

République de Djibouti

Projet de développement du microfinancement et de la microentreprise

ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PROJET





Investir dans les populations rurales

Bureau indépendant de l'évaluation

République de Djibouti

**Projet de développement du microfinancement et de la
microentreprise**

Évaluation de la performance du projet

Mars 2016

Rapport No. 4019-DJ

Document du Fonds international de développement agricole

Photos des activités appuyées par le Projet de développement du microfinancement et de la microentreprise

Page couverture: Les moto-taxi, innovations introduites dans le point de services de Dikhil. Elles étaient très appréciées par les clients des Caisse populaire d'épargne et de crédit en raison de leur haute performance. Photo par la Direction de la microfinance-Agence djiboutienne de développement social.

Page de garde: Séance de sensibilisation pilotée par sous le haut patronage de la Secrétaire d'État à la solidarité nationale dans la Caisse populaire d'épargne et de crédit du Nord (photo de gauche); Vente des produits d'artisanat. Activité financée par les Caisse populaire d'épargne et de crédit (photo de droite). Photo par la Direction de la microfinance-Agence djiboutienne de développement Social, 2013.

Le présent rapport est publié par le Bureau indépendant de l'évaluation du Fonds international de développement agricole (FIDA) et les résultats et conclusions qui sont présentés dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement le point de vue des États membres du FIDA ou de leurs représentants au Conseil d'administration. Les appellations employées et la présentation des données dans cette publication n'impliquent pas l'expression, de la part du FIDA, d'une quelconque opinion concernant le statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une zone, ou de leurs autorités, ou concernant le tracé de leurs frontières ou limites. Les appellations "pays développé" ou "pays en développement" répondent à un souci de commodité statistique et n'expriment pas nécessairement un jugement sur le stade atteint par un pays ou une zone donnés dans le processus de développement.

Tous droits réservés.

©2016 Fonds international de développement agricole (FIDA)

Préface

Les objectifs du Projet de développement du microfinancement et de la microentreprise, mis en oeuvre à Djibouti, étaient d'établir un réseau viable de caisses d'épargne et de crédit (CEC); de promouvoir des services de promotion des microentreprises et de mettre en place des services non financiers durables; de formuler et d'adopter une stratégie nationale du microfinancement et de la microentreprise avec son cadre juridique; et de renforcer et diversifier les activités rémunératrices de revenu.

Le projet a contribué de façon significative à la réforme du secteur du microfinancement à Djibouti: adoption de stratégies et de textes législatifs, mise en place d'un réseau de CEC au profit des groupes vulnérables et mobilisation de divers donateurs, dont une contribution importante de la part du gouvernement. Le projet, qui reposait sur une approche inclusive vis-à-vis des bénéficiaires les plus vulnérables, en particulier des femmes, a eu un impact positif en termes de revenus et d'actifs des bénéficiaires.

Toutefois, les difficultés liées à la gestion des ressources humaines des CEC, la carence de subventions publiques, la rentabilité médiocre du portefeuille et le manque d'autonomie opérationnelle des caisses ont nui à sa durabilité. Les recommandations formulées ont trait à la viabilité financière des CEC, aux politiques d'épargne et de crédit, à la durabilité des activités génératrices de revenu et des microentreprises, ainsi qu'aux aspects socio-organisationnels du projet.

Cette évaluation de la performance du projet a été réalisée sous la conduite de M. Ashwani K. Muthoo, Directeur adjoint du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE), avec l'appui compétent de M. Majid Benabdellah, consultant. Mme Brigitte D'offay, ancienne analyste de recherche en évaluation, a collaboré à la conception et au lancement de l'évaluation et a pris part au travail de terrain. M. Fabrizio Felloni, responsable principal d'évaluation, a formulé des observations sur la version provisoire du rapport. Mme Loulia Kayali et Mme Marisol Dragotto, assistantes d'évaluation, ont fourni un appui administratif.

IOE remercie la Division Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe ainsi que le Gouvernement de Djibouti pour leurs commentaires éclairés et pour l'appui fourni tout au long de l'évaluation. J'espère que les résultats de la présente évaluation seront mis à profit dans une optique d'amélioration des opérations, en cours et à venir, du FIDA et des activités de développement à Djibouti.



Oscar A. Garcia
Directeur
Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

Preface

The Microfinance and Microenterprise Development Project in the Republic of Djibouti aimed to establish a viable network of savings and credit unions ("caisses"); promote microenterprises services and develop sustainable non-financial services; formulate and adopt a national microfinance and microenterprise strategy with a legal framework; and strengthen and diversify income-generating activities.

The project made a significant contribution to the reform of the microfinance sector in Djibouti: strategies and legislative texts were adopted, a network of "caisses" was established targeting vulnerable groups, and several donors were mobilized, including a substantial contribution from the Government. The project called for an inclusive approach to the most vulnerable beneficiaries, especially women, and its impact on the income and assets of beneficiaries was positive.

However, project sustainability is hampered by the weak human resource management of the "caisses", Government subsidies, weak profitability of the portfolio and low operational autonomy of the unions. A number of recommendations were made and relate to the financial sustainability of the "caisses", credit and savings policies, sustainability of income-generating activities and microenterprises, and socio-organizational aspects of the project.

This project performance assessment was led by Ashwani K. Muthoo, Deputy Director of the Independent Office of Evaluation of IFAD (IOE), with the able contribution of Majid Benabdellah, consultant. Brigitte D'offay, former IOE Evaluation Research Analyst, assisted in the design and launching of the evaluation, and participated in the field work. Fabrizio Felloni, IOE Lead Evaluation Officer, provided comments on the draft report. Loulia Kayali and Marisol Dragotto, IOE Evaluation Assistants, provided administrative support.

IOE thanks IFAD's Near East, North Africa and Europe Division and the Government of Djibouti for their insightful comments and support throughout the evaluation process. I hope the results of this evaluation will be of use to improve current and future IFAD operations and development activities in Djibouti.



Oscar A. Garcia
Director
Independent Office of Evaluation of IFAD

Table des matières

Équivalents monétaires, poids et mesures	iv
Sigles et acronymes	iv
Carte de la zone du projet	v
Résumé	vi
Executive summary	x
IFAD Management's response	xiii
Réponse de la direction du FIDA	xv
I. Objectifs, méthodologie et processus	1
II. Le projet	3
A. Contexte du projet	3
B. Mise en œuvre du projet	5
III. Examen de résultats	8
A. Performance du projet	8
B. Impact sur la pauvreté rurale	18
C. Autres critères de performance	22
D. Performance des partenaires	27
E. Performance globale du projet	30
IV. Conclusions et recommandations	32
A. Conclusions	32
B. Recommandations	34
Annexes	
I. Tableau comparatif des notes attribuées	36
II. Informations de base sur le Projet	37
III. Termes de référence de l'évaluation	38
IV. Note méthodologique sur l'Évaluation de la performance d'un projet	43
V. Définition des critères d'évaluation utilisés par IOE	47
VI. Organigramme du projet	48
VII. Analyse coût-bénéfice du PDMM	50
VIII. Récapitulatif des résultats de l'analyse de risque avec la simulation de Monte Carlo	52
IX. Liste des personnes clés rencontrées	55
X. Bibliographie	60

Équivalents monétaires, poids et mesures

Équivalents monétaires

Unité monétaire = Franc djiboutien (FDJ)

1,00 USD = 177.721 FDJ

1,00 Euro = 240,1899 FDJ (Sept. 2013)

Poids et mesures

1 kilogramme	=	1.000 g
1.000 kg	=	2.204 livres
1 kilomètre (km)	=	0.62 mille
1 mètre	=	1.09 yards
1 mètre carré	=	10.76 pieds carrés
1 acre	=	0.405 hectares
1 hectare	=	2.47 acres

Sigles et acronymes

ADDS	Agence djiboutienne de développement social
AGR	Activités génératrices de revenus
BAD	Banque africaine de développement
BCD	Banque centrale de Djibouti
CEC	Caisse d'épargne et de crédit
CNEC	Caisse nationale d'épargne et de crédit
CPEC	Caisse populaire d'épargne et de crédit
CSB	<i>network of credit and savings banks</i>
DMF	Direction de la microfinance
EvPP	Évaluation de la performance du projet
FDJ	Franc djiboutien
FIDA	Fonds international de développement agricole
GRH	Gestion des ressources humaines
MAEM	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la mer
ONG	Organisation non gouvernementale
PDMM	Projet de développement du microfinancement et de la microentreprise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRAREV	Programme d'appui à la réduction de la vulnérabilité dans les zones de pêches côtières
RAP	Rapport d'achèvement du projet
RPE	Rapport de pré-évaluation
SESN	Secrétariat d'État chargé de la solidarité nationale
SCA	<i>savings and credit associations</i>
TRE	Taux de rentabilité économique
UCP	Unité de coordination du projet
VAN	Valeur actuelle nette
VRAP	Validation du rapport d'achèvement du projet

Carte de la zone du projet

Djibouti

Projet de développement du microfinancement et de la microentreprise

Évaluation de la performance du projet



Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

Source: FIDA | 10-12-2015

Résumé

1. **Contexte.** Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a entrepris une évaluation de la performance du Projet de développement du microfinancement et de la microentreprise (PDMM) à Djibouti avec comme objectifs de fournir un examen indépendant de la performance et des résultats du projet; et de formuler des conclusions et des recommandations pour la conception et la mise en œuvre des interventions en cours et futures à Djibouti. Cette évaluation est fondée sur une analyse documentaire et sur un travail de terrain en Mars-Avril 2015, et par des entretiens et des discussions avec divers intervenants clés sur le terrain, y compris les bénéficiaires.
2. **Le PDMM.** Le contexte du projet se caractérisait par l'inexistence de stratégie, de politique de microfinance et de cadre législatif et réglementaire de développement de la microfinance à Djibouti. De même, aucune structure financière décentralisée pérenne n'a été installée. Le secteur de la microfinance à Djibouti avait connu des expériences isolées de micro-crédit mais de portée limitée. Le PDMM se trace comme objectifs d'établir un réseau viable de caisses pour offrir des services financiers aux bénéficiaires, de mettre en place des services non financiers durables et des services de promotion de l'entreprise, de formuler et d'adopter une stratégie nationale de microfinance et de la microentreprise avec son cadre juridique et, enfin, de renforcer et de diversifier les activités rémunératrices pour le groupe-cible. Le projet s'articule autour de trois composantes (renforcement des capacités institutionnelles, développement de la microfinance et promotion de la microentreprise, et gestion et organisation du projet) . Le coût total initial du projet est de 3,944 millions d'USD avec financement à hauteur de 91% par le FIDA, un cofinancement du le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (4%), une contribution du Gouvernement (3%) et celle des bénéficiaires (2%).
3. **Performance du projet.** Le PDMM a été pertinent par rapport au contexte institutionnel de la microfinance et celui de la promotion de la microentreprise, conforme aux orientations stratégiques du Gouvernement, aux priorités et stratégies du FIDA, et aux attentes et aux besoins des bénéficiaires pauvres, notamment les femmes. Le projet a créé une dynamique de dialogue politique et de partenariat entre les structures de l'État, les partenaires techniques et financiers, et les institutions locales. Toutefois, celle-ci était modérée par rapport à la gestion des caisses (politique de crédit), l'approche de la rentabilité et de la chaîne de valeur et à la promotion de la microentreprise.
4. En termes **d'efficacité**, le projet a mis en place un réseau de caisses ciblant les populations vulnérables et a permis la mobilisation de plusieurs bailleurs dont une contribution substantielle du Gouvernement. Les taux de réalisations sont élevés par rapport aux prévisions et le déboursement des fonds a dépassé les prévisions du rapport de pré-évaluation (RPE) de près de 1,9 fois. Toutefois, l'efficacité de l'appui aux microentreprises et des services non financiers est insatisfaisante. Par ailleurs, le manque d'une structure faitière a produit une confusion entre les fonctions de gouvernance, de gestion et d'appui des caisses. Le retard de trois ans entre la date d'entrée en vigueur du prêt et le démarrage effectif du projet ainsi que celui dans les décaissements des prêts par les caisses aux clients compromettaient le bon fonctionnement du PDMM.
5. Pour ce qui est de **l'efficience**, les caisses d'épargne et de crédit (CEC) ne dégagent pas toutes une rentabilité financière. Les lacunes dans la gestion des caisses ont entraîné une dégradation croissante du portefeuille. Les marges nettes des activités financées par les CEC montrent que leur contribution dans la formation des revenus est consistante pour les bénéficiaires du PDMM. Ces marges nous enseignent sur les potentialités d'accroître la valorisation des produits. L'analyse coût-bénéfice du PDMM montre que le Taux de rentabilité économique (TRE), la Valeur actuelle nette (VAN), et le ratio bénéfice-coût sont satisfaisants et montrent que le PDMM est

rentable. Aussi, la performance du projet est jugée plutôt satisfaisante par la mission.

6. **L'impact du projet** sur les revenus et les avoirs des bénéficiaires était positif en raison notamment de l'augmentation de l'effectif des adhérents, du volume de l'épargne et de crédits octroyés, de la diversification et de l'expansion des activités, et de l'amélioration des revenus et des conditions de vie des clients. Les bénéficiaires enquêtés indiquent leur grande satisfaction des services des caisses bien qu'ils déplorent certaines faiblesses du fonctionnement et de la politique de crédit des caisses populaires d'épargne et de crédit (CPEC).
7. Pour ce qui est du capital humain et social, la stratégie du PDMM a contribué à l'évolution de structures communautaires locales et à l'inclusion des bénéficiaires aux fondamentaux de la microfinance et à la participation active des bénéficiaires. La dynamique impulsée par le PDMM a encouragé la mobilisation de l'épargne et la demande de crédit. Cependant, les organes de gouvernance et de gestion des caisses ont encore du chemin pour une plus grande autonomisation. Le passage des associations aux coopératives financières a été rapide.
8. Le PDMM a un impact évident sur le développement du secteur de la microfinance tant sur le plan stratégique qu'opérationnel, et sur la consolidation du contexte institutionnel de la microfinance à Djibouti. Cet impact a permis un dialogue politique soutenu aussi bien avec le gouvernement que d'autres partenaires techniques et financiers. L'impact sur le capital humain et social et l'autonomisation ainsi que celui sur les institutions et politiques sont jugés satisfaisants.
9. La **durabilité** du projet se manifeste à travers l'élaboration de la stratégie de la microfinance, d'un arsenal de textes, et l'implication de partenaires nationaux et internationaux. La création de coopératives et des associations, des groupes de solidarité, des organes de gouvernance et de gestion des caisses sont une assurance de la pérennité du projet. Si quelques coopératives avaient atteint un certain degré de maturité en termes d'autonomisation opérationnelle et de gestion, d'autres le sont moins et sont encore vulnérables. La durabilité financière est problématique à cause de l'importance des subventions de l'Etat, de la faiblesse de la rentabilité du portefeuille de l'autonomie opérationnelle et financière, et de l'augmentation continue des charges d'exploitation. L'évaluation juge la durabilité plutôt insuffisante.
10. Les principales **innovations** du PDMM sont la confection de nouveaux cadres de réflexion sur la microfinance et l'amorçage d'un changement d'attitude des bénéficiaires vis à vis des actions de développement. Pour ces raisons, l'évaluation juge l'innovation plutôt satisfaisante. En matière **d'autonomisation des femmes**, les clients des CPEC sont dominés par les femmes qui avaient gagné en autonomie financière, et contribuent à la prise de décision au sein de la famille et de la communauté. Le PDMM a renforcé l'implication des femmes dans la gestion des caisses grâce aux formations, à l'information, à la sensibilisation, et à l'assistance technique. Par conséquent, l'évaluation considère ce critère comme satisfaisant.
11. La performance du FIDA et du Gouvernement est jugée plutôt satisfaisante malgré la rotation des chargés de programme de pays (CPP), et l'insuffisance de l'apport du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la mer (MAEM), du Comité de pilotage du projet, et de l'opérateur privé.
12. **Performance globale du projet.** La contribution du PDMM est importante en termes de réforme du secteur de la microfinance à Djibouti, notamment à travers l'adoption de stratégies et textes législatifs, et le partenariat avec des institutions spécialisées en microfinance. Le projet a préconisé une approche inclusive des bénéficiaires les plus vulnérables, notamment les femmes par leur participation à la prise de décision relative à la gouvernance des caisses. Toutefois, la forte rotation des CPM et les retards dans le démarrage du PDMM avaient entravé son bon

fonctionnement. La durabilité est handicapée par les contraintes de GRH des caisses; l'absence d'une structure faitière; l'importance des subventions; la faiblesse de la rentabilité du portefeuille et de l'autonomie opérationnelle et financière des caisses. L'évaluation de la performance est jugée plutôt satisfaisante.

13. **Recommandations.** Ci-dessous les recommandations pour le FIDA et le gouvernement.

- **Durabilité financière des caisses d'épargne et de crédit.** Les interventions doivent être axées sur le renforcement des caisses pour qu'elles puissent mieux servir le groupe-cible. Le renforcement des capacités des caisses doit se faire par des formations, l'établissement de plans d'affaires réalistes, les échanges d'expériences en matière de bonnes pratiques en microfinance et microentreprise. Plusieurs facteurs peuvent assurer la durabilité financière, en particulier une politique de crédit et d'épargne plus cadrée, une stratégie de communication plus efficace. De même, il y a lieu de diversifier les produits financiers et non financiers des caisses tels la micro-assurance, les crédits d'équipements notamment pour les filières productives, et l'épargne-tontine.
- Par ailleurs, des mesures rapides de redressement devront être prises comme le provisionnement et l'apurement des crédits en souffrance, l'augmentation de l'encours sain avec de nouveaux octrois soigneusement sélectionnés, et la réduction des PAR et des charges d'exploitation. La durabilité des caisses doit être recherchée à travers la valorisation et le renforcement des atouts des caisses par le renforcement des capacités des organes de gouvernance et de gestion.
- L'organisation du réseau des caisses doit être progressive avant d'aboutir à une structure faitière autonome dont la forme juridique doit être explicitée et constituées par les caisses, l'État, le secteur privé, les organisations paysannes et les fonds éthiques internationaux. Le FIDA doit continuer à investir dans le secteur de la microfinance et de la Microentreprise vu son rôle pionnier dans ce secteur, de l'intérêt porté par les différents partenaires du PDMM, et de la réponse à une demande sociale locale des pauvres.
- **La politique de crédit et d'épargne** doit être révisée en coordination avec des règles prudentielles flexibles mais efficaces pour éviter les abandons des clients des caisses, encourager des demandeurs potentiels de prêt, et promouvoir l'inclusion financière. De même, l'épargne doit être encouragée dans les zones où la pénétration des institutions financières est très faible.
- **Durabilité des Activités génératrices de revenus (AGR) et des microentreprises.** Pour orienter les emprunts vers des AGR et des microentreprises liées aux filières de production, Il y a lieu d'encourager l'approche en termes de chaîne de valeur orientée vers les besoins des pauvres. L'éventail des activités couvertes par les caisses doit être élargi pour couvrir les activités productives (pêche). La création de microentreprises rentables avec la maîtrise des processus de production et de commercialisation sont à développer notamment pour les groupements féminins. Un accompagnement adéquat des AGR/MPE est à rechercher en termes de GRH, d'appui-conseil, de formation, d'analyse de l'offre de crédit, d'information des clients sur les marchés prometteurs. Les campagnes de sensibilisation et de communication pour drainer l'épargne vers les caisses doivent être entreprises et différenciées selon les clients-cibles. La portée des caisses doit être élargie dans leur zone focale d'intervention pour améliorer le ratio emprunteurs/adhérent et augmenter l'offre de services financiers variés. Par ailleurs, les investissements structurels réalisés dans la zone du PDMM (ports, chemins de fer, routes) devraient garantir la création d'AGR et de microentreprises qui vont utiliser les services des caisses.

- **Aspects socio-organisationnels du projet.** L'approche utilisée par le PDMM pour la coordination des activités par une structure légère est à répliquer. Cette structure devrait s'intéresser en priorité aux aspects de programmation, de recherche de partenariats stratégiques. Mais, la coordination d'ensemble des activités liées à la microfinance et la microentreprise doit être renforcée et institutionnalisée. Les groupes solidaires viables doivent être développés et leur évolution doit être endogène et progressive pour éviter tout risque d'implosion. De même, les fusions de structures doivent être graduelles (associations, coopératives).

Executive summary

1. **Background.** The independent Office of Evaluation of IFAD (IOE) has undertaken a project performance assessment of the Microfinance and Microenterprise Development Project (PDMM) in Djibouti. The objectives of the assessment were to provide an independent review of the performance and results of the project; and formulate conclusions and recommendations for the design and implementation of ongoing and future interventions in Djibouti. This assessment was based on a literature review and fieldwork in March-April 2015 that consisted of interviews and discussions with key stakeholders, including beneficiaries.
2. **The project context** was characterized by the absence of both a microfinance strategy/policy and a regulatory framework for microfinance development in the country. Moreover, no sustainable decentralized financial structure has been installed. The microfinance sector in Djibouti was limited in scope, with isolated experiences of microcredit. The PDMM objectives were to: (i) establish a viable network of credit and savings banks (CSBs); (ii) implement sustainable non-financial services and business promotion services; (iii) formulate a national strategy and legal framework for microfinance and microenterprise; and (iv) strengthen and diversify income-generating activities among the target group. The project consisted of three components – institutional capacity-building, microfinance development and microenterprise promotion, and project management and organization. Initial total project cost was US\$3,944,000, with funding by IFAD of up to 91 per cent, the United Nations Development Programme cofinancing (4 per cent), a Government contribution (3 per cent) and the beneficiaries (2 per cent).
3. **Project performance.** The PDMM was **relevant** to the institutional context of microfinance and of microenterprise promotion, consistent with Government strategies, IFAD priorities and strategies, and the expectations and needs of the beneficiaries, especially women. The project creates a dynamic of dialogue and partnership between Government agencies, technical and financial partners, and local institutions. However, relevance was moderate in relation to the management of CSBs (credit policy), the approach to profitability and value chain, and microenterprise promotion.
4. In terms of **effectiveness**, the project has established a network of CSB targeting vulnerable beneficiaries and has mobilized several donors, including a substantial contribution from the Government. Achievement rate was high and disbursement of funds exceeded the projections of the design report (nearly 1.9 times). However, the effectiveness of support to microenterprises and non-financial services has been unsatisfactory. Furthermore, the lack of an apex organization has produced confusion between governance, management and support of CSB. The three-year delays between loan effectiveness and the actual start of the project, as well as loan disbursement delays by CSBs to clients, have jeopardized the operations of the PDMM.
5. In terms of **efficiency**, not all CSBs have been profitable. The shortcomings in the management of CSBs have led to an increasing deterioration of the portfolio. The net margins of the activities funded by the CSBs showed that their contribution to income generation has been significant for project beneficiaries. These margins showed how the opportunities to increase products value have been tremendous. The cost-benefit analysis showed that economic rate of return, net present value and the benefit-cost ratio have been satisfactory and that the PDMM has been worthy. Thus, project performance is fairly satisfactory.
6. The project's **impact** on household income and assets was positive mainly because of the increase in membership in CSBs, the volume of savings and loans granted the diversification and expansion of activities, and the improved income and living conditions of CSB clients. Respondents pointed out their satisfaction with CSB

services, although they expressed dissatisfaction with some weaknesses in CSB credit policy and operations.

7. In terms of human and social capital, the PDMM strategy contributed to the development of local community structures and the inclusion of beneficiaries by microfinance institutions. The momentum generated by the PDMM allowed mobilizing savings and credit. However, the governance bodies and CSB management still have some way to go for further empowerment of project beneficiaries. Likewise, the shift from associations to financial cooperatives undertaken by the project was fast.
8. The PDMM has had an obvious impact on the development of the microfinance sector in Djibouti, both strategically and operationally. This impact has allowed an ongoing political dialogue with the Government as well as with technical and financial partners. The impact on human and social capital and empowerment as well as on institutions and policies is satisfactory.
9. The project's **sustainability** has been evidenced through the development of a microfinance strategy, a series of legal texts, and the involvement of national and international partners. The creation of cooperatives and associations, solidarity groups, and CSB governing and management bodies has been an assurance of sustainability. While some cooperatives have reached a certain maturity in terms of operational autonomy and management, others were still vulnerable. Financial sustainability has been problematic because of the importance of state subsidies, the low profitability of the portfolio and low operational and financial autonomy, and the continued increase in operating expenses. Sustainability is considered moderately satisfactory.
10. The Microfinance Development Project and micro business (PDMM) helped the beneficiaries to start changing their attitudes toward credit and savings with respect to development actions. Therefore, the evaluation considers **innovation** moderately satisfactory. In terms of women's empowerment, CSBs' customers have been predominantly women who have subsequently achieved financial autonomy and contribute to decision making within the family and the community. The PDMM has strengthened women's involvement in CSB management through training, information, advocacy and technical assistance. Thus, the evaluation considers this criterion as satisfactory.
11. The **performance** of IFAD and the Government is considered moderately satisfactory because of the turnover of country programme managers (CPMs), the inadequate contribution of the Ministry of Agriculture, the limited involvement of the Project Steering Committee, and the weak performance of microfinance private operator.
12. **Overall performance of the project.** The PDMM contribution is important in terms of reform of the microfinance sector in Djibouti, particularly through the adoption of legal texts and strategies, and partnerships with institutions specialized in microfinance. The project has advocated for an inclusive approach that has promoted women's participation in decision-making regarding the governance of CSBs. However, the delays in project start-up impeded the operation of the project. Sustainability has been hampered by human resources constraints of CSBs, the absence of an apex structure, the continued importance of subsidies, weak profitability of the portfolio and weak CSB operational and financial autonomy. PDMM performance is considered moderately satisfactory.
13. **Recommendations.** Below are some key recommendations for consideration by IFAD and the Government:
 - **CSB financial sustainability.** Interventions should focus on strengthening the CSBs so that they can better serve the target group. Capacity-building of the CSBs should be conducted through training, establishing realistic business plans and exchanging experiences on good practices in microfinance and

microenterprise. Several factors can ensure financial sustainability, particularly a more framed credit and savings policy, and a more effective communication strategy. Similarly, it is necessary to diversify the financial and non-financial products of CSBs such as micro-insurance and equipment loans, especially for productive value chains. The organization of the CSB network should be gradual before reaching an autonomous apex organization whose legal form should be determined by the CSBs, the Government, the private sector, farmers' organizations and international ethical funds. IFAD needs to continue to invest in microfinance and microenterprise because of its pioneering role in this sector, the interest shown by the various PDMM stakeholders, and the response to social demand of the poor.

- **Credit and savings policy.** The policy needs to be revised to have flexible and effective prudential rules in order to prevent client dropouts, encourage potential loan applicants and promote financial inclusion. Similarly, savings should be encouraged in areas where the penetration of financial institutions is very low.
- **Sustainability of income-generating activities (IGA) and microenterprises.** To direct loans to IGA and microenterprises linked to production sectors such as fishing, a pro-poor value chain approach should be encouraged. Cost-effective micro-enterprises that monitor production and marketing processes should be developed, especially for women's groups. Adequate support for IGA/Micro-enterprises is to be initiated in terms of HR, advisory support, training, and information of clients on promising markets. The awareness and communication campaigns to encourage savings towards CSBs must be differentiated by targeted clients. The scope of CSBs must be expanded to cover more beneficiaries and increase the supply of diverse financial services. Moreover, the structural investments made in the PDMM areas (port, railway, and road) should allow the creation of IGA/Micro-enterprises that will use the CSB services.
- **Socio-organizational aspects.** The approach used by the PDMM to coordinate activities by a light managerial structure is to be replicated. This structure should look primarily to strategic and programming aspects and strategic partnerships to ensure sustainability. But the coordination of all activities related to microfinance and microenterprise should be strengthened and institutionalized. Viable solidarity groups should be developed in an endogenous and gradual manner to avoid any risk of implosion. Similarly, the grouping of structures (associations, cooperatives) should be gradual.

IFAD Management's response

1. Management welcomes the project performance assessment (PPA) of the Microfinance and Microenterprise Development Project (PDMM), Djibouti, which provides an in-depth evaluation and useful insights into the complex country context and appreciable achievements of PDMM from an independent perspective. The PPA provides a detailed analysis, resulting in important lessons learned and orientations for IFAD as well as for any other development partners working or intending to work with the savings and credit associations (SCAs). Management is pleased to note that most of the Project Performance and Impact domains have been rated moderately satisfactory or satisfactory, and would also like to underline the very close collaboration and consultation process between IOE, the Near East, North Africa and Europe Division (NEN) and the support of the Government of Djibouti during the entire process.
2. In general, Management concurs with the main findings and recommendations contained in the PPA report. There are however three observations which Management would like to be considered:
 - Management agrees that high turnover of CPMs is not conducive to sustained satisfactory implementation and results. Although the turn-over in this project was not ideal, the rate is well within trends of IFAD and partners. PDMM saw the change of CPM four times, this happened over a duration of 11 years, i.e. one CPM about every 3 years. This corresponds to one CPM per Performance-based Allocation System (PBAS) cycle and is within IFAD accepted norm for handling countries over a period from 3-7 years.
 - On relevance considerations, the PPA report recognizes "that PDMM was relevant to the institutional context of microfinance and microenterprise promotion, consistent with Government and IFAD's strategies, as well as adapted to the needs and expectations of the rural poor population, especially women. The project created a dynamic of dialogue and partnership between Government agencies, technical and financial partners, and local institutions." However, the PPA states that "relevance was moderate in relation to the management of SCAs (credit policy, approach to profitability and value chain) and microenterprise promotion" This results in rating relevance as moderately satisfactory. Management would suggest that the criteria of efficiency, rather than relevance seems more appropriate to evaluate management, profitability and credit policy.
 - Management agrees that the financial sustainability of SCAs requires further capacity-building and investments from Government and development partners, as stated in the PPA report. Management underscores that Djibouti is among the world's least developed countries with very limited and isolated experiences in microcredit, no microfinance strategy and no microfinance regulatory framework. In this very unfavorable context, PDMM's outcomes have laid the basis for the profitability and operational self-sufficiency that grass roots financial institutions such as the SCA's inevitably need to establish over time.
3. The recommendations for the Government of Djibouti, IFAD, and development partners investing in the microfinance sector that the Management would specifically like to acknowledge are:
 - Management concurs with recommendations related to financial sustainability of the SCAs, and especially the need for a clearly framed credit and savings policy. In relation to paragraph 111, which makes reference to the credit lines, Management would like to highlight the need for Government and development partners to work together for a more aligned and harmonized policy on the modalities and conditions of credit lines granted to SCAs. This is particularly

relevant in relation to the interest rates applied, as well as the rules for the prevention and coverage of possible losses.

- In relation to the sustainability of the income-generating activities and small and micro enterprises, Management agrees with the PPA recommendations related to the necessary diversification of the SCAs' activities, especially in the field of fisheries in the local context. Management is pleased to highlight that this PPA recommendation had been anticipated and taken into account in the design of the Programme to reduce vulnerability in coastal fishing areas (PRAREV, which started in March 2015). PRAREV's overall objective is to support people living in rural coastal areas affected by climate change to improve their resilience and reduce their vulnerability to such change and promote co-management of marine resources. The fishing value chain is therefore a major pillar of the Programme. Based on PDMM experience and lessons learned, PRAREV will further strengthen/invest in the SCAs (funding to increase financial capacity, capacity-building, technical advice/support, equipment), while small fishermen will be supported to access tailored micro-credit to develop their production activities.
4. Management is committed to carefully internalizing the main lessons learnt in this evaluation, as and where appropriate, to further enhance the performance of NEN and IFAD's performance in general.

Réponse de la direction du FIDA

1. La direction accueille avec satisfaction l'évaluation de la performance du projet (EvPP) relative au Projet de développement de la microfinance et de la microentreprise (PDMM), à Djibouti, qui, à partir d'un point de vue indépendant, fournit une évaluation approfondie et des éclairages utiles sur le contexte complexe du pays et les réalisations appréciables du PDMM. L'EvPP fournit une analyse détaillée, débouchant sur des orientations et des enseignements importants pour le FIDA ainsi que pour les autres partenaires de développement travaillant ou souhaitant travailler avec les caisses d'épargne et de crédit. La direction se félicite de constater que la plupart des domaines de performance et d'impact du projet ont été jugés plutôt satisfaisants ou très satisfaisants et tient également à souligner le processus de consultation et de collaboration très étroites entre IOE, la région NEN et le Gouvernement de Djibouti, dont l'appui a été constant durant l'ensemble du processus.
2. Globalement, la direction est d'accord avec les principales conclusions et recommandations du rapport de l'EvPP. Elle aimerait cependant formuler les trois observations ci-après:
 - La direction convient que la forte rotation des CPP n'est pas propice à une mise en œuvre et des résultats satisfaisants dans la durée. Bien que le taux de rotation dans ce projet n'ait pas été idéal, il s'inscrit tout à fait dans les tendances du FIDA et des partenaires. Le PDMM a connu un changement de CPP à quatre reprises sur une durée de onze ans, soit un CPP environ tous les trois ans. Ceci correspond à un CPP par cycle du Système d'allocation financière fondé sur la performance (SAFP) et est conforme à la norme admise par le FIDA pour gérer des pays sur une période de trois à sept ans.
 - Concernant les considérations sur la pertinence, l'EvPP reconnaît "que le PDMM était adapté au contexte institutionnel de promotion de la microfinance et de la microentreprise, conforme aux stratégies du gouvernement et du FIDA, et qu'il correspondait aux besoins et aux attentes des populations rurales pauvres, en particulier des femmes. Le projet a créé une dynamique de dialogue et de partenariat entre les organismes publics, les partenaires techniques et financiers et les institutions locales". Toutefois, l'EvPP ajoute que "la pertinence était modérée en ce qui concerne la gestion des caisses d'épargne et de crédit (politique de crédit, approche de la rentabilité et filière) et la promotion de la microentreprise". Cela se traduit par une notation plutôt satisfaisante pour la pertinence. La direction suggère que les critères d'efficience, plutôt que de pertinence, semblent plus appropriés pour évaluer la gestion, la rentabilité et la politique de crédit.
 - La direction convient que la viabilité financière des caisses d'épargne et de crédit exige un renforcement supplémentaire des capacités et des investissements de la part du gouvernement et des partenaires de développement, comme il est indiqué dans l'EvPP. La direction souligne que Djibouti compte parmi les pays les moins avancés, que son expérience du microcrédit est très limitée et ponctuelle, qu'il n'a aucune stratégie de microfinance et aucun cadre réglementaire dans ce domaine. Dans ce contexte très défavorable, les résultats du PDMM ont jeté les bases pour la rentabilité et l'autonomie opérationnelle que les institutions financières locales comme les caisses d'épargne et de crédit ont inévitablement besoin pour s'établir à terme.
3. Les recommandations adressées au Gouvernement de Djibouti, au FIDA et aux partenaires de développement préconisant d'investir dans le secteur de la microfinance que la direction aimerait particulièrement saluer sont:
 - La direction est d'accord avec les recommandations relatives à la viabilité financière des caisses d'épargne et de crédit, et notamment la nécessité de

mettre en place une politique d'épargne et de crédit clairement définie. En ce qui concerne le paragraphe 111, qui fait référence aux lignes de crédit, la direction souhaite insister sur le besoin pour le gouvernement et les partenaires de développement de travailler de concert à une politique mieux alignée et harmonisée sur les modalités et les conditions des lignes de crédit accordées aux caisses d'épargne et de crédit. Cet aspect est particulièrement important pour ce qui concerne les taux d'intérêt appliqués, ainsi que les règles pour la prévention et la couverture des pertes éventuelles.

- Concernant la durabilité des activités génératrices de revenus et des petites et microentreprises, la direction est d'accord avec les recommandations de l'EvPP sur la nécessaire diversification des activités des caisses d'épargne et de crédit, notamment dans le domaine de la pêche dans le contexte local. La direction souligne avec satisfaction que cette recommandation de l'EvPP avait été prévue et prise en compte dans la conception du Programme d'appui à la réduction de la vulnérabilité dans les zones de pêches côtières (PRAREV, qui a débuté en mars 2015). L'objectif global du PRAREV est d'appuyer les populations des zones côtières rurales affectées par le changement climatique afin d'améliorer leur résilience et de réduire leur vulnérabilité face à ces changements et de promouvoir la cogestion des ressources marines. La filière de la pêche constitue donc un pilier important du programme. S'appuyant sur l'expérience et les enseignements tirés du PDMM, le PRAREV continuera à investir dans les caisses d'épargne et de crédit et à les renforcer (financement visant à accroître la capacité financière, le renforcement des capacités, le conseil et l'appui technique, le matériel), tandis que les petits pêcheurs bénéficieront d'une aide pour accéder à des services de microcrédit adaptés leur permettant de développer leurs activités de production.
4. La direction est résolue à internaliser soigneusement les principaux enseignements tirés dans cette évaluation, le cas échéant, afin d'améliorer la performance de la région NEN et celle du FIDA en général.

République de Djibouti

Projet de développement du microfinancement et de la microentreprise

Évaluation de la performance du projet

I. Objectifs, méthodologie et processus

1. **Objectifs et champ d'application.** Les principaux objectifs de l'évaluation de la performance du projet (EvPP) sont de: i) fournir un examen indépendant de la performance et des résultats du projet; et ii) formuler des conclusions et des recommandations pour la conception et la mise en œuvre des interventions en cours et futures en République de Djibouti. En raison des contraintes de temps et de ressources disponibles, plutôt que d'entreprendre des enquêtes quantitatives ou d'examiner l'éventail complet des activités du projet, réalisations et inconvénients, l'EvPP s'est focalisée sur les questions clés sélectionnées. L'EvPP prend en considération les conclusions préliminaires fondées sur un examen sur dossier. Lors de la mission, des preuves et données supplémentaires ont été recueillies afin de vérifier les informations disponibles et mener un examen indépendant de la performance et des résultats.
2. **Méthodologie.** L'EvPP a été menée en conformité avec la Politique de l'évaluation au FIDA¹, a appliqué les critères d'évaluation tels que définis dans le Manuel d'Evaluation du FIDA², ainsi que les Lignes directrices sur la validation des rapports d'achèvement de projet et l'évaluation de la performance de projet.
3. **Collecte de données.** Des entrevues ont eu lieu au siège du FIDA et à Djibouti. Lors de la mission au Djibouti, des données primaires et secondaires supplémentaires ont été collectées afin de fournir un examen indépendant de la performance et des résultats. Les méthodes de collecte des données ont inclus principalement des techniques qualitatives participatives. Les méthodes ont consisté en des entrevues individuelles et collectives, des groupes de discussion avec les bénéficiaires et des observations directes. L'EvPP a utilisé, le cas échéant, des données supplémentaires disponibles au travers du système de suivi-évaluation du projet. La triangulation a été appliquée afin de vérifier les conclusions découlant des différentes sources d'information.
4. **Processus d'évaluation.** L'EvPP comprend cinq étapes: i) préparation, ii) mission sur le terrain, iii) rédaction du rapport et assurance qualité, iv) commentaires et révision, et v) communication et diffusion. La préparation consiste en l'examen des documents qui fournit des conclusions préliminaires et identifie les enjeux clés qui devront faire l'objet d'une enquête approfondie. L'ébauche des termes de référence a fait l'objet d'un examen par les pairs au sein de IOE, et a été soumise par la suite à la Division Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe (NEN) et au Gouvernement pour commentaires avant que la mission ne parte pour Djibouti. La mission d'EvPP sur le terrain a eu lieu du 7 au 17 mars 2015³. La mission a interagi avec l'agence d'exécution, les autorités gouvernementales, les fournisseurs de services, les bénéficiaires et autres informateurs clés. Elle a été menée en étroite collaboration avec le Secrétariat d'État chargé de la Solidarité Nationale (SESN) qui assure la tutelle du Projet de développement du microfinancement et de la microentreprise (PDMM). Des discussions ont eu lieu à Djibouti Ville avec Mme la Secrétaire d'État à la Solidarité Nationale et ses collaborateurs, l'Agence djiboutienne pour le développement social, la Banque centrale de Djibouti (BCD), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). La mission a visité les caisses

¹ Conférer: <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/102/f/EB-2011-102-R-7-Rev-2.pdf>.

² Conférer: http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual.pdf.

³ La mission d'EvPP était composée de Brigitte d'Offay, Évaluateur, IOE et de Majid Benabdellah, Consultant, IOE.

populaires d'épargne et de crédit (CPEC) de Djibouti (Djibouti Ville et Damerjog), du Sud (Ali Sabieh et Dikhil) et du Nord (Tadjourah et Obock) où elle a rencontré les représentants du gouvernement au niveau local, les clients, les élus et le personnel des CPEC. Des entretiens individuels et des groupes de discussion ont été réalisés avec les bénéficiaires, les instances de gouvernance et de gestion des caisses. Le calendrier de la mission, avec l'itinéraire et les personnes rencontrées, est joint en annexe.

5. A la fin de la mission, une réunion de synthèse a eu lieu à Djibouti Ville, à laquelle ont participé Mme la Secrétaire d'État du SESN, des représentants du Gouvernement et autres partenaires du Programme, la chargée de programme du Djibouti et le point focal du FIDA à Djibouti (voir la liste des participants en annexe 7). La réunion de synthèse avait pour but de synthétiser les conclusions préliminaires et de discuter des stratégies et enjeux opérationnels clés. Une présentation Powerpoint sur les conclusions préliminaires de la mission a été discutée avec les participants et la mission EvPP.
6. Après la mission sur le terrain, une ébauche de rapport a été préparée et soumise à un examen interne par les pairs aux fins de l'assurance de la qualité. Le rapport d'EvPP a été communiqué à NEN et par la suite au Gouvernement pour commentaires. IOE a finalisé le rapport après réception des commentaires du Gouvernement et a préparé une piste de vérification. Le rapport final a été diffusé parmi les partenaires clés et le rapport d'évaluation publié par IOE. Le rapport final inclut les réponses écrites de la direction du FIDA qui illustrent les actions que la direction prendra afin de mettre en œuvre les recommandations de l'évaluation. A cet égard, comme dans le cas d'autres EvPP, la Direction rendra compte au Conseil d'administration des actions de suivi prises au travers du Rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la Direction (PRISMA).

II. Le projet

A. Contexte du projet

7. **Contexte du pays.** La République de Djibouti couvre une superficie de 23.000 km². Le pays est situé en zone climatique aride à semi-aride et s'expose à de nombreux aléas naturels dont les périodes sèches prolongées et les fortes inondations. Les précipitations sont faibles (150 mm/an en moyenne). La population est de 860.000 habitants⁴ (2011) dont 70 per cent est urbaine. Djibouti Ville concentre à elle seule 58 per cent de la population totale. La croissance démographique est de 2,8%/an. Dans les zones rurales, on observe une tendance à la sédentarisation de la population nomade, avec formation de campements fixes et de petits villages dépourvus de toutes infrastructures. Cette croissance démographique interne élevée est accentuée par l'immigration des pays voisins.
8. Djibouti était classé en 1998 par la Banque mondiale comme pays à faible revenu, tandis qu'en 2013 le pays avait un revenu intermédiaire⁵. Les revenus du pays proviennent des recettes portuaires et militaires et des apports d'aide extérieure. La production agricole et le secteur manufacturier représentent respectivement 3% et 17% du PIB. Le secteur primaire est peu développé à cause de la sévérité de l'environnement physique. La production agricole ne couvre que 10% de la consommation alimentaire nationale et 90% des besoins alimentaires sont importés. L'élevage reste l'activité prédominante dans le monde rural. L'aridité du climat favorise l'implantation et le développement de l'élevage pastoral.
9. **Pauvreté.** Malgré tous les efforts menés par le gouvernement, la pauvreté et l'insécurité alimentaire continuent d'augmenter parmi les populations vulnérables. Selon les indicateurs de la Direction de la statistique et des études démographiques (DISSED), l'incidence de la pauvreté relative est passée de 41% en 1996 à 74% en 2002, pour atteindre presque 80% en 2012. Quant à la pauvreté extrême, son incidence a fortement évolué comme celle de la pauvreté relative de 9,6% en 1996 à 42,2% en 2002, puis s'est quasiment stabilisée entre 2002 et 2012 avec 42% en 2012, avec tout de même une augmentation en valeur absolue du nombre de personnes touchées, compte tenu de l'accroissement démographique.
10. En analysant les autres facteurs qui déterminent l'état de pauvreté, tels que l'accès au marché du travail et de l'emploi, la scolarisation, l'accès aux mécanismes et systèmes de production d'accumulation des revenus, l'enquête EDAM2-IS établit que les femmes sont beaucoup plus vulnérables, en termes de pauvreté, que les hommes (52% de la population totale et 26% de la population active occupée).
11. **Raison d'être du projet.** Le contexte du projet se caractérisait par l'inexistence de stratégie et de politique de microfinance à Djibouti et de cadre législatif et réglementaire de développement de la microfinance. De même, aucune structure financière décentralisée pérenne n'a été installée. Le secteur de la microfinance à Djibouti avait connu des expériences esseulées de micro-crédit d'associations locales et d'organisations non gouvernementales (ONG) caritatives financées par des partenaires tels que l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Programme alimentaire mondial (PAM), et le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR). Mais ces initiatives avaient des portées limitées en termes de couverture géographique et de populations ciblées.
12. Les seules expériences concluantes en termes de microcrédit, étaient celle de l'ONG Caritas pour accorder de microcrédit aux femmes en 1996 (modèle de la Grameen Bank) et du Fonds social de développement (en 2001) comme structure de microcrédit au niveau national, appuyé par le PNUD et la Banque africaine de développement (BAD) pour un coût de 0,4 million d'USD et où le microcrédit est

⁴ Recensement officiel de 2009 actualisé en 2011.

⁵ Conférer: <http://data.worldbank.org/country/djibouti>.

financé à près de 0,2 millions d'USD. Ce projet du Fonds social de développement octroie des microcrédits parmi 5 associations locales de femmes, dont deux à Djibouti pour des crédits initiaux de 30.000 Francs djiboutiens (FDJ) et qui peuvent aller jusqu'à 100.000 FDJ avec des taux de 18% et des remboursements hebdomadaires.

13. La situation avant la conception du PDMM en 2002 était caractérisée par une offre très restreinte de services financiers accessibles par la population-cible dans un secteur de microfinance non structuré et sans orientation stratégique ni de cadre législatif. La mobilisation de l'épargne se faisait principalement par des institutions traditionnelles informelles, telles que les tontines, les transferts familiaux, les prêts sans intérêt, le crédit fournisseur et les avances en nature. L'accès aux banques et aux institutions financières était très limité, celles-ci étaient les principales formes de mobilisation du crédit/épargne mais leur emprise spatiale et le volume d'épargne mobilisée étaient très minimes.
14. De même, il n'existait pas de structure d'appui aux microentreprises à l'échelle du pays en termes de formation, d'appui et d'assistance technique, de renforcement institutionnel, et de mobilisation de l'épargne, mis à part quelques initiatives très limitées dans le temps et dans l'espace d'ONG internationales et locales.
15. **Description du projet.** Le Projet de développement du microfinancement et de la microentreprise vise à réduire la pauvreté dans tout le pays en élevant les revenus des ménages pauvres par un meilleur accès aux services financiers et aux services de promotion de l'entreprise dans les zones rurales, périurbaines et urbaines. Ses principaux objectifs sont d'établir un réseau viable de caisses qui offriront des services financiers aux bénéficiaires, de mettre en place des services non financiers durables et des services de promotion de l'entreprise fondés sur le marché, de formuler et d'adopter une stratégie nationale de microfinance et de la microentreprise avec son cadre juridique et, enfin, de renforcer et de diversifier les activités rémunératrices pour le groupe cible.
16. Le projet s'articule autour de trois composantes: i) **Renforcement des capacités institutionnelles:** l'objectif de la composante est le renforcement des capacités locales en microfinance pour faciliter l'élaboration d'une stratégie nationale; la mise en place d'un système d'épargne et de crédit et la gestion du système d'épargne et de crédit par une instance locale. Étant donné que les moyens institutionnels et les ressources humaines sont limités et que la méthode adoptée pour la création des CEC est nouvelle dans le pays, le projet s'appuiera sur l'assistance technique fournie par un organisme international; ii) **Développement de la microfinance et promotion de la microentreprise:** l'objectif de la composante est d'assurer le fonctionnement physique et financier des CEC tout en renforçant l'une des cibles principales du PDMM, celle des microentrepreneurs qui bénéficieront d'une formation et d'un appui-conseil; et iii) **Gestion et organisation du projet:** le projet était initialement placé sous tutelle du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la mer (MAEM). À partir de 2007, il a été transféré sous tutelle du Secrétariat d'État à la solidarité nationale et l'Agence djiboutienne de développement social (ADDS) qui a été désignée en qualité d'agence d'exécution du projet.
17. Le document de conception a été préparé en 2002, l'accord de prêt a été approuvé en 2002 par le Conseil d'administration⁶, le projet est entré en vigueur en 2003 et a été mis en œuvre de 2004 à 2012. Le coût total initial du projet, tel qu'approuvé par le Conseil d'administration, est de 3,944 millions d'USD. Selon le rapport de pré-évaluation (RPE), le PDMM a été financé sur un prêt du FIDA à hauteur de 91% (équivalent à 3,597 millions d'USD) accordé à des conditions particulièrement favorables, un cofinancement du PNUD de 101.000 d'USD (4%), une contribution

⁶ EB 2002/77/R.25/Rev.1.

de l'État djiboutien de 168.000 d'USD (3%) et celle des bénéficiaires de 79.000 d'USD (2%).

18. La **zone du projet**. Le projet englobe toutes les zones rurales et périurbaines du pays, y compris la capitale, en s'attachant dans un premier temps aux chefs-lieux de district d'Ali Sabieh, Obock, Tadjourah et Dikhil.
19. Le **groupe cible**. Le groupe cible comprend ceux qui vivent de l'élevage, du jardinage et de l'agriculture, de la pêche, de l'artisanat et d'autres menues activités rémunératrices comme le petit commerce et les services. Il englobe aussi les jeunes sans emploi qui désirent se lancer dans une activité productive à leur propre compte. Une attention spéciale est accordée aux ménages dirigés par des veuves ou des femmes divorcées, qui sont considérés comme les plus vulnérables.

Encadré 1

Données de base sur le projet PDMM

Pays: République de Djibouti
Nom du projet: Projet de développement du microfinancement et de la microentreprise
Date d'approbation du FIDA: 11 décembre 2002
Date de signature: 21 février 2003
Date d'entrée en vigueur: 22 novembre 2004
Examen à mi-parcours: 28 mars 2009
Date initiale d'achèvement: 31 décembre 2012
Date effective d'achèvement: 31 décembre 2012
Date de clôture du prêt: 30 juin 2013
Prêt FIDA: 3.597.146 millions d'USD
Conditions du prêt: hautement concessionnelles
Contribution du Gouvernement (RPE): 168.000 USD
Contribution des bénéficiaires (RPE): 79.000 USD
Co-financier (PNUD-RPE): 101.000 USD
Co-financier (BAD-RPE): 367.000 USD
Institution coopérante: Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) (2004-2009); supervision directe par le FIDA à partir de 2007.

Source: Rapport de pré-évaluation (RPE), 2001.

B. Mise en œuvre du projet

20. Suite à l'approbation du PDMM par le FIDA le 11 décembre 2002 ainsi que la signature de l'accord de prêt le 21 février 2003, le prêt est entré en vigueur le 22 novembre 2004, sans pour autant que le gouvernement ait déjà commencé à financer des travaux ou activités préalables. Le projet a eu un sérieux retard dans sa mise en œuvre. La coordinatrice n'a été recrutée qu'en début 2006. L'opérateur privé a pris ses fonctions en mai 2007 et l'équipe de l'Unité de coordination du projet a été plus ou moins complétée le 15 septembre 2007. Par conséquent, le décalage est donc de 3 ans entre la date d'entrée en vigueur du prêt et la réunion des conditions nécessaires à la mise en œuvre du projet. L'examen à mi-parcours du PDMM a été effectué le 28 mars 2009, date à laquelle le projet n'avait qu'environ 1,5 ans de mise en œuvre effective. Le projet a été achevé le 30 septembre et sa date de clôture a été le 30 juin 2013.
21. Le coût réel du PDMM est estimé à près de 11,43 millions d'USD contre un coût, estimé lors de l'évaluation, de 3,94 millions d'USD, soit une augmentation de 190%. Ce coût élevé est dû à la contribution importante du Gouvernement de

Djibouti. Le budget du Gouvernement réellement déboursé est le plus important (près de 6,5 million d'USD) sous forme de subventions d'exploitation et de lignes de crédit aux CPEC, de constructions de CPEC, et de charges diverses, suivi du FIDA (près de 4,2 million d'USD), de la BAD (près de 0,4 million d'USD), du PNUD (0,3 millions d'USD), et des bénéficiaires (près de 0,01 millions d'USD). Sur les sept années d'exécution du programme, les coûts d'investissement présentent environ 64% du coût total et regroupent le génie civil, les véhicules, les équipements, la formation et l'assistance technique, les contrats de prestation de services et les instruments financiers. Les coûts de fonctionnement (salaires, per diem et frais généraux de fonctionnement) sont de l'ordre de 36%. L'année 2011 enregistre le maximum de dépenses avec des coûts des équipements de près de 31%. Les salaires sont, quant à eux, de l'ordre de 26% du coût total.

22. **Composante I: Renforcement des capacités.** Le coût de cette composante est de 2,3 millions d'USD, soit 20% des coûts effectifs totaux du PDMM (tableau 1). Cette composante était conçue pour renforcer les capacités locales en microfinance pour faciliter l'élaboration d'une stratégie nationale, pour mettre en place un système d'épargne et de crédit et gérer ce système par une instance locale. C'est dans cette optique qu'un groupe de réflexion stratégique sur la microfinance a été constitué en 2006.
23. Le PDMM avait prévu de faire appel à un opérateur privé spécialisé pour la mise en place, le suivi-contrôle des CEC et la formation et appui-conseil des microentreprises, et ce dans le cadre d'une convention renouvelable tous les deux ans. L'opérateur privé⁷ a été recruté en 2007. D'autres activités ont été réalisées dans le cadre de cette composante, à savoir l'atelier de réflexion pour le développement de la microfinance, diverses consultations de sensibilisations, des réunions trimestrielles, et l'appui à la formation de la pré-union et de l'union des CEC.
24. Les actions en matière de «renforcement des capacités» (composante 1) ont permis de préparer d'une stratégie de la microfinance, d'adopter un arsenal juridique et de renforcer les capacités des différents acteurs concernés (ADDS, coopératives, associations, et bénéficiaires). Le coût effectif de cette composante s'élève à 2,281 millions d'USD dont 76% sont financées par le FIDA et 16% par la BAD.
25. **Composante II: Développement de la microfinance et de la microentreprise.** Le coût de cette composante est de 5,8 millions d'USD, soit 50,3% des coûts effectifs totaux du PDMM (tableau 1). L'objectif de cette composante était de promouvoir le développement d'un système de caisses d'épargne et de crédit destinés aux groupes vulnérables avec l'appui-conseil des microentrepreneurs. Les réalisations portent sur: i) la mise en place de trois caisses: chaque caisse ayant une structure-mère et un (ou plusieurs) point(s) de service dans les régions du Nord, du Sud et à Djibouti Ville. Au total, il y a neuf guichets au lieu d'un réseau de sept caisses autonomes dotées d'une structure faîtière d'appui technique (RPE) dont trois «caisses-mères» et six «points de services». Ces caisses ont adopté leurs statuts et de règlement intérieur et élu leurs organes dirigeants. Par ailleurs, elles avaient été agréées provisoirement par la Banque centrale de Djibouti. Le personnel était recruté et formé. Les deux caisses régionales et leurs points de services et les locaux supplémentaires de la caisse de Djibouti ont été construits.
26. Les caisses mises en œuvre ont mobilisé 16.661 adhérents au lieu des 7.500 prévus. Parmi ces adhérent 33% ont bénéficié d'emprunts, dont la majorité sont des femmes (70%).

⁷ Desjardins International Développement (DID), opérateur privé Canadien spécialisé en microfinance. Le contrat avec cet opérateur privé a été résilié en 2010 car les services de DID étaient jugés élevés alors que ses performances sont tout à fait limitées.

27. Les actions de cette composante sont relatives principalement aux constructions des caisses⁸, à l'acquisition de moyens de transport, aux formations⁹. D'autres actions ont été réalisées, telles que l'informatisation des CPEC, l'alphabétisation fonctionnelle, l'élaboration de manuels, l'organisation de 3 voyages d'étude/échange (Rwanda, Sénégal et Bénin), et l'achèvement de 5 audits. Les instruments financiers sont relatifs à la subvention d'exploitation (195 millions FDJ), à la ligne de crédit (324 millions FDJ), et à l'apport des sociétaires au capital de la caisse (16,8 millions FDJ).
28. **Composante III: Coordination et gestion.** Le coût de cette composante est de 3,4 millions d'USD, soit près de 29,7% du coût total du PDMM (tableau 1). L'objectif de cette composante est d'assurer le fonctionnement physique et financier des caisses tout en renforçant l'une des cibles principales du PDMM, celle des microentrepreneurs qui recevront une formation et un appui-conseil.
29. Cette composante prévoit des dispositions qui concordent avec les objectifs du PDMM: la tutelle du PDMM (Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la mer-MAEM de 2004 à 2008 puis le SESN), l'Unité de coordination du projet (UCP), les groupes de réflexion et de pilotage, l'assistance technique en microfinance, et les partenaires privés et publics. Le choix du SESN comme tutelle du projet est pertinent vu que ses attributions coïncident avec les objectifs et activités du PDMM.
30. Les structures du projet ont connu plusieurs changements dont les principaux sont: i) la tutelle de l'UCP qui est passée, en 2008, du MAEM au SESN; ii) l'attribution de la gestion du PDMM à l'ADDS en 2009 avec la création d'une cellule d'encadrement du projet¹⁰ indépendante de la Direction de la microfinance (DMF); iii) l'intégration en 2011 des structures du PDMM dans la DMF; iv) en 2012, la CPEC de Djibouti sera sous administration provisoire de la Banque centrale de Djibouti; les renouvellements du personnel du projet (direction du projet, caisses, UCP) et de l'assistance technique hormis les moyens alloués mis à leur disposition¹¹.

Points clés

- Le projet vise à établir un réseau viable de caisses qui offriront des services financiers et non financiers, de formuler/adopter une stratégie de microfinance.
- Le projet a connu un décalage de 3 ans entre la date d'entrée en vigueur du prêt et sa mise en œuvre.
- Le coût réel du PDMM est estimé à près de 11,43 millions d'USD contre un coût, estimé lors de l'évaluation, de 3,94 millions d'USD.
- Le PDMM a connu d'importants changements dont les principaux sont: i) la tutelle est passée du MAEM au SESN; ii) l'attribution de la gestion du projet à l'ADDS; iii) l'intégration des structures du PDMM dans la DMF; iv) la mise de la caisse de Djibouti sous administration provisoire de la Banque centrale.

⁸ Implantation des 7 nouveaux points de services à Djibouti et dans les régions, rénovation des locaux de la CNEC, construction de 6 sièges des caisses.

⁹ 119 sessions de formation et 3 ateliers de sensibilisation du personnel des CEC, des conseillers et de bénéficiaires des ME.

¹⁰ Cette cellule était composée d'un coordinateur, d'un auditeur, d'un responsable RFC, d'un responsable des opérations et développement, du service informatique et de personnel d'appui.

¹¹ Équipement et de moyens de fonctionnement. Les caisses ont été informatisées par la dotation d'un logiciel de suivi des opérations financières et comptables et la formation du personnel des caisses.

III. Examen de résultats

A. Performance du projet

31. **Pertinence du PDMM.** Cet indicateur est apprécié à travers son degré de conformité avec les orientations stratégiques du Gouvernement de Djibouti, les priorités du FIDA, et les besoins et les attentes des bénéficiaires.
32. Les objectifs du PDMM étaient pertinents par rapport au contexte institutionnel de la microfinance et celui de la promotion de la microentreprise à Djibouti. Ce contexte se caractérisait par l'inexistence de stratégie et de cadre législatif et réglementaire de développement de la microfinance et de la microentreprise. De même, aucune structure financière déconcentrée pérenne n'a été installée.
33. Le PDMM a considérablement contribué à disposer d'un contexte plus favorable au développement du secteur de la micro finance, et ce depuis 2007, en particulier avec la promulgation de la loi sur la micro finance, l'intégration du développement de la micro finance dans l'Initiative nationale de développement social. Ce contexte était également marqué par la mise en place en 2007 de l'ADDS à partir de la fusion de l'Agence djiboutienne des travaux d'intérêt publics (chargée du développement des infrastructures sociales) et le Fonds de développement social. De même, le projet a permis la mise en place de la Caisse populaire d'épargne et de crédit (CPEC) parallèlement à la Caisse nationale d'épargne et de crédit (CNEC), appuyée auparavant par le Fonds de développement social.
34. Le projet est pertinent par rapport aux priorités du Gouvernement de Djibouti en matière de promotion de la microfinance et de développement de la microentreprise. Ces priorités étaient consignées dans la stratégie de lutte contre la pauvreté, en particulier l'axe 2 relatif au «Microcrédit, microentreprises et coopératives».
35. Le PDPP était passé de la tutelle du MAEM à celle de l'ADDS en 2007. De même, un comité de pilotage a été chargé de la coordination, programmation des activités et suivi du projet. Cette décision est motivée par le fait que les objectifs et les priorités du MAEM ne sont pas en ligne avec ceux du PDMM, ce qui empêche le MAEM de procurer tout le soutien nécessaire au projet. La décision de placer le PDMM sous la responsabilité directe de l'ADDS est très pertinente car la stratégie et les objectifs de cette agence d'exécution s'alignent parfaitement avec ceux du PDMM, surtout avec la création de la Direction de la microfinance au sein de l'ADDS, chargée entre autres de la supervision et du suivi des caisses. Ce qui avait permis au projet de devenir pleinement opérationnel.
36. La conception du projet est en ligne avec la stratégie du FIDA à Djibouti. Cette dernière vise à améliorer les moyens d'existence et les conditions de vie des ruraux pauvres. En effet, le FIDA a veillé depuis le début des années 1980 à aider les communautés locales qui ont été appauvries ou autrement gravement touchées par des conditions économiques défavorables, et de doter le pays par un transfert de connaissances pertinent, notamment en matière de réduction de la pauvreté rurale.
37. Ainsi, en tenant compte des priorités des diverses communautés, notamment celles vulnérables comme les femmes et les jeunes, la stratégie du FIDA pour l'aide au développement à Djibouti comprend: i) le développement rural axé sur la demande des communautés locales et leur autonomisation à travers la participation des bénéficiaires et le renforcement des capacités locales; ii) la diversification des systèmes de subsistance; iii) la mobilisation de ressources financières à travers la promotion des institutions financières communautaires, l'accès des groupes-cibles aux sources de financement, et la promotion de la microentreprise.
38. Le projet est pertinent pour les besoins et attentes de la population-cible car il adresse des contraintes importantes au développement, en particulier la lutte

contre la pauvreté par l'accès au financement et au développement d'activités génératrices de revenus, et l'amélioration des moyens d'existence durable de cette population. Le RPE définit cette dernière comme étant composée des petits exploitants, des éleveurs, des pêcheurs artisanaux parmi les populations rurales et les pauvres économiquement actifs du secteur informel, dont les femmes qui pratiquent le petit commerce, les services, l'artisanat ainsi que les microentrepreneurs. Il faut signaler que les sécheresses récurrentes qu'avait connu Djibouti cette dernière décennie et la pauvreté généralisée en milieu rural ont poussé une frange importante de la population rurale à migrer vers Djibouti et, accessoirement, vers les quelques petits centres urbains.

39. Le PDMM est pertinent par rapport au caractère pionnier de la participation des bénéficiaires, de leur autonomisation et de leur renforcement. Il était conçu pour apporter des moyens financiers sous forme de crédits et d'épargne (forcée) aux groupes les plus démunis et vulnérables. Le projet a adopté une approche inclusive des bénéficiaires, notamment par leur participation à la prise de décisions relative à la gouvernance des caisses.
40. La pertinence du PDMM se manifeste également par le nombre réduit de composantes; Ce qui rend le projet simple et facile à réaliser et qui permet de cadrer convenablement avec l'objectif général et les objectifs spécifiques du projet. De même, ces composantes sont consistantes et sont relatives au renforcement des capacités et au développement de la microfinance et de la microentreprise. La pertinence est constatée en termes de faisabilité de la mise en œuvre du projet (composante 3) en utilisant des systèmes de gestion autonomes (caisses), avec une coordination du projet par une UCP.
41. Toutefois, la pertinence du PDMM est faible par rapport: i) à une approche de la rentabilité des activités financées par le projet et pour lesquelles les bénéficiaires avaient obtenu des crédits des caisses; ii) au système de crédit qui n'est pas approprié aux activités productives et prometteuses de la pêche artisanale, de l'élevage, de l'agriculture et de l'écotourisme. Ceux-ci sont tributaires du caractère saisonnier de la production où les bénéficiaires ne pourraient pas toujours honorer leurs engagements financiers vis-à-vis des caisses, surtout en l'absence de micro-assurance et de garanties de l'État; iii) l'approche du revenu global des ménages ciblés n'a pas été prise en considération dans la politique de crédit (taux d'intérêt, plafonds, recouvrement, période de grâce); et iv) l'approche de la chaîne de valeur des produits ainsi que la viabilité et la durabilité des AGR et des petites entreprises n'a pas été prise en considération.
42. En résumé, Le PDMM a été pertinent par rapport au contexte institutionnel de la microfinance et celui de la promotion de la microentreprise, conforme aux orientations stratégiques du Gouvernement, aux priorités et stratégies du FIDA, et aux attentes de la population-cible. Toutefois, la pertinence du PDMM était modérée par rapport à la gestion des caisses (approche de la rentabilité, politique de crédit, approche de la chaîne de valeur, promotion de la microentreprise). Ainsi, **l'évaluation donne à la pertinence une note plutôt satisfaisante (4).**

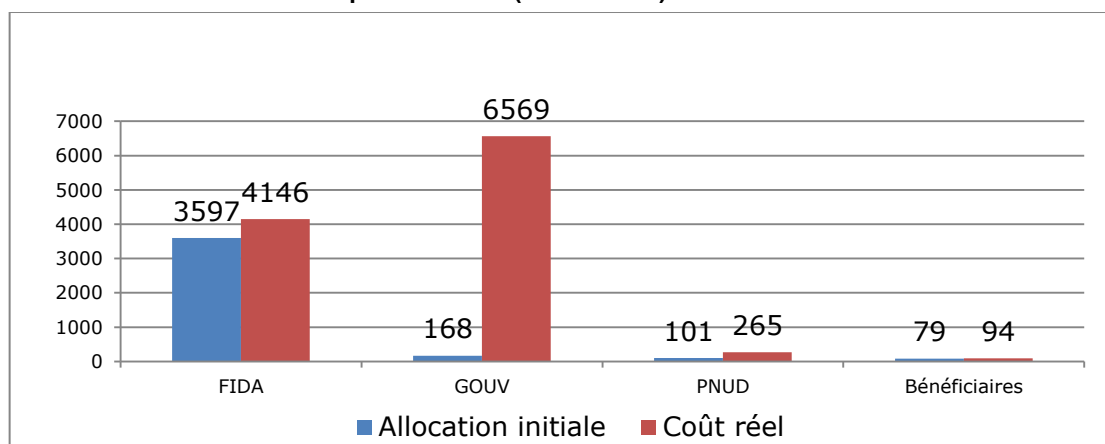
Évaluation de l'efficacité

43. Les objectifs spécifiques du PDMM sont: i) la mise en place au niveau national d'un réseau de caisses adapté aux besoins des populations et faisant l'objet d'une appropriation par les bénéficiaires; et ii) l'organisation de formations en appui aux CPEC et aux microentreprises, en particulier pour renforcer les capacités des microentrepreneurs. Pour atteindre ces objectifs, le RPE définit trois composantes: «renforcement des capacités» (composante 1); «développement de la microfinance et de la microentreprise (composante 2); et «la coordination et gestion du projet (composante 3). L'efficacité du projet est analysée par rapport au degré d'atteinte des résultats escomptés.

44. Le coût effectif du PDMM est estimé à près de 11,43 millions d'USD soit 2,9 fois le coût estimé par le RPE (3,94 millions de dollars) dû entre autre à la contribution effective du Gouvernement qui était 39,21 fois supérieure aux prévisions du RPE. Il faut aussi noter que les contributions des autres partenaires du projet (FIDA, PNUD, BAD, et bénéficiaires) ont également dépassé les estimations du RPE mais à des degrés différents (262% pour le PNUD, 119% pour les bénéficiaires, 114% pour le FIDA). La contribution de la BAD (367.000 d'USD) n'était pas prévue lors de la conception du projet. Le taux de décaissement du prêt du FIDA à la clôture était de 100%.

Graphe 1

Allocation initiale et coût réel par financiers (1.000 d'USD)



Source: Données du PDMM, 2015.

45. Les décaissements effectifs du projet montrent que la composante relative au développement de la microfinance et de la Microentreprise représente, avec 5,75 millions d'USD, plus de 50% du total des décaissements. Ces décaissements excèdent près de 1,5 fois le montant prévu par le RPE. Les autres composantes présentent chacune le quart des montants décaissés (tableau 1). La mise en œuvre n'a été effective qu'en 2007.

Tableau 1

Décaissement par source de financement et par composante (en 1.000 USD)

Composante	FIDA	PNUD	BAD	BÉNEF.	GOUV	Total	En %
I. Renforcement des capacités	1.729	165	367	-	20	2.281	20,0
II. Développement microfinance et microentreprise	817	100	-	94	4.742	5.753	50,3
III. Organisation et gestion	1.569	-	-	-	1.826	3.395	29,7
Total	4.115	265	367	94	6.588	11.429	100,0

Source: Données du PDMM, 2015.

46. Certains retards dans les décaissements des prêts par les caisses aux clients ont été constatés surtout à des périodes de forte demande sur les biens vendus (fêtes, scolarités, ramadan), ce qui nuit à la diversification et à l'expansion de leurs activités.
47. Le projet a permis de réaliser ses prévisions sur le plan institutionnel par: i) la création du Groupe de réflexion sur la microfinance en 2006 et son remplacement par la commission nationale de la microfinance qui a élaboré la stratégie nationale de 2012-2015; ii) l'élaboration de la Loi sur la microfinance (16 mai 2007) avec

l'appui du PNUD; iii) la loi sur les caisses (mai 2011); iv) l'adoption de la stratégie de la microfinance, des textes réglementaires, de procédures et de contrôle¹². Le RPE du PDMM avait prévu de faire appel à un opérateur privé spécialisé pour la mise en place, le suivi-contrôle des caisses et la formation et appui-conseil des microentreprises, et ceci dans le cadre d'une convention renouvelable tous les deux ans. L'opérateur privé n'avait entamé ses activités qu'en 2007 et son contrat n'a pas été renouvelé en 2010 sans pouvoir être substitué dans la 5e année du projet par une Union nationale des caisses, comme prévu dans le RPE.

48. Le projet a permis l'organisation de 119 sessions de formation du personnel des caisses au profit de 349 bénéficiaires, et de trois ateliers de sensibilisation pour 140 bénéficiaires. Cependant, la mission note un faible renforcement des capacités en termes d'encadrement des structures de gouvernance¹³: seulement huit sessions pour 147 participants des membres des conseils d'administration, des comités de surveillance et de crédit. De même, l'assistance technique aux structures de gestion était limitée. En outre, en raison du taux élevé d'analphabétisme des clients des caisses, l'alphabétisation fonctionnelle, non prévue par le RPE, a été effectuée par l'ADDS au profit de 416 personnes dont 77% sont des femmes.
49. Les thèmes de formations traités se sont limités aux aspects de la microfinance¹⁴, laissant de côté ceux ayant trait à la gestion des risques en microfinance et à la microentreprise alors que le rapport de conception prévoyait le renforcement des capacités des microentrepreneurs. En fait, seules six sessions de formation en entrepreneuriat et en montage de projet étaient destinées à 100 jeunes. Ces formations n'avaient pas ciblé en priorité les clients des CPEC puisque seuls cinq jeunes proviennent des régions. En phase finale du projet, seuls dix projets ont été montés et financés par le Fonds de développement économique de Djibouti (FDED) mais ne font pas partie du groupe-cible du PDMM. Aussi, l'efficacité de l'appui aux microentreprises et des services non financiers était insatisfaisante.
50. La diversification des produits financiers s'est faite par l'octroi de crédits solidaire avec ou sans épargne obligatoire, de crédits individuels avec réduction de l'épargne nantie de 25% à 15%, et par l'augmentation des montants des crédits accordés. Les crédits octroyés ont concerné environ 5.530 membres, soit 1,84 fois les prévisions. Le volume des emprunts octroyés s'élève à près de 1,26 milliards de FDJ, soit un montant de 280.000 FDJ par bénéficiaire, soit 1,56 fois les prévisions du RPE. L'épargne mobilisée, même si elle est inférieure par rapport aux emprunts effectués (près de 133 millions de FDJ), dépasse de loin les prévisions d'épargne (69 millions de FDJ, soit 193% des prévisions).
51. Ceci a favorisé un meilleur ciblage des pauvres et des femmes par les caisses. Ce ciblage a été amélioré en fonction de l'avancement dans l'exécution du projet. Cependant, les jeunes ont été pratiquement peu touchés alors qu'ils présentent un potentiel énorme en termes de création de microentreprises et d'auto-emploi.
52. Alors que le RPE avait prévu, à terme, la création d'un réseau de sept caisses autonomes dotées d'une structure faîtière d'appui technique, la mise en place des caisses a été entreprise en 2009 par la création d'une seule caisse nationale et l'ouverture de points de services. Cette approche implique des coûts de transaction supplémentaires pour le fonctionnement des organes de gouvernance et de gestion. Une union des caisses ou structure faîtière aurait pu réduire ces coûts. En

¹² Il s'agit du statut et règlement intérieur et du manuel de contrôle interne des CPEC, du manuel de politique et procédures d'épargne et de crédit, des manuels des procédures administratives, financières et comptables des CPEC et de l'Unité de coordination du projet (UCP), et du manuel de supervision des inspecteurs de la Banque centrale de Djibouti.

¹³ Les organes de gouvernance des coopératives financières (CPEC) sont l'Assemblée générale, le Conseil d'administration, le Comité de crédit et le Comité de surveillance. Ces organes élus sont censés opérer parallèlement aux structures de gestion des caisses (gérant, chef de guichet, agent(s) de crédit et caissier(e)s).

¹⁴ Les thèmes traités sont relatifs au montage, analyse et suivi des dossiers de crédits; rôles et responsabilité des organes dans la gestion de crédits; le plan d'affaire et budget, le contrôle interne, et à la comptabilité.

effet, les membres des organes de gouvernance (conseils d'administration, COMIC, conseil de surveillance) se déplaçaient de la structure-mère au point de service (et vice versa) pour le suivi des caisses et les réunions régulières des comités. Ceci entraîne également la dilution des responsabilités entre élus, salariés et structure d'encadrement.

53. Par ailleurs, certains points de services fonctionnent de façon identique, sinon mieux¹⁵ que les caisses-mères en terme de bâtiments, d'équipements y compris celui informatique (logiciel SAF), de personnel, d'effectif d'adhérents qui pourrait permettre à ces points de services de fonctionner de manière autonome des caisses-mères.
54. La forme juridique initiale des caisses était «des mutuelles d'épargne et de crédit gérées par des professionnels formés par l'opérateur privé et contrôlés par leurs sociétaires, notamment au niveau de l'offre de crédit, sur le moyen terme» (Rapport d'achèvement du projet, RAP, 2013). Les associations locales, créées par le Fonds de développement social ont été remplacées par les coopératives financières qui avaient une aire d'influence beaucoup plus grande et un nombre de bénéficiaires beaucoup plus important que dans le cas des associations. Mais ce passage était brusque et non accompagné d'un travail de proximité et de sensibilisation.
55. Par ailleurs, le manque d'une structure faîtière-cadre des coopératives créées a induit un certain amalgame des fonctions entre les structures de gouvernance, de gestion et d'appui (ADDS). Les élus n'étaient pas proactifs pour la récupération des impayés, le suivi des recommandations de l'ADDS au personnel de gestion, et la promotion des caisses. Ces fonctions ont été assurées de facto par l'ADDS. Les conventions entre cette dernière et les caisses, ainsi que les subventions, ont accusé un retard qui a nui au fonctionnement des caisses: l'épargne a été utilisée pour pallier au manque de liquidités dans les caisses. Des lignes de crédit ont été versées aux caisses pour respectivement 324 millions FDJ¹⁶.
56. En outre, les plans d'affaires préparés par les caisses du Nord et du Sud étaient très ambitieux. Si les réalisations sont atteintes en termes d'effectif d'adhérents, elles sont faibles pour ce qui est des encours de crédit, et l'épargne. Ces facteurs, ajoutés aux changements de l'environnement institutionnel ont généré des disfonctionnements graves des caisses. C'est le cas de la fusion de la CPEC et de la CNEC de Djibouti, non prévue par le RPE ni recommandée par les différentes missions de supervision, mais dictée par des raisons d'étroitesse du marché. Cette fusion s'est avérée précipitée tant les deux caisses avaient des procédures¹⁷, des pratiques d'épargne-crédit différentes. Les systèmes de suivi et de comptabilité ne se sont standardisés qu'en 2012. Les audits de 2010 à 2012 ne sont pas encore validés.
57. Les structures du projet ont connu plusieurs changements qui se sont traduits par des déficiences au niveau du pilotage du PDMM, de la coordination entre les structures de gestion des caisses et du système de suivi-évaluation.
58. Le suivi et évaluation prévu par le PDMM afin de collecter l'information sur les indicateurs de performance et d'impact n'a pas été opérant. Le dispositif de suivi a ainsi été transféré en 2010 à la Direction de la programmation et du suivi-évaluation (ADDS) qui a assuré le suivi des indicateurs par la mise en place du système SYGRI.
59. Le système de suivi-évaluation répond aux objectifs du projet et aux besoins du FIDA en termes d'indicateurs de réalisations physiques et financières. L'évaluation

¹⁵ Points de services d'Obock, d'Arta, et de Dikhil.

¹⁶ 224 millions FDJ pour la caisse de Djibouti et 50 millions FDJ chacune pour les caisses régionales.

¹⁷ Même si ces procédures sont standardisées, le staff n'a pas subi une formation appropriée dans ce sens et les manuels adaptés ont également fait défaut.

des indicateurs SYGRI 1er, 2ème et 3ème niveau a été confiée à des bureaux d'études et des personnes ressources. Toutefois, les études n'ont pas été produites dans les délais requis. L'enquête de référence a été réalisée en 2007 (3 ans après la mise en vigueur du prêt) et l'enquête d'impact en octobre 2013, soit presque un an après la date d'achèvement du projet.

60. La mise en place d'un réseau de caisses dans les deux régions du pays, ciblant les populations vulnérables a été atteinte en partie. Les réalisations ont dépassés les prévisions du RPE en terme de nombre d'adhérents, de crédits accordés, et d'épargne et ce malgré les retards enregistrés au démarrage du PDMM. De même, les ressources humaines, les formations et l'appui technique ont été mobilisés; la transformation d'une grande part de l'épargne déposée en crédit est un indicateur de l'efficacité des caisses mais présente, néanmoins, un risque pour les épargnants. Les ratios de performance des caisses (Portefeuille à risque PAR de plus de 30 jours de 30%, montant des encours, recouvrement du crédit) sont préoccupants. Aussi, le suivi continu de ces ratios s'avère nécessaire. La plupart des organes de gouvernance des caisses (Conseil d'administration, Conseil de surveillance, Conseil de crédit) ne sont pas suffisamment informés de leurs responsabilités, notamment la validation des procédures, le contrôle de la comptabilité, et de la gestion des caisses.
61. Les caisses, en particulier les points de services d'Arta, d'Obock, et de Dikhil étaient mobilisées par l'ADDS en 2012 pour la distribution/vente de produits subventionnés (lanternes et panneaux solaires à prix réduit, moto-taxis pour le transport commun, kits agricoles), l'octroi de «filets sociaux» de l'ADDS. Ces actions pourraient améliorer l'image de marque des caisses et pourraient promouvoir la pré-microfinance. Elles ne pourraient néanmoins pas éclaircir le rôle des caisses en matière de mobilisation de l'épargne et de distribution des crédits. En effet, ce rôle est souvent cantonné dans des actions de bienfaisance rendant ainsi ces populations attentistes, sans initiative de création de valeur, ne remboursant pas leurs crédits et déviant le personnel de la mise en œuvre de la politique de crédit au profit des populations pauvres.
62. Le projet a mis en place un réseau de caisses ciblant les populations vulnérables et a permis la mobilisation de plusieurs bailleurs dont une contribution substantielle du gouvernement, l'organisation d'un nombre élevé de sessions de formations du personnel des caisses et des clients. Mais l'efficacité de l'appui aux microentreprises et des services non financiers est insatisfaisante. Par ailleurs, le manque d'une structure faitière a produit une confusion entre les fonctions de gouvernance, de gestion et d'appui des caisses. Le retard enregistré au démarrage du PDMM et dans les décaissements des prêts par les caisses aux clients compromettent le bon fonctionnement du PDMM. Aussi, **l'évaluation de l'efficacité est jugée plutôt satisfaisante (4)**.

Évaluation de l'efficience

63. Le PDMM a fait objet de deux amendements de l'accord de prêt (le 2 février 2010 et le 13 octobre 2011). Le RPE indique que le projet serait financé sur un prêt du FIDA de 3,597 millions d'USD (91% du coût total), un cofinancement du PNUD de l'ordre de 0,101 millions d'USD (4%), une contribution du Gouvernement de 0,168 millions d'USD (3%) et une participation des bénéficiaires de l'ordre de 0,079 million d'USD (2%).
64. **Rentabilité des caisses.** Si la tendance est à la hausse pour ce qui est de l'effectif des sociétaires de 2011 à 2014 dans les différentes CPEC (moyenne de croissance de 33,25% à la CPEC d Djibouti, et des rythmes moyens de 675 et de 842 membres pour les CPEC du Nord et du Sud, respectivement). Cependant, la majorité des adhérents son inactifs comme l'atteste le ratio emprunteurs sur sociétaires. Il est à peine de 2% à la CPEC de Djibouti. L'épargne moyenne annuelle par adhérent est faible pour les différentes caisses alors que le potentiel

de collecte est faiblement exploité à cause du faible niveau de revenu des bénéficiaires, du manque de campagnes de communication et de sensibilisation des clients, et à la proportion élevée d'épargnants inactifs au sein des caisses.

65. Les taux d'intérêt bancaires des caisses sont mensuels et dégressifs: ils varient de 1,5% pour les crédits individuels à 2% pour les crédits de groupes (tableau 2). Les différents conseils d'administration des CPEC ont parmi leurs prérogatives de fixer ces taux conformément à la loi. Mais ces conseils n'ont pas étudié la possibilité de réduire ces taux à des niveaux acceptables, c'est-à-dire les plafonds minimum établis par la législation en vigueur, car ces taux sont jugés très élevés par les clients enquêtés (voir section impact sur les avoirs). Le taux effectif global annuel est élevé: il est de l'ordre de 34% pour les crédits solidaires et de 46% pour les crédits individuels¹⁸. Il faut souligner tout de même que les taux d'intérêts pratiqués par les caisses sont inférieurs à ceux pratiqués par les mécanismes informels de financement tels le crédit-fournisseur et les prêteurs à gage.
66. De plus, ces taux sont nettement inférieurs au taux d'inflation, qui est de l'ordre de 2,4% et au taux d'escompte. Le taux d'inflation a augmenté de 1,5% (2004) à 3,3% (2006). Ce taux était en moyenne de 2% de 2007 à 2010 et a atteint 4,5% en 2010 contre 7,66% en 2011. Cet accroissement du taux s'explique principalement par la flambée des prix des produits pétroliers en 2011, qui ont eu un effet induit sur les coûts de transport. De même, la sécheresse récurrente a réduit fortement le revenu des populations rurales, ce qui a impacté les prix des denrées alimentaires importées d'Éthiopie et le marché de la viande¹⁹.
67. On peut dire que plusieurs facteurs sont à la base du niveau élevé des taux d'intérêt. On peut souligner entre autres la situation de monopole des caisses, en particulier dans les régions où la compétition est surtout avec des mécanismes informels de financement; les coûts de transaction élevés c'est-à-dire les coûts d'information, les coûts de investigation et de négociation/renégociation des contrats avec les clients des caisses, les coûts de contrôle du déroulement de ces contrats, les pertes possibles en raison d'un contrat initial inadapté à la situation réelle, et les coûts d'opportunité dus à l'immobilisation du capital destiné à garantir éventuellement le respect des clauses du contrat (couverture, caution...). Ces coûts de transaction réduisent la performance des caisses, « les coûts de servir les clients ».
68. En outre, les caisses ne dégagent pas toutes une rentabilité financière. Les rendements des actifs sont négatifs et les marges bénéficiaires dégagées depuis le début des opérations sont négatives pour certaines années (2010 pour les CPEC des régions et 2012 et 2013 pour la CPEC de Djibouti). Par contre, le rendement du portefeuille est à des niveaux acceptables: moyenne de 36,02% entre 2012 et 2014 pour la CPEC de Djibouti et 25,5% pour la CPEC du Nord. Et même quand il est faible (19,7% pour la CPEC du Sud), il est satisfaisant car cette caisse est de petite taille.
69. Les lacunes dans la gestion des caisses ont entraîné une dégradation croissante du portefeuille (taux de PAR à 30 jours moyen de 30% sur l'ensemble des caisses, soit six fois plus élevé que ce qui est généralement recommandé pour les institutions de microfinance dans des pays à conditions comparables (5%) avec une situation préoccupante dans les régions où les impayés sont en augmentation (notamment dans les caisses-mères) et une situation qui perdure à Djibouti avec 27%, malgré les apurements de crédits en souffrance de plus d'un an. Par ailleurs, les caisses ont des encours inférieurs aux prévisions des plans d'affaire, alors que leurs coûts sont élevés.

¹⁸ Enquête auprès de la Direction de la microfinance (DMF)-Agence Djiboutienne de Développement Social (ADDS).

¹⁹ Rapport annuel sur la situation économique et sociale. Ministère de l'Economie et des Finances, chargée de l'Industrie et de la Planification, 2012.

Tableau 2
Caractéristiques des produits de crédits des CPEC

Type de crédit	Crédit groupe	Crédit individuel
Objet du crédit	Petit commerce à majorité	Consommation, construction maison, activités génératrices de revenus
Cible	Toutes catégories économiques en majorité des commerçants des marchés	Toutes catégories économiques (salariés, petites entreprises, commerçants, artisans etc.)
Montants accordés	50.000 FDJ à 200.000 FDJ pour des groupes 3 à 6 personnes	50.000 FDJ à 1 000 000 FDJ
Taux d'intérêt: taux mensuel ou annuel, dégressif ou constant	1,5% mensuel et dégressif	2% mensuel et dégressif
Frais de dossiers	100 FDJ par membre du groupe solidaire	1.000 FDJ par demande de crédit
Assurance	Pas d'assurance du crédit	Pas d'assurance du crédit
Commission	1% du crédit groupe comme garantie décès	1% du crédit comme garantie décès
Durée	8 à 12 mois	10 à 36 mois
Différé	1 mois	1 mois
Conditions (type de garantie, conditions d'éligibilité)	Constitution étalée sur la durée d'une épargne obligatoire de 10% du montant.	Epargne nantie de 15% du montant sollicité
	Caution solidaire des membres	Caution physique d'un salarié (aval)

Source: Youmann et Ascodev, 2015.

70. La qualité du portefeuille des caisses du Nord est relativement bonne avec un PAR 90 jours de 8,2% en juin 2013 avec une tendance à la baisse sur les années précédentes. Par contre, elle est relativement détériorée dans la CPEC du Sud avec un portefeuille à risque 90 jours de 9,02% pour un PAR 30 de 13,3%. Mais là où la qualité du portefeuille est la plus critique réside dans la caisse de Djibouti, où le portefeuille à risque est de 21% à 30 jours et de 8% à 90 jours à fin octobre 2014.
71. Youmann et Ascodev (2015) indiquent que ce PAR élevé est dû aux méthodes de gestion de crédit qui dévoilent plusieurs inefficiences dues notamment à: la longue durée d'instruction qui peut impacter la période d'utilisation du crédit; la faiblesse de l'appui technique et des formations appropriés; la non maîtrise par les agents de crédit de la capacité de remboursement des crédits solidaires et le suivi irrégulier par ces agents de l'épargne/crédit; l'accroissement des impayés; et les déficiences dans la gestion des caisses. Le faible ratio épargne/crédit (10,7%) indique que l'effort de communication et d'information fourni auprès des bénéficiaires des caisses pour mobiliser leur épargne demeure encore faible.
72. Le coût de formation sur le logiciel SAF pour 14 personnes pendant quatre jours est estimé à 7 millions de FDJ, soit un coût unitaire de 125 000 FDJ par personne/jour, environ 706d'USD). Ce qui est élevé par rapport aux formations pilotées par l'ADDS. Par contre le coût des formations des CPEC (30 personnes pour trois jours et un budget de 1 million FDJ, soit 11.111 FDJ/personne/jour) est un coût efficient par rapport aux autres formations financées par l'ADDS.
73. **Rentabilité des activités/AGR.** Afin de calculer la rentabilité des AGR et des PME, 4 modèles-types ont été construits en tenant compte de l'importance des activités financées par les CPEC, de la rentabilité et de l'effectif de jeunes et femmes ciblés, et des données disponibles pour ces activités. Aussi, quatre secteurs d'activités ont été retenus: les activités de petit commerce, la restauration, les services, et la pêche. L'effectif d'unités AGR créées par le projet a

été très faible les premières années du projet, pour augmenter à partir de la moitié de la période de réalisation (à partir de 2010), en raison notamment de l'accès au crédit, aux formations dispensées.

Tableau 3
Répartition des bénéficiaires par activité

<i>Activité ou AGR</i>	<i>Pourcentage des bénéficiaires</i>	<i>Nombre des bénéficiaires</i>
Petit commerce	50%	2.765
Restauration	20%	1.106
Pêche	15%	830
Services	15%	830

Source: Données du PDMM, 2015

74. Les marges par type d'AGR varient d'un modèle d'activité à l'autre. Elles passent de 10.000 FDJ/mois pour la restauration (galette, beignet, pattes); 13.000 FDJ/mois pour le petit commerce (vêtements, aliments); 15.000 FDJ/mois pour les services/produits (artisanat, change de monnaie), à 60.000 FDJ/mois pour la pêche artisanale. Les marges nettes de ces activités financées par les CPEC montrent que leur contribution dans la formation des revenus est consistante pour les bénéficiaires du PDMM. Ces marges bénéficiaires nous enseignent sur les potentialités d'accroître la valorisation des produits. Mais ces marges peuvent être handicapées par la transmission des prix d'un maillon de la chaîne de valeur à l'autre, ainsi que par les problèmes d'organisation des chaînes de valeur des biens et services concernés.
75. **L'Analyse économique** a été menée dans un environnement déterministe, probabiliste et complétée par une analyse de sensibilité pour évaluer l'efficacité des interventions du PDMM. Cette analyse a porté sur les marges des 4 modèles d'AGR et d'activités (annexe 9). Les prix économiques ont été introduits afin de corriger les distorsions et imperfections du marché, par un facteur de conversion standard de 0,9; et ce à l'instar de celui utilisé pour des projets récents à Djibouti. Les coûts récurrents annuels sont estimés à 50% des coûts totaux de la dernière année d'exécution du PDMM. L'analyse s'est basée sur une durée de vie économique de 30 ans, et un coût d'opportunité du capital de 10%. Les bénéfices considérés pour l'analyse coût-bénéfice du PDMM sont ceux émanant de la restauration, du petit commerce mené par les femmes, des services, et de la pêche.
76. Sur la base de ces hypothèses, le taux de rentabilité économique (TRE) du Projet est de 11,8% et la valeur actuelle nette (VAN) est de 31 millions de FDJ pour un taux d'actualisation de 10%. Le TRE est légèrement supérieur à celui estimé par la mission RAP (10,9% en 2013). Ceci est dû principalement aux hypothèses de prix, de coûts de certains inputs et de l'importance des activités retenues, notamment la nouvelle dynamique créée par le nouveau programme PRAREV²⁰ ainsi que des investissements structurants qui seront réalisés en 2016. Il s'agit notamment de la construction du port de Tadjourah, de l'aménagement du port d'Obock, et de l'aménagement du corridor à Dikhil. Aussi, la mission EvPP a considéré 15% comme proportion de bénéficiaires de l'activité de pêche alors que la mission RAP n'a considéré que 5%.
77. Le TRE est satisfaisant, comparé au taux d'opportunité du capital considéré (9%). La VAN calculée avec un taux d'actualisation de 9% est d'environ 651 millions DFJ, alors que le ratio bénéfice-coût est égal à 17,3. Ces indicateurs montrent que le PDMM était rentable.

²⁰ Programme d'appui à la réduction de la vulnérabilité dans les zones de pêches côtières, nouveau programme financé par le FIDA et ASAP, d'un coût de 13,3 millions d'USD, et qui va démarrer en 2015.

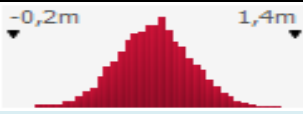
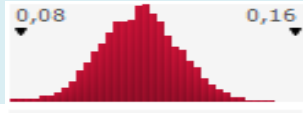
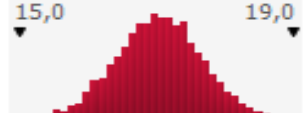
78. L'analyse de sensibilité du PDMM a été effectuée pour tester la robustesse des outputs utilisés face aux changements de valeurs des inputs du projet. Trois simulations ont été conduites en vue d'étudier les éléments qui ont un impact majeur sur la rentabilité du projet²¹. La première simulation révèle que les éléments les plus influents sur le TRE sont les taux d'actualisation/capitalisation, l'indice de prix pour l'année 2015 avec 2013 comme année de référence. La seconde simulation analyse l'impact de la pêche sur la rentabilité du programme. Comme indiqué dans le RAP, la pêche est l'activité la plus rémunératrice parmi celles utilisées dans le calcul des marges. Les bénéfices espérés de l'activité de pêche sont les plus influents sur le TRE. Les bénéfices de la pêche et la rentabilité du programme sont positivement proportionnels et même avec une diminution des bénéfices de 20%, le TRE demeure supérieur à 10%, c'est-à-dire au coût d'opportunité du capital.
79. L'analyse de risque grâce à la simulation Monte Carlo permet de cadrer l'incertitude et le risque liés à l'estimation de certaines variables mais aussi d'éclairer la question des effets du changement des inputs sur l'efficacité du PDMM²² en termes de trois indicateurs: le TRE, la VAN, et le ratio bénéfices-coûts. La valeur maximale que l'on peut espérer du TRE est 15.25%, alors que la valeur minimale avoisine 8%. Cependant, nous avons 99% de chance d'avoir un projet rentable (c'est-à-dire supérieur au COC de 10 per cent) et 50 per cent de chance d'avoir un TRE supérieur à 11.8% (valeur de base). Par ailleurs, les inputs les plus influents sur ce critère sont relatifs à la marge brute de la pêche. La VAN du projet est d'une valeur moyenne de 613 millions FDJ, et on peut avoir 99.9% de chance d'avoir une VAN positive. Toutefois, dans le pire des cas, on risque d'avoir une perte d'environ 26.1 millions FDJ mais à une probabilité très réduite (inférieure à 1%). Le ratio bénéfices-coûts est toujours positif. Même pour un scénario pessimiste, il baisse de 17,35:1 à 15:1, (annexe 9).

²¹ La première simulation de sensibilité des 210 inputs du modèle d'analyse coût-bénéfice, suppose que le taux de capitalisation et autres éléments d'actualisation sont les plus influents. La deuxième simulation, approfondie la recherche des inputs qui impactent le TRE, nous indique que les bénéfices provenant de la pêche viennent en seconde place. La troisième simulation, a éliminé la contribution de la pêche, et analyse parmi les intrants du modèles, les éléments qui peuvent changer de façon significative (>1%) le TRE.

²² Partant de l'hypothèse que les valeurs du scénario de base, constituent les valeurs les plus probables, les 210 inputs du modèle ont été transformés en distributions triangulaires dont le sommet représente la valeur de base, et les deux cotés situent les valeurs de +/- 20%.

Tableau 4

Indicateurs de l'efficacité du PDMM à travers l'analyse du risque

	Graphique	Min	Moyenne	Max	5%	95%
VAN (1 000 FDJ)		-26.175	613.082	1.298.632	303.439	934.157
TRE		8,0%	11,6%	15,3%	9,8%	13,3%
Ratio bénéfice-coût		15,20	17,07	18,89	16,13	18,01

Source: Estimations de la mission, 2015

80. La rentabilité économique du PDMM est relativement robuste par rapport aux variations de coûts et de bénéfices et reste toujours d'un niveau acceptable vu que l'analyse n'avait pas pris en compte certains bénéfices non quantifiables et indirects du PDMM.
81. Les indicateurs d'efficacité (coûts effectifs par rapport à ceux du RPE, rentabilité des AGR, analyse coût-bénéfice du projet), le taux élevé de réalisations physiques du projet par rapport aux prévisions atteste d'une certaine utilisation efficace des ressources malgré les retards dans la réalisation du PDMM et les lacunes constatées au niveau de la gestion des caisses (rentabilité, dégradation croissante du portefeuille, PAR élevé). **L'efficacité du projet est jugée plutôt satisfaisante (4).**

B. Impact sur la pauvreté rurale

82. Cette section s'inspire largement des études d'impact coordonnées par la Direction de la programmation et du suivi-évaluation de l'ADDS pour 2009-10, 2013, du diagnostic des CPEC de Djibouti et des caisses des régions (2014), des enquêtes de référence (2007), des entretiens individuels et des groupes de discussion réalisés par la mission EvPP en 2015 (annexe 6) avec les bénéficiaires et les partenaires du projet (organes de gouvernance et de gestion des caisses, ADDS, Banque centrale de Djibouti, PNUD). On présentera successivement les différents domaines d'impact: revenu et avoirs des ménages, impact sur le plan institutionnel, réglementaire et de gestion, les institutions et politiques, le capital humain et social et autonomisation, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.
83. **Revenu et avoirs des ménages.** L'étude d'impact de 2013 réalisée sur un échantillon de 900 ménages bénéficiaires des caisses et 300 ménages témoins montre que le recours au crédit des caisses est «assez généralisé» chez les deux populations (près de 44% des ménages) où les femmes empruntent plus que les hommes (46,6% contre 42,2%). Le non recours à l'emprunt est dû principalement à la faiblesse des campagnes de communication et d'information des bénéficiaires et aux structures et facilités de prêt dans la zone, à la solvabilité des clients.
84. Les crédits effectués auprès des caisses sont de loin les plus importants (96%) ce qui dénote de l'importance des CPEC pour satisfaire une véritable demande sociale locale. L'étude d'impact de 2013 indique que les crédits contractés auprès d'une tontine représentent 3%, et ceux auprès de banques ne représentent que moins de 1% de la totalité des emprunts. De plus, le montant moyen des prêts des CPEC a sensiblement augmenté de 2013 à 2014: il est passé, en moyenne, de 136.200 FDJ à 154.586 en 2014. Ce montant varie avec le niveau des revenus annuels déclarés. Le niveau d'endettement, estimé à 32,6% est acceptable mais l'inégalité de revenus parmi les ménages bénéficiaires « crée des niveaux d'endettement

parfois très élevés (81%) parmi les ménages les plus pauvres²³». La quasi-totalité des emprunts (90,5%) sont des emprunts entre 7 et 12 mois avec une augmentation de 12% de l'emprunt moyen de 2011 (118.000 FDJ) à 2013 (132.000 FDJ).

85. L'utilisation principale des crédits sont l'achat de nourritures (48,1%) et près de 34% pour le financement d'activités génératrices de revenus. Ces dernières concernent l'expansion d'une activité existante (17,9%), le développement d'un commerce (10,3%), et la création/démarrage d'une activité nouvelle ou d'une AGR (5,1%) (étude d'impact, 2013). L'enquête de 2010 a indiqué que les emprunts ont contribué à l'amélioration du revenu des bénéficiaires à travers la création ou le maintien de leurs AGR (80% des enquêtés). De même, 97% des crédits octroyés ont contribué à la création ou au maintien de l'emploi. Les ménages bénéficiaires du PDMM ont vu leur situation s'améliorer en comparaison avec les ménages non bénéficiaires (témoins) tant sur le plan d'un meilleur accès aux biens et d'une amélioration des conditions de logement, et de l'alimentation lors des périodes de soudure.



AGR financées par la CPEC à Djibouti, localisées au bord d'une artère de Djibouti. Photo ADDS, 2012

86. L'étude d'impact de 2013 indique que les difficultés de remboursement sont dues principalement à «l'oubli de payer à la date indiquée» (39,0%) pour tous les termes de crédits (court terme, long terme), au manque d'anticipation (25,4%), aux dépenses imprévues (accident, santé, événements subis 23,7%). Le non accès du prêteur et l'utilisation de l'argent emprunté pour un autre usage que celui qui était prévu sont très faibles (moins de 10%). Les clients des caisses deviennent ainsi fragilisés avec les retards de remboursement des échéances et l'utilisation des du bénéfice de l'activité pour faire face aux dépenses exceptionnelles. L'étude de la Direction de programmation et de suivi-évaluation (DPSE) indique que ce «ce phénomène semble plus accentué chez les bénéficiaires des caisses du Nord que ceux du Sud. Mais dans certains cas, la caisse met plus de temps (3 à 4 mois) pour déboursier les crédits d'un cycle à l'autre, ce qui nuit à la fidélisation des clients et provoque même l'abandon de l'utilisation des services des caisses.
87. Les critiques formulées par les bénéficiaires vis-à-vis des caisses sont relatives aux taux d'intérêt élevés; à l'augmentation des pénalités d'une semaine à l'autre; et au

²³ L'étude d'impact considère quatre catégories de ménages: «les plus pauvres, les «pauvres» les «classes moyennes», et les «riches». En 2008, les groupes bénéficiaires «très pauvres» et «pauvres» formaient 69,2% des ménages enquêtés.

retard dans le déboursement des emprunts. De plus, l'exigence de garantie utilisée (avaliseurs ou caution solidaire) est identique quel que soit l'activité financée, ce qui est à l'origine d'abandons et d'augmentation des taux d'inactivité des membres des caisses. Cependant, comme l'ont montré nos enquêtes, le taux de satisfaction des services des caisses est élevé. Les enquêtés ont exprimé une satisfaction pour ce qui est de la durée de la remise du prêt, de l'augmentation du niveau d'emprunt d'année en année, et du type d'activités qui vont de plus en plus vers la diversification et l'expansion de commerce, le développement d'AGR ou même la création d'entreprise. L'étude d'impact de 2013 montre que la préférence vers les caisses est très grande (74,6%) contre les banques (18,6%) et les tontines (6,8%).

88. Les difficultés de remboursement et les critiques formulées par les bénéficiaires des CPEC corroborent avec les difficultés financières vécues par les caisses qui pèsent négativement sur leur durabilité financière (voir paragraphe 111).
89. L'étude d'impact de 2013 avait indiqué que l'épargne était liée au niveau de revenu et que les catégories les moins pourvues (pauvres et classe moyenne) conservent le peu d'épargne chez eux alors que ceux relativement riches le font dans des institutions financières. Le niveau d'épargne par client de catégories vulnérables est certes faible mais ces catégories représentent une forte proportion des bénéficiaires actuels et potentiels des caisses. Nos enquêtes ont révélé toutefois que même les catégories relativement nanties ne mobilisent pas leur épargne dans les caisses. La culture d'épargne volontaire dans la zone du projet est déficiente. La faible campagne de communication et de sensibilisation et le niveau de revenu modeste des bénéficiaires en étaient les principales causes.
90. Le recours à l'emprunt auprès des caisses est important parmi la population cible du PDMM, ce qui a contribué à l'amélioration du revenu des bénéficiaires à travers la création ou le maintien des AGR et de l'emploi, et l'amélioration des conditions de vie. Le volume global de l'épargne n'est pas négligeable bien que le recours à l'épargne par adhérent est faible. Ceci est dû principalement à la faiblesse de campagnes de communication et d'information des bénéficiaires à la solvabilité des clients. Les bénéficiaires enquêtés indiquent leur grande satisfaction des services des caisses bien qu'ils déplorent certaines faiblesses du fonctionnement et de la politique de crédit des CPEC. **Pour ces raisons, l'évaluation attribuée à ce critère une note plutôt satisfaisante (4).**
91. **Capital humain et social et autonomisation.** L'approche développée par le PDMM a favorisé l'implication et la participation active des bénéficiaires dans la programmation des activités de microfinance, le contrôle des organes de gouvernance et de gestion des caisses. Le projet a permis le développement d'un savoir et d'un savoir-faire non négligeables des clients et des membres d'organes des caisses pour la croissance de leur AGR et microentreprise, la prospection de marchés nationaux et internationaux (Dubai, Yémen, Éthiopie).
92. Les enquêtes de la mission EvPP indiquent que la quasi-totalité des femmes ont commencé à emprunter de petits montants mais au fur et à mesure d'évoluer dans leur affaires (expansion, diversification, passage du groupe solidaire au crédit individuel), les emprunts ont augmenté. L'offre de crédit s'est adaptée avec le temps avec l'accroissement des besoins des clients. Certaines clientes ont élargi leurs activités pour s'approvisionner de l'étranger (Dubai, Yémen, Éthiopie, Somalie). En outre, les campagnes d'alphabétisation fonctionnelle avaient permis de renforcer davantage le capital humain même si elles étaient circonscrites dans le temps et dans l'espace.
93. L'approche et les actions du PDMM tranchent avec l'attitude passive des populations locales se contentant de la gratuité et du don, pour laisser place à une culture de l'initiative, de l'investissement, de la planification, de l'épargne et du crédit, et de l'appropriation. Le capital social majeur créé par le projet était la mise

en relation des populations pauvres rurales et urbaines avec les caisses, la distribution de crédits et la mobilisation de l'épargne, et le renforcement des capacités. Le projet a fourni des formations dans divers domaines de la microfinance. Le projet a également appuyé la formation des coopératives financières de 2004 à 2011. L'informatisation des caisses à travers le logiciel SAF a été bénéfique au suivi de la trésorerie des caisses et des crédits.

94. Toutefois, les réalisations sont insuffisantes en termes d'autonomisation des organes de gouvernance et de gestion des caisses, de sensibilisation, d'appui technique, d'information des clients sur les marchés et les chaînes de valeur les plus prometteuses au niveau régional et national. Les formations se sont focalisées sur certains aspects de la microfinance sans réellement s'intéresser à la formation des microentrepreneurs, en particulier des femmes et les jeunes. Le passage aux coopératives financières en tant que forme juridique a été brusque et n'a pas été totalement approprié par les bénéficiaires. Le soutien de projet pour les coopératives pour prendre plus de responsabilités dans la maintenance des caisses était une contribution importante, mais les capacités de ces coopératives demeurent encore très faibles.
95. Les études d'impact et les enquêtes de la mission montrent que la stratégie inclusive du PDMM a contribué à l'évolution de structures communautaires locales et à la participation active des bénéficiaires aux actions du projet. La dynamique impulsée par le PDMM encourage la culture de la proactivité plutôt que celle de l'attentisme et du don. Cependant, les organes de gouvernance et de gestion des caisses ont encore du chemin pour une plus grande autonomisation. Le passage des associations aux coopératives financières a été rapide et les compétences des coopératives sont encore déficientes. **L'évaluation considère l'impact sur le capital humain et social et l'autonomisation satisfaisant (5).**
96. **Sécurité alimentaire et productivité agricole.** Le PDMM est loin d'être un projet agricole puisqu'il vise le développement de la microfinance et la microentreprise. Les crédits distribués par les CPEC étaient destinés principalement aux activités commerciales, dans une moindre mesure la consommation et l'artisanat. Par contre, les filières productives telles que la pêche artisanale, l'élevage, et l'agriculture étaient très sous-représentées bien que le RPE souligne que les producteurs exerçant dans ces filières, aussi bien à Djibouti Ville que dans les régions, étaient ciblés par le PDMM.
97. L'impact du projet sur les filières productives a été négligeable dans la mesure où les bénéficiaires des crédits et des actions du projet ne concernent pas en priorité les producteurs (agriculteurs, éleveurs et pêcheurs): les études d'impacts réalisés par le projet indiquent que moins de 1,6% des clients des caisses ont un membre de la famille impliqué dans l'agriculture ou une activité agricole. Cette proportion est restée dans le même ordre de grandeur de 2008 à 2013. Par contre, la disposition de cheptel faible même si le taux est 6,2% est relativement plus grand que la proportion dans l'agriculture et avec un taux en accroissement depuis 2008. Ce taux est beaucoup plus élevé dans les zones de Tadjourah et d'Ali Sabieh.
98. D'autre part, une expérience encourageante de microfinance a été réalisée par la Banque centrale de Djibouti et la Direction de l'environnement à Khour Angar (au Nord) pour financer des crédits pour le développement d'AGR sur les mangroves et l'écotourisme car la caisse la plus proche, celle d'Obock, n'a pas pu débloquent de crédits à ces activités. Ces activités sont éligibles dans le cadre du nouveau Programme d'appui à la réduction de la vulnérabilité dans les zones de pêches côtières (PRAREV), entré en vigueur en Mars 2015. Une expérience similaire a été développée autour du port de bétail de Damerjog.
99. Bien que le PDMM ne soit pas un projet de développement agricole, les crédits distribués dans les CPEC des régions n'encourageaient pas les filières productives telles la pêche artisanale, l'élevage, et l'agriculture. Mais les revenus dégagés des

AGR et des activités pour lesquelles des crédits étaient contractés servent à l'amélioration de l'alimentation, en particulier lors des périodes de soudure. La **sécurité alimentaire et productivité agricole est jugée plutôt satisfaisante (4)**.

100. **Impact sur les institutions et politiques.** Le PDMM a eu un impact très positif sur le développement du secteur de la microfinance tant sur le plan stratégique qu'opérationnel, et sur la consolidation du contexte institutionnel de la microfinance à Djibouti. En effet, le projet a contribué à la réalisation de la stratégie de la microfinance à Djibouti, et a permis d'adopter un arsenal de textes juridiques et réglementaires sur le secteur. Le PDMM a contribué à la mise en place du groupe de réflexion stratégique sur la microfinance, de l'UCP, le recrutement de l'opérateur privé (2004); la cellule d'encadrement de la microfinance au sein de l'ADDS (en remplacement de l'UCP), la Direction de la microfinance de l'ADDS, l'assistance technique internationale en microfinance; la Commission nationale de la microfinance (à la place du Groupe de réflexion sur la microfinance) et l'élaboration de la stratégie nationale de microfinance - 2012-2015; l'élaboration de textes et lois sur la microfinance, les coopératives d'épargne-crédit; et la mise en place au sein de la Banque centrale de Djibouti d'une cellule de supervision.
101. Les actions du projet ont été soutenues par d'autres structures concernées par le développement de la microfinance et la microentreprise et la lutte contre la pauvreté; il s'agit en particulier du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de la BAD, la Banque mondiale, de la Banque islamique pour le développement, et de l'Agence française de développement.
102. Le PDMM avait permis la mise en place des caisses d'épargne et de crédit, qui couvrent le territoire national et ciblent des clientèles à conditions modestes et exclues du système financier formel. Le projet a également impacté la gouvernance locale par la mise en place de structures organisationnelles des caisses administrées par des organes élus par les bénéficiaires (conseils d'administration, comités de surveillance et comités de crédit) via des assemblées générales, et administrées par des organes de gestion sous l'autorité des organes élus et avec l'appui et la supervision de l'ADDS et du SESN.
103. Le PDMM a un impact évident sur le développement du secteur de la microfinance tant sur le plan stratégique qu'opérationnel, et sur la consolidation du contexte institutionnel de la microfinance à Djibouti. Cet impact a permis un dialogue politique soutenu aussi bien avec le gouvernement que d'autres partenaires techniques et financiers opérant à Djibouti. **L'impact sur les institutions et politiques est jugé satisfaisant (5)**.

C. Autres critères de performance

Évaluation de la durabilité

104. La durabilité peut être appréhendée à différents niveaux: politique et institutionnel, social, et financier et économique.
105. Sur le plan politique, institutionnel, et social, le PDMM a contribué à la préparation de la Stratégie nationale de la microfinance «2012-2016» (bien que son adoption n'ait été faite que vers la fin d'exécution du projet, en 2012). Cette stratégie complète le cadre politique et législatif de la microfinance, l'élaboration de textes juridiques et réglementaires, le recours à différents bailleurs et au budget de l'État pour le développement des secteurs de la microfinance. La contribution de l'État au projet est de 1.136,57 millions de FDJ (ou 6,42 millions d'USD) répartie entre les subventions d'exploitation des CPEC (349 millions FDJ), la ligne de crédit CPEC (324,27 millions FDJ), les constructions de CPEC (160 millions FDJ), et les charges diverses (303,3 millions FDJ).



Local de la CPEC de Djibouti- Conseil de surveillance de Damerjoug. Photo ©IFAD/B. D'offray, 2015.

106. D'autres bailleurs tels le PNUD et le Fonds arabe pour le développement économique et social ont également mis des lignes de crédit dans la zone du projet, ce qui constitue également une assurance de la durabilité du secteur. Il en a été de même de la création du SESN, de l'ADDS, et de la Direction de la microfinance et la Direction de la programmation et du suivi-évaluation pour le pilotage et le suivi des caisses. En outre, l'engagement de la Banque centrale de Djibouti dans la supervision²⁴, le contrôle, et le suivi du secteur de la microfinance est une autre assurance de la pérennité des actions du PDMM.
107. Cependant, les CPEC souffrent de manque de visibilité dans: i) la distribution des rôles entre les instances de gouvernance, de gestion, de coordination, de suivi, d'appui technique et financier, et de supervision; et ii) du non-respect des textes et règlements intérieurs (tenue des assemblées générales, cooptation vs. élection, légitimité des organes). Le partenariat entre les caisses et d'autres intervenants reste limité et non varié.
108. Les différentes caisses ne disposent pas d'union ou de structure faîtière qui pourrait coordonner l'action des caisses, rechercher des partenariats stratégiques et faire du plaidoyer auprès des autorités compétentes. La mise en place de cette Union ne bénéficie pas de l'unanimité des intervenants dans le secteur de la microfinance²⁵. Pour assurer une pérennité des caisses, le secteur privé doit être associé à la création de cette structure faîtière.
109. La durabilité sur le plan organisationnel est handicapée par la qualification (moyenne) du personnel de gestion des caisses, dont la majorité est jeune, ne bénéficiant pas de plan de formation et de gestion à long terme de leurs carrières. La politique de rétribution des salaires du personnel est hétérogène et l'évaluation des performances est absente.
110. La CPEC de Djibouti, sous administration provisoire de la Banque centrale de Djibouti, souffre du manque de répartition des pouvoirs, de manuels et de procédures formelles de politique de crédit/épargne.
111. **Sur le plan financier.** La pérennité financière du réseau des caisses n'est pas encore évidente. Les états financiers des caisses produisent des ratios prudentiels de la BCD mais ne disposent pas de ratios de gestion. Les subventions d'exploitations sont importantes (33%) et l'autosuffisance opérationnelle n'est que

²⁴ La BCD a délivré des agréments provisoires aux caisses.

²⁵ SESN, ADDS, DMF, BCD.

de 38% (2013). De même, le ratio d'exploitation est faible et la rentabilité du portefeuille n'est que de 51%. Le coût des services financiers est très élevé. Ainsi, le taux d'intérêt bancaire mensuel est de 1,5% (crédits individuels) à 2% (crédit solidaires) et le taux effectif global annuel est élevé: il est de l'ordre de 34% pour les crédits solidaires et de 46% pour les crédits individuels²⁶. De même, la pénétration des caisses est très faible: elle n'est que de 4% de la population pour la CPEC de Djibouti et de 1 à 2% pour les CPEC du Nord et du Sud. Ce qui n'offre pas de perspective sur la viabilité financière des caisses.

112. L'autonomie opérationnelle et financière²⁷ des CPEC est assez faible. Elle est en dessous de 50%, ce qui atteste d'un poids élevé des charges d'exploitation surtout dans la CPEC de Djibouti (charges du personnel, charges administratives, provisions et pertes sur crédit). Les caisses font un effort dans la maîtrise des charges comme en témoigne la tendance à la diminution des ratios des charges d'exploitation de 2011 à 2013 (annexe 9). Mais les indicateurs de rentabilité révèlent une dépendance absolue des caisses envers les subvention d'exploitations de l'État, ce qui nuit à leur pérennité, surtout avec la faiblesse de la diversification des produits financiers et non financiers, une croissance relativement lente des activités²⁸, et une augmentation continue des charges d'exploitation, de ces institutions.
113. Les charges d'exploitation font apparaître des charges salariales importantes comparées à une efficacité non encore atteintes dans la production des CPEC, surtout dans la CPEC de Djibouti. Mais la tendance est à la diminution que ce soit pour les ratios de charges d'exploitation, les ratios des charges administratives, le coût opérationnel par client, et le ratio des charges du personnel.
114. Cependant, les conditions d'une durabilité du projet sont nombreuses. Elles concernent l'existence d'un potentiel important de diversification des produits financiers et non financiers, le fort engagement de l'État et des partenaires du secteur de la microfinance, l'encadrement de l'ADDS et de la Banque centrale de Djibouti ainsi que l'appui de la SESN. De même, l'augmentation de l'effectif des adhérents potentiels des caisses, la mobilisation de l'épargne, une politique de crédit adaptée et flexible, la volonté politique d'accroissement de la bancarisation à Djibouti²⁹, une forte stratégie de communication centrée sur la demande sociale, et l'environnement de travail convenable dans les caisses sont autant de facteurs de pérennité du projet.
115. La durabilité du projet se manifeste, sur le plan politique et institutionnel à travers l'élaboration de la stratégie de la microfinance, d'un arsenal de textes, et l'implication de partenaires nationaux et internationaux. Cependant, la durabilité est handicapée par les contraintes de GRH des caisses et l'absence d'union de coopératives. La création de coopératives et des associations, des groupes de solidarité, des organes de gouvernance et de gestion des caisses sont une assurance de la pérennité du projet. Si quelques coopératives avaient atteint un certain degré de maturité en termes d'autonomisation opérationnelle et de gestion, d'autres le sont moins et sont encore vulnérables. La durabilité financière est problématique à cause de l'importance des subventions de l'État, de la faiblesse de la rentabilité du portefeuille (faible taux d'autosuffisance opérationnelle, PAR élevé...) de l'autonomie opérationnelle et financière, et de l'augmentation continue des charges d'exploitation. **L'évaluation juge la durabilité plutôt insuffisante (3).**

²⁶ Enquête auprès de la DMF-ADDS.

²⁷ L'autonomie financière est la couverture des charges opérationnelles par les produits soustraites des subventions, de l'inflation et des coûts réels des ressources financières.

²⁸ La croissance est jugée par rapport aux plans d'affaires établis dans les deux CPEC des régions.

²⁹ Ordonnance présidentielle de 2015 pour doubler le nombre de porteurs de chèques.

Innovation, transposition et reproduction à plus grande d'échelle

116. Le PDMM a été conçu à une période où le secteur de la microfinance était inexistant. C'est une innovation de taille par rapport au contexte du pays, et qui a permis aux différents intervenants dans le secteur d'affiner d'année en année leurs approches, ce qui avait abouti à terme à une série de stratégies, de textes juridiques et réglementaires pour la première fois à Djibouti. Sur le plan institutionnel, plusieurs structures dédiées à la microfinance avaient vu le jour, en particulier l'ADDS, et la Direction de la microfinance. La Banque centrale de Djibouti s'est intéressée à la microfinance (agrément provisoire, supervision). La stratégie de «faire-faire» en faisant appel à un opérateur privé international dans le domaine de microfinance, notamment pour la mise en place des caisses, est une innovation par rapport au contexte djiboutien.
117. La mise en place des coopératives financières responsables de la gestion des caisses aussi bien en milieu urbain (CPEC de Djibouti) que dans les régions (CPEC du Nord et du Sud) est une innovation du projet qui mériterait d'être transposée et reproduite à plus grande d'échelle dans d'autres régions du pays, en tenant compte des contraintes institutionnelles, organisationnelles, de gouvernance, opérationnelles et financières des caisses. Mais la coopérative ne doit pas être restrictive en tant qu'unique identité juridique. D'autres formes pourraient être introduites, à l'instar de pays à conditions similaires et qui ont vu des structures de microfinance dynamiques, opérationnelles et inclusives, intégrant d'autres opérateurs tels le secteur privé, les ONG, et les capitaux privés éthiques.
118. Le recours aux CPEC par l'implication directe et/ou indirecte des bénéficiaires, via les structures de gouvernance (conseils d'administration, conseils de crédit ou conseil de crédit, et conseils de surveillance), de gestion des caisses, les centres de crédits au niveau des quartiers sont des innovations car les formes traditionnelles telles que les tontines et, à moindre mesure les banques et institutions financières, étaient les principales formes de mobilisation du crédit/épargne. Mais elles ne concernaient qu'une frange très réduite de la population. La mobilisation de l'épargne chez une population pauvre est en soi une innovation car de par les sommes épargnées qui dépassent de très loin les prévisions du RPE du projet, il est désormais possible de mobiliser cette épargne chez une population.
119. Les centres-relais, les agents d'épargne et de crédit, ainsi que les comités de crédit des organes élus sont le fer de lance de l'activité des caisses car elles mettent en relation les bénéficiaires, en augmentant le nombre d'adhérents tout en limitant les impayés. Ces acteurs peuvent être considérés comme une innovation, capable d'être dupliquée à plus grande échelle même en l'absence de structures des caisses (structure-mère ou point de services). Cependant, certains centres de crédits créés dans le cadre de l'ancien projet du Fonds de développement social, avaient un rôle vital dans la mobilisation des femmes bénéficiaires en raison de leur proximité et de leur place sociale dans les quartiers. Elles étaient en contact permanent avec les clientes et pouvaient avoir un jugement pertinent sur leur niveau de solvabilité et l'utilisation des emprunts. Elles mettaient la pression nécessaire pour la récupération des crédits en cas de retards d'échéances de l'un des membres du groupe solidaire. Ce savoir-faire n'a pas été totalement valorisé par les nouvelles caisses, ce qui a été à l'origine de certains abandons par d'anciennes clientes.
120. La politique de crédit et d'épargne introduite pas les CPEC a développé le sens d'appropriation, de prévision, et de responsabilisation chez les clients en substituant à la mentalité d'assisté celle d'agent économique en mesure de produire, de participer à l'économie locale, nationale et régionale, et à crée son propre AGR ou son auto-emploi. En outre, l'introduction de normes modernes de gestion grâce notamment à l'informatisation³⁰ des opérations des caisses est une

³⁰ L'introduction d'une nouvelle version du logiciel SAF (SAF5) et l'inter-connectivité des caisses, à travers l'assistance technique de la firme Youmann et Ascodev, qui permettrait un suivi plus efficace des activités des caisses.

nouveauté amenée par le PDMM, ce qui permet de suivre en temps réel les opérations de crédit et d'épargne, et d'apprécier la rentabilité et la productivité des caisses.

121. Sur le plan de la reproduction de concept du PDMM à d'autres projets, le nouveau programme PRAREV a tenu compte des leçons tirées de ce projet dans la mesure où il est localisé le long des régions côtières comprenant celles de Tadjourah, d'Obock, les localités d'Arta, de Loyada et de Damerjog. De même, le PRAREV ne se propose pas de créer un nouveau système financier, mais plutôt de consolider les capacités des caisses «pour mieux servir le groupe cible et contribuer à établir un système national de microfinance viable et durable à long terme» (RPE du PRAREV, 2013)³¹. La Banque islamique de développement a réalisé en 2015 une revue du portefeuille et a en perspective de lancer un vaste programme de microfinance islamique à l'échelle du pays.
122. La Banque africaine de développement envisage de reconduire une troisième phase du Projet de réduction de la pauvreté urbaine à Djibouti (PRERUP), qui fait suite au PDMM, mais aucun accord de financement n'est encore en vue. Ce projet a financé l'assistance technique de la firme Youmann et Ascodex qui s'est chargée de l'appui technique des cinq CPEC partenaires du projet PRERUP ainsi que l'Unité pilote de microfinance islamique de *Balbala*. L'objectif était d'établir les plans de renforcement de capacités des caisses, de restructuration et de mise en œuvre des plans, y compris l'interconnexion des caisses. Cette dernière permettrait à moyen terme d'introduire d'autres produits et services tels que le mobile banking ou encore le transfert d'argent.
123. La mise en réseau a été validée par la Commission nationale de la microfinance³². Un atelier sur la planification stratégique a été organisé en 2015 pour compléter cette validation et un plan d'affaire du réseau est en cours de réalisation.
124. De contacts récents avec l'ADDS nous indiquent que les assemblées générales au niveau de trois caisses ont été tenues, que plusieurs organes dirigeants ont été renouvelés, et que la CPEC de Djibouti est sortie de l'administration provisoire, et que les manuels sont en cours de révision pour y incorporer quelques réformes prises en compte lors des AG au vu des résolutions recommandées. De même, les comptabilités sont en cours d'assainissement.
125. Les actions à développer dans le futur sont relatives à l'organisation des audits des CPEC, la formation des nouveaux organes dirigeants sur leurs rôles et responsabilités, le *coaching* permanent des institutions de microfinance notamment la CPEC de Djibouti, et la restructuration du réseau en mettant en place un comité d'initiative pour accompagner la mise en réseautage. De même, des réflexions sont en cours au niveau de l'ADDS pour autonomiser les caisses pour sortir de la dépendance des subventions et doter les réseaux de ligne de crédits spécifiques, en vue de développer la petite industrie de transformation.
126. De son côté, la Banque mondiale est en train de concevoir un projet pour l'appui des jeunes à travers des dons pour l'appui de leurs micro-entreprises et micro-projets, mais cela risque d'anéantir les efforts de la microfinance si une coordination étroite entre ce projet et les réalisations du PDMM, notamment la stratégie d'octroi des prêts n'est pas harmonisée avec ce nouveau projet. Bien que l'accord de don ait été signé, la Direction de la microfinance de l'ADDS est en discussion avec les autorités compétentes et le bureau de la Banque mondiale pour harmoniser les actions de ce don avec les acquis du PDMM, notamment la révision de l'orientation du projet.

³¹ Le PRAREV s'appuie sur les CPEC du Nord et de Djibouti qui participeront par 100.000 d'USD pour octroyer des crédits aux bénéficiaires des CPEC pour développer des AGR et des activités liées à la pêche (moteurs, kits d'intrants et de commercialisation, étales de vente poisson).

³² La Commission nationale de la microfinance regroupe tous les ministères sectoriels mais aussi les acteurs directs et indirects de la microfinance.

127. Sur un autre plan, les multiples contraintes de gestion des CPEC (recouvrement de crédits, absence de possibilité de faire appel aux autorités judiciaires et exécutives - préfecture, police, gendarmerie - pour dissuader les clients non payeurs, rentabilité, capacité opérationnelle), ont fait que la finance islamique a été introduite à titre pilote à Djibouti (quartier pauvre de Balbala) comme produit financier complémentaire à celui des CPEC et des autres systèmes financiers classiques.
128. Les principales innovations du PDMM sont la confection de nouveaux cadres de réflexion sur la microfinance: stratégie, textes, structures, le «faire-faire», caisses dédiées aux pauvres, coopératives financières. De même, on assiste à l'amorce d'un changement d'attitude des bénéficiaires vis-à-vis des actions de développement. Pour ces raisons, **l'évaluation juge innovation, transposition et reproduction à plus grande d'échelle plutôt satisfaisante (4).**

Égalité des sexes et autonomisation des femmes

129. Les femmes sont fortement représentées comme clientes des caisses (71% contre 29% pour les hommes). Les clientes ayant reçus plus de 2 emprunts semblent beaucoup plus autonomisées et ouvertes. Elles gèrent mieux leurs ressources (expansion de l'activité, investissement dans des AGR), participent mieux aux décisions du ménage. La quasi-totalité des femmes enquêtées ont une opinion positive des caisses, car les emprunts leurs ont permis d'améliorer leur quotidien, de renforcer leurs activités, d'utiliser les recettes provenant d'activités pour lesquelles elles ont bénéficié de prêts pour le bien-être du ménage³³.
130. Les femmes enquêtées par la mission EvPP assurent, qu'en raison du revenu supplémentaire acquis grâce aux emprunts mais aussi l'épargne caisses, elles avaient gagné plus confiance en leurs capacités et plus d'autonomie financière, et contribuent à la prise de décision au sein de la famille de par leur contribution à l'économie familiale, au même titre que l'homme sinon plus (cas de mari en chômage ou journaliers). Ces femmes-clientes des caisses participent davantage à la vie de la communauté par l'appartenance à un groupe solidaire, en tant que chef de centre de crédit ou chef/membre de groupe, la participation à la vie de quartier (entraide, garantie de nouvelle cliente, sensibilisation).
131. Le PDMM a renforcé l'implication des femmes dans la gestion des caisses grâce aux formations, à l'information, à la sensibilisation, et à l'assistance technique dont elles ont pu bénéficier. Par ailleurs, les femmes ayant bénéficié de plusieurs prêts ont une propension à épargner beaucoup plus grande que les autres.
132. Les clients des CPEC sont dominés par les femmes qui avaient gagné en autonomie financière, et contribuent à la prise de décision au sein de la famille et de la communauté. Le PDMM a renforcé l'implication des femmes dans la gestion des caisses grâce aux formations, à l'information, à la sensibilisation, et à l'assistance. Par conséquent, **l'évaluation considère ce critère comme satisfaisant (5).**

D. Performance des partenaires

133. Les partenaires analysés ci-dessous sont le FIDA, le Gouvernement (MAEM, SESN, ADDS, et Banque centrale de Djibouti), et le PNUD.
134. **FIDA.** Le focus de la conception du PDMM sur le secteur de la microfinance et la promotion de la microentreprise était pertinent car il a permis d'asseoir les fondamentaux de la microfinance. Le ciblage des populations pauvres urbaines et rurales était judicieux. De même, la conception du projet n'est pas complexe puisqu'elle s'est limitée à deux composantes et à un dispositif de coordination qui met l'accent sur les priorités des ménages pauvres. Au niveau de l'exécution du projet, l'engagement du FIDA n'était pas réel au démarrage du PDMM. Ce n'est

³³ Santé, éducation, nourriture, amélioration de l'habitat, dépenses exceptionnelles des fêtes et cérémonies religieuses.

qu'à partir de 2008, année qui avait connu le changement du chargé de programme de pays (CPP), que le passage à la supervision directe a eu lieu.

135. Depuis, le FIDA a convenu avec le Gouvernement de corriger beaucoup de failles dans la gestion du projet notamment par l'amendement de l'accord de prêt à deux reprises (en 2010 et en 2011), l'implication de nouvelles structures telles que la Direction de la microfinance et la Direction de la programmation et du suivi-évaluation (ADDS), la supervision par la Banque centrale de Djibouti, et le suivi rapproché des caisses par l'opérateur privé en microfinance. Ce dernier a pris beaucoup de retard pour la mise en place d'une caisse (avec deux points de services), le recrutement du personnel, la formation, et l'informatisation des caisses. Les services de cet opérateur privé étant très chers, il a vu abroger son contrat en 2010, soit moins de 3 ans.
136. Les missions de supervision étaient réalisées par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets. Ces dernières n'étaient pas suffisamment rapprochées (quatre missions de 2006 à 2009). Même si elles avaient mentionné les principales carences dans la gestion du PDMM, leurs recommandations n'étaient pas toutes suivies par le FIDA, l'UCP, et la tutelle du projet (MAEM puis SESN). Néanmoins, depuis 2010, la supervision directe du projet par le FIDA, les missions répétitives de supervision et d'appui s'intéressaient davantage aux aspects fiduciaires (gestion, comptabilité, passations des marchés). Les recommandations de ces missions ont été mieux suivies et les réalisations du projet se sont accélérées. Pourtant, le point marquant dans l'activité du FIDA par rapport au PDMM était la rotation relative des CPP pour Djibouti (quatre depuis 2002), ce qui n'aurait pas permis une continuité dans le suivi du projet. **La performance du FIDA est jugée plutôt satisfaisante (4).**
137. **Gouvernement.** La tutelle du PDMM a été garantie par le MAEM de 2004 à 2008 où les activités effectuées étaient réduites au minimum (mise en place de l'UCP, du Groupe de réflexion stratégique sur la microfinance, du comité de pilotage du projet, et recrutement de l'opérateur privé). La tutelle du projet était ensuite transférée au SESN en 2008, pour coordonner et superviser les structures étatiques et les partenaires techniques et financiers actifs dans la lutte contre la pauvreté. La gestion du projet était assurée par l'ADDS. C'est la période où le PDMM a réellement pris de l'élan en termes de résultats avec l'adoption de la stratégie et de la loi sur la microfinance. Le Gouvernement avait prévu de financer la Stratégie de la microfinance (et son plan d'action) sur ses ressources et de mobiliser la participation des partenaires techniques et financiers opérant dans le pays dans cette direction. Il a ainsi augmenté sa participation financière (subvention d'exploitations, lignes de crédit) au PDMM quoiqu'avec un certain retard, ce qui avait nui à la performance des caisses.
138. Le comité de pilotage du projet, qui devrait en principe guider, piloter et superviser la mise en œuvre du PDMM, n'a pas été opérationnel: hormis quelques réunions de ratification des plans de travail et de budget annuel (PTBA), il n'avait plus tenu de réunion depuis 2010 et n'avait pas participé aux décisions stratégiques de structuration des caisses, ni facilité la concertation entre les différents partenaires du PDMM. L'ADDS a créé en son sein la Direction de la microfinance, une structure dédiée à la microfinance. Les principales réalisations avaient concerné la mise en place de trois CPEC, l'inspection et la redynamisation des centres de crédit, le renforcement des capacités des caisses en matière financière, de formations, et d'appui technique et logistique.
139. Le suivi et évaluation du projet n'a commencé à être opérationnel qu'à partir de 2010 par la Direction de la programmation et du suivi-évaluation de l'ADDS qui a assuré partiellement le suivi des indicateurs par la mise en place du système SYGRI, la réalisation de deux études d'impact de la microfinance en 2010 et en 2011, de deux enquêtes de référence, l'établissement des PTBA et des rapports

annuels et semestriels. Cependant, le suivi financier n'était pas réalisé systématiquement par le suivi et évaluation. Les situations financières annuelles et cumulatives par composantes ne sont pas disponibles au niveau de la comptabilité du projet. De même, des retards dans la réalisation des enquêtes de référence et des défaillances dans le choix de l'échantillon-témoin et l'analyse des résultats de l'enquête ont été constatés.

140. **La Banque centrale de Djibouti** a appuyé l'ADDS pour le pilotage des caisses des régions³⁴ et a participé au Groupe de réflexion stratégique sur la microfinance, à la loi sur les coopératives financières, et a établi des partenariats³⁵ en matière de microfinance. De même, elle a mis en place la cellule de supervision des activités de microfinance et établi des référentiels comptables et de supervision destinés aux caisses, et agréé provisoirement trois caisses. En 2012, la BCD a assuré l'administration provisoire de la CPEC-Djibouti suite à des problèmes de gestion de cette caisse, ce qui retarde davantage le processus de structuration des CEC en une structure faîtière. Les hauts responsables de la BCD ainsi que ceux de l'ADDS indiquent à la mission EvPP qu'ils vont se retirer en 2015 de l'administration provisoire de cette caisse avec l'élection des instances de gouvernance et la formation des élus.
141. Néanmoins, la cellule de supervision de la BCD n'est pas suffisamment opérationnelle pour assurer un suivi et un coaching périodique des missions de contrôle des caisses, ce qui se traduit par retards pour formuler des avis à temps. La BCD envisage la mise en place d'un Fonds de garantie³⁶ pour jeunes entrepreneurs à se lancer dans la création de leurs entreprises. La BCD est tenue de renforcer l'inclusion financière des populations-cibles du PDMM, de vulgariser les lois sur les coopératives financières. La BCD gagnerait à renforcer les capacités des superviseurs, à assainir les portefeuilles de crédit, à encadrer les organes élus des caisses pour l'adaptation des manuels de procédures³⁷ (relèvement des crédits minimums et des plafonds, diminution des taux d'intérêt et des pénalités) et la diversification de produits adaptés (notamment aux jeunes promoteurs, aux pensionnaires, aux retraités, et aux dockers).
142. La BCD pourrait, en collaboration avec la DMF, mettre en relation les institutions de microfinance et le Fonds de développement économique de Djibouti pour le financement de clients des caisses ou groupe de clients (crédit solidaires) dont le projet aurait atteint 3,5 millions de FDJ. En tenant compte des performances des différentes structures de l'État, **l'évaluation attribue une note plutôt satisfaisante (4)**.
143. **PNUD**. Le PNUD a apporté un appui appréciable au secteur de la microfinance et au PDMM, et ce à travers l'élaboration de la stratégie et de la loi spécifique à la microfinance et aux coopératives financières, la constitution du Groupe de réflexion stratégique sur la microfinance, l'assistance technique³⁸, à définir les ratios prudentiels, à élaborer un référentiel comptable des caisses et un manuel de

³⁴ A titre d'exemple, la BCD a été saisie en 2013 par l'ADDS des graves problèmes de gestion et de gouvernance de la CPEC de Tadjourah du Conseil d'administration. La BCD a convoqué une AG pour l'élection des nouveaux organes de gouvernance de la caisse (Présidente du Conseil d'administration, nouveaux conseil de crédit et conseil de surveillance), le recrutement sur appel d'offre d'un nouveau gérant et la coopération avec les forces de l'ordre pour dissuader les non payeurs à recouvrer leur dettes vis-à-vis des caisses, et à établir une convention avec le trésor local de Tadjourah pour la déduction de salaires des échéances dues aux caisses (enquête mission EvPP, 2015).

³⁵ Partenariat avec la BAD, la Banque Islamique de Développement (BID). Le PNUD, des cabinets internationaux, et le CGAP (en 2015).

³⁶ Ce Fonds, logé à la BCD, serait alimenté à hauteur de 60% par l'État pour la création d'entreprises et à 40% par la TPE créée (déclaration d'un haut cadre de la BCD à la mission EvPP).

³⁷ Parmi les actions novatrices menées par la caisse de Djibouti figurent le prélèvement automatique sur salaire des garants, la création d'une cellule pour le suivi des crédits en retard, et la mobilisation de l'épargne.

³⁸ Par la mise à la disposition de l'ADDS et de la BCD de trois experts et d'un volontaire des Nations Unies pour les appuyer à créer un réseau structuré de caisses, notamment la CPEC-Djibouti.

supervision des inspecteurs de la BCD pour le contrôle sur place et sur pièces des caisses³⁹.

144. L'appui du PNUD - en collaboration avec d'autres partenaires - a abouti à la conception de la Stratégie nationale de la microfinance, à la promulgation des textes organiques et au développement des outils de gestion de la CPEC de Djibouti; au renforcement des capacités par la formation du personnel, des élus des CPEC, des inspecteurs de la BCD et d'autres acteurs de la microfinance; à l'établissement des plans d'affaire des CPEC des régions; et à des voyages d'étude en rapport avec la thématique de la microfinance au Rwanda, au Sénégal et au Bénin. En outre, le PNUD a aidé à la préparation de l'atelier de réflexion sur la microfinance de 2011, à l'achèvement d'un audit organisationnel et opérationnel de la CPEC de Djibouti, au renforcement des compétences de la BCD et de l'ADDS.

E. Performance globale du projet

145. La contribution du PDMM est importante en termes de réforme du secteur de la microfinance à Djibouti, notamment à travers l'adoption de stratégies et textes législatifs, la création, le renforcement, et le partenariat avec des institutions spécialisées en microfinance. Le projet a préconisé une approche inclusive des bénéficiaires les plus vulnérables, notamment les femmes par leur participation à la prise de décision relative à la gouvernance des caisses. Toutefois, les retards dans le démarrage du PDMM avaient entravé son bon fonctionnement.
146. La durabilité est handicapée par: les contraintes de GRH des caisses; l'absence d'une structure faitière; l'importance des subventions; la faiblesse de la rentabilité du portefeuille et de l'autonomie opérationnelle et financière des caisses (faible taux d'autosuffisance opérationnelle, PAR élevé, etc.); et l'augmentation continue des charges d'exploitation.
147. L'évaluation de la performance est jugée plutôt satisfaisante. L'annexe 1 présente le résumé des notes d'évaluation par critère.

³⁹ Le contrôle sur place concerne principalement l'appui de la CPEC de Djibouti, l'analyse des risques-crédits et la sécurité alors que le contrôle sur pièces touche à l'analyse d'indicateurs de performance des caisses tels les PAR, le contrôle interne des caisses.

Points clés

- Le projet est pertinent par rapport aux priorités du Gouvernement, à la stratégie du FIDA, et aux besoins de la population. Le taux de réalisations est élevé par rapport aux prévisions. Mais l'appui aux microentreprises est faible. Le manque d'une structure faitière, le retard dans le démarrage du PDMM et dans les décaissements des prêts compromettent le fonctionnement du projet. Les indicateurs d'efficience tels que la rentabilité des AGR et du projet attestent d'une utilisation efficiente des ressources malgré les retards dans la réalisation du PDMM, et les insuffisances dans la gestion des caisses. L'évaluation donne à la pertinence, à l'efficacité et l'efficience une note plutôt satisfaisante.
- Le PDMM a un impact évident sur la mise en place des structures des caisses. La durabilité du projet se manifeste à travers l'élaboration de la stratégie et les textes de la microfinance, l'implication de plusieurs partenaires, et l'engagement de l'État. Cependant, la durabilité est handicapée par l'importance des subventions de l'État aux caisses, la faiblesse de l'autonomie opérationnelle et financière des caisses, une stratégie de communication appropriée, et l'absence d'union de caisses. La mission attribuée aux critères d'impact et de durabilité une note plutôt satisfaisante.
- Les principales innovations du PDMM sont la confection de nouveaux cadres de réflexion sur la microfinance, des caisses dédiées aux pauvres, et l'autonomisation des bénéficiaires, en particulier les femmes. Pour ces raisons, la mission attribuée la note satisfaisante.
- La performance du FIDA, du Gouvernement et du PNUD est jugée plutôt satisfaisante malgré l'insuffisance de l'apport du MAEM, du Comité de pilotage du projet, et de l'opérateur privé. Le PNUD avait contribué dans la formation et l'assistance technique bien que son apport financier était limité.
- La contribution du PDMM est importante en termes de réforme du secteur de la microfinance à Djibouti. Cependant, le projet a subi des retards importants au démarrage et voit sa durabilité modérée à cause notamment du poids des subventions des caisses et de la faible rentabilité des caisses et de leur autonomie.

IV. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

148. Le PDMM a été conçu dans un contexte institutionnel où la microfinance et l'appui aux microentreprises étaient quasi-inexistants à Djibouti. Le projet s'était tracé comme principaux objectifs d'adopter une Stratégie nationale de la microfinance et de la microentreprise, et d'établir un réseau de caisses d'épargne et de crédit au service des bénéficiaires pauvres, et de la promotion de la microentreprise.
149. Ces objectifs étaient alignés aux orientations stratégiques du Gouvernement et du FIDA, et aux besoins des bénéficiaires pauvres, notamment les femmes. Le projet a créé une dynamique de dialogue politique et de partenariat entre les structures de l'État, les partenaires techniques et financiers, et les institutions locales.
150. Le projet a contribué sur le plan institutionnel à la réflexion sur la microfinance par la constitution du Groupe de réflexion sur la microfinance; à l'élaboration de la stratégie sur la microfinance; à l'adoption d'une loi de microfinance; à la confection d'un arsenal de textes juridiques, lois, et procédures relatives à la microfinance et à la microentreprise à Djibouti. Des structures dédiées à la microfinance ont été créées, renforcées, ou mises à contribution dans le cadre du projet (services financiers constitués par les caisses dédiés aux pauvres, ADDS, Direction de la microfinance, Banque centrale de Djibouti, opérateur privé international, ONG, Bureaux d'études nationaux et internationaux, services techniques et administratifs). En adoptant une approche «faire-faire», le PDMM a délégué l'exécution de plusieurs activités en vue de promouvoir la microfinance et la microentreprise, notamment par les formations, l'assistance technique, et les différentes activités d'investissement et de fonctionnement des CPEC.
151. L'approche «faire-faire» a permis une plus grande flexibilité et une valeur ajoutée apportée par l'expertise internationale et la diversité des intervenants, une réduction des coûts et des délais de mise en œuvre par la mise en compétition des prestataires, la mise en place de délais contractuels et la motivation financière des prestataires. Cette approche laisse les structures de coordination du projet se consacrer aux tâches de planification stratégique et de suivi.
152. Mais si les principaux objectifs du PDMM sont en partie atteints sur le plan institutionnel et organisationnel, cela n'a pas pour autant facilité la maîtrise et le suivi nécessaires à une gestion rationnelle et efficiente du système de la microfinance, dont les caisses sont la pierre angulaire.
153. De même, le PDMM a contribué à dynamiser les structures locales communautaires et l'inclusion des bénéficiaires aux fondamentaux de la microfinance, et à l'évolution des perceptions des bénéficiaires du PDMM par l'approche de l'épargne et du crédit pour développer une activité, une AGR. Le PDMM a réussi à renforcer l'autonomie et les capacités des populations locales en matière de microfinance, par le développement d'une approche inclusive encourageant l'esprit d'initiative et la mobilisation de l'épargne et la demande de crédit. Le PDMM a renforcé l'autonomisation des femmes grâce aux formations, à l'information, et à la sensibilisation, et à l'assistance technique. Aussi, les femmes clientes des caisses auraient une propension à contribuer beaucoup plus à l'économie familiale et à être impliquées dans la prise de décision aussi bien dans le ménage que dans le quartier.
154. Le déboursement des fonds a dépassé les prévisions du RPE de près de 1,9 fois. Les réalisations avaient été de 38,21 fois pour le Gouvernement, de 15% pour le FIDA, de 162% pour le PNUD, et de 19% pour les bénéficiaires.
155. L'impact du projet sur les revenus et les avoirs des bénéficiaires était positif en raison notamment de l'augmentation de l'effectif des adhérents, du volume de l'épargne et de crédits octroyés, de la diversification et de l'expansion des activités,

et de l'amélioration des conditions de vie des clients. Toutefois, Le PDMM a connu de nombreuses mutations d'ordre institutionnel et organisationnel qui avaient perturbé son fonctionnement. Le projet a fait au démarrage l'objet de plusieurs erreurs, dues notamment à la nouveauté du concept de la microfinance et de la microentreprise, au retard de trois ans entre la date d'entrée en vigueur du prêt et le démarrage effectif du projet, à la qualité et/ou l'inexpérience du personnel des caisses et de l'UCP, et à la rotation des CPM du FIDA à Djibouti.

156. Certains partenaires comme le Ministère de l'agriculture, le Comité de pilotage, et l'opérateur privé international ont eu des performances plutôt insatisfaisantes. La promotion de la microentreprise, et la diversification des produits non financiers ont été les parents pauvres du projet alors que la population-cible du PDMM présente des conditions de précarité en termes de revenus, de niveau d'éducation, d'accès aux infrastructures et aux services sociaux.
157. Le retard dans le démarrage du PDMM, et les insuffisances constatées au niveau de la gestion des caisses ont largement handicapé l'efficacité du projet. En effet, Les problèmes de gestion financière des caisses ont entraîné une détérioration continue de leur portefeuille. Les indicateurs d'autonomie opérationnelle et financière des caisses sont assez faibles. La rentabilité des caisses révèle une dépendance absolue des caisses envers les subventions de l'État. De même, la faiblesse de contrôle interne des instances dirigeantes des caisses, les conditions de crédit et d'épargne assez rigides des caisses, le manque d'approche en termes de chaîne de valeur orientée vers les pauvres et incluant des filières productives (pêche, élevage et agriculture), ainsi que les retards enregistrés dans les décaissements des prêts par les CPEC aux clients sont autant de facteurs qui compromettent la durabilité financière du projet.
158. Le taux d'épargne par adhérent est encore faible à cause notamment des conditions socio-économique très modestes des bénéficiaires, du manque de campagnes de communication, d'information/formations à l'épargne et au montage de petits projets rentables, et du taux élevé d'épargnants inactifs au sein des caisses. Par ailleurs, l'exiguïté du marché et la défaillance des infrastructures de commercialisation sont autant de contraintes qui empêchent les caisses à disposer de ressources pour financer l'offre de crédit.
159. La durabilité financière du projet et des caisses est défiée par: i) l'importance des subventions de l'État et d'une politique de GRH; 2) la fragilité des coopératives; 3) la faiblesse de la rentabilité du portefeuille (faible taux d'autosuffisance opérationnelle, PAR élevé); et 4) l'autonomisation limitée des caisses et des coopératives financières. Le passage des associations aux coopératives au même titre que les fusions des structures⁴⁰ ont été rapides. En outre, le manque d'une structure faitière où le secteur privé est impliqué a amené une confusion entre les fonctions de gouvernance, de gestion et d'appui des caisses.
160. La durabilité des caisses risque d'être handicapée par la politique de crédit des caisses, en particulier du niveau élevé du taux d'intérêt, de la rigidité de la procédure de garantie, et des plafonds d'emprunts exigés. Les clients des caisses enquêtés indiquent également les contraintes d'augmentation des pénalités, certains retards pour l'octroi des crédits, des périodes de grâce. La non prise en compte de la diversité des situations des bénéficiaires limite l'offre de crédit et amènent aux abandons et/ou à la faiblesse de l'épargne.

⁴⁰ Fusion des Caisse d'épargne et de crédit (CNEC) et des Caisse populaires d'épargne et de crédit (CPEC) de Djibouti.

B. Recommandations

161. **Durabilité financière des caisses d'épargne et de crédit.** Les interventions doivent être axées sur le renforcement des caisses pour qu'elles puissent mieux servir le groupe cible du FIDA. Le renforcement des capacités des caisses doit se faire par des formations, l'établissement de plans d'affaires réalistes comme outils de pilotage, les échanges d'expériences en matière de bonnes pratiques en microfinance et microentreprise. Plusieurs facteurs peuvent assurer la durabilité financière, en particulier une politique de crédit et d'épargne plus cadrée, une stratégie de communication plus consistante. De même, il y a lieu de diversifier les produits financiers et non financiers des caisses tels la micro-assurance, les crédits d'équipements notamment pour les filières productives, et l'épargne-tontine.
162. Par ailleurs, des mesures rapides de redressement devront être prises, comme le provisionnement et l'apurement des crédits en souffrance, l'augmentation de l'encours sain avec de nouveaux octrois soigneusement sélectionnés, et la réduction des PAR et des charges d'exploitation. La durabilité des caisses doit être recherchée à travers la valorisation et le renforcement des atouts des caisses par le renforcement des capacités des organes de gouvernance et de gestion, la poursuite des efforts de mise en place de la structure faîtière des caisses.
163. L'organisation du réseau des caisses doit être progressive avant d'aboutir à une structure faîtière autonome dont la forme juridique doit être explicitée et constituée par les caisses, l'État, le secteur privé, les organisations paysannes et les fonds éthiques internationaux⁴¹. Le FIDA doit continuer à investir dans le secteur de la microfinance et de la microentreprise vu son rôle pionnier dans ce secteur, de l'intérêt porté par les différents partenaires du PDMM, et de la réponse à une demande sociale locale des pauvres.
164. **Politique de crédit et d'épargne.** La Politique de crédit doit être révisée en coordination avec des règles prudentielles flexibles mais efficaces pour éviter les abandons des clients des caisses, encourager des demandeurs potentiels de prêt, et promouvoir l'inclusion financière. Il s'agit notamment de la réduction des taux d'intérêt et du PAR, de la diminution des délais de traitement des dossiers, de la révision de la procédure de garantie et de faciliter l'accès à des montants plus élevés, notamment pour les groupements solidaires ou pour les individus ayant des projets faisables. De même, l'épargne doit être encouragée dans les zones où la pénétration des institutions financières est très faible.
165. Ces interventions devraient permettre d'accroître l'accès à un large éventail de services (financiers et non financiers) pour les pauvres ruraux et urbains. A cet effet, les centres de relais ou anciens centres de crédit seraient à promouvoir en se basant sur les expériences réussies aussi bien dans le passé (projet du Fonds de développement social) que dans le présent (PDMM).
166. **Durabilité des AGR et microentreprises.** Pour orienter les emprunts vers des AGR et des microentreprises liées aux filières de production, il y a lieu d'encourager l'approche en termes de chaîne de valeur orientée vers les besoins des pauvres. L'éventail des activités couvertes par les caisses doit être élargi pour couvrir les activités productives. Ainsi, les chaînes de valeur de la pêche doivent être développées tant à l'amont (effort de pêche, acquisition de barques) qu'à l'aval (petit commerce des produits de la mer, valorisation, séchage). La création de microentreprises rentables avec la maîtrise des processus de production et de commercialisation est à développer notamment pour les groupements féminins compte tenu de l'impact social de ce type d'organisation sur l'émancipation des femmes.

⁴¹ Ces derniers sont des investisseurs éthiques minutieux en termes de d'autonomie opérationnelle et financière et de performance.

167. Le souci de pérennité des AGR et des MPE, en particulier celles des jeunes et des femmes, doit être présent à l'esprit avant même leur création. Un accompagnement adéquat est à rechercher en termes de GRH, d'appui-conseil, de formation, d'analyse de l'offre de crédit, d'information des clients sur les marchés les plus prometteurs. Les campagnes de sensibilisation et de communication pour drainer l'épargne vers les caisses doivent être entreprises et différenciées selon les clients-cibles en utilisant des médiums informels et formels afin d'atteindre le maximum d'adhérents aux caisses. La portée des caisses doit être élargie dans leur zone focale d'intervention pour améliorer le ratio emprunteurs/adhérents et augmenter l'offre de services financiers variés. Par ailleurs, les investissements structurants qui seront réalisés dans la zone du PDMM dans un futur proche⁴² doivent être valorisés en termes de création d'AGR et de microentreprises afin d'accroître la demande d'emprunts et mobiliser plus d'épargne auprès des bénéficiaires.
168. Une synergie doit être recherchée avec les nouveaux programmes et projets à Djibouti, en tenant compte des acquis et des contraintes du PDMM en termes de développement de la micro finance et des microentreprises.
169. **Aspects socio-organisationnels du projet.** L'approche utilisée par le PDMM pour la coordination des activités par une structure légère est à répliquer. Cette structure devrait s'intéresser en priorité aux aspects de programmation des activités, de recherche de partenariats stratégiques, et d'adoption de l'approche «faire-faire» afin d'assurer la pérennité des actions. Mais la coordination d'ensemble des activités liées à la microfinance et la microentreprise doit être renforcée et institutionnalisée. Elle doit s'intéresser aux aspects tant stratégiques qu'opérationnels en mesure d'améliorer les performances des caisses.
170. Les groupes solidaires viables doivent être développés et leur évolution doit être endogène et progressive pour éviter tout risque d'implosion. De même, les fusions de structures doivent être graduelles (associations en coopératives, fusion des CNEC en CPEC, implantation de nouvelles structures financières).

⁴² C'est le cas de la construction du port, de l'aménagement de la route et de la voie ferrée à Tadjourah en 2016, de l'aménagement de l'aéroport et du port à Obock en 2016; de l'aménagement du corridor à Dikhil en 2016; et de la construction de la voie ferrée et de l'aéroport à Ali Sabieh.

Tableau comparatif des notes attribuées

Critères d'évaluation	FIDA/Département gestion des programmes (PMD)	IOE	Écarts
	Notes d'évaluation ^a	Notes d'évaluation ^a	
Performance du projet			
Pertinence	5	4	-1
Efficacité	4	4	0
Effizienz	4	4	0
Performance du projet^b	4	4	
Impact sur la pauvreté rurale			
Revenus et actifs des ménages	4	4	0
Capital humain et social et autonomisation	4	5	+1
Sécurité alimentaire et productivité agricole	n.a	4	n.a
Ressources naturelles, environnement et changement climatique	n.a	n.a	n.a
Institutions et politiques	5	5	0
Impact sur la pauvreté rurale^c	4	4	0
Autres critères de performance			
Durabilité	4	3	-1
Innovation et reproduction à plus grande échelle	5	4	-1
Égalité entre les sexes et autonomisation des femmes	5	5	0
Résultats globaux du programme^d	4	4	0
Performance des partenaires^e			
FIDA	5	4	-1
Gouvernement	5	4	-1
Moyenne nette des écarts			-0.36

^aBarème de notation: 1 = très insuffisant; 2 = insuffisant; 3 = plutôt insuffisant; 4 = plutôt satisfaisant; 5 = satisfaisant; 6 = très satisfaisant; n.a. = non applicable.

^b Il ne s'agit pas de la moyenne des notes attribuées aux critères de pertinence, d'efficacité et d'efficacité.

^c Il ne s'agit pas de la moyenne des notes attribuées aux différents domaines d'impact.

^d Il ne s'agit pas de la moyenne des notes des critères individuels d'évaluation mais d'une évaluation d'ensemble du projet, s'appuyant sur la pertinence, l'efficacité, l'efficacité, l'impact sur la pauvreté rurale, la durabilité, l'innovation et reproduction à plus grande échelle et l'égalité entre les sexes.

^e Les notes de la performance des partenaires ne constituent pas une composante de la note d'évaluation globale.

Notes de la qualité du rapport d'achèvement du projet

	Notes PMD	Notes IOE VRAP*	Écarts net
Portée	6	5	-1
Qualité (méthodes, données, processus participatif)	4	4	0
Enseignements	5	4	-1
Francise	5	4	-1

Barème de notation: 1 = très insuffisant; 2 = insuffisant; 3 = plutôt insuffisant; 4 = plutôt satisfaisant; 5 = satisfaisant; 6 = très satisfaisant.

* VRAP = Validation du rapport d'achèvement du projet.

Informations de base sur le projet

			<i>Montant approuvé (en millions d'USD)</i>		<i>Montant effectif (en millions d'USD)</i>	
Région	Division Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe (NEN)	Coût total du projet	3.945		11.429	
Pays	Djibouti	Montant du prêt du FIDA et % par rapport au coût total	3.597	91%	3.597	100%
Numéro du prêt	No 603-DJ	Emprunteur	0.168	4.3%	6.588	58%
Type de projet (sous- secteur)	Services financiers	Cofinancement (Programme des Nations Unies pour le développement [PNUD])	0.101	2.5%	0.265	2%
Type de financement	- Prêt - Cofinancement don	Cofinancement (Banque Africaine de Développement)	0	0%	0.367	3%
Conditions de prêt	Hautement concessionnelles					
Date d'approbation	11-déc-2002					
Date de signature du prêt	21-fév.-2003	Contribution des bénéficiaires	0.079	2%	0.094	1%
Date d'entrée en vigueur	22-nov-2004					
Modifications du prêt	- Un amendement à l'accord de prêt (2010) - Réallocation du prêt par catégorie de dépenses (2011)	Nombre de bénéficiaires	53.000		90.000	
Prolongation du prêt	Non	Institutions coopérantes	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (2006-2009)		Supervision directe depuis 2009	
Chargés de programme de pays	Pietro Turilli Rasha Omar Mounif Nourallah Abdouli Abdelhamid Annabelle Lhommeau	Date de clôture du prêt	31-déc-2012		31-déc-2012	
Directeur(s) régional (aux)	Khalida Bouzar	Examen à mi-parcours			28-mars-2009	
Évaluateur de l'évaluation de la performance du projet (EvPP)	Ashwani Muthoo	Décaissement du prêt du FIDA à l'achèvement du projet (%)			100%	
Membres du panel contrôle qualité du EvPP	Fabrizio Felloni	Date du rapport d'achèvement du projet			30-sept-2013	

Source: NEN, Rapport d'achèvement du projet, missions de supervision.

Il existe quatre types de prêts: i) des prêts spéciaux à des conditions très favorables, d'une durée de 40 ans, y compris un différé d'amortissement de 10 ans, exempts d'intérêts mais avec une commission de service de trois quarts de point (0,75 per cent) l'an; ii) des prêts à des conditions durcies, d'une durée de 20 ans, y compris un différé d'amortissement de 10 ans, avec une commission de service de trois quarts de point (0,75 per cent) l'an; iii) des prêts à des conditions intermédiaires, d'une durée de 20 ans, y compris un différé d'amortissement de 5 ans, avec un taux d'intérêt annuel équivalant à 50 per cent du taux d'intérêt variable de référence; et iv) des prêts à des conditions ordinaires, d'une durée de 15 à 18 ans, y compris un différé d'amortissement de 3 ans, avec un taux d'intérêt annuel équivalant à 100 per cent du taux d'intérêt variable de référence.

Termes de référence de l'évaluation

I. Contexte

1. Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) mènera une évaluation de la performance du projet (EvPP) pour le Projet de développement de la microfinance et microentreprise (PDMM) financé par le FIDA en République de Djibouti. Les principaux objectifs de l'évaluation sont de: i) fournir un examen indépendant de la performance et des résultats du projet; et ii) formuler des conclusions et des recommandations pour la conception et la mise en œuvre des interventions en cours et futures en République de Djibouti.
2. L'EvPP sera menée en conformité avec la Politique de l'évaluation au FIDA¹, appliquera les critères d'évaluation tels que définis dans le Manuel d'évaluation du FIDA², ainsi que les Lignes directrices sur la validation des rapports d'achèvement de projet et l'évaluation de la performance de projet.
3. Une mission est prévue en République de Djibouti du 6 au 17 mars 2015 et comprendra un programme de visites de terrain sur les sites du PDMM, l'interaction avec les autorités gouvernementales, les bénéficiaires et d'autres informateurs clés.
4. **Contexte du pays.** La République de Djibouti se situe à l'extrémité sud de la mer Rouge et a une superficie de 23 000 km². En 1998, la Banque mondiale classait Djibouti parmi les pays à faible revenu, tandis qu'en 2013 le pays avait un revenu intermédiaire pour une population d'environ 886.000 habitants³. Le pays est essentiellement urbain puisque 80% environ de ses 650.000 habitants vivent dans la capitale en 2002. La population se compose de trois groupes ethniques: officiellement la moitié de la population est d'origine somali (Issa), un peu moins de la moitié est formée par les Afar et le reste par une petite minorité arabe. Le nord est habité par les Afar, tandis que les Issa habitent essentiellement le sud du territoire. L'économie de Djibouti repose principalement sur les services, l'agriculture est fortement entravée par le manque de terres arables et d'eau. L'industrie est presque inexistante.
5. **Description du projet.** Le PDMM vise à réduire la pauvreté dans tout le pays en élevant les revenus des ménages pauvres par un meilleur accès aux services financiers et aux services de promotion de l'entreprise dans les zones rurales, périurbaines et urbaines. Le document de conception a été préparé en 2002, l'accord de prêt a été approuvé en 2002 par le Conseil d'administration⁴, le projet est entré en vigueur en 2003 et a été mis en œuvre de 2004 à 2012. Le coût total initial du projet, tel qu'approuvé par le Conseil d'administration, est de 3,944 millions d'USD. Le PDMM a été financé sur un prêt du FIDA à hauteur de 91% (équivalent à 3,597 millions d'USD) accordé à des conditions particulièrement favorables, un cofinancement du PNUD de 101.000 d'USD (4%), une contribution de l'État djiboutien de 168.000 d'USD (3%) et celle des bénéficiaires de 79.000 d'USD (2%).
6. **La zone du projet.** Le projet englobe toutes les zones rurales et périurbaines du pays, y compris la capitale, en s'attachant dans un premier temps aux chefs-lieux de district d'Ali Sabieh, Obock, Tadjourah et Dikhil.
7. **Le groupe cible.** Le groupe cible comprend ceux qui vivent de l'élevage, du jardinage et de l'agriculture, de la pêche, de l'artisanat et d'autres menues activités rémunératrices comme le petit commerce et les services. Il englobe aussi les jeunes sans emploi qui désirent se lancer dans une activité productive à leur propre

¹ Conférer: <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/102/f/EB-2011-102-R-7-Rev-2.pdf>.

² Conférer: http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual.pdf.

³ Conférer: <http://data.worldbank.org/country/djibouti>.

⁴ EB 2002/77/R.25/Rev.1.

- compte. Une attention spéciale est accordée aux ménages dirigés par des veuves ou des femmes divorcées, qui sont considérés comme les plus vulnérables.
8. Le **but du projet** est de réduire la pauvreté dans tout le pays en élevant les revenus des ménages pauvres par un meilleur accès aux services financiers et aux services de promotion de l'entreprise dans les zones rurales, périurbaines et urbaines. Ses **principaux objectifs** sont d'établir un réseau viable de caisses d'épargne et de crédit (CEC) qui offriront des services financiers aux bénéficiaires, de mettre en place des services non financiers durables et des services de promotion de l'entreprise fondés sur le marché, de formuler et d'adopter une Stratégie nationale du micro financement et de la microentreprise avec son cadre juridique et, enfin, de renforcer et de diversifier les activités rémunératrices pour le groupe cible.
 9. A cet égard, le projet est articulé autour de trois **composantes**:
 - i. **Développement du micro financement et promotion de la microentreprise**: l'objectif de la composante est d'assurer le fonctionnement physique et financier des caisses tout en renforçant l'une des cibles principales du PDMM, celle des microentrepreneurs qui recevront une formation et un appui-conseil.
 - ii. **Renforcement des capacités institutionnelles**: étant donné que les moyens institutionnels et les ressources humaines sont limités et que la méthode adoptée pour la création des caisses est nouvelle dans le pays, le projet s'appuiera sur l'assistance technique fournie par un organisme international. L'objectif de la composante est le renforcement des capacités locales en microfinance pour faciliter l'élaboration d'une stratégie nationale ; la mise en place d'un système d'épargne et de crédit et la gestion du système d'épargne et de crédit par une instance locale.
 - iii. **Gestion et organisation du projet**: le projet était initialement placé sous tutelle du MAEM. A partir de 2007, il a été transféré sous tutelle du Secrétariat d'État à la solidarité nationale et l'agence Djiboutienne de développement social (ADDS) a été désignée en qualité d'agence d'exécution du projet. Un comité de pilotage a été chargé de la coordination, programmation des activités et suivi du Projet.
 10. **Changement important**. La tutelle du projet initialement confiée au MAEM a été transférée à l'Agence djiboutienne de développement social (ADDS) en 2007. Le projet était sous supervision directe du FIDA depuis 2010, en remplacement du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), désigné en qualité d'institution coopérante de 2004 à 2009.

II. Méthodologie

11. **Champ d'application**. En raison des contraintes de temps et de ressources disponibles, plutôt que d'entreprendre des enquêtes quantitatives ou d'examiner l'éventail complet des activités du projet, réalisations et inconvénients, l'EvPP se focalisera sur les questions clés sélectionnées. L'EvPP prendra en considération les conclusions préliminaires fondées sur un examen sur dossier. Lors de la mission, des preuves et données supplémentaires seront recueillies afin de vérifier les informations disponibles et mener un examen indépendant de la performance et des résultats.
12. **Critères d'évaluation**. Conformément aux critères d'évaluation tels que définis dans le Manuel d'Evaluation du FIDA (2009), les critères d'évaluation additionnels (2010)⁵, les Lignes directrices sur la validation des rapports d'achèvement de

⁵ Egalité entre les sexes, changement climatique et reproduction à plus grande échelle. Conférer l'annexe II du document: <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/ec/e/65/EC-2010-65-W-P-6.pdf>.

projet et l'évaluation de la performance de projet (janvier 2012), les critères d'évaluation clés de cette EvPP comprennent:

- i. **Pertinence**, qui évalue la mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention de développement coïncident avec les besoins des bénéficiaires et du pays, les priorités du Fonds et les politiques des partenaires et des donateurs. Ce critère comprend également une évaluation de la cohérence avec laquelle le projet tend à atteindre ses objectifs.
 - ii. **Efficacité**, qui évalue la mesure dans laquelle les objectifs de l'intervention de développement ont été atteints ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative.
 - iii. **Efficienc**e, qui évalue la mesure de laquelle la conversion des ressources (fonds, compétences, temps, etc.) en résultats est économique.
 - iv. **Impact sur la pauvreté rurale**, qui apprécie les changements intervenus ou devant intervenir dans la vie des populations rurales pauvres (positifs ou négatifs, directs ou indirects, délibérés ou non intentionnels) à la suite des interventions de développement. Cinq domaines sont utilisés pour générer un ensemble d'indications composites sur l'impact sur la pauvreté rurale: revenus et actifs des ménages; capital humain et social et autonomisation; sécurité alimentaire et productivité agricole; ressources naturelles, environnement et changement climatique; et institutions et politiques.
 - v. **Durabilité** qui apprécie la pérennité probable des avantages nets apportés par une intervention de développement après qu'aura pris fin l'appui financier extérieur. Cette évaluation comprend également une analyse de la probabilité que les résultats obtenus et prévisibles seront maintenus pendant toute la durée du projet en dépit des risques identifiés.
 - vi. **Innovation et reproduction à plus grande échelle**, qui apprécie la mesure dans laquelle les interventions de développement du FIDA ont: i) introduit des approches novatrices de la réduction de la pauvreté rurale; et ii) ont été ou seront vraisemblablement reproduites à plus grande échelle par des gouvernements, des donateurs, le secteur privé et d'autres organisations.
 - vii. **Égalité entre les sexes et autonomisation des femmes**, qui évalue les efforts déployés pour promouvoir l'égalité entre les sexes et l'émancipation des femmes lors de la conception, la mise en œuvre, la supervision et l'appui à la mise en œuvre, et l'évaluation des projets soutenus par le FIDA.
 - viii. **Performance du FIDA et du Gouvernement**, qui apprécie les contributions apportées par les partenaires à la conception, à l'exécution, au suivi, à la supervision, à l'appui à l'exécution et à l'évaluation des projets et aux rapports. La performance de chaque partenaire doit être évaluée individuellement à la lumière du rôle et des responsabilités qui lui incombent pendant toute la durée du projet.
13. **Collecte des données**. L'EvPP ne s'appuie pas sur la validation du rapport d'achèvement de projet dans ce cas précis. Dès lors, des entrevues auront lieu au siège du FIDA et au Djibouti. Lors de la mission au Djibouti, des données primaires et secondaires supplémentaires seront collectées afin de fournir un examen indépendant de la performance et des résultats. Les méthodes de collecte des données incluront principalement des techniques qualitatives participatives. Les méthodes consisteront en des entrevues individuelles et collectives, des groupes de discussion avec les bénéficiaires et des observations directes. L'EvPP utilisera, le cas échéant, des données supplémentaires disponibles au travers du système de suivi-évaluation du projet. La triangulation sera appliquée afin de vérifier les conclusions découlant des différentes sources d'information.

III. Processus d'évaluation

14. L'EvPP comprendra les 5 phases suivantes: (i) préparation, (ii) mission sur le terrain, (iii) rédaction du rapport et assurance qualité, (iv) commentaires et révision, et (v) communication et diffusion.
15. **Préparation.** L'examen des documents fournit des conclusions préliminaires et identifie les enjeux clés qui devront faire l'objet d'une enquête approfondie. L'ébauche des termes de référence fera l'objet d'un examen par les pairs au sein de IOE, et sera soumis par la suite à NEN et au Gouvernement pour commentaires avant que la mission ne parte pour Djibouti.
16. **Mission sur le terrain.** La mission d'EvPP est prévue du 6 au 17 mars 2015. La mission interagira avec l'agence d'exécution, les autorités gouvernementales, les fournisseurs de services, les bénéficiaires et autres informateurs clés. A la fin de la mission, une réunion de synthèse aura lieu à Djibouti Ville avec pour but de synthétiser les conclusions préliminaires et de discuter des stratégies et enjeux opérationnels clés. Il est prévu que la Chargée de programme du Djibouti prenne part à la réunion de synthèse.
17. **Rédaction du rapport et assurance qualité.** Après la mission sur le terrain, une ébauche de rapport sera préparée et sera soumise à un examen interne par les pairs aux fins de l'assurance de la qualité.
18. **Commentaires et révision.** Le rapport d'EvPP sera communiqué à NEN et par la suite au Gouvernement pour commentaires. IOE finalisera le rapport après réception des commentaires du Gouvernement et préparera une piste de vérification (*audit trail*).
19. **Communication et diffusion.** Le rapport final sera diffusé parmi les partenaires clés et le rapport d'évaluation sera publié par IOE, tant qu'imprimé qu'en ligne. Le rapport final inclura les réponses écrites de la direction du FIDA qui devront illustrer les actions que la direction prendra afin de mettre en œuvre les recommandations de l'évaluation. A cet égard, comme dans le cas d'autres EvPP, la Direction rendra compte au Conseil d'administration des actions de suivi prises au travers du Rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la direction (PRISMA).

IV. Enjeux clés pour analyse

20. **Mise en œuvre du projet.** Entré en vigueur en 2004, le PDMM n'a vraiment démarré qu'en 2007. Pourquoi ce retard dans la mise en œuvre et quelles ont été les conséquences sur la performance du projet? L'EvPP tirera, le cas échéant, des leçons pour les opérations futures dans le pays.
21. **Changement institutionnel.** Quel a été l'impact du passage d'un réseau atomisé de caisses indépendantes à une caisse avec un réseau de points de service? Les formes organisationnelles développées par le projet sont-elles permis plus de viabilité, d'autonomie financière, ainsi qu'un partage de responsabilité entre membres? De quelle manière la tutelle du PDMM par l'ADDS à partir de 2009 a influencé le projet?
22. **Les résultats de la composante sur la microentreprise.** La revue à mi-parcours mentionne qu'aucune activité de formation des micro-entrepreneurs n'avait eu lieu. Le rapport d'achèvement quant à lui souligne qu'en ce qui concerne l'appui aux microentreprises, les réalisations sont moyennement satisfaisantes. Y a-t-il eu des opportunités manquées de réorientation du projet? En tenant compte de l'environnement économique et commercial de l'époque et de nos jours, l'EvPP analysera les résultats, progrès et enjeux de manière à générer des leçons pour la conception des projets de développement futurs.

23. **Les résultats** des caisses. L'établissement d'un réseau viable de caisses est un des objectifs principaux du projet. Dans quelle mesure cet objectif a-t-il été atteint? La mission analysera les formes organisationnelles développées dans le cadre du projet et dans quelle mesure elles ont permis plus de viabilité et d'autonomie financière à leurs membres.
24. **Durabilité.** La durabilité financière a-t-elle été atteinte (coûts des réalisations par rapport au nombre total de membres)? Il serait utile d'obtenir des informations actualisées sur ce point. En outre, l'évaluation analysera la durabilité des opérations de microfinance et de microentreprise. La mission s'interrogera sur les dispositions prises pour assurer la durabilité du projet après sa clôture, et sur l'engagement des partenaires à cet égard. Quelles sont par exemple les mesures à entreprendre pour institutionnaliser les bonnes pratiques ?
25. **Comité de pilotage (CP).** Le rapport d'achèvement du projet note que le CP n'a pas joué pleinement son rôle de coordination et de pilotage. La contribution du CP est jugée non-satisfaisante. Le rapport d'achèvement n'élabore pas les facteurs explicatifs de cette insuffisance du CP. L'EvPP devrait collecter des informations supplémentaires à cet égard.
26. **Portefeuille à risque.** La mission du rapport d'achèvement a noté la dégradation continue de la performance avec l'accroissement du taux de portefeuille à risque (PAR) à 30 et 90 jours en ce qui concerne la caisse populaire d'épargne et de crédit (CPEC) de Djibouti Ville et fait état des recommandations des missions de supervision passées. Quels sont les facteurs aggravant du PAR? Y a-t-il eu des opportunités manquées de redressement du projet?
27. **Ressources humaines.** Le rapport d'achèvement fait état de changements fréquents au niveau de l'équipe du projet, mais n'élabore pas les facteurs explicatifs de ces changements et leur impact sur la performance du projet. L'EvPP enquêtera sur ce point.
28. **Reproduction à plus grande échelle.** Le caractère novateur du projet à l'époque était-il adapté au contexte du pays et aux capacités existantes? L'EvPP évaluera dans quelle mesure et comment les innovations du projet ont pu être reproduites par le Gouvernement et les autres partenaires.

V. Equipe d'évaluation

29. Mme. Brigitte d'Offay mènera la mission sur le terrain avec l'appui de M. Majid Benabdellah, consultant d'IOE. M. Ashwani Muthoo, Directeur adjoint, assure la supervision de l'évaluation. Mme. Loulia Kayali, Assistante d'évaluation, mènera des recherches et apportera un appui administratif.

VI. Échéancier

30. **Objectifs.** D'ici mi-février 2015, IOE préparera une liste de questions clés pour la mission d'évaluation, s'appuyant sur la révision des documents disponibles. A la fin de la mission, une note sur les conclusions préliminaires de l'évaluation sera préparée et communiquée lors de la réunion de synthèse. Le rapport devra être finalisé fin mars/début avril et intégrera les commentaires par les pairs d'IOE, ainsi que ceux de la Direction du FIDA et du Gouvernement.

Note méthodologique sur l'Évaluation de la performance d'un projet

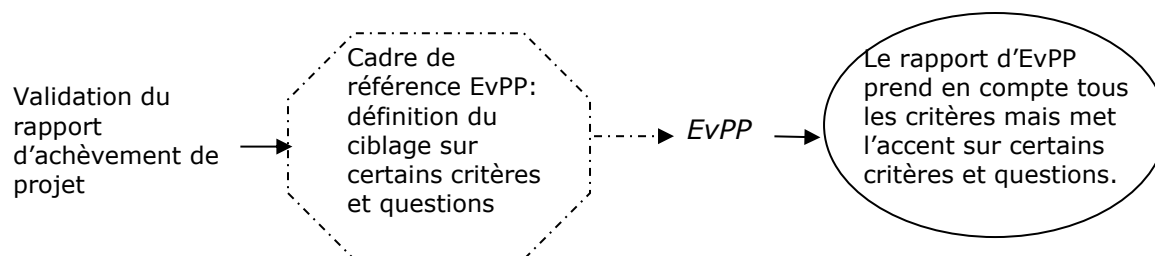
A. Qu'est-ce qu'une évaluation de la performance d'un projet¹?

1. L'Évaluation de la performance d'un projet (EvPP) est conduite par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) et comprend une mission de 7 à 10 jours² effectuée par deux personnes³. Une EvPP est menée sur un échantillon de projets pour lesquels le rapport d'achèvement a été validé par IOE, et tient compte des critères suivants (qui ne s'excluent pas mutuellement): i) synergies avec des évaluations à venir ou en cours (par exemple les évaluations de programme de pays); ii) lacunes importantes sur le plan de l'information dans le rapport d'achèvement; iii) approches novatrices; et iv) équilibre géographique.
2. L'EvPP a pour objectifs: i) d'évaluer les résultats et l'impact des projets considérés; et ii) de formuler des conclusions et des recommandations en vue de la conception et de la mise en œuvre d'opérations en cours et à venir dans le pays concerné. Lorsque l'EvPP doit servir de base à une évaluation de programme de pays, il convient de le mentionner au début du rapport. L'EvPP se fonde sur les résultats de la Validation du rapport d'achèvement de projet (VRAP), une analyse supplémentaire de documents, des entretiens au siège du FIDA et une mission spécifique dans le pays, comprenant des entretiens dans la capitale et des visites de terrain. Le cadre de l'EvPP est défini dans le cahier des charges.

B. Préparation d'une EvPP

3. Sur la base des résultats de la VRAP, IOE rédige pour l'EvPP un cadre de référence succinct afin de cibler plus précisément l'évaluation⁴. À l'instar d'une validation, une EvPP ne tente pas de répondre à chacune des questions contenues dans le Manuel de l'évaluation. Elle se concentre sur les aspects les plus saillants des critères définissant la nécessité d'une EvPP, et surtout ceux qui sont insuffisamment explicités dans la validation.
4. Lors de la réalisation d'une EvPP, l'accent mis sur chaque critère d'évaluation dépend de l'évaluation résultant de la VRAP et des conclusions qui se dessinent durant le processus d'évaluation. Lorsqu'on constate qu'un critère ou un aspect n'est pas problématique ou ne nécessite pas une analyse plus approfondie, et qu'aucune information ou donnée factuelle supplémentaire n'apparaît pendant le processus d'évaluation, le rapport d'EvPP reviendra sur les conclusions de la VRAP.

Cadre de l'EvPP



¹ Voir le document "PCRIV and PPA Guidelines".

² Une EvPP est assortie d'un budget plafonné à 25 000 d'USD.

³ Généralement, une mission d'EvPP est menée par un membre d'IOE, assisté d'un consultant (international ou local). Un consultant supplémentaire (local) peut être recruté si nécessaire, dans les limites du budget.

⁴ Plutôt qu'un document d'orientation, IOE rédige un cadre de référence pour les EvPP. Ce cadre de référence permet d'éviter toute lacune d'information, couvre les domaines thématiques mis en évidence dans la VRAP et prévoit des observations du chargé de programme de pays; l'EvPP est ainsi axée sur ces aspects. Le cadre de référence figure en annexe de l'EvPP.

C. Critères d'évaluation

5. L'EvPP est un bon moyen de fournir une évaluation résumée et dûment fondée de la pertinence d'un projet, et notamment la pertinence de ses objectifs et de sa conception. Au stade de la conception, le cadre logique est parfois succinct et schématique, mais il repose néanmoins sur un certain nombre d'hypothèses (tacites) quant aux mécanismes et aux processus supposés produire le résultat final. Au stade post-achèvement, avec le recul, les évaluateurs voient plus clairement les hypothèses qui se sont avérées réalistes et celles qui ne se sont pas confirmées pendant la mise en œuvre et pourquoi cela n'a pas été le cas.
6. Par exemple, l'EvPP d'un projet doté d'une importante composante de commercialisation agricole peut vérifier si le cadre du projet a intégré des informations clés concernant la filière en question. A-t-il étudié les marchés des intrants et de la production (distance, information, situation de monopole)? A-t-il formulé des hypothèses réalistes sur la conservation et les pertes de produits après-récolte? Dans de tels cas, le personnel chargé de l'EvPP n'est pas censé réaliser une étude de marché approfondie, mais peut se pencher sur les différentes étapes (production, traitement, transport, distribution en gros et au détail) et mener des entretiens avec certains acteurs sélectionnés tout au long de la chaîne de valeur.
7. L'évaluation de l'efficacité d'un projet – le degré selon lequel les objectifs d'ensemble ont été atteints – est de préférence réalisée à l'achèvement du projet, lorsque toutes les composantes ont normalement été exécutées et toutes les ressources utilisées. L'EvPP prend en compte les objectifs globaux⁵ définis dans le document final de conception du projet, tels que modifiés éventuellement pendant la phase de mise en œuvre. Elle doit aussi être suffisamment souple pour repérer des performances bonnes ou mauvaises dans des domaines qui n'étaient pas définis comme des objectifs dans la conception initiale mais qui sont apparus comme tels durant la mise en œuvre.
8. La mission d'EvPP peut interroger des agriculteurs au sujet d'une composante de vulgarisation dont l'objectif était de diffuser une pratique agricole, par exemple une technique de conservation des nutriments du sol. La mission aurait alors pour but de déterminer si les paysans ont trouvé cette composante utile, dans quelle mesure ils ont appliqué la technique en question et comment ils jugent les résultats obtenus. L'EvPP peut examiner les raisons pour lesquelles les agriculteurs s'intéressent aux nouvelles techniques ainsi que les taux d'adoption. Par exemple, le message de vulgarisation a-t-il été diffusé au moyen de conférences? Les agents de vulgarisation ont-ils utilisé des outils audiovisuels? Ont-ils organisé des modules interactifs et participatifs? Ce type de questions permet de comprendre pourquoi certaines initiatives ont permis (ou non) d'obtenir les résultats recherchés.
9. Le Manuel de l'évaluation propose des méthodes d'évaluation de l'efficacité, telles que le calcul du taux de rentabilité économique (TRE)⁶, l'estimation des coûts unitaires et leur comparaison avec des valeurs standard (méthode coût-efficacité), ou encore l'évaluation de la gestion de l'efficacité (respect des délais et du budget). Les documents utilisés pour réaliser la VRAP fournissent normalement

⁵ Les objectifs globaux seront pris pour référence dans l'évaluation de l'efficacité, bien qu'ils ne soient pas toujours exprimés clairement ou de façon homogène dans l'ensemble des documents relatifs au projet. L'évaluation peut être réalisée pour chaque composante si les objectifs sont définis par composantes, mais elle cherchera à établir une correspondance entre les objectifs globaux et les produits obtenus.

⁶ Il peut être difficile de calculer le TRE dans le cadre d'une EvPP, car cette opération demande beaucoup de temps et exige des données de bonne qualité qui ne sont pas toujours disponibles. L'EvPP peut permettre de vérifier si certaines des hypothèses décisives pour le calcul du TRE sont confirmées par les observations sur le terrain. La mission peut aussi contribuer à faire la lumière sur le rapport coût-efficacité; par exemple, dans un projet d'irrigation, elle peut déterminer s'il aurait été possible de simplement moderniser les systèmes traditionnels de canalisation des crues saisonnières plutôt que d'investir dans un complexe système d'irrigation, compte tenu du fait que l'accès aux marchés est fortement restreint (annexe 3.C.3).

assez d'informations sur les délais et les dépassements de coût pour permettre d'expliquer la situation.

10. En ce qui concerne l'impact sur la pauvreté rurale, le Manuel de l'évaluation mentionne les domaines suivants: a) revenus et avoirs des ménages; b) capital humain et social et autonomisation; c) sécurité alimentaire et productivité agricole; d) ressources naturelles, environnement et changement climatique⁷; et e) institutions et politiques. Comme l'ont montré les évaluations passées, les projets financés par le FIDA recueillent généralement très peu de données sur les indicateurs d'impact au niveau des ménages ou des communautés. Même lorsque des données d'impact sont disponibles, leur qualité et la rigueur méthodologique des évaluations d'impact demeurent douteuses. Par exemple, lorsque les données indiquent une augmentation significative des avoirs des ménages, celle-ci peut être due à des facteurs exogènes (par exemple, baisse du prix de certains produits de base; amélioration générale de la conjoncture économique; ou envois de fonds aux ménages par des parents émigrés), et non au projet.
11. Une EvPP peut contribuer à résoudre le "problème d'attribution" (la difficulté d'établir dans quelle mesure certains résultats sont dus à une opération de développement plutôt qu'à des facteurs exogènes):
 - i) en suivant la chaîne logique du projet, en établissant des hypothèses clés et en réévaluant la chaîne de plausibilité; et
 - ii) en menant des entretiens avec des non-bénéficiaires qui partagent des caractéristiques clés avec les bénéficiaires (par exemple statut socioéconomique, moyens de subsistance, système d'exploitation), afin de déterminer ce qui se serait passé en l'absence de projet⁸.
12. En présence de ressources suffisantes, une simple collecte de données (mini enquête) peut être effectuée par un consultant local préalablement à la mission d'EvPP⁹. Une autre option, qui n'exclut pas la première, consiste à procéder, par des études de cas, à des vérifications ponctuelles sur des fourchettes de données ou des schémas décrits dans le rapport d'achèvement de projet (par exemple les affirmations du rapport concernant l'accroissement du nombre moyen de mois où la sécurité alimentaire est assurée dans l'année correspondent-elles aux fourchettes habituelles constatées sur le terrain?). On notera que, même si les données collectées par une mission d'EvPP ne sont pas toujours représentatives au sens statistique, elles offrent souvent des points de référence et des informations utiles. Il importe de faire preuve de prudence dans la sélection des sites pour les entretiens afin d'éviter les cas flagrants où des non-bénéficiaires profitent du projet. Les sites à visiter sont sélectionnés par IOE en consultation avec le gouvernement concerné. Des représentants du gouvernement peuvent accompagner la mission d'EvPP lors de ces visites.
13. La date habituellement choisie pour l'EvPP (1 à 2 ans après la clôture du projet) peut être utile pour déterminer les facteurs qui améliorent ou menacent la durabilité des avantages du projet. À ce stade, il se peut que l'unité de gestion du projet soit dissoute et que certaines activités d'appui (technique, financier, organisationnel) soient achevées, à moins qu'une deuxième phase ait été lancée ou que d'autres financements aient été obtenus. Au stade *ex post*, il est plus facile d'appréhender les facteurs habituels de durabilité (soutien politique, disponibilité de ressources budgétaires pour la maintenance, capacités techniques, engagement, appropriation par les bénéficiaires, capacité d'adaptation de l'environnement).

⁷ Les critères de changement climatique seront abordés s'ils sont pertinents dans le contexte du projet, car la plupart des projets achevés qui ont été évalués n'intégraient pas cette dimension dans leur conception.

⁸ Voir aussi l'examen des problèmes d'attribution dans la section sur les VRAP.

⁹ Si l'EvPP est effectuée dans le contexte d'une EPP, l'EvPP peut profiter du travail accompli dans le cadre de l'EPP et consacrer davantage de ressources à la collecte de données primaires.

14. L'EvPP se concentre aussi sur le rôle du FIDA au regard de la promotion de l'innovation et de la transposition à plus grande échelle. Par exemple, on peut observer que certaines innovations sont facilement transposables à plus grande échelle pour un faible coût (par exemple des pratiques d'élevage simples mais améliorées peuvent être diffusées en présence de financements limités). Dans d'autres cas, la transposition à plus grande échelle peut comporter des risques, comme dans le cas d'une demande statique d'une variété de produit agricole à haut rendement. Une large adoption de cette variété peut être bénéfique pour la sécurité alimentaire, mais peut aussi faire baisser les prix sur le marché et, partant, réduire les recettes des ventes pour de nombreux ménages, à moins qu'il existe d'autres activités, complémentaires, pour le traitement des produits bruts.
15. L'EvPP examine l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, un critère récemment introduit par le FIDA dans sa méthodologie d'évaluation. Elle porte sur l'accent mis sur la problématique hommes-femmes: celle-ci a-t-elle fait l'objet d'une attention pendant la mise en œuvre, avec suivi des indicateurs appropriés? Quels sont les résultats obtenus?
16. Les informations fournies par la VRAP sont souvent suffisantes pour évaluer la performance des partenaires, à savoir le FIDA et le gouvernement. La mission d'EvPP peut offrir des éléments supplémentaires, par exemple sur la réactivité du FIDA, le cas échéant, face à des problèmes de mise en œuvre ou de coordination entre l'unité d'exécution du projet et les administrations locales et centrale (annexe 3.C.8). L'EvPP n'a pas pour mandat d'évaluer la performance des institutions partenaires, car elle ne présente, à ce stade, guère d'intérêt pour le FIDA.
17. Une fois l'analyse achevée, l'EvPP attribue ses propres notes en fonction des critères d'évaluation et les compare aux notes du Département gestion des programmes. Les notes de l'EvPP sont définitives pour ce qui est de l'évaluation. L'EvPP note également la qualité du RAP.
18. L'EvPP formule de brèves conclusions en commentant les principaux résultats de l'évaluation. Elle présente ensuite quelques recommandations clés dans la perspective de projets ultérieurs ou d'autres interventions ayant le même thème ou les mêmes composantes dans une autre région du pays¹⁰.

¹⁰ Les pratiques à cet égard diffèrent d'une banque multilatérale de développement à l'autre, y compris pour les recommandations formulées à l'issue d'EvPP. À la Banque mondiale, il ne s'agit pas de recommandations mais d'"enseignements tirés". À la Banque asiatique de développement, les EvPP se traduisent par des "questions et enseignements" ainsi que des "actions de suivi", bien que ces dernières prennent souvent la forme de directives techniques générales pour une éventuelle intervention future dans le même secteur ou pour une nouvelle phase, en cours, du même projet (les EvPP y sont effectuées au moins trois ans après la clôture des projets).

Définition des critères d'évaluation utilisés par IOE

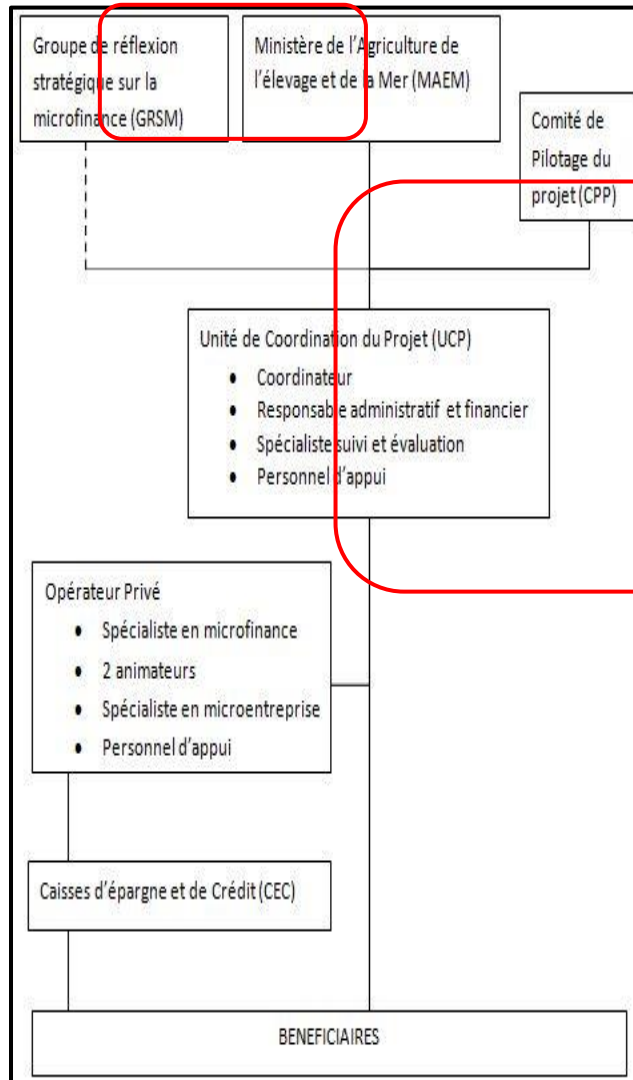
Critères	Définition
Performance du projet	
Pertinence	Mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention de développement coïncident avec les besoins des bénéficiaires et du pays, les priorités du Fonds et les politiques des partenaires et des donateurs. Ces critères comprennent également une évaluation de la cohérence avec laquelle le projet rend à atteindre ses objectifs.
Efficacité	Mesure dans laquelle les objectifs de l'intervention de développement ont été atteints ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative.
Efficience	Mesure de laquelle la conversion des ressources (fonds, compétences, temps, etc.) en résultats est économique.
Impact sur la pauvreté rural^b	Ce critère apprécie les changements intervenus ou devant intervenir dans la vie des populations rurales pauvres (positifs ou négatifs, directs ou indirects, délibérés ou non intentionnels) à la suite des interventions de développement.
Revenus et actifs des ménages	Les revenus des ménages permettent d'évaluer les avantages économiques apportés à un individu ou à un groupe, tandis que les actifs se rapportent à un stock d'éléments ayant une valeur économique.
Capital humain et social et autonomisation	Il s'agit d'évaluer les changements qui caractérisent l'autonomisation des individus, la qualité des organisations et institutions communautaires, et les capacités intellectuelles et collectives des pauvres.
Sécurité alimentaire et productivité agricole	Il s'agit d'évaluer les résultats obtenus sur le plan de la sécurité alimentaire en ce qui concerne la disponibilité et la stabilité de l'accès à l'alimentation, tandis que les changements qui caractérisent la productivité agricole sont mesurés en termes de rendements.
Ressources naturelles, environnement et changement climatique	Il s'agit d'apprécier dans quelle mesure un projet a contribué à la protection ou à la remise en état de ressources naturelles et de l'environnement ou à leur éventuel épuisement. Cette évaluation comprend également une analyse de l'impact des projets en matière d'adaptation aux effets du changement climatique ou d'atténuation de ces effets.
Institutions et politiques	Ce critère a pour objet d'analyser les changements ayant trait à la qualité et aux performances des institutions, des politiques et du cadre réglementaire qui affectent les conditions de vie des pauvres.
Autres critères de performance	
Durabilité	Il s'agit d'apprécier la pérennité probable des avantages nets apportés par une intervention de développement après qu'aura pris fin l'appui financier extérieur. Cette évaluation comprend également une analyse de la probabilité que les résultats obtenus et prévisibles seront maintenus pendant toute la durée du projet en dépit des risques identifiés.
Innovation et reproduction à plus grande échelle.	Mesure dans laquelle les interventions de développement du FIDA ont: i) introduit des approches novatrices de la réduction de la pauvreté rurale ; et ii) ont été ou seront vraisemblable à plus grande échelle par des gouvernements, des donateurs, le secteur privé et d'autres organisations.
Egalité entre les sexes et autonomisation des femmes	Ce critère évalue les efforts déployés pour promouvoir l'égalité entre les sexes et l'émancipation des femmes lors de la conception, la mise en œuvre, la supervision et l'appui à la mise en œuvre, et l'évaluation des projets soutenus par le FIDA.
Résultats globaux du projet	Évaluation générale du projet à la lumière des analyses réalisées sur la base des divers critères d'évaluation susmentionnés.
Performance des partenaires	
IFAD	Contributions apportées par les partenaires à la conception, à l'exécution, au suivi, à la supervision, à l'appui à l'exécution et à l'évaluation des projets et aux rapports. La performance de chaque partenaire doit être évaluée individuellement à la lumière du rôle et des responsabilités qui lui incombent pendant toute la durée du projet.
Gouvernement	

^a Ces définitions sont extraites du *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats* publié par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques ainsi que du Manuel de l'évaluation du FIDA (2009).

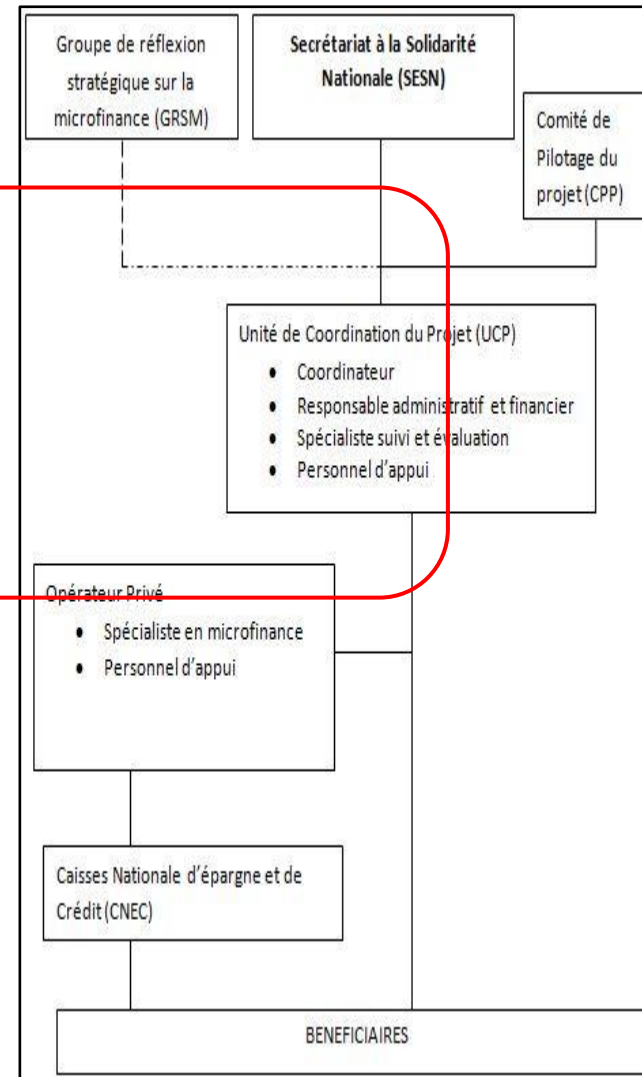
^b Le Manuel de l'évaluation aborde également « l'absence d'intervention ». Il se peut qu'il n'ait pas été prévu, délibérément ou non, d'intervention spécifique concernant l'un ou plusieurs des cinq domaines de l'impact. Cependant, si des changements positifs ou négatifs sont décelés et peuvent être imputés – entièrement ou en partie – au projet, il conviendra d'attribuer une note au domaine d'impact concerné. En revanche, si aucun changement n'est décelé et si aucune intervention n'était prévue, il n'y a pas lieu d'attribuer une note quelconque (ou bien il conviendra d'apposer la mention « sans objet »).

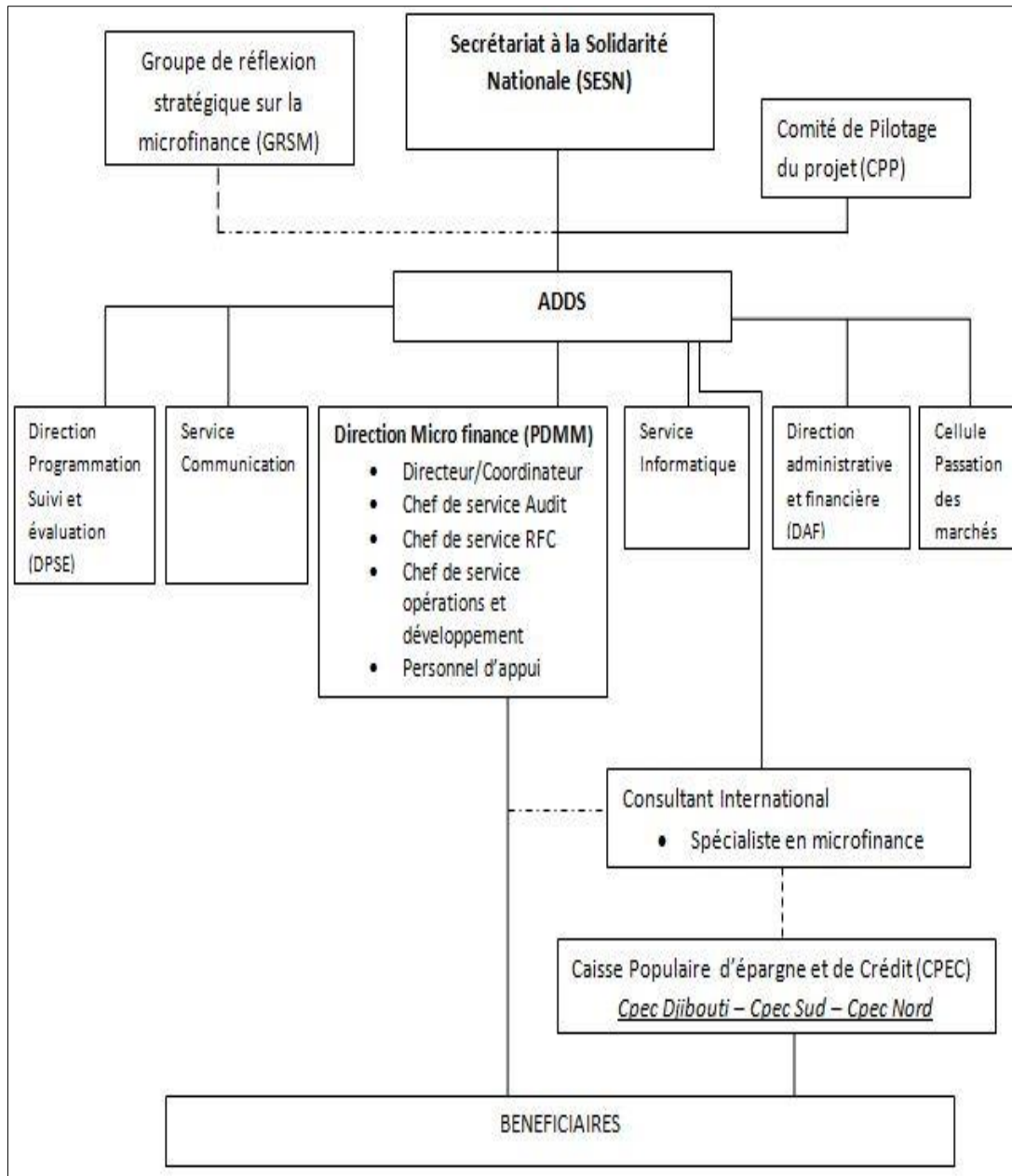
Organigramme du projet

En 2004



En 2008





Analyse coût-bénéfice du PDMM

Tableau 1
Rentabilité et pérennité des CPEC

	CPEC Nord			CPEC Sud			CPEC Djibouti		
	2011	2012	2013 (Juin)	2011	2012	2013 (Juin)	2012	2013	2014
Ratio de charges financières (%)	0,66	0,24	0,08	0,39	0,20	0,11	0,15	0,19	0,12
Marge bénéficiaire (%)	21,95	-14,15	33,82	18,87	-25,63	44,73	-184,22	-131,30	42,01
Autosuffisance opérationnelle (%)	24,36	26,51	41,16	23,42	27,88	41,16	35,18	38,11	46,17
Autosuffisance financière (%)	22,57	24,42	36,06	23,95	27,23	44,45	30,67	29,15	31,64
ROA-Rendement sur actif (%)	-34,05	-28,69	-9,73	-21,62	-19,90	-3,97	-32,89	-22,38	-14,57
Rendement de portefeuille (%)	40,67	23,72	12,24	21,42	22,33	15,37	59,14	24,37	24,55
Nombre d'emprunteurs /agent de crédit	79	190	252	79	190	252	221	62	51
Ratio de charges d'exploitation (%)	166,29	101,09	29,65	91,08	90,35	33,03	180,59	97,02	55,29
Ratio des charges (%) administratives	153,89	28,93	7,32	83,16	26,73	33,03	62,64	27,90	12,70
Coût opérationnel par client (FDJ)	82.620	57.624	17.999	82.620	57.624	17.999	58.494	212.578	177.848
Ratio des charges du personnel (%)	198,26	33,59	20,27	178,76	38,34	20,27	58,98	65,84	34,93

Source: Youmann et Ascodev, 2015.

Tableau 2
Évolution des coûts et des marges brutes du projet (1.000 FDJ).

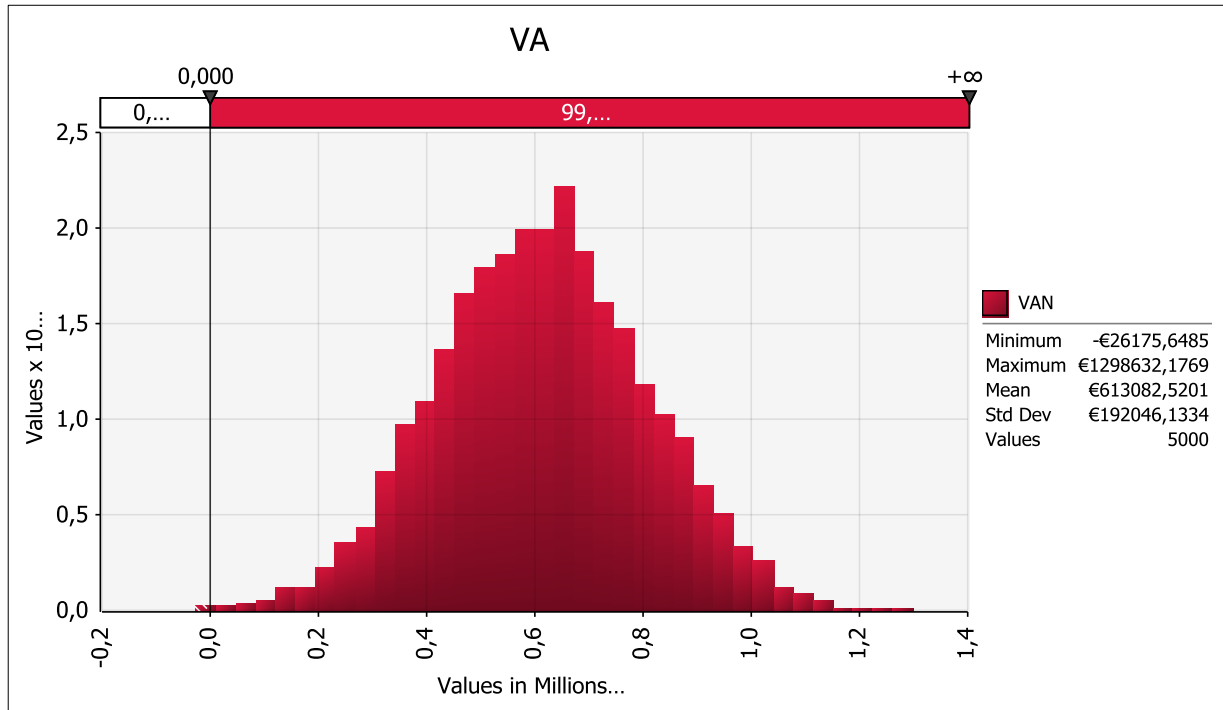
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Investissement et renouvellement	6.865	65.674	101.827	41.115	50.492	109.067	62.302	2.678	4.444	2.848	14.469	7.977	5.415	50.356	9.760
Entretien et fonctionnement	6087	16008	35.676	69.991	25.287	42.920	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619
Marges additionnelles	0	0	0	0	0	-420.172	-374.352	-331.770	-328.250	-3.738.915	3.067.091	3.844.079	-278.327	5.544.029	659.400
Cash-flow courant	-12.952	-81.682	-137.503	-111.106	-75.780	-572.160	-484.273	-382.068	-380.313	-3.789.382	3.005.003	3.788.483	-331.361	5.446.053	653.662
Indice de prix (base 2013)	0,69	0,74	0,85	0,86	0,90	0,95	0,99	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Cash-flow constant (base 2013)	-18.683	-110.300	-162.274	-128.620	-84.029	-602.117	-491.061	-382.068	-380.313	-3.789.382	3.005.003	3.788.483	-331.361	5.446.053	6.536.623

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Investissement et renouvellement	2.848	1.777	3.203	17.785	7.453	4.765	50.525	7.093	3.203	5.094	2.678	17.135	7.622	2.098	50.881
Entretien et fonctionnement	47619	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619	47.619
Marges additionnelles	1.956.698	566.6324	865.1137	2.421.761	8.658.708	8.662.559	2.433.322	8.670.432	6.573.741	2.899.242	0	0	0	0	0
Cash-flow courant	105.222	106.548	105.315	90.876	101.317	104.086	58.386	101.864	105.789	103.924	106.358	91.916	101.440	106.972	58.196
Indice de prix (base 2013)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Cash-flow constant (base 2013)	105.222	106.548	105.315	90.876	101.317	104.086	58.386	101.864	105.789	103.924	106.358	91.916	101.440	106.972	58.196

Source: Estimations de la mission, 2015.

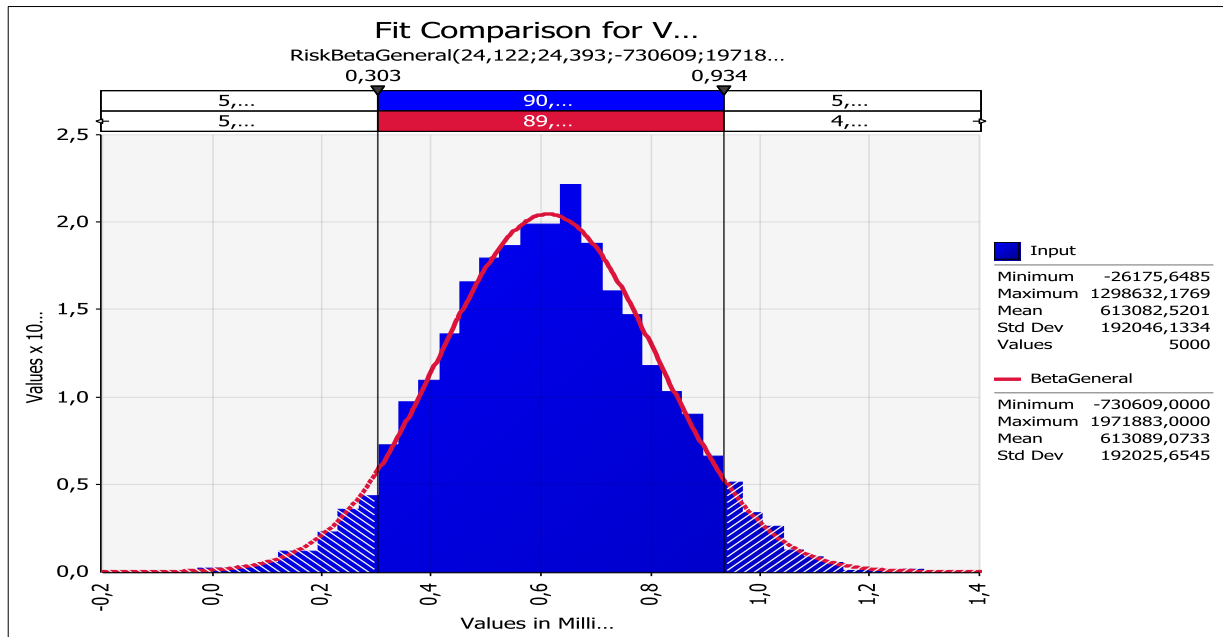
Récapitulatif des résultats de l'analyse de risque avec la simulation de Monte Carlo

Figure 1
Distribution des probabilités de la Valeur actuelle nette (VAN)



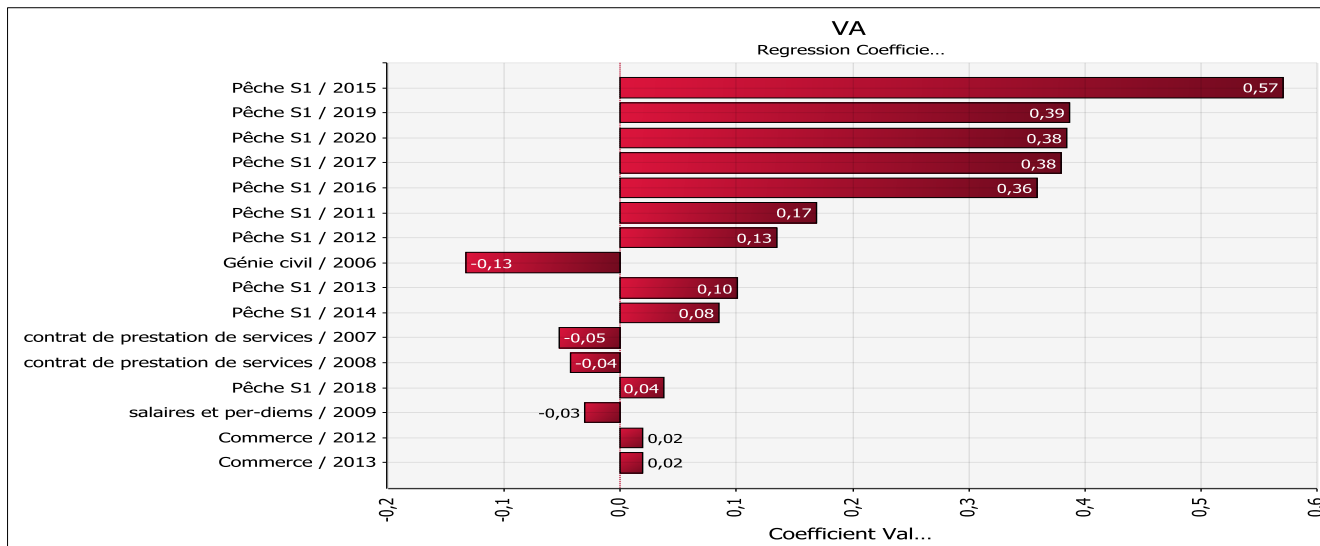
Source: Estimations de la mission, 2015.

Figure 2
Test d'ajustement de la VAN



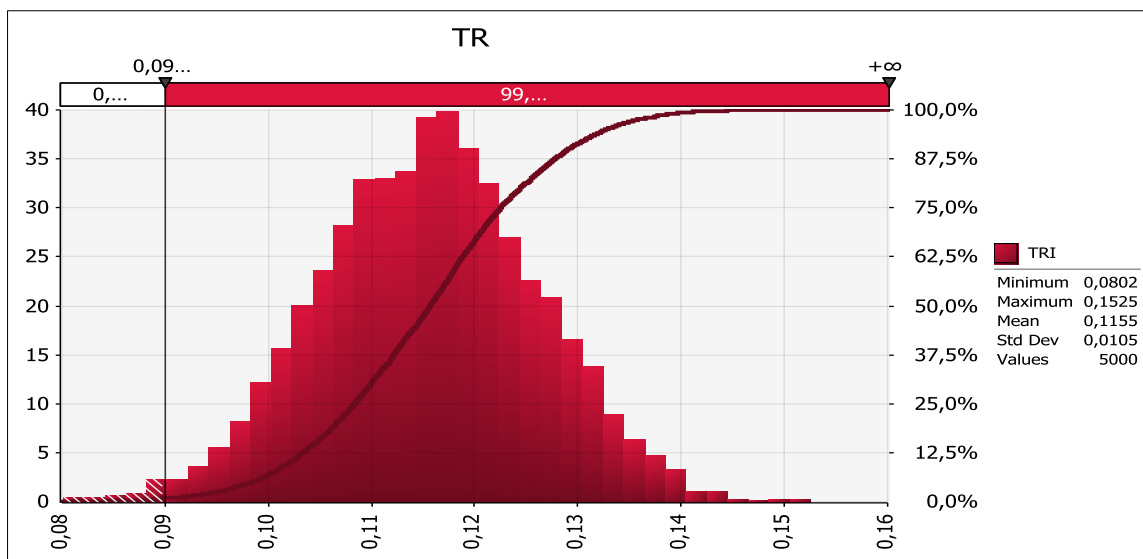
Source: Estimations de la mission, 2015.

Figure 3
Coefficients de régressions de la VAN



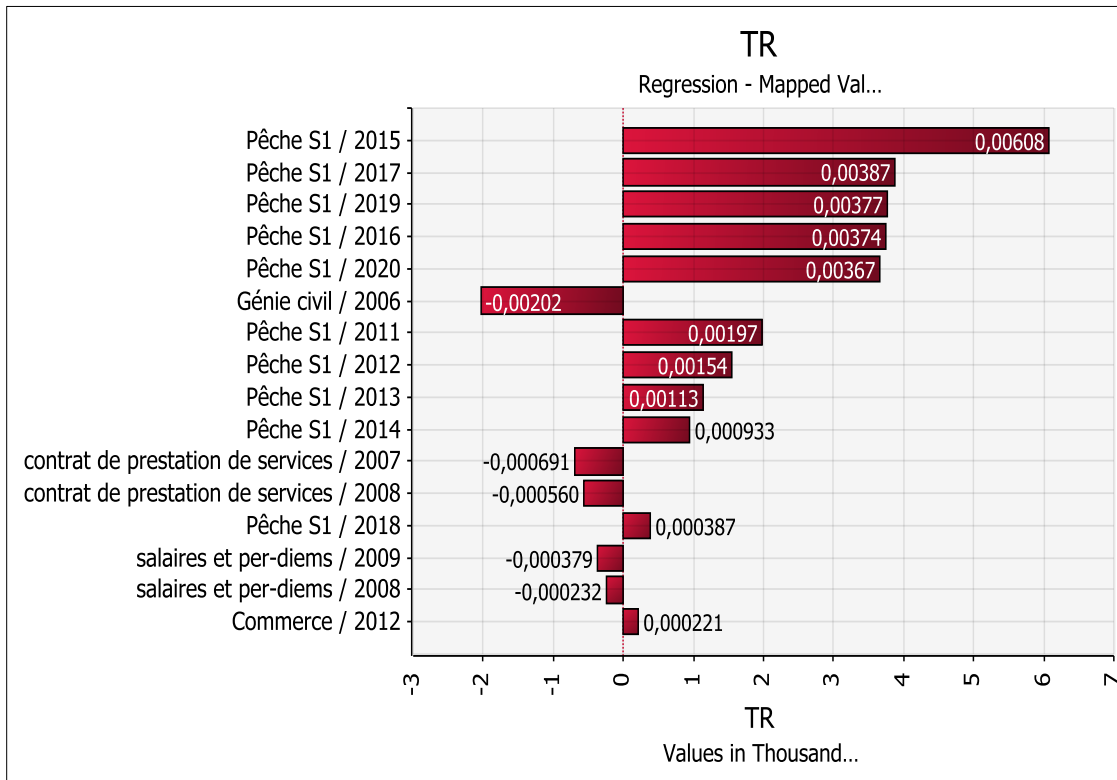
Source: Estimations de la mission, 2015.

Figure 4
Distribution de la probabilité pour le Taux de rentabilité économique (TRE)



Source: Estimations de la mission, 2015.

Figure 5
Coefficient de régression du TRE en analyse probabiliste



Source: Estimations de la mission, 2015.

Liste des personnes clés rencontrées

Gouvernement

- Mme Zahra Youssouf KAYAD, State Secretary, State Secretariat for National Solidarity
- Mme Hasna Houmed Bilil (membre du parlement Djiboutien-région d'Obock et du parlement Panafricain, et présidente de la CPEC du Nord) and M..Oumma Abdallah Mohamed (membre du parlement Djiboutien--région de Tadjourah)
- M. Malik GARAD, Governor ad interim, Central Bank of Djibouti
- M. Mahdi Mohamed DJAMA, General Director of the Djiboutian Agency for Social Development
- M. Abdallah HOUMEID, Director of Microfinance, Djiboutian Agency for Social Development
- Mme Khadra OMAR, Chief of Service of Microfinance promotion, Djiboutian Agency for Social Development
- M. Abdallah HOUMEID, Director of Microfinance, Djiboutian Agency for Social Development
- Mme Chafika Ahmed ABDALLAH, Director of the Programming and M&E, Djiboutian Agency for Social Development
- M. Ismael Hassan TOUKALEH, M&E Division, State Secretariat for National Solidarity
- Mme Zeinab Ahmed HOUSSEIN, Chief of Service, State Secretariat for National Solidarity and focal point to IOE mission
- M. Mohamed ROBERT, Supervisor of CPEC of Djibouti-city
- Focus groups with governance and management bodies as well as beneficiaries of CPEC of Dikhil
- Focus groups with governance and management bodies as well as beneficiaries of CPEC of Ali Sabieh
- Focus groups with governance and management bodies as well as beneficiaries of CPEC of Obock
- Focus groups with governance and management bodies as well as beneficiaries of CPEC of Tadjourah
- Mme Fadoumo Said, Internal auditor, Audit and Control Service, Djiboutian Agency for Social Development
- Focus groups with management bodies and beneficiaries of CPEC of Damerjog
- Focus groups with management bodies and beneficiaries of CPEC of Djibouti-city
- Mme Oubah DOUALEH, Chief of Accounting Service and Projects Management, Financial service, Djiboutian Agency for Social (and former accountant of the MMDP)
- M. Farah ABDELLAH, Accounting Officer, Financial service, Djiboutian Agency for Social Development
- M. Djama DOUALEH, IFAD focal point
- M. Hassan ALI, Program Specialist, PNUD
- M. Abderrahmane Hassan Ali, chef de service des opérations et développement, Direction de la microfinance- ADDS

Liste des groupes de discussion et entretiens individuels réalisés

Dikhil

M. Khadra Omar, Chef de service, Direction de la microfinance/ADDS
Mme Fatouma Ibrahim, Agent de crédit et d'épargne CPEC du Sud/Dikhil
Mme Fatouma Mohamed, Caissière CPEC du Sud/Dikhil
M. Mohamed Abakar, Responsable du point de service de Dikhil
M. Mahad Housseine, Président du Conseil d'administration - CPEC du Sud/Dikhil
M. Houmed Ibrahim, Vice-président du comité de surveillance- CPEC du Sud/Dikhil
Mme Aicha Mohamed Itli, Vice-président du Conseil d'administration- CPEC du Sud/Dikhil
Mme Aicha Chire, comité de crédit- CPEC du Sud/Dikhil
M. Moussa Gota, Vice-président du comité de surveillance- CPEC du Sud/Dikhil
Mme Fatouma Housseine Omar, CPEC du Sud/Dikhil
M. Kadra Boulhane Rouh
Mme Soubago Ibrahim Farah
M. Mainoun Houssein Ali
M. Zabiba Abakar Isnan
Mme Aicha Chinah Rais
M. Loula Omar Sougheh
Mme Aicha Ithas

Ali Sabieh

M. Madine Hassan Atteyeh, Vice-président du Comité de crédit
M. Fetouma Aden Ali, Membre du Comité de crédit
M. Amina Idriss Ismael, Présidente du conseil d'administration
M. Ahmed Hassan Ibrahim, Secrétaire général du Conseil d'administration de la CPEC d'Ali Sabieh
M. Moustapha Housseine Mohamed, Vice-président du conseil de surveillance
M. Saida Moumin Ali, Conseil d'administration
M. Redwane Alen Ainan, Gérant de la caisse d'Ali Sabieh
M. Abdouerrahman Osman Abdillahi, Agent de crédit
Mme Anisa Hassan, Caissière

Tadjourah

Meeting avec les organes statutaires (Conseil d'administration, conseil de crédit, conseil de surveillance)

M. Mohamed Moussa Ali, SG du Conseil d'administration
M. Oumma Mohamed Obakar, Comité de surveillance
M. Houssein Hamadou Maohamed, Coordinateur entre comités du Conseil d'administration, Poste décidé par les membres du Conseil d'administration
M. Ahmed Mohamed Idriss, Comité de crédit

M. Djoundou Omar Abdallah, Comité de surveillance, Ancien membre du Conseil d'administration-enseignant

M. Adbara Aramis Ali, Président du Comité de surveillance, fonctionnaire

M. Abdallah Youssef, Membre du Comité de crédit

Nom des bénéficiaires d'Ali Sabieh

Mouna Ahmed Aden	membre
Roun Abdillahi Myad	"
Hawaya Djama	"
Madina Hassan Atteyeh	"
Fatouma Aden Ali	"
Deha Bachir Gougah	"
Saisda Mounim Ali	"
Fatouma Awled Amoud	"
Zahra Hasan Tirguit	"
Hawa Ali Nour	"
Haweya Azame Litireh	"
Habiba Omar Oda	"
Rouss Zoubleh Werjeh	"
Mariam Roubleh Aman	"
Kaltoum Moussa Farah	"
Mako Ahmed Ermi	"
Loula Abid	"
Amina Idrissi Ismail	"
Ahmed Hassan Ibrahim	"
Zahra Said Dalich	"
Djina Robleh Awaleb	"
Moustafa Houcein Mohamedi	"
Saada Asri Taj	"
Ahmed Mohamed Ibrahim	"

Nom des dirigeants et des bénéficiaires de la CPEC d'Obock

Amina Mohamed Ali	Membre du Conseil d'administration
Mohamed Houmeid Ismail	Président du comité de crédit
Aicha Omar Mohamed	Membre du Conseil de surveillance
Saida Abdou	Chef de centre de relais
Mariam Ali Haroun	Membre organes élus
Zeineb Ahmed Ali	Membre du Conseil d'administration
Hassan Hansalé	Membre
Hawa Gass	"

Khadija Ahmed Abdallah	Chef de centre de relais
Khadija Houssein Ahmed	Membre du Conseil d'administration
Amina Mohamed Ali	"
Aicha Omar	"
Naima Elmi	Chef de centre de relais
Khadija Ali Omar	Membre CPEC Nord
Madina Bawa	"
Madina Djamaa'	"
Dahbou Yahé	"
Aicha Farah Gouled	"
Mariam Mohamed Youssef	"
Madina kora	"
Dida kamil Ouda	"

Nom des bénéficiaires Tadjourah

Kaltoum Barkat Ali	Membre CPEC Nord
Aicha Houmed Kamil	"
Madina Daoud Ambada	"
Fatouma Ismael Mohamed	"
Aicha Mohamed Aden	"
Hemada Hamda Ikrame	"
Assia Mohamed Ali	"
Zeineb Mohamed Ali	"
Kadra Ken Mohamed	"
Hasna Daoued Chelon	"
Kadira Ibrahim Ali	"
Masso Hamad Mohamed	"
Maryam Ahmed Mohamed	"
Khadija Mohamed Ali	"
Momina Houmed Otban	"
Khadija Hassan Ali	"
Sitena Ali Mohamed	"
Amina Hallatou Detta	"
Ali Houmad Mohammadi	"

Bénéficiaires de la CPEC Djibouti- Conseil de surveillance de Damerjoug

Aodan Mohamoud Chirdon	commerçante
Houssein Ali	vendeur des pièces électriques
Robleh Meraneh	"

Samatar Guicdi Aden	vendeur de vêtements pour hommes
Moussa Eguel	"
Habad Dousieh	"
Koran Robleh Bileh	vendeuse de tissus
Khadija Mohamed	vendeuse de vêtements pour hommes
Mardiya Omar	vendeuse de café
Fatouma Ahmed Gouled	vendeuse de vêtements pour femmes
Kadra Ahmed Elim	"
Hawa Heesi	commerçante
Fatouma Abdi	commerçante
Amina Abdillahi	commerçante
Moumina Abdallah	vendeuse de vêtements
Maleiko Bo	"
Habiba Omar	"
Aicha Abdallah	"
Nima Drieh	"
Mariam Ahmed	"
Hasna Hassan	"

Bibliographie

- Agence Djiboutienne de Développement Social (ADDS), 2010, Etude sur l'évolution de la situation socioéconomique des bénéficiaires de crédits des agences de microfinance Caisse populaire d'épargne et de crédit et Caisse Nationale d'épargne et de crédit de Djibouti, janvier.
- _____, Rapport d'analyse: Enquête de référence des programmes de micro-crédit des Régions de l'intérieur de Djibouti, juin.
- _____, 2014, Rapport d'activités annuel de l'ADDS.
- _____, 2010, Étude impact microfinance, janvier.
- _____, 2013, Rapport d'achèvement du PDMM: atelier des parties prenantes, 26 septembre.
- _____, 2013, Étude sur l'impact de PDMM. DjibSTEP RC. Rapport final, septembre.
- Caisse populaire d'épargne et de crédit de Djibouti, du Nord et du Sud, 2015, Rapports financiers et opérationnels générés par le SAF_ 2011-2015.
- _____, 2015, Rapports d'activités des CPEC, mars.
- Caisse populaire d'épargne et de crédit du Nord, 2013, Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la Caisse d'Épargne et de Crédit du Nord, décembre https://www.lamicrofinance.org/files/33583_file_participation_investisseurs_gouvernance_microfinance.pdf.
- Fonds international de développement agricole (FIDA). 2002, Rapport et recommandation du Président, décembre.
- _____, 2002, Projet de Développement de la Microfinance et Microentreprise (PDMM), Rapport d'évaluation, octobre.
- _____, 2003, PDMM Accord du prêt No. 603 DJ.
- _____, 2009, PDMM Rapport de Mission de Supervision, décembre.
- _____, 2010, PDMM Rapport de Mission de Supervision, octobre.
- _____, 2011, PDMM Rapport de Mission de Supervision, septembre-octobre.
- _____, 2012, PDMM Rapport de Mission de Supervision, mai.
- _____, 2009, PDMM Rapport de Mission de Revue à mi-parcours, mars.
- _____, 2014, PDMM Historic transaction report, décembre.
- _____, 2009, Manuel d'évaluation. Méthodologie et processus, avril.
- _____, 2013, Programme d'appui à la Réduction de la Vulnérabilité dans les zones de Pêches côtières (PRAREV-PÊCHE), Division Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe, avril.
- _____, 2009, *How to perform economic and financial analysis on rural finance projects, Division des politiques et du conseil technique.*
- _____, 2009, *IFAD's Rural Finance Policy. Évaluation au niveau de l'institution*, septembre.
- Youmann et Ascoddev, 2015, Rapports du diagnostic de la Caisse populaire d'épargne et de crédit (CPEC) de Djibouti, du Nord et du Sud. ADDS, décembre.



Fonds international de développement agricole
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie
Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 5043463
Courriel: ifad@ifad.org
www.ifad.org
www.ruralpovertyportal.org
e ifad-un.blogspot.com
i instagram.com/ifadnews
f www.facebook.com/ifad
t www.twitter.com/ifadnews
www.youtube.com/user/ifadTV



Imprimé à
l'imprimerie du FIDA