



Évaluation du Programme d'appui au développement de l'inclusion financière 2018 - 2021 de l'Organisation Non Gouvernementale Aide au Développement Autonome (ADA) a.s.b.l.

Résumé Exécutif

Le contexte de l'évaluation

L'appui du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE) à l'Organisation Non Gouvernementale (ONG) Appui au Développement Autonome (ADA) a.s.b.l. illustre l'importance que le Luxembourg attache au développement du marché financier inclusif comme instrument de lutte contre la pauvreté, dans le cadre plus large de sa politique de développement.

Depuis 2007, le MAEE et ADA collaborent dans le cadre de mandats, dont le 3e - accordé pour la période 2018-2021 (amendé en 2019) - est l'objet de la présente évaluation. La convention entre le MAEE et ADA se terminant le 31 décembre 2021, une nouvelle demande officielle pour un appui du MAEE doit être introduite par ADA, à partir d'un plan stratégique indiquant la vision à moyen et long terme, ainsi qu'un budget indicatif.

L'objectif de l'évaluation

L'évaluation qui nous a été confiée s'inscrit dans ce contexte. L'objectif de l'évaluation est de vérifier la mise en œuvre du Programme Opérationnel (PDO) 2018-2021 de ADA, en répondant aux questions élaborées conformément à la méthodologie d'évaluation du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, et de fournir des recommandations pour la mise en œuvre du nouveau PDO, en veillant à ce que les besoins et les priorités des bénéficiaires restent centraux.

L'approche et la méthodologie mises en œuvre

L'approche méthodologique s'est articulée autour de trois piliers :

- Une analyse documentaire solide pour établir un état des lieux le plus complet possible de la réalisation du PDO (et des projets qui le composent) ;
- Une analyse des sources primaires au niveau institutionnel de ADA et de ces bailleurs pour apprécier les dynamiques stratégiques et opérationnelles générales ;
- Une analyse approfondie des sources primaires et secondaires au niveau de projet / programme sur la base d'un échantillon.

La méthodologie tient compte de la grande diversité des projets, thèmes et contextes dans lesquels ADA est engagée. La cohérence interne de l'intervention au sein de la stratégie de la Coopération Luxembourgeoise est au cœur de la logique d'évaluation.

La mission de terrain a été réalisée au moyen d'entretiens en ligne, en raison des restrictions liées à la pandémie. Les entretiens avec le personnel de ADA ont eu lieu entre le 9 et le 17 février 2021. Les partenaires, tant au Luxembourg qu'à l'étranger, ont également été interviewés en ligne entre le 18 février et le 16 mars 2021. Un atelier interactif avec le personnel de ADA a eu lieu le 25 février et a été facilité par l'utilisation de l'outil de *brainstorming* en ligne GroupMap. Un questionnaire a été administré aux bénéficiaires finaux de certains des projets sélectionnés.

Les résultats de l'évaluation

En règle générale, les projets mis en œuvre par ADA dans le cadre du PDO **contribuent de manière cohérente à la réalisation des objectifs** de la stratégie globale de la Coopération luxembourgeoise et de ses ODD. Sur la période 2018-2020, un alignement croissant est observé tant en termes de thématiques que de positionnement géographique. La relation avec les partenaires historiques au sein de la Coopération se confirme au cours du PDO actuel, tandis qu'on remarque une intensification de la coordination avec d'autres acteurs. En particulier, la relation avec LuxDev mérite une formalisation, essentielle pour assurer un alignement optimal des objectifs respectifs et créer une véritable valeur ajoutée. Après une phase de consolidation de la structure interne aussi bien en termes de leadership que de compétences acquises, ADA a commencé à se concentrer davantage sur le potentiel d'expérimentation et d'innovation de ses projets. Avec le nouveau PDO, l'ONG sera appelée à définir de manière encore plus efficace ses synergies possibles par rapport à la stratégie de la Coopération, en portant une attention particulière à sa valeur ajoutée.

Les projets multiples et diversifiées de ADA constituent une **réponse pertinente** aux problématiques actuelles en matière de promotion de l'inclusion financière, ce qui est certainement vrai en termes de thèmes d'intervention. En phase d'identification et de conception, des méthodes différentes sont utilisées en fonction du type de projets à mettre en œuvre, ce qui est adapté à la variété des interventions de ADA. Cela dit, la phase d'analyse du contexte, des besoins des bénéficiaires directs et de la population cible montre des marges d'amélioration, surtout pour les projets plus anciens du PDO ; une plus grande attention à la conception et à l'identification est observée dans les projets plus récents. L'approche « *client centric* » ainsi que la concentration des énergies sur des thèmes / pays / partenaires identifiés comme étant stratégiques, pourraient être davantage exploitées pour assurer le développement des activités et rendre les expérimentations toujours plus pertinentes.

À ce jour et avec les informations disponibles, il est difficile d'évaluer de manière précise dans quelle mesure les objectifs fixés dans le PDO ont été atteints et de comparer de manière univoque la performance des projets. Cela est dû à un cadre d'analyse incomplet, induit par le manque de cibles et les limites en termes d'indicateurs pertinents et de suivi des réalisations. Cela dit, l'appréciation globale de **l'efficacité de l'intervention de ADA** est à considérer comme étant adéquate, aussi bien sur la base des évolutions internes intervenues au cours du PDO qui ont contribué à cette efficacité, que sur la base des résultats observés sur les projets, et particulièrement sur les projets échantillonnés. D'ailleurs, un chantier important visant le développement d'un système de suivi et de mesure harmonisé et efficace est en cours. En vue du prochain PDO et faisant suite à plusieurs mois de réflexion stratégique, un travail préparatoire est en cours de réalisation dans le but de lier de manière plus cohérente, pertinente et efficace les objectifs et résultats à obtenir avec les projets à mettre en œuvre, à partir du développement d'une théorie du changement.

En ce qui concerne **l'efficacité de la structure de ADA dans son ensemble**, les estimations de la capacité de gestion de budget montrent une certaine stabilité au cours du PDO. Le budget moyen géré par le personnel opérationnel pur (chargés de projet et conseillers techniques) est indicatif de l'intensité de travail opérationnel par rapport au type et à la taille des projets gérés. Sur la base des informations disponibles à ce jour, une analyse quantitative détaillée sur l'utilisation des ressources reste difficile à faire ; l'analyse budgétaire des projets peut être faite principalement au niveau de la consommation budgétaire.

L'idée de pratiquer et de promouvoir une **microfinance d'impact est au cœur même du PDO 2018-2021**. Un effort continu a été fourni dans ce sens au cours du PDO, afin d'établir et d'affiner une définition de la notion d'impact et des mesures de résultat et d'effet, grâce surtout au travail de développement et d'harmonisation de la part du R&D ; cela est visible surtout pour les nouveaux projets, surtout à partir de 2019. L'engagement de ADA envers la mesure et la démonstration de l'effet de ses projets est palpable et susceptible de porter ses fruits avec le nouveau PDO, même si la systématisation n'est pas encore accomplie. Quant à la **durabilité**, des aspects de cet ordre sont intrinsèques à l'intervention de ADA (ex : travail à travers des institutions, renforcement institutionnel et du secteur) ; pour autant, du progrès reste à faire par exemple en matière de développement de stratégies de sortie, mais aussi pour approfondir des approches plus holistiques et innovantes sur le thème de la durabilité (ex : finance verte, *blended-finance* etc.).

Recommandations et bonnes pratiques

Une coordination LuxDev – ADA plus formelle pour une Coopération luxembourgeoise plus forte

- Afin de réaliser une intervention coordonnée et efficace de la Coopération luxembourgeoise dans les pays partenaires prioritaires, **la relation entre ADA et LuxDev doit être institutionnalisée**. Une réelle coordination entre les différents mandats est actuellement absente et ce désalignement crée une perte de valeur ajoutée.
- Afin de préserver le caractère unique et les atouts de chacun et de favoriser des synergies efficaces, **les parties (ADA et LuxDev) devraient être réunies autour d'une table, à l'initiative et sous la coordination directe du MAEE**. Les mandats de chacun doivent être analysés afin de trouver des domaines de potentielle coopération.
- ADA peut contribuer au dialogue entre les parties grâce à sa profonde expérience en matière de finance inclusive, sa flexibilité, sa capacité à expérimenter et son potentiel d'innovation, tandis que LuxDev apporterait son expérience en tant que partenaire public et agence bilatérale capable de développer et exécuter des projets à grande échelle.
- Une fois les synergies identifiées, **un document officiel doit être signé par les deux parties et validé par le MAEE**, afin d'aligner leurs attentes réciproques et institutionnaliser la relation.
- Ensuite, en ce qui concerne l'opérationnalisation de cette relation sur le terrain, **il serait idéal que cela se fasse à partir de l'identification et de la conception de la composante finance inclusive du PIC (Programmes Indicatifs de Coopération)**, plutôt qu'en cours d'exécution. La mobilisation de ADA lors des phases d'identification et de formulation des PIC permettrait de partir d'un diagnostic partagé des besoins et des problèmes à résoudre, ce qui faciliterait par la suite la cohérence des interventions et la répartition des rôles entre les deux organisations.

Innover de manière cohérente et tirer le meilleur parti de toutes les synergies et compétences.

- L'expérience des *Innovation Labs* a fortement contribué à stimuler le dialogue et à favoriser l'innovation. En préparation du nouveau PDO, les notes d'orientation montrent comment ADA réfléchit à la meilleure façon de se positionner dans le secteur évolutif de la finance inclusive. Afin de préparer un document à la fois cohérent avec la stratégie de la Coopération luxembourgeoise mais aussi stimulant et contribuant à l'innovation, **la réflexion doit être accompagnée d'une stratégie claire par thème et par pays qui inclut systématiquement une cartographie des partenaires potentiels**.
- ADA doit concentrer ses énergies sur ses points forts (compréhension de la finance inclusive, flexibilité, capacité d'expérimentation, solide réseau de relations) pour opérer efficacement par thème et par pays, en examinant stratégiquement les opportunités qui se présentent.

- **Le renforcement de l'intégration socio-économique des femmes** est souvent considéré comme un résultat indirect de la finance inclusive mais, par souci de cohérence avec le mandat, il **devrait occuper une place plus proéminente et être davantage intégré dans les thèmes transversaux.**

Identification des besoins et conception solides : la base pour une intervention pertinente, efficace et porteuse d'impact

- En considération du pouvoir déterminant de ces phases initiales, **il est recommandé de les systématiser et de les renforcer**, tout en établissant que des différenciations seront nécessaires en fonction du type de projet. Une attention particulière devra être portée sur cette phase aussi via le **contrôle de qualité**. Même dans le cas d'un projet reconduit ou d'un même type de projet dans un contexte différent, la phase de diagnostic initial ne devrait pas être prise pour acquise. Elle doit plutôt s'appuyer sur un nombre raisonnable de sources primaires et secondaires, selon le type et la taille du projet. Il est évident qu'une connaissance approfondie du contexte local est une composante non négligeable dans ce processus.
- Une phase d'identification des besoins solide est à la base d'une conception et ensuite d'une mise en œuvre pertinentes et porteuses de résultats, ce qui est le point de départ de toute théorie du changement. Il est donc **prioritaire d'assurer une phase d'identification solide**, permettant d'apprécier la portée et les besoins des bénéficiaires et aussi, selon le type de projet, permettant d'établir la situation de départ. Un diagnostic initial devrait également permettre d'anticiper les principales caractéristiques et contraintes du contexte.
- Cette phase pourra permettre déjà de décider la manière selon laquelle il sera opportun d'aborder la phase pilote. Cela est d'autant plus vrai pour des contextes difficiles ou nouveaux et des thèmes d'intervention nouveaux. **La taille, l'envergure et la modalité du pilote devront ensuite être conçus sur la base d'une utilisation efficiente des ressources.**
- Une phase initiale solide permettra aussi de limiter les ajustements en phase de mise en œuvre et éventuellement d'avancer plus rapidement, sur la base d'une conception plus pertinente.
- La meilleure exploitation du fort potentiel de pertinence du projet en ce qui concerne les PIC disposant d'une composante finance inclusive dépend de l'effort d'alignement en amont, y compris dans les phases d'identification et de conception. **Une participation de ADA dès la phase d'identification renforcera les chances de concevoir et de mettre en œuvre les projets de finance inclusive de manière cohérente et efficace.** D'ailleurs, **une présence sur le terrain pourrait permettre une meilleure intégration dans les PIC.**

Une organisation cohérente avec la stratégie de l'ONG

- L'ADA d'aujourd'hui est très différente de l'évaluation précédente (2016) et la structure organisationnelle doit refléter de manière pertinente cette évolution, pour pouvoir la soutenir et en être même le moteur. Sinon elle risque de devenir un obstacle et la gestion des désalignements entre structure et stratégie risquent d'absorber beaucoup d'énergie qui pourrait être utilisée de manière plus productive. Si cela demande **une réflexion dédiée et approfondie**, des hypothèses de travail peuvent néanmoins être faites. Par exemple, l'on pourrait imaginer de surmonter, au moins en partie, la structure par unités en faveur d'une organisation matricielle où les compétences thématiques croisent les compétences / présences géographiques et celles en gestion de projet, afin de créer des pôles de compétences, qui deviendront des points de référence et faciliteront les synergies opérationnelles tout en stimulant l'innovation. Les *Innovation Labs* sont un exemple intéressant du potentiel que représente ce type de fonctionnement ; d'ailleurs, des groupes de travail temporaires et *ad hoc* peuvent aussi être adoptés pour avancer sur des thèmes spécifiques

et promouvoir l'innovation. Il s'agit d'une hypothèse simple et, dépendamment de la mesure dans laquelle ADA désire expérimenter et innover dans ce sens, des modèles plus sophistiqués peuvent aussi être explorés. L'idée de base est celle de **concevoir une structure cohérente et pertinente avec la stratégie et la vision de ADA, dont le but est non pas d'optimiser le fonctionnement d'un morceau de la structure (ex : l'unité) mais de contribuer de manière organique au résultat final.**

- Il est recommandable d'effectuer une **réflexion stratégique autour de l'arbitrage coût-opportunité que représente le fait d'avoir plus de personnel sur le terrain.**

Stratégie, positionnement et priorités clairs pour plus d'efficacité

- Une stratégie développée sur la base d'une théorie du changement solide, cohérente et partagée constitue une direction claire permettant d'observer la progression sur la chaîne des résultats. **En complément d'une théorie du changement générale, il est recommandable de développer des théories du changement pour les thèmes stratégiques prioritaires** (comme ADA a commencé à le faire lors des *Innovation Labs*) **et les programmes** ; celles-ci pourront constituer une base solide pour construire des cadres logiques au niveau de chaque projet.
- De la réflexion stratégique dans laquelle ADA est engagée doivent émerger des **priorités claires (thématiques, géographiques) afin de permettre une concentration de ressources, pour plus d'efficacité et, possiblement, d'impact.**
- Une **décision interne de ce qui est prioritaire en termes d'efficacité** (portée, profondeur, innovation, etc.) doit être définie ; cela ne doit pas nécessairement être univoque et pourra soutenir un choix de fonctionnement (ex : présence sur terrain ou pas, modalité de partenariat et implémentation). Dans l'atteinte de cet objectif pourrait s'intégrer une réflexion sur le rôle que ADA peut jouer au sein de la Coopération luxembourgeoise.
- Dans le choix des partenariats, il faut s'assurer que cela est fait de manière ouverte et objective.
- **L'expérimentation doit s'inscrire dans une perspective de reproductibilité et de scalabilité**, pour assurer une utilisation adéquate et efficace des ressources.

Définir des indicateurs homogènes et mesurables et réfléchir à la formulation de cibles

- En vue du prochain PDO, il est fortement recommandé de **renforcer le dispositif de définition de cibles** et de veiller à **l'association d'indicateurs mesurables et pertinents à des objectifs et des résultats spécifiques. Des indicateurs mesurant la réalisation en termes de résultat et effet devront être inclus.** Cette approche devra permettre de **faire un suivi pertinent de l'efficacité de l'intervention** par rapport à sa progression sur la chaîne des résultats.
- Afin de faciliter l'établissement de cibles pertinentes, il est suggéré de partir des projets, exploitant le travail effectué avec la bibliothèque d'indicateurs, pour **identifier des indicateurs homogènes par type de projet et par thème.** Il sera possible ensuite d'**associer à chaque projet un nombre limité d'indicateurs mesurables, aussi standardisés que possible, et de définir des objectifs par année et par durée d'intervention.** Pour les projets associés à des thèmes déjà explorés, une analyse du passé pourra être faite pour dégager des hypothèses sur les cibles possibles. Le fait d'avoir développé des indicateurs homogènes pour des catégories de projets (ex : thématiques, type d'intervention), devrait permettre ensuite de les agréger et de les utiliser pour définir des objectifs quantitatifs au niveau macro et PDO. Dans la mesure du possible, l'alignement de la durée des projets sur celle du PDO permet d'harmoniser les objectifs et les résultats attendus sur les cibles en question. De cette manière, il sera plus facile de démontrer les progrès réalisés par rapport aux objectifs fixés, de mettre en évidence les résultats obtenus et les nouvelles initiatives

développées. La cible fixée sur la base des initiatives prévues en début de PDO pourra tenir compte des nouvelles initiatives par une hypothèse incrémentale.

- Il est également conseillé de procéder à une analyse comparative année par année, tant au niveau projet qu'au niveau du PDO, afin de constater les variations et les écarts éventuels.
- La base de données collectée sur AidPortfolio doit être vérifiée, nettoyée et audité régulièrement.

Une analyse budgétaire plus complète pour prendre des décisions meilleures et plus efficaces

- L'analyse budgétaire est aujourd'hui assez limitée et **pourrait être enrichie dans le sens d'une appréciation plus granulaire et détaillée de l'allocation des ressources**. Une analyse initiale et une première construction de ratios simples permettraient de commencer à effectuer des comparaisons par regroupement de projets et, au fur et à mesure, construire des *benchmarking* internes. Une analyse simple permettrait d'identifier des *patterns* pour ensuite graduellement déterminer ce qui est légitime et désirable.
- Au niveau de l'organisation, des ratios d'efficacité axés sur la gestion budgétaire pourraient être utilisés et davantage détaillés (ex : par type de projet) ; un autre indicateur au niveau de l'organisation pourrait être la couverture du coût RH moyen en rapport avec le budget moyen géré. L'analyse du poids d'autres coûts (ex : dépenses de déplacement) sur le budget géré pourrait aussi être envisagée. Il s'agit notamment d'**identifier les tendances et *patterns* internes** qui aideront ADA à comprendre comment atteindre un fonctionnement optimal.
- Pour les projets ayant la même méthode de mise en œuvre / le même thème / la même zone géographique et surtout des indicateurs de résultats similaires, il peut alors être utile de **calculer l'utilisation des ressources pour atteindre un résultat donné**. De cette manière, nous mettons l'**accent sur la génération de résultats comme mesure d'efficacité**, à la place de ou en complément des niveaux de consommation budgétaire et d'exécution des activités. Une analyse ultérieure peut également être menée en considérant le degré de mise en œuvre des projets.
- De la même façon, une **analyse comparative des ressources du mandat par rapport à ce qui est effectivement utilisé** pourrait être utile pour comprendre de manière plus approfondie les raisons des déviations, de la distribution différente des ressources et des reliquats.

Durabilité et impact au cœur de l'intervention : définis dès le départ, suivis et mesurés.

- L'engagement de ADA envers la mesure de l'effet de ses projets est palpable et susceptible de porter ses fruits avec le nouveau PDO, même si la systématisation n'est pas encore accomplie.
- Avec une attention particulière aux **projets ayant été reconduits sur plus d'un mandat**, il serait intéressant d'effectuer une **évaluation d'impact - ou du moins d'effet contribué - et de durabilité obtenus**, dans la mesure du possible en considération de l'absence d'une solide situation de départ.
- Pour les nouveaux projets, lors de la phase d'identification et de conception d'un projet, il est crucial d'être clair sur l'effet que l'on veut obtenir et qui pourra devenir la clé pour concevoir les caractéristiques de l'intervention. Cela devra être associé à une définition de la situation de départ (ex : *baseline*, ou en tout cas une solide analyse du contexte et des besoins) par rapport aux résultats visés (ex : objectif spécifique du projet).
- Ces résultats seront ensuite **associés à des indicateurs de résultat et effet**, dans la mesure du possible homogènes (ex : au cours du projet et par thématique), qui permettront de suivre les progrès réalisés au cours de la vie du projet. Cela sera d'autant plus important pour les projets pluriannuels et pluri-mandats, pour lesquels il serait particulièrement intéressant de pouvoir observer les effets à long terme.

- Une fois cette situation de départ établie, des études dédiées pourraient être lancées afin d'évaluer les effets à long terme des projets de ADA, sur des projets spécifiques ou bien sur des thématiques (ex : jeunes, chaînes agricoles) ; celles-ci auraient une grande valeur ajoutée dans l'appréciation de l'intervention de ADA.

Conclusions

On constate tout d'abord que, par rapport au mandat précédent, ADA est une organisation plus solide en termes de capacités et compétences tant stratégiques que techniques et opérationnelles. Les capacités mises en place pour l'opérationnalisation du PDO actuel, tout comme les multiples chantiers d'amélioration, de capitalisation et de réflexion stratégique, jettent les bases pour une évolution future encore plus ambitieuse, tant en termes de résultats escomptés, qu'en termes d'innovation et de positionnement.

L'analyse effectuée nous a permis d'observer un échantillon relativement large de projets qui montrent, dans leur ensemble, une bonne cohérence aussi bien avec les priorités de la Coopération luxembourgeoise qu'avec celles établies par la convention avec le MAEE et par le PDO. Les projets de ADA fournissent une réponse pertinente à certains des principaux thèmes développementaux actuels en matière de finance inclusive et ont un potentiel de pertinence envers les bénéficiaires finaux, tout en étant dans certains cas perfectibles par rapport à l'identification de ces besoins. L'efficacité de l'intervention de ADA est indéniable lorsque celle-ci est jugée sur la base du nombre et de la variété de projets réalisés, de leur alignement aux résultats du PDO, des compétences techniques et opérationnelles déployées, de la capacité d'expérimenter et de capitaliser, mais aussi de l'appréciation de la contribution de la part des partenaires. A ce jour, une mesure quantitative de l'efficacité globale de l'intervention de ADA reste difficile à faire. L'utilisation des ressources semble dans l'ensemble adéquate en considération de la nature et du type de projet ; une approche plus analytique serait d'ailleurs souhaitable pour soutenir la prise de décisions. Durabilité et impact sont devenus des thèmes de plus en plus importants au cours de ce PDO et leur centralité doit être consolidée.

L'évaluation confirme le rôle central de ADA au sein de la Coopération luxembourgeoise, en tant qu'acteur expert en finance inclusive, catalyseur de connaissances et ayant une forte vocation à mettre en œuvre des projets très variés en termes de thèmes d'intervention, partenaires et modalités de mise en œuvre. L'approche multidisciplinaire est certes une ressource et doit être encadrée par une théorie du changement solide et partagée qui permette d'utiliser au mieux les ressources et les compétences disponibles, tout en priorisant les thèmes.

En conclusion, une fois son positionnement stratégique consolidé sur la base de priorités claires et aussi une fois que le travail de renforcement opérationnel en cours sera finalisé, l'évaluation indique que ADA est prête à accroître sa valeur ajoutée au sein de l'intervention de la Coopération luxembourgeoise en finance inclusive et innovante, en contribuant aussi à la promotion de l'image du Luxembourg comme centre d'excellence.