



Ministère des Affaires Etrangères

Revue à mi-parcours du
mandat 2007-2011 donné par
le Ministère des Affaires
Etrangères, Direction de la
Coopération au développement
à l'ONG Appui au
Développement Autonome
a.s.b.l.

Résumé du rapport

1 Factsheet

<i>Contexte de la revue à mi-parcours</i>	Mandat 2007 – 2011 signé le 26 mars 2007 entre le Ministère des Affaires Etrangères, Direction de la Coopération au développement ('MAE') et l'ONG Appui au Développement Autonome ('ADA')
<i>Objectifs du Mandat</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Expérimentation de produits et services innovants en faveur des micro entrepreneurs 2) Appui au renforcement des capacités des IMF 3) Production, actualisation et partage de savoir-faire vers le Sud et le Nord
<i>Budget planifié pour 2007 – 2011 (mandat)</i>	EUR 18,2 million (80% MAE et 20% ADA)
<i>Estimation du budget réalisé pour 2007 – 2011</i>	EUR 20,5 million (71% MAE et 29% ADA)
<i>Gouvernance et contrôle</i>	Les principes de gouvernance sont bien définis et l'environnement de contrôle est adéquat à l'organisation.
<i>Contributions aux objectifs du mandat</i>	<p>De manière générale, selon les trois objectifs fixés, ADA a rempli le mandat qui lui a été confié.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) <u>Produits et services innovants</u> : Priorité aux produits destinés aux populations exclues et thèmes d'intervention pertinents. Rôle d'intermédiation entre recherche au Nord et expérimentation de produits au Sud. 2) <u>Renforcement des capacités des IMF</u> : Appui à une meilleure gestion des IMF, l'accès aux ressources financières et la transparence (rating) et un meilleur positionnement du secteur en matière de développement. La mise en place d'ateliers d'identification des thèmes d'intervention démontre une recherche d'optimisation. 3) <u>Production, actualisation et partage de savoir-faire vers le Sud et le Nord</u> : ADA contribue de façon significative à faire du Luxembourg un centre de référence de la microfinance. Capacité de réunir des partenaires du Nord et Sud, issus de secteurs variés. Capacité d'illustrer ses formations par les actions auxquelles elle a directement contribué.
<i>Recommandations</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Préparer une planification budgétaire pluriannuelle - Améliorer la formalisation de la stratégie - Renforcer la coordination opérationnelle des programmes par le recrutement d'une personne expérimentée - Mise en place d'une gestion contractuelle centralisée - Poursuivre les efforts de formalisation de procédures et contrôles internes (cycle achats et suivi de projets)
<i>Conclusions</i>	Au cours de la période 2007-2011, ADA a mené des chantiers internes nécessaires et destinés à renforcer ses capacités de gestion et de suivi. Aujourd'hui, la capacité d'absorption d'ADA nous semble solide, ses interventions sont pertinentes et répondent bien aux principes d'intervention promus par la coopération luxembourgeoise en matière de microfinance. L'association atteint un niveau de maturité qui la place bien pour faire face à de nouveaux défis pour les années à venir.

2 Introduction

Les relations établies entre le MAE et ADA remontent à 1994, année de création de l'ONG. Les premières activités ont fait l'objet de cofinancements. Par la suite, le MAE et ADA opèrent dans le cadre de mandats. Ainsi, le Ministère a octroyé le 26 mars 2007 un mandat qui couvre la période 2007 à 2011 et dans le cadre duquel s'inscrit la revue à mi-parcours.

Plus que jamais, ADA joue un rôle de premier plan dans le secteur de la microfinance au Luxembourg et au-delà des frontières. ADA a atteint un niveau de maturité qui la place bien pour faire face à de nouveaux challenges pour les années à venir. Aujourd'hui et malgré sa structure limitée, ADA contribue de façon significative à faire du Luxembourg un centre de référence de la microfinance en Europe.

Nous avons constaté qu'ADA a lancé depuis 2007 un grand nombre d'initiatives qui ont permis de renforcer ses capacités de gestion et de suivi. ADA a notamment développé une charte de gouvernance et un système de contrôle financier interne. Par ailleurs, ADA a systématisé l'établissement et la production de rapports d'avancement et la formalisation des étapes de cycle de projets en matière de produits innovants, etc.

Dans le cadre de notre mission de revue à mi-parcours, nous avons analysé et présenté la contribution de ADA aux objectifs de la convention. Par ailleurs, nous avons émis des recommandations transversales qui devraient permettre d'affiner l'organisation actuelle de ADA.

Nous souhaitons remercier les responsables de ADA pour leur importante disponibilité et leur engagement dans le cadre de la présente mission.

3 Résumé exécutif

Depuis 2007, le Ministère des Affaires étrangères (ci-après 'MAE') appuie le programme d'actions d'ADA par le biais d'un mandat courant jusqu'à fin 2011 et dont les objectifs sont les suivants :

- (i) Expérimentation de produits et services innovants en faveur des microentrepreneurs¹
- (ii) Appui au renforcement des capacités des IMF
- (iii) Production, actualisation et partage de savoir-faire vers le Sud et le Nord

Audit comptable et financier :

Le budget planifié pour 2007-2011 s'élève à 18,2 millions EUR, dont 80% inscrits par le MAE et 20% par l'ONG. Le budget effectivement disponible sur la période porte sur 20 million EUR, ADA étant parvenue à mobiliser des financements supérieurs à sa planification de départ.

Les opinions d'audit 2008 et 2009 concluent que les comptes annuels donnent une image fidèle du patrimoine et de la situation financière ainsi que des résultats pour les exercices clos, sous réserve d'une correction de valeur forfaitaire pour risques qui a été constituée sur les immobilisations financières du programme LUXMINT. Cette correction de valeur a été extournée et donc ajustée par ADA au 31 décembre 2010. Depuis l'exercice 2008, les comptes annuels sont audités selon les normes ISA.

Revue structurelle et organisationnelle :

ADA compte aujourd'hui une vingtaine d'employés. Ses principes de gouvernance déterminés sur base des statuts ainsi que d'une Charte de Gouvernance sont bien définis et en phase avec les activités de l'association. L'environnement de contrôle est adéquat à l'organisation.

Evaluation de l'approche stratégique et opérationnelle :

De manière générale, les interventions de ADA répondent bien aux principes d'intervention promus par la coopération luxembourgeoise en matière de microfinance et ce, tant par rapport à la politique de la coopération en matière de microfinance que par rapport à la Déclaration de Paris et aux principes du G20 ou du UN Advisors Group on Microfinance. Toutefois, la contribution aux principes de gestion axée sur les résultats et de redevabilité mutuelle devrait être améliorée.

Evaluation des projets et contribution aux objectifs du mandat

De manière générale, selon les trois objectifs fixés, ADA a largement rempli le mandat qui lui a été confié.

Le public principalement ciblé par ADA se compose, au Sud, d'IMF composant en priorité les Tiers 2 et 3, auxquels se sont ajoutés depuis 2004 les associations et réseaux associatifs d'IMF ainsi que les structures faitières à caractère mutualiste (offre de produits et services). D'autres acteurs, au Nord, sont également ciblés par les actions d'ADA dont les financeurs institutionnels publics et privés en amont des services financiers inclusifs (offre de sensibilisation et formation). Enfin, les personnes des pays en développement exclues de services financiers inclusifs et responsables constituent le « public final » indirectement soutenu par ADA.

¹ Le public initialement ciblé par l'ONG a par la suite été étendu à l'ensemble des personnes exclues des services financiers.

Expérimentation de produits et services innovants : Le choix des interventions appuyées montre une priorité aux produits destinés aux personnes exclues, allant au-delà du microcrédit et permettant de doter les IMF de ressources longues et régulières. ADA assure ici un rôle d'intermédiation entre recherche au Nord et expérimentation de produit au Sud.

- FR 81 Les travaux menés jusqu'à présent (essentiellement avec la CIF, en Afrique de l'Ouest), plus récemment avec des organisations en Amérique Latine) ciblent des populations effectivement exclues des systèmes financiers (ex : jeunes artisans, femmes) et/ou présentant un potentiel pour le développement (ex : migrants). Leur contribution potentielle à la sortie de la pauvreté est importante.
- FR 81 Outre leur pertinence, les produits Assurance-RPC et Caisses Villageoises sont jugés efficaces et présentent des garanties d'attractivité (donc de durabilité) pour les IMF du Sud. Deux produits (CRÉD'ART ; projet d'épargne-migrants au Sénégal) dont les thèmes d'intervention sont également jugés pertinents font l'objet d'une poursuite ou d'une extension de leur expérimentation. Nous recommandons de veiller à leur durabilité ou leur efficacité.
- FR 81 La notion de produit innovant n'est pas encore traduite dans les critères de décision de financement des activités (recherche d'effet de levier à la fois pour le partenaire et pour la communauté en général). En outre, sachant que d'autres acteurs sont également impliqués sur des thématiques similaires, il est important de communiquer sur l'apport spécifique proposé par ADA, afin de bien marquer sa valeur ajoutée auprès du MAE comme de ses partenaires.
- FR 81 La disponibilité actuelle en ressources humaines pour accompagner le cycle de vie des projets innovants appuyés conduit les évaluateurs à recommander de concentrer les moyens : investir plus sur moins de projets, pendant plus longtemps, en portant attention aux perspectives de durabilité et d'impact dès la phase d'identification. Cette approche intensive sur quelques produits pourrait aller de pair avec l'élargissement du champ géographique consistant à tester systématiquement un même produit sur plusieurs zones à la fois, en cherchant à en tirer des leçons croisées et généralisables. Préalablement à la décision de financement d'un projet d'expérimentation, les conditions nécessaires pour bénéficier d'un appui de ADA devraient être formalisées. Une gestion axée sur les résultats devrait être systématisée et traduite dans les différents outils de suivi des projets.
- FR 81 L'approche verticale (de l'expérimentation jusqu'à l'institutionnalisation) pourra être privilégiée à l'approche horizontale (sortie après la phase de capitalisation). La concentration sur un nombre restreint de produits pilotes ou l'implication de financeurs qui complèteraient l'intervention d'ADA devrait permettre de mobiliser les moyens nécessaires à cette approche.

Appui au renforcement des capacités des IMF : l'appui d'ADA porte ici sur une meilleure gestion des IMF, l'accès aux ressources financières et la transparence par l'intermédiaire du rating et un meilleur positionnement du secteur en matière de développement. Ce choix est pertinent pour le secteur en soutenant les efforts de rentabilité des IMF en vue de leur survie à moyen terme, en affirmant la recherche d'effets sociaux et en favorisant la transparence du secteur. La mise en place d'ateliers d'identification des thèmes d'intervention démontre une recherche d'optimisation.

- FR 81 Le fait d'intervenir à travers des Associations professionnelles d'IMF ('AP') ou structures faitières est pertinent par l'effet multiplicateur suscité
- FR 81 Le concept de formation en analyse de performance en microfinance est utilisé auprès de multiples acteurs et dans des contextes très différents. La formation en matière de micro-assurance est répliquée. Il s'agit d'effets de levier importants. ADA est également intervenue en participant au lancement et au fonctionnement de plusieurs initiatives structurantes, dont la visibilité dépasse largement le champ du Grand-Duché (e-MFP, Microfact, Rating Initiative, LMDF, forum AMT...).




- FR
EN Les outils cofinancés par ADA et destinés à s'autofinancer ne présentent pas toujours d'approche précise quant aux droits de propriété ou aux perspectives de viabilité financière. L'appui à la production de ce type d'outils pourrait mettre la priorité sur le business plan et sur l'analyse des aspects légaux d'utilisation, à définir en phase de formulation.
- FR
EN Lorsque les associations d'IMF ne présentent pas suffisamment de perspectives d'autonomie financière à moyen terme, l'engagement financier d'ADA sur 3 à 5 ans auprès de certaines AP nationales et régionales pourrait être systématisé. Il pourrait être accompagné d'une incitation à l'atteinte de résultats et à la recherche d'autonomie par exemple sous la forme d'une dotation de performance en fin de convention.
- FR
EN ADA pourrait se profiler davantage comme un partenaire structurant, notamment en privilégiant les formations des formateurs au sein d'AP ainsi que la formation d'équipes au sein d'IMF (approche institutionnelle).

Production, actualisation et partage de savoir-faire vers le Sud et le Nord : Malgré des moyens limités, ADA contribue de façon significative à faire du Luxembourg un centre de référence de la microfinance en Europe. Sa force principale réside dans sa capacité de réunir des partenaires du Nord et Sud, issus du secteur du développement, de la recherche et du secteur privé, de l'offre ou de la demande de services financiers inclusifs. ADA a recours à une diversité de canaux de communications et elle met son canal de diffusion à disposition d'autres acteurs. Sa valeur ajoutée en matière d'information aux professionnels tient dans sa capacité d'illustrer ses formations par les actions auxquelles elle a directement contribué.

- FR
EN Cette valeur ajoutée a permis à ADA de se forger une crédibilité auprès du monde bancaire et de l'assurance luxembourgeois, de même qu'un très bon ancrage dans le milieu universitaire de la Grande Région. La capacité d'organiser des manifestations internationales est largement reconnue. Indirectement, cette force bénéficie à la visibilité de la place luxembourgeoise en matière de services financiers inclusifs.
- FR
EN En matière de sensibilisation du grand public dans la Grande Région, il est important de définir et de communiquer quant à l'offre de services au titre du helpdesk. Cette réflexion pourrait être réalisée au sein de la Table Ronde de la Microfinance.
- FR
EN Il existe un risque de chevauchement des rôles entre ADA et LuxDev, dans un contexte où la microfinance prendra une place importante au sein des PIC de la coopération luxembourgeoise. Un atelier de travail MAE-ADA-LuxDev pourrait permettre de spécifier le rôle que le MAE souhaite accorder à ADA et à LuxDev pour la mise en œuvre de sa stratégie thématique en matière de services financiers inclusifs (dans le cadre des PIC).
- FR
EN La stratégie de positionnement au sein des structures lancées par ADA, puis devenues autonomes, pourrait être plus explicite. Cette stratégie pourrait être guidée par deux principes : maintenir une capacité de veille à travers le positionnement d'ADA au CA et/ou dans les groupes de travail de ces structures et maintenir une certaine visibilité au sein de ces structures, ce qui offre une garantie de crédibilité pour d'autres bailleurs intéressés à y participer.




Recommandations transversales :

Au début du mandat (en 2007), les capacités d'absorption d'ADA étaient limitées et l'organisation interne a nécessité de sérieux changements et améliorations. Ainsi, au cours de 2007-2011, ADA a mené plusieurs chantiers internes destinés à renforcer ses capacités de gestion (charte de gouvernance, système de contrôle financier interne notamment) et de suivi (production de rapports d'avancement trimestriels, formalisation des étapes du cycle de projet en matière de produits innovants, évaluations à mi-parcours des principaux projets d'ADA...). Les trois aspects suivants pourraient encore être creusés :

-  La planification budgétaire annuelle ne correspond pas toujours au caractère pluriannuel des projets, ce qui affecte la capacité à présenter une vue d'ensemble des activités et à agréger les indicateurs de performance pour l'ensemble de la période.
-  Les cadres logiques jouent encore un rôle limité dans la planification et le suivi des résultats. De plus, ils ne traduisent pas le rôle d'accompagnement apporté par ADA au sein d'initiatives généralement multi-acteurs. Plus généralement, nous estimons qu'une formalisation de la stratégie augmente la capacité d'identifier, accompagner, mesurer et apprendre de façon systématique.
-  La gestion reste encore axée sur les réalisations plutôt que sur les résultats. Les contrats de collaboration extérieure reproduisent cette attention portée aux activités et moins aux résultats. Bien que la « Gestion Axée sur les Résultats » (GAR) ne constitue pas une obligation fixée par le MAE, sa mise en place pourrait augmenter les capacités d'apprentissage (niveau d'atteinte des objectifs fixés, contribution propre d'ADA, leçons à en tirer).

Aujourd'hui, la capacité d'absorption d'ADA nous semble solide. Sur base de nos recommandations précitées, il nous paraît par contre nécessaire de renforcer la coordination opérationnelle des programmes par le recrutement d'une personne expérimentée dans la matière. ADA a su identifier des thématiques porteuses, en raison de sa capacité de veille stratégique. ADA a également su réunir des métiers permettant de générer de nombreuses synergies : recherche-expérimentation, formation, information-sensibilisation, conseil technique, administration d'organisations. Sa force principale tient dans sa capacité d'intermédiation à plusieurs niveaux (entre zones, entre thèmes, entre métiers). Mais l'étendue des métiers et activités mobilisés par ADA pèsent actuellement sur les moyens humains limités dont elle dispose.

Sur cette base, les évaluateurs recommandent à l'ONG de renforcer les synergies entre ses programmes et de se concentrer graduellement sur le rôle d'intermédiation, qui constitue indéniablement sa valeur ajoutée.

-  Cela implique de focaliser les moyens humains et financiers sur un nombre plus restreint d'activités. L'implication directe d'ADA auprès des IMF (niveau micro) pourra se focaliser sur les activités permettant d'alimenter l'ONG en leçons concrètes du terrain, qu'elle pourra ensuite partager aux niveaux meso (associations professionnelles) et macro (forums internationaux).
-  Cela implique également de maintenir la capacité de veille des enjeux du secteur (niveau macro) par une politique d'intervention dans les grands forums d'échanges internationaux, tant au Nord qu'au Sud, par le maintien du métier d'organisateur des forums d'échanges, et par la participation systématique aux conseils d'administration, comités de pilotage ou groupes de travail des structures de réflexion, en particulier de celles initiées ou cofinancées par ADA.
-  Ceci implique enfin une stratégie plus explicite de développement des synergies entre ses programmes. Ainsi, un projet d'expérimentation pourrait systématiquement prévoir un module de formation ou de dissémination de ses leçons, de même que des publications.