sup>Les discussions sont très avancées avec l'Ambassade de Belgique.

- L'orientation du FPM II vers les partenaires plus sophistiqués et plus urbanisés risque de détourner le programme du focus sur les populations défavorisées et le limité l'impact de ses activités à une petite minorité des PSF et banques ;
- Le changement brusque de stratégie du FPM II vers une approche de marché a créé des malentendus et des frustrations au niveau de beaucoup d'acteurs dans le secteur ;
- La focalisation des appuis du programme sur une seule association professionnelle au détriment de la croissance entre les deux associations ;

Au niveau organisationnel, certains choix stratégiques ont eu un impact négatif sur le bon déroulement du programme.

- L'affectation de la responsabilité singulière pour les activités au niveau micro au FPM II a limité les interventions possibles de l'UGP et créé un manque de mécanismes de l'UGP pour soutenir les activités au niveau micro ;
- Le non respect des obligations financières du FPM I par les bailleurs du FPM II a eu un impact négatif sur la réputation du programme ;

Un certain nombre de problèmes administratifs ont ralenti l'implémentation du programme.

- Le changement du PST du FPM et l'installation d'une nouvelle UGP ont entraîné des délais importants dans le commencement des activités du PASMIF II ;
- Le financement du programme a été différé par 14 mois, provoquant des retards majeurs dans le déboursement des premiers prêts et subventions ;
- Les délais administratifs ont freiné l'arrivée des fonds additionnels de la Belgique ;
- Des tensions dans les relations entre le Comité de Pilotage et le FPM II ont créé des difficultés de communication et de coordination.

#### **IV- LA PERTINENCE DU PROGRAMME**

Le Programme du PASMIF II est pertinent dans l'ensemble de ses objectifs et de son approche. Sa conception s'inscrit dans la poursuite des actions du PASMIF I, et est justifiée par une consolidation des acquis. La formulation du programme a pris en compte les recommandations pertinentes de l'évaluation du PASMIF I.

Les objectifs et les axes d'actions du PASMIF II sont en phase avec le Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) du PNUD qui vise l'amélioration sensible des conditions de vie de la population. Les actions du PASMIF II s'inscrivent dans la réalisation des axes stratégiques et actions prioritaires du Pilier 1 « Renforcer la gouvernance et la paix » et du Pilier 2 « Diversifier l'économie, accélérer la croissance et promouvoir l'emploi » de la DSCR.

Le Programme est également en adéquation avec le Document de Programme de Pays (DPP) pour la RDC du PNUD (2008-2012) dans sa vision « d'appuyer les efforts de restauration des actifs et des capacités afin de relancer les économies locales à travers l'intermédiation financière et de réduire la vulnérabilité des populations ».

En outre, la conception du PAMSIF II s'inspire du Plan de Gestion Institutionnel de l'UNCDF (2010-2013) et s'approprie l'objectif stratégique « développer un environnement favorable et renforcer les capacités des prestataires de services financiers (PSF) afin de fournir des services appropriés aux pauvres. » Il constitue également un très bon dispositif d'autonomisation des plus pauvres par le renforcement de capacité et le financement de leurs activités génératrices de revenus.

Etant entendu que le programme ambitionne le renforcement du capital humain, la croissance économique, la réduction de l'extrême pauvreté, il est pertinent au regard des orientations nationales et de la politique gouvernementale en matière de microfinance.

Aussi, les objectifs du Programme, de façon directe ou indirecte, contribuent à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) suivants:

- OMD 1 : Eradiquer l'extrême pauvreté et la faim ;
- OMD 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

Il est important de souligner également, que la formulation du PASMIF II et son exécution respectent la déclaration de Paris en ce qui concerne l'aide au développement. La concertation des bailleurs est effective et régulière.

La cible visée par le programme est appropriée et mérite un appui conséquent afin d'atteindre les bénéficiaires finaux. Les besoins et les attentes de la population dans une période post conflit sont marqués par la fragilité du tissu social et du système bancaire et par la précarité des conditions de vie d'une grande majorité de la population. La demande potentielle en services financiers est très importante, mais, en dépit de leur croissance récente, le secteur bancaire et de microfinance capable de fournir les services financiers appropriés restent encore embryonnaire

L'approche stratégique du programme, c'est-à-dire cibler les appuis aux niveaux micro, méso et macro, est pertinente au contexte congolais. Le secteur de la microfinance en RDC est encore jeune et l'environnement institutionnel, réglementaire et législatif est à renforcer pour le structurer, le sécuriser et le dynamiser. Egalement au niveau méso les associations professionnelles et les prestataires locaux des services techniques ont besoin de renforcement. Enfin, au niveau micro, la population congolaise démontre un besoin important d'accès aux services financiers diversifiés, particulièrement dans les zones non couvertes par les institutions financières.

Néanmoins, l'approche méthodologique du programme a créé une dépendance complète sur un acteur, c'est-à-dire le FPM II, pour assurer tous les appuis focalisés au niveau micro du secteur. Pourtant, les PSF au niveau micro exige des appuis multiples, intenses et harmonisés, qui sont bien au-delà des capacités d'une seule structure quelle que soit sa capacité institutionnelle. La responsabilisation totale du FPM/ASBL et de son PST pour la gestion des objectifs du PASMIF II en matière micro n'est pas judicieuse et présente des risques significatifs pour l'atteinte des objectifs du PNUD, de l'UNCDF et de certains bailleurs.

A la base de l'approche d'intervention du FPM II sont deux choix fondamentaux sur le genre de partenaires et type d'appuis qui, selon la vision de son PST, correspondent aux besoins les plus pressant du secteur. En focalisant leur critères de sélections sur les PSF et banques les plus capable, et en offrant seulement des prêts et appuis technique à courte durée, le FPM II envisage avoir un impact plus important sur les institutions les plus pérenne du secteur. L'impact de cette approche sur le secteur en général, et sur les clients cibles du PNUD et UNCDF, reste à savoir.

Le positionnement stratégique du FPM II dans le secteur, clairement stipulé dans son plan d'affaires 2011-2013, est de focaliser ses efforts sur un groupe réduit et bien sélectionné de partenaires avec une forte capacité de croissance. Cette approche est pertinente pour certains acteurs dans le secteur, mais répond en premier lieu à une logique de marché et ne pourrait que difficilement répondre à la vision du programme d'atteindre les populations défavorisées, surtout en milieu rural. Mais sans d'autres appuis complémentaires aux institutions moins développées, elle peut compromettre une promotion intégrée du secteur sur tout le territoire national.

Par exemple, en dépit de l'insuffisance généralisée de fonds de crédit en RDC, la méthodologie d'intervention du FPM II exclut tout appui en subvention de fonds de crédit. Cette approche a été expérimentée au cours de la phase I pour promouvoir de nouveaux produits dans les milieux ruraux (Crédit Épargne Éducation Plus et Crédit Grenier) avec des résultats positifs. Egalement, les subventions d'investissement, d'équipement et d'exploitation, qui constituent des moyens pertinents pour soutenir les interventions moins profitable dans les zones rurales ou avec les populations pauvres, sont exclues totalement du genre d'appuis offert par le FPM II.

La pertinence de l'approche du FPM II, fondée principalement sur la logique du marché, aux groupes vulnérables ciblés par le PNUD et UNCDF, tels que les femmes, les jeunes et les clients ruraux peu servis, est douteuse. L'impact des efforts du FPM pour atteindre les PME urbaines commence à être visibles, mais la méthodologie adoptée risque de défavoriser les clients vulnérables des zones rurales et les OMF qui les servent.

### **Stratégie pour la prise en compte du genre dans le PASMIF**

La prise en compte du genre n'a pas été soutenue d'une façon prioritaire par le programme. Par exemple les systèmes de suivi du PASMIF II captent seulement les indicateurs les plus simples sur le genre, tel que le pourcentage de femme clients des PSF. A part de cette information limitée, le système de suivi n'utilise pas d'autres indicateurs de résultats sensibles au genre. Il est clair que très peu des partenaires du PASMIF II ont la capacité de produire des chiffres sophistiqués, mais néanmoins, le programme ne les demande pas.

Une stratégie pour la prise en compte du genre dans le PASMIF II est en cours de discussion et préparation, mais pas encore définitive ou effective. Il propose un cadre institutionnel, des buts et objectifs et une méthodologie pour l'intégration du genre dans les activités du PASMIF. Il devrait être finalisé et approuvé. Ensuite, un plan d'action devrait être développé pour organiser le déploiement de la stratégie et la sensibilisation, capacitation et financement des partenaires pour la mettre en œuvre.

La création du Fonds National de Microfinance (FNM)<sup>2</sup> vise à combler ce besoin important du secteur. Si le tir n'est pas rectifié à temps, le FNM pourrait damer le pion au PASMIF II, dans la mesure où cette structure est en train de viser les PSF exclus par l'approche sélective de FPM II.

Certaines recommandations d'évaluation finale du PASMIF I au niveau micro, qui sont toujours pertinentes pour le programme, n'ont pas été prises en compte de façon rigoureuse et satisfaisante. Il s'agit, entre autres des recommandations suivantes:

- Les critères de base pour l'octroi de subventions et de prêts doivent être maintenus (catégorisation des PSF par capacité institutionnelle) ;
- Les conditions de financement doivent être suffisamment flexibles, pour permettre à des bailleurs de fonds d'insérer des conditions particulières propres, tout en respectant les critères progressifs de base actuels ;
- Le FPM devrait continuer à mettre l'accent sur le renforcement des PSF, surtout par un accompagnement de proximité ;
- Il ne faut pas trop compter sur la viabilité du FPM à court terme, compte tenu de la situation du secteur, ses besoins de refinancement et sa maturité.

<sup>2</sup>Le Fonds National de la Microfinance (FNM) a été créé en 2011 par le gouvernement de la RDC. L'une de ses missions est de refinancer le secteur. Il est doté d'un capital de 2 500 000 USD totalement libéré. La procédure d'obtention de l'agrément est en cours de finalisation.

## V- L'EFFECTIVITÉ DU PROGRAMME

A mi-parcours du programme, les activités sont toujours en cours d'exécution, et il est donc tout à fait compréhensible que tous les résultats ne soient pas encore atteints. Néanmoins, il est important d'analyser des tendances et d'estimer si les résultats seront atteints à la fin du programme, et sinon pourquoi.

Toute analyse de la réalisation des résultats doit tenir compte du retard significatif observé au démarrage des activités du programme. Le changement du PST du FPM et la mise en place de l'UGP ont entraîné un délai d'au moins un an dans l'exécution du plan d'action du Prodoc. Par conséquent, il est raisonnable de supposer que la majorité des résultats ne seront que moyennement atteints à la fin du programme, si des dispositions particulières ne sont pas mises en œuvre. Cependant, il est important à noter que durant les 18 mois qui ont suivi le démarrage effectif des activités, beaucoup d'actions ont été réalisées sur tous les trois niveaux d'intervention du programme.

Le tableau ci-dessous résume le progrès du programme contre ces quatre résultats attendus, suivi par une analyse détaillée de chaque résultat.

**Tableau 4: Situation de l'atteinte des résultats du PASMIF II au 09/12/12**

Résultats	Plutôt Atteint	Moyennement Atteint	Peu atteint
<b>Niveau macro:</b> le cadre économique, légal, réglementaire et institutionnel de la finance inclusive est amélioré et sécurisé	X		
<b>Niveau méso :</b> l'infrastructure technique et financière du secteur de la finance inclusive est renforcée			X
<b>Niveau micro :</b> les capacités des PSF professionnelles, viables et pérennes, sont renforcées pour offrir des produits diversifiés, notamment en zones non desservis			X
<b>Gestion du programme :</b> la gestion, le suivi et l'évaluation du programme sont effectués de manière efficiente		X	

Source : Mission d'évaluation.

Les réalisations du programme en termes d'objectifs spécifiques détaillés dans le Prodoc se résument dans le tableau suivant.

**Tableau 5: Situation de l'atteinte des objectifs spécifique du Prodoc**

Objectifs	Résultats attendus	Réalisation au 09/12
Nombre de clients PSF	1.000.000	805.750
Clients femmes	500.000	547.910
Autosuffisance des PSF	70%	90%
Couverture sur l'étendue nationale	11 provinces	3 provinces
Augmentation des innovations	Pas spécifié	2 nouveaux produits
Meilleure coordination sectorielle	Pas spécifié	Fait
Soutien au plan d'action de la BCC	Pas spécifié	Fait

Source : Rapport d'activités de la microfinance de la BCC ; Rapport d'activités troisième trimestre 2012, FPM.

### **RÉSULTAT 1 : Niveau macro - *Le cadre économique, légal, réglementaire et institutionnel est amélioré et sécurisé***

Le progrès contre les objectives au niveau macro a été marqué par des obstacles hors du contrôle du programme. Mais en face de ces blocages, la BCC a pu, avec les appuis du programme, contourner des barrages pour focaliser sur les activités dans les provinces et auprès des PSF. En dépit des obstacles, l'appui du PASMIF à la BCC a été fructueux.

Au niveau macro les résultats ci-après ont été obtenus :

- La Loi sur la Microfinance a été votée au niveau des deux chambres du Parlement mais n'a pas été promulguée par le Président de la République ;
- La Stratégie Nationale de la Microfinance pour la période 2008-2012, validée par les principaux acteurs du secteur n'est pas toujours adoptée par le gouvernement et risque d'être obsolète avant sa mise en application officielle ;
- La BCC a vulgarisé le nouveau Plan Comptable des Coopératives d'Épargne et de Crédit et des Institutions de Microfinance (PCCI) ;
- Les capacités techniques de la BCC en supervision du secteur de la microfinance ont été renforcées par 25 formations internationales CGAP et 25 formations sur les techniques d'inspection ;
- Les contrôles des PSF par la BCC sont devenus plus réguliers, plus nombreux et plus efficaces avec un total de 101 missions de contrôle sur 8 régions ;
- La BCC a publié un rapport d'activités de la microfinance annuel avec les importantes données sectorielles.

Les réalisations au niveau macro du 2011 et 2012 sont notées dans le tableau ci-dessous. Comme l'indique le tableau, sept sur huit des objectifs sont atteints, donc les résultats visés pour l'année est plutôt atteints.

**Tableau 6: Situation de l'atteinte des résultats au niveau macro**

Produits intermédiaires	Indicateurs	Objectifs 2011	Réalisations 2011	Objectifs 2012	Réalisations 09/12
<b>Résultat 1, Niveau Macro: le cadre économique, légal, réglementaire et institutionnel de la finance inclusive est amélioré et sécurisé</b>					
1.1. L'environnement économique des affaires est amélioré	Croissance du PIB		6.5%		5.1%
	Maîtrise du taux d'inflation		15%		15.1%
1.2. Un nouveau cadre légal et réglementaire est adopté et diffusé	Nombre de clients touchés	573.000	713.900	687.000	805.750*
	Pourcentage des femmes clients	40%	68%	45%	68%*
	Encours moyen de crédit	80.000.000	79.296.439	97.000.000	79.296.439
	Encours moyen d'épargne	64.000.000	124.676.994	77.000.000	132.676.994
1.3. Les capacités de supervision de la BCC sont renforcées	Pourcentage des PSF agréées contrôlées	0		50%	69%
	Nombre de régions où le contrôle est implémenté	0	8	3	8
	Nombre de PSF redressés	1	30	3	38
1.4. Le cadre institutionnel assure une bonne coordination du secteur	Nombre de réunion de concertation	2	2	2	4

\*Derniers chiffres disponibles de la BCC datée du 31/12/2011.

Sources : Rapport d'activités de la microfinance de la BCC, 2011 ; Cadre du suivi des résultats du PASMIF.

## **RÉSULTAT 2 - *L'infrastructure technique et financière du secteur de la finance inclusive est renforcée***

Le développement du niveau méso du secteur de la microfinance a connu des avancées importantes, mais il reste beaucoup à faire. En générale, le programme n'a pas fait beaucoup de progrès vers les objectifs au niveau méso et des faiblesses et besoins de renforcement important restent à combler.

L'Association Professionnelle des Coopératives d'Épargne et de Crédit (APROCEC) a été mise en place avec l'appui de l'UGP et a tenu son Assemblée Générale Constitutive en août 2012. Une autre association professionnelle, l'Association Nationale des Institution de Microfinance (ANIMF), est en train de naître avec l'appui de la KFW. Actuellement les deux associations évoluent de façon séparée et ont besoin d'appuis importants pour pouvoir atteindre leur potentiel conjoint.

Il faut souligner que la création des deux associations est prévue par les dispositions législatives. (La pratique généralement observée est la création d'une seule association pour toutes les organisations de microfinance, quelle que soit leur forme.) Le PASMIF offre des subventions à l'APROCEC, tandis que l'ANIMF n'en bénéficie pas. La KFW exige que l'ANIMF fonctionne sur la base de ses cotisations.

Les PLST, tel que les centres de formations et appui technique et les cabinets d'audit, restent un point faible dans le secteur. Pour répondre aux objectifs du programme au niveau méso, le PASMIF, en collaboration avec la BCC, a organisé une formation sur le contrôle externe des PSF au profit des cabinets d'audit. Un total de 23 participants de 10 cabinets d'audit a assisté à cette formation.

L'UGP a organisé deux études sur l'infrastructure technique et financière au niveau méso du secteur : une étude sur les organisations d'appui aux PSF disponible et une étude sur les Mutuelle de Solidarité (MUSO) en cours de finalisation.

Le FPM/ASBL s'est institutionnalisé avec la tenue de son Assemblée Générale Constitutive en novembre 2010 et la réception de son agrément comme ASBL en janvier 2011. L'institutionnalisation du FPM/SARL est attendue en mi-2013.

Il n'y a pas eu de progrès notables sur les autres objectifs du Prodoc au niveau méso, tel que la certification des formateurs nationaux et l'installation des PLST en provinces.

Comme détaillé dans le tableau suivant, deux sur cinq des objectifs sont atteints et la réalisation des résultats du PRODOC au niveau méso et moyennement atteints.

**Tableau 7: Situation de l'atteinte des résultats au niveau méso**

Produits intermédiaires	Indicateurs	Objectifs 2011	Réalisations 2011	Objectifs 2012	Réalisations 09/12
<b>Résultat 2, Niveau Méso : l'infrastructure technique et financière du secteur de la finance inclusive est renforcée</b>					
2.1. Une association des COOPEC et une autre pour les structures enregistrées comme PSF sont créées	Nombre d'associations professionnelles opérationnelles	2	1	2	1
	Nombre de formateurs nationaux certifiés	6	0	8	0
2.2. Les capacités des PLST sont renforcées et leur présence renforcée dans les provinces	Nombre de PLST formés	2	0	4	10
	Nombre de PLST installés en province	0	0	2	0
2.3. l'Institutionnalisation du FPM est effective	Finalisation de l'institutionnalisation du FPM		Fait		Fait

Source : Cadre du suivi des résultats du PASMIF.

**RÉSULTAT 3 - Les capacités des IMF professionnelles, viables et pérennes, sont renforcées pour offrir des produits et services diversifiés, notamment dans les zones non couvertes**

Le FPM est l'organe unique du PASMIF pour les appuis au renforcement des capacités des PSF au niveau micro. Les trois objectifs spécifiques du FPM II, énoncés dans son plan d'affaires, sont le renforcement institutionnel, l'extension horizontale et verticale des services de microfinance et la diversification et innovation des produits financiers. Les impacts visés de ces activités sont le renforcement des systèmes de gouvernance, de contrôle interne, d'audit et de gestion des PSF partenaires.

Actuellement les appuis techniques directs offerts par le FPM II ont visé :

- L'amélioration de l'accès aux services financiers pour les PME ;
- L'amélioration de la gouvernance de certaines PSF ;
- La professionnalisation des structures appuyées ;
- L'amélioration des conditions de vie des clients finaux.

Le FPM est actuellement pleinement fonctionnel après un flottement d'environ un an dû à plusieurs facteurs, y inclus le retard dans les premiers décaissements des bailleurs, les événements politiques. Le calendrier du déroulement des activités du FPM II a été marqué par les événements suivants :

- Avril 2010 Appel d'offre pour un PST pour gérer FPM ;
- Mai 2010 Sélection de Frankfort School comme PST ;
- Juin 2010 Arrivée de l'équipe Frankfort School ;
- Novembre 2010 AGC du FPM/ASBL ;
- Mai 2011 Approbation du premier financement en prêt ;
- Aout 2011 Premières tranches de financements des bailleurs de fonds ;
- Novembre 2011 Evacuation du personnel international du FPM ;
- Janvier 2012 Démarrage effectif des activités et approbation du premier projet d'appui technique.

Il est important de noter les difficultés dans la transition entre le PST du FPM I et le PST actuel. D'abord il y avait un délai significatif entre la fin des activités de la première phase du programme et le commencement des activités de la deuxième phase ; le PST du FPM I a effectivement cessé ses activités en mai 2010 et les activités du FPM II n'ont repris qu'en janvier 2012, dont un glissement d'un an et demi.

Egalement il y avait un changement important dans l'approche et les politiques des deux PST. Le PST du FPM I a focalisé sur une approche du renforcement du secteur intégrée avec des appuis de proximité et un suivi en continu, assurée par 11 Assistants Techniques Régionaux affectés dans les provinces, aux PSF avec divers niveaux de capacité institutionnelle. Le PST du FPM II a opté pour une approche de marché avec des projets d'appuis gérés par 2 Project Managers et focalisés sur un nombre limité de partenaires ayant un fort potentiel de croissance. Ces changements brusques d'approche entre les deux PST ont créé des malentendus au niveau des anciens partenaires du FPM I, le gouvernement et certains bailleurs.

En plus, le FPM II a adopté des critères d'éligibilité rigoureux et sélectifs, diminuant la portée potentielle de ses appuis. Ces critères limitent les partenaires potentiels à un ratio dettes/fonds propres de moins de 7, la PAR 30 jours à moins de 7%, et le ratio de radiation sur portefeuille à un niveau inférieur à 3 %. Ce qui implique, selon les estimations du FPM, que la taille du marché des partenaires potentiels est entre 17 et 25 PSF (IMF, COOPEC et banques y compris), soit donc environ 10% à 15% des PSF du pays. Le FPM II a actuellement huit partenaires, dont six partenaires IMF et COOPEC et deux banques, dont couverture du marché de 4.8%.

Enfin, les appuis offerts par le FPM II sont uniquement du refinancement de l'appui technique, excluent d'autres genres d'appui tel que les subventions au portefeuille de

prêt, les subventions d'exploitation et d'équipement, les redressements de PSF en difficultés et les projets qui ne correspondent pas aux besoins prioritaires identifiés par le FPM II.

Il faut souligner que le transfert des droits et obligations du FPM I au FPM II n'a pas été effectif et a créé des frustrations avec les partenaires du programme. Le FPM II et certains de ses bailleurs ont décidé de ne pas déboursée les subventions et prêts engagé par le FPM I. La KfW a accordé environ un million USD en subvention à dix PSF ; il a été décaissé \$320.122 USD et il reste à décaisser \$679.314 USD. Il faut souligner également, que la KfW a accordé \$1 million USD en prêts à six PSF, dont tout le montant reste à décaisser. Selon le premier rapport de portefeuille du FPM II, sept sur dix des subventions et quatre sur six des prêts, ont réunies les conditions suspensives en septembre 2010. La KfW a indiqué que nombreuses institutions financières ont eu des difficultés dans l'accomplissement de critères de décaissement, donc plus que deux ans après l'installation du FPM II la situation des financements reste peu claire.

Le tableau ci-après présente la situation des décaissements des subventions à la fin du FPM I. Un montant de \$679.515 USD reste à décaisser.

**Tableau 8: Situation des décaissements des subventions à la fin du FPM I (9/2010)**

PSF	Montant accordé	Montant décaissé	Montant à décaisser	Réalisation des conditions suspensives
HOPE	234.403	104.403	130.000	Pas d'info
MUFESAKIN	150.380	45.810	104.570	Atteints
MECRE	97.200	81.200	16.000	Pas d'info
HEKIMA	102.493	88.709	13.784	Atteints
COOPEC	60.000	0	60.000	Atteints
MECREGO	69.960	0	69.960	Atteints
CAHI	100.000	0	100.000	Atteints
PILOTE	60.000	0	60.000	Atteints
MECREBU	75.000	0	75.000	Atteints
MUCREFEKI	50.000	0	50.000	Pas d'info
<b>TOTAL</b>	<b>999.436</b>	<b>320.122</b>	<b>679.314</b>	

Source : Rapport du portefeuille, Septembre 2010, FPM/ASBL, correspondance avec KfW 15/01/2013.

Le tableau ci-après présente la situation des prêts à la fin du FPM I. Un montant de \$1.000.000 USD reste à décaisser.

**Tableau 9: Situation des décaissement des prêts à la fin du FPM I (9/2010)**

PSF	Montant accordé	Montant décaissé	Montant à décaisser	Réalisation des conditions suspensives
MECREKIN	250.000	0	250.000	Pas d'information
KALUNDU	150.000	0	150.000	Atteints
MECREGO	150.000	0	150.000	Atteints
CAHI	150.000	0	150.000	Atteints
MECREBU	150.000	0	150.000	Atteints
MUCREFEKI	150.000	0	150.000	Pas d'information
<b>TOTAL</b>	<b>1.000.000</b>	<b>0</b>	<b>1.000.000</b>	

Source : Rapport du portefeuille, Septembre 2010, FPM/ASBL, correspondance avec KfW 15/01/2013.

En dépit des problèmes de transition, les gestionnaires du FPM II ont fait montre d'un professionnalisme appréciable. Leur rigueur et leur détermination constituent des atouts indéniables pour la mise en œuvre du plan d'affaires du FPM II. Toutefois, leur espoir que la nouvelle approche du FPM II aura un grand impact sur le renforcement institutionnel, l'extension des services de microfinance et la diversification des produits reste à prouver. Dans l'intervalle, le tableau suivant résume des résultats globaux des premiers 12 mois d'opérations effectives du FPM.

**Tableau 10: Indicateurs globaux de suivi du FPM II**

Indicateurs		Réalisation 09/12	Objectifs 12/12
<b>Assistance technique directe et financement</b>			
1	Nombres des IFP ayant reçues le financement	4	8
2	Volume du financement du FPM aux IFP	3.000.000	6.000.000
3	Nombre des IFP ayants reçu l'ATD	8	13
4	Nombre de MPME financées	31.269	10.000
5	% des femmes	40%	30%
8	Encours de crédit additionnel	7.000.000	20.000.000
9	Encours additionnel d'épargne	3.000.000	5.700.000
10	PAR 30	6%	4.5%
<b>Formation, forum et étude de marché</b>			
11	Nombre des IFP ayant reçues la formation	10	21
12	Nombre des cadres formés et certifiés	58	200
13	Nombre des cadres ayant participés aux forums	154	150
14	Nombre d'études de marché publiées	1	1

Source : Rapport d'activité troisième trimestre 2012 du FPM.

Pour atteindre ses objectifs, les activités du FPM II sont focalisées sur quatre grands axes : le financement des prêts, les appuis techniques directs, les cours de formation et forums et les études du marché. Les résultats pour chacune de ces activités sont décrit en détaille en bas.

#### ❖ Financement des prêts

Le FPM II a approuvé un total de \$6,3 millions USD de prêts à quatre partenaires et déboursé \$3 million USD à deux banques dont un taux de décaissement de 47% à la fin de septembre 2012. Ces prêts sont concentrés avec des institutions basées à Kinshasa (95%) et des banques (50%), avec un montant moyen de \$1,5 millions USD et un taux d'intérêt moyen de 8.29%. Le tableau ci-dessous donne la situation des prêts octroyés par le FPM au 09/12/2012.

**Tableau 11: Situation des prêts octroyés par le FPM II par partenaire**

IFP	Provinces	Montants approuvés	Taux d'intérêt	Terme	Montant décaissé au 09/12/12
Mecreco	Kinshasa	\$2.000.000	9,05%	4 ans	\$1.000.000
BIC	Kinshasa	\$2.000.000	6,1% à 7,6%	4 ans	\$0
Advans Banque	Kinshasa	\$2.000.000	7,2%	4 ans	\$2.000.000
Kalundu	Sud Kivu	\$300.000	11.5%	2 ans	\$0
<b>Total</b>		<b>\$6.300.000</b>			<b>\$3.000.000</b>

Source : Rapport d'activité troisième trimestre 2012 du FPM.

#### ❖ Appuis techniques directs

Le FPM sélectionne des partenaires PSF pour des appuis techniques directs à la suite d'un processus rigoureux qui permet d'identifier leurs besoins institutionnels. Les huit PSF partenaires retenus pour l'assistance technique ont bénéficié de plus que 1.400 jours d'appuis dans une diversité de domaines par des consultants recrutés par la Frankfort School. Les volets d'intervention du FPM sont, entre autres, les suivant :

- Restructuration et transition organisationnelle ;
- Le renforcement du cadre institutionnel, plan d'affaires et procédures opérationnelles ;
- Mise en place d'une nouvelle organisation incluant un département PME ;
- La gouvernance et la planification stratégique ;
- Développement des Systèmes d'Information de Gestion ;

- Amélioration des produits et des méthodologies des prêts ;
- Développement du produit crédit « Grenier villageois » ;
- Appui à l'information de la gestion du produit épargne à la carte (SAV) ;
- Appui à la gestion financière ;
- L'optimisation de la gestion de liquidité ;
- La consolidation comptable ;
- La mise en place de la méthodologie de contrôle interne ;
- Appui à la mobilisation de l'épargne ;
- Appui à la gestion du crédit ;
- Diagnostic des risques actif/passif ;
- Optimisation des ressources humaines ;
- Développement des matériaux de formation ;
- Formation des cadres intermédiaires sur les aspects managériaux et commerciaux.

Le FPM II compte actuellement huit partenaires qui bénéficient d'appuis techniques directs avec un budget de \$1,2 million. Les partenaires du FPM II sont présents dans trois des onze provinces du pays avec une forte concentration (95% du budget) à Kinshasa et au Sud Kivu. Parmi les partenaires on compte deux banques qui bénéficient de presque 50% du budget. Le taux de réalisation du budget des appuis techniques a été 43% à la fin de septembre 2012.

Certains résultats des appuis techniques du FPM sont notables. On peut citer entre autres :

- Une nouvelle initiative de « downscaling » de la BIC qui a créée un nouveau département de financement des PME qui compte actuellement un portefeuille de \$7 million USD avec 403 clients ;
- Le développement d'un nouveau produit d'épargne à la carte en franc congolais par la COOPEC Kalundu qui a déjà atteint un encours de plus que \$62,000 USD ;
- Le déploiement d'un produit « grenier villageois » dans les milieux ruraux avec MUCREFEKI.

**Tableau 12: Situation d'appui technique direct offerts par FPM II**

IFP	Provinces	Domaines d'appui technique	Budget (USD)	Réalisation 09/12/12 (USD)
MUCREFEKI	Bas Congo	Renforcement institutionnel/amélioration du produit «grenier villageois»	64.636	-
MECRECO	Kinshasa	Consolidation du réseau	272.115	214.970
Life Vest	Kinshasa	Gouvernance et organisation	36.175	33.642
BIC	Kinshasa	Organisation d'un département PME	342.953	188.624
Advans Banque	Kinshasa	Organisation et amélioration de la productivité	268.940	-
Kalundu	Sud Kivu	Consolidation du réseau et développement de l'épargne	114.640	100.883
Kawa	Sud Kivu	Mise en place de SIG et développement de l'épargne	79.028	7.902
Cahi	Sud Kivu	Amélioration de la gestion et appui au crédit	78.600	-
<b>TOTAL</b>			<b>1.257.087</b>	<b>546.023</b>

Source : Rapport d'activité troisième trimestre 2012 du FPM.

#### ❖ Cours de formation et forum

Le FPM II a aussi développé un programme « Certification dans les grands métiers de la microfinance » dotée de six cours certifiant sur des spécialités techniques de la microfinance. Ces cours, d'un niveau avancé et portant sur des thèmes précis, sont offerts en collaboration avec l'Université Protestante du Congo. Les formations ont une durée de trois mois, avec une semaine de formation par mois, et 6 à 8 heures de cours par jour. Le coût par participant varie entre \$175 et \$325, avec une réduction de \$50 par personne pour les IMF et les coopératives. Le budget total de l'activité est de \$140.000. Un total de 126 participants a assisté à ces formations qui ont eu lieu Kinshasa et Bukavu.

**Tableau 13: Etat d'exécution des formation certifiantes offertes par le FPM II**

<b>Certificats</b>	<b>Lieu</b>	<b>Nombre d'institutions</b>	<b>Nombre de participants</b>	<b>Coût PSF/banques</b>
Chargé de clientèle	Kinshasa	10	16	\$175/\$225
Cadre intermédiaire	Kinshasa	11	23	\$225/\$275
Contrôleur interne	Kinshasa	11	19	\$225/\$275
Management des PSF	Kinshasa	6	22	\$275/\$325
Cadre intermédiaire	Bukavu	11	25	\$225/\$275
Management des PSF	Bukavu	11	21	\$275/\$325
<b>TOTAL</b>			<b>126</b>	

Source : Rapport d'activité troisième trimestre 2012 du FPM.

Le FPM II a également organisé des forums sur les sujets techniques spécifiques à Kinshasa et à Goma. Un total de 101 participants ont assisté aux forums sur la protection du consommateur à Kinshasa et Goma et 53 participants ont assisté à un forum sur la finance agricole à Kinshasa.

#### ❖ Etudes de marché

Pour promouvoir l'extension des services financiers, le FPM II a entrepris une série d'étude de marché de services financiers aux MPME dans les provinces. Les études de marché ont été effectuées dans deux provinces et sont prévues dans deux autres. Une étude sur le marché de microfinance à Bandundu est disponible et une étude sur l'Equateur est attendue prochainement. Des études seront aussi menées dans les Kasai Oriental et Occidental au mois de janvier 2013. Selon le FPM II, deux PSF ont pris la décision d'ouvrir de nouvelles agences dans la province sur la base de l'étude de marché du Bandundu.

**Tableau 14: Etat d'exécution des études de marché lancées par le FPM II**

<b>Provinces</b>	<b>Villes</b>	<b>Date de publication</b>
Bandundu	Kikwit, Bandundu, Idiofa	Publié 09/12
Equateur	Mbandaka, Gemena, Bumba	En attente de publication
Kasai Oriental & Occidental	Mbuji Mayi, Kananga, Tshikapa	En attente d'implémentation

Source : Rapport d'activité troisième trimestre 2012 du FPM.

En dépit des progrès réalisés par le FPM II, on note un retard significatif dans l'atteinte de certains objectifs fixés par le Prodoc. L'analyse des réalisations ci-dessous montre que le programme n'a atteint que 2 des 11 objectifs fixés, donc les résultats au niveau micro sont peu atteints.

**Tableau 15: Etat de réalisation des objectifs au niveau micro**

Produits intermédiaires	Indicateurs	Objectifs 2011	Réalisations 2011	Objectifs 2012	Réalisations 09/2012
<b>Résultat 3, Niveau micro : les capacités des IMF professionnelles, viables et pérennes, sont renforcées pour offrir des produits et services diversifiés, notamment dans les zones non couvertes</b>					
3.1. La gestion des institutions de microfinance est améliorée	Nombre de plans d'affaires réalisés et appuyés	5	0	20	1
	Nombre de SIG appuyés pour les PSF	4	0	4	2
	Nombre de PSF ayant reçu des missions de rating	0	0	5	0
	Pourcentage de PSF agréés ayant été audités	10%		30%	70%
3.2. Renforcement des capacités des ressources humaines des PSF est assuré	Nombre de personnes formées	> 40		> 100	122
	Nombre de séances d'éducation financière réalisées	2	0	10	0
	Nombre de parution du magazine d'information sur le secteur	1		4	3
3.3. Restructuration du secteur pour favoriser les entités viables	Nombre de regroupements opérationnels	0		1	0
3.4. L'accès des PSF au fonds de crédit est favorisé	Volume de refinancement aux PSF	2.000.000	0	5.000.000	3.000.000
3.5. Appui aux innovations incluant le milieu rural et pauvre	Nombre de nouveau produit opérationnels	0	0	2	1
	Nombre d'implantations en milieu rural et pauvre opérationnel	0	0	1	0

Source : Rapport d'activité troisième trimestre 2012 du FPM.

## **RÉSULTAT 4 - *Gestion du programme : la gestion, le suivi et l'évaluation du programme sont effectuées de manière efficiente***

### ***Gestion***

La gestion de PASMIF II est confiée à différents organes pour implémenter des activités aux niveaux macro, méso et micro. L'Unité de Gestion du Programme et son Comité de Pilotage sont responsables pour les activités aux niveaux macro et méso. Le FPM et son Conseil d'Administration sont responsables pour toutes les activités au niveau micro.

Spécifiquement, le fonctionnement du PASMIF II est assuré par les organes suivants :

- L'Unité de Gestion du Programme (l'UGP), organe d'exécution du programme Elle est aussi en charge les appuis au niveau macro et méso, et le suivi évaluation du programme. Le Comité de Pilotage (CP) et l'organe d'orientation du PASMIF II, présidé par le Ministère des Finances où siègent d'autres Ministères ainsi que les bailleurs de fonds du programme ;
- Le Fonds de la Promotion de la Microfinance (FPM), institutionnalisé sous la forme d'une ASBL (FPM-ASBL), a en charge les appuis au niveau micro. Il est doté d'une Assemblée Générale et d'un Conseil d'Administration et des Comités de Direction et d'Audit.
- Le Bureau Régional UNCDF basé à Johannesburg et le PNUD/Kinshasa assurent la qualité technique et administrative de l'implémentation du programme.

Le Programme est placé sous la responsabilité du Représentant Résident Adjoint/Directeur Pays qui en confie le suivi administratif au Team Leader "Lutte contre la pauvreté", tandis que le suivi technique est de la responsabilité du Bureau Régional de l'UNCDF basé à Johannesburg. Un point Focal Microfinance au sein du PNUD, sous l'autorité du Team Leader "Lutte contre la pauvreté", assure le suivi régulier du programme en coordination avec l'UNCDF.

Il faut souligner que le PASMIF II joue un rôle important dans l'harmonisation des activités du secteur en général, à travers sa gestion du Comité de Pilotage (CP) du programme et du Groupe des Partenaires Techniques et Financiers (GPTF) qui représente les bailleurs les plus impliqués dans la microfinance en RDC. Depuis le 3ème trimestre du 2011 le PASMIF II a organisé un total de cinq réunions du Comité de Pilotage et trois réunions du GPTF.

La gestion du FPM II a connu un retard significatif dans son démarrage, entraînant un faible taux d'absorption des ressources mobilisées. Durant l'année 2012, le FPM II n'a consommé que les ressources prévues au budget 2011. Le budget 2012 demeure non utilisé. En 2011 le taux global de consommation des ressources est de 71,9%. A la fin

du second trimestre 2012, le taux est 59,2%, taux faible dû essentiellement à la non utilisation des fonds par le FPM II.

### ❖ Suivi et Evaluation

Le système de suivi du PASMIF II est géré à l'interne avec des études périodiques fait par des consultants externes. Le suivi des indicateurs de performance est assuré par les cadres du programme. Le système de suivi de performance programmatique est basé sur les fichiers Word et Excel qui correspond approximativement au cadre logique du PRODOC. Les données de performance sont obtenues de diverses sources, principalement les rapports des partenaires et les statistiques de la BCC. Le système de suivi financier se base sur les logiciels de l'ONU et n'a aucune interface avec le système de suivi du programme. En effet, toutes les données budgétaires nécessaires pour le suivi du programme sont saisies dans le système manuellement à partir des fichiers produit par le système de gestion d'information du PNUD.

Les écarts parfois mineurs ou importants existent entre le cadre de suivi des résultats du PASMIF II et les indicateurs du Prodoc. Par exemple, les indicateurs de performance sur le résultat attendu « les capacités de la supervision de la BCC sont renforcées » listés dans le Prodoc et suivi par le PASMIF II sont différents. Ceci, avec le système de gestion de données manuel de l'UGP, complique le suivi effectif des résultats du programme. Le tableau ci-dessous donne est un exemple de ces différences.

**Tableau 16: Exemples de différences dans les indicateurs du suivi PRODOC et ceux du PASMIF**

<b>Indicateurs de capacité de supervision de la BCC</b>	
<b>Indicateurs PRODOC</b>	<b>Indicateurs PASMIF II</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pourcentage des PSF agréent contrôlées</li> <li>• Nombre de régions ou le contrôle est implémente</li> <li>• Nombre de PSF redressées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de missions de contrôle sur place effectuées par la DSIF/BCC</li> <li>• Nombre des cadres formés sur les techniques d'inspection</li> <li>• Renforcement des capacités des cadres dans le module CGAP</li> <li>• Publication du rapport d'activités du secteur</li> </ul>

Source : Rapport d'activité troisième trimestre 2012 du FPM.

Jusqu'au ce jour, le système d'évaluation du PASMIF II s'est limité à deux études et la présente évaluation à mi-parcours sur les quatre études programmées. La première est

une étude sectorielle sur les institutions d'appuis et la seconde, actuellement en cours d'exécution, porte sur les Mutuelles de Solidarité (MUSO).

Comme indique le tableau suivant, le programme a atteint 2 des 3 objectifs fixés, donc les résultats de la gestion du programme sont moyennement atteints.

**Tableau 17: Etat de réalisation des objectifs de gestion du programme**

Produits intermédiaires	Indicateurs	Objectifs 2011	Réalisations 2011	Objectifs 2012	Réalisations 09/12
<b>Résultat 4: Gestion du programme : la gestion, le suivi et l'évaluation du programme sont effectués de manière efficiente</b>					
4.1. AT du FPM/ASBL	Assistance technique opérationnelle		Fait		Fait
4.2 UGP	Equipe locale recrutée et formée		Fait		Fait
4.3. Suivi et évaluation	Nombre de revue et évaluations	2	0	4	1

Source : Rapport d'activité troisième trimestre 2012 du FPM.

## VI- L'EFFICIENCE DU PROGRAMME

L'efficacité du programme à tous les niveaux a été sensiblement réduite par les retards significatifs dans le démarrage effectif des activités. Le recrutement de l'équipe de l'Unité de Gestion du Programme et la finalisation des accords avec les partenaires ont été finalisés durant le second semestre 2011. En outre, les décaissements des premières tranches de fonds aux partenaires de mise en œuvre, à savoir la Banque Centrale de la RD Congo et le FPM-ASBL, attendus en mars 2011, sont intervenus durant le mois d'août 2011.

Au niveau micro Le PST du FPM II a démarré ses activités en juin 2010. L'Assemblée Générale Constitutive du FPM-ASBL a eu lieu octobre 2010. Le FPM ASBL a reçu son agrément en janvier 2011 et son Plan d'Affaires a été validé en avril 2011. Il est important de souligner que les ressources n'ont pas été mises à la disposition du FPM II qu'en août 2011. Cela a eu une incidence sur la programmation des activités et entraîné un surcoût inutile. Il faut souligner que le FPM a dû solliciter deux extensions de contrat sans coût avec le PNUD/UNCDF pour absorber la totalité du montant alloué dans le PTA du 2011.

L'efficacité du programme au niveau micro a également été impactée par les choix stratégiques du PST du FPM II. Ces choix stratégiques se sont basés sur l'estimation du PST des compromis éventuels entre le coût et l'impact, la portée et la capacitation, l'appui à long et court terme et l'impact au niveau institutionnel ou sectoriel. Ces choix l'ont mené à faire des choix méthodologiques entre un suivi de proximité ou distance, des appuis généraux ou spécifiques et des partenariats intensifs ou extensifs.

Par exemple, la stratégie d'intervention du FPM lors de la phase I du PASMIF reposait sur une assistance de proximité dans chaque province effectuée par un couple d'ATR, formé des nationaux et des internationaux. Cette approche a favorisé un transfert efficace et réel des compétences et constitué un vivier d'experts nationaux, apportant une contribution fort appréciable au développement du secteur de la microfinance en RDC. L'évaluation finale du PASMIF I a recommandé la poursuite de cette approche.

Le PST en charge de la gestion du FPM II n'a pas opté pour une stratégie de suivi de proximité, ni une stratégie de transfert de compétences. Il a donc retiré les équipes des ATR des 5 provinces (Kinshasa, Bas Congo, Nord et Sud Kivu, Bandundu et Katanga) et assure maintenant la couverture de tout le pays avec des Project Managers basés à Kinshasa et Bukavu. Sur les 11 ATR du FPM I, seulement 3 restent actuellement employés par le FPM II. En effet, le FPM II a remplacé les ATR permanents du FPM I par une équipe de 20 consultants spécialisés qui sont sollicités de façon périodique en fonction des besoins. Ce changement d'approche a pu considérablement réduire les frais opérationnels du FPM et donc améliorer son efficacité institutionnelle. Néanmoins, cette approche a réduit à la fois, l'efficacité du FPM au niveau de son impact sectoriel et national et sa capacité de transférer les compétences aux nationaux.

Au niveau du programme, l'UGP a été efficace dans la mobilisation des fonds, et a pu effectivement attirer une contribution importante de plus de \$3 millions USD de la Suède. Elle a aussi pu intéresser l'Ambassade de Belgique au Programme qui a promis une contribution de 4.5 millions d'euros; mais à cause des procédures administratives, ces fonds ne sont pas encore mobilisés.

Efficacité dans l'utilisation des ressources financières du programme a varié aux différents niveaux d'intervention. En général, les activités au niveau macro ont été les plus efficaces au point de vue de l'utilisation du budget. Comme indique le tableau en bas, le taux de consommation budgétaire au niveau macro a été 96,6% pour les deux années 2011 et 2012. Au niveau méso le taux de consommation a augmenté considérablement de 12,8% en 2011 à 44,8% en 2012. Parce que le FPM II est toujours en train de dépenser son budget pour 2011, le taux de consommation pour l'année 2011 est élevée à plus que 100%, mais son taux de consommation pour 2012 est 0%. Le taux de consommation de l'UGP pour la gestion du programme a été variable, avec un taux de consommation de plus que 90% en 2011 et de plus que 60% en 2012.

En somme l'année 2012 a été marquée par un manque d'efficacité dans la consommation de ressources disponibles, avec un taux de consommation pour toutes les activités de juste 47,6%, du principalement à l'incapacité de FPM II de dépenser les fonds à temps. Il y a donc un glissement d'un an de la programmation générale du PASMIF. Par conséquent, on peut conclure que les résultats prévus pour la première année d'exécution du programme seront exécutés que dans sa deuxième année.

**Tableau 18: Taux de consommation par résultat 2011 et 2012**

<b>Activités planifiées</b>	<b>Budget planifié 2011</b>	<b>Réalisation 2011</b>	<b>% Consomtn</b>
Résultat 1: Niveau Macro	\$491.173	\$445.373	90,7%
Résultat 2: Niveau Méso	\$241.442	\$31.000	12,8%
Résultat 3: Niveau micro	\$1.118.496	\$1.145.130	102,4%
Résultat 4: Gestion du programme	\$604.784	\$547.772	90,6%
<b>Total Général</b>	<b>\$2.455.895</b>	<b>\$2.169.275</b>	<b>88,3%</b>
<b>Activités planifiées</b>	<b>Budget planifié 2012</b>	<b>Réalisation 2012</b>	<b>% Consomtn</b>
Résultat 1: Niveau Macro	\$569.738	\$579.346	101,7%
Résultat 2: Niveau Méso	\$300.000	\$134.454	44,8%
Résultat 3: Niveau micro	\$790.262	-	0,0%
Résultat 4: Gestion du programme	\$582.754	\$354.745	60,9%
<b>Total Général</b>	<b>\$2.242.754</b>	<b>\$1.068.544</b>	<b>47,6%</b>
<b>Activités planifiées</b>	<b>Budget planifié 2011/2012</b>	<b>Réalisation 2011/2012</b>	<b>% Consomtn</b>
Résultat 1: Niveau Macro	\$1.060.911	\$1.024.719	96,6%
Résultat 2: Niveau Méso	\$541.442	\$165.454	30,6%
Résultat 3: Niveau micro	\$1.908.758	\$1.145.130	60,0%
Résultat 4: Gestion du programme	\$1.187.538	\$902.517	76,0%
<b>Total Général</b>	<b>\$4.698.649</b>	<b>\$3.237.819</b>	<b>68,9%</b>

\* Dépenses 2012 jusqu'au 30 septembre 2012

Source : Documents budgétaires du FPM, Décembre 2012.

## VII- LES IMPACTS

A mi-terme de l'exécution du programme, il est prématuré de mesurer convenablement son impact. Néanmoins, certains changements peuvent être observés depuis le début de l'implémentation du PASMIF II.

Il faut souligner que le système de suivi des résultats du programme est focalisé plus sur les indicateurs d'activités (i.e. indicateurs de performance financière) que sur les indicateurs impacts. Aucun indicateur de performance sociale n'est actuellement disponible. Un sondage des données de références n'a pas été fait et des systèmes pour mesurer l'impact ne sont pas en place chez le PASMIF ni ses partenaires.

Un exemple de la faiblesse des systèmes de suivi d'impact est l'indicateur très simple actuellement utilisé l'impact sur les femmes, c'est à dire le pourcentage des femmes clients. Il n'existe pas d'informations complémentaires sur la nature ou la qualité des services offerts aux femmes, ni sur l'impact de ces services sur les foyers, par exemple, la scolarisation des enfants, l'accès aux services de santé, les actifs des manages, etc.

L'impact du programme est peut être le plus visible au niveau macro. Bien que la Loi de la Microfinance ne soit pas encore promulguée et que la Stratégie Nationale de la Microfinance n'ait pas fait l'objet d'une adoption par le gouvernement, les appuis du programme à la BCC ont commencé à avoir des effets positifs dans le secteur et le programme a clairement aidé la BCC à mieux jouer son rôle de contrôle du secteur. Par exemple, la vulgarisation du nouveau Plan Comptable dans toutes les provinces a augmenté la capacité des PSF à produire des états financiers conforme aux normes de la BCC. Egalement, l'implémentation de 101 missions de contrôle dans 8 régions a mené directement au développement des plans de redressement pour 38 PSF.

Au niveau méso, les appuis du programme ont aidé l'association professionnelle l'APROCEC à s'organiser et à commencer ses premières activités. Son rôle important dans la défense des intérêts de ses membres pouvait constituer désormais un interlocuteur incontournable dans le secteur. Spécifiquement, le PASMIF a aidé à financer la rédaction des statuts et règlements intérieurs, le code de déontologie et l'organisation de l'Assemblée Générale Constitutive de l'APROCEC en août 2012. Avec l'appui du PASMIF, l'association a aussi adopté un premier plan d'actions visant l'implémentation de l'association, la représentation des intérêts de ses membres, la collecte et la diffusion des informations, et la professionnalisation du secteur. Il est peut être possible que l'APROCEC aurait pu se mettre en place sans l'appui du programme, mais la lenteur dans l'organisation de l'ANIMF sans subventions indique l'impact positif que le financement ponctuel pourraient avoir sur le démarrage des activités.

L'impact des autres activités du PASMIF au niveau méso, c'est à dire la formation et les études sur le secteur, se fera sentir au fil du temps. Par exemple, l'impact de la formation des 10 cabinets d'audit sur l'audit externe se fera mesurer par le nombre et la qualité des audits des PSF dans les prochaines années. Si le programme souhaite

avoir un plus grand impact sur les PLST d'avantage d'effort va devoir être fait pour renfoncer leur capacité et le marché pour leurs services.

Au niveau micro, les activités du FPM ont commencé effectivement en janvier 2012, donc l'impact des appuis commencera à se sentir plus tard. Néanmoins, certains effets des actions exécutées par le FPM ont commencé à être visibles. On peut citer entre autres :

- Un meilleur accès aux services financiers par les PME. Grâce à l'appui du FPM, la BIC a créé un département de PME. Avec un prêt de \$2,000.000 et un appui technique de \$343.000, la BIC a mis en place des systèmes de gestion pour ce nouveau département, qui compte actuellement un portefeuille d'environ \$7.000.000 avec 400 clients dont 35 % sont des femmes.
- La gouvernance et le professionnalisme de certaines institutions appuyées se sont considérablement améliorés et grâce aux appuis du FPM. Par exemple, Life Vest ont implémenté des processus de restructuration institutionnelle importante et a embauché son premier Directeur Générale.
- Certains impacts des activités du FPM I continuent à se faire sentir avec ses anciens partenaires et leurs clients. Par exemple, les conditions de vie des clients des produits CEE+ et Crédit Grenier se sont notablement améliorées. Avec l'appui technique et une subvention en fonds de crédit de \$15,000 obtenu durant le PASMIF I, le CAMEC Inkisi a déployé le produit CEE + dans une poignée de villages au Bas Congo. (Il faut souligner que ce PSF n'est plus soutenu par le FPM). Leur encours de crédit au 30/09/12 est de \$18,327 avec 347 bénéficiaires et la qualité du portefeuille de ces produits est très satisfaisante avec un PAR supérieur à 30 jours de 1,2%. Les bénéficiaires interrogés ont signalé que les crédits obtenus leur ont permis d'améliorer leurs conditions de vie :
  - Pour la première fois certains ménages pourraient payer les frais de scolarité des enfants ;
  - Le cadre de vie a été amélioré, par exemple dans la construction des maisons et l'achat des articles ménagers tel que les matelas en mousse ;
  - On note une plus grande capacité des femmes de contribuer aux charges du ménage.

## VIII- SUCCESS STORIES DE L'IMPACT DU PASMIF SUR LE TERRAIN

*L'Antenne de MUCRFEKI à Idiofa est en train d'offrir aux paysans le produit « grenier villageois » qui est très apprécié par les bénéficiaires et dont la PAR à risque est le meilleur au niveau des produits de l'institution. Cette expérience a permis aux paysans de ne plus vendre à vil prix leurs produits de cossettes de manioc, mais de recourir à l'antenne de la COOPEC pour pouvoir bénéficier d'un*

*crédit le temps d'attendre le moment venu pour pouvoir écouler à bon prix leurs marchandises gardées au grenier.*

*Ainsi donc, des bénéficiaires ont évité de vendre le sac de manioc à FC 10.000, MUCREFEKI ayant exigé la conservation des sacs de manioc au grenier contre remise d'un crédit de FC 30.000 pour chaque sac, pour leur permettre de faire face aux urgences. Cinq mois plus tard, compte tenu de la loi de l'offre et de la demande, MUCRFEKI, en toute transparence avec les bénéficiaires, a vendu le sac à FC 55.000, et s'est fait rembourser sans peine.*

*Monsieur Jean MASWA, Inspecteur à l'enseignement primaire et secondaire, membre de la MUSOPALUD dans la commune de NZINDA à Kikwit, a bénéficié d'un crédit de FC 100.000 de sa MUSO pour produire un syllabus intitulé « comment enseigner le français en secondaire » qui s'est vendu comme des petits pains. Au final, il a réalisé des recettes de l'ordre de FC 260.000 et il s'apprête à produire syllabus plus pour satisfaire à la demande exprimée par les enseignants de Kikwit et ses environs.*

*Le Groupement des femmes pour le développement de KIKONKA (GFDK) dans le Bas Congo a bénéficié de nombreux crédits pour le produit CEE+ de la part de CAMEC/INKISI. Les mamans de KIKONKA qui vivent principalement de l'agriculture n'hésitent pas à témoigner des effets positifs découlant de leur partenariat avec la CAMECI/INKISI. Comme impacts, on peut citer entre autres à KIKONKA: la scolarisation des enfants, l'amélioration de l'habitat (construction de maisons en matériaux semi-durables, les gens ont abandonné les nattes au profit de mousses, etc.).*

*Monsieur Robert NSWA, handicapé de son état et couturier à Kikwit, est membre de la MUSOPALUD. A ce titre, il a bénéficié à deux reprises de crédits qui lui ont permis de constituer un stock de tissus pour la fabrication de salopettes. A l'heure actuelle, il est devenu le principal fournisseur des écoles techniques de la place en salopettes. Grâce à cette activité, il arrive à subvenir aux besoins de sa famille et il a cessé la mendicité qu'il faisait dans les rues de Kikwit.*

## **IX- LA PERENNITE DU PROGRAMME**

Bien que l'essentiel des activités n'ait débuté que récemment, des perspectives sur la pérennité de l'impact du programme commencent à devenir évidentes aux niveaux macro, méso et micro.

## **Pérennité des actions du Fonds de Promotion de la Microfinance ASBL**

### ***Institutionnalisation du FPM***

Le FPM a effectivement mis en place le personnel, les systèmes de gestion et les organes de gouvernance et a reçu son agrément comme une ASBL. Cette structure institutionnelle légalement indépendante, assure sa capacité d'exercer ses activités pour une durée indéterminée, même après la clôture du PASMIF II, supposant qu'il continuera à recevoir suffisamment de subventions des bailleurs de fonds.

Pour le moment les financements d'appui technique et de prêts sont tous assurés par le FPM/ASBL, mais avec la création anticiper du FPM/SARL, le portefeuille des prêts sera transféré à cette nouvelle institution. Le FPM/SARL sera géré indépendamment du FPM/ASBL, avec ses propres systèmes de gestion, son personnel et son propre Conseil d'Administration. La pérennité du FPM/SARL sera assurée par les revenus de son portefeuille de prêt, mais ce transfert aura un impact préjudiciable sur la capacité du FPM/ASBL de s'autofinancer. La mise en place du FPM/SARL est attendue pour mi-2013.

### ***Pérennité des interventions du FPM II***

Avant de démarrer ses activités, le FPM II a réalisé plusieurs prospections qui l'ont amené à adopter une approche dont les objectifs permettent de créer un noyau dur d'institutions pérennes et professionnels en s'appuyant sur des critères sélectifs d'éligibilité aux financements, aux appuis techniques et aux appuis en formation. Le FPM a aussi adopté une approche projet, offrant des appuis techniques spécifiques d'une durée limitée, avec la vision d'éviter la dépendance et de promouvoir l'autonomisation de ses partenaires dans le temps.

En travaillant avec les PSF qui ont une plus grande capacité et une plus grande potentielle de pérennité, le FPM II assure que ses interventions continueront d'avoir un impact important à long terme sur un nombre de partenaires restreints. Avec un nombre de partenaire limité et concentré dans les grandes villes, il reste de savoir si à cette approche pourra atteindre l'objectif du programme d'expansion des produits et services financier aux populations défavorisées partout dans tout le territoire congolais.

### ***Transfert des compétences du FPM II***

Pour les raisons d'efficacité et d'efficience, le FPM II a choisit d'utiliser les consultants spécialisés à court terme de Frankfort School pour offrir des appui techniques spécifique, réduisant le nombre d'ATR généralistes budgétivores sous employés dans certaines provinces à faibles activités de micro finance. Cette approche a comme avantage la responsabilisation des partenaires dans une courte durée et la réduction des

coûts du personnel. Sur le terrain cette approche démonte quelques faiblesses dans le transfert des compétences de proximité et à long terme.

Il faut noter que le transfert des compétences des anciens ATR du FPM I continue à avoir un effet positif dans le secteur. Les 8 anciens ATR du FPM I se sont dispersés un peu partout dans le secteur. Ils assument actuellement des fonctions importantes dans d'autres institutions de microfinance tel que le FMN, la Banque Mondiale, MECRECO, le PASMIF. Il est attendu que ce noyau de cadres compétents continuera à avoir un impact dans le secteur après le départ du PASMIF.

### **Pérennité des résultats du PASMIF II**

Le PASMIF a assuré la pérennité des ses actions sur le plan réglementation avec la vulgarisation du Plan Comptable et des textes règlementaires aux PFS par la Banque Centrale. A long terme il est attendu que cet appui aidera les PSF à faire un meilleur reporting à la BCC et à se mettre en conformité avec les règlements. Néanmoins, la possibilité de la Loi de la Microfinance à avoir un impact permanent sur le secteur a échappé le programme faute de sa promulgation par le gouvernement. Egalement, l'adoption de la Stratégie Nationale de la Microfinance a attendu jusqu'au point où elle deviendra caduque et devra être revu pour être pertinent.

Au niveau macro, l'appui du PASMIF dans la formation du personnel de la Banque Centrale dans la supervision et les pratiques CGAP devrait avoir un effet positif sur la capacité de la BCC d'assurer de contrôler et assainir le secteur à long terme.

Au niveau méso, la création récente de l'APROCEC permettra un encadrement et la professionnalisation des COOPEC de permanence et aussi servira d'interface pour faire le lobbying auprès du gouvernement et des différents acteurs impliqués dans la micro finance. A ce stade de son développement, des appuis externes sont nécessaires pour qu'elle puisse entreprendre son premier plan d'actions et être opérationnelle. Sa capacité éventuelle de renforcer et de représenter ses membres en permanence dépendra des cotisations internes et du financement externe des bailleurs de fonds.

La capacité des PLST desservant les PSF reste une faiblesse au niveau méso du secteur. Effectivement, la durabilité des prestations des institutions au niveau méso pose toujours un problème. La formation offerte par le PASMIF aux cabinets d'audit pourrait augmenter la qualité de l'offre, mais la demande pour les services des PLST, cabinet d'audit, de formation et appuis techniques inclus, est toujours faible. La pérennité du marché des PLST dépend non seulement sur la compétence des cabinets, mais aussi de la capacité et la volonté des PSF de payer pour leurs services.

Au niveau micro, l'appui du FPM II dans la formation des agents et cadres des PSF dans les formations certifiantes pourrait renforcer d'une façon pérenne la capacité

humaine du secteur. Comme avec les anciens ATR du FPM I, cette capacité humaine n'est pas perdue avec la clôture de l'activité. Egalement l'appui du FPM II pour encourager le « downscaling » des banques commerciales promet d'avoir un effet pérenne et positif sur l'accès au financement par les PME. Cette approche a le double bénéfice d'aider les PME à accroître leurs moyens d'actions et aussi à améliorer le taux de bancarisation dans le pays. Il est même probable qu'après cette expérience avec la BIC, d'autres banques vont commencer à offrir des prêts aux PME faisant du « crowding in » dans le marché.

Le déploiement d'autres nouveaux produits pérennes tel que le mobile banking, bien que prévu dans le Prodoc, a échappé encore à ce programme. Quelques nouveaux produits, tels que l'épargne à la carte et les greniers villageois, ont été financés par le FPM II, mais leurs potentialités n'ont pas encore été pleinement exploitées.

## **X- LES DEDUCTIONS ET CONCLUSIONS**

Selon les constats de l'équipe des évaluateurs, le bilan de l'exécution à mi-parcours du PASMIF II est positif, mais des risques existent que le projet n'atteigne pas tous les résultats attendus à la fin du programme. Les résultats du PASMIF ont été plus notables à certains niveaux, surtout le niveau macro, mais les délais dans la mise en place effective du FPM II et UGP ont entraîné des retards dans la réalisation de des objectifs du programme au niveau méso et micro.

En dépit des difficultés de rodage, le programme présente des forces et des opportunités importantes. En outre, l'économie de la RDC et le secteur de la microfinance sont en pleine croissance. Les indicateurs économiques sont plutôt positifs, le gouvernement soutient activement la microfinance et plusieurs nouveaux acteurs importants sont entrés dans le secteur. Les ressources non exploitées et la demande potentielle pour les services financiers restent énormes. L'adhésion de la RDC à la loi OHADA et l'augmentation de la capacité de supervision de la BCC représentent deux opportunités de plus pour accélérer la croissance économique.

En contrepoint, il existe des blocages à surmonter et des faiblesses à renforcer au niveau national et dans le secteur de la microfinance. Des périodes d'instabilité politique et économique accrues continuent à bouleverser le pays. Le cadre légal et réglementaire est insuffisant, l'infrastructure de communication, de l'énergie et des transports est inadéquate, l'infrastructure du secteur de la microfinance (surtout au niveau méso) est à renforcer. La Loi et la Stratégie de la Microfinance restent respectivement non promulguées et adoptée à revisiter, l'application des bonnes pratiques est faible et la capacité humaine et institutionnelle dans le secteur est limitée.

Dans ce contexte, le PASMIF II joue un rôle important dans le développement du secteur de la microfinance. La structure de son approche méthodologique, c'est à dire les interventions aux niveaux macro, méso et micro constituent une stratégie idéale pour une meilleure implémentation des activités. Les rapports du PASMIF II avec les principaux acteurs à tous les niveaux du secteur, constituent une des forces inéluctables du programme. On note également des opportunités importantes pour le PASMIF durant les deux prochaines années d'implémentation. Il jouit d'une confiance des bailleurs. Le PASMIF est dans une position privilégiée pour appuyer la mise en œuvre de la nouvelle loi et de l'actualisation de la stratégie de la microfinance, pour renforcer les associations professionnelles et pour promouvoir le développement des nouveaux produits.

Pourtant, le PASMIF doit faire face à certaines faiblesses internes et externes. Le programme, tel qu'il a été conçu avec PASMIF I, a placé toute la responsabilité pour les activités au niveau micro avec le FPM. Au fil du temps, l'évolution des besoins et des acteurs du secteur et les choix stratégiques du PST du FPM II ont démontré la faiblesse de cette approche surtout au niveau du « downreach » du programme aux clients vulnérables. Avec sa structure actuelle, les mécanismes pour atteindre les clients cibles du PNUD, de l'UNCDF et de certains autres bailleurs, sont limités à la fois par les capacités institutionnelle et financière des PSF travaillant avec ces clients et la capacité du FPM II pour atteindre une masse critique de partenaires. Un défi important pour le programme reste comment arriver à toucher davantage les populations rurales vulnérables.

A ce stade de mi parcours il est difficile d'anticiper les potentialités de poursuite du programme, mais il est à la fois clair que le secteur continuera d'avoir besoin de renforcement après la fin du programme. Etant donné que le secteur et le programme sont en pleine évolution, l'évaluation de fin du programme pourra mieux juger de la pérennité des résultats et les besoins pour la continuation des activités.

### **Conclusions pour la pertinence**

La mission conclut que les objectifs et la stratégie du PASMIF ont été tout à fait pertinents au moment de sa conception. Mais pour effectivement améliorer les conditions de vie de la frange importante de la population vivant dans des conditions précaires, la stratégie du programme, surtout au niveau micro, doit être revue et adaptée à la situation actuelle du secteur.

Les objectifs du programme s'accordent très bien avec les priorités clés du PNUD et UNCDF pour l'inclusion financière et la réduction de la pauvreté et avec les OMD. Son approche à multi niveaux et ses relations avec la grande diversité des acteurs du secteur offrent au PASMIF l'opportunité de répondre aux besoins du secteur.

Au niveau micro, l'approche du marché du FPM II est pertinente pour une couche de huit PSF et banques les plus sophistiqués, mais laisse à leur sort 156 autres institutions, représentant 95% des PSF de la RDC. Des mécanismes doivent être mis en place au niveau de l'UGP pour atteindre cette grande masse des PSF, et pour coordonner ces appuis avec le FPM et le FNM pour éviter des distorsions du marché.

### **Conclusions pour l'effectivité**

Etant donné qu'au moment de cette évaluation à mi-parcours, le programme à encore deux années pour la poursuite des activités, il est compréhensible tous les résultats attendus ne soient pas encore atteints. Néanmoins, le PASMIF a montré qu'il est un dispositif efficace pour promouvoir le renforcement du secteur à plusieurs niveaux. Au cours des deux dernières années, la mise en œuvre de certaines activités a été plus efficace que d'autres, mais en générale l'approche multi sectorielle du PASMIF a fait preuve de sa flexibilité et sa capacité de répondre aux besoins variés des acteurs du secteur.

Au niveau macro le PASMIF a pu réaliser des résultats impressionnants et faire du progrès important dans l'amélioration du cadre économique, légal, réglementaire du secteur de la microfinance. A l'exception de la non promulgation de la Loi et de la non adoption de la Stratégie de la Microfinance, les résultats au niveau macro sont plutôt atteints. En général, les résultats au niveau macro sont plutôt atteints.

Au niveau méso le PASMIF a entrepris des activités pour renforcer l'infrastructure technique et financière du secteur avec des résultats mixtes. L'association des COOPEC est opérationnelle, mais l'appui à l'association des IMF a été laissé à un autre bailleur de fonds. Une formation a été faite pour les cabinets d'audit, mais les besoins au niveau méso pour le renforcement de capacité et du marché dépassent de loin les efforts du programme pour les satisfaire. En somme, les résultats au niveau macro sont peu atteints.

Les appuis financiers et techniques au niveau micro ont commencé en janvier 2012 et le renforcement des PSF est toujours en cours. Le FPM II a choisi de travailler avec les PSF les plus professionnels, viables et pérennes, mais ses projets de renforcement ont certainement commencé à contribuer au renforcement institutionnel de ses partenaires. En ce qui concerne la diversification des produits, le FPM II a soutenu des appuis techniques pour deux produits, l'épargne à la carte en franc congolais et le grenier villageois. Les zones desservies par le FPM II sont surtout Kinshasa et Sud Kivu, avec un partenaire au Bas Congo, par conséquent sa portée en zones non desservie est minimale. Les résultats au niveau macro sont plutôt atteints.

## **Conclusions pour l'efficience et l'efficacité**

Quelques facteurs ont eu un effet négatif sur l'efficience générale du PASMIF II, certains sous le contrôle du programme et certains exogènes. L'impact de ces facteurs a réduit sensiblement le taux d'absorption des fonds et la sauvegarde des acquis du FPM I. Il est fort probable, au regard des systèmes et ressources actuellement en place, que l'efficience du programme augmentera dans les années qui viennent.

Le plus grand obstacle à l'implémentation efficiente du programme a été les délais provoqués par le changement de PST entre PASMIF I et II et la mise en place d'une nouvelle UGP. Le résultat principal de ces délais a été une rupture de financement des partenaires d'à peu près 30 mois entre les derniers financements du FPM I en mai 2010 et les premiers du FPM II en janvier 2012. Les causes de cette rupture sont multiples : délais au niveau de l'installation effective du nouveau PST du FPM, délais au niveau du financement du PNUD et UNCDF et délais provoqués par les instabilités politiques. Tous ces facteurs ont engendré une lenteur dans l'absorption des ressources financières. Par exemple, le FPM attend un taux d'absorption du 100% du budget de 2011 à la fin du 2012.

Un manque d'efficience dans le transfert des responsabilités entre FPM I et II a résulté dans la perte de beaucoup des acquis, et du personnel, du FPM I et le non respect des obligations du FPM I envers les partenaires qui n'ont pas reçu des décaissements de fonds qui leur ont été promis par les bailleurs de fonds.

Le PNUD et l'UNCDF ont démontré des résultats mixtes dans la mobilisation des ressources. L'efficience du PNUD et UNCDF dans la mobilisation des ressources est satisfaisante lorsqu'on considère le financement de \$4.4 millions USD de l'ASDI et le financement en parallèle de plus que \$16.7 millions USD de la KFW et de la Banque Mondiale. Pourtant, un financement de l'Ambassade Belge de 4.5 millions d'euro est en discussion depuis plus de 6 mois.

## **Conclusions pour l'impact**

L'impact du programme a souffert à plusieurs niveaux à la cause des délais déjà mentionnés. Toutefois le programme a eu un impact sectoriel avec son renforcement de la BCC et le FPM II a commencé à avoir un impact sur la qualité de la gestion de ses partenaires. Au niveau méso le programme a soutenu la création d'une association et a organisé une formation, deux activités dont l'impact sera à apprécier avec le temps.

A mi parcours d'implémentation, il est peut-être hâtif de parler de l'impact du programme à long terme. En principe il sera plus facile de mesurer l'impact à la fin du programme, mais avant de pouvoir bien mesurer l'impact, il va falloir implémenter des

études et vulgariser des outils, avec un optique particulier de s'assurer de l'impact sur les femmes, pour recueillir les données de références de base et afin de suivre les changements au fil du temps.

### **Conclusions pour la pérennité**

Il est indéniable que les activités entreprises par le PASMIF I et II ont provoqué des changements importants dans le secteur et auront un impact pérenne sur la microfinance en RDC. Parmi les plus importants de ces changements, on peut citer, la création des institutions pérennes comme le FPM/ASBL (et bientôt le FPM/SARL) et l'APROCEC et le renforcement de capacité des IMF et COOPEC qui auront un impact dans un avenir certain. En plus, les efforts du programme pour soutenir la mise en application des lois et règlements appropriés auront un impact pérenne.

Dans les deux prochaines années d'avantage d'efforts doivent être faits au niveau macro pour assurer la promulgation des lois et règlements et au niveau méso pour renforcer les capacités et le marché des PLST. Au niveau méso, la portée et le nombre des activités doit être augmenté avec l'optique de renforcer non seulement les PLST, mais aussi le marché pour les services. Pour augmenter la pérennité de son impact au niveau micro, le programme doit revoir l'approche stratégique du Prodoc et créer des mécanismes parallèles pour offrir des appuis appropriés à un nombre de PSF plus importants et aux PSF desservant les clients cibles du PNUD, de l'UNCDF et certains bailleurs, c'est à dire les populations rurales pauvres.

## **XI- RECOMMANDATIONS**

La présente mission d'évaluation à mi-parcours offre l'opportunité d'émettre des recommandations quant aux aspects devant être améliorés afin d'atteindre les résultats attendus et de renforcer davantage les impacts positifs du programme. Au regard des problèmes identifiés et des contraintes liées à la mise en œuvre du programme, la mission suggère les recommandations suivantes.

### **Recommandations au niveau micro**

La relecture du Prodoc s'impose afin de redéfinir la stratégie de mise en œuvre et d'actualiser la planification des activités du PASMIF II. A cet égard, il est important qu'une responsabilité soit accordée à l'UGP dans les appuis directs au niveau micro en complément des appuis du FPM. Le FPM étant confiné dans une logique « approche marché », il est pertinent que l'UGP prenne en charge l'exécution en parallèle de certains appuis relatifs au niveau micro. La décision de la dernière réunion du Comité de Pilotage du PASMIF ayant validé cette nouvelle orientation, la préparation de sa mise en œuvre doit être immédiate. Toutefois, il serait indiqué que le périmètre et les

modalités de leurs interventions respectives soient clarifiés et formalisés et que les appuis soient faits en concertation étroite avec les autres acteurs du secteur.

Des études commanditées par le PNUD/UNCDF pourront préciser les conditions d'intervention de l'UGP au niveau micro. Ces études devraient faire des propositions du système d'analyse et de gestion des appuis. A titre indicatif, l'étude devrait :

- Faire un état des lieux des appuis de l'UGP, du FPM et du FNM pour ne pas répliquer les efforts des autres acteurs et optimiser les interventions ;
- Incorporer les propositions concrètes pour identifier, préparer, analyser, sélectionner, administrer, suivre et contrôler les appuis ;
- Suggérer une stratégie de sélection des PSF et de gestion des risques qui prend en compte le contexte, les priorités du PNUD et UNCDF et les avantages comparatifs du programme. Cette stratégie pourra cibler les PSF qui ont démontré au moins un niveau de performance et de potentiel moyen avec les systèmes et produits financiers appropriés pour atteindre des clients défavorisés et en milieu rural;
- Proposer une boîte à outils variés des nouveaux produits tels que la formation, l'appui technique et les subventions pour favoriser la promotion/création des institutions de base dans les zones non couvertes ;
- Examiner les options pour développer les produits synergétiques qui ont un effet de levier avec les autres activités des partenaires du programme tel que un fonds de redressement pour les PSF en difficultés (gérer en coordination avec la Banque Centrale), un produit pour appuyer les liens entre les PSF et les MUSO rural, un fonds de soutien au développement et déploiement des nouveaux produits (CEE +, Greniers villageois, YouthStart, MicroLead, produits ciblés aux femmes, etc.) ;
- Revoir, comme recommandé dans l'évaluation finale de PASMIF I, le rôle crucial des ATR dans le suivi de proximité. Etant donné que le FPM n'a pas opté pour l'utilisation des ATR, le PASMIF devrait étudier l'affectation des ATR pour offrir un renforcement régulier de proximité. Pour assurer l'efficacité, une analyse doit être faite pour installer les ATR dans les provinces où il existe suffisamment de PSF pour constituer une masse critique de partenaires potentiels. Les ATR devraient aussi être affectés en coordination avec le FPM II pour éviter le placement de deux agents dans la même zone.<sup>3</sup> Avec la prédominance des COOPEC dans le secteur, les ATR expérimentés dans la gestion des coopératives pourraient être mieux équipés pour appuyer des partenaires éventuels.

Les engagements non respectés du FPM I à l'égard des OMF doivent être respectés par le PASMIF II, si les organisations ont respecté leur part d'obligations. Le PASMIF a une obligation morale et légale de revoir ces obligations et de les respecter dans la

<sup>3</sup> Les provinces qui actuellement correspondent à ces critères sont le Bas Congo et le Bandundu et à la limite le Nord Kivu (le FPM a déjà des ATR, basés au Sud Kivu qui desservent les deux provinces).

mesure du possible. Des investigations devraient être fait pour déterminer les obligations exactes, les conditions en suspens et proposer des mécanismes pour redresser la situation. Si l'UGP décide de faire des appuis directs aux PSF, elle sera bien placée pour superviser ces tâches.

Les conditions de représentation de l'UGP au niveau du Conseil d'Administration du FPM devront être revues pour garantir une meilleure communication et prise en compte de la vision du PNUD/UNCDF. Le représentant du PNUD/UNCDF au CA du FPM devra avoir une séance de travail avec l'UGP pour discuter les priorités et perspectives du PASMIF avant chaque CA du FPM et un compte rendu doit être effectué. Il aussi est important que les services rendus par le Représentant soient, d'une part, formalisés par un contrat avec un cahier de charges approprié et, d'autre part, soient rémunérés. Enfin, la présence d'un observateur de l'UGP au CA du FPM doit être systématisée et effective.

### **Recommandations au niveau de l'UGP**

L'UGP devrait faire davantage la promotion des services financiers aux femmes et aux jeunes, surtout dans les zones rurales, et veiller à la performance sociale souhaitée par ses partenaires. Des efforts devront être faits pour mesurer l'impact du PASMIF sur ces groupes et pour vulgariser des outils développés pour les atteindre. Plusieurs approches devraient être utilisées, notamment :

- Les études de besoins pour les groupes vulnérables ;
- Les appuis techniques pour le développement des nouveaux produits et le renforcement des système de suivi et gestion ;
- Les formations et sensibilisations ;
- Les subventions pour la vulgarisation des nouveaux produits.

L'UGP devra augmenter sa capacité de suivi évaluation et de gestion des connaissances pour mieux gérer son portefeuille croissant d'activités et démontrer son impact à la fin du programme. Spécifiquement :

- Le renforcement de la capacité suivi évaluation de l'UGP pour la collecte et l'analyse des données (qui sera nécessaire si l'UGP offre des appuis aux PSF) ;
- Une harmonisation des indicateurs de suivi de l'UGP doit être fait avec ceux du Prodoc et avec les accords de partenariats éventuels, surtout à la lumière de la relecture éventuelle du Prodoc ;
- Une étude pour analyser l'impact actuel du programme et pour proposer des systèmes et indicateurs de performance pour mesurer l'impact au fil du temps. Une sensibilisation des partenaires sur les indicateurs d'impact sera aussi nécessaire. Cette activité devrait incorporer une analyse genre pour aussi développer des indicateurs d'impact sur les femmes.

L'UGP devra renforcer ses efforts assurer une articulation et une synergie entre les actions des différents acteurs du secteur tel que les bailleurs, le gouvernement, le FNM et le FPM. L'appui de l'UGP aux réunions du Groupe de Référence, du Groupe des Partenaires Techniques et Financiers et du Comité de Pilotage fait une contribution importante à cet effort et devrait continuer. Si l'UGP commence à faire des appuis directs au niveau micro, une coordination étroite avec le FNM et le FPM doit être assurée par des réunions de concertation périodique pour partager des informations sur leurs activités et éviter les distorsions du marché.

Une oreille particulièrement attentive doit être accordée aux activités du FNM, qui est aussi un acteur en puissance, pouvant d'une façon ou d'une autre poser des actes de nature à influencer positivement ou négativement le secteur de la microfinance.

### **Recommandations au niveau méso**

Des appuis conséquents devront être fournis aux deux associations professionnelles. L'UGP devrait formuler une stratégie pour appuyer les deux associations et commencer à promouvoir des activités conjointes des associations. Si la possibilité de créer une fusion entre les associations se présente, elle sera à encourager. Enfin, un effort doit être fait pour surmonter les différences entre les politiques de financement des différents bailleurs de fonds et pour focaliser sur les besoins des associations.

Le PASMIF II devrait redoubler ses efforts pour non seulement promouvoir la capacitation des PLST de formation, conseil et audit, mais aussi le développement d'un marché pour leurs services. Une double stratégie formation des cadres des PLST et subventions pour les services des PLST renforcera non seulement l'offre des services, mais aussi la demande pour ces services. Une méthodologie de bons de services pourra offrir les PSF un choix entre prestataires de service et une source de revenu essentielle pour la croissance des PLST.

### **Recommandations au niveau macro**

L'UGP devra s'investir à un haut niveau dans le lobbying auprès du Gouvernement Congolais pour la promulgation de la Loi de la Microfinance. Le programme est aussi dans une position privilégiée pour organiser des réflexions pour l'harmonisation de la loi avec l'OHADA et également pour soutenir l'actualisation et l'approbation de la Stratégie Nationale de Microfinance.

La collaboration du PASMIF avec la BCC a eu des impacts positifs sur le secteur et devrait être continuée, même étendue. Une option à considérer est la création d'un fonds de redressement, géré par l'UGP, en coordination avec la BCC. Ce fonds pourrait se focaliser sur les PSF en redressement qui ont la potentielle de se rétablir dans une période de temps délimitée avec des appuis à courte durée.

## **XII- ANNEXES**

- Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées ou contactées
- Annexe 2 : Documents consultés
- Annexe 3 : Consommation budgétaire
- Annexe 4 : Atteint des objectives du Prodoc
- Annexe 5: Questionnaire pour les PSF
- Annexe 6: Contrats du FPM I en cours de décaissement 09/2010
- Annexe 7 : Termes de référence

**Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées ou contactées****Advans Banque Congo, Kinshasa**

Sandrine MAYINDOMBE	Directeur Administratif et financier
François LECUYER	Directeur Général
Brieuc CARDON	Directeur Général Adjoint

**AFAD, Kinshasa**

Pierre MAMBI	Directeur Président
--------------	---------------------

**Ambassade de Belgique, Kinshasa**

M. Harold VANDERMEULEN	Attaché de Coopération
------------------------	------------------------

**Ambassade de Suède, Kinshasa**

Victor Kitembo IDUMBA	
-----------------------	--

**ANIME/OXUS, Kinshasa**

Charlotte BOULOIR	Présidente
-------------------	------------

**APROCEC, Kinshasa**

Deo KATALUNYA	Président
---------------	-----------

**BCC, Kinshasa**

Marie Jose NDAYA	Directeur Adjoint Supervision des Intermédiaires Financiers
------------------	---

**BIC, Kinshasa**

Raymond LOAMBO	Responsable département PME
----------------	-----------------------------

**CAMEC MBANZA NGUNGU, Mbanza Ngungu**

Apollinaire MALUDI	Gérant
Xavier BITEMO	PCA
Nsimba WANGANI	Agent de crédit
Mbaki May BUETU	SEC C.A.
Nsibu MBENGO	Chargé de crédit
Mvidila MAYAVANGILWA	PCC
Naniyula KUNDENGA	Comptable

**CAMEC INKISI, Inkisi**

Damas Simon	Gérant
Makono LUVUALUKA	PCA
Patience MPAYIKULU	Auditeur interne
Baby MFUNDANI	Chef crédit
Zéphirin Ngyambo LUKOKI	P.C.S.

**FENU, Dakar**

Alimata SANAGO	Représentant régional FENU
----------------	----------------------------

**FINCA, Kinshasa**

Ed GREENWOOD	Directeur Général
--------------	-------------------

<b>Fonds National de la MF, Kinshasa</b> Constant NGAY	Coordinateur Général Adjoint
<b>FPM –ASBL, Kinshasa</b> Jean Claude THETIKA Amine EL AYOUBI	Directeur Général Directeur Général Adjoint
<b>GEMIFIC, Kinshasa</b> Jonathan KABEYA	Cadre et Formateur
<b>Hope International, Kinshasa</b> Allah Asra MERCY	Directeur Général
<b>IFC, Kinshasa</b> M. Jean Philippe MUKUAKI	Program Manager SME
<b>KALUNDU, Uvira</b> Pasteur Muhato KIZA	Directeur Général
<b>Kawa, Bukavu</b> Gérard KHASHALURHAKWA	Directeur Général
<b>KfW, Kinshasa</b> M. Simon BLEIDIESEL Alethela MUSHILA José KINTANJEDES	Chargé de projet secteur financier RDC Expert secteur Financier et privé
<b>Life Vest, Kinshasa</b> Jean Pierre ILUNGA	Directeur Général
<b>MECRECO, Kinshasa</b> Frank ADJIVON Moise MUSOLE	Directeur Général Directeur, Kinshasa
<b>MINFIN, Kinshasa</b> Honoré TSHIYOYO	Conseiller au Ministère et Point Focal PASMIF II
<b>MUCREFEKI, Kikwit</b> Mamie Batua MUZELU	Gérante
<b>MUFESAKIN, Kinshasa</b> Mireille MUKANDILA Agate LOANGO BOELUA	Gérante PCA
<b>MUSOMASAMBA, Kikwit</b> Ndombe MBELE	Président
<b>MUSOPALUD, Kikwit</b> Therese KAMBILA	Présidente

**MUSOLAGLOIRE, Kikwit**

M. KABONGO

Président

**OPPORTUNITY, Kinshasa**

Gilbert LAGAILLARDE

Chief Executive Officer

**PASMIF II – RDC, Kinshasa**

Mme Monah ANDRIAMBALO

Mme Elodie NSAMBA

Albert Monzongo BONGO

Joe KILIMBA

Spécialiste Finance Inclusive

Expert Genre/Innovations

Expert National en Suivi Evaluation

Associé au Programme

**PNUD, Kinshasa**

M. Gilbert AHO

M. Stéphane AMANI

Josef DEBEUS

Béatrice TSHIDIBI

Team Leader, Pauvreté

Chargé de Programme

Conseiller

Chargée de Suivi &amp; Evaluation

**PNUD, Kikwit**

BEK YABOR

Agents Equipe de terrain PNUD

Responsable Bureau PNUD

**SIDA, Copenhague**

Elin Carlsson

Responsable

**USAID, Kinshasa**

Holly Krueger

Consultant indépendant en filières de production

## **Annexe 2 : Documents consultés**

### **Documents FPM II**

- Statuts du FPM/ASBL
- Marché de refinancement pour la création de FPM/SARL
- Rapport final FPM, mai 2010
- Rapport de lancement, septembre 2010
- Rapport du portefeuille, septembre 2010
- Rapports d'activités et de suivi budgétaire FPM 2010-2012
- Accords AT: MUCREFEKI, MECRECO, Kawa, Kalundu, Life Vest, Cah, BIC, ADVANS Banque
- Etats financiers FPM 2010-2011
- Veille sectorielle 2ème et 3ème trimestre 2012
- Etude de marché pour le Bandundu
- Plan d'affaires du FPM 2011-213
- PV CA 2011-2012

### **Documents BCC**

- Rapports d'activités de la micro finance 2011
- Memo sur l'exécution du plan d'action de la BCC

### **Documents PASMIF II**

- Programme d'appui au secteur de la microfinance : phase II (2010 -2014), novembre 2010
- Accord de coopération
- Prodoc, Programme d'appui au secteur de la microfinance : phase II
- Protocole d'accord avec la BCC
- Pacte des bailleurs
- Plan de travail annuel 2011, Avril 2011
- Plan de travail annuel 2011, Juin 2012
- Cadre de suivi des résultats au 30/09/2012

### **Documents Gouvernement**

- Arrêté ministériel portant création et fonctionnement comité de pilotage
- Accords de coopération à titre de projet
- Compte rendu du comité local d'examen de projets
- Compte rendu des réunions des partenaires

### Annexe 3 : Consommation budgétaire

Activités planifiées	Budget planifié 2011	Réalisation 2011	% Consomtn
Résultat 1: Niveau Macro	\$491.173	\$445.373	90,7%
Résultat 2: Niveau Méso	\$241.442	\$31.000	12,8%
Résultat 3: Niveau micro	\$1.118.496	\$1.145.130	102,4%
Résultat 4: Gestion du programme	\$604.784	\$547.772	90,6%
<b>Total Général</b>	<b>\$2.455.895</b>	<b>\$2.169.275</b>	<b>88,3%</b>
Activités planifiées	Budget planifié 2012	Réalisation 2012	% Consomtn
Résultat 1: Niveau Macro	\$569.738	\$579.346	101,7%
Résultat 2: Niveau Méso	\$300.000	\$134.454	44,8%
Résultat 3: Niveau micro	\$790.262	-	0,0%
Résultat 4: Gestion du programme	\$582.754	\$354.745	60,9%
<b>Total Général</b>	<b>\$2.242.754</b>	<b>\$1.068.544</b>	<b>47,6%</b>
Activités planifiées	Budget planifié 2011/2012	Réalisation 2011/2012	% Consomtn
Résultat 1: Niveau Macro	\$1.060.911	\$1.024.719	96,6%
Résultat 2: Niveau Méso	\$541.442	\$165.454	30,6%
Résultat 3: Niveau micro	\$1.908.758	\$1.145.130	60,0%
Résultat 4: Gestion du programme	\$1.187.538	\$902.517	76,0%
<b>Total Général</b>	<b>\$4.698.649</b>	<b>\$3.237.819</b>	<b>68,9%</b>

\* Dépenses 2012 jusqu'au 30 septembre 2012

Source : Documents budgétaires du FPM, Décembre 2012.