

Résumé

Introduction

1. Le Projet d'appui au développement de la microfinance rurale (PADMIR), d'un coût total de 18,75 millions d'USD avec un financement du FIDA à hauteur de 14,5 millions d'USD, devait réduire la pauvreté, accroître les revenus et améliorer les moyens de subsistance des petits agriculteurs familiaux, des femmes et des jeunes ruraux à faibles opportunités, des microentreprises rurales et des organisations de producteurs agricoles. Plus particulièrement, le PADMIR devait améliorer l'environnement général du secteur de la microfinance et faire en sorte que les problématiques de finance rurale soient mieux prises en compte par le gouvernement et les établissements de microfinance (EMF); ainsi qu'accroître l'accès des groupes cibles à des services financiers adaptés à leurs besoins, de manière durable et à un coût abordable.
2. Le financement du FIDA a été approuvé en septembre 2008, signé avec le Gouvernement en mai 2009 et est entré en vigueur en mai 2010. Une Revue à mi-parcours a été conduite en novembre 2014, et le projet a été achevé comme prévu le 30 juin 2016. Le ministère de tutelle du projet était le Ministère de l'agriculture et du développement rural (MINADER) et le FIDA était responsable de la supervision et de l'administration du prêt. Dans un premier temps, le projet ciblait les Régions du Centre, de l'Ouest et de l'Extrême-Nord. Par la suite, après la Revue à mi-parcours (RMP), s'y sont ajoutées comme prévu les Régions du Nord et du Nord-Ouest.
3. Les groupes cibles finaux du PADMIR devaient être atteints de manière indirecte, à travers des appuis concentrés sur des caisses, agences et points de services d'EMF partenaires, dont ils étaient membres ou clients potentiels. En effet, le PADMIR a concentré ses efforts sur le renforcement des capacités de ces EMF et de leur faïtières; leur extension en milieu rural par l'établissement de nouvelles caisses et points de services; et l'adaptation des produits financiers aux besoins des personnes ciblées.
4. Un financement supplémentaire du FIDA approuvé en septembre 2012 devait permettre la mise en place d'un Fonds de facilitation (FF) du crédit à moyen terme pour le financement des équipements agricoles. Le démarrage des activités du FF n'a pu avoir lieu qu'en 2014 en raison des délais dans la sélection de l'assistance technique internationale gestionnaire du fonds. Une étude d'institutionnalisation du fonds a été réalisée en 2015-2016 et les modalités exactes de l'institutionnalisation sont encore en discussion.

Constats principaux de l'évaluation

5. L'approche générale du projet visant à appuyer les EMF pour améliorer l'accès aux services financiers des populations rurales était justifiée, conforme aux bonnes pratiques et était cohérente avec le contexte économique et les orientations stratégiques et politiques du Cameroun et du FIDA. Cependant, l'appui principalement ciblé sur l'extension des services d'EMF souvent peu efficaces, associé à une grande complexité du projet (huit sous composantes, au moins 26 partenaires, cinq régions, deux modalités d'intervention) s'est traduit par une dispersion des efforts et moyens. L'efficacité du projet a été minée par des retards importants de mise en œuvre, des coûts de fonctionnement et d'assistance technique très élevés au regard des résultats, et une rentabilité interne assez faible.
6. Le PADMIR a renforcé la capacité d'EMF en termes de rayonnement du service en zones rurales, avec une augmentation nette du nombre de membres et d'épargnants dans tous les EMF partenaires, et une augmentation considérable du nombre et du volume de crédits octroyés auprès de trois des sept EMF appuyés. Le projet a apporté des appuis variés à un nombre de caisses/points de services et

leur faîtière/siège dépassant la cible (formations, plans de développement, manuels de procédures, équipements, bâtiments etc.). Les appuis apportés par le projet ont été appréciés à des degrés divers par les EMF bénéficiaires, remettant en cause, surtout, la valeur ajoutée de certains appuis méthodologiques. L'absence de données ne permet pas de conclure objectivement sur l'atteinte des résultats attendus du PADMIR et d'établir un lien de causalité entre les appuis fournis et les performances des EMF. Par ailleurs, la durabilité des effets de ces appuis est conditionnée par la pérennité des caisses et points de services, qui dépend de nombreux facteurs qui échappent à la "sphère d'influence" du projet. Le PADMIR a aussi accompagné la création d'un nombre de nouvelles caisses/points de services, mais moins que prévu, notamment à cause de réticences de la part des EMF dues à la difficulté à viabiliser de nouvelles caisses dans les zones rurales éloignées. Ce point souligne une question de fond sur la pertinence de vouloir créer de nouvelles caisses, sans considération de leur capacité de viabilisation. Il en est de même pour l'appui du projet aux deux réseaux "en construction", dont, malgré les appuis du PADMIR, les agréments ont été retirés par la Commission bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC) en fin de projet.

7. Le développement de nouveaux produits a souffert d'une définition imprécise de la composante. La démarche du projet consistant à introduire des initiatives dispersées de petite taille à titre pilote, très faiblement évaluées et capitalisées, n'a pu avoir d'effets significatifs sur l'adaptation de l'offre de produits et services financiers aux besoins des petits producteurs, femmes et jeunes, ni sur l'augmentation de la portée de ces services en milieu rural. L'efficacité du FF a été contrainte par ses modalités d'opération peu appropriées, les capacités insuffisantes des EMF, et la trop courte durée d'opération du fonds (22 mois), suspendu brusquement à l'achèvement du PADMIR à cause d'un désaccord entre le FIDA et le Gouvernement sur la gestion du fonds avant son institutionnalisation. Aucune action n'a été entreprise pour améliorer l'accès des EMF au refinancement de la part de banques commerciales, ce qui aurait pourtant pu ouvrir des pistes de durabilité et d'élargissement d'échelle.
8. Les interventions devant améliorer l'environnement institutionnel de la microfinance rurale ont été sous-dimensionnées et de faible effet sur les structures publiques dont l'action est limitée par des contraintes budgétaires. Par conséquent, l'impact du projet sur l'environnement global de la microfinance rurale au Cameroun a été assez négligeable.
9. Les études d'impact et des effets du projet, bien qu'elles semblent indiquer des tendances positives, ne permettent pas de tirer de conclusions crédibles quant à l'impact du projet sur le revenu et les avoirs des ménages, leur productivité agricole ou leur sécurité alimentaire. Par ailleurs, les dispositions devant promouvoir les conditions techniques, environnementales et socio-économiques pour que les populations ciblées puissent réellement tirer profit de leur accès amélioré aux services financiers ruraux, ont été mal conçues et développées par le projet, rendant la probabilité d'un impact sur la pauvreté rurale directement attribuable au projet assez faible.
10. La stratégie de durabilité du projet s'appuyait sur le renforcement des capacités des acteurs du secteur privé spécialisés dans la microfinance. Pourtant, plusieurs approches du projet ont réduit la probabilité de durabilité des résultats, notamment la prise en charge de dépenses récurrentes de la Division microfinance du Ministère des finances et le choix de créer de nouveaux points de services dans des réseaux de faible capacité plutôt que de renforcer davantage leurs caisses existantes. En ce qui est de l'institutionnalisation du FF, certaines inconnues persistent pour pouvoir évaluer la pertinence du scénario d'institutionnalisation retenu par le MINADER. En outre, la durée limitée du fonds n'a pas permis de développer une expertise interne aux EMF ni au niveau du Gouvernement sur le financement rural à moyen terme.

11. Le Gouvernement a approuvé une seconde phase du projet, le PADMIR 2, qui est actuellement entièrement financée par le Gouvernement. Le PADMIR 2 devrait poursuivre le renforcement des EMF et l'adaptation de produits financiers aux besoins des populations rurales à plus grande échelle. C'est aussi le PADMIR 2 qui, dans un premier temps, doit gérer le Fonds de facilitation avant son institutionnalisation alors que le FIDA souhaiterait que le Programme de promotion de l'entrepreneuriat agropastoral des jeunes (PEA-Jeunes) en reprenne la gestion avec l'appui de l'assistance technique internationale de la première phase. Considérant les difficultés budgétaires récentes de l'État et l'absence d'une assistance technique externe dans le PADMIR 2, l'évaluation doute de la capacité du PADMIR 2 de réellement mettre à l'échelle les résultats de sa première phase.
12. Malgré la préparation d'une stratégie de genre et d'inclusion des jeunes et sa déclinaison en plans d'action genre au sein des EMF appuyés, les interventions concrètes du PADMIR en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes sont restées modestes et faiblement capitalisées. Par ailleurs, le PADMIR était un projet de renforcement institutionnel focalisé sur la microfinance rurale, et la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, et l'adaptation au changement climatique n'étaient pas parmi ses préoccupations. Il est toutefois très peu probable que le projet ait eu un impact négatif significatif sur l'environnement. Il existe pourtant plusieurs opportunités d'utiliser les services financiers ruraux pour augmenter la résilience des petits producteurs face au changement climatique: produits spécifiques pour financer des mesures d'adaptation (irrigation, mesures antiérosives, associations cultures annuelles et cultures pérennes etc.), assurances ou simplement la diversification des activités économiques. Le projet aurait aussi pu innover en aidant les EMF à mieux estimer les risques liés aux aléas climatiques dans l'octroi de leurs crédits, prévoyant éventuellement un bonus pour les clients qui prennent des mesures explicites pour réduire leur vulnérabilité climatique.
13. Le FIDA a effectué une supervision et un accompagnement régulier et de qualité auprès du projet, mais il est en partie responsable des défaillances dans la conception du projet et aurait dû diversifier les équipes de consultants à la supervision, le suivi, la RMP et l'appui au Rapport d'achèvement. Il aurait aussi pu être plus décisif sur la question de l'institutionnalisation du FF. La tutelle a joué son rôle de pilotage sans pour autant être très active dans la supervision du projet. Les contributions de contrepartie du Gouvernement ont dépassé le prévisionnel, mais ont souvent été transmises tardivement. L'unité de coordination du projet (UCP) a connu des temps difficiles avec un fort turnover du personnel en début du projet et une faible capacité de gestion fiduciaire, mais il y a eu une amélioration à partir de 2013 avec le remplacement de certains cadres clés et l'engagement plus fort des EMF partenaires dans la maîtrise d'œuvre. La relation de l'UCP avec l'assistance technique internationale a été difficile faisant obstacle au transfert de la gestion du FF vers le PADMIR 2. Le suivi-évaluation (S&E) du projet était trop complexe et inefficace.

Conclusions

14. En conclusion, le PADMIR était pertinent par rapport aux politiques et stratégies du FIDA et du Gouvernement et sa conception correspondait dans les grandes lignes aux bonnes pratiques des projets en microfinance rurale. Cependant, au vu des moyens et de la durée de mise en œuvre impartis, il était très ambitieux de conjuguer trois objectifs, à savoir de renforcer des EMF relativement peu performantes, de créer de nouvelles caisses et points de services, et de développer une expertise interne pour le développement d'une offre de services adaptés à une gamme variée de petits producteurs, femmes et jeunes ruraux. La conception du projet s'est faite sans connaissance approfondie du contexte de pays ni du marché financier. Par ailleurs, le projet n'a pas développé les partenariats prévus avec les autres projets du portefeuille FIDA, qui auraient pu, notamment, apporter un appui

technique et managérial auprès des petits producteurs pour leur permettre de tirer profit pleinement des nouveaux services financiers.

15. En conséquence, le projet a connu des difficultés de démarrage et de mise en œuvre. Il a pu apporter des appuis répondant aux besoins des EMF partenaires mais de façon disparate et générant des effets peu durables. Il n'a pas offert suffisamment l'opportunité d'échanges d'expériences entre EMF qui auraient permis de tirer les leçons et de les diffuser, en particulier sur le financement des petites exploitations agricoles. Le Fonds de facilitation qui devait refinancer des EMF pour promouvoir le crédit agricole à moyen terme, a rencontré des difficultés de démarrage, de conception méthodologique et de gestion, qui ont limité le nombre de crédits moyen terme accordés et son impact sur les capacités internes des EMF. Le projet s'est engagé dans l'institutionnalisation du fonds comme solution pour assurer la pérennité du mécanisme, mais celle-ci reste encore incertaine à ce jour.
16. Il en résulte que l'impact du projet sur la pauvreté rurale, par ailleurs difficile à démontrer à cause des faiblesses du suivi-évaluation, est incertain. L'évaluation n'a pas pu affirmer un impact significatif et durable sur l'environnement institutionnel de la microfinance rurale au Cameroun, sur la performance des EMF partenaires, ou sur la disponibilité de services financiers bien adaptés aux conditions et besoins des petits producteurs, femmes et jeunes ruraux. Il est peu probable aussi que l'accès aux ressources naturelles, à la technologie et aux marchés ait connu une amélioration, essentielle pour que les ruraux pauvres puissent réellement tirer profit d'un meilleur accès aux services financiers ruraux.

Recommandations

17. **Recommandation 1. Formulation simplifiée des projets en microfinance rurale et meilleur ancrage dans le programme de pays.** Les projets d'appui à la microfinance rurale devraient être définis sur un champ plus réduit aussi bien en termes d'objectifs, de modalités d'intervention, de partenaires et de zones géographiques, afin d'en faciliter l'efficacité et l'efficience, en particulier dans des contextes de mise en œuvre jugés difficiles, car soumis à de nombreux aléas. Le rôle et les objectifs de renforcement des capacités vis-à-vis de chaque partenaire de microfinance doivent être clairement définis sur la base d'un diagnostic des besoins et à travers un plan d'affaires. Lorsque les délais entre la formulation d'un projet et son démarrage sont importants, il est nécessaire d'actualiser sa conception à partir d'une étude de vérification/validation des hypothèses de départ, notamment sur l'état du marché et de la demande.
18. Par ailleurs, il est essentiel qu'un projet purement axé sur la microfinance rurale soit bien intégré dans l'ensemble du programme de pays du FIDA afin de tirer profit au maximum des complémentarités avec les autres projets et les activités hors-prêts. En effet, tel que démontré par la théorie du changement du PADMIR, seule une combinaison judicieuse de l'amélioration de l'accès aux services de finance rurale – par le projet microfinance rurale –, avec un renforcement technique et entrepreneurial des populations ciblées et de leurs organisations – par d'autres projets du portefeuille –, pourra générer les impacts attendus sur la productivité agricole, les revenus et la sécurité alimentaire des ruraux pauvres. Par ailleurs, les projets de microfinance rurale devraient recevoir un appui conséquent du FIDA, du Gouvernement et de ses partenaires de développement pour la capitalisation, l'institutionnalisation et la mise à échelle de leurs expériences innovantes.
19. **Recommandation 2. Choix d'établissements de microfinance rurale partenaires solides basé sur une évaluation institutionnelle approfondie.** Un projet visant à intervenir sur l'offre de services financiers, par l'introduction de nouveaux produits et services, doit avant tout cibler des EMF solides qui ont une capacité de gestion et d'innovation, à l'aide d'un dispositif d'incitations (accès facilité à des ressources du marché pour l'atteinte de nouvelles clientèles et appuis

techniques pour l'adaptation des services) basé sur leurs performances et sans interférences du projet dans les procédures et politiques internes de l'EMF. Par conséquent, le choix des EMF partenaires devrait faire l'objet d'une sélection poussée et proactive afin de ne pas se limiter aux EMF répondant aux appels à propositions du projet. Ce processus de sélection pour les partenariats devrait être fait en plusieurs étapes, avec des critères de performances stricts, de façon à ne retenir que les EMF présentant des capacités fortes de mise en œuvre et de durabilité des services.

20. **Recommandation 3. Conditions essentielles préalable au soutien à la mise en place de nouvelles institutions parapubliques.** Avant de financer un processus de mise en place d'une nouvelle institution parapublique, qu'il s'agisse d'une structure de financement ou autre, le FIDA devrait s'assurer que certaines conditions soient réunies:

- (a) L'existence d'un marché solvable et suffisant en taille pour assurer la viabilité financière de la structure;
- (b) Un modèle économique testé dès le départ (intégrant le coût de l'expertise nécessaire pour les bonnes performances et le coût ultérieur des ressources financières);
- (c) La nouvelle offre de services générée ne crée pas de distorsion de marché et d'effets d'éviction des fournisseurs privés déjà en place;
- (d) Les possibilités de renforcer l'offre privée existante ont été examinées comme alternative à la création d'un nouveau mécanisme.

21. **Recommandation 4. Poursuivre le soutien au crédit agricole à moyen terme au Cameroun.** Le FIDA devrait augmenter et accélérer ses efforts d'engagement avec le Gouvernement, les bailleurs de fonds intéressés et les EMF partenaires au sujet de l'institutionnalisation du Fonds de facilitation du crédit agricole à moyen terme. Il s'agit dans un premier temps de faire des recommandations concrètes auprès du Gouvernement sur la manière de combler les lacunes dans la proposition actuelle des modalités d'institutionnalisation du FF (notamment la validation des hypothèses de marché et du modèle économique et une définition plus claire de la nature de la gouvernance et des coûts de fonctionnement du fonds), afin de rendre cette proposition plus crédible pour les bailleurs et EMF partenaires. En parallèle, dans le court terme, si l'intérêt existe auprès de certains EMF performantes, le Gouvernement et le FIDA pourraient considérer d'affecter une ligne de crédit à un ou deux EMF solides qui souhaitent développer leur portefeuille sur le financement agricole à moyen terme. Cette ligne de crédit devrait être assortie de conditions de ciblage, d'objectifs et de performance dont l'EMF devra rendre régulièrement compte. Un bilan indépendant devrait alors être effectué conjointement par le Gouvernement et le FIDA d'ici 2-3 ans pour tirer les leçons de ces deux expériences menées en parallèle.