



Make the Difference  
We Prove It

Evaluation of the project « Support to Microfinance Institutions  
in Palestine in order to offer an economic and social  
perspective to the most vulnerable populations in fragile areas»  
of the Luxembourg NGDO Comité Pour une Paix Juste au  
Proche Orient

## **Luxembourg Aid & Development**

Projet Daman – Résumé Exécutif du rapport final  
Octobre 2022



## Résumé Exécutif

### Aperçu du Projet

Les conflits politiques perturbent régulièrement les vies de la population palestinienne. Les guerres, les opérations militaires quotidiennes et les fréquentes confiscations de terres affectent la capacité des gens à gérer des entreprises et à rembourser leurs obligations. Ces risques peuvent empêcher les IMF de poursuivre leurs activités et prêter aux populations vulnérables. Les Fonds de Garantie de Crédit sont des instrument efficaces pour diminuer le risque des opérations de prêt dans les zones affectées par les conflits politiques et favoriser la continuité des activités des IMF en Palestine.

Dans ce contexte, le projet "*Soutien aux institutions de microfinance en Palestine afin d'offrir une perspective économique et sociale aux populations les plus vulnérables dans les zones fragiles*" ("projet Daman") a été lancé en novembre 19 pour une période initiale de 3 ans. Le projet vise à encourager les IMF à accorder des prêts aux individus palestiniens vulnérables, tels que les femmes, les jeunes, et les micro-entrepreneurs résidant à Jérusalem Est, en Cisjordanie et à Gaza; et à indemniser les IMF en cas de défaillance des emprunteurs due à des mesures politiques liées à l'occupation israélienne, à travers un fonds de garantie de crédit (CGF). Le projet est mis en œuvre par le [Comité pour une Paix Juste au Proche Orient \(CPJPO\)](#) en partenariat avec le partenaire local [Daman for SMEs \("Daman"\)](#). Il est cofinancé par le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes du Luxembourg (MAEE), le CPJPO, et Daman, avec un budget total de EUR 1,050,000 pour une période de 3 ans à partir de Nov-19. En 2020, Daman a reçu la reconnaissance officielle de l'Autorité Monétaire Palestinienne (PMA) en tant que 3ème Fonds de Garantie de Crédit en Palestine. Il est à noter que le FGC de Daman a été le premier fonds de garantie pour la microfinance axé sur les zones à risque du pays. Trois IMF locales participent du fond de garantie de Daman : [ACAD Finance company \(ACADF\)](#), [Asala for Credit and Development company \(ASALA\)](#) et [Reef Finance \(Reef\)](#). En Mai-22, un total de 2,019 prêts d'une valeur de 5,797,293 USD ont été décaissés dans le cadre du CGF de Daman, tandis que le nombre total de prêts en cours est de 1,716 pour un total de 3,907,205 USD. Néanmoins, le projet a rencontré des défis: un retard dans la date de début de la mise en œuvre (janvier-20 au lieu de novembre-19), une arrivée tardive du financement (septembre-20 au lieu de janvier-20) et une suspension des activités (de juin-21 à octobre-21) en raison de malentendus entre les partenaires. Après d'importants efforts d'intermédiation, un nouveau personnel a été affecté à la gestion du projet, et une nouvelle Convention clarifiant les points conflictuels a été signée en Novembre-21. Depuis lors, le projet Daman fonctionne sans désaccords majeurs entre les partenaires.

## **Objectif et approche de l'évaluation**

L'évaluation a été menée sur la période du 1er juin 2022 au 31 octobre 2022 et a inclus une mission sur place d'une semaine en Palestine en juin 2022. L'équipe d'évaluation était composée de M. Aldo Moauro (chef de mission), M. Thaer Atawna (expert en finance inclusive) et Mme. Lucia Zanardi (contrôle de qualité et gestion du projet).

Les objectifs de l'évaluation étaient les suivants : 1) évaluer la performance organisationnelle du partenaire local Daman en mettant l'accent sur sa structure organisationnelle et ses processus opérationnels, les ressources humaines, la gestion de projet et la gestion financière, 2) évaluer le projet Daman sur la base des critères d'évaluation du CAD de l'OCDE (pertinence, efficacité, efficience et durabilité), 3) fournir des recommandations pour optimiser la performance organisationnelle de Daman et la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité du projet Daman et 4) de conseiller sur une éventuelle poursuite du projet et de faire des recommandations sur ses objectifs concrets.

À cette fin, l'équipe d'évaluation a élaboré des outils spécifiques de collecte et d'analyse des données. Les conclusions sont basées sur l'analyse des documents pertinents ainsi que sur les informations recueillies lors des entretiens individuels menés avec les parties prenantes concernées, à la fois hors site et pendant la mission sur place en Palestine. Il est à noter qu'une approche participative a été adoptée tout au long de l'évaluation ; un Comité de pilotage composé du MAEE, du CPJPO, de Daman et de MFR a été mis en place. Le Comité de pilotage s'est réuni régulièrement au cours du processus d'évaluation ; au début du projet pour assurer l'alignement des objectifs entre les participants, ensuite, avant la mission sur place pour s'assurer que la méthodologie d'évaluation était approuvée par tous les membres, et enfin, après avoir partagé le projet de rapport, pour recueillir les commentaires de tous les participants. En outre, des séances de débriefing avec le MAEE, le CPJPO et Daman ont été réalisées après la mission sur le terrain.

## **Évaluation de la performance organisationnelle**

### **a. Structure organisationnelle et processus opérationnels**

La gouvernance de Daman est partagée à parts égales entre ses actionnaires SIDI, ASALA et ACADF. Tous les membres du conseil d'administration sont qualifiés, expérimentés et bien secondés par les non-membres du conseil. Cependant, la gouvernance est améliorable; elle manque de structure et il n'y a pas de manuel de gouvernance ni un set de reportings standards en place. En outre, certaines fonctions importantes, dont l'évaluation de performance du CEO de Daman, doivent encore être incluses dans les responsabilités du CA. L'équipe d'évaluation confirme l'existence d'un conflit d'intérêt antérieur relatif à un membre du CA. Ce conflit a formellement cessé depuis juin-2020.

Bien que le projet soit déjà en place depuis 2.5 ans, sa structure opérationnelle reste insuffisante. L'hébergement de l'institution ainsi que les services opérationnels, et administratifs sont sous-traités à New Vision, un cabinet de conseil privé qui a participé au développement de Daman avant sa création officielle en 2015. Le niveau d'exposition aux risques opérationnels est élevé. L'équipe d'évaluation confirme l'existence d'un conflit d'intérêts qui a affecté le processus d'octroi de la garantie. Ce conflit a été récemment réglé.

#### **b. Ressources humaines**

Daman n'a qu'un seul employé à temps partiel (le CEO, 24h/semaine) et dépend du personnel de New Vision pour mener à bien ses opérations. L'institution manque de personnel avec une expertise en gestion de portefeuille et de risque pour gérer ses opérations en toute sécurité. Daman manque également de personnel et de budget pour dispenser des formations de renforcement des capacités aux IMF. De plus, l'efficacité et la productivité du personnel de Daman et de New Vision ne sont pas suivies.

#### **c. Gestion de projet**

La direction de Daman est capable de planifier de manière adéquate la gestion du projet; cependant, l'absence d'un plan d'affaires formalisé limite la capacité de la direction à planifier efficacement les activités. De plus, la forte dépendance à l'égard des prestataires externes a un impact sur l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre du projet et limite la capacité de Daman à étendre ses services à d'autres IMF. En termes de suivi, la capacité de Daman à suivre les indicateurs clés du projet n'est pas adéquate. Le suivi du portefeuille se concentre principalement sur les spécificités des emprunteurs plutôt que sur les risques. En outre, le reporting reste un processus manuel et les informations communiquées manquent de détails. Dans le but d'aider Daman dans la mise en œuvre du projet, au premier trimestre 2022, le CA de Daman a mis en place un comité technique informel composé des directeurs opérationnels des IMF, du PDG de Daman, du directeur général de New Vision et du superviseur de CPJPO. Le comité se réunit en fonction des besoins pour discuter de différents sujets liés au projet (par exemple, la logistique pour la formation des entrepreneurs, les indicateurs de performance sociale).

#### **d. Gestion financière**

Daman n'a pas de processus formels pour élaborer un budget et des projections financières. Néanmoins, en coopération avec le CPJPO, l'institution prépare un budget annuel pour le projet Daman et effectue des comparaisons annuelles basiques entre les chiffres réels et le budget du projet. Les services comptables sont fournis par la NV sur la base des procédures comptables de

base en place et des états financiers audités sont préparés chaque année. Par ailleurs, Daman dispose de sept comptes bancaires actifs à la Banque de Palestine. Daman gagne des intérêts sur les trois comptes de dépôt, qui sont utilisés pour couvrir les dépenses non incluses dans le budget du projet. Dans la première convention signée entre le CPJPO et Daman, l'utilisation des intérêts en cas d'investissement du fonds dans des dépôts fixes n'était pas prévue, ce qui a entraîné des malentendus entre les partenaires du projet. Cette situation a été résolue dans la nouvelle convention par l'inclusion d'une déclaration clarifiant l'utilisation possible des intérêts gagnés pour payer des dépenses supplémentaires. Les contrôles internes en place sont adéquats; tous les décaissements doivent être approuvés par le CA et les transferts d'argent nécessitent au moins deux signatures. Néanmoins, l'équipe d'évaluation observe que le niveau de transparence peut être amélioré car aucun contrôle de second niveau des transactions enregistrées par NV n'est effectué et aucun contrôle indépendant des tarifs facturés par NV n'est réalisé. En outre, la qualité des audits externes peut être améliorée. Finalement, en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il est important de mentionner que Daman n'a pas d'exposition directe aux emprunteurs, mais les IMF participantes en ont. L'équipe d'évaluation a noté que les IMF appliquent les procédures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme de manière appropriée.

## **Évaluation du projet**

### **a. Pertinence**

Le diagnostic initial a bien identifié le besoin de fonds de garantie en Palestine. Les fonds de garantie sont des instruments puissants pour couvrir les risques élevés auxquels les IMF sont exposées dans certaines zones de la Palestine, compte tenu des conflits en cours qui peuvent empêcher les institutions financières de poursuivre leurs activités de prêt. Cependant, le diagnostic préliminaire ne reflétait pas les capacités réelles de CPJPO et de Daman. De plus, le principal risque identifié dans le diagnostic initial était pertinent mais n'incluait pas les risques inhérents aux fonds de garantie de crédit ou d'autres risques réglementaires qui auraient pu affecter la mise en œuvre du projet.

Dans l'ensemble, les objectifs fixés dans la première convention étaient réalistes, à l'exception des activités de prêt prévues à Jérusalem-Est, les IMF étant confrontées à des contraintes réglementaires pour prêter dans cette zone. Les activités réalisées et les résultats observés sont dans l'ensemble conformes aux objectifs et aux résultats définis dans la convention. Les résultats attendus et les activités adéquatement aux besoins et aux priorités des bénéficiaires directs, à quelques exceptions près. Il est important de noter que la crise de Covid-19 n'a pas modifié l'objectif global ou spécifique mais a affecté dans une certaine mesure la conception des activités. En termes de suivi, les indicateurs actuels du projet sont pertinents mais ne sont pas suffisants

pour évaluer l'impact auprès des bénéficiaires. Enfin, en ce qui concerne la stratégie de sortie, il convient de noter que la stratégie de sortie esquissée n'incluait pas de critères spécifiques adaptés au système de garantie de crédit.

### **b. Efficacité**

Sur la base de l'analyse des indicateurs objectivement vérifiables définis dans la proposition de projet, l'équipe d'évaluation observe que l'objectif général, l'objectif spécifique et les résultats ont été partiellement atteints. Parmi les principales réussites, il faut citer le fait que des populations appartenant aux couches les plus pauvres de la société ont bénéficié du projet et que des prêts ont été décaissés en Cisjordanie et à Gaza, dont 59 % destinés aux femmes et 28 % au secteur agricole. Les principales raisons expliquant cette réalisation partielle sont les contraintes réglementaires à Jérusalem-Est, l'absence d'activités de renforcement des capacités pour Daman et ses IMF associées, et le suivi partiel des indicateurs en raison de l'absence d'un SIG adéquat et de personnel compétent en matière de microfinance. Dans l'ensemble, la qualité des activités menées dans le cadre du projet Daman est considérée comme acceptable compte tenu de la structure actuelle de Daman, néanmoins, elle présente des possibilités d'amélioration.

### **c. Efficience**

L'efficience des mécanismes de mise en œuvre, de gestion et de coordination, y compris les mécanismes de sélection et de validation des prêts, ainsi que le système de suivi et d'évaluation, peut être amélioré. L'efficience du mécanisme de sélection des prêts diminue à mesure que le nombre de prêts couverts par le CGF augmente. Ceci est dû au fait que les processus ne sont pas automatisés, et que toutes les tâches sont effectuées manuellement par le personnel de NV. C'est également le cas pour le système de suivi et d'évaluation, car il est également effectué manuellement. De plus, bien qu'il n'y ait pas de calendrier prévu dans les Conventions pour atteindre les objectifs du projet, les activités ont été globalement réalisées dans les délais prévus dans le budget, à quelques exceptions. Les ressources du projet ont été globalement utilisées de manière efficace et efficiente. La pandémie COVID-19 a légèrement affecté l'efficience des activités du projet, principalement en raison du temps supplémentaire consacré à la coordination entre les parties prenantes du projet.

### **d. Durabilité**

Daman est très dépendant du soutien de ses donateurs et la stratégie de sortie actuelle n'est pas bien définie. Selon la proposition du projet, Daman devait atteindre l'autonomie financière dans un délai de 3 à 6 ans grâce à des financements supplémentaires de la part des donateurs, des

initiatives de renforcement des capacités, et en obtenant des commissions supplémentaires sur les portefeuilles garantis de nouvelles IMF. Néanmoins, la proposition du projet ne spécifiait pas d'étapes claires pour atteindre cette autonomie et le budget du projet ne reflétait pas ces priorités. Bien qu'ayant mené activement des activités de collecte de fonds, Daman n'a pas obtenu de nouveaux financements. De plus, aucune activité destinée au renforcement des capacités du partenaire local et de ses IMF associées n'a été réalisée pendant la mise en œuvre du projet. Aucune nouvelle IMF n'a été incluse dans le système de garantie. Néanmoins, il est important de mentionner que Daman a pu sécuriser deux sources de revenus : 1) les frais trimestriels facturés aux IMF participant au CGF, et 2) les intérêts générés par les trois comptes de dépôt. Ces ressources financières ne sont pas suffisantes pour couvrir les dépenses du CGF et l'autonomie du partenaire ne sera probablement pas atteinte à court terme.

### **Conclusions et recommandations principales**

L'équipe d'évaluation recommande la poursuite du projet Daman. Les fonds de garantie de crédit jouent un rôle crucial pour éviter l'interruption des opérations des institutions financières dans des environnements politiques conflictuels, et Daman a été le premier fonds de garantie à soutenir le secteur de la microfinance en Palestine. Malgré des ressources internes limitées, le projet Daman a contribué de manière positive à la continuité des opérations des IMF associées à Gaza et en Cisjordanie, permettant ainsi aux populations vulnérables des zones fragiles d'accéder aux financements. La reconnaissance officielle de la PMA reçue par Daman pour opérer en tant que FGC est également considérée comme un accomplissement significatif qui devrait être exploité. Néanmoins, l'institution est une start-up, avec des ressources limitées pour fonctionner de manière adéquate. Cela se reflète dans le manque de personnel ayant une expérience spécifique dans la gestion du portefeuille et des risques, ainsi que dans le manque de procédures et de manuels formels. D'autre part, en raison de l'absence d'une stratégie de sortie bien définie, et de l'absence d'efforts pour le renforcement des capacités de Daman, la durabilité du projet n'est pas susceptible d'être atteinte à court terme. Pour cette raison et considérant que la durabilité d'une institution est un processus graduel, l'équipe d'évaluation conseille d'appliquer une approche de renforcement institutionnel plutôt qu'une approche de projet. À cette fin, la priorité d'une éventuelle prochaine phase devrait être la consolidation organisationnelle de Daman, afin que l'institution puisse progressivement fonctionner avec des capacités plus solides et indépendamment des parties externes. Une série de recommandations pour optimiser la performance organisationnelle de Daman et la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité du projet Daman est présentée ci-dessous.

| <b>Découverte #</b> | <b>Zone</b>              | <b>Titre</b>   | <b>Importance</b> |
|---------------------|--------------------------|--|-------------------|
| 1                   | Structure de gouvernance | Création d'un manuel de gouvernance  | <b>Haute</b>      |
| 2                   | Gouvernance              | Conception d'un plan d'affaires et stratégique                                 | <b>Haute</b>      |
| 3                   | Gouvernance              | Nomination d'un administrateur indépendant                                     | <b>Haute</b>      |
| 4                   | Gouvernance              | Création d'un set de reporting standardisé pour le CA                          | <b>Moyenne</b>    |
| 5                   | Gouvernance              | Réalisation d'évaluations de performance                                       | <b>Moyenne</b>    |
| 6                   | Gouvernance              | Définition de la structure de propriété à long terme                           | <b>Basse</b>      |
| 7                   | Structure opérationnelle | Création d'un manuel opérationnel  | <b>Haute</b>      |
| 8                   | Structure opérationnelle | Structure opérationnelle insuffisante  | <b>Haute</b>      |
| 9                   | Structure opérationnelle | Mise en place de contrôles de second niveau                                    | <b>Haute</b>      |
| 10                  | Structure opérationnelle | Amélioration du processus d'exécution des garanties                            | <b>Haute</b>      |
| 11                  | Résolution de problème   | Nomination d'un cadre supérieur pour la gestion du portefeuille et des risques | <b>Haute</b>      |
| 12                  | La prise de décision     | Élaboration d'une matrice d'aide à la décision                                 | <b>Moyenne</b>    |
| 13                  | Système de communication | Amélioration du flux de communication de Daman                                 | <b>Moyenne</b>    |
| 14                  | Système de communication | Amélioration des procédures d'archivage  | <b>Moyenne</b>    |
| 15                  | Système de communication | Examen de la maintenance informatique et des sauvegardes                       | <b>Basse</b>      |
| 16                  | Système de communication | Mise en place d'un nouveau SIG   | <b>Haute</b>      |

|    |                          |   |                |
|----|--------------------------|---|----------------|
| 17 | Ressources Humaines      | Elaboration du plan de Recrutement et de Succession                           | <b>Haute</b>   |
| 18 | Ressources Humaines      | Recrutement de personnel ayant une expertise en finance/ microfinance         | <b>Haute</b>   |
| 19 | Ressources Humaines      | Réalisation d'activités de renforcement des capacités des IMF                 | <b>Haute</b>   |
| 20 | Gestion de projet        | Élaboration d'un plan opérationnel  | <b>Haute</b>   |
| 21 | Gestion de projet        | Formalisation du Comité Technique du Projet Daman                             | <b>Moyenne</b> |
| 22 | Gestion de projet        | Amélioration des ressources de suivi et de rapport                            | <b>Haute</b>   |
| 23 | Planification financière | Amélioration des outils de planification financière                           | <b>Haute</b>   |
| 24 | Planification financière | Amélioration des procédures comptables  | <b>Haute</b>   |
| 25 | Planification financière | Revue du budget dédié aux dépenses de vérification des réclamations           | <b>Haute</b>   |
| 26 | Planification financière | Changement d'auditeur externe   | <b>Haute</b>   |
| 27 | Pertinence               | Révision du cadre logique   | <b>Haute</b>   |
| 28 | Pertinence               | Révision des zones d'intervention   | <b>Haute</b>   |
| 29 | Pertinence               | Arrêt des activités de renforcement des capacités pour les emprunteurs finaux | <b>Haute</b>   |
| 30 | Pertinence               | Amélioration des indicateurs du projet  | <b>Haute</b>   |
| 31 | Efficacité               | Suivi d'un indicateur « jeunes »  | <b>Haute</b>   |
| 32 | Efficacité               | Renforcement des capacités des bénéficiaires directs                          | <b>Haute</b>   |

Projet Daman – Résumé Exécutif

|    |            |  |                |
|----|------------|--|----------------|
| 33 | Efficacité | Amélioration des ressources de suivi et de rapport                     | <b>Haute</b>   |
| 34 | Efficacité | Travail sur la diversification du portefeuille                         | <b>Moyenne</b> |
| 35 | Efficacité | Évaluation de la qualité des formations                                | <b>Moyenne</b> |
| 36 | Efficienne | Passage de l'emprunteur unique au portefeuille global                  | <b>Haute</b>   |
| 37 | Efficienne | Mise en place d'un système de suivi des prêts / Interface avec les IMF | <b>Haute</b>   |
| 38 | Durabilité | Consolidation organisationnelle de Daman                               | <b>Haute</b>   |
| 39 | Durabilité | Définition d'une stratégie de sortie claire                            | <b>Haute</b>   |
| 40 | Durabilité | Refonte des Critères du projet de Daman                                | <b>Moyenne</b> |