

### I. Présentation du FPM

Le FPM a été créé en 2007 en tant que composante « micro » du Programme d'Appui au Secteur de la Microfinance (PASMIF). Il a été institutionnalisé en novembre 2010 sous la forme d'une association sans but lucratif (ASBL) de droit congolais à l'initiative de ses bailleurs de fonds : la coopération financière allemande (KfW), la Banque Mondiale et le PNUD/UNCDF.

Le FPM offre des services d'assistance technique et des financements aux Institutions Financières Partenaires (IFP) qui ciblent les micros, petites et moyennes entreprises (MPME) sur l'ensemble du territoire national. Le FPM reconnait que l'accès permanent aux services financiers de qualité par les MPME n'est réalisé que si les institutions financières qui les servent opèrent suivant une « triplebottom-line », c'est-à-dire la combinaison des principes commerciaux, sociaux environnementaux. Les institutions financières doivent assurer leur propre profitabilité pour être en mesure d'offrir des services financiers de façon durable. Le FPM vise la viabilité et la pérennité de ses institutions partenaires.

En 2012, le FPM a abandonné sa première dénomination sociale de « Fonds de Promotion de la Microfinance », pour garder simplement le nom de FPM adossé à un slogan : «Fonds pour l'inclusion financière en RD Congo ». Ce changement reflète le tournant pris vers une vision d'inclusion financière plus large, considérant toutes les institutions financières y compris les banques comme des véhicules pouvant servir la cible finale, constituée des MPME.

En 2014, le FPM a intié le processus de création d'une entité de refinancement des institutions financières. Ce processus s'est concrétisé avec la création en 2015 du FPM SA, agréé par la Banque Centrale du Congo (BCC) en tant qu'institution financière. Le FPM SA est une entité commerciale dont les actionnaires sont à ce jour la KFW, BIO, Cordaid et Incofin.



Figure 1. Aperçu de l'évolution historique du FPM

# II. Les fonds comparables au FPM dans le monde

Cette section présentera de manière brève une sélection de fonds qui travaillent sur la poblématique de l'inclusion financière dans le monde : des fonds nationaux africains et deux fonds à vocation régionale.

#### a. Les fonds nationaux africains

Nous distinguons deux sous-catégories parmi les fonds nationaux: les challenges funds (Uganda Rural Challenge Fund et le Challenge Fund du Rwanda), créés sous l'impulsion de la coopération allemande au développement (KfW) et deux autres fonds nationaux, le Fonds National de Microfinance (FNM) au Bénin et Jaida au Maroc.

### Le Fonds National de Microfinance (FNM) -Bénin



Le FNM est un établissement public béninois doté d'une autonomie financière et de gestion. Il a été créé par décret en 2006 et est administré par une commission nationale de coordination et d'orientation qui regroupe les acteurs du secteur de la microfinance.

Le FNM est un exemple où l'Etat exerce un leadership dans l'appui aux IMF. En effet, à travers le FNM, il procure aux systèmes financiers décentralisés (SFD) toutes sortes d'appuis. La stratégie globale d'intervention du FNM vise à renforcer, dans une approche les capacités techniques intégrée, opérationnelles des institutions financières (axe d'intervention n°3) ainsi que leurs capacités financières afin de les porter à un niveau qui leur assure la crédibilité vis-à-vis des acteurs du marché financier (axe d'intervention n°1). Il s'agit également de favoriser l'articulation des institutions avec le marché financier (axe d'intervention n°2).

Le programme d'assistance technique du FNM incluait une grande composante de subventions d'équipements au profit des IFP (distribution de moto-bicyclettes au personnel des IFP, dotations des agences des IFP en coffre-fort, etc.), mais aussi d'autres acteurs de la microfinance comme l'association professionnelle. Par ailleurs, les volets d'activités d'assistance technique (AT) et de refinancement sont logés dans la même entité légale.

#### JAIDA – Maroc

JAIDA est un Fonds qui œuvre au Maroc depuis 2007. Il a pour mission de lutter contre l'exclusion financière et sociale et de promouvoir le développement des micros et petites entreprises créatrices d'emplois en apportant l'appui financier et technique aux Associations de Microcrédits (AMC).

JAIDA a aussi pour objectifs de servir de plateforme de drainage de nouveaux capitaux privés vers le secteur de la microfinance, d'améliorer la coordination des bailleurs de fonds et de renforcer le partenariat publicprivé dans le cadre d'une stratégie de développement social et de la protection de l'environnement.Les actionnaires fondateurs sont la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG - actionnaire de référence), la coopération financière Allemande (KfW), la Caisse des Dépôts et de Consignation (CDC) et l'Agence Française de Développement (AFD). En 2010 un autre partenaire stratégique, le groupe Barid Al Maghrib, a intégré l'actionnariat.

Les particularités de Jaida par rapport au FPM résident dans les aspects suivants :

Jaida met à la disposition des AMC partenaires des plateformes technologiques. Sa plateforme Intelligence, Reporting & Monitoring (IRM) est un bon modèle de standardisation des indicateurs et d'évaluation des performances des AMC en matière de gestion des risques.

Par ailleurs, Jaida est un Fonds essentiellement porté vers le refinancement. A titre d'exemple, en 2014 Jaida n'a réalisé que trois missions d'assistance technique directe pour le renforcement de capacités institutionnelles de trois AMC (contrôle interne, processus métier et mise en place de solutions technologiques).

La dimension modeste de ce programme se justifie notamment par le fait qu'au Maroc, le Centre Mohammed VI (CM VI) de soutien à la microfinance solidaire prend le relais de Jaida en matière d'assistance technique. CM VI se spécialise dans la délivrance de formations transversales au profit de l'ensemble des AMC marocaines. L'infrastructure de CM VI sert aussi de point d'ancrage pour des bailleurs de fonds qui souhaitent établir des partenariats avec des AMC de taille moyenne. Les grandes AMC marocaines, Al Amana et FBPMC, ont déjà atteint un niveau de maturité très élevé. Elles figurent dans le top 10 des IMF mondiales en termes d'actif total. Les besoins en assistance technique de la Fondation Banque Populaire pour le microcrédit sont pris en charge en grande partie par le groupe Banque Populaire, auguel il est adossé comme filiale Low Income Banking.



# Challenge Fund Ouganda (Uganda Rural Challenge Fund - URCF)

URCF a été créé en 2013 à la suite d'un accord bilatéral de financement entre la République Fédérale d'Allemagne et l'Ouganda, avec pour but d'améliorer l'accès aux services financiers des MPME du monde rural.

Un comité de sélection composé des représentants de la KfW et d'aBi Trust (une entité spécialisée dans le financement et l'accompagnement des intervenants des chaines des valeurs agricoles en Ouganda) statue sur les demandes de subventions.

aBi Trust a sous-traité l'accompagnement à la préparation et au montage des dossiers de demande de subventions à la Frankfurt School qui a détaché un expert résident sur place.

Les engagements de la KfW dans l'URCF couvrent deux volets : 1) subvention de 4,96 millions d'Euros dont 3,6 millions d'Euros d'enveloppe de subvention d'équipement destinée aux institutions financières ; 1,22 millions d'Euros d'assistance technique destinés au paiement du prestataire Frankfurt School et 160 000 Euros destinés au budget opérationnel ; 2) refinancement d'environ 8 millions d'euros.

L'élément du challenge de l'URCL est l'innovation pour la finance inclusive en milieu rural. Dans ce cadre, les institutions financières doivent concevoir des projets innovants et soumettre des dossiers de demande de subventions à l'URCL.

Voici quelques exemples de projets innovants financés par l'URCL :

 Etablissement d'une liaison entre les coopératives d'épargne et de crédit (SACCO) et Equity Bank (linkage banking). Les coopératives ont eu accès à un SIG performant, y compris le module mobile banking. Elles améliorent par ricochet leurs services à leurs clients finaux en milieu rural.

- Offre de micro prêt-énergie et de produits apparentés aux ménages à faible revenu et aux vendeurs de petits équipements (projet exécuté par Finca Ouganda).
- Amélioration de l'accès au financement des agriculteurs à travers des agences mobiles (projet exécuté par la Post Bank).

#### Challenge Fund Rwanda

Le Challenge Fund (CF) Rwanda a été établi suivant un accord de financement et de projet de 3 millions d'euros conclu entre le gouvernement du Rwanda représenté par le Ministère des finances et de la planification économique (MINECOFIN), Access to Finance Rwanda (AFR) et la KfW.

Le CF a été créé avec pour objectif clair de fournir des services d'assistance technique et de refinancement à cinq IMF rwandaises à fort potentiel de croissance, à même de satisfaire les critères d'éligibilité à la conclusion d'un partenariat avec le CF. Ces critères couvrent les volets de la gouvernance, vision stratégique, stabilité du personnel et du management, etc.

Le CF a été établi pour trois ans. Au terme de ces trois ans, au moins 2 millions d'Euros de ses ressources devraient être affectées au refinancement des institutions financières et le reste à l'assistance technique.

La gestion du CF est assurée par la Frankfurt School qui a mis à sa disposition un Directeur Général résidant en permanence au Rwanda, et deux experts internationaux intermittents en charge des activités de refinancement et d'assistance technique. Le CF est logé physiquement dans les locaux de l'AFR qui est l'agence d'exécution du projet.



Le tableau ci-dessous permet d'établir une analyse comparative des modèles des différents fonds considérés dans cette analyse. Le feu jaune pour Jaida signifie que l'information est indisponible. Il convient de noter que le Challenge Fund Rwanda applique un cofinancement des institutions financières très faible qui s'élève en moyenne à 5% du budget de l'assistance technique. Le Challenge

Fund Ouganda requiert aussi un cofinancement des institutions financières pour les projets qu'il subventionne. Mais dans la mesure où son activité principale consiste à accorder des subsides et s'écarte considérablement du modèle du FPM, ces cofinancements ne sont pas pris en compte dans le tableau ci-dessous.

	FPM	FNM - Bénin	JAIDA	Challenge Fund Ouganda	Challenge Fund Rwanda
Fonds multi-Bailleurs					
AT et refinancement dans une seule entité légale	•	•		•	
Forte composante Subventions d'équipement dans l'AT					
Cofinancement IFP dans I'AT		•		•	

Le FPM et Jaida se démarquent des autres fonds du fait qu'ils sont multi-bailleurs. Le FPM et le challenge Fund Ouganda sont les seuls fonds où les activités de refinancement et d'AT sont logées dans deux entités légales distinctes et gérées par deux prestataires différents. Le FPM se distingue des autres fonds en ce qui concerne le niveau du

cofinancement de ses services d'assistance technique, qui s'élève en moyenne à 20%. Le FPM a en outre une exigence de couverture nationale qui ne s'applique pas à la logique d'intervention et au ciblage restreint d'institutions financières des deux Challenges Funds considérés dans cette note.

	FPM	FNM - Bénin	JAIDA - Maroc	Challenge Fund - Ouganda	Challenge Fund - Rwanda
Volume annuel de l'AT en USD	2,3 million USD	ND	ND	0,45 million USD*	0,37 million USD*
Volume moyen de projets	> 100,000 USD	ND	ND	NA	<50,000 USD
Volume annuel de subventions d'équipement	0,2 million USD	ND	ND	1,33 million USD	Nul
Nombre de projets AT en cours par an	>10	ND	3**	0***	~2
Effectif permanent du prestataire	1	ND	ND	1	1
Nombre de Project Managers locaux	5	ND	ND	0	0
Coût opérationnel AT en % du volume annuel AT	30%	ND	-	-	ND

<sup>\*</sup> Essentiellement les charges du prestataire qui sont directement imputées dans le budget AT.

<sup>\*\*</sup> Statistique la plus récente date de l'année 2014.

<sup>\*\*\*</sup> Il ne s'agit pas de l'AT dans l'entendement du FPM.



Le FPM dispose du plus grand programme d'assistance technique en volume parmi tous les fonds nationaux. Le modèle du FPM contient une faible part de subventions d'équipement comparé au FNM Bénin et au Challenge Fund Ouganda. Conséquence logique de l'important volume d'activités, mais aussi de l'étendue du territoire national congolais et de l'objectif de nouer des partenariats avec les institutions financières établies sur toute l'étendue du territoire national : le FPM dispose de la plus grande équipe de chargés de projets locaux.

# b. Les fonds régionaux EFSE (European Fund for South East Europe)

EFSE a été créé en 2006 à l'initiative de la KfW (*Lead Investor*) avec d'autres actionnaires dont notamment la Banque Autrichienne de Développement (OeEB), l'Agence Suisse de développement et de coopération (SDC).

Le véhicule d'assistance technique (EFSE Development Facility) a été créé en 2006 comme une entité indépendante, suivant un contrat fiduciaire selon la législation luxembourgeoise, pour soutenir le mandat de financement de développement du Fonds, afin d'améliorer l'impact de développement d'EFSE auprès des institutions financières et auprès des PME et ménages à faible revenu dans l'Europe de l'Est et du Sud.

EFSE Development Facility répond non seulement aux demandes spécifiques d'accompagnement des institutions financières d'EFSE mais identifie aussi de façon proactive leurs besoins en assistance technique et en renforcement des capacités. De cette façon, le fonds EFSE et son véhicule

d'assistance technique travaillent main dans la main pour construire et renforcer des partenariats à long terme qui optimisent la portée et l'impact du développement. Pour assurer un meilleur impact, EFSE offre une gamme de services comprenant le conseil, les formations et le coaching. L'assistance technique est structurée par intermittence à court terme et de manière intensive pour permettre aux institutions de mieux absorber et mettre en œuvre les inputs de la formation et du conseil.

Un prestataire unique, *Finance in Motion*, dont le siège est basé à Francfort, conseille EFSE et gère EFSE Development Facility.

# REGMIFA (Regional MSME Investment Fund for Sub-Saharan Africa)

REGMIFA a été créé en mai 2010 sous la forme d'une SICAV au Luxembourg. Son but est de favoriser le développement économique en Afrique subsaharienne par l'accompagnement à travers le refinancement des institutions financières ciblant les MPME, tout en observant simultanément les principes d'additionnalité et de durabilité.

A l'instar d'EFSE Development Facility, la facilité d'assistance technique de REGMIFA a été créée en tant qu'entité indépendante suivant un contrat fiduciaire, selon la législation luxembourgeoise en Juillet 2010.

Les investisseurs comprennent notamment AFD, BIO, FMO, IFC, KfW, la Coopération Espagnole, l'initiative Norvégienne de Microfinance, OeEB et Proparco.

Un prestataire unique, Symbiotics SA, gère le fonds et la facilité d'assistance technique.



	FPM	REGMIFA	EFSE
Fonds multi-Bailleurs	<b>Ø</b>	<b>Ø</b>	<b>②</b>
AT et refinancement dans une seule entité légale	8	<b>⊗</b>	8
Prestataire Unique pour la gestion de l'AT et du refinancement	8	<b>Ø</b>	<b>②</b>
Forte composante des subventions d'équipement dans l'AT	8	8	8
Cofinancement IFP dans I'AT	<b>Ø</b>	<b>Ø</b>	<b>Ø</b>

Le FPM et les deux fonds régionaux partagent en commun certaines caractéristiques: 1) tous sont multi-bailleurs; 2) ils ont un volume d'activités d'assistance technique plus ou moins comparable (au minimum 2 million USD par an); 3) les trois fonds requièrent un cofinancement non négligeable de la part des institutions financières, en moyenne supérieur ou égal à 20%; 4) ces fonds n'offrent pas ou très peu de subventions d'équipement aux institutions; 5) un élément surprenant de ressemblance entre le FPM et REGMIFA réside aussi dans le ciblage des institutions de deuxième et troisième catégories (c'est-à-dire ayant respectivement moins de 60 millions et 30 millions d'USD d'actif total).

Les quatre éléments clés de démarcation entre ces trois fonds sont les suivants : 1) l'assistance technique et le refinancement sont gérés par deux prestataires différents au FPM et par un prestataire unique dans les deux fonds internationaux; 2) Un contrat fiduciaire lie la facilité d'assistance technique fonds commercial en charge refinancement (EFSE et REGMIFA); 3) Le FPM a un fort ancrage dans le secteur financier d'un seul pays (la RDC) alors que REGMIFA et EFSE sont des fonds régionaux. 4) Le FPM implique ses chargés de projet dans la conduite des missions de diagnostic institutionnels approfondis. Habituellement chez les autres bailleurs de fonds, cette activité de diagnostic n'est pas aussi intense et prise en charge en interne par les staffs qui travaillent sur l'assistance technique. En principe, le diagnostic est externalisé dans une large mesure.

	FPM	REGMIFA*	EFSE*
Taux de cofinancement moyen/institution	20%	22.9%	33%
Volume annuelle d'AT en USD	2,3 million USD	~2 million USD	> 2 million USD
Volume moyen de projet	+100,000 USD	~100,000 USD	~51,000 USD
Nombre de projet moyen/an	+10	+20	~30
% IFP avec moins de 60 millions USD de total actif	>60%	29%	ND
Effectif permanent du Prestataire	1	3	ND
Nombre de Chargés de projet locaux	5	0	0
Coût opérationnel	1,2 million d'USD	27 million d'USD**	> 60 million d'USD ***



Coût opérationnel AT en % du	30%	ND****	ND****
volume annuel AT			

<sup>\*</sup> Statistiques les plus récentes de l'année 2014.

En ce qui concerne la conduite de leurs activités d'assistance technique, les deux fonds régionaux procèdent au recrutement de cabinets de consultants pour la plupart de leurs projets. Ils ne disposent pas de chargés de projet locaux dans les pays-cibles où ils interviennent.

Il faut enfin noter que REGMIFA tend à optimiser davantage le processus de recrutement des consultants à travers la mise

en place des contrats-cadres par thématique, avec quelques cabinets qui peuvent ainsi couvrir les besoins en assistance technique de plusieurs institutions, dans plusieurs pays, sur des créneaux spécifiques. Ceci évite à REGMIFA de refaire des appels d'offres à chaque fois.

Pour EFSE, la procédure de sélection est souvent semi-ouverte, avec liste restreinte des consultants présélectionnés à l'avance.

### **Conclusion**

Il s'avère assez difficile d'établir un benchmark international entre le modèle du FPM ASBL et celui d'autres fonds en ce qui concerne les coûts opérationnels. D'une part les données font défaut, et d'autre part chaque fonds a ses spécificités.

Le modèle du FPM ASBL se distingue nettement de celui des fonds qui gèrent de vastes programmes des subventions (c'est le cas de l'URCF Ouganda et du FNM Bénin).

Il se rapproche davantage des fonds régionaux tels qu'EFSE et REGMIFA par le volume annuel d'engagement d'AT (plus de 2 millions USD), le caractère multi-bailleurs et le cofinancement non-négligeable des institutions.

Le FPM se diffère des deux fonds régionaux REGMIFA et EFSE par son périmètre limité à un pays.

Le FPM est unique en ce que le refinancement et l'AT ne sont ni logés dans une même entité légale (ex: JAIDA, FNM Benin) ni gérés par un seul prestataire (cas de REGMIFA, d'EFSE et du Challenge Fund Rwanda). En outre, la nature des coûts opérationnels n'est pas identique dans tous les fonds. Dans certains cas ils comprennent les pertes sur opérations de couverture de risque de change à travers l'utilisation des produits dérivés (cas de REGMIFA et EFSE). Par ailleurs, tous les décaissements d'assistance technique sont comptabilisés dans les états financiers de ces deux fonds comme des coûts opérationnels.

Ceci répond à une logique tendant à considérer l'assistance technique comme un élément de facilitation du refinancement. Dans ce cas, les revenus du refinancement doivent couvrir tous les coûts opérationnels y compris ceux générés par l'assistance technique. Ce traitement comptable peut aussi s'expliquer par la nature du contrat fiduciaire qui lie les facilités d'assistance technique et leurs véhicules de refinancement respectifs (REGMIFA et EFSE).

Il est donc difficile de dissocier les dépenses opérationnelles relatives à l'assistance technique de celles liées au refinancement, ceci pour les deux fonds régionaux comme

<sup>\*\*</sup> Dont 7 million d'USD de perte sur produits dérivés.

<sup>\*\*\*</sup>Dont 30 million d'USD de perte sur produits, risque de change.

<sup>\*\*\*\*</sup> Pas suffisamment d'élément disponibles pour calculer ce ratio pour EFSE et REGMIFA.



pour les fonds nationaux qui gèrent à la fois l'assistance technique et le refinancement dans une même entité légale.

Le *Challenge Fund* Rwanda ressort sur la base des données disponibles comme le fonds le moins cher. Mais son action est limitée, de par sa conception, aux « cinq meilleurs élèves ». Les dépenses du prestataire sont comptabilisées dans le budget d'assistance technique. Il faut aussi tenir compte des dimensions géographiques réduites du Rwanda.

La RDC est un pays aux dimensions continentales (plus de 2,345 millions km²) avec des défis énormes d'infrastructures, un des pays les plus chers et avec un taux d'inclusion financière des plus faibles au monde. Cela implique des défis considérables pour le FPM. D'autant que le FPM s'est fixé comme objectif de favoriser l'inclusion financière dans chaque province du pays. En outre, les domaines d'intervention technique du FPM sont vastes. Ils couvrent tous les domaines fondamentaux de la gestion d'une institution financière, depuis la gouvernance jusqu'aux aspects opérationnels de terrain tels que le coaching des agents de crédit, en passant par la gestion des risques, la comptabilité, le SIG, etc.