



Appui au Crédit Agricole, Mauritanie

Évaluation ex-post 2009 - Rapport de synthèse

Publié par :
Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Bureau évaluation
Postfach 5180
65726 Eschborn
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@gtz.de

Internet :
www.gtz.de

Élaboré au nom de :
Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement

Établi par :
Eva Christine Schmidt

Ce rapport d'expertise a été élaboré par des consultants externes indépendants.
Il reflète exclusivement leur opinion et leur évaluation.

Eschborn, le 28 février 2010

Tableau synoptique**La mission d'évaluation**

Période d'évaluation	Juin - Décembre 2009
Institut/bureau de conseil évaluateur	Eva Christine Schmidt (Experte indépendante)
Équipe d'évaluation	Eva Christine Schmidt, Mohyedine Ould Sidi-Baba

L'action de développement

Intitulé selon l'offre	Appui au Crédit Agricole en Mauritanie <i>"Förderung des Agrarkredits in Mauretarien"</i>
Numéro	PN 95.2005.7 (PN 86.2087.4 jusqu'au 05.04.1995)
Durée totale	3 Phases; 9 ans, 9 mois (Avant-projet: 3 Phases; 8 ans, 01/1987 jusqu'en 12/1994) 1 ^{ère} phase du 01/1995 au 12/1997 2 ^{ème} phase du 01/1998 au 12/2001 3 ^{ème} phase du 01/2002 au 09/2004
Coûts totaux	2.840.283 € (TZ), 5.628.504 € (FZ)
Objectif global selon l'offre, lors d'actions de développement en cours aussi l'objectif de la phase actuelle	En tant qu'établissement financier juridiquement et économiquement indépendant, le Crédit Agricole offre des services financiers durables à la production agricole dans la vallée du Sénégal.
Organisme de tutelle	Ministère du Développement Rural et de l'Environnement (MDRE) – 1995-1997 Banque Centrale de Mauritanie (BCM) – 1998-2004
Organisations d'exécution	Union Nationale des Coopératives de Crédit et d'Épargne de Mauritanie (UNCACEM) et les Coopératives de Crédit et d'Épargne (CACE) dans les Régions Trarza (CACE-T) et du Haut-Fleuve (CACE-HF)
Autres organisations et donateurs impliqués	Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
Groupes cibles	Chefs de famille et de membres de groupements agricoles

L'évaluation

Évaluation globale En une échelle de 1 (très bon résultat dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action est inutile et/ou la situation s'est plutôt dégradée)	Niveau 5 - Résultat nettement insuffisant: malgré certains résultats partiels positifs, les résultats négatifs dominent nettement
Évaluation des différents critères	Pertinence: 4; Efficacité: 5; Impact: 6; Efficience: 5; Durabilité: 4

Résumé

La République islamique de Mauritanie constitue un pont entre l'Afrique du Nord (arabe) et l'Afrique Noir (Sud du continent). Elle dispose de richesses minières considérables, mais la structure économique est peu diversifiée. Des gisements de minerai de fer, la pêche et le pétrole constituent 85% des exportations. Depuis bien des années, le secteur agricole constitue environ 20% du produit intérieur brut (dont 75% seulement par l'élevage), mais il fournit toutefois uniquement dans l'agriculture plus que 50% des emplois. Même s'il y a certains progrès socio-économiques, la Mauritanie continue à faire partie des pays les plus pauvres du monde, ceci avec un revenu annuel par habitant d'environ USD 750. Depuis des décennies, environ 70% de l'alimentation est importée et le déficit structurel chronique en ce qui concerne la production locale agricole fait que dans le cadre de la crise économique actuelle 30% des ménages sont à nouveau en manque de nourriture. Le taux de pauvreté a baissé d'un chiffre de 51% à tout juste 47% entre 2000 et 2004. La pauvreté est surtout un problème à la campagne; le doute s'est installé autour de la question si le premier objectif de développement pourra être atteint jusqu'en 2015 (éradication de la faim et de la pauvreté). Dans le domaine de la santé et de l'environnement (objectifs 4-7) les buts ne seront pas atteints; par contre, ce sera probablement le cas dans celui de la scolarisation. Enfin, la situation des femmes reste problématique, nonobstant de petites améliorations: leur égalité juridique dans la République islamique est en contradiction avec le rôle qui leur est fixé traditionnellement.

Semblable à beaucoup d'autres pays pauvres, un problème central en Mauritanie est la corruption. Après une amélioration passagère au début du millénaire, elle a pris à nouveau des ampleurs effrayantes, même en comparaison régionale. L'ancien Président Mohamed Ould Abdel Aziz, nouvellement élu en juillet 2009, a toutefois déclaré dernièrement comme nouvelles valeurs la transparence, une gestion décidée et un contrôle rigoureux lors de l'utilisation des moyens publics. Il est à espérer que cet engagement produira aussi des effets dans d'autres domaines, surtout dans celui de l'Etat de droit.

L'agriculture par irrigation est d'une grande importance pour un pays qui peut exploiter seulement 0.2% de sa surface pour l'agriculture. Uniquement 18'000 hectares des 110'000 hectares disponibles sont cultivés actuellement, ce qui représente seulement 8% des emplois. Même si d'importantes mesures de modernisation ont été entreprises pendant ces 10-15 dernières années, entre autres, surtout un vaste programme d'aide de la Banque Mondiale, elles n'ont pas pu faire avancer le secteur. Les deux institutions nationales les plus importantes, la Société Nationale de Développement Rural et le Crédit Agricole (CA), qui se

trouvaient au centre du projet, n'ont pu y donner suite que très relativement. Le Crédit Agricole a même dû cesser ses affaires en octobre 2009 jusqu'à nouvel avis, à cause d'un scandale de malversations. Actuellement, le Gouvernement cherche intensivement une solution ; il reste à attendre et voir si le CA va sortir de cette situation et comment. En même temps, sa position était monopoliste jusqu'ici, et il est la seule institution qui offre du financement agricole. A part ces deux institutions, il y a pour le moment dix banques commerciales sept compagnies d'assurances, la poste et environ 50 institutions en microfinance (IMF) dans le secteur financier de Mauritanie qui est jusqu'à présent peu intégré. Moins de 5% de la population dispose d'un compte en banque. Comme dans beaucoup d'états africains, un grand déficit du secteur sont les standards manquants dans le domaine *corporate governance*. Malgré le fait que la surveillance bancaire s'est améliorée ces dernières années, le système est instable à cause du danger d'une péjoration des portefeuilles de crédit en cours, tout en ayant des réserves plus élevées, mais en même temps insuffisantes. En Mauritanie, la microfinance se trouve encore à ses débuts; en 2004, le volume des crédits était d'environ 5 mia. UM (~14,4 mio. €), les épargnes en constituaient la moitié.

Le projet de collaboration entre la GTZ et la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) s'est basé sur l'avant-projet à partir de 1987 (appui à la banque agricole d'Etat UBD), avant que le Crédit Agricole ait fondé en 1992 avec l'aide de la GTZ. Les concepts en vigueur pendant la période examinée de 1995 jusqu'à la fin de la promotion du CA – GTZ en 2004 et KfW en 2005 – ne prévoyaient pas encore une orientation explicite vers des résultats. Néanmoins, le concept de la dernière phase (2001-2004) se laisse imaginer sans problèmes dans les nouvelles catégories, surtout parce que les indicateurs correspondants étaient en majorité concrets et quantifiés.

La collaboration prévue à l'origine dans le cadre de l'évaluation entre l'experte principale et un collègue local en tant qu'expert national n'a pu se réaliser que partiellement, car la mission envisagée a dû être annulée à cause de l'insécurité politique. Ainsi, les méthodes utilisées pour l'élaboration du rapport par l'experte comprenaient (i) des interviews personnelles d'anciens intéressés sur la base de lignes directrices, (ii) l'évaluation des résultats des bilans individuels du CA ainsi que (iii) des analyses détaillées de documents, complétés par des inputs thématiques courts par l'expert local et la prise en considération de littérature spécialisée, là où cela semblait nécessaire et utile.

Au centre du projet, il y avait la promotion du CA et ainsi une concentration exclusive sur le niveau micro. Les cinq résultats attendus (effets partiels) auraient dû soutenir la coopérative

afin de devenir un institut de financement indépendant sur le plan juridique et économique (but de la dernière phase), qui devrait mettre à disposition de façon durable, des crédits à des chefs de famille et des membres de groupements agricoles, en particulier pour la riziculture. Le but principal était défini ainsi: amélioration de la situation économique et de l'emploi, ainsi que la modernisation de l'agriculture. Le vecteur politique était le Ministère de l'agriculture, jusqu'en 1998, ensuite la Banque centrale, qui pratiquait continuellement sa grande influence traditionnelle sur le secteur financier en général et sur le CA en particulier. Le scandale actuel de malversation au CA d'une somme de 45 mio. USD, dont fait partie au moins la moitié des membres du système du crédit agricole, et la situation de la gestion de la coopérative très difficile depuis le début suggèrent que la qualité de fonctionnement des vecteurs du projet et des partenaires de réalisation ne s'est améliorée de façon importante ni sur le plan individuel, ni sur le plan institutionnel. Aussi, le projet ne correspondait ni en tant que concept, ni dans sa réalisation aux lignes directrices de la GTZ pour un développement durable. Il ne pouvait pas contribuer de façon significative à la promotion de l'égalité entre hommes et femmes. Il était touché – seulement partiellement, mais continuellement – de dangers écologiques, puisque la culture de riz a augmenté le danger de la salinisation des terres dans les années 80, en relation avec la construction du barrage de Manantali.

La décision en faveur d'une promotion du CA avait été prise presque trois ans avant la période analysée. Il s'agissait de la seule institution qui mettait à disposition du financement agricole, comme au temps de sa prédécesseuse UBD. De ce fait – et à première vue – il semblait y avoir assez de raisons pour un appui, puisqu'on peut partir du principe que des entreprises ont besoin d'avoir accès à du crédit afin de pouvoir se développer. Aussi, le soutien de la part des partenaires semblait acquis – la Banque centrale, par exemple, alimentait le CA dès le début avec des subventions. Toutefois, si on y regarde de près, les conditions préalables pour la réussite du CA étaient plutôt mauvaises. Il n'y avait pas d'examen de faisabilité dans le sens d'analyses détaillées des conditions cadre dans le secteur financier ou agricole; on ne savait rien de précis concernant la demande des clients potentiels ou sur les conditions spécifiques, à savoir comment fonctionne une agriculture d'irrigation avec un peuple d'éleveurs traditionnels. Les critères développés en 1994 dans le concept BMZ pour le secteur financier pour ou contre un appui, n'ont pratiquement pas été pris en considération. Le désir de vouloir faire quelque chose était visiblement plus fort que de regarder la réalité de façon objective et terre-à-terre. Dans l'ensemble, c'est ainsi que **la pertinence** du projet n'a été évalué qu'au **niveau "4" ("résultat non satisfaisant ")**.

Presque tous les objectifs du projet n'ont pas pu être atteints. A cause d'un taux de remboursement catastrophique, il n'a pas été possible d'atteindre un résultat d'exploitation équilibré pendant toute la durée du programme. Les quelques rares bénéfices annuels n'ont pas suffi pour produire assez de réserves afin de prévenir des risques. Les frais financiers n'ont jamais pu être couverts non plus, malgré des crédits qui étaient fournis presque continuellement sans intérêt. Jusqu'à la fin, il y avait une dépendance directe et durable de moyens des donateurs (principalement de la Banque Mondiale et de la KfW) ainsi que de subventions étatiques. La mobilisation de l'épargne n'était pas autorisée et l'offre ne comprenait pas d'autres produits de financement. La diversification convoitée de produits de crédit ne réussissait à peine; 90% des crédits étaient destinés de façon inchangée aux producteurs de riz jusqu'à la fin du projet. L'administration interne a sans doute subi des améliorations dans le courant des années, comme par exemple la formation d'un département interne de révision, qui toutefois n'était pas assez indépendant et qui soit n'a pas découvert les récentes malversations, soit les a même couvertes. La structure de coopérative dans son ensemble, n'a pas pu prendre racine. Le résultat cumulatif atteint sous le critère "**efficacité**" n'est ainsi évalué qu'avec le **niveau "5" ("résultat nettement insuffisant")**.

Il faut partir du principe que le projet, concentré exclusivement sur l'appui d'une seule institution, ne pouvait avoir aucun résultat global en termes de développement (amélioration des revenus et de l'emploi ainsi que la modernisation de l'agriculture). L'agriculture par irrigation proprement dite, était évaluée en conclusion par la KfW, en relation avec les investissements pour le barrage de Manantali, théoriquement possible du point de vue technique, mais économiquement et socialement pas faisable pour le moment. La réalisation potentielle de résultats globaux comme légitimation suffisante d'un projet de développement, a aussi été empêchée par un manque de chance pour un développement durable du CA. Une telle chance constitue un préalable indispensable pour un impact et dans le cas présent, elle était très mauvaise pendant pratiquement toute la durée de la période d'appui (voir paragraphe sur l'efficacité). Malgré le fait que des problématiques causales y relatives avaient été démontrées dans le concept sectoriel du BMZ en 1994 déjà, il semble que le savoir-faire y correspondant n'y trouvait pas d'application. La difficulté de justifier la continuation du projet s'était exprimée de plus en plus dans des rapports sous forme d'une "conjuraison" protocolaire, dans l'espoir de résultats positifs indirects. Toutefois, les relations entre les niveaux d'impact directs ou indirects, ont été analysées sur le plan conceptionnel seulement de façon très insuffisante (pas d'analyse et de délimitation claire entre la

problématique de l'économie d'entreprise et l'économie nationale). Comme, en relation avec le scandale actuel autour du CA, des résultats négatifs en termes de la confiance nécessaire de la population dans le secteur financier ne peuvent pas être exclus, **l'impact** a été évalué au **niveau "6"** ("**L'action est inutile et/ou la situation s'est plutôt dégradée**").

L'efficacité du projet était de toute évidence insuffisante, non seulement en ce qui concerne l'échec actuel de l'institution. Une raison décisive était probablement l'approche choisie de maîtriser, en fait, toute la complexité de la tâche par un seul expert sur place, et de mettre à disposition des conseillers à court terme. Même la décision de la GTZ en 2001, de soustraire la réalisation à une agence de l'extérieur, ne pouvait plus changer fondamentalement la situation désastreuse. Une grande partie des moyens (62%) a été dépensée pendant ces trois dernières années (30% de la période évaluée) pour des consultations spécialisées et de processus (par exemple, la mise en place d'un département interne de révision, analyse d'éventuels mécanismes pour sécuriser les crédits, investissements pour améliorer le Système d'Information de Gestion – MIS –). Toutefois, ceci ne pouvait apporter à peine plus que des effets cosmétiques. En dépit de cette situation, les dépenses additionnelles dans cette phase s'élevaient pour la GTZ à 44% de la totalité des coûts. **L'efficacité** a été évaluée au **niveau "5"** ("**résultat nettement insuffisant**").

Actuellement, le CA a cessé ces activités complètement. Le taux de remboursement, totalement inacceptable, et le niveau de rendement opaque signifient, que les conditions préalables pour une activité à long terme ne sont pas données, même si le scandale des malversations pouvait être résolu, ce qui est peu probable. Les prestations fournies par le projet n'ont guère montrées des résultats positifs, c'est-à-dire, un ancrage du système de crédit agricole n'a pas eu lieu, ni dans l'économie d'entreprise, ni sur le plan de l'économie nationale. Une plus grande disponibilité sur le plan politique pour encourager l'agriculture et la production de riz indigène, afin de surmonter le manque de nourriture qui est structurel n'est pas visible. L'approche de coopérative s'est avérée inadéquate, comme la participation aux malversations d'un grand nombre des membres le prouve. La **durabilité** du projet a été évaluée au **niveau "4"** ("**résultat non satisfaisant**"), de quatre niveaux possibles.

L'évaluation globale du projet a donné le niveau "5", donc un résultat définitivement insuffisant.

Comme l'experte n'a pas pu se rendre en Mauritanie et n'a donc pas pu se faire une idée de la situation sur place, les recommandations de l'évaluation s'adressent exclusivement à la coopération allemande au développement. Il s'agit, en comparaison, de considérations

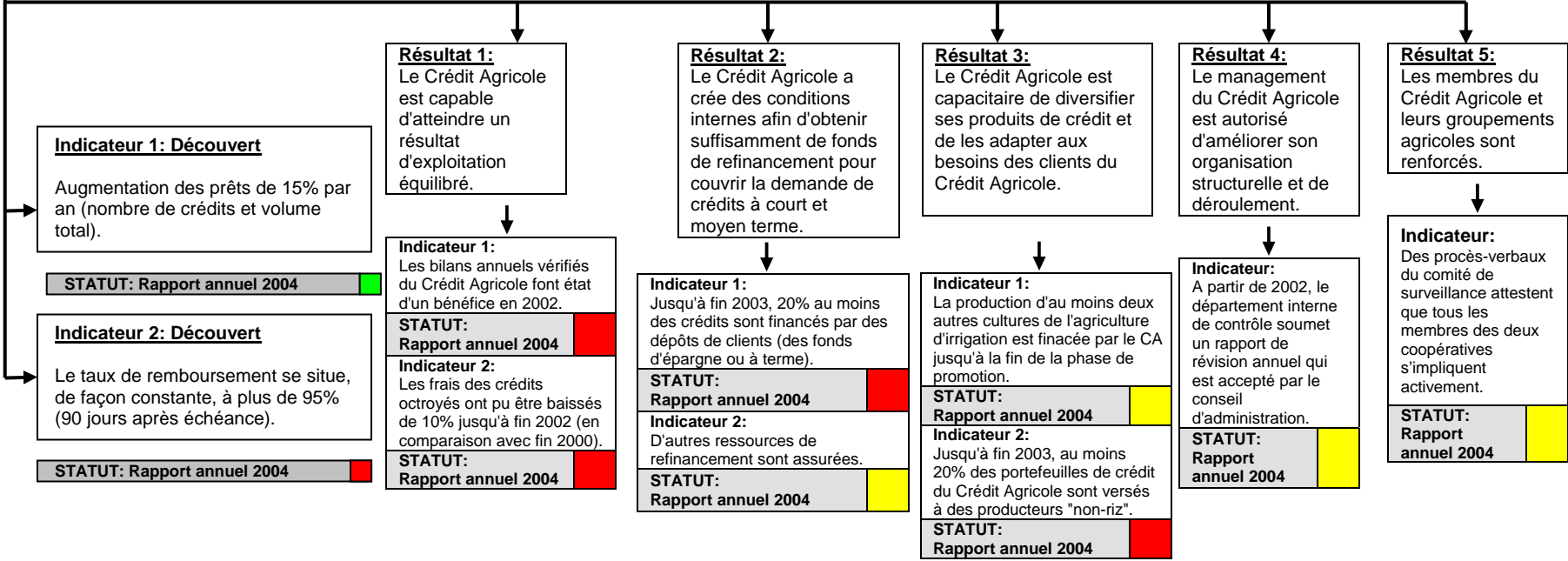
fondamentales, car l'analyse actuelle souligne les points qui *ne devraient plus* être appliqués ainsi dans le futur. Ces points sont, entre autres, de faire une vérification approfondie des conditions préalables d'un projet et d'établir des études de critères de base. Dans le cas actuel, ceci n'a pas été fait, et jusqu'à ce jour, ce n'est pas la moindre des choses dans la pratique du développement. Aussi, des concepts obligatoires de développement comme ceux du BMZ doivent être pris en considération impérativement, car ils mettent à disposition de façon très dense et concise du savoir spécialisé et d'expérience de beaucoup d'années. Tout aussi décisif est une élaboration du modèle des résultats lors de la conception du projet sur la base d'estimations objectives et appropriées. En vue du défi existant envers le crédit agricole, l'ébauche flexible du modèle de la plateforme CGAP de 2005 pour des prestations adaptées est recommandée. Aussi, selon des recherches récentes, les attentes envers la microfinance pour agir contre la pauvreté doivent être atténuées. Surtout les donateurs devraient avoir le courage, si nécessaire, d'abandonner des projets; pas seulement pour protéger le pays partenaire et les groupes cibles contre des résultats négatifs potentiels, mais aussi afin de ne pas miner sa propre crédibilité. En particulier, la pression potentielle d'écoulement de moyens doit être prévenue de façon conséquente et durable.

Appui au Crédit Agricole
Période d'action 2001 - 2004
Indicateurs: ANALYSE DES ECARTS
(Statut) jour de référence = date du rapport

Statut actuel des indicateurs selon offre valable (mission BMZ) et contrat d'exécution

But du projet:
 Le Crédit agricole, un institut de financement indépendant sur le plan juridique et économique, propose sur le long terme des services financiers adaptés à la production agricole dans la vallée du Sénégal.

PAUVRETE (SHA)	Bonne Gouvernance par le Gouvernement (pas d'indications)	Genre (G-0)	Environnement (UR-0)
STATUS: pas identifiable	STATUS: pas identifiable	STATUS: La situation des femmes reste problématique, nonobstant de petites améliorations: leur situation juridique égalitaire dans la République islamique est en contradiction avec le rôle qui leur est fixé traditionnellement.	STATUS: Le projet était touché – seulement partiellement, mais continuellement – de dangers écologiques, puisque la culture de riz a augmenté le danger de la salinisation des terres dans les années 80, en relation avec la construction du barrage de Manantali.



Jour de référence: 12/2009

VERT – indicateur atteint / réalisé, mais sans effet durable (malgré avoir rempli formellement les indicateurs partiellement)
JAUNE – réalisé partiellement, mais sans effet durable (malgré avoir rempli formellement les indicateurs partiellement)
ROUGE – pas atteint

KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn/Germany
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@gtz.de
I www.gtz.de