

**GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT**



**OUGANDA**

**PROJET DE REDUCTION DE LA PAUVRETE**

**Rapport d'évaluation de performance de programme  
(REPP)**

**DEPARTEMENT DE L'EVALUATION DES OPERATIONS  
(OPEV)**

**14 juin 2001**

## TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Sigles et Abréviations	i
Notations	ii
Préface	iii
Données de base du projet	iv
Résumé de l'évaluation	vii
1. LE PROJET	1
1.1 Contexte du pays	1
1.2 Formulation du projet	2
1.3 Objectifs et envergure lors de l'évaluation (Cadre logique)	3
1.4 Plan de financement	5
2. EVALUATION	5
2.1 Approche et méthode d'évaluation	5
3. PERFORMANCE D'EXECUTION	7
3.1 Entrée en vigueur, démarrage et exécution du prêt (Respect des conditions du prêt, acquisition des biens et services, modification de l'envergure du projet)	7
3.2 Respect des coûts du projet, des plans de décaissement et de financement	8
3.3 Gestion du projet, système d'information, suivi et évaluation	8
4. EVALUATION DE PERFORMANCE ET NOTATION	11
4.1 Pertinence des objectifs et évaluation de la qualité à l'entrée	11
4.2 Réalisation des objectifs et résultats ("Efficacité")	12
4.3 Résultats	18
4.4 Impact sur le développement institutionnel	19
4.5 Durabilité du PRP et des microprojets	20
4.6 Indicateurs de performance globale	22
4.7 Performance de l'Emprunteur	23
4.8 Performance du Groupe de la Banque	24
4.9 Principaux facteurs affectant la performance et les résultats de l'exécution	25
5. CONCLUSIONS, LECONS ET RECOMMANDATIONS	26
5.1 Conclusions	26
5.2 Leçons tirées	27
5.3 Recommandations	29
5.4 Plan d'action	39

## LISTE DES ANNEXES

### No. de Pages

1. Notation de l'évaluation de performance	4
2. Matrice rétrospective du cadre logique	4
3. Facteurs affectant la performance et les résultats de l'exécution	2
4. Matrice des recommandations et des actions de suivi	2

---

Le présent rapport d'évaluation de performance de projet a été préparé M. N. SANGBE, Agro-économiste et M. A. Latigo, Consultant, suite à la mission entreprise en Ouganda en juillet 2000. Des contributions ont été reçues de OCOD, OESU et OCDE. Pour tout renseignement concernant le présent rapport, veuillez vous adresser à M. N. SANGBE, poste 4554 ou M. G.M.B KARIISA, Directeur, OPEV, poste 4052.

## **SIGLES ET ABBREVIATIONS**

AMFIU	:	Association des Institutions de financement des micro-entreprises d'Ouganda
ARMI	:	Association des Institutions de microfinance rurale
BAD	:	Banque africaine de développement
BOU	:	Bank of Uganda
CAP	:	Programme d'action communautaire
CMF	:	Centre pour la microfinance
DPO	:	Chargé de projet de district
EIE	:	Etude d'impact environnemental
FAD	:	Fond africain de développement
GOU	:	Gouvernement ougandais
IGSU	:	Unité d'appui à la formation de revenu
MFPEP	:	Ministère des finances, de la planification et du développement économique
MSC	:	Centre d'appui à la microfinance
NPEAP	:	Plan d'action national d'éradication de la pauvreté
NPSC	:	Comité directeur national du projet
NRM	:	Mouvement de résistance nationale
OBC	:	Organisation à base communautaire
ONG	:	Organisation non gouvernementale
PASPSCAD	:	Programme de réduction de la pauvreté et d'ajustement social
PDSP	:	Programme de développement du secteur privé
PIB	:	Produit intérieur brut
PPF	:	Mécanisme de financement de la préparation des projets
PRP	:	Projet de réduction de la pauvreté
REPP	:	Rapport d'évaluation de performance de projet
SIG	:	Système informatique de gestion
TREI	:	Taux de rentabilité économique interne
TRFI	:	Taux de rentabilité financière interne
UC	:	Unité de compte
UCB	:	Uganda Commercial Bank
UE	:	Union européenne
USAID	:	Agence de développement international des Etats-Unis

**POIDS ET MESURES**  
Système métrique

**NOTATIONS**

Critère d'évaluation	RAP		REPP	
Pertinence	3	Satisfaisante		Satisfaisante
“Efficacité”	3	Satisfaisante		Satisfaisante
Résultats	3	Satisfaisants		Satisfaisants
Impact sur le Développement institutionnel	3	Satisfaisant		Satisfaisant
Durabilité	3	Satisfaisante		Satisfaisante
Indicateur de performance Globale		Non disponible		Satisfaisant
Performance de l'emprunteur	3	Satisfaisante		Satisfaisante
Performance de la Banque	3	Satisfaisante		Satisfaisante

## **PREFACE**

1. Depuis de nombreuses années, le Groupe de la Banque et ses pays membres régionaux (PMR) ont inscrit la réduction de la pauvreté parmi leurs objectifs prioritaires et considèrent le microfinancement comme un moyen important de parvenir à ce but. Le projet de réduction de la pauvreté (PRP) était le premier de ce type à être financé par le FAD en Ouganda et aussi le premier de cette nature dans les opérations du Groupe de la Banque. Le projet se singularisait par le fait qu'il était l'un de la première génération des projets financés par le FAD à s'appuyer fortement sur les organisations non gouvernementales (ONG) pour la fourniture de services financiers aux pauvres des zones cibles, en adoptant une approche participative qui implique la participation des bénéficiaires à tous les stades de développement des microprojets. Le présent rapport d'évaluation de performance de projet (REPP) est également la première évaluation rétrospective d'un projet de réduction de la pauvreté de cette nature. Le rapport d'achèvement de projet (RAP) a été préparé en octobre 1999 par les experts de la Banque, mais il ne contenait ni l'analyse indépendante des résultats des activités de la Banque et de l'efficacité de l'exécution du projet, ni la mesure de son impact sur les bénéficiaires en vue d'en évaluer la durabilité. Le présent REPP se veut donc une analyse indépendante et complémentaire du RAP, permettant de tirer des leçons en vue d'améliorer les opérations de microfinancement de la Banque.

2. L'objet du projet était de contribuer à la réduction de la pauvreté, tandis que son objectif visait l'amélioration de l'accès des pauvres, notamment des femmes, aux actifs productifs (terre et crédit). Les moyens envisagés à cet effet comprenaient la mise en place de systèmes de crédit pour le financement des microprojets; la fourniture de services de formation et d'encadrement aux collectivités locales; et un soutien institutionnel (conseiller technique recruté pour une longue période, consultants recrutés pour de courtes périodes et formation). Pour financer ces activités, le Groupe de la Banque a fourni au gouvernement ougandais (GOU) un total de 9,21 millions d'UC. Le projet a atteint ses objectifs. Les pauvres en Ouganda, dont la majorité sont des femmes, ont maintenant accès en plus grand nombre aux services de microfinancement, réduisant considérablement la disparité entre les sexes en terme d'accès au crédit et aux services non financiers. Grâce au projet aussi, l'épargne des ménages, les revenus et la consommation des populations se sont accrus, les enfants bénéficient d'une meilleure éducation, l'exclusion sociale s'est réduite et la sécurité générale s'est renforcée. Ces résultats sont allés de pair avec l'établissement d'une institution autonome de microfinancement en Ouganda et le développement d'un cadre de réglementation et de politique de microfinancement qui est en cours d'élaboration sous forme de disposition législative pour réglementer l'administration et la fourniture de services de microfinancement par les institutions pertinentes du pays.

3. Tout en consignait les résultats obtenus par le projet, le rapport tente également de faire ressortir les domaines dans lesquels des efforts supplémentaires s'imposent. A cet égard, le Groupe de la Banque et le gouvernement doivent veiller tout particulièrement à l'amélioration de la qualité à l'entrée des projets, de l'analyse institutionnelle, de la gestion financière, du renforcement des ONG (organismes intermédiaires) et à la supervision des futurs projets. Dans une certaine mesure, le Groupe de la Banque, en tant qu'institution de financement du développement, met en oeuvre une autre réforme de sa stratégie de développement économique en renforçant l'autonomie des pauvres, notamment des femmes dans les zones rurales grâce à l'amélioration de leur accès aux services de microfinancement.

## DONNEES DE BASE DU PROJET

### Données préliminaires

Pays : Ouganda  
 Projet : Projet de réduction de la pauvreté (PRP)  
 Numéro du prêt : F/UGA/PVA/93/94  
 Emprunteur : Gouvernement ougandais  
 Bénéficiaire et : Primature  
 Organe d'exécution

#### A. Données de base du prêt

Demande du prêt (1er mars 1993)  
 Montant (millions d'UC) 9,21  
 Taux d'intérêt 0,00  
 Commission statutaire  
 Commission d'engagement 0,75%  
 (sur la fraction non décaissée du prêt)  
 Durée du remboursement 40 ans  
 Différé d'amortissement 10 ans  
 Date de négociation du prêt 22-24 juillet 1993  
 Date d'approbation du prêt 31 août 1993  
 Date de signature du prêt 8 octobre 1993  
 Date d'entrée en vigueur du prêt 20 juin 1994

#### B. Données du projet

	<u>Prévisions</u>	<u>Réels</u>
<u>Coût total</u>	10,22	10,22
Equivalents millions d'UC	6,85	6,03
Equivalents millions monnaie locale	3,37	4,19

#### Plan de financement (équivalents millions d'UC)

Source	PREVISIONS				R		Réel	
	Devises	M.L	TOTAL	%	Devises	Monnaie locale	TOTAL	%
<b>FAD</b>	6,85	3,37	9,21	90	6,03	3,17	9,21	0
<b>GOU</b>	0	1,01	1,01	10	0	1,02	1,01	0
<b>Total</b>	6,85	3,37	10,22	100	6,03	4,19	10,22	100

	<u>Prévisions</u>	<u>Réels</u>
Date de préparation du projet	mars 1993	1 mars 1993
Date d'évaluation du projet	19-30 avril 1993	avril 1993
Date limite du premier décaissement	N/D	2 août 1994
Date effective du premier décaissement	Novembre 1993	2 août 1994
Date limite du dernier décaissement	N/D	31 décembre 1998

### C. Indicateurs de performance en matière de mise en œuvre

Dépassement de coût (%)	aucun
Retard par rapport au calendrier	13 mois (27 %)
Dérapage de l'entrée en vigueur	27 %
Dérapage de la date d'achèvement	25 %
Dérapage du dernier décaissement	19 %
Nombre de prolongation du dernier décaissement	Néant

### Etat d'avancement du projet:

achevé

Liste des indicateurs vérifiables et niveau de réalisation:

Districts cibles	22	26
Total des bénéficiaires	26000	25877
Femmes bénéficiaires (%)	60	62
Allocation de crédit (%)	77	72

### D. Missions

No.	Types de Missions	Nombre de missions	Date	Nombre de Personnes	Jours/homme
1	Identification	N/D	N/D	N/D	N/D
2	Préparation	N/D	mars 1993	N/D	N/D
3	Evaluation	1	19-30 avril 1993	4	
4	Post-approbation				
5	Supervision	4	14 – 24 nov. 1994 05 – 21 nov. 1995 11 – 13 mar. 1996 23 fév – 08 mar. 1998	3 2 5 4	10 16 3 14
6	Examen à mi-parcours	1	juin 1997	4	14
7	Achèvement	1	mai 1999	2	14
	Evaluation rétrospective	1	16 juillet – 12 août 2000	2	20

**E. Décaissement (Millions d'UC)**

Décaissements annuels Équivalent milliers d'UC)			
Exercice	Prévisions	Révisées	Réels
1994/95	2,68	2,59	0,89
1995/96	2,58	2,49	1,07
1996/97	2,48	2,39	2,39
1997/98	2,28	2,20	4,84
Total	10,02	9,68	9,20

## **RESUME DE L'EVALUATION**

1. Le présent rapport d'évaluation de performance de projet (REPP) examine le projet de réduction de la pauvreté (PRP) en Ouganda, dont le rapport d'achèvement (RAP) a été préparé en 1999 par les experts de la Banque. Cependant, le RAP ne présente ni l'évaluation indépendante des résultats des activités de la Banque et de l'efficacité de l'exécution du projet, ni la mesure de son impact sur les bénéficiaires en vue d'en évaluer la durabilité. Il n'analyse pas non plus en profondeur certains aspects liés à la qualité du projet et ne contient pas d'analyse quantitative des indicateurs socio-économiques. Le présent REPP se veut donc une analyse indépendante et complémentaire du RAP, permettant de tirer des leçons en vue d'améliorer les opérations de microfinancement de la Banque.

2. En 1993, époque de l'évaluation du projet, 96 % de la population ougandaise vivait dans les zones rurales, 52,2 % de la population totale vivait au-dessous du seuil de pauvreté et moins de 1 % de la population démunie avait accès aux services financiers institutionnels. Le projet répondait donc à la nécessité de réduire la pauvreté grâce à la valorisation des ressources humaines et au développement institutionnel pour permettre aux pauvres, notamment les femmes dans les zones rurales, d'avoir effectivement accès aux services financiers du secteur structuré et d'en tirer profit. Pour assurer la viabilité du projet, un taux d'intérêt du marché de 22% a été appliqué au microcrédit et à l'épargne, et on a créé un environnement suffisamment flexible pour attirer un large éventail d'organismes intermédiaires (OI) en vue de la fourniture des services de microfinancement dans les zones rurales. Pour atteindre les objectifs visés, on avait prévu d'entreprendre les activités suivantes : (i) mise en place de mécanismes de crédit pour financer des activités génératrices de revenu; (ii) formation et services de vulgarisation en faveur des communautés locales ; et (iii) soutien institutionnel ( mise à disposition d'un conseiller technique recruté pour une longue période, de consultants recrutés pour de courtes périodes et formation ). Pour financer ces activités, le Groupe de la Banque a fourni au gouvernement ougandais une somme totale de 9,21 millions d'UC. Le prêt a été approuvé en août 1993 et est entré en vigueur le 13 juin 1994. L'emprunteur du prêt était le Ministère des finances, de la planification et du développement économique ( MFPED).

3. Globalement, on a trouvé des points forts et des insuffisances dans la conception et la mise en œuvre du projet. Le prêt du Groupe de la Banque a effectivement servi à financer la mise en œuvre du PRP, dont la conception et l'élaboration, selon l'approche participative partant de la base, s'inscrivaient dans le plan d'action national pour l'éradication de la pauvreté en Ouganda ( NPEAP) et la stratégie d'aide de la Banque pour une croissance équitable et durable et la réduction de la pauvreté.

4. Sans doute le projet a-t-il atteint l'objectif de réduction de la pauvreté que lui avaient assigné les pouvoirs publics, l'Ouganda n'en reste pas moins un pays très pauvre puisque environ 44 % de la population totale vit encore au-dessous du seuil de pauvreté. Il en est ainsi parce que nonobstant l'expansion des services de microfinancement, leur pénétration parmi les pauvres reste encore limitée à l'échelon national. Actuellement, 1,5 % seulement de la population ougandaise pauvre a accès aux services financiers formels. La réduction de la pauvreté nécessite l'accès permanent à une large gamme de services financiers et non financiers et non pas l'accès ponctuel au crédit. Il n'en reste pas moins que la contribution du PRP au niveau des ménages individuels n'est pas négligeable.

5. On peut également mettre à l'actif du projet la valorisation des ressources humaines et le développement institutionnel, l'accès accru des pauvres, notamment les femmes au crédit,

la formation et l'intermédiation sociale en faveur des groupes cibles et la fourniture d'un soutien institutionnel. Plus de 25000 personnes démunies en Ouganda ont eu accès aux services de microfinancement, notamment l'intermédiation financière et sociale, atteignant ainsi l'objectif fixé lors de l'évaluation. Sur ces chiffres, 62 % ou 15500 bénéficiaires sont des femmes, réduisant considérablement la disparité entre les sexes du point de vue de l'accès au crédit et aux services non financiers et renforçant l'autonomie des femmes.

6. La plupart des prévisions concernant les objectifs physiques (réalisations) ont été également réalisées de manière satisfaisante. Lors de l'évaluation, on avait prévu de financer plus de 26000 microprojets dans la production végétale, l'élevage et la pêche, le commerce, et la petite industrie. Cet objectif a été atteint et un total de 26636 microprojets ont été financés comme suit : 35,4 % dans la production végétale; 26,1 % dans l'élevage et la pêche; 27,4 % dans le commerce; 6,9 % dans la petite industrie; et 4,1 % dans d'autres activités. L'agriculture a été le principal bénéficiaire du crédit, réduisant à néant le mythe selon lequel ce secteur n'est pas intéressant pour la microfinance. Qui plus est, les renseignements fournis par les rapports relatifs au PRP, les clients rencontrés sur le terrain de la préparation du REPP et d'autres missions de la Banque indiquent une croissance générale de la production végétale, de la production laitière et de la production avicole. Le projet est également à l'origine de la hausse de l'épargne des ménages, de l'augmentation des revenus et de la consommation des populations, de l'amélioration de l'éducation des enfants et du renforcement de la cohésion sociale.

7. Peut-être faut-il voir dans l'établissement en Ouganda d'une institution autonome de microfinancement l'un des résultats les plus importants du projet et l'une des premières institutions de cette nature financée par le Groupe de la Banque en Afrique. Le projet a également donné lieu au développement d'un cadre de réglementation et de politique de microfinancement, qui est en cours d'élaboration sous forme de disposition législative pour réglementer l'administration et la fourniture de services de microfinancement par les institutions pertinentes du pays. Le développement d'institutions de microfinancement en Ouganda a déclenché une dynamique de changement caractérisée par le passage d'activités dépendant essentiellement des subventions publiques à des activités susceptibles de déboucher sur des affaires viables. Selon toute probabilité, plus que la réduction de la pauvreté à l'échelon national, qui est un objectif nécessitant un engagement durable, l'accès élargi aux services de microfinancement et le développement d'une institution de microfinancement sont les réalisations primordiales du PRP et la manifestation concrète de son succès. L'établissement d'un système de prestation de services de microfinancement, appliquant des taux d'intérêt du marché et affichant des taux élevés de remboursement, comparables aux normes internationalement admises, vaut aujourd'hui au PRP le respect de ses homologues et des bailleurs de fonds.

8. L'analyse de durabilité basée sur la valeur technique, l'engagement de l'emprunteur, le soutien socio-politique, la viabilité économique et l'efficacité organisationnelle fait apparaître que les résultats du projet s'inscriront vraisemblablement dans la durée. Cependant, on ne doit pas perdre de vue le fait que la viabilité et la durabilité financières des institutions de microfinancement relèvent d'un engagement à long terme, qui nécessite 5 à 10 ans d'investissement. Le projet de réduction de la pauvreté (PRP) a été bâti autour de solides principes de nature à assurer sa viabilité. Son taux élevé de recouvrement du prêt, dépassant généralement 92 %, et son taux de prêt aux conditions commerciales de 22 % sont l'indication de l'utilisation efficace des ressources du projet et augurent bien de sa viabilité. La deuxième phase du projet, qui sera également axée sur le microfinancement rural, n'aura pas, selon les

prévisions, d'incidence notable sur le budget public en termes de charges récurrentes. Cela, parce que la majeure partie des ressources du projet sera rétrocedée à des microprojets viables et durables, en faisant appel aux meilleures pratiques internationalement admises en matière de microfinancement. Ces microprojets seront financés par des institutions de microfinancement (IMF) autonomes et viables et gérés par des entrepreneurs qui prendront en charge la totalité des frais d'exploitation et de fonctionnement. Le renforcement des capacités des institutions de microfinancement sera au cœur des activités du projet et se traduira par le retrait de tous les districts du Centre de soutien aux activités de microfinancement(MSC). Par ailleurs, le Projet de soutien au microfinancement rural (RMSP) fonctionnera comme un organisme autonome géré selon les meilleures pratiques. Il sera déficitaire pendant les trois premières années en raison des dépenses considérables encourues au titre du développement institutionnel, de l'assistance technique et des frais de fonctionnement, et entrera ensuite dans la phase de viabilité. Le déficit sera financé par l'actif du bilan (dotation budgétaire plus réemploi des fonds du PRP). De cette façon, le RMSP touchera un plus grand nombre de clients, avec à la clef des gains plus substantiels de revenu en intérêts et, avec le barème des droits en place, des revenus additionnels seront probablement engrangés pour couvrir les frais de fonctionnement et, donc accélérer l'autonomie financière et la viabilité du projet durant les 5 prochaines années et au-delà.

9. La performance de la Banque n'est pas satisfaisante quant à l'évaluation du projet, et la supervision a été notoirement insuffisante avec seulement 4 missions durant la période de 5 ans. S'agissant de la conception et de la gestion du projet, la Banque aurait eu avantage à financer des études préliminaires et la mise en place d'un système informatique de gestion qui aurait permis d'améliorer le suivi et la gestion financière du projet ainsi que le système de suivi des prêts de l'IGSU. La réduction de la pauvreté étant l'objectif fondamental du Groupe de la Banque et du gouvernement ougandais, la conception du PRP méritait l'attention plus diligente du Fonds. De plus, la direction du projet s'est plainte du long délai que la Banque mettait à répondre à ses communications, surtout au sujet des décaissements, causant des retards dans l'exécution du projet.

10. Si l'on peut invoquer le manque d'expérience antérieure de la Banque au sujet des projets de cette nature pour justifier les déficiences, en particulier lors de la préparation et de l'évaluation, sur le front de la communication la Banque s'efforce depuis 1997 de donner des réponses plus rapides aux correspondances qui lui sont adressées. En 2000, le Groupe de la Banque a nommé un chargé de programme à Kampala pour faciliter la supervision du portefeuille de la Banque en Ouganda. En outre, en dépit des insuffisances constatées, la contribution financière du Fonds a permis d'établir une institution de microfinancement en Ouganda, l'une des rares institutions en Afrique à avoir été à l'origine du développement des meilleures pratiques et d'un cadre réglementaire en matière de microfinancement. Le projet a renforcé le capital social et humain des pauvres, notamment des femmes rurales. C'est là un aspect probablement plus important que la réduction de la pauvreté, qui est un objectif à long terme. Dans l'ensemble, la performance de la Banque est satisfaisante.

11. Les principales leçons tirées du projet de réduction de la pauvreté sont comme suit : (i) les stratégies de réduction de la pauvreté, inspirées par une approche axée sur des mécanismes de financement, peuvent contribuer pour beaucoup à maximiser l'extension des services et l'impact sur le développement, en accordant une attention particulière à la création d'un environnement favorable à l'action publique, à l'établissement d'infrastructures financières et au développement d'organismes intermédiaires déterminés à atteindre la viabilité et la durabilité financières dans un délai raisonnable; (ii) les organismes

intermédiaires devraient pouvoir fournir, en plus du crédit, toute une gamme de services financiers aux pauvres; (iii) la demande de services d'épargne, de micro-entreprises et de crédit est très forte en Ouganda; (iv) les résultats d'un projet peuvent être compromis en absence d'une planification rapide et soigneuse de la conception de l'évaluation et d'une analyse institutionnelle judicieuse pour s'assurer que les indicateurs mesurables et vérifiables appropriés sont identifiés; (v) l'établissement dès le début du cycle du projet d'un système informatique de gestion (SIG) judicieux peut améliorer la qualité de l'exécution du projet; (vi) la viabilité et la durabilité d'un projet de réduction de la pauvreté sont une entreprise de longue haleine, nécessitant un processus de transformation de 5 à 8 ans; (vii) le crédit à l'agriculture est intéressant, et le PRP, en plus d'avoir réduit à néant le mythe de l'incapacité des ménages pauvres à épargner, a prouvé qu'il est possible de mobiliser effectivement une telle épargne; et (viii) les pauvres sont solvables (surtout les femmes pauvres) et il est possible de fournir, de manière rentable et à de faibles coûts de transaction, des services financiers accessibles aux pauvres, sans garantie obligatoire.

12. En considération de l'efficacité du PRP en matière de prestation de services de microfinancement, le gouvernement ougandais a proposé que l'Unité d'appui à la formation de revenu (IGSU) gère les autres projets FAD assortis de composantes crédit en vue de la distribution des fonds aux clients cibles durant la deuxième phase du PRP. L'IGSU gèrera donc le projet de gestion intégrée des bassins hydrographiques du Sud-est et du Sud-ouest de l'Ouganda et le projet de développement des petites exploitations agricoles du Nord-ouest. Par ailleurs, en raison des bons résultats du projet, le Groupe de la Banque a accepté d'en financer la deuxième phase.

13. Pour conclure, on peut dire qu'en dépit des déficiences constatées dans la conception, l'exécution et le suivi, l'objectif général et l'objectif du projet ont été atteints. Toutefois, avant la transformation du Projet de soutien au microfinancement rural (RMSP) en Centre de soutien aux activités de microfinancement (MSC), il est recommandé que le Ministère des finances, de la planification et du développement économique (MFPED) et la Bank of Uganda (BOU) entreprennent une étude en vue d'examiner le futur rôle du MSC dans l'industrie du microfinancement en Ouganda. L'étude devra porter, entre autres choses, sur l'examen minutieux de la structure du capital du MSC, la composition de son personnel de direction et technique, sa viabilité technique et les changements qu'il y a lieu de faire. Elle devra notamment permettre le recrutement d'un personnel de direction et technique très compétent. La recapitalisation proposée interviendrait seulement après la résolution adéquate des problèmes institutionnels cités ci-dessus et la soumission du rapport y afférent au Groupe de la Banque.

## **1. LE PROJET**

### **1.1 CONTEXTE DU PAYS**

1.1.1 Le présent rapport d'évaluation de performance de projet (REPP) concerne le projet de réduction de la pauvreté (PRP) en Ouganda. Au milieu des années 1980, les principaux défis auxquels était confronté le nouveau gouvernement du Mouvement national de résistance (NRM) avait pour nom stagnation économique et pauvreté. Pour les relever, le gouvernement du NRM a lancé en 1987 des réformes de grande envergure visant à rétablir la stabilité macro-économique et à améliorer l'efficacité en matière d'affectation et d'utilisation des ressources. Ces réformes avaient pour principal objectif de jeter les bases d'une croissance économique rapide et durable. Toutefois, bien que l'accélération de la croissance économique et le rétablissement de la dynamique du développement restent les principaux objectifs des réformes, on s'est tout de même rendu compte que la pauvreté et les problèmes sociaux connexes devaient recevoir une attention accrue sous forme de réhabilitation des infrastructures sociales et de soutien financier à des projets bien ciblés.

1.1.2 Lors des réunions du Groupe consultatif tenues en 1992 et 1993, les bailleurs de fonds ont souligné la nécessité de consacrer davantage de ressources à la réduction de la pauvreté. Ils ont exprimé des préoccupations quant aux besoins de la population en rapport avec des services aussi fondamentaux que la santé, l'éducation, l'eau potable et l'assainissement. Le gouvernement ougandais a donc identifié des programmes viables et des activités génératrices de revenu de nature à aider des groupes vulnérables tels que les femmes, les veuves, les soldats démobilisés et les fonctionnaires déflatés.

1.1.3 En 1992, le gouvernement ougandais a sollicité la contribution du Groupe de la BAD au programme d'action sociale destiné à lutter contre la pauvreté en Ouganda, et particulièrement dans les districts du Nord, du Nord-est, de l'Ouest, du Sud-ouest et du Triangle de Luwero. A l'époque, c'était des régions où la pauvreté sévissait à l'état endémique et qui avaient été sérieusement touchées par la guerre civile. A l'époque de l'évaluation du projet, en 1993, environ 96 % de la population ougandaise vivait dans les zones rurales et 55,2 % de la population vivait au-dessous du seuil de pauvreté, à savoir 16400 ShU ou 15 dollars États-Unis. En réponse à la demande du gouvernement, le Groupe de la BAD a évalué le projet de réduction de la pauvreté (PRP) en avril 1993. Pour le financer, il a approuvé en août 1993 un prêt de 9,21 millions d'UC (Prêt n° UGA/PVA/93/94), signé en octobre 1993 et entré en vigueur en juin 1994. La réduction de la pauvreté était donc la priorité du pays et s'inscrivait également dans la stratégie d'aide de la Banque pour une croissance durable et équitable et la réduction de la pauvreté.

1.1.4 L'exécution du projet était de la responsabilité de l'Unité d'appui à la formation de revenu (IGSU), installée à la Primature et soutenue par quatre antennes régionales et les organismes intermédiaires, composés essentiellement d'ONG. Le Comité de direction national (NPSC) était chargé d'assurer la supervision des opérations du projet et de fournir des orientations et des directives opérationnelles. L'Unité d'appui à la formation de revenu était responsable de la coordination d'ensemble, de la gestion et de l'administration quotidienne des finances du projet, ainsi que du suivi et de l'évaluation des activités du projet au niveau national. A la demande du gouvernement, l'IGSU gèrera les composantes crédit des autres projets financés par le FAD en vue de la distribution des fonds aux clients cibles

durant la deuxième phase du PRP. Les projets en question sont le projet de gestion intégrée des bassins hydrographiques du Sud-est et du Sud-ouest de l'Ouganda et le projet de développement des petites exploitations agricoles du Nord-ouest.

1.1.5 Le projet de réduction de la pauvreté (PRP) est le premier de ce type à bénéficier d'un financement du Fonds africain de développement (FAD) en Ouganda, mais aussi l'un des premiers de cette nature dans les opérations du Groupe de la Banque. Il est également le premier projet financé par le FAD à s'appuyer fortement sur les organisations non gouvernementales pour la fourniture de services de microfinancement aux pauvres dans les zones d'intervention. Ses promoteurs ont adopté une approche participative qui impliquait la participation des bénéficiaires à tous les stades de développement des microprojets. Le rapport d'achèvement de projet (RAP) a été préparé en 1999 par les experts de la Banque, mais il ne contenait ni l'analyse indépendante des résultats des activités de la Banque et de l'efficacité de l'exécution du projet, ni la mesure de son impact sur les bénéficiaires en vue d'en évaluer la durabilité. Le RAP ne contenait pas non plus l'analyse judicieuse de certains aspects liés à la qualité du projet, notamment l'analyse quantitative des indicateurs socio-économiques. Le présent REPP se veut donc une analyse indépendante et complémentaire du RAP, permettant de tirer des leçons en vue d'améliorer les opérations de la Banque en matière de microfinancement.

## 1.2 **Formulation du projet**

1.2.1 Les problèmes propres aux pauvres et à la population vulnérable en Ouganda ont été au centre de l'identification, de la préparation et de l'évaluation du projet. A l'époque de l'évaluation, 52,2 % de la population totale vivait au-dessous du seuil de pauvreté et moins de 20 % de la population démunie avait accès aux services financiers institutionnels. Cette situation justifiait donc l'adoption par le projet d'une stratégie de fourniture de services de microfinancement aux pauvres et à la population vulnérable, d'autant plus que l'absence d'un environnement favorable à l'action publique dans ce sous-secteur constituait une contrainte majeure en Ouganda. Le projet s'est appliqué à créer un environnement suffisamment flexible pour attirer un large éventail d'organismes intermédiaires en vue de la fourniture de services de microfinancement dans les zones rurales et a adopté un taux prêteur de 22 % qui est conforme aux meilleures pratiques internationales en matière de programme de réduction de la pauvreté. Le projet a également axé son action sur le développement d'infrastructures financières, y compris des systèmes d'information, de formation, de réglementation et de surveillance des organismes intermédiaires et a incité le personnel à soutenir, renforcer et assurer la durabilité de ces institutions et du projet lui-même. L'action devait porter également sur le développement institutionnel en vue de garantir la mise en place d'institutions financières viables, chargées de fournir une gamme diversifiée de services et de produits intéressants pour les pauvres. L'intermédiation sociale du projet apparaît donc comme un facteur indispensable pour accroître la capacité des pauvres à accéder et utiliser à leur profit les services de microfinancement. L'intermédiation sociale envisagée dans le cadre du projet considéré incluait des investissements dans les activités de sensibilisation, de diffusion d'informations, de formation de compétences de base et de mobilisation sociale en vue de la formation de groupements.

1.2.2 L'évaluation du projet a coïncidé avec la mise en œuvre par le gouvernement du Programme relatif à la réduction de la pauvreté et aux coûts sociaux de l'ajustement (PACSCA) et des projets du programme d'action communautaire (PAC). Tous deux étaient axés sur les pauvres et les communautés les plus vulnérables et mettaient l'accent sur la

fourniture d'infrastructures sociales de base. Cependant, on a décidé qu'il serait préférable de laisser la construction des infrastructures de base aux projets sectoriels et de s'employer plutôt à créer des activités génératrices de revenu et des emplois qui répondraient aux besoins prioritaires des pauvres. Le gouvernement et le Groupe de la Banque reconnaissent donc que la fourniture de microfinancement aux pauvres est un élément déterminant de la stratégie de réduction de la pauvreté. Ils admettaient aussi implicitement que l'impossibilité d'accéder en permanence au microfinancement institutionnel privait la majorité des ougandais pauvres, qui manquaient également de techniques élémentaires, de perspectives de participation dynamique aux activités de développement en cours et de la possibilité d'en profiter.

1.2.3 La formulation du projet a mis l'accent à juste titre sur la réduction de la pauvreté, qui est l'objectif fondamental du gouvernement comme du Groupe de la Banque, mais elle n'est pas exempte d'insuffisances. La lacune la plus importante est l'absence d'études préliminaires pour identifier les indicateurs de performance permettant de suivre et d'évaluer l'impact du projet. En conséquence, il n'y avait pas d'indicateurs vérifiables pour comparer les situations " sans " et " avec " projet. On pense que cette déficience est en partie due au fait que la Banque n'avait pas alors suffisamment d'expérience en matière de planification d'activités d'évaluation et en partie à la nécessité urgente de lancer le PRP pour amortir les effets néfastes de la guerre civile et l'impact du programme d'ajustement structurel en Ouganda.

1.2.4 Une autre lacune constatée dans la formulation du projet est l'absence d'analyse des problèmes institutionnels et de gestion. Ces insuffisances sont à l'origine des retards dans l'exécution du projet résultant de l'établissement durant l'évaluation d'objectifs trop ambitieux et de la surestimation manifeste de la capacité des organismes intermédiaires (OI) à fournir des services financiers et non financiers aux pauvres. Il s'ensuit que les ressources nécessaires au renforcement des capacités institutionnelles de l'IGSU et des OI ont été sous-estimées. Les retards sont également attribuables aux longs délais d'acquisition des biens et services et de décaissement des prêts dus à la lenteur des procédures administratives d'approbation de la Banque et au manque de maîtrise par l'emprunteur des règles de la Banque en matière d'acquisition et de décaissement. Les retards ont cessé dès que le personnel de l'IGSU a appris à maîtriser les règles de procédure de la Banque.

### **1.3 Objectifs et envergure du projet lors de l'évaluation (Cadre Logique)**

1.3.1 Au moment de l'évaluation, le Groupe de la Banque avait déjà institué l'utilisation de la matrice du cadre logique, mais les matrices contenues dans le rapport d'évaluation et le rapport d'achèvement du projet péchaient par absence des éléments essentiels constitutifs d'un plan d'évaluation. Il manquait notamment les indicateurs mesurables et vérifiables aux niveaux de l'objectif, des réalisations et du but. Concrètement, lors de l'évaluation, on a fixé des objectifs sans déterminer les paramètres quantitatifs et temporels permettant de les mesurer, rendant difficile le suivi au niveau des réalisations et l'évaluation au niveau de l'objectif.

1.3.2 Les matrices du cadre logique contenues dans le rapport d'évaluation et le rapport d'achèvement de projet péchaient également par absence de mécanismes efficaces de suivi permettant de vérifier la matérialité de l'application, par les organismes intermédiaires et les bénéficiaires du prêt, des enseignements reçus et de déterminer les bénéficiaires qui ont effectivement obtenu des prêts. En outre, on trouve dans le rapport d'achèvement de projet

un certain nombre d'indicateurs quantitatifs utiles au niveau de l'objectif sectoriel, de l'objectif du projet et des réalisations qui n'apparaissent pas dans la matrice du rapport d'évaluation. On a donc joint au présent rapport, en annexe 2, une matrice rétrospective du cadre logique plus détaillée que celle du RAP et assortie d'objectifs mesurables.

1.3.3 L'objectif sectoriel du PRP tel que défini dans le rapport d'évaluation, à savoir “ contribuer à la réduction de la pauvreté ”, concorde avec celui du document de stratégie de la Banque (DSP) consacré à l'Ouganda. Cependant, l'objectif du projet dans le rapport d'évaluation, à savoir “ mettre à la disposition des groupes cibles en Ouganda des mécanismes de crédit accessibles ”, a été reformulé comme suit : “ développer les ressources humaines et le capital institutionnel pour permettre aux pauvres, notamment les femmes dans les zones rurales, d'avoir accès effectivement aux services financiers du secteur structuré et d'en tirer profit ”. La nouvelle formulation de l'objectif répond au souci de faire l'articulation logique avec les réalisations et les activités.

1.3.4 Au moment de l'évaluation, les résultats attendus du projet de réduction de la pauvreté étaient comme suit : i) maîtrise par 40 agents du projet et 70 organismes intermédiaires des meilleures pratiques internationales en matière de fourniture de services de microfinancement ; ii) 26 000 clients mieux informés au sujet des services financiers formels et possédant des notions élémentaires de tenue des dossiers des microprojets ; iii) 26 000 clients pauvres bénéficiant d'un meilleur accès aux services d'épargne et de crédit ; iv) réduction de la disparité entre les sexes en termes d'accès des femmes au crédit et à l'épargne ( 60 % des clients seraient des femmes individuelles ou des groupes de femmes) ; v) création chaque année d'opportunités d'emplois pour les pauvres et les communautés rurales vulnérables, en particulier les femmes ; vi) hausse des revenus et diversification accrue des sources de revenu, augmentation de l'épargne et de la consommation, meilleure éducation et réduction de la pauvreté.

1.3.5 Les résultats attendus au moment de l'évaluation comprenaient : i) soutien de l'IGSU par quatre antennes régionales établies et fourniture efficace de services de microfinancement ; ii) établissement et fonctionnement efficace du Comité directeur national ; iii) un total de 70 OI, 26 000 clients et 40 agents du PRP formés dans les domaines de l'intermédiation sociale et financière efficace en matière de microfinancement ; iv) recrutement pour le compte du PRP de 40 agents techniques et d'un conseiller technique ; v) acquisition pour l'IGSU de 14 véhicules, 8 motocyclettes et de matériel de bureau ; vi) rétrocession d'environ 77 % des ressources totales du projet à 26 000 bénéficiaires (15 500 femmes et 10 400 hommes) dans 22 districts ; vii) plus de 26 000 microprojets financés dans la production végétale, l'élevage et la pêche ; viii) le commerce et la petite industrie ; ix) mobilisation d'une épargne représentant 20 % du portefeuille total du prêt ; et (x) perte sur prêts inférieure à 10 % et application de taux de prêt du marché.

1.3.6 Les principaux intrants envisagés au moment de l'évaluation étaient comme suit : i) mécanismes destinés à financer la petite agriculture rurale, l'apiculture, l'extraction d'huile et la culture de céréales, la menuiserie, la pâtisserie, la briqueterie, l'artisanat, la confection de nappes et le commerce ; ii) la formation et les services de vulgarisation en faveur des communautés locales ; iii) le soutien institutionnel (mise à disposition d'un conseiller technique engagé pour une longue période, de consultants engagés pour de courtes périodes et formation).

1.3.7 Les hypothèses et risques importants pris en considération au moment de l'évaluation portaient sur : i) la capacité suffisante du personnel du projet, des OI, des vulgarisateurs du gouvernement ; ii) l'utilisation efficace du crédit et la durabilité des programmes de crédit ; iii) la prédominance des pauvres dans l'utilisation du crédit (absence d'ingérence extérieure) ; vi) un taux minimum de défaillance ; v) le développement d'une bonne discipline du crédit ; vi) la bonne gestion du projet ; vii) la solvabilité des groupes emprunteurs et ; viii) la disponibilité de formateurs qualifiés et dévoués.

#### 1.4 Plan de financement

Les coûts du projet ont été bien maîtrisés puisque le coût total du projet n'a pratiquement pas varié entre l'évaluation et l'achèvement (tableau 1) (RAP, section 4.6). Mais, il y a eu une nouvelle répartition des ressources. Au moment de l'évaluation, 77 % des ressources du projet ont été affectés à la composante crédit et 23 % à l'assistance technique et au coût de fonctionnement. Après l'examen à mi-parcours en 1997, on a affecté des ressources plus substantielles au renforcement des capacités pour faire face à la demande croissante des OI en la matière et pour couvrir un plus grand nombre de districts comme prévu lors de l'évaluation. Par conséquent, 70 % des ressources ont été affectées au portefeuille des ressources prêtables et 30 % aux dépenses de fonctionnement et à l'assistance technique.

Tableau 1: Plan de financement (équivalents millions d'UC)

Prévisions					Réels			
Source	Devises	M.L	Total	%	DDevises.	M.L	Total	%
<b>FAD</b>	6,85	3,37	9,21	90	6,03	3,17	9,21	90
<b>GOU</b>	0	1,01	1,01	10	0	1,02	1,01	10
<b>Total</b>	6,85	3,37	10,22	100	6,03	4,19	10,22	100

## 2. L'EVALUATION

### 2.1 Approche et méthode d'évaluation

2.1.1 Le projet de réduction de la pauvreté, qui a été mis en œuvre dans 26 districts en Ouganda, est considéré comme une " intervention à rayonnement total " dont la méthodologie d'évaluation appropriée serait basée sur une conception " quasi expérimentale " ou comparaison réflexive. Dans la comparaison réflexive, le raisonnement hypothético-déductif (situation hypothétique qui essaie de dépeindre le niveau de pauvreté en l'absence de projet) est construit sur la base de la situation des bénéficiaires avant et après l'intervention. Donc les bénéficiaires du projet sont comparés à eux-mêmes avant et après l'intervention et sont considérés à la fois comme un groupe sujet à intervention et un groupe de comparaison. Seulement, on n'a pas prévu de budget pour entreprendre des enquêtes de référence avant l'intervention et des enquêtes de suivi systématique. Le projet ne disposait donc pas de données de référence quantitatives et qualitatives. Les promoteurs de projets insistent souvent sur le coût extrêmement élevé de telles études, mais les avantages d'une conception rapide et soigneuse de l'évaluation peuvent l'emporter sur les coûts. Des études de cas connexes récemment entreprises au Kenya et en Ouganda coûtent entre 250 000 et 300 000 dollars EU, ce qui représente environ 3 % du coût du projet. Ces coûts auraient même pu être réduits de moitié si l'on avait pris un échantillon représentatif des districts cibles. Une bonne

conception de l'évaluation aboutit à la création d'un exemple de "meilleure pratique" pour les futurs projets, au renforcement de la qualité à l'entrée du projet et à l'accroissement de la valeur du projet. Le personnel de la Banque attribue l'omission des enquêtes de référence et des enquêtes de suivi au manque d'expérience antérieure de la Banque en matière de conception et d'exécution de projet de cette nature.

2.1.2 Une étude d'évaluation d'impact a été entreprise dans 16 des 26 districts du projet en 1997. Mais, dans la mesure où il n'y avait pas de données de référence et qu'il ne s'agissait ni d'une évaluation rétrospective ni d'une évaluation de la zone du projet dans son ensemble, la mission du REPP n'en tire que des renseignements qualitatifs partiels. Des enquêtes-ménages nationales ont été également entreprises entre 1993 et 1996 à la demande du gouvernement, mais en raison des contraintes imposées par la taille de l'échantillon, il faudra des corrections substantielles aux données et du temps avant qu'elles ne puissent être utilisées à des fins de comparaison des niveaux de pauvreté dans les districts du PRP. Par suite de ces restrictions, la mission du REPP a utilisé la méthode de l'évaluation participative rapide de la pauvreté (EPRP) pour conduire l'étude. L'évaluation participative rapide de la pauvreté, en tant que processus itératif de recherche participative, a été utilisée pour garantir la participation et la consultation d'un large éventail de parties prenantes du PRP par le biais des discussions individuelles et de groupe. La mission s'est servie d'une liste de questions non directives pour approcher les parties prenantes, notamment les bénéficiaires en vue de solliciter leurs points de vue sur le PRP. Outre les rencontres avec les parties prenantes à Kampala et aux environs de la ville, la mission a visité 10 des districts cibles : Mubende, Rakai, Kabale, Mukono, Pallisa, Kumi, Soroti, Katakwi, Apac et Lira.

2.1.3 La mission a eu des échanges de vues avec les sources clés suivantes : i) Primature ; ii) Ministère des finances, de la planification et du développement économique (Emprunteur) ; iii) Ministère de l'agriculture, de l'industrie animale et de la pêche ; iv) Bureau ougandais de la statistique ; v) Ministère du genre, du travail et du développement social ; vi) les autorités de district. La mission a également eu des discussions avec les OI/institutions de microfinancement (IMF), les clients, les responsables des banques commerciales, le Programme de développement du secteur privé, le Centre de recherche en politique économique et le personnel de la Banque, y compris le chargé de programme BAD à Kampala. La mission s'est également servie des données préexistantes tirées (i) du rapport d'évaluation du projet ; (ii) des RAP de l'Emprunteur et de la Banque ; (iii) des rapports de l'IGSU et de ses clients ; (iv) des récents rapports des ONG, des IMF et des donateurs.

2.1.4 S'inspirant des directives révisées du Groupe de la Banque en matière d'évaluation (avril 2000), l'évaluation a porté essentiellement sur l'impact du PRP sur les bénéficiaires et sur le développement global du secteur ainsi que sur la durabilité des résultats du projet. En raison du manque de données sur la situation d'avant l'intervention, et de la tenue approximative des dossiers par les clients, on n'a pas essayé d'évaluer les résultats du projet en termes de niveaux de revenus et de consommation. L'évaluation a donc porté sur les indicateurs mesurables disponibles, y compris l'exposition du personnel du PRP et des OI aux meilleures pratiques en matière de fourniture de microfinancement ; l'accès des clients au crédit et à l'épargne ; le nombre de microprojets développés ; et le nombre de femmes dont l'autonomie a été renforcée. On a examiné également la performance financière et en matière d'octroi de crédit de l'IGSU ainsi que l'impact du renforcement institutionnel du projet sur la performance de cette institution. Enfin, des leçons ont été tirées de la performance de l'IGSU, du GOU, de la Banque et des bénéficiaires. Le présent rapport est basé sur l'évaluation des résultats des RAP de l'Emprunteur et de la Banque ainsi que sur les conclusions de la mission

du REPP. La matrice rétrospective du projet, figurant à l'annexe 2, présente les indicateurs de performance prévisionnels et réels.

### 3. **PERFORMANCE D'EXECUTION**

#### 3.1 **Entrée en vigueur du prêt, démarrage et mise en œuvre (respect des conditions et clauses du prêt, acquisition des biens et services, modification de l'envergure du projet )**

3.1.1 Le prêt a été approuvé en août 1993, signé en octobre 1993 et est entré en vigueur en juin 1994. Dans l'ensemble, l'entrée en vigueur du prêt et le démarrage du projet se sont déroulés de manière satisfaisante. Toutes les clauses et conditions stipulées dans l'accord de prêt ont été remplies à la satisfaction générale (RAP, section 4.1), mais deux d'entre elles n'ont pas été remplies comme il faut. Tout d'abord, l'emprunteur n'est pas parvenu à redonner vie au Comité directeur national qui avait été établi pour surveiller les opérations du projet et dégager les grandes orientations, mais était tombé en léthargie et n'a tenu qu'une seule réunion pendant toute la durée du projet au lieu des réunions mensuelles prévues. En second lieu, l'emprunteur n'a pas suivi les règles d'acquisition de la Banque et a acheté divers articles, y compris des véhicules destinés au PRP, sans avoir obtenu l'approbation tacite obligatoire de la Banque, augmentant le coût total des dépenses d'équipement de 150000 dollars EU à 640000 dollars EU. Cela dit, ces problèmes ont trouvé une solution satisfaisante durant la visite du personnel de l'IGSU au siège du Groupe de la Banque en mars 1996, lorsque la délégation a rencontré les responsables compétents de la Banque.

3.1.2 La plupart des conditions ont été remplies dans les délais prescrits, mais le recrutement du personnel et la préparation du manuel des opérations ont accusé un léger retard. Par suite du manque de mécanisme de financement de la préparation des projets (PPF), la préparation du matériel de promotion du projet et du manuel des opérations a enregistré un an de retard, retardant du coup l'exécution du projet. Le retard enregistré dans le recrutement du personnel et l'acquisition des biens et services peut être attribué aux insuffisances de l'évaluation du projet liées à l'établissement d'objectifs trop ambitieux durant l'évaluation, à la surestimation manifeste des capacités du personnel du PRP et des OI, avec pour corollaire un manque de ressources pour financer le renforcement des capacités institutionnelles. Ultérieurement, en 1997, le gouvernement et la BAD, à la suite d'une mission entreprise conjointement, ont convenu de faire les changements nécessaires en rapport avec l'acquisition, le décaissement et les arrangements institutionnels. Ainsi, huit autres chargés de projet à l'échelon des districts (DPO) ont été recrutés et le projet est parvenu à attirer un nombre plus grand d'organismes intermédiaires en augmentant leurs commissions de 10 % à 15 % (RAP section 4.2.1).

3.1.3 Les retards ont été amplifiés d'une part par la défaillance de la Banque au plan de la supervision au début de l'exécution du projet, d'autre part par la lenteur de l'acquisition des biens et services et du décaissement des prêts due à la longueur des procédures internes d'approbation de la Banque. Par suite de ces retards, le projet n'a pas atteint ses objectifs durant les deux premières années de son exécution. À noter que la plupart de ces problèmes ont trouvé une solution satisfaisante dans les années subséquentes et, dans l'ensemble, l'exécution du projet est satisfaisante. Le rapport d'achèvement de projet, à la section 4.3.3, attribue ce résultat à la bonne préparation du PRP qui a réussi à mobiliser les pauvres par le biais de l'approche participative et à utiliser les organismes intermédiaires pour l'intermédiation financière et sociale.

### 3.2 **Respect des coûts du projet, des plans de décaissement et de financement**

Les coûts du projet ont été bien maîtrisés, puisque le coût total du projet n'a pratiquement pas varié entre l'évaluation et l'achèvement du projet. Au moment de l'évaluation, les prévisions de décaissement s'élevaient à 10,22 millions d'UC, mais ce montant a été ultérieurement révisé à 9,68 millions d'UC durant l'examen à mi-parcours entrepris en 1997. En réalité, le montant effectivement décaissé s'élève à 9,20 millions d'UC (voir plan de décaissement et données de base). Ceci dit, le décaissement n'a pas été satisfaisant, en particulier durant les deux premières années où 41 % seulement du montant prévu de 4,6 millions de dollars EU ont été décaissés. Ce retard était dû aux longues et rigoureuses procédures d'approbation de la Banque, qui ont duré 35 jours environ au lieu des 14 jours prescrits. Bien que l'IGSU attribue également ces retards au malentendu entre la Banque et l'emprunteur au sujet de la liste des biens et services, la Banque estime que c'est l'ignorance ou le non-respect de ces prescriptions par l'IGSU qui sont à l'origine des retards. La méthode de caisse d'avances renouvelables utilisée pour les décaissements peut avoir aussi contribué à ces retards étant donné que la documentation volumineuse des avances anticipées nécessite plus de temps pour effectuer les vérifications. La situation des décaissements s'est sensiblement améliorée durant les trois dernières années de l'exécution du projet lorsque le Groupe de la Banque a formé le personnel du projet, indiquant de ce fait l'importance capitale de la formation, dès le démarrage d'un projet, de son personnel dans les procédures d'acquisition et de décaissement.

### 3.3 **Gestion du projet, système d'information, suivi et évaluation.**

3.3.1 L'accord de prêt signé entre l'emprunteur et le Groupe de la Banque stipule que l'exécution du projet est de la responsabilité de l'Unité d'appui à la formation de revenus (IGSU), qui était installée à la Primature (REPP, paragraphe 1.1.4), mais, en contradiction avec cette clause, en mai 2000, le gouvernement a décidé de transférer le PRP de la Primature au Ministère du genre, du travail et du développement social. Cette anomalie a été corrigée au cours d'une réunion ministérielle de haut niveau, tenue le 7 juillet 2000 sous la présidence du Premier ministre. La réunion a recommandé au gouvernement de revenir sur sa décision de transfert du projet qui risque de provoquer l'annulation du prêt par la BAD. Le Cabinet a approuvé la décision d'annulation du transfert le 23 août 2000. Sans doute, cette question n'a-t-elle pas affecté l'exécution du projet, la mission du REPP n'en craignait pas moins que le transfert compromette la durabilité du PRP si une solution satisfaisante n'était pas trouvée.

3.3.2 Dans l'ensemble, la mise en œuvre du projet est satisfaisante en dépit de sa complexité. La structure de direction prévue a piloté l'exécution de toutes les activités du projet qui ont été gérées de manière satisfaisante. Le PRP a contribué au développement de l'industrie de la microfinance en Ouganda et a facilité l'accès de plus de 25000 pauvres au crédit sans garantie, grâce à l'utilisation et au renforcement des organismes intermédiaires qui ont servi de canaux pour la fourniture des services aux pauvres. D'une manière générale, la gestion du système d'octroi de crédit par les organismes intermédiaires soutenus par le PRP a été satisfaisante, comparée à d'autres ONG internationales comme PRIDE, FINCA et FAULU qui soutiennent des activités surtout dans les zones urbaines, et dont la présence dans les zones rurales est insignifiante.

3.3.3 Le faible niveau de développement social en Ouganda passe pour être un obstacle majeur à l'expansion durable des services de microfinancement. La stratégie d'intermédiation sociale utilisée par le PRP pour renforcer les capacités des pauvres à cet égard était donc nécessaire et incluait : (i) la sensibilisation aux opérations de microfinancement et des institutions bancaires ; (ii) la formation en compétences de base et en matière de tenue des dossiers ; et (iii) la mobilisation sociale en vue de la formation de groupes communautaires et de solidarité.

3.3.4 En dépit de l'exemple de "bonne pratique" que constitue le PRP en matière de développement du secteur de la microfinance en Ouganda, le RAP (RAP, section 4.1) donne à entendre que l'IGSU comme les OI ont de faibles capacités institutionnelles, et que ce handicap sérieux a retardé l'exécution et affecté la performance du projet. En Ouganda, les institutions de microfinancement (IMF), les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations à base communautaire (OBC) n'ont pas une bonne connaissance des meilleures pratiques en matière de microfinancement. La mission du REPP a constaté que si bon nombre d'organismes intermédiaires manquent de personnel qualifié en comptabilité, finance et gestion, la majorité d'entre eux est dépourvue aussi de moyens logistiques essentiels, tels que coffres-forts, moyens de transport et installations de sécurité pour les protéger. La plupart des OI n'ont pas non plus la capacité d'étendre la portée et le rayon d'action des services de manière durable pour atteindre la majorité des clients potentiels. En particulier, beaucoup d'organismes intermédiaires (i) n'ont pas la capacité d'aller chercher des fonds, y compris les dépôts publics, sur des marchés commerciaux ; (ii) sont incapables de fournir une gamme de produits et de services acceptables par les clients ; (iii) ont des réseaux et des mécanismes de prestation inadaptés pour atteindre de manière efficace les pauvres dans les zones faiblement peuplées.

3.3.5 Une étude conduite récemment en Ouganda fait apparaître que sur 60 OI travaillant avec le PRP, seuls 16 peuvent être considérés comme viables et capables de fournir des services professionnels durables. La viabilité est importante du point de vue de l'équité parce que seules des institutions viables peuvent lever des fonds sur le marché pour répondre aux besoins d'un nombre important de clients et contribuer à l'instauration d'un développement reposant sur une large participation. La viabilité est également importante en ce qu'elle permet d'atteindre un grand nombre de pauvres, facteur essentiel pour produire un impact significatif sur la réduction de la pauvreté.

3.3.6 Au moment de l'évaluation, on pensait pouvoir établir une cellule d'exécution de projet allégée avec un personnel réduit, tandis que les opérations sur le terrain seraient essentiellement confiées aux organismes intermédiaires (OI). Cette idée était sous-tendue par l'hypothèse de la disponibilité de capacités suffisantes en termes de personnel du PRP, d'organismes intermédiaires identifiés et de vulgarisateurs du gouvernement pour assurer l'exécution harmonieuse et satisfaisante du projet (RAP, paragraphe 6.2.1). Cependant, en cours d'exécution, on s'est rendu compte que les besoins de l'IGSU et des OI en personnel administratif et de gestion ont été sous-estimés, entraînant un manque d'effectif et une combinaison inappropriée de compétences et, par conséquent, une moindre capacité à fournir des services. L'effectif du projet a donc été augmenté et le coût de fonctionnement à la fin du projet s'est élevé à 30 % du coût total du projet au lieu des 23 % prévus au moment de l'évaluation.

3.3.7 Le PRP a également souffert de sérieuses carences institutionnelles dans la gestion financière comme l'ont signalé les rapports d'audit que la mission a examinés. L'IGSU

attribue certaines de ces insuffisances, en particulier les lacunes dans le suivi du prêt, au rejet par le Fonds d'une demande de financement d'un logiciel du système informatique de gestion d'un coût de 3000 dollars EU, soumise par l'Unité en 1995, au motif que l'article ne figurait pas sur la liste approuvée des biens et services du projet. A noter que l'IGSU avait besoin non pas d'un simple logiciel mais d'un SIG complet. D'après des estimations récentes (pour PRP II), un SIG coûterait plus de 200 000 dollars EU. A défaut d'un SIG, le suivi des prêts a été fait manuellement, d'où lenteur et manque d'efficacité. Cette méthode péchait par manque de paramètres de mesure fiable de la qualité du portefeuille (actif) en termes de portefeuille à risque, coefficient de réserve, et coefficient de perte sèche. Le coefficient de portefeuille à risque représente le pourcentage du portefeuille qui risque de ne pas être récupéré. L'IGSU n'a pas de politique en matière d'amortissement ou d'assurance des clients contre les prêts irrécouvrables en cas de décès des clients et de leurs proches parents ou en cas de catastrophe naturelle. La mauvaise orientation et le détournement des fonds des prêts, non décelables immédiatement, peuvent être attribués à la faiblesse du système de suivi du prêt (par.4.4.3). Par ailleurs, il y aurait eu avantage à intégrer les mécanismes de suivi des prestations (qui laissaient également à désirer) au SIG de l'IGSU. Ceci dit, l'Unité d'appui à la formation de revenus fera l'acquisition d'un SIG et s'emploie en ce moment à établir une politique d'amortissement.

3.3.8 L'IGSU détermine les portefeuilles à risque en se basant sur des périodes-cadres calquées sur le cycle des prêts. Dans la catégorie des prêts dont la période était d'un an (exercices 1994-1999), tous les prêts en souffrance de 91 jours ou plus sont considérés comme à risque. La plupart des prêts décaissés au titre du PRP sont dans cette catégorie. Le "cycle de prêt" actuel, qui a commencé en 1999, a une période minimale de 6 mois et maximale d'un an avec un remboursement mensuel. Dans ce cas, tous les soldes des prêts en souffrance de 30 jours (un versement manqué) ou plus sont à risque. Le projet classe l'ancienneté des prêts en cours dont les remboursements sont en retard d'après les catégories suivantes : 31-60 jours; 61-90 jours; 92-180 jours; 181-365 jours; 366-730; et plus de 730 jours.

3.3.9 L'ancienneté des créances va jusqu'à 730 jours (plus de 2 ans) parce que le PRP n'a amorti aucun prêt, et la mission du REPP confirme que ces créances irrécouvrables sont toujours dans les livres comptables. A noter que le projet a pris des mesures pour améliorer la qualité de son portefeuille de prêt: raccourcissement de la durée et du différé d'amortissement des prêts, formation du personnel et des clients. Par ailleurs, le SIG dont le RMSP fera l'acquisition améliorera également le suivi de l'évaluation du portefeuille de prêt du projet.

3.3.10 Les rapports relatifs à l'exécution et à la vérification des états financiers du projet sont satisfaisants, mais à l'examen des comptes vérifiés du projet pour les exercices clos le 30 juin 1998 et 1999, le Groupe de la Banque a découvert des erreurs de gestion de la part de l'IGSU. L'examen a révélé également des failles dans le système de contrôle de trésorerie et l'absence de sécurité adéquate des livres, dossiers et actifs du projet. La Banque a donc suggéré à l'emprunteur de faire vérifier les comptes du PRP par un cabinet privé et de nommer d'urgence un nouveau coordinateur national et un contrôleur financier du projet.

## **4. EVALUATION ET NOTATION DES PERFORMANCES**

### **4.1 Pertinence des objectifs et évaluation de la qualité à l'entrée**

4.1.1 Le projet de réduction de la pauvreté (PRP), qui s'inscrit dans une approche participative partant de la base, poursuit des objectifs sérieux qui concordent parfaitement avec le plan d'action nationale pour l'éradication de la pauvreté en Ouganda (NPEAP) et la stratégie d'aide de la Banque pour une croissance équitable soutenue et la réduction de la pauvreté. Vu que 44 % de tous les Ougandais vivaient encore au-dessous du seuil de pauvreté en 1999, la réduction de la pauvreté reste l'objectif fondamental de la stratégie de développement du pays. La réalisation d'une croissance économique soutenue, dans un climat de réduction de la pauvreté dans les zones rurales et urbaines, but du projet, se rattache parfaitement à la politique macro-économique du pays. Qui plus est, l'objectif du projet cadre également et va de pair avec le NPEAP qui vise à améliorer l'accès des pauvres, notamment des femmes, aux actifs productifs ( terre et crédit) en vue d'en augmenter le rendement.

4.1.2 La plupart des bénéficiaires du projet sont des pauvres ruraux tributaires de l'agriculture. Cela explique la réforme du secteur public ougandais, notamment le plan de modernisation de l'agriculture, de développement industriel, institutionnel et de renforcement des capacités, y compris la politique de décentralisation axée sur la croissance économique pour réduire la pauvreté et améliorer le rendement et l'efficacité du service public. L'objectif du projet est en harmonie avec le cadre institutionnel du NPEAP qui vise le renforcement de l'autonomie des femmes, des jeunes et des collectivités locales et encourage leur participation au développement local en vue d'assurer la justice sociale et l'égalité homme-femme. La plupart des initiatives de microfinancement en Ouganda cherchent à répondre aux besoins concrets des femmes et plus de 60 % des bénéficiaires du PRP sont des femmes.

4.1.3 Les préoccupations du projet au sujet de la viabilité du point de vue écologique sont en rapport direct avec la politique environnementale nationale (1994) et le NPEAP qui visent une croissance économique et la réduction de la pauvreté axées sur l'utilisation efficace des ressources naturelles et la prévention de la dégradation de l'environnement. Le NPEAP reconnaît également que la dégradation de l'environnement est à la fois une cause et une conséquence de la pauvreté. En conséquence, le plan de gestion environnementale incorporé à la conception du PRP cadre avec les objectifs du NPEAP. Par exemple, le PRP inculque à ses clients d'excellents principes écologiques (reboisement et gestion de la fertilité des sols) accompagnés de directives claires tendant à atténuer les effets préjudiciables de certains microprojets. Dans le cadre de la briqueterie, les fosses creusées pour l'extraction de l'argile ont été remblayées avec du fumier de compost, ce qui accroît la fertilité du sol (RAP, para.7.2.2).

4.1.4 Pour ce qui est de la valorisation des ressources humaines, le PRP a centré l'une de ses trois activités majeures sur la formation des bénéficiaires, des OI et du personnel du projet. Cette orientation s'accorde avec le NEAP où la formation, l'alphabétisation des adultes et l'éducation primaire sont considérées comme des actions ayant une incidence directe sur l'amélioration de la qualité de vie des pauvres. Le développement institutionnel, préconisé par le NEAP, a également retenu l'attention du projet. Ainsi, une institution de microfinancement a été créée, l'accès des pauvres, notamment des femmes, aux services de microfinancement est devenu plus facile et les pauvres ont appris à faire des opérations bancaires et à gérer des microprojets.

4.1.5 Tandis que l'objectif sectoriel et l'objectif du PRP cadrent avec ceux du NEAP, la qualité à l'entrée du projet n'était pas des meilleures pour permettre un suivi des prestations et une évaluation d'impact plausibles. En particulier, le projet n'a pas prévu d'études préliminaires axées sur l'analyse détaillée des groupes cibles, notamment sur les besoins, la demande et la capacité d'absorption des bénéficiaires. Il y aurait lieu d'entreprendre, à cet égard, des enquêtes de référence pour identifier des variables de performance clés telles que le revenu et la consommation, l'actif, la nutrition des bénéficiaires et d'autres indicateurs sociaux, qui feront l'objet d'un suivi annuel et d'analyses à l'examen à mi-parcours et à la fin du projet.

4.1.6 Le PRP place au cœur de ses activités le renforcement de l'autonomie des femmes, mais l'analyse des sexospécificités lors de l'évaluation laissait à désirer. Pourtant, l'analyse comparative entre les sexes est essentielle dans un projet de réduction de la pauvreté, en particulier pour : i) différencier les activités sur la base du genre ; ii) la fourniture de crédit dans les zones où le droit légal des femmes à obtenir du crédit est assujéti à des restrictions par la coutume et la réglementation ; et iii) l'organisation de groupes pour concevoir et mettre en œuvre des projets dans les zones où les rôles des hommes et des femmes sont rigidelement définis.

4.1.7 La préparation du projet a manqué de rigueur quant au cadre de suivi et d'évaluation des avantages anticipés. Alors que la matrice du cadre logique a orienté l'évaluation du projet, on n'a pas donné l'importance qu'ils méritent aux indicateurs de performance, aux hypothèses, aux conditions préalables, et aux risques. Les indicateurs utilisés dans le rapport d'évaluation mettent l'accent sur la qualité, mais manquent de précision en termes de quantité, de délai, de lieu ou de coût. La définition d'objectifs au moment de l'évaluation revient à chiffrer et dater les indicateurs et cela est important pour pouvoir conduire objectivement le suivi (au niveau des réalisations) et l'évaluation (au niveau de l'objectif) (annexe 2). La qualité à l'entrée du projet laissait également à désirer du point de vue de l'élaboration des mécanismes de fourniture des services de microfinancement. Le projet n'a pas non plus analysé convenablement la capacité de l'IGSU et des OI à fournir les services à la mesure des capacités d'absorption des bénéficiaires.

4.1.8 Pour ce qui est du cadre de politiques, lors de l'évaluation du PRP, il n'y avait pas d'environnement favorable à l'action publique en rapport avec le microfinancement. On estimait néanmoins que le projet serait en mesure de couvrir ses frais de fonctionnement grâce aux ressources additionnelles qui proviendraient du dépôt de fonds prêtables dans des comptes rémunérés. Cela n'a pas été possible puisque la loi l'interdit en Ouganda.

## 4.2 **Concrétisation des objectifs et des réalisations (efficacité)**

### **(a) Objectifs de l'action publique**

4.2.1 A l'époque de l'évaluation, l'objectif principal du gouvernement était de placer le pays sur le sentier de la relance économique afin de parvenir rapidement à l'instauration de la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, grâce au financement d'activités génératrices de revenus et d'emplois, entreprises par les pauvres et par les groupes les plus vulnérables. Bien que l'Ouganda continue de faire des progrès quant à la consolidation de la stabilité macro-économique et l'approfondissement des réformes structurelles, l'instauration d'une rapide croissance économique et la réduction de la pauvreté restent des objectifs à atteindre. Sans doute l'Ouganda reste-t-il encore un pays très pauvre, mais le projet, pour sa

part, a atteint son objectif qui était de contribuer à l'effort de réduction de la pauvreté grâce à l'augmentation du revenu des bénéficiaires et au renforcement de la propension à épargner.

4.2.2 L'évolution observée en Asie fait apparaître que la première génération de projets de microfinancement n'a pas eu d'impact significatif sur la réduction de la pauvreté à cause de leur faible rayon d'action. Il en va de même en Ouganda où, d'après une étude récente, 1,5 % seulement de la population pauvre (qui représente 44 % de la population ougandaise totale) ont accès aux services financiers formels fournis par 95 IMF. Ces institutions de microfinancement ont touché en 1998 un total de 146536 clients bénéficiaires dont 26 000 ont eu accès aux services du PRP. Ainsi, quelle que fût la contribution du PRP à la réduction de la pauvreté parmi ses bénéficiaires, sa faible pénétration et celle d'autres IMF parmi les pauvres n'ont eu qu'un impact positif très limité sur la situation de la pauvreté à l'échelle nationale, et il y aurait avantage à doter beaucoup de ces institutions de mécanismes permettant de prolonger la durabilité de cet impact au-delà de la période du projet. La réduction de la pauvreté exige l'accès permanent à une large gamme de services financiers, non l'accès ponctuel au crédit.

4.2.3 La faible pénétration des services financiers chez les pauvres en Ouganda peut être attribuée à un certain nombre de difficultés majeures. Tout d'abord, l'épargne intérieure brute en Ouganda est des plus faibles en Afrique. En 1997, le ratio était de 8,6 % contre 16,9 % pour le continent. Peut-être faut-il attribuer cette situation, entre autres choses, au manque d'infrastructures financières, y compris les systèmes juridiques, d'information et de réglementation des institutions et marchés financiers. Seuls 5 % de la population ougandaise sont titulaires de comptes bancaires (1,2 million sur 11 millions d'habitants de plus de 15 ans d'âge). Ces insuffisances en retour seraient attribuables au manque de cadre précis d'orientation et de réglementation en Ouganda pour guider la fourniture de services financiers aux entreprises ainsi que de techniques d'épargne innovatrices susceptibles d'encourager même les pauvres à épargner. Sans épargne intérieure le pays est forcé de dépendre du crédit extérieur, avec pour conséquence l'approfondissement du niveau de pauvreté dans le pays.

4.2.4 En second lieu, tandis que la loi de 1993 relative aux institutions financières permet aux institutions bancaires du secteur structuré de fournir des services financiers dans tout le pays, son cadre général n'est pas favorable à la plupart des IMF. En règle générale, les pauvres ruraux sont considérés comme des emprunteurs incertains dont la satisfaction des besoins coûte cher, et pour traiter ces questions, le PRP a commencé la préparation d'une politique de microfinancement. Mais la plupart des organismes intermédiaires financés par le PRP ne seront pas concernés par la nouvelle loi ni supervisés par la Bank of Uganda qui réglemente les banques, les établissements de crédit et les institutions de microfinancement recevant des dépôts. Les organismes intermédiaires sont classés dans la catégorie des institutions ne recevant pas de dépôts à l'instar des ONG s'occupant uniquement de crédit et des petits groupes collectant des souscriptions auprès de leurs membres.

4.2.5 En troisième lieu, la faible pénétration des institutions financières formelles et des IMF parmi les pauvres constitue une autre entrave à la croissance du secteur financier ougandais. Des études récentes montrent que ces institutions sont concentrées dans les grandes zones urbaines et il n'y a pas de levier entre les institutions financières informelles et formelles pour accroître la disponibilité des fonds prêtables au secteur. Plus de 80 % de la population ougandaise vit dans les zones rurales mais on n'y trouve que 15 à 25 % d'institutions de microfinancement. En outre, les IMF du secteur privé refusent d'investir

dans l'intermédiation sociale qui permet aux pauvres d'avoir effectivement accès aux services financiers du secteur structuré. La cherté de cet investissement en est la raison. Pour toucher donc un bon nombre de pauvres, il faut soutenir l'intermédiation sociale sur une grande échelle.

4.2.6 En quatrième lieu, les institutions bancaires et les IMF ne sont pas bien disposées à financer les entreprises agricoles. La croissance agricole influence sensiblement le développement du marché financier rural, représentant environ 42 % du PIB du pays, mais elle n'est pas suffisamment financée. Les statistiques de décaissement de crédit en faveur des différents secteurs de l'économie ougandaise entre 1988 et 1996 font apparaître une diminution de 33,4 % des financements agricoles et une augmentation de 19 % du financement des échanges et du commerce. Durant l'exercice 1998, la part réelle des activités agricoles financées par les IMF en Ouganda était de 21 % seulement. L'insuffisance des investissements dans l'infrastructure matérielle (notamment l'irrigation, les routes, l'électricité, et les services d'appui à la commercialisation, au développement de l'agriculture et à sa vulgarisation) continue d'augmenter le risque et le coût du microfinancement et de décourager en particulier les investissements privés dans la fourniture des services financiers sur une grande échelle. Ainsi, si les IMF ne se mettent pas en devoir de cibler la majorité des pauvres ruraux avec un financement agricole accru, les perspectives d'une croissance économique et d'une réduction de la pauvreté durables par la modernisation de l'agriculture seront vouées à l'échec.

### **(b) Réalisations physiques**

4.2.7 En général, les prévisions relatives à la plupart des objectifs physiques (réalisations) se sont réalisées de manière satisfaisante. Au moment de l'évaluation, on avait prévu de financer sur les ressources du projet plus de 26 000 microprojets. Bien qu'aucun point de repère pour les lignes de crédit n'ait été établi lors de l'évaluation, un total de 26 636 microprojets ont été financés comme suit : 35,4 % dans la production végétale ; 26,1 % dans l'élevage et la pêche ; 27,4 % dans le commerce ; 6,9 % pour la petite industrie ; et 4,1 % au titre d'autres activités. L'agriculture a été le principal bénéficiaire du crédit, réduisant à néant le mythe selon lequel ce secteur n'est pas financièrement intéressant pour les IMF. Bien plus, les rapports relatifs au PRP, la mission du REPP et d'autres missions de la Banque indiquent une augmentation générale de la production végétale, de la production laitière et de la production avicole.

### **(c) Objectifs financiers**

4.2.8 Lors de l'évaluation, l'analyse de la performance financière du projet a été insatisfaisante. La viabilité et la durabilité opérationnelle du projet ont également fait l'objet d'une analyse trop simpliste et largement qualitative. On n'a pas fixé d'objectifs financiers en termes de viabilité financière, de recouvrement des coûts, de rendement des investissements, etc. ; il n'a pas été possible, par conséquent, de quantifier des ratios importants comme le ratio des réserves pour créances douteuses, le rapport d'autofinancement et les niveaux des comptes clients pour évaluer, par exemple, les réalisations en termes de niveaux d'autofinancement des investissements. En revanche, le PRP a évalué la performance de son prêt sur la base d'un taux de recouvrement de 92 % et d'une provision pour pertes sur prêts de moins de 10 %, qui sont les normes établies pour les institutions du microfinancement dans la région. Le projet s'est montré apte à maintenir ces taux de manière satisfaisante, témoignant d'une performance bien meilleure que d'autres

projets de microfinancement soutenus par le gouvernement comme "Entandikwa" et le projet de microfinancement financé par les Etats-Unis, qui ont eu un faible taux de recouvrement de 20–40 %.

4.2.9 La viabilité du projet et sa durabilité opérationnelle n'ont pas été testées, mais le rapport d'achèvement de projet estime que le coût de fonctionnement est d'environ 30 % de l'encours moyen des prêts. Néanmoins, le portefeuille à risque est resté élevé en raison du type de clientèle que le projet dessert et des risques liés à la fourniture de services financiers aux zones rurales éloignées et sujettes à l'insécurité.

4.2.10 Nonobstant la hausse de 60 % des revenus en intérêts et du portefeuille de prêts (à 3,3 millions d'UC), le projet a enregistré un déficit durant la cinquième année en raison des dépenses considérables effectuées au titre du développement institutionnel, de l'assistance technique et des frais de fonctionnement. Le déficit a été financé sur les ressources du FAD étant donné que la contribution du gouvernement ne suffisait pas pour couvrir les frais de fonctionnement du projet. Lors de l'évaluation, on pensait que le PRP atteindrait l'autonomie financière à la fin de la première phase du projet. L'analyse de durabilité du RMSP montre que si le taux d'impayés du prêt reste inférieur à 10 % et que le portefeuille de prêt continue de produire des intérêts d'au moins 12 % par an, le RMSP atteindra le seuil de rentabilité en l'an 2004 et produira un profit de 420 000 dollars EU, avec un taux d'autofinancement de 126 %. Ce scénario confirme simplement la nécessité de percevoir la viabilité et la durabilité comme des phénomènes relevant du long terme, impossible à faire aboutir dans le délai des 5 ans d'exécution du PRP, mais qui nécessitent plutôt un processus de transformation sur une période de 5 à 8 ans. Même dans ce cas, le RMSP nécessitera une aide externe pour sa capitalisation et ses coûts de fonctionnement sur une base dégressive.

4.2.11 On attribue l'analyse peu satisfaisante de la performance financière du projet à l'absence de système informatisé de suivi du prêt. Ainsi, le système de suivi du prêt et les données financières utilisées par le PRP sont restées fragmentaires et trop simplistes pour permettre l'analyse sérieuse de la performance du prêt et de la performance financière globale.

#### **(d) Objectifs de développement institutionnel**

4.2.12 Au moment de l'évaluation, on avait prévu d'établir une institution de microfinancement viable pour fournir aux pauvres des services financiers et non financiers efficaces, y compris une orientation. Cet objectif a été atteint. L'Unité d'appui à la formation de revenus (IGSU), soutenue par quatre antennes régionales, a été établie (quoique avec un léger retard) et fonctionne bien. On a également créé, dans le cadre du projet, l'Association des institutions de microfinancement dans les zones rurales (ARMI) pour édicter des politiques et l'Association ougandaise des institutions de financement des micro-entreprises (AMFIU) pour superviser les organismes intermédiaires. L'ARMI, qui représente les OBC, ONG et IMF locales collaborant essentiellement avec le PRP, sert de cadre de consultation/échange de vues entre parties prenantes en vue d'arriver à un consensus sur les problèmes essentiels de conception durant la préparation et l'évaluation du RMSP.

4.2.13 Le PRP devait établir le Comité directeur national (NPSC) pour superviser les activités du projet et édicter des politiques et des directives opérationnelles. Le NPSC a été établi, mais est rapidement tombé en léthargie, n'ayant tenu, pendant toute la durée de vie du projet, qu'une seule réunion par rapport aux réunions mensuelles prévues, ce qui constitue

une violation flagrante de l'accord de prêt par l'emprunteur. Les tentatives du Fonds visant à amener l'emprunteur à redonner vie au Comité sont restées lettres mortes.

4.2.14 Il était également prévu de renforcer les capacités de 40 agents du projet et de 70 OI en matière de meilleures pratiques d'administration de services de microfinancement et de prestation de services en faveur des pauvres, et de renforcer les moyens d'action des bénéficiaires des services de microfinancement à concurrence de 26 000 clients. Vers 1998, un total de 60 organismes intermédiaires, 25 877 clients, 48 agents du PRP et 88 parties prenantes avaient bénéficié d'une formation, réalisant ainsi de manière satisfaisante les prévisions faites lors de l'évaluation. On s'est rendu compte, au cours de la mission de supervision entreprise conjointement par le gouvernement et la BAD en 1997, que l'effectif du PRP avait été sous-estimé lors de l'évaluation, ce qui a entraîné le recrutement de 8 autres chargés de projet à l'échelon des districts. Il était également prévu de fournir à l'IGSU 14 véhicules, 8 motocyclettes et du matériel de bureau. Cela a été fait et le recrutement des chargés de projet additionnels a nécessité l'acquisition de 3 véhicules et de 5 motocyclettes hors prévisions.

#### **(e) Objectifs sociaux**

4.2.15 Dans l'ensemble, le projet a atteint les objectifs sociaux établis au moment de l'évaluation. Il s'agissait de la valorisation des ressources humaines et du développement institutionnel pour permettre aux pauvres, notamment les femmes dans les zones rurales, d'avoir accès effectivement aux services financiers du secteur formel et d'en tirer profit. Lors de l'évaluation, on s'était fixé pour objectif de toucher 26000 bénéficiaires comprenant les catégories suivantes : femmes, veuves, orphelins, fonctionnaires déflatés, soldats démobilisés, jeunes et personnes handicapées. Bien qu'aucun point de référence n'ait été fixé pour les différents groupes cibles, on prévoyait que 60 % des bénéficiaires seraient des femmes. Cet objectif a été dépassé de 2 % à la fin du projet, témoignant de la réduction évidente de la disparité entre les sexes en termes d'accès à l'intermédiation financière et sociale par les femmes. Le taux de recouvrement du prêt chez les femmes s'est élevé à 95 % comparé à 88 % pour les hommes. Le PRP, ses organismes intermédiaires et ses bénéficiaires ont montré que les pauvres (les femmes pauvres en particulier) sont dignes de confiance et qu'il est possible de fournir aux pauvres des services financiers accessibles, de manière rentable et à de faibles coûts de transaction, sans garantie. Au demeurant, les services de microfinancement du PRP ont déclenché un processus d'élargissement et d'approfondissement des marchés financiers ruraux. Cette évolution du secteur de la microfinance en Ouganda a impulsé une dynamique de changement caractérisé par le passage d'activités dépendant essentiellement des subventions à des activités susceptibles de déboucher sur des affaires viables.

4.2.16 Dans une étude récente pilotée par le PRP, 75 % des femmes interrogées reconnaissent que le projet a renforcé leur autonomie et a eu un impact global positif sur leur vie. Environ 80 % des femmes ont fait état de l'amélioration de la situation économique et 54 % ont souligné que le PRP a renforcé leur autonomie, amélioré la prise de décision, la gestion financière, l'interaction avec les autorités locales, le degré de sensibilisation et les réseaux sociaux.

4.2.17 Il était également prévu que le projet mobilise l'épargne à hauteur de 20 % du portefeuille total de 8,931 milliards de Shillings ougandais à des fins d'investissements accrus et de croissance économique. A l'achèvement du projet, les comptes d'épargne ouverts

totalisaient 3,435 milliards de shillings ougandais, équivalant à 13,4 % du portefeuille total du prêt. Cela correspond à une augmentation de 60 % de la propension à épargner des bénéficiaires. Si l'on considère que l'épargne intérieure brute de l'Ouganda est l'une des plus faibles en Afrique, cette évolution rend compte d'un impact de la microfinance dans le pays probablement plus important que l'élargissement de l'accès au crédit noté ci-dessus. Ces résultats ont détruit le mythe que les ménages pauvres ne peuvent pas économiser et prouvent qu'il est possible de mobiliser les économies des ménages pauvres pour constituer l'épargne nationale dont le besoin a un si grand besoin. Ils ont également permis à la population rurale pauvre de prendre davantage conscience de l'utilité et des services que peuvent offrir les institutions bancaires.

#### (f) Objectifs environnementaux

4.2.18 D'après les critères de classification des projets de la Banque du point de vue de l'impact environnemental, le PRP se classe à la catégorie II, la plupart des micro-projets financés concernant l'agriculture, la petite industrie, le commerce et les services. Dans cette catégorie, l'analyse de l'évaluation environnementale s'applique aux projets dont les effets environnementaux sont peu significatifs et pas sensibles, nombreux, importants ou divers. Quelques-uns des effets sont très bien connus et les mesures d'allègement sont d'autant plus faciles à concevoir. Le PRP n'a pas fait l'objet d'étude d'impact environnementale (EIE) au moment de la préparation et de l'évaluation ; la mission du REPP n'a donc pas été en mesure d'en évaluer les effets faute de renseignements de base.

4.2.19 Les effets potentiels du projet sont, entre autres, la déforestation et l'érosion du sol provoquée par les pratiques culturales. Dans le cas de la briqueterie, les fosses creusées pour l'extraction de l'argile pourraient s'avérer dangereuses pour les hommes et les animaux à cause des risques de noyade dans l'eau qui remplit souvent ces fosses après la pluie. Lorsque les fosses ne sont pas remblayées, elles peuvent se transformer en sites de reproduction des vecteurs de maladies liées à l'environnement comme le paludisme.

4.2.20 Bien qu'aucune EIE n'ait été entreprise, les bénéficiaires du projet ont eu à connaître d'excellents principes écologiques ( p.ex. reboisement et gestion de la fertilité du sol) accompagnés d'indications claires quant aux mesures d'atténuation des effets néfastes de certains micro-projets (RAP, par. 7.2.2). Les briqueteries ont permis d'améliorer les logements et, partant la santé des populations.

#### (g) Objectifs de développement du secteur privé

4.2.21 Le secteur privé ayant de plus en plus la possibilité d'exercer des activités dans le domaine de la microfinance, le PRP a attiré et renforcé 60 OI en vue d'entreprendre l'intermédiation financière et non financière en faveur des opérateurs économiques privés. Par le truchement de ces OI, le projet a touché environ 26 000 micro-entrepreneurs, exerçant tous dans le secteur privé. Il a donc contribué sensiblement au développement de l'industrie de la microfinance dans le secteur privé. Le projet a aidé également à l'établissement de l'ARMI et de l'AMFIU. L'ARMI est actuellement un forum pour le dialogue des politiques et en même temps la voix du secteur privé auprès du gouvernement quant à la politique en matière de micro-financement, tandis que l'AMFIU aide l'IGSU à superviser les organismes intermédiaires.

4.2.22 Le volet renforcement des capacités institutionnelles du PRP est aussi une stratégie importante de renforcement de la durabilité et de développement des capacités de sensibilisation du secteur privé. Il est demandé aux OI bien établies et bien gérées de fournir en permanence des services de qualité aux pauvres. Par conséquent, le PRP entend renforcer les OI déterminés à se donner les moyens de : (i) mobiliser sur le marché des ressources, y compris des dépôts publics, pour faire face à ses propres besoins ; (ii) fournir aux clients et pour ses propres besoins des produits et des services intéressants à des coûts de transaction minimales ; et (iii) offrir des prix compétitifs aux clients.

4.2.23 Le renforcement de la viabilité financière des OI est considéré comme un facteur essentiel pour assurer une bonne vulgarisation des services offerts par le projet. Les services que le PRP fournit aux OI et à ses clients dans le secteur privé incluent : (i) la formation ; (ii) le développement d'une gamme diversifiée de produits et de services intéressants destinés aux pauvres ; (iii) les procédures et techniques financières destinées à réduire les coûts de transaction par le biais des groupes de solidarité.

4.2.24 Dans le cadre du processus de privatisation en cours en Ouganda, l'Unité de la politique des petites et micro-entreprises du MFPED, en collaboration avec l'AMFIU, l'ARMI et les donateurs intervenant dans le secteur, a entrepris un certain nombre d'études pour examiner la situation et les opérations actuelles des institutions financières rurales et leurs arrangements institutionnels. Le constat principal qui se dégage de ces études est qu'un certain nombre de projets de microfinancement soutenus par le gouvernement sont en train de désorganiser le marché de la microfinance en introduisant des subventions et en n'appliquant pas les principes s'inspirant des meilleures pratiques dans l'industrie. On a constaté également que leurs clients considèrent ces prêts comme des subsides politiques qu'il n'y a pas lieu de rembourser. Il en est ainsi du programme "Entandikwa" soutenu par le gouvernement, qui a eu de très faibles taux de recouvrement de 20-40 %. Les études ont recommandé que l'Etat laisse le secteur aux opérateurs privés qui ont un avantage comparatif en matière de fourniture de services de microfinancement.

4.2.25 De plus, en considération des résultats du PRP, les études ont recommandé que l'IGSU, qui a géré et continue de gérer le PRP, soit transformée en une compagnie publique à responsabilité limitée par garantie (et non par actions), investie de la responsabilité, en tant qu'organisation faitière, de la distribution en gros des fonds aux IMF et de la coordination de leurs activités. L'enregistrement comme une compagnie à responsabilité limitée par garantie permettra à l'IGSU d'ouvrir un guichet des investissements (nationaux et internationaux) du secteur privé, et de servir de mécanisme de formation, pour le compte du gouvernement, d'un pool de fonds prêtables aux IMF. On prévoit de réinvestir les bénéfices récoltés par MSC pour garantir l'autosuffisance opérationnelle et financière du projet.

## 4.3 **Efficacité**

### (a) **Taux de rentabilité financière interne**

4.3.1 Le taux de rentabilité financière interne (TRFI) du projet n'ayant pas fait l'objet d'une estimation au moment de l'évaluation, il n'est pas possible de le recalculer en raison de la complexité des microprojets. Jugée sur l'examen des états financiers, la performance du PRP paraît bonne et satisfaisante (en dépit des anomalies citées dans les rapports d'audit). Le taux de recouvrement généralement élevé et l'application de taux de prêt commerciaux sont également l'indication d'une utilisation efficace des ressources du projet. En revanche,

le portefeuille à risque reste élevé et, bien que les revenus des intérêts se soient accrus, le projet a enregistré un déficit durant la cinquième année.

#### **(b) Taux de rentabilité économique interne**

4.3.2 A l'instar du TRFI, le taux de rentabilité économique interne (TREI) du projet n'a pas fait l'objet d'une estimation, durant l'évaluation. La complexité du projet, avec ses nombreuses micro-entreprises éparpillées sur tout le pays, associée au manque de données, complique encore plus ce qui est déjà une démarche sujette à controverse. Cela explique probablement pourquoi les projets de réduction de la pauvreté ne sont normalement pas soumis à une analyse coûts-avantages. On aurait pu utiliser le rapport coût-efficacité comme mesure de l'efficacité, mais on n'a pas essayé de le faire en raison de la complexité des micro-entreprises qui manquent de données. Cependant, d'après la mission du REPP, les rapports relatifs au PRP et le RAP, les bénéficiaires ont obtenu des revenus plus substantiels, des rendements agricoles plus élevés et l'amélioration de leur situation socio-économique. Par ailleurs, grâce au projet, les pauvres, en particulier les femmes pauvres, ont été intégrées dans le système financier formel, ont eu accès au crédit et ont accumulé de petites économies sous forme d'actif financier, réduisant la pauvreté de leurs familles. Parmi les autres avantages économiques, on peut citer les 65 000 emplois créés, le développement des compétences du personnel du PRP, des OI et des clients par le truchement des services de microfinancement. Sans doute le PRP a-t-il eu un impact favorable sur la vie de ses clients, il reste que les chercheurs et les spécialistes s'accordent à reconnaître que les plus pauvres des pauvres n'ont pas encore bénéficié des programmes de microfinancement. Pour accroître l'impact global du projet sur la réduction de la pauvreté, il est indispensable de fournir en permanence aux pauvres une large gamme de services.

#### **4.4 Impact sur le développement institutionnel**

4.4.1 Le projet a renforcé le capital social et humain des pauvres, des femmes en particulier, aux niveaux des ménages, des entreprises et des communautés. De plus, l'exécution satisfaisante du PRP sur une grande échelle (26 districts sur 45 en Ouganda) a engendré des développements dans la politique de microfinancement, des pratiques parmi les parties prenantes : gouvernement, Bank of Uganda, IMF et institutions de financement extérieures dont le Groupe de la Banque. L'accès d'un nombre plus grand de pauvres au crédit grâce aux services de microfinancement du PRP a eu un impact socio-économique important sur les bénéficiaires et l'économie dans son ensemble ; l'objectif visé en matière de crédit rural a donc été atteint. En renforçant les moyens d'action des pauvres ruraux, notamment des femmes, le PRP a eu un impact sur le développement institutionnel et sur les capacités nationales.

4.4.2 Eu égard à la capacité croissante du PRP à fournir des services de microfinancement aux pauvres et au dynamisme démontré durant l'exécution, le gouvernement a proposé que les autres projets financés par le Fad et comportant des composantes de crédit utilisent le PRP pour gérer et fournir les fonds aux clients cibles. Il a donc été décidé que la composante crédit de 0,69 millions d'UC du Projet de gestion intégrée des bassins hydrographiques du Sud-ouest de l'Ouganda, approuvé par le Conseil du FAD en 1998, sera gérée par le RMSP. Le RMSP s'occupera également de la gestion de la composante crédit du Projet de développement des petites exploitations agricoles du Nord-ouest, évalué en 1999. Dans le même temps, l'IGSU sera transformée en une compagnie publique à responsabilité limitée par garantie pour jouer le rôle d'une

organisation faîtière de distribution en gros des fonds aux IMF et de coordination de leurs activités.

4.4.3 Nonobstant les acquis du PRP sur le plan institutionnel, la gestion du projet laisse à désirer. Les rapports d'audit et les visites aux antennes régionales du PRP de la mission du REPP ont révélé des faiblesses dans la gestion de l'IGSU. Dans certains districts, la sélection a été entachée de partialité, entraînant le détournement des fonds du PRP vers des clients qui ne le méritaient pas, donnant à entendre que quelques OI et agents du PRP auraient pu contourner le règlement sans attirer l'attention. Ainsi, certains acquis et manquements apparents dans le remboursement du prêt, et les cas de détournement des fonds du PRP, cités dans les rapports d'audit et relatifs au PRP pourraient être dus à une mauvaise fixation d'objectifs. Les défauts de remboursement du prêt ont été signalés parmi les personnes qui ne remplissaient pas les conditions voulues et qui avaient été amenées par les politiciens ou par les hauts responsables du PRP. La mission du REPP confirme que certains de ces débiteurs défaillants ont fait l'objet de poursuites judiciaires. Par ailleurs, le système de repérage du prêt est déficient, étant donné qu'il n'y a ni contrôle interne ni système crédible au sein de l'IGSU, permettant d'assurer le suivi régulier des fonds du prêt et la vérification des décaissements par rapport aux prêts effectivement reçus par les clients sur le terrain. Le personnel de terrain du projet et les OI ont fait savoir à la mission qu'ils bénéficient très peu de la supervision de l'IGSU. Informé de cette situation, le Groupe de la Banque a formellement demandé à l'Emprunteur, le 17 août 2000, de procéder immédiatement au remaniement de l'organe ou au remplacement de certains des agents de secteur connus pour leur carence.

4.4.4 Il est à craindre que la mauvaise gestion dont on parle au sujet de l'IGSU ne menace la bonne réputation dont jouit le PRP et compromette la future performance du RMSP. Peut-être faut-il voir dans les fréquents changements du personnel de direction du PRP la cause de cette situation. Le premier coordinateur national a démissionné deux ans à peine après le démarrage du projet ; le successeur a été frappé d'interdit suite à des allégations de malversations financières ; et le coordinateur par intérim pourrait être confirmé ou remplacé après moins d'un an de service. Les agents du projet ont dit également qu'il existe un déséquilibre ethnique au sens où les groupes ethniques en provenance de trois districts seulement sur les 45 que compte l'Ouganda sont majoritairement représentés dans l'effectif du PRP. Ce déséquilibre, qui serait favorisé par des fonctionnaires de l'Etat, doit être réduit pour assurer un équilibre régional fondé néanmoins sur un recrutement selon des critères de compétence. L'équilibre régional atténuera le sentiment de prétendue allégeance du personnel à des individus plutôt qu'à la direction de l'IGSU et renforcera considérablement l'efficacité du projet.

## 4.5 Durabilité du PRP et des microprojets

4.5.1 Plusieurs facteurs ont contribué à asseoir la durabilité du PRP. Les résultats positifs du projet, mesurés par la viabilité technique, l'engagement de l'emprunteur, le soutien des forces sociales et politiques, la viabilité financière et la capacité à continuer les activités financées par le Groupe de la Banque, sont considérés comme susceptibles de s'inscrire dans la durée. Cette idée est confortée par plusieurs acquis du projet, qui sont autant de facteurs de durabilité, à savoir : (i) la mobilisation de l'épargne des pauvres ; (ii) la fourniture de services de microfinancement dans tout le pays ; (iii) la démonstration que les pauvres sont solvables ; (iv) le renforcement du capital social et humain (notamment les femmes) ; et (v) le déclenchement de l'évolution favorable de la politique et du cadre

réglementaire de l'industrie de la microfinance. Ces résultats ont été atteints parce que le PRP s'est beaucoup inspiré des "meilleures pratiques" internationalement admises, qui sont techniquement fiables pour assurer la réduction effective de la pauvreté.

4.5.2 Le gouvernement a fait preuve d'un engagement satisfaisant quant à la mise en œuvre et l'avenir du PRP. En témoignent la mise à disposition systématique des fonds de contrepartie, sa décision de désengagement du PRP et de soutien de sa transformation en organisation autonome, à l'abri des ingérences de l'autorité publique. La durabilité du projet est attestée de surcroît par les spectaculaires réformes structurelles et de stabilisation macro-économique en cours ainsi que l'engagement des autorités ougandaises à mettre en œuvre une politique favorable au développement de l'industrie de la microfinance, toute chose explicitement prévue dans le NPEAP.

4.5.3 Sur le front du soutien des forces sociales et politiques, les acquis du projet devraient être maintenus par le MSC grâce à l'intermédiation sociale. Et les services de microfinancement continueront d'améliorer l'effet multiplicateur entre les clients au niveau de la communauté et les institutions bancaires, renforçant de fait la durabilité du projet.

4.5.4 Le gouvernement peut sans doute se prévaloir des mesures impressionnantes de réforme macro-économique mises en œuvre, mais l'environnement politique de la microfinance en Ouganda n'est pas pour autant favorable à la croissance soutenue des opérations de microfinancement. Le secteur financier est resté inefficace, caractérisé par la cherté du loyer de l'argent (obstacle majeur aux investissements et faibles taux créditeurs). Cet environnement dans lequel le PRP fonctionnait n'a pas été suffisamment examiné lors des analyses de viabilité et de durabilité. De même un certain nombre d'hypothèses et de risques importants n'ont pas été soumis à une analyse rigoureuse (p.ex. analyse institutionnelle et de la performance macro-économique). Ces déficiences ont retardé l'exécution du projet, mais, malgré tout, l'évaluation, du point de vue de la viabilité économique, est jugée satisfaisante.

4.5.5 En termes de performance du prêt, le projet a de bonnes perspectives de viabilité. Le taux de recouvrement du prêt de plus de 92 %, un taux de pertes sur prêt de moins de 10 % et un taux de prêt commercial de 22 %, sont l'indication d'une utilisation efficace des ressources du projet. On estime que la deuxième phase du projet (RMSP) n'aura pas d'incidence significative, en termes de charges récurrentes, sur le budget public. La raison en est que la majeure partie des ressources du projet sera rétrocédée à des microprojets viables et durables, en utilisant les meilleures pratiques internationalement admises en matière de microfinancement. Il y aura parmi ces microprojets des IMF autonomes et viables et des entrepreneurs qui prendront en charge la totalité des dépenses de fonctionnement de ces entités. Le renforcement des activités des IMF sera au centre des activités du projet et aura pour effet que le MSC se retirera des districts.

4.5.6 D'après le rapport d'évaluation du RMSP (Phase II), le PRP sera transformé en une organisation autonome, qui sera gérée selon les meilleures pratiques et deviendra opérationnellement viable au sortir des trois premières années de déficit dû aux dépenses colossales investies dans le développement institutionnel, l'assistance technique et les frais de fonctionnement. Ce déficit sera financé par l'actif du bilan (dotation budgétaire plus fonds prélevés sur le PRP). Fort probablement, un certain nombre de donateurs soutiendront le Centre de microfinancement (CMF) de l'USAID/PRESTO. Outre les contributions au budget central du CMF, une portion progressivement croissante sera financée par les

services fournis contre commission aux projets soutenus par les donateurs comme le RMSP. Plutôt que de financer le soutien au renforcement des capacités du côté de l'offre (c.à.d. en finançant le CMF à 100 %), les donateurs seront encouragés à fournir des subventions directement aux IMF en leur laissant la possibilité de sélectionner les fournisseurs de services de leur choix. Il y aurait lieu de veiller à ce que de telles modalités de financement incitent le CMF à être performant, et faire en sorte que des projets comme le RMSP évitent de fournir directement à leurs clients des services de formation coûteux. Par ailleurs, ces modalités de financement encourageront le CMF à faire payer ses services à des taux de recouvrement des coûts, permettant ainsi à d'autres acteurs d'entrer sur le marché.

4.5.7 Pour éviter l'installation d'une situation de monopole et promouvoir le marché des services de formation et de conseil, le CMF encouragera l'émergence d'autres fournisseurs de services en matière de renforcement des capacités. Le don de 1,84 million d'UC du FAD servira à financer le renforcement des capacités institutionnelles de l'IGSU/MSC et affermira la viabilité et la durabilité du projet. Le RMSP pourra de ce fait toucher davantage de clients grâce à un appareil administratif renforcé. D'autre part, les revenus en intérêts et la tarification en vigueur produiront vraisemblablement des recettes supplémentaires pour couvrir les dépenses de fonctionnement, avec, à la clef, l'accélération de l'autonomie financière et l'inscription dans la durée du projet.

4.5.8 La plupart des microprojets ont bénéficié de l'accès à l'intermédiation financière et sociale qui constitue d'habitude une entrave au développement de la microfinance. Les microprojets ont pu avoir accès à de nouvelles variétés de semence, à des intrants agricoles et à de nouvelles technologies. Quelques projets ont survécu et étaient opérationnels lors de la mission du REPP, indiquant qu'ils sont techniquement viables et durables.

4.5.9 Le personnel du projet est dans l'ensemble bien qualifié bien que certains agents manquent de compétence dans les domaines axés sur le microfinancement et de sens du service au client. Le personnel n'est pas satisfait de la rémunération actuelle qu'il juge insuffisante, surtout qu'il n'y a pas d'avantages comme les indemnités. De plus, les salaires sont restés les mêmes pendant les 5 ans de durée du projet et, s'agissant de la deuxième phase du PRP, les salaires ont été réduits de 20 à 50 % et les indemnités ont été tout simplement supprimées. Outre cela, les changements fréquents de personnel au niveau de la direction menacent la durabilité des résultats du projet. Un tel environnement, facteur de désincitation, n'augure pas bien de la durabilité du projet et pourrait entraîner une fuite de cerveaux.

4.5.10 Les leçons qui se dégagent du PRP montrent que la majorité des microprojets n'ont pas d'incidence néfaste ; en revanche, les clients ont été sensibilisés sur les bonnes pratiques de gestion environnementale, assurant la viabilité écologique du projet.

4.5.11 Bien que le conflit armé qui oppose l'Ouganda à la République démocratique du Congo et au Soudan puisse affecter les activités du PRP, principalement dans l'Ouest et le Nord du pays, le risque est vraisemblablement très faible. C'est pourquoi, du point de vue de la résistance aux facteurs exogènes, le PRP est jugé durable.

## 4.6 Indicateur de performance globale

4.6.1 Par référence à l'éventail d'indicateurs des 5 critères d'évaluation, à savoir le bien-fondé, l'efficacité, l'efficience, le développement institutionnel et la durabilité, le PRP a

atteint ses objectifs avec quelques insuffisances sans grande conséquence liées à la qualité à l'entrée et au développement institutionnel. La performance globale du projet est donc satisfaisante (annexe 1).

4.6.2 On a déjà parlé de la qualité à l'entrée peu satisfaisante. Les lacunes dans la conception du projet n'ont pas empêché le repérage effectif de ses résultats ; par contre, elles n'ont pas facilité l'estimation des intrants physiques et des coûts unitaires de base.

4.6.3 Le projet a atteint tous ses objectifs. Mais, l'autonomie financière n'ayant pas été examinée au moment de l'évaluation, l'analyse du portefeuille de prêts manque de fiabilité. On ne peut donc évaluer les résultats obtenus dans ce domaine en l'absence d'objectifs financiers. En revanche, sur le plan institutionnel, le projet a atteint ses objectifs puisque grâce à lui une institution de microfinancement a été établie, un nombre plus grand de pauvres a accès aux services de microfinancement et les moyens d'action des pauvres ruraux ont été renforcés. Le projet a également donné lieu à l'élaboration de la politique de microfinancement qui sera incessamment mise en œuvre, mais la performance de l'IGSU laisse beaucoup à désirer en raison de sa faible capacité de gestion financière.

#### 4.7 **Performance de l'Emprunteur**

4.7.1 Le Ministère des finances, de la planification et du développement économique (MFPED) était l'emprunteur du prêt. Bien qu'aucune enquête initiale ni enquêtes de suivi systématique n'ont été entreprises, et que des insuffisances ont entaché la conception de l'évaluation, le concept du projet est judicieux du point de vue de son approche participative partant de la base et de sa singularité comme organisation de fourniture de services de microfinancement aux pauvres par l'intermédiaire des ONG. La fourniture par le gouvernement de services de microfinancement comme axe central des activités de réduction de la pauvreté est une stratégie bien pensée et opportune.

4.7.2 Le gouvernement a fait preuve d'un engagement satisfaisant vis-à-vis du projet. Hormis le non-respect des règles d'acquisition de la Banque, qui s'est traduit par l'achat de plusieurs articles non prévus, l'emprunteur a rempli toutes les clauses et conditions du prêt. Le gouvernement a versé sa contribution de contrepartie et mis en place l'IGSU, un système de gestion susceptible de se transformer en une institution de microfinancement viable et autonome, qui est à l'origine du développement de la politique de microfinancement. De nos jours, le PRP a acquis la réputation d'une institution semi-autonome, axée sur les opérations, qui est respectée par ses homologues et les bailleurs de fonds pour avoir établi un système de prestation de services de microfinancement utilisant les meilleures pratiques.

4.7.3 Ceci dit, la transformation du PRP en une organisation faîtière des IMF en Ouganda, processus que l'emprunteur poursuit actuellement, nécessite des ressources substantielles pour renforcer ses capacités institutionnelles et améliorer la compétence de son personnel, notamment en matière de pratiques de microfinancement. Il y aura lieu de développer et de renforcer les capacités d'analyse de la qualité des portefeuilles du PRP grâce à la mise en place d'un système informatique de suivi des prêts, au développement des pratiques axées sur la clientèle et des capacités d'analyse des profils de pauvreté et de conception de l'évaluation. Il y aura lieu également de développer, au niveau du PRP, les capacités d'intermédiation sociale et de diffusion en grand d'un large éventail de produits de la microfinance ( assurance, services de paiement/transfert monétaire) et amener le personnel du projet à se familiariser davantage avec ces produits.

4.7.4 Dans l'ensemble, le gouvernement a fait preuve d'une détermination remarquable quant à la mise en œuvre des réformes structurelles et d'ajustement macro-économique, avec à la clef l'amélioration des mesures d'encouragement des investissements. Le programme de privatisation contribue à la croissance du secteur privé par le biais du PRP et d'autres initiatives. Le NPEAP détaillé que le gouvernement a mis en place est l'indication de sa ferme volonté d'améliorer l'accès des pauvres (en particulier les femmes) aux actifs productifs, principalement la terre et le crédit. Le gouvernement ougandais a également facilité le dialogue et la collaboration avec d'autres partenaires au développement – par exemple, le PRP et l'USAID ont financé PRESTO qui a formé les intermédiaires du projet dont la viabilité a été renforcée par ce partenariat.

4.7.5 En dépit de la performance satisfaisante de l'emprunteur, le secteur financier reste inefficace, considéré sous le rapport du très faible nombre de pauvres qui ont accès aux institutions bancaires et aux IMF. Les tentatives faites par le gouvernement pour réformer le secteur financier se sont limitées à la recapitalisation de la Bank of Uganda (BOU), à la restructuration de la Uganda Development Bank (UDB) et à la privatisation de la Uganda Commercial Bank (UCB). Globalement, les résultats du sous-secteur de la microfinance laissent à désirer en raison du manque de cadre réglementaire de fourniture de services financiers aux pauvres, et cela risque de continuer pendant quelque temps encore. S'il est vrai qu'une législation relative à la microfinance est en bonne voie, elle ne s'appliquera qu'aux IMF formelles, excluant les OI ne recevant pas de dépôts.

4.7.6 Par ailleurs, l'incapacité de l'emprunteur à redonner vie au Comité directeur national (NPSC) pour superviser le projet et édicter des politiques a été préjudiciable à l'exécution du projet. Si le Comité avait tenu des réunions mensuelles comme prévu à l'accord de prêt, la plupart des insuffisances relevées dans la conception, la mise en œuvre et le suivi du projet auraient pu être rapidement corrigées par le Fonds et l'IGSU, y compris les véhicules achetés par celle-ci sans l'accord de la Banque. En dépit des insuffisances, la performance de l'emprunteur est jugée satisfaisante relativement à trois au moins des cinq indicateurs : la qualité de la préparation, la qualité de l'exécution et le respect des conditions (annexe 1).

## 4.8 Performance du Groupe de la Banque

4.8.1 Les sections précédentes mettent en évidence certains aspects de la performance insatisfaisante de la Banque. Celle-ci n'a pas fourni d'aide quant à la préparation et l'évaluation et n'a pratiquement pas assuré de supervision pendant la majeure partie de la durée du projet (RAP, par. 8.2.2). Ainsi, durant les 5 ans d'exécution du projet, il n'y a eu que 4 missions de supervision. Et eu égard au caractère multisectoriel du PRP, l'IGSU pense que les missions de supervision, du point de vue de leur composition, manquaient de spécialistes en analyse sociale, notamment en analyse de la pauvreté et des problèmes de genre. Par exemple, il aurait été avantageux que les missions de supervision de la Banque en 1994 et 1995 examinent le besoin d'une enquête initiale et d'un système informatique de gestion (SIG) qui aurait amélioré le suivi du prêt. L'enquête initiale aurait aussi renforcé considérablement le système de suivi et d'évaluation du projet. Dans la mesure où la réduction de la pauvreté est l'objectif suprême du Groupe de la Banque et du gouvernement ougandais, le Fonds aurait dû s'employer diligemment à la conception du PRP. Si l'on peut attribuer la performance insatisfaisante de la Banque durant la préparation et l'évaluation au

manque d'expérience antérieure en matière de conception et de mise en œuvre de projets de cette nature, les insuffisances dans la supervision ne peuvent pas se justifier.

4.8.2 La communication et les rapports de la Banque avec l'emprunteur sont également des sujets d'insatisfaction. La direction du projet s'est plaint des délais souvent trop longs que la Banque met pour répondre à ses communications, en particulier au sujet des décaissements, causant des retards dans l'exécution du projet. En outre, de l'avis même du personnel de la Banque et des agents de l'IGSU, certains fonctionnaires de la Banque en mission au PRP manquent de sens des relations publiques, contribuant peut-être de cette façon à façonner la perception négative des missions de la Banque par le personnel du projet. Outre cela, le directeur de projet était aussi l'économiste-pays durant les trois premières années d'exécution du projet. Cette pluralité des rôles serait peut-être, en partie, à l'origine du manque de sensibilité aux besoins du projet, vu qu'outre le PRP, d'autres activités de la Banque retiennent son attention. Cela dit, depuis 1997, la Banque essaie d'assurer des missions de supervision plus régulières et des réponses plus rapides aux correspondances. En 2000, le Groupe de la Banque a nommé un chargé de programme à Kampala pour aider à superviser le portefeuille de la Banque en Ouganda.

4.8.3 Depuis sa restructuration à partir de 1995, la Banque a fait de remarquables progrès quant à l'amélioration de la qualité de son portefeuille en intégrant au cœur de ses activités des questions transsectorielles comme le genre, l'environnement et la participation à ses opérations. En tant qu'institution de financement du développement, le Groupe de la Banque conduit une réforme destinée à renforcer les moyens d'action des pauvres, notamment des femmes, en améliorant leur accès au microfinancement sans garantie. L'intervention du Fonds a permis d'établir une institution de microfinancement et de toucher un nombre plus grand de pauvres, contribuant à réduire la pauvreté. En conséquence, en dépit des insuffisances constatées dans l'exécution du projet, attribuables en grande partie au manque d'expérience antérieure en matière de conception et de mise en œuvre d'opérations de cette nature, la performance globale de la Banque est jugée satisfaisante pour ce qui est de l'identification, de la préparation et de l'évaluation du projet (annexe 1).

#### 4.9 **Principaux facteurs affectant la performance et les résultats d'exécution**

4.9.1 Les principaux facteurs ayant eu une incidence sur l'exécution du projet sont la performance de la Banque, la guerre civile, l'engagement du gouvernement, le financement de contrepartie, la dotation en personnel, l'utilisation de l'assistance technique et la participation des bénéficiaires. La performance insatisfaisante de la Banque relative à la préparation, à l'évaluation et à la supervision a porté atteinte à l'exécution et aux résultats du projet. Le Fonds n'a pas prévu de ressources en vue de la conduite d'enquêtes initiales et de suivi pour assurer le suivi de l'impact du projet en termes de revenu et de consommation, d'actif, de nutrition des bénéficiaires et d'autres indicateurs sociaux. Sans analyse sociale rigoureuse de cette nature l'évaluation objective devient hasardeuse.

4.9.2 Les hypothèses exagérément optimistes relatives aux capacités de mise en œuvre et l'insuffisance des ressources humaines et financières, résultant de l'analyse institutionnelle peu satisfaisante entreprise par la Banque durant l'évaluation, sont l'une des causes majeures du retard d'un an enregistré par le projet lors de l'exécution. Le retard est attribuable également à la rareté des missions de supervision de la Banque dont la combinaison inappropriée de compétences ne permettait pas au Fonds de répondre ou d'identifier rapidement les besoins du projet (p.ex. problèmes d'acquisition et de

décaissement). En dépit de ces insuffisances, la contribution financière du Fonds a permis d'établir une institution de microfinancement, l'une des rares institutions pionnières de cette catégorie en Afrique prêchant d'exemple en matière de meilleures pratiques. Le renforcement par le projet du capital social et humain des pauvres, notamment des femmes, est une contribution importante au développement de l'Ouganda.

4.9.3 Les autorités ougandaises reconnaissent que la réduction de la pauvreté n'est possible que dans un environnement politique favorable, s'accompagnant de mesures fortes visant le même but. Le succès du PRP doit donc beaucoup à l'engagement et à la volonté politique manifestés par le gouvernement. Outre le remarquable programme de réforme structurelle et de stabilisation macro-économique mis en œuvre (bien que le secteur financier soit resté inefficace), le gouvernement a versé sa contribution de contrepartie, a pleinement soutenu la transformation du PRP en une compagnie autonome et s'en est désengagé.

4.9.4 L'accroissement du nombre de pauvres ruraux, notamment de femmes, bénéficiant de services de microfinancement, le taux élevé de recouvrement du prêt et la mobilisation accrue de l'épargne sont le résultat direct de l'action du personnel très compétent du PRP qui a démontré les meilleures pratiques internationalement admises en matière d'administration de système de microfinancement basé sur les organismes intermédiaires (OI). A cet égard, le soutien institutionnel fourni au projet par le truchement d'un conseiller technique et de la formation dispensée est digne d'éloges. Mais, la malversation financière dont on parle à l'IGSU risque de ternir la bonne image du PRP et d'affecter sa future performance en termes de mobilisation de fonds sur les marchés commerciaux.

4.9.5 Pour ce qui est de l'efficacité de la mise en œuvre du projet, les principaux facteurs qui ont affecté le PRP sont la mauvaise appréciation des intrants matériels, des ressources humaines et des imprévus ainsi que la qualité de la gestion. A la suite de l'examen à mi-parcours, la mise à niveau des capacités institutionnelles, qui avaient fait l'objet d'estimations trop optimistes, s'est traduite par l'augmentation des effectifs du PRP et des OI, renforçant, du coup, leur capacité de pénétration parmi les pauvres, de fourniture de services de crédit et de mobilisation de l'épargne.

4.9.6 Comme on l'a dit ci-dessus, la performance satisfaisante du projet doit beaucoup à la grande compétence du personnel du PRP. Mais le projet a eu du mal à surveiller la qualité du portefeuille du prêt en raison de la gestion financière approximative et de l'inefficacité du système de suivi du prêt ; il s'ensuit que le système d'information de l'IGSU à cet égard laissait à désirer. De plus, l'incapacité de l'emprunteur à redonner vie au Comité directeur national (NPSC) pour superviser l'intervention et édicter des politiques a porté atteinte à l'exécution et aux résultats du projet.

## **5. CONCLUSIONS, LECONS ET RECOMMANDATIONS**

### **5.1 Conclusions**

5.1.1 En somme, le projet a eu des points forts et des faiblesses dans la conception et la mise en œuvre. Si le PRP a atteint son objectif général visant à aider l'Ouganda à réduire la pauvreté et s'il a indubitablement accru l'accès aux services financiers des communautés vulnérables pauvres en Ouganda, le rayon d'action global reste encore limité. Actuellement, 1,5 % seulement de la population pauvre en Ouganda a accès aux services financiers formels. En conséquence, quelle que soit la contribution du PRP à la réduction de la pauvreté

parmi ses bénéficiaires, l'impact sur la réduction de la pauvreté globale dans le pays reste insignifiant eu égard au nombre limité de pauvres touchés par le projet et par d'autres OI. La réduction de la pauvreté nécessite l'accès permanent à un large éventail de services financiers et non financiers, non l'accès ponctuel à des prêts.

5.1.2 La valorisation des ressources humaines et le développement institutionnel permettant aux pauvres, notamment aux femmes dans les zones rurales, d'avoir effectivement accès aux services financiers formels figurent également parmi les résultats importants du projet. On peut également mettre au compte du projet l'accroissement de l'épargne des ménages, l'augmentation des revenus et de la consommation, la réduction de la disparité entre les sexes et de l'exclusion sociale. Le projet a donc renforcé le capital social et humain des pauvres, notamment des femmes rurales.

5.1.3 L'établissement en Ouganda d'une institution autonome de microfinancement axée sur les opérations, la première de cette nature financée par le Groupe de la Banque en Afrique, est une autre réalisation du projet. A cela s'ajoute l'élaboration du premier cadre de réglementation et de politique de microfinancement destiné à réglementer l'administration et la fourniture de services de microfinancement par les IMF en Ouganda. Le développement de la microfinance en Ouganda a mis en branle une dynamique de changement caractérisée par le passage d'activités dépendant essentiellement des subventions à des activités susceptibles de déboucher sur des affaires viables. L'extension des services, le développement d'une institution de microfinancement et la valorisation des ressources humaines sont parmi les acquis importants du PRP qui en font un projet couronné de succès.

5.1.4 Les succès remportés par le projet n'ocultent pas la forte demande de services de dépôt sûrs et commodes parmi les pauvres et les ménages à faible revenu en Ouganda, où l'on trouve l'une des épargnes intérieures brutes les plus faibles en Afrique (8,6 % contre 16,9 % pour le continent). Seuls 5 % des ougandais ont des comptes bancaires – 1,2 million sur 11 millions d'habitants de plus de 15 ans d'âge. L'épargne est importante pour les micro-entreprises et constitue pour les pauvres une source majeure de fonds d'investissement. La demande de microcrédit est également forte mais insatisfaite. Les ménages pauvres ont besoin de microcrédit pour l'exploitation de micro-entreprises, le lissage de la consommation, et pour financer certaines dépenses non alimentaires (frais scolaires, impôts, etc.), le logement et la migration. En conclusion, l'aide au développement des services de microfinancement en Ouganda sera un instrument important de réalisation de l'objectif suprême de réduction de la pauvreté que poursuivent le Groupe de la Banque et le gouvernement ougandais.

## 5.2 **LECONS TIREES**

Plusieurs leçons importantes se dégagent du présent projet.

5.2.1 L'utilisation du système financier comme axe d'intervention dans les projets de réduction de la pauvreté est un moyen puissant d'augmenter le plus possible le nombre de bénéficiaires et l'impact sur le développement, grâce à l'importance accordée à la création d'un environnement politique favorable, d'infrastructures financières et au développement d'organismes intermédiaires (OI) déterminés à atteindre la viabilité et l'autonomie financières dans un délai raisonnable. Les OI doivent être en mesure de fournir aux pauvres une gamme variée de services financiers non limités au crédit (par. 1.2.1 ; 1.2.3 ; 3.3.4 ; 3.3.7 ; 4.2.5).

5.2.2 Eu égard à la variété de la demande de services financiers, un large éventail d'OI est nécessaire en vue de l'extension des services aux pauvres par. 3.3.7).

5.2.3 La demande de services d'épargne, de micro-entreprises et de crédit est très forte en Ouganda. La demande d'épargne en particulier est cruciale et le développement des actions de mobilisation de l'épargne peut avoir un impact sensible sur la durabilité institutionnelle et la réduction de la pauvreté (par. 4.2.2 et 4.2.3).

5.2.4 Les ONG en activité dans le pays manquent de capacités pour mobiliser des fonds, y compris les dépôts du public sur les marchés commerciaux et n'ont pas non plus de réseaux et de mécanismes judicieux permettant de toucher les plus démunis parmi les pauvres de manière efficace par rapport au coût. Un soutien technique considérable leur est donc nécessaire en vue du renforcement de leurs capacités dans les pratiques axées sur les clients, notamment en matière d'intermédiation financière et sociale (par. 1.1.2 ; 3.1.3 ; 3.3.6 ; 4.2.2).

5.2.5 De solides institutions de financement de détail, axées sur l'amélioration de l'accès aux services et la durabilité sont essentielles pour étendre la couverture permanente des services financiers et pour produire un impact significatif sur la réduction de la pauvreté, d'où la nécessité de renforcer les capacités des ONG et des OBC susceptibles de se transformer en OI/IMF engagées et capables de toucher les pauvres (par. 3.3.7).

5.2.6 La mise en œuvre d'un projet de réduction de la pauvreté par le biais d'ONG coiffées par une organisation autonome est compliquée et difficile. Son exécution effective nécessite un délai et des ressources d'investissement non négligeables pour assurer le développement des capacités institutionnelles de l'organe d'exécution et des OI (par. 3.3.8).

5.2.7 Le microfinancement peut devenir l'axe majeur d'une stratégie efficace de réduction de la pauvreté. L'amélioration de l'accès et la disponibilité d'un système efficace d'épargne et de facilités de crédit peuvent permettre aux pauvres de lisser leur consommation, mieux gérer leurs risques, créer progressivement leur actif et jouir d'une meilleure qualité de vie. Et les pauvres apprennent aussi les opérations bancaires et la tenue de livres (par. 1.3.3 et 4.5.1).

5.2.8 Le manque de planification précoce et minutieuse de la conception de l'évaluation et de l'analyse institutionnelle appropriée pour garantir la collecte de l'information pertinente (indicateurs mesurables et contrôlables) risque de compromettre les résultats du projet. Et la matrice du cadre logique, utilisée à bon escient, est un outil puissant pour la conception, l'évaluation et le suivi du projet, nécessitant un financement initial adéquat (par. 1.2.3 ; 1.3.3 ; 4.1.5 ; 4.1.7 et 4.1.9).

5.2.9 Les résultats obtenus en matière de fourniture de services de microfinancement et l'impact produit sur les bénéficiaires montrent que la stratégie toute particulière du PRP s'est révélée plus efficace en termes de taux de recouvrement du prêt et d'octroi de crédit aux conditions du marché que d'autres initiatives du gouvernement comme le programme "Entandikwa" et le programme de microprojets, financés par l'Union européenne (par. 3.3.2 et 4.2.25).

5.2.10 Les programmes de microprojets et “ Entandikwa ”, fournisseurs de crédit à des taux bonifiés au-dessous des taux du marché, sont l'exemple même de programmes non performants opérant dans un environnement politique défavorable – ils peuvent désorganiser le marché et dissuader les institutions du secteur privé d'entrer dans l'industrie s'ils ne permettent pas le libre jeu des forces du marché (par. 4.2.25).

5.2.11 La mise en place dès le début du cycle du projet d'un bon système informatique de gestion (SIG) aurait permis d'améliorer considérablement la qualité de l'exécution (par. 4.1.7 ; 4.4.4 et 4.5.1).

5.2.12 Dans les projets de réduction de la pauvreté, la viabilité et la durabilité sont des objectifs à long terme, nécessitant un processus de transformation de 5 à 8 ans (par. 4.2.10).

5.2.13 Le PRP a prouvé que le crédit agricole est intéressant et a détruit le mythe selon lequel les ménages pauvres ne peuvent pas économiser et n'économisent pas ; il a prouvé en outre qu'il est possible de mobiliser l'épargne des ménages pauvres. Cet acquis est probablement plus important que l'amélioration de l'accès aux services crédit (par. 4.2.3 ; 4.2.18).

5.2.14 Le PRP, ses OI et ses clients ont prouvé que les pauvres sont solvables (notamment les femmes pauvres) et qu'il est possible de leur fournir des services financiers accessibles, de manière rentable et à de faibles coûts de transaction, sans garantie, si l'on fait appel à des techniques financières appropriées et si l'on vise l'efficacité (par. 3.3.6 ; 4.2.16 ; 4.2.24 ; 4.5.6).

5.2.15 En termes d'impact environnemental, la majorité des micro-entreprises se classe dans la catégorie II d'après les critères de classification des projets du Groupe de la Banque. Peut-être, ces projets ne produiront-ils pas d'importants effets néfastes, une analyse environnementale s'impose tout de même (par. 4.2.19 ; 4.2.21).

### 5.3 **Recommandations**

#### Pour l'Emprunteur et le RMSP

5.3.1 L'amélioration de l'accès des pauvres aux services financiers et non financiers et l'établissement d'une institution de microfinancement axée sur la fourniture de ces services dans un pays pauvre comme l'Ouganda est, à vrai dire, un grand succès obtenu au bon moment, qu'il y a lieu de renforcer. Pour maintenir le RMSP dans son rôle d'institution faîtière de microfinancement, la Bank of Uganda (BOU) et le MFPED, en tant que parties prenantes, se doivent de réexaminer le mandat du MSC à la lumière du NPEAP. L'étude porterait sur la structure du capital, la gestion, la viabilité technique du Centre et instituerait les changements nécessaires. Il y a lieu de veiller au recrutement d'un personnel très qualifié, de réduire le plus possible le renouvellement du personnel aux niveaux de la direction et technique et d'ajouter de la valeur aux services de microfinancement. Il y aurait avantage également à planifier minutieusement et de bonne heure la conception de l'évaluation accompagnée d'une grille salariale attrayante. L'Emprunteur doit faire en sorte que le Conseil de direction du MSC soit composé de personnes d'une grande intégrité et foncièrement attachées au développement d'une institution autonome qui sera à l'abri des ingérences du gouvernement et des hommes politiques. La recapitalisation proposée devrait intervenir seulement après la résolution convenable des problèmes institutionnels et de

qualité à l'entrée cités ci-dessus et la soumission du rapport y afférent au Groupe de la Banque.

#### Pour le Fonds

5.3.2 Fournir des fonds suffisants pour garantir une bonne qualité à l'entrée du projet grâce à une planification précoce et minutieuse de la deuxième phase en vue d'incorporer tous les éléments qui contribuent à l'analyse rigoureuse des effets du projet ( par exemple, il y a lieu d'employer une conception appropriée du projet, basée sur des méthodologies qualitative et quantitative).

5.3.3 Examiner la possibilité d'envoyer sur le terrain des missions de supervision régulières (au moins trois fois dans l'année), comprenant des spécialistes des questions de microfinancement, de pauvreté, sociales, de micro-économie, etc. Il y a lieu d'habiliter le chargé de programme de la BAD à Kampala à superviser les activités des PMR pour s'assurer que le Groupe de la Banque et l'emprunteur sont rapidement informés de toutes les questions naissantes.

5.3.4 Améliorer la qualité et la durabilité de la deuxième phase du projet de réduction de la pauvreté. Le Fonds et le gouvernement devraient examiner la possibilité de la révision et de l'amélioration des salaires ainsi que du rétablissement des indemnités, y compris les prestations de fin de carrière et la protection du personnel.

5.3.5 Impliquer les experts de la Bad aux activités de coordination des ONG et de réduction de la pauvreté, à la formation des OI et aux missions de supervision en Ouganda ; améliorer la qualité de son programme de prêt en intégrant le microfinancement dans ses opérations ; renforcer la participation de son département du secteur privé aux opérations de microfinancement ; et bâtir ses propres capacités en matière de microfinancement.

#### Pour l'Emprunteur

5.3.6 Maintenir la volonté politique manifestée durant la première phase du PRP et continuer de créer une politique et un cadre réglementaire favorables au développement de l'industrie de la microfinance en Ouganda.

5.3.7 Maintenir le niveau des engagements financiers du gouvernement vis-à-vis du PRP grâce à la fourniture régulière des fonds de contrepartie, et maintenir l'effort actuel de direction et de coordination pour les principales parties prenantes comme les institutions de microfinancement et les donateurs intervenant dans le sous-secteur du microfinancement.

5.3.8 Maintenir les arrangements financiers conclus entre le Fonds et le gouvernement relativement au PRP et dont l'exécution doit être assurée par la Primature durant les 18 premiers mois suivant l'entrée en vigueur du prêt.

5.3.9 Encourager la participation et ajouter de la valeur aux projets de microfinancement ; le RMSF devrait examiner la possibilité de décerner des primes d'encouragement aux individus/groupes bénéficiaires.

5.3.10 Poursuivre la formation en matière de tenue de livres, de pratiques et de concepts de microfinancement.

5.3.11 Veiller à doter le RMSP en personnel suffisamment qualifié et au respect de l'équilibre régional dans le recrutement.

5.3.12 Suivre de près l'audit spécial entrepris par le Contrôleur général pour permettre à la Banque de tirer les conclusions au sujet des constatations contenues dans les rapports d'audit, les allégations contenues dans le rapport du coordinateur du PRP et le caractère adéquat du système de contrôle interne du PRP.

#### 5.4 **Plan d'action**

Deux actions s'imposent dans l'immédiat. Tout d'abord, avant la transformation du RMSP en MSC, le Ministère des finances, de la planification et du développement économique (MFPED) et la Bank of Uganda (BOU) devraient entreprendre une étude pour examiner le futur rôle du MSC dans l'industrie du microfinancement en Ouganda. L'étude examinerait minutieusement la structure du capital, le recrutement du personnel de direction et technique, la viabilité technique du MSC, et instituerait les changements nécessaires. En second lieu, la Banque se doit de suivre de près le rapport d'audit spécial dont la soumission est prévue le 20 septembre 2000, et la nomination sans délai d'un coordinateur national et d'un directeur financier du projet pour assurer la transformation sans heurt du RMSP en MSC. La recapitalisation proposée devrait intervenir seulement après la résolution convenable des problèmes institutionnels et de qualité à l'entrée cités ci-dessus et la soumission du rapport y afférent au Groupe de la Banque.

**PROJET DE REDUCTION DE LA PAUVRETE**  
**RAPPORT D'EVALUATION DE PERFORMANCE DE PROJET**

CRITERE D'EVALUATION

No.	Indicateurs des composantes	Note (1 à 4)	Observations
1	<b>Pertinence et qualité à l'entrée</b>	<b>3</b>	<b>Satisfaisantes</b>
i)	Conformité avec stratégies générales développement du pays	3	Satisfaisante. Le PRP concorde avec le Plan national de réduction de la pauvreté (NPEAP) visant la relance de l'économie de marché rurale et axée sur les activités génératrices de revenu et d'emploi. La réduction de la pauvreté est l'objectif suprême de l'Ouganda.
ii)	Conformité avec la stratégie d'aide de la Banque	3	Satisfaisante. Le PRP s'accorde avec la stratégie d'aide de la Banque en vue d'une croissance durable et équitable et de la réduction de la pauvreté.
iii)	Politique macro-économique	3	Satisfaisante. L'objectif d'une croissance économique soutenue accompagnée de la réduction de la pauvreté dans les zones rurales et urbaines s'accorde avec la politique macro-économique du pays.
iv)	Politique sectorielle	3	Satisfaisante. L'objectif du projet cadre avec le NPEAP qui vise l'amélioration de l'accès des pauvres, notamment des femmes, aux actifs productifs (terres et crédit) en vue d'en améliorer le rendement.
v)	Réforme de la politique gouvernementale	3	Satisfaisante. Le PRP s'accorde avec la réforme du secteur public: modernisation de l'agriculture, industrialisation, développement institutionnel et renforcement des capacités, y compris la décentralisation axée sur la croissance économique en vue de réduire la pauvreté et d'améliorer l'efficacité du service public.
vi)	Réduction de la pauvreté	3	Satisfaisante. Le projet s'accorde avec l'objectif suprême de réduction de la pauvreté poursuivi par l'Ouganda.
viii)	Justice sociale et égalité des sexes	3	Satisfaisante. Le PRP s'accorde avec le NPEAP qui met l'accent sur les groupes vulnérables. Plus de 60 % des bénéficiaires du PRP étaient des femmes. Le PRP a pris en considération les besoins des économiquement faibles, les disparités géographiques et a renforcé les moyens d'action des groupes défavorisés en établissant la liaison entre les ONG et le gouvernement.
viii)	Préoccupations environnementales	3	Satisfaisante. Dans la mesure où la dégradation de l'environnement est considérée comme une cause et un effet de la pauvreté, le PRP s'accordait avec le PEAP, axé sur la croissance et la réduction de la pauvreté grâce à l'utilisation efficace des ressources naturelles, sans dégradation environnementale. Le PRP a fait connaître à ses clients d'excellents principes écologiques (p.ex. reboisement et fertilité du sol).
ix)	Valorisation des ressources humaines	3	Satisfaisante. Le projet a soutenu la valorisation des ressources humaines grâce à la formation des clients, des OI et du personnel du PRP.
x)	Développement institutionnel	3	Satisfaisant. Le projet a pris en compte le développement institutionnel : il a établi une institution de microfinancement et des liens entre les économiquement faibles et les banques ; facilité l'accès des pauvres, notamment des femmes, aux services financiers et non financiers ; amélioré les compétences des pauvres en matière d'opérations bancaires et de gestion de projets de microfinancement.
xi)	Développement du secteur privé	3	Satisfaisant. Le PRP a contribué sensiblement au développement de l'industrie du microfinancement dans le secteur privé: 26000 micro-entrepreneurs y ont eu accès ; les capacités de 60 ONG locales ont été renforcées ; l'Association des institutions de microfinancement dans les zones rurales a été établie. Le PRP a initié le développement de la politique de microfinancement pour réglementer les activités du secteur privé.
xii)	Intégration économique régionale	S/O	
xiii)	Qualité à l'entrée (y compris difficulté, complexité, risque, etc.)	2	Peu satisfaisant. La qualité à l'entrée du projet manquait de rigueur pour permettre une évaluation d'impact crédible (p.ex. manqué l'analyse de référence des parties prenantes (IGSU, OI, et clients), et leur viabilité n'a pas été correctement analysée.

<b>2</b>	Réalisation des objectifs et des résu ("Efficacité")	<b>3</b>	<b>Satisfaisante</b>
i)	Objectif général	3	Satisfaisant. Le PRP a contribué à la réduction de la pauvreté aux niveaux des individus et des ménages dans les districts d'intervention.
ii)	Objectifs physiques (extrants)	4	Très satisfaisant. La réalisation des extrants est très satisfaisante. Le PRP a eu un impact positif sur ses groupes cibles : plus de 80 % des bénéficiaires, dont 62 % de femmes, ont eu accès aux services et ont bénéficié d'une plus grande liberté d'action ; plus de 60 % d'augmentation de l'épargne ; établissement d'un secteur de la microfinance (70 % d'ONG identifiées ont été renforcées ; 65000 emplois créés ; taux de recouvrement de plus de 92 %.
iii)	Objectifs financiers	1	Très peu satisfaisant. On n'a pas fixé d'objectifs financiers durant l'évaluation et l'évaluation de la qualité du portefeuille de prêt (p.ex. portefeuille à risque) n'était pas fiable en raison du manque de système informatique de gestion (SIG). L'analyse de durabilité laisse à désirer.
iv)	Objectifs de développement institutionnel	3	Satisfaisant. De nouvelles institutions de microfinancement ont été établies : IGSU, ARMI et le Comité directeur national du projet.
v)	Objectifs sociaux et cibles	3	Satisfaisant. Le PRP a réduit la disparité entre les sexes en termes d'accès au crédit par les femmes ; augmenté les niveaux des revenus et de la consommation, de l'épargne et des investissements, et créé des emplois.
vi)	Objectifs environnementaux	3	Satisfaisant. Environ 99 % des microprojets n'ont pas eu d'effets néfastes, et la promotion du reboisement et du remblayage des fosses d'extraction de l'argile pour la briqueterie a amélioré la fertilité des sols.
vii)	Objectives de développement du secteur privé	3	Satisfaisant. Le PRP a donné lieu à l'élaboration d'une politique de microfinancement qui fera incessamment l'objet d'une disposition législative ; il a établi une institution de microfinancement pour développer le secteur privé.
<b>3</b>	<b>Efficacité</b>	<b>3</b>	<b>Satisfaisante</b>
i)	Taux de rentabilité économique interne (TREI)	N/d	Le TREI n'a pas été calculé et ne peut faire l'objet d'une réestimation.
ii)	Taux de rentabilité financière interne (TRFI)	N/D	Le TRFI n'a pas été calculé et ne peut faire l'objet d'une réestimation.
iii)	Rapport coût-efficacité	3	Satisfaisant. Le PRP a appliqué un taux d'intérêt de 22 % qui est le taux du marché, et le taux élevé de recouvrement de plus de 92 % rend compte de l'utilisation efficace des ressources du projet.
<b>4</b>	<b>Impact sur le développement institutionnel</b>	<b>3</b>	<b>Satisfaisant</b>
i)	Renforcement des capacités nationales	3	Satisfaisant. Le PRP a sensiblement contribué au développement de l'industrie de la microfinance, renforcé les moyens d'action des pauvres, notamment des femmes dans les zones rurales, grâce à leur accès accru au crédit. Le personnel du projet, les OI et les clients ont appris les pratiques en matière de microfinancement. Le PRP a contribué également à la valorisation des ressources humaines.
ii)	Organe d'exécution	2	Peu satisfaisant. Faibles capacités de l'IGSU accompagnée d'un taux élevé de renouvellement du personnel de direction ; le contrôle de trésorerie laisse à désirer et il n'y a pas de conservation appropriée des documents, dossiers et actif du projet.

<b>5</b>	<b>Durabilité</b>	<b>3</b>	<b>Satisfaisante</b>
i)	Bien-fondé technique (y compris facilitation de l'exploitation et entretien, la disponibilité de fonds de roulement, de pièces de rechange, d'ateliers, etc.).	3	Satisfaisant. Le PRP est construit sur des principes et pratiques internationalement admis (p.ex. taux de prêt du marché); les perspectives d'utilisation continue des OI pour la fourniture des services financiers et non financiers sont bonnes, et le projet a établi des liens entre les bénéficiaires au niveau local et les institutions bancaires.
ii)	Volonté politique soutenue de l'Emprunteur (y compris le cadre juridique/réglementaire)	3	Satisfaisante. Le gouvernement a sans cesse manifesté sa volonté de mettre en place un cadre politique et réglementaire favorable au développement de la microfinance ; il a versé sa contribution de contrepartie et entend se désengager du PRP.
iii)	Soutien des forces sociales et politiques (y compris la participation des bénéficiaires, la protection des groupes vulnérables, la stabilité politique).	3	Satisfaisant. Les problèmes d'insécurité dans l'Ouest et le Nord de l'Ouganda risquent de compromettre la durabilité des avantages du projet dans ces régions, mais les réformes globales mises en œuvre récemment facilitent la participation des communautés, l'égalité des sexes et la protection des groupes vulnérables.
iv)	Viabilité économique	3	Satisfaisante. Le PRP repose sur de solides principes de viabilité ;il administre ses opérations de manière rentable, aux taux du marché et son taux de recouvrement est très élevé (92 %).
v)	Viabilité financière (y compris les systèmes de recouvrement des coûts)	3	Satisfaisante. Le futur PRP n'aura pas d'incidence notable sur le budget public en termes de charges récurrentes, et le projet continuera de faire payer ses services à des taux de couverture des coûts.
vi)	Efficacité de l'organisation institutionnelle et de la gestion	3	Satisfaisante. Le futur PRP encouragera l'émergence de fournisseurs de services de renforcement des capacités, et le volet renforcement des capacités du FAD renforcera la viabilité financière et institutionnelle du PRP. Le revenu en intérêts et la structure des droits généreront des recettes supplémentaires pour couvrir les dépenses de fonctionnement.
vii)	Impact environnemental	3	Satisfaisant. La plupart des microprojets se classent dans la catégorie II d'après les critères de classement des projets de la Banque; ils n'ont donc pas d'effets environnementaux néfastes et les clients sont sensibilisés aux bonnes pratiques de gestion environnementale.
viii)	Résistance aux facteurs exogènes	3	Satisfaisante. Bien que le conflit armé opposant l'Ouganda à la République démocratique du Congo et au Soudan risque d'affecter les activités du PRP principalement dans l'Ouest et le Nord du pays respectivement, le risque est vraisemblablement très faible.
<b>6</b>	<b>Indicateur de performance globale</b>	<b>3</b>	<b>Satisfaisant</b>

**PERFORMANCE DE L'EMPRUNTEUR**

Indicateurs des composantes		Note (1 à 4)	Observations
1	<u>Qualité de la préparation</u>	<b>3</b>	<b>Satisfaisante</b> La participation de l'Emprunteur et des bénéficiaires a été très faible durant la préparation.  Le GOU a montré sa détermination en mettant en place l'IGSU, en mobilisant les pauvres et les OI, et en remplissant la plupart des conditions du prêt.  Même si au moment de la préparation il n'y avait pas de politique de réglementation des activités de microfinancement, le gouvernement a mis en œuvre une politique rigoureuse d'ajustement structurel et de réforme macro-économique.  Le financement de contrepartie a été fourni mais le décaissement a accusé du retard et a été parfois insuffisant.
	- Propriété, Participation des bénéficiaires	2	
	- Engagement du gouvernement	3	
	- Politiques macro-économiques & sectorielles	3	
	- Arrangements institutionnels (financement de contrepartie)	2	
2.	<u>Qualité de l'exécution</u>	<b>3</b>	<b>Satisfaisante.</b>  Le personnel du projet est généralement bien qualifié et expérimenté. Le contrôle de l'actif financier et matériel laisse à désirer et le rythme de renouvellement du personnel a été élevé pendant les 5 ans de durée du projet. Le PRP n'avait pas de système informatique de gestion (SIG).  La mise à disposition d'un conseiller technique dans le cadre du soutien institutionnel a permis de donner au projet une orientation technique satisfaisante.  Un examen à mi-parcours a été entrepris en 1997, mais l'examen d'une durée de 4 semaines est venu un peu tard, vers la fin du projet ; et en l'absence d'enquête initiale au début du projet, il n'a pas été possible d'utiliser, le cas échéant, l'information appropriée pour effectuer les corrections pertinentes qui s'imposaient.  Most activities and conditions were fulfilled on time.
- Affectation du personnel clé	3		
- Performance de la direction et de l'organe d'exécution	2		
- Utilisation de l'assistance technique	3		
- Corrections à mi-parcours	2		
- Respect du calendrier d'exécution	3		
3.	Respect des conditions	3	Toutes les clauses et conditions de l'accord de prêt ont été remplies.
4.	Caractère adéquat du suivi et de l'évaluation et du système d'information	2	Le système d'information était satisfaisant, mais il n'y avait pas de système informatique de gestion pour assurer un suivi efficace du prêt et l'analyse du portefeuille.
5.	Opérations satisfaisantes (le cas échéant)	2	Fonds d'emprunt suffisants, mais il n'y a pas ou très peu de fonds pour le soutien institutionnel (p.ex. pour l'enquête initiale, le SIG, la formation des OI, etc.).
<b>Performance globale de l'Emprunteur</b>		<b>3</b>	<b>Satisfaisante</b>

**FORMULAIRE BP 1**  
**PERFORMANCE DE LA BANQUE**

No	Indicateurs des composantes	Note (1 à 4)	Observations
1	Lors de l'identification	3	Le gouvernement a identifié le projet, et la Banque a préparé un DSP satisfaisant.
2	Lors de la préparation du projet	3	Le gouvernement a préparé le projet. Le soutien technique de la Banque a été faible et insuffisant en raison de son manque d'expérience antérieure dans la conception et la mise en œuvre de projets de cette nature.
3	Lors de l'évaluation	2	L'analyse de la plupart des questions financières, économiques et techniques manquait de rigueur en raison du manque d'expérience antérieure de la Banque.
4	Lors de la supervision	2	La composition, le nombre et la couverture des missions étaient insatisfaisantes. Il n'y a eu que 4 missions de supervision durant la période de 5 ans.
	TOTAL	10	
	<b>Evaluation de la performance globale de la Banque</b>	<b>3</b>	<b>Satisfaisante</b>

**PROJET DE REDUCTION DE LA PAUVRETE EN OUGANDA (PRP)**  
**RAPPORT D'EVALUATION DE PERFORMANCE DE PROJET (REPP)**

**MATRICE RETROSPECTIVE DU CADRE LOGIQUE**

Hiérarchie des objectifs	Indicateurs vérifiables		Moyens de vérification	Hypothèses et risques
	Lors de l'évaluation	Ex-post		
<b>I. Objectifs sectoriels</b>	En 1993/94:	En 1998/99:		
Contribuer à la réduction de la pauvreté en Ouganda.	1.1 Incidence nationale de la pauvreté extrême: 52,2 %. Revenu par hab.: US\$265 1.3 Taux croissance du PIB : 8.4% 1.4 Indice du develop. humain: 0,328  1.5 Equivalent de consommation par adulte et par décile (Ushs. Par mois, 1994): Plus démunis 10% 2,920 Plus démunis suivants 10% 3,627 Plus riches 10% 13,748  1.6 Taux de croissance (%) du PIB dans les secteurs clés (Ouganda, 1994): Agriculture (monétaire) 8.4 Agriculture (non-monétaire) 4.6 Cultures de rente 17.1 Cultures vivrières (monétaires) 11.5 Cultures vivrières (non-monétaires) 4.8 Industries de transformation 17.9 Commerce 18.6  1.7 Emploi (%) par secteur (Ouganda) Agriculture 79.0 Commerce de gros, détail 7.5 Transports & communication 1.4 Banques & Finance 0.2 Service public . 5.2 Services communautaires & sociaux 2.0 Autres 5.0 TOTAL 100	1.1 Incidence nationale de la pauvreté extrême: 44 %. 1.2 Revenu par hab.: US\$296 1.3 Taux croissance du PIB : 5.5% 1.4 Indice du develop. Humain 0,404  1.5 Equivalent de consommation par adulte et par décile (Ushs. Par mois, 1994): Plus démunis 10% 2,920 Plus démunis suivants 10% 3,627 Plus riches 10% 13,748  1.6 Taux de croissance (%) du PIB dans les secteurs clés (Ouganda, 1994): Agriculture (monétaire) 8.4 Agriculture (non-monétaire) 4.6 Cultures de rente 17.1 Cultures vivrières (monétaires) 11.5 Cultures vivrières (non-monétaires) 4.8 Industries de transformation 17.9 Commerce 18.6  1.7 Emploi (%) par secteur (Ouganda) Agriculture 79.0 Commerce de gros, détail 7.5 Transports & communication 1.4 Banques & Finance 0.2 Service public . 5.2 Services communautaires & sociaux 2.4 Autres 5.5 TOTAL 100	1.1.1 Etude de mesure du niveau de vie & enquêtes-ménages  1.1.2 Etude sur les dépenses et les revenus  1.1.3 Recensement de la population  1.1.4 Rapport sur la situation de la pauvreté 1999) Enquêtes de suivi 1993/94 1997  1.1.5 Rapports sur la situation de la pauvreté (1999)  1.1.6 Ministère de l'agriculture   1.1.7 Bureau ougandais de la statistique	1.1.1 Soutien continu du GOU à la décentralisation, et création d'un environnement favorable au sous-secteur du microfinancement.  1.1.2 Solidarité soutenue entre groupes cibles et participation dynamique des communautés  1.1.3 Coordination des donateurs pour réduire le plus possible la duplication.  1.1.4 Meilleure sécurité et stabilité dans les zones rurales.  1.1.5 Directives du ciblage suivies.

Hiérarchie des objectifs	Indicateurs vérifiables		Moyens de vérification	Hypothèses et risques
	Lors de l'évaluation	Ex-post		
<b>I. Objectif sectoriel (suite)</b>	1.7 Scolarisation des plus démunis : 20 % Enseign. primaire 484850 Enseign. secondaire 276729	1.7 Scolarisation des plus démunis : 20 % Enseign. primaire 930790 Enseign. secondaire 326350	1.1.7 Bureau ougandais de la statistique	1.1.7 Introduction de l'enseignement primaire généralisé
<b>II. Objectifs du projet</b>  1. Assurer la valorisation des ressources humaines et le développement institutionnel pour permettre aux pauvres, notamment aux femmes dans les zones rurales, d'avoir accès effectivement et de manière rentable aux services financiers du secteur formel.	En 1998:  1.1 40 agents du PRP et 70 OI se sont familiarisés avec les meilleures pratiques internationales en matière de traitement de projets de microfinancement, de techniques financiers et de questions institutionnelles concernant les pauvres.  1.2 Sensibilisation accrue de 26000 clients sur les services financiers formels et les notions élémentaires de tenue des dossiers des projets de microfinancement.  1.3 Amélioration de l'accès et de la fourniture de Services financiers (épargne et crédit) à 26000 clients pauvres et vulnérables.  1.4 Réduction de la disparité entre les sexes en termes d'accès des femmes au crédit et à l'épargne (60 % des clients sont des femmes individuelles ou des groupes de femmes).  1.5 Création annuelle d'emplois pour les pauvres et les communautés rurales vulnérables, notamment les femmes.  1.6 Revenues plus diversifiées, hausse de la consommation, meilleure gestion des risques, meilleure éducation et pauvreté moins aiguë	En 1998:  1.1 48 agents du PRP et 60 OI se sont familiarisés avec les meilleures pratiques internationales en matière de traitement de projets de microfinancement, de techniques financiers et de questions Institutionnelles concernant les pauvres.  1.2 Sensibilisation accrue de 25877 clients sur les services financiers formels et les notions élémentaires de tenue des dossiers des projets de microfinancement.  1.3 Amélioration de l'accès et de la fourniture de services financiers (épargne et crédit) à 25877 clients pauvres et vulnérables.  1.4 Réduction de la disparité entre les sexes en termes d'accès des femmes au crédit et à l'épargne (62 % des clients sont des femmes individuelles ou des groupes de femmes).  1.5 65000 emplois permanents et des emplois à temps partiel ont été créés pour les bénéficiaires dont 62 % sont des femmes.  1.6 Augmentation des revenus, sources des revenus plus diversifiées, hausse de la consommation, meilleure gestion des risques, meilleure éducation et pauvreté moins aiguës	1.1 Rapports trimestriels de l'IGSU  1.2 Rapports de suivi de IGSU/PRESTO	1.1 Engagement continu du gouvernement à l'égard des pauvres  1.3 Disponibilité des fonds du FAD

<p>III. <u>Réalisations</u></p> <p>1. Une institution de microfinancement viable a été établie et fournit aux pauvres des services financiers et non financiers, y compris l'orientation.</p> <p>2. Les communautés locales, le personnel du PRP et les OI ont été initiés aux meilleures pratiques en matière d'administration et de fourniture de services de microfinancement.</p> <p>3. Les pauvres et la population rurale vulnérable bénéficient d'un accès accru aux services de microfinancement (credit et épargne).</p>	<p>En 1998:</p> <p>1.1 L'IGSU aidée par 4 antennes régionales qui fournissent efficacement des services.</p> <p>1.2 Un Comité de direction national est mis sur pied et fonctionne bien.</p> <p>2.1 Un total de 70 OI, 26000 clients et 40 agents du PRP formés en intermédiation financière et sociale de microfinancement</p> <p>2.2 Un total de 40 agents techniques et un conseiller technique du PRP recrutés et entrés en service.</p> <p>2.3 Un total de 14 véhicules, motocyclettes et matériel de bureau achetés pour l'IGSU.</p> <p>3.1 Environ 77 % des ressources totales du projet rétrocédées à 26000 bénéficiaires (15600 femmes &amp; 10400 hommes dans 22 districts, et 23 % pour l'assistance technique et le fonctionnement.</p> <p>3.2 Au total plus de 26000 microprojets financés dans: production végétale; élevage &amp; pêche; commerce; petite industrie.</p> <p>3.3 Mobilisation d'une épargne représentant 20 % du portefeuille total du prêt (Ush 8,931 milliards).</p> <p>3.4 Taux de recouvrement de 92 %; pertes sur prêt de 10 % ; et taux de prêt du marché.</p>	<p>EN 1999:</p> <p>1.1 L'IGSU aidée par 4 antennes régionales qui fournissent efficacement des services.</p> <p>1.2 Soutenu la creation de l'Association des institutions de microfinancement dans les zones rurales (ARMI) pour édicter des politiques.</p> <p>1.3 Un Comité directeur national a été établi mais reste inefficace.</p> <p>2.1 Un total de 60 OI, 25877 clients, 40 agents du PRP et 88 intervenants formés en intermédiation financière et sociale de microfinancement</p> <p>2.2 Un total de 48 agents techniques et un conseiller technique du PRP recrutés et entrés en service.</p> <p>2.3 Un total de 17 véhicules, 13 motocyclettes et matériel de bureau achetés pour l'IGSU.</p> <p>3.1 Environ 70 % des ressources totales du projet rétrocédées à 25000 bénéficiaires (15500 femmes &amp; 9500 hommes dans 26 districts, et 30 % pour l'assistance technique et le fonctionnement.</p> <p>3.2 Un total de 26636 microprojets financés:</p> <table border="1" data-bbox="919 933 1417 1112"> <thead> <tr> <th>Microprojets</th> <th>No.</th> <th>%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Production végétale</td> <td>9440</td> <td>35,4</td> </tr> <tr> <td>Elevage &amp; pêche</td> <td>6975</td> <td>26,1</td> </tr> <tr> <td>Commerce</td> <td>7301</td> <td>27,4</td> </tr> <tr> <td>Petite industrie</td> <td>1839</td> <td>6,9</td> </tr> <tr> <td>Autres</td> <td>1081</td> <td>4,1</td> </tr> </tbody> </table> <p>3.2 Mobilisation de 3435 comptes d'épargne, représentant 13,4 % du portefeuille total du prêt (Ush 8,931 milliards).</p> <p>3.4 Taux de recouvrement de 92 %; pertes sur prêt de 8 % seulement; et taux de prêt de 22 %..</p>	Microprojets	No.	%	Production végétale	9440	35,4	Elevage & pêche	6975	26,1	Commerce	7301	27,4	Petite industrie	1839	6,9	Autres	1081	4,1	<p>1.1 Rapports Trimestriels de IGSU</p> <p>1.2 Rapports de Suivi et d'évaluation de IGSU</p> <p>1.3 Rapports d'évaluation de la formation</p> <p>3.1 Rapports d'analyse de la qualité du portefeuille de prêt</p>	<p>1.1 Conditions climatiques favorables; prix agricoles stables.</p> <p>1.2 Délais de remboursement respectés</p> <p>1.3 Le portefeuille à risque ne dépasse pas 5 %.</p> <p>1.4 Le taux d'intérêt ne dépasse pas le taux actuel de 22%.</p> <p>1.5 Direction efficace de IGSU et bonne connaissance des meilleures pratiques de microfinancement.</p> <p>1.5 Le ratio des frais de fonctionnement ne dépassent pas 25 %</p> <p>3.1 Système efficace de suivi du prêt en place.</p> <p>3.3 Intermédiation financière et sociale efficace en place.</p>
Microprojets	No.	%																				
Production végétale	9440	35,4																				
Elevage & pêche	6975	26,1																				
Commerce	7301	27,4																				
Petite industrie	1839	6,9																				
Autres	1081	4,1																				

Hiérarchie des objectifs	Indicateurs vérifiables		Moyens de vérification	Hypothèses et risques
	Lors de l'évaluation	Ex-post		
<b>III. Réalisations (suite)</b>	3.5 <u>Besoins de crédit estimés</u> (UC Millions) 1994/95:2.68 1995/96:2.58 1996/97:2.48 1997/98:2.28 <u>Total 10.02</u>	3.5 <u>Crédit disponible</u> (UC Millions) 1994/95:0.89 1995/96:1.07 1996/97: 2.39 <u>1997/98:4.48</u> <u>Total 9.20</u>	1.7.1 Bordereaux de décaissement de la Ba 1.7.2 Relevés et rappo mensuels, trimestriels de. 1.7.3 Rapports d'audit	1.7.1 Ressources supplémentaires de en complement des projet 1.7.2 Décaissement voulu des fonds.
<b>IV. Activités</b>	<u>Prévu (UC millions)</u>	<u>Réel</u> (UC millions)	<u>Réel/Prévu</u> (%)	
1. Crédit	7.83	7.16	70.00	
2. Assistance technique	0.79	0.64	6.24	
3. Dépenses de fonctionnement C	0.66	2.42	23.76	
4. Imprévus	0.93	0.00	0.00	
Total	10.22	10.22	100.00	

**V. Plan de financement**

Source	(Prévu )	( Réel)
	(UC Millions)	(UC Millions)
FAD	9.21	9.21
GOU	1.01	1.01
Total	10.22	10.22

**FACTEURS AFFECTANT LA PERFORMANCE D'EXECUTION ET LES RESULTATS**

	<b>Facteurs</b>	<b>Substantiellement</b>	<b>Partielle ment</b>	<b>Négligible</b>	<b>S/O</b>	<b>Observations</b>
<b>1</b>	<b>Non soumis à l'intervention du gouvernement</b>					
1.1	Prix du marché mondial		(+)			Les clients du PRP ont profité de la hausse des prix du café sur le marché mondial.
1.2	Phénomènes naturels	(-)				La baisse des récoltes due à El Nino et à la sécheresse s'est traduite par un faible taux de recouvrement du prêt
1.3	Performance de la Banque	(-)				Conception et supervision du projet peu satisfaisantes
1.4	Performance des Entreprises/Consultants		(+)			Les conseils du conseiller technique ont facilité l'aboutissement du projet.
1.5	Guerre civile	(-)				Les activités des rebelles dans la zone du projet de Gulu ont compromis la mobilisation des clients et les résultats.
1.6	Suivi & Evaluation	(-)				Le Fonds n'a pas prévu d'enquête initiale ni de SIG
<b>2.</b>	<b>Soumis à l'action du gouvernement</b>					
2.1	Politique macro-économique	(+)				Réformes structurelles et de stabilisation du gouvernement remarquables.
2.2	Politiques sectorielles		(-)			Absence de politique de microfinancement
2.3	Engagement du gouvernement	(+)				2.3.1 Fonds de contrepartie du PRP versés et soutien de sa transformation en organisme autonome.  2.3.2 Le Comité directeur national établi pour superviser le projet et édicter des politiques est resté inefficace.
2.4	Recrutement du personnel clé		(+)			Personnel qualifié et expérimenté en place à IGSU
2.5	Fonds de contrepartie	(+)				Le gouvernement a rempli ses obligations
2.6	Capacités administratives		(-)			Carence de gestion de IGSU
2.7	Ingérence politique		(-)			Détournement sous influence des fonds du PRP vers des clients qui ne le méritent pas.
<b>3</b>	<b>Soumis à l'action de l'organe d'exécution</b>					
3.1	Gestion		(-)			Gestion de IGSU carente
3.2	Dotation en personnel	(-)				L'ingérence politique des autorités pour placer les fonctionnaires déflatés aux postes de district a empêché le PRP de recruter un personnel qualifié.
3.3	Utilisation de l'assistance technique	(+)				Contribution positive du conseiller technique du PRP
3.4	Suivi & Evaluation		(-)			Gestion financière et des actifs peu satisfaisante par le PRP
3.5	Participation des bénéficiaires	(+)				Forte demande de services de microfinancement et de formation de groupes.

	Facteurs	Substantiellement	Partiellement	Négligible	S/O	Observations
<b>4</b>	<b>Facteurs affectant l'exécution</b>					
4.1	Modification de l'envergure/échelle/conception du projet	(+)				Renforcement des capacités d'exécution du PRP; incitation et recrutement d'un nombre plus grand d'OI.
4.2	Sous-estimation/surestimation des intrants matériels et des coûts unitaires de base.	(-)	(-)			4.2.1 Capacités des OI surestimées et nécessité d'enquête initiale, d'analyse de la pauvreté et d'un SIG sous-estimée.  4.2.2 Lors de l'évaluation, le financement destiné aux OI avait été affecté au renforcement de leurs capacités..
4.3	Insuffisance des prix/imprévus	(-)	(-)			4.3.1 Sous-estimation flagrante des ressources destinées au renforcement des capacités institutionnelles des OI et de IGSU.  4.3.2 Le manque de manuel des opérations au début du projet en a retardé l'exécution.
4.4	Modification des taux de change, des arrangements financiers et institutionnels.	(-)	(-)			4.4.1 Le malentendu avec la Banque au sujet des acquisitions a multiplié par quatre les dépenses d'investissement.  4.4.2 Changements fréquents à la direction de IGSU– en 5 ans, 3 coordinateurs nationaux ont été nommés.
4.5	Calendriers d'exécution irréalistes	(-)				Les objectifs fixés à l'évaluation étaient trop ambitieux (surestimation des capacités des OI) – et ont retardé l'exécution du projet d'un an..
4.6	Qualité de la gestion y compris la gestion financière.	(-)	(-)			4.6.1 L'insuffisance des capacités de l'IGSU durant les 2 premières années a faussé le calendrier d'exécution du projet.  4.6.2 Les rapports d'audit montrent que la gestion financière de l'IGSU est insatisfaisante..
4.7	Retards dans la sélection du personnel, des consultants/entreprises et le versement des fonds de contrepartie		(-)			Le versement tardif des fonds de contrepartie a retardé l'exécution du projet.
4.8	Procédures d'acquisition et de décaissement inefficaces.		(-)			La Banque a tardé à verser les fonds Durant les deux premières années.

**THE REPUBLIC OF UGANDA**  
**POVERTY ALLEVIATION PROJECT**  
**Matrix of Main Recommendations and Follow-up Actions**

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS	ACTIONS DE SUIVI	RESPONSABILITE
<p><b>3 Formulation et Objectifs du projet</b></p> <p>1.1 Pas d'enquête initiale</p> <p>1.1.1 Insuffisance de l'analyse institutionnelle de la direction et des capacités administratives de fourniture des services de microfinancement par l'IGSU et les OI.</p> <p>1.1.2 Insuffisance de l'analyse du profil des bénéficiaires et de l'incidence de la pauvreté.</p> <p>1.1.3 Manque d'analyse de la durabilité et d'autres indicateurs prévisionnels de l'efficacité.</p> <p>1.1.4 Utilisation peu satisfaisante de la matrice du cadre logique et manque d'objectifs mesurables et vérifiables en termes de quantité et de temps.</p> <p>1.1.5 Application peu satisfaisante des indicateurs de performance, des hypothèses, des prémisses et des risques.</p>	<p>1.1.1 Pour garantir la bonne qualité de l'analyse initiale du projet faut donner au personnel des stimulants, une orientation et une formation.</p> <p>1.1.2 Pour faire des anticipations réalistes, l'organe d'exécution et le Fonds doivent conduire une analyse institutionnelle sérieuse.</p> <p>1.1.3 Description réaliste des hypothèses et analyse systématique des risques de leur impact sur la performance financière et économique.</p> <p>1.1.4 La sélection des microprojets non soumis à l'analyse coût-avantages se faire en fonction du rapport coût-efficacité, et tous les projets de réduction de la pauvreté de la Banque doivent obligatoirement faire l'objet d'une analyse de durabilité.</p> <p>1.1.5 L'utilisation de la matrice du cadre logique doit être rigoureusement respectée durant l'évaluation des futurs projets.</p>	<p>1.1.1 Les dirigeants de la Banque doivent encourager et reconnaître le mérite du personnel lorsque celui-ci entreprend une bonne analyse institutionnelle. Durant la préparation et l'évaluation d'un projet.</p> <p>1.1.2 Etablir au sein de la Banque un mécanisme de certification de la qualité des analyses financières et économiques.</p> <p>1.1.3 Assurer une meilleure formation et orientation pour améliorer les compétences en matière d'intermédiation financière et sociale dans les projets de réduction de la pauvreté (PRP).</p> <p>1.1.4 Edicter des directives en matière d'analyse de durabilité et d'autonomie des PRP.</p> <p>1.1.5 La Banque et l'Emprunteur se doivent d'identifier conjointement des indicateurs de performance dont il y a lieu d'assurer le suivi durant l'exécution et l'évaluation.</p> <p>1.1.6 Entreprendre des études d'évaluation rétrospective périodique pour vérifier le caractère réaliste des hypothèses de l'évaluation.</p> <p>1.1.7 Envoyer sur le terrain une équipe pluridisciplinaire comprenant des spécialistes CCI en matière d'acquisition et de décaissement durant la préparation et l'évaluation des projets.</p>	<p>Opérations, OESU, OCOD.</p> <p>Opérations, OESU, FLAD, OPEV</p> <p>Opérations, CADI, OESU, OCOD.</p> <p>Opérations, OESU, Emprunteur</p> <p>Opérations, FLAD, FMRU, CLEG.</p> <p>Opérations, OCOD, OESU, FMRU, FLAD</p>
<p><b>2. Mise en oeuvre</b></p> <p>2.1 Gestion financière carente de l'IGSU.</p> <p>LES OI manquent de capacités pour fournir durablement toute une gamme de produits.</p> <p>Supervision de la Banque peu satisfaisante et manquait de combinaison de compétences.</p>	<p>2.1.1 L'Emprunteur se doit d'assurer un contrôle interne adéquat de la trésorerie, des stocks et d'autres actifs.</p> <p>2.1.2 Le FAD doit veiller à ce que le futur projet de réduction de la pauvreté (RMSP) soit doté d'un SIG.</p> <p>2.1.3 La Banque se doit d'assurer la supervision au moins une fois par an, avec une combinaison de compétences appropriée et le chargé de programme BAD à Kampala se doit de visiter le RMSP plus régulièrement.</p> <p>2.1.4 La stratégie du Fonds concernant le RMSP doit mettre l'accent sur le renforcement des capacités des OI.</p> <p>2.1.5 L'Emprunteur doit veiller à assurer une transformation sans heurt du RMSP en MSC.</p>	<p>2.1.1 Le chargé de programme BAD doit suivre de près la recommandation faite à l'Emprunteur tendant à nommer un nouveau directeur financier et un coordinateur national du projet.</p> <p>2.1.2 Les missions de la Banque et le RMSP doivent vérifier le système informatique de suivi du prêt ainsi que la situation actuelle.</p> <p>2.1.3 Décaissement suffisant et en temps voulu des fonds destinés à la formation et au fonctionnement des OI.</p> <p>2.1.4 La Banque et le RMSP doivent vérifier la capacité des OI à fournir une gamme de produits de microfinancement.</p> <p>2.1.5 L'Emprunteur et la BOU doivent examiner le futur rôle de MSC sous le rapport de la viabilité technique et de la gestion avant la recapitalisation du Centre.</p>	<p>BAD PO, OCDE, FLAD, CLEG, FMRU.</p> <p>OCDE, FLAD</p> <p>OCDE, FLAD, BAD OPM, FMRU, RMSP</p> <p>OPM, OCDE, RMSP</p> <p>MFPED, BOU</p>

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS	ACTIONS DE SUIVI	RESPONSABILITE
3. <u>Durabilité</u>			
3.1 Insuffisance des dotations budgétaires pour le renforcement des capacités institutionnelles.	3.1.1 Le FAD doit veiller à ce que des fonds suffisants soient orientés vers l'intermédiation financière et sociale des OI et du RMSP.	3.1.1 Les missions de la Banque et le RMSP doivent suivre de près la formation des OI et des clients sur les meilleures pratiques de microfinancement.	Emprunteur
3.2 Participation des bénéficiaires, y compris les OI à la conception du projet	Associer les bénéficiaires et les OI à la conception et à l'évaluation du projet.	3.2.1 Associer le personnel de OESU à la conception et à l'évaluation des projets.	OCDE, OESU
3.3 Insuffisance des capacités de gestion et de maintien des prestations du projet.	3.3.1 Le développement institutionnel, notamment les programmes de formation devraient faire partie intégrante des plans directeurs et réformes à long terme.	3.2.1 Associer le personnel de OESU à la conception et à l'évaluation des projets.	OCDE, CADI
3.4 Le bien-être du personnel n'est pas pris en considération de manière satisfaisante.	3.4.1 Le FAD et l'Emprunteur doivent réexaminer les conditions de service du RMSP, y compris les salaires et indemnités en vue de les rendre attrayants pour assurer le maintien du personnel qualifié.	3.3.1 L'aide de la Banque au RMSP doit inclure une forte composante de développement institutionnel durable pour renforcer la viabilité financière des OI.	OCDE, RMSP, OPM
3.5 Il y a lieu d'améliorer la qualité des rapports d'achèvement de projet (RAP).	3.5.1 Il y a lieu de réexaminer les RAP pour s'assurer de la cohérence des analyses des performances et des résultats par rapport aux prévisions de l'évaluation.	3.4.1 Avant la transformation du RMSP en MSC, il y aurait lieu d'examiner avec le plus grand soin les conditions de service de la future compagnie pour inclure des facteurs de durabilité, comme les salaires, les prestations et autres stimulants.	Opérations et Emprunteur.
	3.5.2 La Banque doit assurer l'utilisation rigoureuse de la matrice du cadre logique dans les RAP et veiller à ce que ceux-ci contiennent l'analyse du rapport coût-efficacité pour évaluer les résultats des projets de réduction de la pauvreté.	3.5.1 Etablir un mécanisme ou améliorer le processus d'analyse des groupes de travail interdépartementaux existants pour certifier la qualité des RAP.	Opérations, OCOD, OPEV.
	3.5.3 Il y a lieu de donner au personnel des stimulants, des directives et une formation en vue d'assurer la préparation dans les délais voulus des RAP de bonne qualité.	3.5.2 La haute direction doit reconnaître l'importance des RAP et inciter le personnel à produire des RAP de bonne qualité.	Opérations, OPEV
3.6 Manque de suivi des projets achevés au- de la clôture du prêt ou de l'évaluation rétrospective.	3.6.1 Les projets jugés insatisfaisants à l'achèvement doivent faire l'objet d'un suivi.	3.5.3 Organiser des ateliers de rétroaction dans les PMR en vue d'analyser les constatations des RAP et les leçons tirées.	Opérations, OPEV
	3.6.2 Les missions de supervision technique de l'exécution des projets et les missions de revue de portefeuille doivent veiller à assurer le suivi des recommandations non exécutées des RAP et des REPP.	3.6.1 Il y a lieu d'encourager le maintien de la composition des missions de supervision technique des projets achevés pour le suivi des questions et recommandations de l'évaluation rétrospective.	Opérations, OPEV, OCOD
		3.6.2 La Banque et l'Emprunteur doivent établir un système de surveillance des projets achevés pour assurer la continuité du suivi des interventions.	Operations, OPEV, OCOD
		3.6.3 Il y a lieu de développer un système efficace de rétroaction pour incorporer les leçons tirées dans les projets relais ou les projets connexes.	Operations, OPEV, OCOD