



## TABLE DE MATIERES

	<u>Page No.</u>
<b>SIGLES ET ABREVIATIONS</b>	<b>i</b>
<b>RESUME ET CONCLUSIONS</b>	<b>ii</b>
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
1.1 Contexte et objectifs de la revue	1
1.2 Données disponibles et échantillonnage	2
1.3 Choix Méthodologiques	4
<b>2. POLITIQUE DE LA BANQUE EN MATIERE DE FINANCE RURALE</b>	<b>5</b>
2.1 Les lignes de crédit	5
2.2 La microfinance dans la politique de la Banque	7
2.3 Place et évolution de la finance rurale dans le portefeuille de la Banque	8
<b>3. PERFORMANCES DES OPERATIONS DE FINANCE RURALE DE LA BANQUE</b>	<b>10</b>
3.1 Rappel de la démarche d'évaluation des performances	10
3.2 Pertinence des objectifs et évaluation de la qualité a l'entrée	12
3.3 Réalisation des objectifs et des outputs : « Efficacité »	17
3.4 Impact sur le développement institutionnel et la promotion du Secteur Privé	23
3.5 Durabilité	24
3.6 Impact socioéconomique et financier	25
<b>4. PRINCIPALES LECONS DE LA REVUE</b>	<b>26</b>
4.1 Leçons tirées de l'expérience de la Banque	26
4.2 Leçons tirées de l'expérience des autres bailleurs de fonds	27
<b>5. OPTIONS POLITIQUES ET STRATEGIES POUR LE FUTURE</b>	<b>30</b>
5.1 Tendances actuelles des projets en cours	30
5.2 Orientation de politique et stratégie de finance rurale	32
<b>6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>33</b>
6.1 Conclusions	33
6.2 Recommandations	34

### ANNEXES

	<u>Nb. de Pages</u>
Annexe 1 Echantillon de projets retenus pour la revue	2
Annexe 2 Synthèse des REPP et Résumé de la Revue	3
Annexe 3 Synthèse des matrices rétrospectives du cadre logique	3
Annexe 4 Synthèse des recommandations et actions de suivi	3

## SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>AgDB</b>	: Agricultural Development Bank (Ghana)
<b>AMINA</b>	: Initiative de microfinancement de la Banque pour l'Afrique
<b>BAD</b>	: Banque africaine de développement
<b>BDM</b>	: Banque de développement du Mali
<b>BNA</b>	: Banque nationale agricole (Tunisie)
<b>CEP</b>	: Cellule d'exécution de projet
<b>CGAP</b>	: Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (Banque mondiale)
<b>CNCA</b>	: Caisse nationale de crédit agricole (Maroc)
<b>DSA</b>	: Dimension sociale de l'ajustement structurel
<b>DSP</b>	: Document de stratégie par pays
<b>FAD</b>	: Fonds africain de développement
<b>FSN</b>	: Fonds spécial du Nigeria
<b>IFD</b>	: Intégration de la femme dans le processus de développement
<b>IMF</b>	Institution de microfinance
<b>IOV</b>	: Indicateurs objectivement vérifiables
<b>LABD</b>	: Lesotho Agricultural Development Bank
<b>LDC</b>	Ligne de crédit
<b>NACB</b>	: Nigerian Agricultural Cooperative Bank
<b>OCDs</b>	: Départements par pays du Groupe de la Banque
<b>PIB</b>	: Produit intérieur brut
<b>PMIA</b>	: Projet de modernisation et d'intensification agricole (Sénégal)
<b>PMR</b>	: Pays membres régionaux
<b>PRP</b>	: Projet de réduction de la pauvreté
<b>RAP</b>	: Rapport d'achèvement de projet
<b>REPP</b>	: Rapport d'évaluation des performances de projet
<b>UC</b>	: Unité de compte
<b>USAID</b>	: United States Agency of International Development

## **Résumé et conclusions**

### **1. Contexte des projets de finance rurale**

Le Groupe de la Banque africaine de développement a toujours considéré le crédit comme un des vecteurs essentiels du développement rural. C'est ainsi que les lignes de crédit (LDC) ont toujours été inscrites parmi une multitude d'autres composantes de projets agricoles des années 80 durant lesquelles prédominait l'approche de développement rural intégré. Les LDC se sont ensuite retrouvées dans les projets agricoles des années 90 où elles étaient confiées désormais à des institutions financières plus spécialisées que sont les banques agricoles ou caisses nationales de crédit agricoles, lesquelles étaient généralement créées pour la circonstance et ciblaient le soutien l'agriculture, avec une forte mainmise de l'Etat.

A la suite de l'adoption du FAD-VI (1991) et de la politique d'intégration de la femme au développement (IFD) adoptée en novembre 1990, les LDC destinées à l'agriculture ont commencé à énoncer la lutte contre la pauvreté et la problématique IFD (ou genre) dans leurs préoccupations, notamment pour les populations rurales. Et, parallèlement aux projets agricoles, d'autres projets spécifiques dans ces deux domaines ont été approuvés avec d'importantes composantes « crédit ». Ces projets de finance rurale ont été élaborés et exécutés sans une base de références claires et cohérentes, ce qui s'est traduit dans la définition de leurs objectifs, de leurs procédures d'exécution, des critères et indicateurs objectifs de suivi et d'évaluation de leurs performances.

Toutefois, quelques améliorations ont été notées depuis le FAD-VII (1996), à travers les tendances des projets en cours, notamment dans les efforts de ciblage des pauvres et des femmes par les projets agricoles et de développement rural. Mais surtout des avancées significatives sont apparues récemment au sein de la Banque, avec la réaffirmation des options de réduction de la pauvreté, d'approche participative et de genre, de recours à des intermédiaires privés, associatifs et mutualistes dans la finance rurale, à travers la nouvelle vision, la nouvelle politique du secteur agricole et rural et l'élaboration en cours d'une politique sectorielle en matière de finance rurale. Il convient de signaler également que la Banque vient d'adopter en janvier 2002 un document de « Stratégie et assistance du FAD en matière de microfinance aux pays membres régionaux ».

### **2. Méthodologie**

La méthode d'évaluation utilisée pour la revue reprend la démarche adoptée pour l'élaboration des RAP et REPP au sein de la Banque. Mais dans un souci de prise en compte spécifique des performances généralement attendues en matière de finance rurale, l'étude s'est focalisée sur deux critères essentiels proposés dans une étude de l'USAID par Lierberson en 1985<sup>1</sup> : i) l'accès des petits producteurs et des femmes au crédit ; ii) la viabilité financière et le développement durable des institutions qui ont bénéficié de l'appui. Les indicateurs retenus dans cette étude, pour apprécier le 1<sup>er</sup> critère sont: a) la part de prêts qui leur a été accordée ; b) l'utilisation qui a été faite du crédit reçu par les bénéficiaires ; c) l'impact des investissements réalisés, sur le niveau de production agricole, sur le revenu de ces producteurs et plus globalement, l'effet d'entraînement sur l'emploi rural. Quant aux

<sup>1</sup> Lierberson J., Kotellos K.A. et G.G. Miller. A Synthesis of AID Experience : Small-Farmer Credit, 1973-1985. Washington, D.C.: USAID, 1985.

indicateurs retenus pour apprécier le 2<sup>ème</sup> critère, ils sont également au nombre de trois (3) : a) le taux de recouvrement des prêts et des coûts de transaction ; b) la capacité d'offrir des services financiers appropriés à un nombre toujours croissant de clients ; c) la capacité de mobiliser l'épargne rurale pour réduire la dépendance vis-à-vis des subventions.

La revue de l'expérience de la Banque a été réalisée sur un échantillon initial de 20 projets dans 15 PMR répartis dans toutes les régions d'intervention, sur une période allant de 1983 à 1998 (15 ans). Toutefois une dizaine de projets répondant aux critères de recensement des activités de micro-crédit par AMINA ont été ensuite examinés à la suite des recommandations du groupe de travail interne.

### **3. Evaluation des performances**

#### **3.1 Pertinence et réalisation des objectifs**

Les projets se sont concentrés sur des objectifs d'accroissement des productions agricoles et animales, de sécurité alimentaire et de contribution au PIB. En ce sens elles répondaient aux stratégies de développement agricole des PMR et de la Banque, mais l'atteinte des objectifs est difficilement mesurable en l'absence de système de suivi de sous projets et d'indicateurs de performance. L'analyse de leur pertinence par rapport aux politiques macro-économiques et sectorielles des PMR et par rapport aux réformes des politiques gouvernementales s'est également limitée aux aspects liés à l'agriculture et à la notion de conformité, mais pas à celles d'effets ou de contribution des projets à la réalisation desdites politiques. Ceci explique probablement le fait que les politiques monétaires, financières et de change qui peuvent déterminer la réussite ou l'échec des programmes de finance rurale, n'ont pas été abordées lors de la conception et de l'évaluation des projets.

Les réalisations des projets ont été généralement analysées sous l'angle des productions supplémentaires réalisées et dans quelques rares cas sur la base du volume et du nombre de crédits distribués par rapport aux fonds disponibles, en dehors d'une analyse qualitative du portefeuille de prêts (catégories sociales des bénéficiaires, taux de remboursement, épargne collectée). Celle-ci a permis à la revue de relever que, dans plusieurs banques agricoles les LDC n'ont pas toujours été destinées uniquement à l'investissement dans l'agriculture, encore moins au milieu rural et, le cas échéant, les petits fermiers, les pauvres et notamment les femmes sont les cibles les moins touchées.

Les institutions de crédit agricole n'ont pas pu renforcer leur solvabilité, leur rentabilité et leur autonomie ; certains ont dû réduire leurs interventions destinées au monde rural. Cette situation est due pour l'essentiel aux taux de recouvrement particulièrement bas (inférieurs à 50%) du fait du manque de performance opérationnelle des banques agricoles dans ce domaine.

#### **3.2 Renforcement institutionnel**

Le renforcement institutionnel aurait pu être mieux orienté vers une plus grande spécialisation sur les besoins et priorités d'une banque agricole et vers des organisations intermédiaires, vers des associations de bénéficiaires et en direction du cadre institutionnel global dans lequel évoluent ces différents acteurs, mais cela n'a pas été le cas. En effet, les efforts de restructuration qui ont été faits dans plusieurs institutions sont limités à ces dernières et demeurent insuffisants pour asseoir un système de suivi-évaluation des activités

financées. En outre, à l'exception de la Tunisie, les systèmes d'information de gestion sont demeurés manuels et inadéquats dans la plupart de projets d'autres pays ; ce qui est assez préoccupant du point de vue de la transparence des opérations menées et de l'efficacité des institutions concernées.

### 3.3 Durabilité

A l'exception des projets du Nigeria, du Mali et du Lesotho, les perspectives de durabilité ont été jugées satisfaisantes en général, en se fondant essentiellement sur l'engagement des emprunteurs, l'environnement politique, les performances et compétences de l'encadrement technique, l'absence d'effets négatifs sur l'environnement. S'il est vrai que de tels facteurs sont importants dans l'analyse de performances, il reste cependant qu'ils sont loin d'être suffisants pour fonder la durabilité des projets de finance rurale.

En effet, l'ingérence des pouvoirs politiques dans les décisions des banques agricoles a pu conduire à des mesures d'annulation des dettes des bénéficiaires dans certains pays, ce qui renforce la tendance chez les paysans à considérer le crédit comme un don de l'Etat et non une créance à rembourser. Cela conduit également à des subventions pour des institutions financières qui ne parviennent pas à équilibrer leur exploitation. Ce risque est d'autant plus préoccupant que les performances de la plupart des institutions financières sont plutôt insuffisantes, notamment en matière de recouvrement et de collecte de l'épargne.

L'absence de collaboration des banques agricoles avec les structures relais spécialisées en microfinance (mutuelles de crédit, coopératives etc.) et le manque de spécialisation en finance rurale de la part du personnel des banques agricoles, limite notablement les performances de l'encadrement technique, même si le niveau de compétence dans les nouveaux métiers de la banque est assez satisfaisant et encore soutenu par une formation continue.

En définitive, aucune des banques agricoles étudiées ne dispose de ressources propres suffisantes pour accorder des prêts au secteur rural de manière durable. L'apport des bailleurs reste encore indispensable puisque l'épargne est faible de même que les capitaux propres des banques, par rapport à la forte demande à satisfaire, au risque agricole et à la faiblesse chronique des taux de recouvrement.

## 4. **Conclusions**

Les projets étudiés dans le cadre de la revue n'avaient pas intégré totalement les directives en matière de réduction de la pauvreté et d'IFD en milieu rural. Leur conception et leur mise en œuvre ne sont pas véritablement orientées sur un développement global du secteur rural. Dans la pratique, les activités de ces projets sont dans l'ensemble orientées sur le financement du développement du secteur agricole et leurs effets dans ce domaine sont difficilement mesurables en l'absence d'indicateurs objectifs et de système de suivi-évaluation permettant de fournir des données sur les sous-projets financés.

Les projets étudiés ne sont pas encore parvenus à mettre en place ou à contribuer un système d'intermédiation financière rurale efficace et opérationnelle. L'expérience montre finalement que les banques agricoles et les CEP qui ont en charge la gestion des lignes de crédits n'ont pas, malgré maints efforts, une expertise ou une expérience dans le domaine des services financiers durables aux petits fermiers, aux pauvres, aux femmes et au secteur non

agricole. De plus, elles ne sont pas parvenues à établir des réseaux de partenariat avec les mutuelles d'épargne et de crédit, spécialisées dans la gestion de cette clientèle à faibles revenus en milieu rural et péri urbain. En conséquence cette clientèle a été peu touchée, les taux de remboursement de crédits sont en général très faibles et l'épargne collectée est plutôt insignifiante ; ce qui met en péril la pérennité des systèmes de crédit agricole appuyés par la Banque dans les PMR.

L'appui institutionnel et le renforcement des capacités n'ont pas été suffisamment orientés vers la résolution des problèmes évoqués plus haut, mais se sont concentrés sur l'acquisition d'équipements et d'une logistique pas toujours indispensables, au profit exclusif des banques agricoles, dont le personnel est souvent formé à des techniques bancaires autres celles les plus utiles pour la finance rurale ou aux CEP qui disparaissent souvent après la phase d'exécution et dont le personnel n'est pas toujours formé et expérimenté dans le crédit rural et micro-crédit.

Toutefois, les projets de génération récente dont la plupart sont en cours, l'IFD et les LDC à l'agriculture ont enregistré des améliorations significatives dans le ciblage des bénéficiaires et les procédures participatives de mise en œuvre. De plus, les orientations définies dans la nouvelle vision de la Banque, dans la nouvelle politique en matière de développement du secteur agricole et rural, ainsi que dans la nouvelle « stratégie et assistance du FAD en matière de microfinance dans les PMR, permettront d'apporter des solutions efficaces à court et moyen termes.

## **5. Leçons et recommandations**

### **5.1 Principales leçons de la revue**

5.1.1 La Banque s'efforce de façon continue à faire de la finance rurale un instrument privilégié pour le développement rural et la lutte contre la pauvreté; ces efforts portant sur i) l'amélioration de l'approche, des procédures et des outils; ii) le développement des capacités locales en crédit agricole et rural; iii) les réformes de politiques macro-économiques (financières) et sectorielles; etc.

5.1.2 D'une manière générale, l'objectif des projets en matière de réduction de la pauvreté et d'intégration des femmes dans le processus de développement, n'est pas toujours traduit dans les critères d'évaluation avec des indicateurs de performances vérifiables et mesurables. La dimension réduction de la pauvreté y est plutôt appréhendée comme un effet induit de l'accroissement, de manière absolue, des productions végétales et animales.

5.1.3 Les projets de crédit agricole n'ont pas été conçus pour produire des effets structurants susceptibles de favoriser l'émergence de marchés financiers ruraux structurés. Cela se traduit principalement par l'absence de collaboration avec des institutions de crédit relais, capables d'assurer efficacement les fonctions d'intermédiation rurale et de financement de toute la gamme des activités rurales.

5.1.4 L'évaluation objective du niveau d'atteinte de ces objectifs se heurte à la difficulté de déterminer la part induite par les crédits FAD injectés en raison de l'absence d'une part de données statistiques exhaustives et fiables sur le secteur rural et d'autre part d'indicateurs de suivi évaluation des activités agricoles au niveau des bénéficiaires directs des projets.

5.1.5 L'absence d'une approche globale du milieu rural, mettant en jeu les différentes préoccupations en matière de développement et de réduction de la pauvreté et intégrant la problématique du crédit rural, limite dans bien de cas l'efficacité du crédit direct, notamment à l'agriculture.

5.1.6 La diversification est requise en matière de services financiers et non financiers, notamment dans la collecte de l'épargne et le recouvrement de crédits, le renforcement des capacités des acteurs et l'appropriation d'une approche véritablement participative et communautaire.

5.1.7 La prise en compte des problèmes de finance rurale (demande globale et variée, diversification des services et produits financiers, cadre légal et réglementaire) dans les politiques sectorielles et les stratégies de lutte contre la pauvreté, permet d'offrir aux planificateurs et autres acteurs du développement, un cadre approprié d'analyse de conception des opérations de crédit rural.

5.1.8 Il est courant dans bien de cas où les pouvoirs publics ont recours aux subventions comme solution à l'équilibre financier des institutions de financement et à la poursuite des opérations de crédit. Cette approche mérite d'être abandonnée au profit de la professionnalisation de ces institutions et de l'efficacité du crédit rural.

5.1.9 Un taux d'intérêt suffisamment rémunérateur, qui prend en compte les différents coûts d'approche, est un gage de viabilité de l'institution financière de réussite et de durabilité du système de crédit.

5.1.10 Les efforts d'amélioration conséquente en matière de conception de projets, de suivi-évaluation et de renforcement de capacités sont nécessaires et de nature à se poursuivre en vue d'une part, de rendre les projets plus en phase avec les orientations retenues de la Vision, et d'autre part à favoriser plus de rigueur dans leur mise en œuvre et l'évaluation des résultats du crédit et des institutions concernées.

5.1.11 La nouvelle option de la Banque axée sur la réduction de la pauvreté a conduit à inclure dans la formulation des projets les critères spécifiques à la participation et à la décentralisation, ce qui donne les garanties suffisantes d'une responsabilisation des bénéficiaires et d'une bonne appropriation des projets par les populations.

5.1.12 La diversification et l'extension du portefeuille à une clientèle non directement agricole est une mesure nécessaire pour minimiser les risques opérationnels des projets et les coûts unitaires de transaction.

5.1.13 Il est important que les appuis institutionnels de la Banque aux PMR conduisent à développer au niveau local des relations de partenariat entre les banques agricoles et les institutions de micro-crédit, en vue de mettre en place des systèmes d'intermédiaire financière rurale cohérents et efficaces.

## 5.2 Principales recommandations

5.2.1 Il apparaît dans l'ensemble que la conception des projets de la Banque mérite d'être retravaillée pour les rendre plus en phase avec les orientations retenues de la vision

(préoccupation réduction de la pauvreté, approche participative et genre), même si des progrès ont été constatés dans plusieurs projets en cours.

5.2.2 La stratégie de la Banque consistant à assister les populations pauvres et les groupes vulnérables à travers un appui conséquent aux systèmes de finance rurale, devrait pouvoir se traduire par une meilleure intermédiation financière rurale. Sur le plan technique, cette préoccupation devrait se traduire par une révision du manuel des opérations, pour y inclure les normes supplémentaires en matière d'analyse de projets de finance rurale et de réduction de la pauvreté.

5.2.3 Outre la nécessité de disposer d'une grille d'analyse, la fixation d'objectifs et surtout d'indicateurs de viabilité (institutionnelle, financière et technique) des institutions financières impliquées devrait être une exigence lors de l'évaluation des projets.

5.2.4 La prise en compte des indicateurs de type socio-économique devrait s'accompagner d'une synergie réelle entre les différentes directives de politiques, les différentes stratégies et également entre les différents services de la Banque qui ont en charge l'application de ces directives.

5.2.5 Le recours aux subventions de l'Etat comme système de gestion du crédit aux ruraux doit être proscrit sinon pratiqué avec prudence et modération et dans le meilleur des cas, limité dans le temps. Une telle pratique pourrait masquer l'inefficacité et l'insolvabilité des institutions de crédit ; elle ne peut être envisagée que dans le cas des activités de démarrage et de renforcement des capacités des mutuelles et/ou associations locales d'épargne et de crédit.

# 1 **Introduction**

## 1.1 **Contexte et objectifs de la revue**

1.1.1 La nouvelle vision de la Banque à l'horizon 2005 est centrée sur la réduction de la pauvreté, avec un accent particulier sur le développement du secteur agricole et rural. Ainsi les orientations précédemment en vigueur dans l'appui au secteur, conformément au document de politique de la Banque de 1990, qui concentraient les efforts sur le développement agricole essentiellement, ont été modifiées de manière significative dans la nouvelle politique de la Banque. Il ne s'agit non seulement de développement agricole mais plutôt de développement du secteur agricole et rural, englobant ainsi les activités agricoles et non agricoles en milieu rural.

1.1.2 Il en découle, que le crédit agricole, qui était aussi censé contribuer à l'accroissement des revenus des bénéficiaires et incidemment à l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, à travers des actions d'accroissement de la production agricole, doit être revu et élargi à tout le secteur rural pour devenir du crédit rural, afin de toucher réellement tous les acteurs et toute la gamme des activités économiques essentielles du milieu rural. Parallèlement, avec la mise en place de la politique de prêt relatif au FAD VI en 1991, puis au FAD VII en 1996, la Banque a financé des projets et programmes visant directement la réduction de la pauvreté. Ces projets comportent dans leur majorité un volet micro-crédit, dont une part considérable est destinée aux populations rurales, notamment les femmes.

1.1.3 La Banque a déjà entamé l'élaboration d'une politique en matière de finance rurale. Le processus n'étant pas encore achevé, il conviendra alors d'extraire, dans les prêts financés, les opérations en rapport avec la préoccupation clairement exprimée dans la nouvelle vision de la Banque. Les opérations à considérer comme activités de finance rurale seront donc : i) les lignes ou fonds de crédit des projets de développement rural, ii) les composantes « crédit » prévues dans les projets de réduction de la pauvreté, iii) les projets de promotion de la femme comportant un volet crédit destiné au milieu rural et péri urbain et, iv) éventuellement les programmes de microfinance soutenus par AMINA et intervenant en milieu rural et péri urbain. Ces différents types de fonds de crédit sont gérés soit par des banques agricoles, soit par des CEP ou dans certains cas par des institutions de microfinance.

1.1.4 Dans la présente revue le champ d'investigation relatif à l'expérience de la Banque sera axé sur les opérations pour lesquelles des prêts ont été approuvés pour servir entièrement ou partiellement de lignes de crédit touchant les opérateurs du milieu rural, notamment les pauvres et les femmes. Ces opérations seront étudiées à partir d'un échantillon de projets, proposé dans les termes de référence de la mission et seront examinés par rapport aux directives de politique agricole de la Banque adoptées en 1990. Ce document de politique agricole de 1990, qui avait constaté les nombreuses faiblesses de la gestion des fonds de crédit par des CEP, avait en conséquence recommandé de les confier autant que possible à des institutions financières « spécialisées » dans ce domaine plutôt qu'à des CEP. Aussi la revue portera - t - elle principalement sur l'analyse globale de l'efficacité de ce système, recommandé et prédominant durant les 10 dernières années, sur ses effets en termes d'accroissement durable des revenus des populations rurales, notamment les pauvres, mais également en termes de viabilité institutionnelle, technique et financière des intermédiaires financiers qui gèrent les lignes de crédit.

1.1.5 La préoccupation de lutte contre la pauvreté est également consacrée dans la même période par les directives de politique du FAD VI en 1991 et devrait également être prise en compte dans les projets agricoles. De même la dimension genre qui a fait l'objet de directives de politique en novembre 1990 devrait également être intégrée dans les projets agricoles, indépendamment des projets spécifiques dans ce domaine, financés par la Banque. Les analyses seront donc complétées par l'étude des expériences gérées durant ladite période, par des institutions de microfinance ou encore par des CEP, que ce soit dans des projets de développement rural, des projets pauvreté et/ou de promotion de la femme. Les leçons qui en seront tirées permettront une meilleure approche du crédit rural, en conformité avec les nouvelles orientations de la Banque et les meilleures pratiques en matière de finance rurale.

## 1.2 Données disponibles et échantillonnage

1.2.1 Les projets sélectionnés pour la revue répondent à deux générations distinctes ; d'une part les projets achevés et ayant fait l'objet d'un rapport d'achèvement de projet (RAP) et/ou d'un rapport d'évaluation des performances de projet (REPP) et, d'autre part les projets en cours d'exécution. Pour les projets achevés l'analyse visera à en apprécier la pertinence des objectifs, l'efficacité de la mise en œuvre et l'impact sur le développement économique et social des pays membres régionaux (PMR). L'étude des projets en cours se fera, conformément aux termes de référence de la mission, «en termes de conformité et d'adéquation par rapport aux politiques et directives de la Banque, il s'agira donc d'évaluer la qualité à l'entrée du portefeuille et le degré de pertinence de ces opérations au regard de la politique et la stratégie de la Banque en la matière ». (Voir en annexe échantillon proposé dans les termes de référence et autres projets examinés).

### *Les projets achevés de l'échantillon*

1.2.2 Ils concernent onze (11) projets dans sept (7) pays : Tunisie, Maroc, Mali, Ghana, Nigeria, Ouganda, Lesotho. Dans six (6) de ces pays, il s'agit de lignes de crédit agricole. Pour l'Ouganda, le projet choisi est le premier projet de réduction de la pauvreté financé par la Banque en 1993 ; il comprenait une composante de crédit destinée à favoriser l'accès au crédit pour les populations démunies, en milieu rural plus particulièrement et aux femmes pour au moins 60% des bénéficiaires de micro-projets. Il prévoyait également, pour sa mise en œuvre, le recours à des organismes intermédiaires en microfinance.

1.2.3 Dans cinq (5) des pays sélectionnés l'évaluation porte sur plusieurs lignes de crédit successives dont deux (2) au moins sont considérées dans l'échantillon. La période couverte par l'échantillon va de 1983 pour le projet le plus ancien<sup>2</sup>, à 1998 pour la 3ème ligne de crédit à la Banque Nationale Agricole de Tunisie. Au total, cinq (5) lignes de crédit agricole parmi les projets sélectionnés ont été approuvées entre 1983 et 1986 et cinq (5) autres, entre 1992 et 1998 soit au total dix (10) prêts concernant des lignes de crédit à l'agriculture dans six (6) PMR. Les montants accordés par projet de développement agricole varient de 4 à 5 millions d'UC pour les 2 lignes de crédit du Lesotho et du Mali, 13 à 23 millions d'UC pour ceux du Ghana, entre 30 et 60 millions d'UC pour les projets du Maroc et de la Tunisie, 73 millions et 99 millions pour le Nigeria.

---

<sup>2</sup> Notamment la 2ème ligne de crédit à la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Maroc.

1.2.4 Il convient de noter que la moitié des projets achevés de l'échantillon ont été approuvés l'adoption du document de politique agricole de 1990. Les orientations et directives ayant soutenu ces projets seront donc quelque peu différents de celles des cinq (5) autres opérations financées après 1990. En outre le Maroc, la Tunisie et le Nigeria, sont des pays du guichet BAD sur lequel leurs lignes de crédit ont été financées, pour les montants moyens plus élevés et avec des objectifs plus productivistes que socio-économiques, sans pour autant exclure les dimensions réduction de la pauvreté et genre à travers respectivement la prise en compte des petits fermiers et des femmes dans les projets agricoles. Les politiques nationales dans lesquelles s'insèrent ces projets ainsi que, les DSP de la Banque pour ces pays diffèrent aussi entre les 6 lignes de crédit des trois (3) pays BAD concernés (Maroc, Tunisie et Nigeria) et ceux des 5 autres lignes de crédit répartis entre Ghana, Ouganda, Lesotho et 1 prêt FSN pour le Mali. Mais le point commun entre ces différents projets de pays BAD ou FAD est que les institutions financières en charge du fonds de crédit devraient assurer leur viabilité institutionnelle et financière, en touchant une clientèle rurale en majorité, parmi laquelle des pauvres et des femmes.

1.2.5 Au vu de ce qui précède, l'échantillon choisi est ainsi considéré comme représentatif, car il prend en compte : i) l'ensemble des politiques de prêt qui se sont succédées au sein de la Banque depuis 1983 ; ii) des types de projets différents en matière de crédit aux populations, de développement rural, de lutte contre la pauvreté et de promotion de la femme ; iii).des prêts des différents guichets du Groupe de la Banque, BAD, FAD et FSN ; iv) des prêts de montants différents, allant de 4 millions à 100 millions d'UC pour les projets achevés et 0,5 million d'UC pour le plus petit des projets en cours, v) ainsi que toutes les régions couvertes par les Départements par pays de la Banque.

#### *Les projets en cours d'exécution dans l'échantillon*

1.2.6 L'échantillon comprend également des projets en cours d'exécution ou achevés récemment dont le rapport d'achèvement (RAP) est en cours d'élaboration. Fondés sur une ligne de crédit ou incluant une importante composante crédit, ces projets, au nombre de neuf (9), concernent huit (8) pays (Cameroun, Gambie, Ghana, Mali, Mauritanie, Sénégal, Tchad, Mozambique). Ils sont, pour l'essentiel, des projets de réduction de la pauvreté, avec un accent particulier sur la femme (5 projets) ou des projets de promotion de la femme et d'entrepreneuriat féminin en milieu rural (3 projets). Dans ce groupe, figure aussi un (1) projet de développement agricole réservant une part importante aux institutions de microfinance comme opérateurs pour la mise en œuvre de la ligne de crédit agricole (Sénégal). Pour ces projets, il y a deux générations et types de projets : d'une part ceux de la génération 1990-1992, qui sont tous des projets de promotion féminine (Gambie, 1990 ; Sénégal, 1991 ; Mozambique, 1992) et, d'autre part les projets de réduction de la pauvreté qui ont démarré en 1997 sous le FAD-VII, à l'exception de celui du Mali qui a débuté en 1995.

1.2.7 Pour les projets en cours, le choix de l'échantillon traduit ainsi l'évolution des politiques de la Banque en faveur de la lutte contre la pauvreté et la promotion du genre ; devant la difficulté pour les projets agricoles de prendre en charge de tels aspects, des projets spécifiques ont été financés pour rendre opérationnelles les directives édictées. Cependant de tels projets intervenus surtout après le FAD VII sont également des projets de finance rurale en ce sens qu'elles comportent toute une composante essentielle de crédit rural (généralement des fonds de crédit gérés en dehors des banques agricoles) et également des composantes de renforcement des capacités au profit d'institutions de microfinance qui opèrent parfois comme intermédiaires

1.2.8 dans la mise en œuvre desdits projets. Ces projets récents constituent donc un indicateur dans l'évolution des opérations de finance rurale de la Banque.

### *Elargissement de l'échantillon*

1.2.9 A la suite des recommandations du Groupe de travail interdépartemental l'échantillon a été élargi à des projets recensés par AMINA en janvier 2002, en collaboration avec les départements de la Banque et dans lesquels des opérateurs en microfinance sont déjà opérationnels ou sont prévus pour la mise en œuvre du volet crédit. Malheureusement, ce sont des projets en cours dans la majorité des cas, ne disposant alors pas de RAP, en outre les activités de microfinance n'ont démarré que dans 16 cas sur les 79 recensés (soit 20% du total), de plus les informations sont assez incomplètes et concernent surtout les années 1999-2000. Il n'y a donc pas suffisamment d'éléments pour faire un bilan exhaustif dans ce domaine, mais les résultats du suivi de ces projets permettent d'en apprécier la qualité à l'entrée et les tendances actuelles.

1.2.10 Toujours est-il que le recensement effectué par la Banque englobe tous les projets de réduction de la pauvreté, de développement rural, de promotion de la femme, etc. comportant un volet micro-crédit. Sur la base de ce principe, repris dans le document de stratégie du FAD en matière de microfinance dans les PMR, notre approche méthodologique va distinguer deux catégories d'opérations dans l'expérience de finance rurale de la Banque : d'une part les lignes de crédit gérées sous la responsabilité des banques agricoles ou des banques de développement (avec la collaboration ou non d'opérateurs relais en microfinance) et d'autre part le micro-crédit géré directement par les CEP et/ou des institutions de microfinance. L'expérience africaine des bailleurs de fonds a été élargie aux opérations de la Banque mondiale et du FIDA.

## **1.3 Choix méthodologiques**

1.3.1 La revue de l'expérience de la Banque en matière de finance rurale à été menée à partir de la sélection des projets ayant vocation ou effets directs escomptés l'intermédiation financière en milieu rural. Elle a considéré également les projets dont la mise en œuvre intégrait des intermédiaires en finance rurale, en leur assurant ou non des appuis pour une meilleure efficacité de leur intervention. Car le concept de finance rurale n'avait pas été formellement pris en compte dans les politiques, directives et stratégies de la Banque au moment de la conception et du financement des projets. Il est donc apparu nécessaire de repérer, a posteriori, ceux qui répondaient ou devaient répondre, ne serait ce que de manière implicite, à la problématique de l'intermédiation financière en milieu rural, soit dans leurs objectifs, soit dans leur exécution.

1.3.2 La revue a été ensuite effectuée à partir de la documentation sur les projets sélectionnés dans l'échantillon, les DSP des pays concernés et sur les rapports de revue de portefeuille. Des rencontres et discussions avec les experts de la Banque en charge des projets sélectionnés et les responsables des secteurs concernés ont permis de compléter les informations recueillies, notamment sur les résultats des projets et les facteurs qui les ont influencés de manière significative.

1.3.3 Les éléments contenus dans les RAP et les REPP ont été pris en compte et examinés dans un premier temps selon la méthodologie classique d'analyse des résultats de projets de la Banque (méthodes utilisées pour les RAP et les REPP). Les résultats mentionnés dans les

REPP surtout ont été repris tels quels, dans l'un des cas où le REPP n'est pas encore réalisé (Tunisie : 3<sup>ème</sup> ligne de crédit) nous avons pris en compte les données et conclusions contenues dans le rapport d'achèvement. A partir de ces éléments une première analyse synthétique de l'ensemble des résultats a été faite.

1.3.4 Dans une seconde étape de notre démarche, les résultats affichés dans les différents rapports ont été réexaminés sous l'angle des indicateurs propres à l'évaluation d'un système d'intermédiation financière rurale, à savoir l'efficacité du système pour toucher les populations rurales, de manière rentable et durable. Cela implique surtout la promotion d'intermédiaires techniquement et financièrement viables, dans un environnement favorable permettant la participation des bénéficiaires et un impact réel sur l'accroissement de leurs revenus, le développement de leurs capacités et le renforcement de leur autonomie. Même si de telles préoccupations n'étaient pas nécessairement à la base de la réflexion des concepteurs desdits projets, il convient cependant de les introduire pour corriger les projets en cours et surtout pour l'orientation des projets futurs de la Banque.

1.3.5 Pour ce faire, les critères classiques retenus dans les RAP et REPP ont été reconduits par la revue, mais avec des indicateurs différents, plus conformes à la problématique de la finance rurale. Par exemple l'efficacité du projet ne sera pas appréciée sur la base du nombre de crédits distribués en général, mais sur la part attribuée aux opérateurs du milieu rural, et les effets de cette distribution sur les capacités des bénéficiaires à mieux gérer leurs crédits, leurs micro-projets, sur leur participation à la gestion du crédit, sur leur propension à épargner et le montant réel de leur épargne volontaire, etc.

1.3.6 Ainsi les analyses déjà faites dans les RAP et REPP pourraient être appréciées à nouveau, à partir d'indicateurs généralement admis dans le domaine de la finance rurale. L'appréciation de la durabilité du système mis en place également, voire la viabilité des institutions financières ayant participé à la mise en œuvre du projet sera faite également sur la base d'autres indicateurs appartenant au même registre de la finance rurale, prenant en compte leur pérennité en tant qu'institutions de type privé, libérées progressivement des subventions et adoptant des règles de gestion conformes aux meilleures pratiques dans le domaine.

1.3.7 Malgré tout, le fait d'avoir effectué la revue sur la base de la documentation disponible et des discussions avec les experts de la Banque, sans avoir rencontré le personnel des projets, les autorités responsables dans les PMR et les représentants des bénéficiaires dans les pays concernés, constitue effectivement une faiblesse dans la démarche adoptée.

## **2 Politique de la Banque en matière de finance rurale**

### **2.1 Les lignes de crédit**

2.1.1 Le Groupe de la Banque a pour mission de participer au développement économique et social de ses Pays membres régionaux (PMR). Dans l'accomplissement de cette mission la Banque a toujours considéré les lignes de crédit (LDC) comme vecteurs de développement rural. Les lignes de crédit allouées aux banques de développement agricole ont alors représenté une composante courante dans les projets de développement agricole et rural de la Banque.

2.1.2 Dans les années 80, durant lesquelles l'approche de développement rural intégré était dominante, le crédit apparaissait toujours, parmi de nombreuses autres composantes des projets de développement rural, à côté des volets tels que : infrastructures, vulgarisation, production, approvisionnement, commercialisation, santé, formation, etc. Le volet crédit était donc présent,

mais noyé dans une multitude d'activités et surtout gérées souvent directement par la même cellule d'exécution de projet (CEP) qui n'en a ni la qualification, ni l'expertise nécessaire, sous la tutelle d'un ministère technique. Ce crédit était surtout destiné à soutenir les activités d'achats d'intrants agricoles, d'équipements agricoles et de commercialisation des produits visés par le projet. Cette formule d'exécution des projets perdure encore.

2.1.3 La présence des lignes de crédit agricole dans les projets de la Banque a été ensuite renforcée avec l'introduction de la politique relative au secteur agricole approuvée en 1990. La gestion du crédit sera de plus en plus confiée à des structures « spécialisées » en dehors des CEP, à savoir des banques de développement agricole ou des caisses de crédit agricole, théoriquement plus professionnelles, mais souvent créées pour la circonstance, sans garantie particulière quant à leur viabilité à moyen terme. Les lignes de crédit seront considérées comme un instrument permettant de mettre à la disposition des PMR les devises nécessaires à l'importation d'intrants agricoles pour une grande part et, dans une moindre mesure de financer les besoins d'exploitation des entreprises agricoles et agro-industrielles. Elles ont également servi à promouvoir un type d'agriculture donné ou un type d'agriculteur bien ciblé ; l'objectif étant toujours l'accroissement de la productivité et/ou de la production agricole, par le biais d'actions sur l'offre de crédit, comme accompagnement ou soutien à d'autres composantes. Les Etats intervenaient ainsi directement sur le marché financier et au besoin avec des subventions sur les taux d'intérêt et/ou directement aux institutions de crédit, masquant ainsi leur inefficacité et leur insolvabilité.

2.1.4 D'autres lignes de crédit ont été financées également sur les prêts FAD en particulier depuis le FAD-VI (octobre 1991), dont les directives en matière de politique de prêts préconisaient la lutte contre la pauvreté. Une stratégie conforme à cette politique a été adoptée et devait s'exécuter par un meilleur ciblage des pauvres dans les secteurs prioritaires qui étaient l'agriculture, la santé et l'éducation. Mais la plupart des projets agricoles proposés dans ce contexte ont alors mentionné, ne serait-ce que par principe, des objectifs de lutte contre la pauvreté, notamment grâce au volet crédit, avec rarement de critères d'évaluation et des indicateurs objectifs permettant d'apprécier l'efficacité et l'efficience du projet dans ce domaine.

2.1.5 Par la suite, le FAD-VII est venu renforcer la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté qui devient alors quasiment un secteur à part comme l'agriculture, la santé et l'éducation, tout en demeurant une préoccupation centrale dans les autres secteurs. Dans les directives de FAD-VII, parmi lesquelles l'accès au crédit pour les pauvres est considéré comme un moyen privilégié de lutte contre la pauvreté, les lignes de crédit ont continué à occuper une place de choix dans la politique de la Banque, que ce soit dans les projets du secteur agricole ou dans les projets du secteur social. La tendance consistant à énoncer des objectifs de lutte contre la pauvreté sans critères d'évaluation ni indicateurs de performances s'est, elle aussi, renforcée et même élargie dans cette période, avec de nouveaux objectifs : la création d'emplois et la promotion des PME en milieu rural. Ainsi donc, les lignes de crédit, pour soutenir la finance rurale, ont toujours été une préoccupation prioritaire dans les activités de la Banque, même si une politique et une stratégie dans ce domaine n'avaient pas encore été formellement élaborées.

2.1.6 La nouvelle vision de la Banque part du constat que 40 à 45% des sept cent trente (730) millions d'habitants de l'Afrique vivent dans la pauvreté absolue, dont 30% d'entre eux environ dans l'extrême pauvreté, 70% de ces derniers sont des femmes. La réduction de la pauvreté devient alors le principal défi à relever. C'est ainsi qu'au niveau des pays, la Banque a décidé de se concentrer sur trois (3) secteurs que sont : i) l'agriculture et le développement rural, ii) le développement des ressources humaines et, iii) le développement du secteur privé. Dans deux (2) de ces secteurs de concentration, à savoir le développement rural et celui du

secteur privé, la problématique de la finance rurale occupe une place prioritaire.

2.1.7 S'agissant du premier secteur de concentration, la Banque part du fait que les économies africaines dépendent encore largement de l'agriculture et que les populations africaines vivent dans leur grande majorité en milieu rural et que la pauvreté est un phénomène essentiellement rural, pour mettre l'accent sur le développement rural et agricole. Et, dans ce cadre, la Banque a réaffirmé dans sa *nouvelle vision*, la volonté de promouvoir "l'intermédiation financière rurale en appuyant les systèmes de microfinance orientés vers l'assistance aux populations pauvres et aux groupes vulnérables de la société, de manière participative et ascendante".

2.1.8 Concernant le deuxième secteur de concentration que constitue le développement du secteur privé, la Banque réaffirme également son option "d'appuyer la mise en place et le développement de réseaux financiers privés plus efficaces, notamment en milieu rural (cadre institutionnel, infrastructures et services de micro-crédit et d'épargne privés)." Quant au troisième secteur de concentration, à savoir le développement des ressources humaines, une place de choix est accordée au renforcement des capacités des associations de base et professionnelles de manière générale, parmi celles-ci s'insèrent également les associations qui s'occupent de la finance rurale.

### ***Politique de développement du secteur agricole et rural (2000)***

2.1.9 Dans le document de la nouvelle politique il est affirmé que la Banque va centrer ses «programmes d'assistance prioritaire» sur des domaines précis incluant le « développement et la capitalisation de réseaux financiers plus efficaces du secteur privé, ayant les moyens de mobiliser l'épargne intérieure et de faciliter la rétrocession directe de prêts aux communautés et groupes ruraux à des conditions viables ; l'intermédiation financière rurale s'en trouvera améliorée, et l'amélioration de l'investissement dans l'agriculture va induire une croissance durable des économies rurales ».

2.1.10 La nouvelle option se traduit par des stratégies novatrices tendant à : i) élargir le champ de crédit agricole au crédit rural, ii) introduire toute une gamme de produits, services et instruments financiers, entre autres : fonds de crédit, de garantie, de caution mutuelle, de capital-risque, nouveaux produits d'épargne, etc., iii) créer des passerelles entre le secteur bancaire classique et le secteur associatif de la microfinance rurale iv) et, surtout, appuyer la mise en place d'institutions financières viables en milieu rural, voire même péri-urbain. Dès lors, les lignes de crédit agricole précédemment affectées aux banques de développement agricole seront orientées vers tout le secteur bancaire classique, notamment les banques privées et, surtout vers celles qui sont en mesure d'opérer une jonction avec les institutions de microfinance.

## **2.2 La microfinance dans la politique de la Banque**

2.2.1 Le Groupe de la Banque a introduit dans sa politique d'intervention la problématique de l'accès des pauvres au crédit depuis les années 90, cette préoccupation s'inscrivait d'une part dans les politiques liées à la dimension sociale de l'ajustement structurel et, d'autre part, à la réduction de la pauvreté et, enfin, à la politique d'intégration de la femme dans le processus de développement (IFD). Les projets conçus au titre de ces politiques prévoyaient des fonds de développement social ou des volets micro-crédit conséquents.

2.2.2 La politique de la Banque en matière d'I.F.D approuvée en 1990 a donné naissance à plusieurs projets ayant pour objectif principal l'accès des femmes au crédit. Bien que le mode

opérateur pour le volet micro-crédit n'ait pas été uniforme, il s'agissait de recourir à des organisations intermédiaires ou de créer le plus souvent des unités de gestion du crédit dans les cellules d'exécution des projets (CEP), pour distribuer du crédit à des groupes d'emprunteurs ou à des emprunteurs individuels. Toujours est-il que ces activités entrent plus dans la microfinance que dans la finance classique et étaient exécutées comme telles. Des projets de ce type ont été approuvés pour la Gambie dès 1990, le Sénégal en 1991, le Mozambique en 1992 et plus tard le Mali en 1995<sup>3</sup>. Le Ghana et le Malawi ont aussi bénéficié, parmi d'autres, de projets similaires.

2.2.3 Cependant, au niveau des politiques de la Banque, c'est avec le programme FAD VII (1996-1998) que la microfinance va commencer à être formalisée au sein de la Banque<sup>4</sup>. Ainsi, la décision de mettre en œuvre un programme pilote de microfinance a été prise en mai 1996, ce qui aboutira à l'approbation du programme AMINA en 1997 et son démarrage en 1998. Dans les directives du FAD VII le programme AMINA avait principale finalité de contribuer à la réalisation de la stratégie en matière de lutte contre la pauvreté, notamment celle des femmes, à travers les objectifs que sont : i) le renforcement des capacités des IMF, ii) le dialogue sur les politiques, iii) la coordination de l'action des bailleurs, iv) la collecte et la diffusion d'informations, v) l'intégration des meilleures pratiques de microfinance dans les opérations de la Banque.

2.2.4 Au total, les repères et orientations indiqués permettent quand même d'apprécier les résultats des projets disposant d'un volet micro-crédit, à la lumière des meilleures pratiques dans ce domaine. Car, avant AMINA et en l'absence de référence au sein de la Banque en matière de conception de projets dans ce domaine, les composantes micro-crédit proposées dans les projets ont été très variables dans leur substance et leur consistance, en fonction des différents concepteurs sollicités, leurs critères d'évaluation ainsi que les indicateurs de suivi des performances également. De même, les procédures d'exécution et de gestion n'étaient pas bien définies. Ceci rend leur évaluation assez difficile, car les éléments d'appréciation présentement utilisés dans les RAP et REPP et servant à la notation des performances des projets, sont assez différents de ceux généralement admis dans la microfinance (comme CAMEL par exemple ou d'autres indicateurs d'évaluation reconnus).

## 2.3 Place et évolution de la finance rurale dans le portefeuille de la Banque

### *a) Les lignes de crédit gérées par les banques agricoles*

2.3.1 « Les lignes de crédit octroyées aux banques de développement représentaient 1.722 millions de dollars, soit 23,5% du portefeuille agricole de la Banque. Les pays BAD ont été les premiers bénéficiaires de ces lignes de crédit, avec 88% du total. Le risque de change et la cessation des activités des banques de développement de la plupart des pays FAD ont provoqué une contraction sensible de la demande de lignes de crédit au titre desquelles les banques de développement ont rarement bénéficié d'un renforcement institutionnel de la part de la Banque..

2.3.2 « En Afrique du Nord, les lignes de crédit ont remporté un relatif succès mais limité lorsqu'il est possible de considérer la capacité des institutions financières à suivre les exploitations et à diversifier les produits financiers en faveur des clients pauvres. L'expérience

---

<sup>3</sup> Ces quatre projets font d'ailleurs partie de l'échantillon de la revue, mais dans les projets en cours puisque leur achèvement a été différé de quelques années dans la plupart des cas.

<sup>4</sup> Car c'est à ce moment là que, en plus de la consolidation des options en faveur du microcrédit, il est apparu indispensable d'améliorer l'efficacité des programmes de microcrédit.

a été moins heureuse dans les autres régions d'Afrique, pour les raisons suivantes : l'approche descendante, l'incapacité de mobiliser l'épargne et de mettre en place des mécanismes de partage des risques, la faiblesse des capacités institutionnelles, l'asymétrie de l'information, l'absence sur le terrain, les coûts élevés des opérations et des bonifications d'intérêts. Les programmes classiques de crédit des années 80 se sont aussi focalisés sur la production agricole, au détriment du crédit à l'économie rurale globale et périurbaine. Cette approche a accru le degré de risque du portefeuille de prêt et incité les emprunteurs à détourner les crédits à d'autres fins. Les procédures peu rigoureuses de recouvrement du crédit et les interventions de l'Etat pour annuler les dettes ont fini par convaincre les emprunteurs que le crédit est beaucoup plus un droit gratuit qu'une créance qui doit être remboursée...

2.3.3 «Avec la disparition des banques de développement dans la plupart des PMR, la Banque a dû s'en remettre aux banques commerciales privées et à d'autres structures pour combler le vide de l'intermédiation financière concernant les activités de prêts au monde rural. Néanmoins, cette stratégie s'est heurtée à la réticence généralisée de ces banques privées à accorder aux petits exploitants des crédits au coût élevé. La Banque a intégré avec plus de succès dans des programmes de financement rural, les mutuelles locales de crédit, leurs organisations faîtières nationales et régionales ainsi que les ONG.»<sup>5</sup>

#### ***b) Les opérations de microfinance***

2.3.4 Depuis le début des années 1990, la Banque accorde une place importante à la lutte contre la pauvreté et la promotion de la femme, surtout en milieu rural. De ce fait, une des priorités de la Banque était de promouvoir la finance rurale en vue de permettre aux populations démunies, en particulier les femmes, d'avoir accès à des systèmes financiers de proximité à moindre coût. Pour ce faire des projets spécifiques ciblant les petits fermiers, les zones déshéritées, les pauvres, les femmes, ont été approuvés, mais leur mode opératoire a été dominée durant les premières années par des CEP qui gèrent seuls les crédits ou par un système dit de « crédit supervisé » par lequel une banque appuie la CEP sans prendre la responsabilité du suivi ou du recouvrement des crédits et aussi sans en supporter les coûts et le risque. Ces composantes crédit visaient entre autres l'amélioration des conditions de vie des ménages ruraux en facilitant leur accès au crédit, sans préoccupation particulière sur la pérennité des opérateurs ainsi responsabilisés.

2.3.5 En revanche, la microfinance a débuté timidement avec le FAD-VI (1991) dans les projets de réduction de la pauvreté (avec par exemple un projet comme celui de l'Ouganda dès 1993), avec la préoccupation d'offrir des services financiers et de renforcement des capacités des intermédiaires financiers ruraux (institutions de microfinance et éventuellement en collaboration avec les banques de développement ou banques agricoles qui peuvent et acceptent de travailler avec les pauvres), en vue de la pérennisation du système. C'est plus particulièrement à partir de du FAD-VII (1996) que les projets de réduction de la pauvreté se sont multipliés et ont accordé une place de choix aux opérateurs en microfinance. Mais à ce jour très peu de ces projets ont démarré leur composante micro-crédit.

2.3.6 D'après les statistiques de la Banque, les prêts approuvés dans la période 1996-2000, pour les projets dans le domaine de la « microfinance et la lutte contre la pauvreté » s'élèvent à 196 millions d'UC. Leur importance dans le portefeuille de la Banque peut être saisie de

---

<sup>5</sup> Extraits de : Document de "Politique du Groupe de la Banque en matière de développement du secteur agricole et rural", OCOD, Janvier 2000.

manière plus nette à travers les informations données par la revue à mi-parcours du programme AMINA, reprises et actualisées par les services de la Banque<sup>6</sup>. Ces documents font état d'une cinquantaine de projets en cours contenant des activités de microfinance, dans 21 PMR, pour un budget global « de 818 millions de dollars EU », dont « 123 millions de dollars EU sont alloués à des projets de crédit et 65 millions à la création et la consolidation d'institutions de microfinance et autres organisations de la société civile opérant dans le secteur du micro-crédit ».

2.3.7 La revue à mi-parcours du programme AMINA, menée sur ses 18 premiers mois de fonctionnement a considéré les résultats plutôt insuffisants, à cause surtout d'une mauvaise qualité à l'entrée « aggravée » par une mauvaise exécution (cf Revue à mi-parcours du programme AMINA, résumé analytique, chap. C. Conclusions). La revue a également fait des recommandations allant dans le sens de : i) renforcement des IMF et banques qui prêtent aux pauvres en particulier et parmi eux les femmes en priorité ; ii) promouvoir des solutions reproductibles pour satisfaire les besoins de services financiers aux pauvres, en priorité dans les zones rurales reculées ; iii) renforcer l'appui technique aux départements opérationnels de la Banque dans le domaine de la microfinance. Ces recommandations ont servi à l'élaboration et l'adoption par la Banque du document de « Stratégie et assistance du FAD en matière de microfinancement » en janvier 2002.

### **3 Performances des opérations de finance rurale de la Banque**

#### **3.1 Rappel de la démarche d'évaluation des performances**

3.1.1 La démarche d'analyse des performances des projets proposée par la Banque, à travers la grille des critères d'évaluation, prend en compte tous les aspects généralement retenus comme indicateurs dans les opérations de crédit rural. Il s'agit, en effet, pour la Banque : i) d'analyser la pertinence des objectifs retenus, ii) d'apprécier l'efficacité du projet du point de vue de sa capacité à atteindre les objectifs fixés à travers les résultats obtenus, iii) d'analyser son impact sur le développement institutionnel et enfin, iv) d'examiner la durabilité ou la pérennité des actions entreprises.

3.1.2 Ce rappel permet d'introduire le processus d'évaluation des performances que la présente revue a adopté et qui été largement développé en matière de finance rurale, depuis plusieurs années, notamment par l'USAID (voir Lierberson, 1985)<sup>7</sup>, à savoir : i) l'accès des petits producteurs et des femmes au crédit ; ii) la viabilité financière et le développement durable des institutions qui ont bénéficié de l'appui. Les indicateurs retenus dans cette étude pour apprécier le 1<sup>er</sup> critère relatif aux bénéficiaires sont : a) la part de prêts qui leur a été accordée ; b) l'utilisation qui a été faite du crédit reçu par les bénéficiaires ; c) l'impact des investissements réalisés, sur le niveau de production agricole, sur le revenu de ces producteurs et plus globalement, l'effet d'entraînement sur l'emploi rural. Quant aux indicateurs retenus pour apprécier le 2<sup>ème</sup> critère concernant les institutions financières, ils sont également au nombre de trois (3) : a) le taux de recouvrement des prêts et des coûts de transaction ; b) la capacité d'offrir des services financiers appropriés à un nombre toujours croissant de clients ;

---

<sup>6</sup> Cf. Document de « Stratégie et assistance du FAD en matière de microfinance aux pays membres régionaux », FAD, juillet 2001, plus Add.3 et 4 de décembre 2001 et janvier. 2002.

<sup>7</sup> Lierberson J., Kotellos K.A. et G.G. Miller. A Synthesis of AID Experience : Small-Farmer Credit, 1973-1985. Washington, D.C.: USAID, 1985.

c) la capacité de mobiliser l'épargne rurale pour réduire la dépendance vis-à-vis des subventions.

3.1.3 Cette démarche a été reprise et enrichie par Développement International Desjardins, pour tenir compte des aspects de politiques macroéconomiques, sectorielles agricoles et financières des banques agricoles (voir Calkins P. et alii, Université Laval 1999)<sup>8</sup>. En résumé la démarche d'évaluation des performances que nous aurons constamment à l'esprit, en suivant tout de même la grille proposée par la Banque, permet une analyse sur trois niveaux principalement, pour prendre en compte tous les paramètres et indicateurs de la démarche de la Banque : i) le premier niveau sera l'évaluation des performances par rapport aux objectifs nationaux de développement, ii) le deuxième sera relatif aux objectifs de viabilité des institutions financières et, iii) le troisième niveau sera une réflexion sur les effets des projets sur les populations visées, en l'occurrence les populations rurales pauvres et notamment les femmes. Cette démarche d'analyse est tout à fait adaptée à l'appréciation de la politique de la Banque en matière de développement rural qui vise des objectifs macroéconomiques et sectoriels, tout en ciblant des catégories précises de populations et, en escomptant la durabilité des opérations financées.

3.1.4 Ainsi, les principaux critères de performance liés au premier niveau d'analyse (c'est à dire par rapport à la réalisation des objectifs nationaux de développement) sont les suivants :

- distribution de revenus aux populations pauvres des zones rurales ;
- accroissement de la production agricole ;
- augmentation du degré de sécurité alimentaire ;
- amélioration du niveau d'autosuffisance alimentaire ;
- développement durable de l'agriculture, de la pêche, de la foresterie ;
- utilisation de nouvelles technologies qui réduisent le risque agricole ou qui ont un impact positif sur les groupes ciblés ( petits agriculteurs, pêcheurs ou autres cibles) »

A cela, on peut ajouter le critère d'amélioration du système d'intermédiation rurale.

3.1.5 Quant aux critères de performance qui serviront de guide pour évaluer les objectifs de viabilité des institutions financières (2<sup>ème</sup> niveau d'analyse), ils viseront à savoir si les institutions qui gèrent les LDC sont arrivées à : «

- être indépendantes vis à vis des fonds extérieurs ;
- couvrir leurs coûts d'administration et de transaction ;
- fournir des services financiers jugés nécessaires au développement des exploitations rurales ;
- servir un nombre toujours croissant de clients ;
- servir (offrir) une gamme toujours variée de services financiers à leurs clients ;
- chercher activement des moyens pour améliorer leurs opérations en réduisant leurs frais en même temps que les commissions et les intérêts qu'elles perçoivent.

---

<sup>8</sup> Calkins P., Larivière S., Martin F. et Nteziyaremye : Facteurs de succès et d'échec du crédit agricole dans les pays économiquement moins développés », Série recherche n° 0669, Août 1999, Université Laval, Publication DID

Ces opérations doivent s'étendre sur une longue période de façon à acquérir la confiance de sa clientèle »<sup>9</sup> En effet, parallèlement aux objectifs de politiques macroéconomiques et sectorielles, les lignes de crédit agricole doivent aussi viser la viabilité de (s) l'institution (s) financière (s).

3.1.6 La grille d'évaluation proposée par la Banque prend en compte de tels éléments, mais les projets financés par la Banque doivent en plus être ciblés en particulier sur les populations rurales pauvres et parmi celles-ci les femmes en priorité, ceci conformément aux FAD-VI et VII et à la politique d'IFD. Des critères de *performances vis à vis des bénéficiaires* ciblés sont ainsi introduits dans l'analyse, ces critères peuvent être classés comme suit : «

- accès plus facile au crédit à de meilleures conditions ;
- accès à des technologies agricoles ou d'amélioration de leur productivité en général ;
- accès à des intrants ;
- augmentation du revenu des bénéficiaires ;
- meilleure participation et renforcement des capacités techniques et de gestion des bénéficiaires. »<sup>10</sup>

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

#### a) Pertinence

##### i) *Conformité avec les stratégies générales de développement du pays*

3.2.1 Les lignes de crédit financées dans le domaine agricole, dans les projets de réduction de la pauvreté ou de promotion de la femme, répondaient à la stratégie des pays concernés. Dans le domaine agricole, il s'agit pour l'essentiel de projets d'accroissement de la production agricole voire halieutique, d'autosuffisance alimentaire, d'amélioration de la sécurité alimentaire, et partant l'amélioration de la balance commerciale, l'accroissement des revenus des bénéficiaires, la contribution de l'agriculture à la croissance du PIB. Tout cela devait entraîner l'amélioration générale des conditions de vie des populations rurales et surtout la réduction de la pauvreté ; pour certains pays la création d'emplois s'ajoutait aux objectifs ainsi décrits. Les projets spécifiques de réduction de la pauvreté et de promotion de la femme étaient plutôt centrés sur l'accroissement des revenus et l'amélioration de l'accès aux services socio-économiques de base.

3.2.2 Sous l'angle des intentions exprimées les objectifs poursuivis dans les projets de LDC aux banques, ainsi que dans les projets comprenant des activités de micro crédit sont conformes aux stratégies de développement des pays concernés en matière de développement rural intégré, de promotion de la femme et/ou de réduction de la pauvreté.

---

<sup>9</sup>Calkins P et alii, op. cit.

<sup>10</sup> Calkins P et alii, op. cit.

ii) *Conformité avec la stratégie d'aide de la Banque*

3.2.3 Sur le plan agricole, les objectifs poursuivis par les LDC aux banques agricoles sont partiellement conformes à la stratégie d'aide de la Banque. Car, cette dernière incluait également la réduction de la pauvreté et l'intégration de la femme dans le processus de développement, aspects qui ne sont pas reflétés dans les objectifs des projets, sauf pour le Nigeria en ce qui concerne la réduction de la pauvreté. Dans le cas du Nigeria, l'objectif est énoncé mais n'est pas pris en compte dans les critères et indicateurs d'évaluation

3.2.4 En revanche, les projets dans lesquels les activités de crédit étaient destinées à des bénéficiaires bien identifiés et confiées à des opérateurs de micro-crédit semblent plus conformes avec les directives de la Banque. Aussi bien les projets de promotion de la femme, de réduction de la pauvreté que de développement rural dans les zones déshéritées ont tenté des systèmes de crédit de proximité, même si ces derniers ne correspondaient pas toujours aux meilleures pratiques dans ce domaine.

iii) *Politique macroéconomique*

3.2.5 En principe les projets de crédit agricole confiés aux banques, comme du reste ceux de réduction de la pauvreté ou de promotion de la femme, doivent s'intégrer dans une politique macroéconomique bien définie pour chaque PMR. Ils doivent à la fois contribuer à la réussite de cette politique et également bénéficier des mesures d'accompagnement et de soutien prévues par cette dernière pour garantir leur propre réussite. Au titre des politiques macroéconomiques concernant directement le crédit rural, on peut citer les mesures fiscales, monétaires et les mesures concernant les taux de change. Celles-ci peuvent avoir des conséquences sur l'offre de crédit, sur la demande globale de crédit, sur la demande par catégories de revenus des bénéficiaires, sur la rentabilité des activités rurales qui permettent de rembourser le crédit, etc... Tous ces éléments de politique peuvent avoir des effets d'attraction ou d'éviction sur les petits producteurs et les pauvres et, également des répercussions mesurables sur leurs revenus et, sur leur niveau de vie.

3.2.6 De tels aspects ne sont pas perceptibles dans les préoccupations macroéconomiques développées à travers les rapports d'évaluation. Ainsi, on invoque au plan macroéconomique un objectif très englobant, de croissance économique durable, voire de développement économique et social global ; objectifs qui peuvent s'appliquer à quasiment tous les projets productifs. Or, il serait plus judicieux de rapporter un projet spécifique de crédit rural à des aspects macroéconomiques plus circonscrits et qui y sont plus directement liés, notamment, à titre d'exemple, les effets sur l'offre et la demande de crédit, le développement de l'épargne rurale en particulier et sa mobilisation, etc..

iv) *Politiques sectorielles*

3.2.7 Les objectifs des projets de crédit agricole restent tout à fait pertinents à ce niveau par rapport à la politique sectorielle agricole. De même, les projets comportant des volets micro-crédit se sont focalisés sur d'autres aspects sectoriels que le crédit devait juste soutenir ou accompagner. Or, le crédit rural doit aussi répondre à une autre politique sectorielle : la politique financière des pays. Or, celle-ci est constamment passée sous silence, aucun des projets n'y faisant référence dans ses objectifs. Les politiques financières qui sont généralement visées dans ce domaine portent essentiellement sur l'organisation des marchés financiers ruraux incluant une réflexion et des actions sur l'offre et la demande de crédit, les agents impliqués, les taux d'intérêt et mesures réglementaires d'arbitrage, d'exercice ou de facilitation de l'intermédiation financière en milieu rural et péri urbain.

3.2.8 Toutefois, certaines contraintes peuvent être invoquées à la décharge des concepteurs de projets : i) d'abord le crédit rural était perçu comme un instrument de la politique agricole

ou comme instrument au service de la politique sociale des PMR, ii) les PMR n'avaient pas, en général, une politique financière qui explicitait la place du crédit rural et de la finance rurale, de manière spécifique, iii) la Banque également n'avait pas de stratégie visant à donner au crédit rural un rôle explicite dans les politiques financières des PMR, dans les systèmes financiers nationaux en général et ruraux en particulier. La nouvelle vision de la Banque prend mieux en compte à présent la dimension de politique sectorielle financière dans les projets de crédit rural.

v) *Réforme de la politique gouvernementale*

3.2.9 Les projets de crédit rural n'ont pas fait état d'objectifs de facilitation ou d'initiation de réformes des politiques gouvernementales. Ils peuvent certes s'insérer dans un tel contexte, comme dans le cas du Nigeria où la politique gouvernementale d'interdiction des importations de grains et autres céréales pour encourager les productions locales a eu un effet immédiat sur la réussite du projet à l'occasion des différentes modifications de la politique gouvernementale. De telles mesures sont plutôt prises en compte juste comme une donnée du contexte, dans les évaluations au niveau de la section relative à la politique sectorielle agricole ou dans les hypothèses et risques des projets.

3.2.10 Les réformes du secteur financier telles que la restructuration des banques en général, celles des banques de crédit agricole financées en partie sur les projets, de manière spécifique du cadre légal et réglementaire des institutions de microfinance, sont quelques fois mentionnées, sans que des objectifs particuliers ne soient poursuivis dans ce sens par les projets, ce qui, le cas échéant, aurait d'ailleurs nécessité une définition de critères d'évaluation de telles réformes, ainsi que des indicateurs de suivi et d'évaluation. Le souci qui guidait les concepteurs des projets était plus de se servir du cadre qui existait pour atteindre les objectifs de production agricole fixés ou d'octroi de micro-crédits aux populations ciblées, que d'agir sur d'éventuelles réformes dudit cadre, notamment dans ses aspects de politique financière, qui semblaient, sinon absents, du moins laissés à d'autres intervenants ou co-financiers. Il faut noter cependant que pour le cas de la Tunisie, les P.A.S. I, II et III ont conduit à des réformes profondes du secteur financier aboutissant à la création d'une banque de solidarité spécialement destinée aux clients pauvres et du milieu rural, avec des méthodes et procédures adaptées aux conditions de vie et de travail des bénéficiaires, même si cela ne correspond pas tout à fait aux meilleures pratiques en microfinance.

Ainsi, les projets ayant des composantes de micro-crédit n'ont pas eu pour ambition d'agir sur des réformes à initier ou en cours concernant les politiques gouvernementales en la matière (politique de microfinance, de réduction de la pauvreté, de promotion de la femme.

vi) *Réduction de la pauvreté*

3.2.11 La réduction de la pauvreté apparaît rarement comme objectif des projets de crédit agricole de l'échantillon, sauf pour celui de la 2<sup>ème</sup> ligne de crédit au Nigeria. Dans les lignes de crédit confiées aux banques le ciblage des petits agriculteurs ou les petits pêcheurs est parfois énoncé dans les projets étudiés, ainsi que la création d'emplois additionnels, ce qui y est considéré implicitement comme une option de réduction de la pauvreté. Mais cet énoncé aurait pu se traduire plus clairement dans les objectifs des projets, avec des critères de performances et des indicateurs d'évaluation, ce qui n'est pas le cas. L'absence d'explicitation d'un objectif de réduction de la pauvreté est générale dans les projets agricoles étudiés. Et, lorsque cela est apparu dans les objectifs sectoriels d'un projet comme celui du Nigeria<sup>11</sup>, cet objectif n'est pas

---

<sup>11</sup> Comme par exemple, « croissance économique durable et réduction de la pauvreté dans les zones rurales ».

traduit dans les IOV correspondants<sup>12</sup> et, on ne perçoit pas, dans les résultats attendus ou les activités du projet, un ciblage des bénéficiaires issus des pauvres du milieu rural.

3.2.12 En revanche les projets de développement rural confiés aux CEP ou impliquant des opérateurs en microfinance prennent mieux en compte les directives en matière de réduction de la pauvreté dans les zones déshéritées. De même les projets spécifiques de promotion de la femme et de réduction de la pauvreté alignent des objectifs pertinents dans leur domaine. Cependant le même problème relatif à la précision des indicateurs de performance et des critères d'évaluation qualitative demeure.

*Vii) Justice sociale et égalité des sexes*

3.2.13 La prise en compte de la dimension genre n'est pas reflétée dans les objectifs sectoriels et dans les objectifs spécifiques des projets de finance rurale confiés aux banques ou aux CEP, car les activités de production visées ne sont celles conduites directement par les femmes. Toutefois, dans le cas de la 3ème ligne de crédit du Ghana approuvée en 1993, une part du fonds de crédit, destinée aux femmes transformatrices des produits de la pêche, était prévue explicitement dans activités du projet. La Banque avait pourtant adopté une politique d'Intégration de la femme dans le processus de développement (IFD) dès 1990, mais la problématique de genre n'a pas été bien prise en compte dans les projets de finance rurale. Cette situation a été corrigée toutefois et de manière satisfaisante dans les projets spécifiques de réduction de la pauvreté et promotion de la femme.

*viii) Questions environnementales*

3.2.14 Les questions environnementales ont été également prises en compte, mais plus dans le sens d'un objectif d'impact non négatif ou neutre des projets sur leur environnement, que dans celui de produire des effets positifs à travers les activités agricoles et les activités de micro-crédit. La difficulté réelle de cet exercice réside dans le fait que le crédit en lui-même n'a pas d'impact direct sur l'environnement mais l'action qu'il finance et, qui peut également s'exercer sans recours au crédit, peut effectivement avoir un impact sur l'environnement. C'est donc l'activité elle-même qui doit être visée et le crédit peut juste servir de prétexte, voire donner un droit de regard et d'orientation sur les effets environnementaux de l'activité financée. Le cas du PRP en Ouganda est l'un des rares à associer le crédit à l'amélioration de l'environnement dans l'activité (dans une moindre mesure le Maroc.), à travers le financement d'activités productives ayant des effets positifs directs sur leur environnement.

*ix) Valorisation des ressources humaines*

3.2.15 La valorisation des ressources humaines devait aussi être une préoccupation des lignes et fonds de crédit conformément aux attentes et politiques des PMR et de la Banque. Une limite cependant peut être constatée : i) le renforcement des capacités n'était prévu que pour le personnel des banques et des CEP, à l'exclusion des bénéficiaires de crédit ou de leur associations, ii) les formations prévues pour le personnel des banques n'intégraient pas le développement de compétences en techniques de banque adaptées, permettant une meilleure approche de la clientèle pauvre, ces formations s'orientaient plutôt, surtout pour les banques, vers les techniques et pratiques les plus sophistiquées dans le domaine de la gestion de la banque commerciale classique, voire dans la gestion des opérations boursières. Ce manque d'adéquation de la formation a été rendu possible par le fait que les objectifs de renforcement de capacités, exprimés dans les rapports d'évaluation, n'ont pas été clairement orientés dans le sens de la problématique finance rurale.

---

<sup>12</sup> qui sont : « augmentation en pourcentage de la part de l'agriculture dans le PIB ».

## b) Qualité à l'entrée

3.2.16 La qualité à l'entrée des lignes et fonds de crédit est jugée non satisfaisante. L'identification et la préparation ne sont pas toujours faites ; c'est seulement la préparation qui est réalisée dans certains cas, mais avec peu de rigueur du point de vue de la collecte et de l'analyse de données de base fiables, vérifiées et suffisamment complètes pour permettre une évaluation correcte. L'évaluation des projets n'a pas pu traduire, en actions claires, les objectifs visés par le PMR et conformes aux politiques de la Banque. Les critères d'évaluation et indicateurs utilisés dans la matrice du cadre logique des projets, sont en général peu pertinents et incomplets ; ceux qui sont retenus manquent aussi de précision et les moyens de vérification proposés ne permettent pas de suivre et d'évaluer les résultats obtenus par les projets. Les mécanismes de suivi des crédits et des intermédiaires financiers n'ont pas été définis. C'est ainsi que, par exemple, les conditions, objectifs et calendrier de viabilité des institutions financières n'ont pas été déterminées lors de l'évaluation.

3.2.17 Les projets de développement rural affichaient dans l'ensemble un objectif principal visant à contribuer à l'accroissement de la production agricole et un objectif secondaire axé sur l'appui institutionnel à la structure de gestion, lequel appui est généralement consacré à l'aménagement de locaux, l'acquisition d'équipements de bureaux, d'équipements informatiques, de logistique et à la formation du personnel.

3.2.18 Les aspects de viabilisation technique et financière de l'institution de crédit agricole étaient absents ou laissés à d'autres bailleurs, notamment la Banque Mondiale en ce qui concerne le Mali et le Ghana. Ainsi les critères de performance financière ont cédé le pas aux réalisations physiques, par exemple la qualité escomptée du portefeuille de l'institution qui gère le crédit n'est pas retenue parmi les critères d'évaluation des projets, alors que le nombre de crédits à distribuer est par contre bien précisé. De même les quantités produites dans les différentes spéculations agricoles sont suivies par tous les moyens, en particulier avec les statistiques nationales, pendant que l'évolution de cette institution (sa rentabilité, sa productivité, sa solvabilité, sa croissance, son impact sur la clientèle ciblée) ne figure pas non plus dans les critères d'appréciation du projet. A cet égard, il est significatif de constater que par exemple, les taux d'impayés, sans même considérer l'ensemble du portefeuille à risque, sont particulièrement élevés, alors que les projets sont jugés performants pour avoir atteint d'autres objectifs quantitatifs tels que le nombre de crédits distribués, le taux de décaissement des fonds de crédit, les superficies emblavées ou la production agricole en générale dans le pays sans que la relation entre cette dernière et le projet ne soit toujours démontrée.

3.2.19 Les projets de crédit agricole étudiés n'ont pas été conçus, pour produire des effets sur le marché financier rural, en s'ouvrant par exemple à d'autres organisations relais d'intermédiation financière, à des activités non agricoles du milieu rural. La prise en compte des problématiques pauvreté, genre et marché financier rural devaient être intégrées ensuite, à la préoccupation première d'accroissement de la production agricole, à partir du moment où elles ont fait l'objet de politique et de directives au sein de la Banque. Car le crédit rural est certes un élément de la politique sectorielle agricole, mais également un instrument de politique sectorielle financière.

3.2.20 Les projets de finance rurale étudiés ne comprennent pas des objectifs financiers, en termes de viabilité opérationnelle, d'autonomie financière, de couverture des charges, de recouvrement des crédits, de collecte et de gestion des ressources d'épargne, en somme des prévisions habituelles d'objectifs financiers et de gestion pour des institutions financières. Or de tels paramètres sont le socle même à partir duquel s'organise l'offre de services financiers ruraux et de manière durable. Il n'y a pas, par conséquent, dans les rapports d'évaluation des indicateurs permettant d'apprécier l'atteinte ou non de tels objectifs, car ces derniers n'ont pas été retenus comme tels. C'est pourquoi les situations de la majorité des projets qui, en plus des

taux de recouvrement très bas et plus encore un portefeuille à risque très élevé, affichent des coûts de fonctionnement également élevés, des pertes d'exploitation chroniques et presque pas d'épargne collectée, sont jugés satisfaisants malgré tout. Ces aspects ne sont donc pas apparus déterminants dans les indicateurs de suivi et d'évaluation des performances.

### 3.3 **Réalisation des objectifs et des outputs : "Efficacité"**

3.3.1 Tous les critères d'évaluation des projets de crédit rural généralement retenus se retrouvent dans la grille d'évaluation de la Banque et sont conformes à ses politiques et stratégies dans les domaines, agricole, financier, institutionnel et social. Toutefois les objectifs fixés dans les rapports d'évaluation ne sont pas précis et les indicateurs sont mal définis, l'examen de l'efficacité des projets concernera non seulement les objectifs qui leur étaient assignés explicitement, mais aussi ceux qui sont habituellement poursuivis dans ce type d'opération, notamment la viabilité et la pérennité des structures de gestion des projets. Concernant l'efficacité des projets sociaux comportant un volet crédit, il y a peu de projets achevés, l'appréciation sera alors faite sur la base des données disponibles dans les rapports de supervision et le cas échéant les revues à mi-parcours.

#### **a) Réalisation des objectifs de politique macroéconomique**

3.3.2 Les objectifs fixés tournent, dans la plupart des projets agricoles, autour de la contribution de l'agriculture à la croissance du PIB et de l'amélioration de la sécurité alimentaire. Les indicateurs de vérification n'ont pas été définis en général encore moins le niveau de contribution attendu du projet. C'est pourquoi il n'a pas été possible dans les RAP comme dans les REPP de donner une appréciation sur la base de tels indicateurs. Les résultats selon ces sources sont jugés satisfaisants sur la base d'une argumentation identique telle que « la conformité avec le cadre macroéconomique » ou « avec le plan de développement du pays ». Seule l'évaluation des lignes de crédit du Maroc a tenté de déterminer, dans le RAP, cette contribution au PIB, mais malheureusement sur la base d'extrapolations faites à partir de données globales sur l'agriculture du pays et non sur les données réelles obtenues à partir des sous projets financés, car celles-ci n'existaient pas.

3.3.3 L'absence de système de suivi-évaluation des sous projets financés n'a permis dans les REPP et RAP de donner une appréciation objective sur l'atteinte ou non des objectifs macroéconomiques énoncés. Il est de même pour l'accroissement du revenu des agriculteurs et la sécurité alimentaire induits par le projet, ils n'ont pas été calculés pour les bénéficiaires. D'autres objectifs macroéconomiques relatifs au crédit agricole (cf para. 3.2.4), tels que leurs effets sur l'adoption ou la mise en œuvre des mesures fiscales, monétaires et de change, ne seront évidemment pas évalués puisqu'ils n'étaient pas retenus lors de l'élaboration des projets.

#### **b). Réalisation des objectifs de politique sectorielle (agricole et financière)**

3.3.4 Les politiques sectorielles financières (cf para. 3.2.6) n'étant pas inscrites dans les objectifs retenus pour les projets de crédit rural, la réflexion a porté uniquement sur des objectifs de politique sectorielle agricole que sont l'accroissement des productions agricoles, avicoles, la sécurité alimentaire, l'autosuffisance alimentaire et incidemment l'accroissement des revenus des agriculteurs ou la création d'emplois. Au niveau de ces objectifs sectoriels agricoles, l'accroissement de la production agricole a été la priorité absolue. Cependant, la pêche est également visée par des projets comme celui du Ghana et du Maroc, de même que l'agro-industrie. Les services et en particulier le tourisme ont été introduits dans la LDC de la BNA en Tunisie.

3.3.5 Les résultats décrits, à partir des extrapolations, amènent à penser que les objectifs sectoriels agricoles ont été atteints dans la grande majorité des projets, à l'exception du Mali où

les fonds n'ont pas été orientés vers l'agriculture, du Nigeria où des détournements d'objectifs ont été relevés et du Lesotho. Une tendance certaine a été observée cependant dans les résultats de certains projets de l'échantillon : les engagements agricoles des banques baissent sensiblement par rapport aux engagements commerciaux, sans qu'un accord préalable ne soit conclu, dans ce sens, entre toutes les parties du projet. De telles modifications dans l'emploi des fonds destinés au crédit rural ne résultent pas souvent d'un consensus entre la Banque et l'emprunteur, sauf pour la 2<sup>ème</sup> LDC de la BNA en Tunisie où une partie des fonds étaient clairement destinée au tourisme dès l'évaluation du projet. La part des engagements agricoles se situe en moyenne entre 40 et 50% du total des engagements globaux. En l'absence de données sur les sous-projets financés, le même problème se pose pour évaluer objectivement la part du projet à l'accroissement de la production agricole dans le pays. La production agricole supplémentaire induite par les financements du projet n'est pas suivie correctement faute de structures internes de suivi et des institutions de crédit qui considèrent cette activité comme non productive. Il est donc difficile d'apprécier les effets des LDC sur la réalisation des objectifs de politique agricole.

3.3.6 D'autres difficultés d'ordre technique pourraient également se présenter quant à la détermination de la part induite par le crédit dans l'accroissement éventuel de la production agricole des bénéficiaires, sachant que c'est de la combinaison de plusieurs autres facteurs que résulte l'augmentation de ladite production. Toutes ces réserves faites sur l'appréciation des projets en l'absence de données chiffrées fiables, mettent en évidence la nécessité d'élaborer des indicateurs objectivement mesurables et de mettre en place un système de suivi-évaluation des sous-projets permettant de générer les données à analyser, de manière plus complète et rigoureuse. A défaut de disposer de cette base de référence, l'évaluation des objectifs de politique sectorielle sera faite, comme c'est souvent le cas actuellement, en termes de « conformité » ou non des résultats, plutôt qu'en termes de contribution mesurable du projet à l'atteinte des objectifs définis dans la politique sectorielle du pays.

### **c) Réalisation des objectifs physiques**

3.3.7 Au niveau des objectifs physiques, les critères d'évaluation et indicateurs sont clairs et explicites pour l'ensemble des projets de l'échantillon. Les résultats sont généralement satisfaisants si l'on s'en tient aux aspects quantitatifs retenus et aux quelques prévisions faites dans les rapports d'évaluation. Toutefois, l'analyse de la qualité des résultats physiques obtenus amène à nuancer l'appréciation positive de certains projets, car au delà du comptage, il faudrait une analyse qualitative des populations et des secteurs touchés, pour une meilleure appréciation de leur efficacité.

3.3.8 Ainsi les objectifs des projets sélectionnés en matière de distribution de crédit sont toujours indiqués en termes de nombre de crédits distribués ou de nombre de personnes touchées. Il n'est alors pas rare que le volume à distribuer soit atteint mais : i) que les crédits soient utilisés à des fins autres qu'agricoles (comme ce fut le cas du Mali : 90%, et de la Tunisie : 79% sur le troisième ligne de crédit, du Nigeria) ; ii) que le niveau de remboursement des crédits s'élève à 50% voire beaucoup moins : Nigeria 43%, Tunisie 50% en moyenne, le Maroc passe de 72% à 35% dans un processus de baisse régulière, le Mali 0% en 1988... Une telle gestion des crédits ne permet pas d'établir une corrélation entre l'accroissement de la production agricole ou la croissance de la part de l'agriculture dans le PIB et l'impact du projet, puisque les prêts consentis ont souvent servi à autre chose que l'investissement agricole initialement visé.

3.3.9 Il importe donc de procéder à des études sectorielles fines avant le démarrage des projets, voire avant la fin de l'évaluation, pour mieux connaître la situation réelle des

bénéficiaires potentiels, afin de pouvoir disposer d'une base de référence permettant d'apprécier, sur une base plus objective, les résultats en fin de projet. En l'état actuel des informations disponibles, les appréciations ne peuvent se fonder que sur des suppositions ou des interprétations des statistiques nationales ou agricoles.

#### **d) Réalisation des objectifs financiers**

3.3.10 Les objectifs financiers généralement attendus des projets de crédit agricole sont ceux qui concourent à la viabilité des institutions financières qui ont en charge la gestion de ces dits projets. Ces institutions doivent en effet tendre vers au moins un équilibre du point de vue de leurs ressources stables par rapport à leurs emplois, une exploitation rentable et des services performants sans cesse croissants pour leurs clients. L'exécution d'un programme de crédit agricole doit également s'inscrire dans une politique financière qui le facilite et dont il contribue à la réussite en retour. La réflexion n'a pas été menée autour de cette problématique au moment de la conception des projets de crédit agricole de la Banque. Des objectifs dans ce domaine n'ont pas été définis, cependant on retrouve la préoccupation de viabilité financière dans un projet comme celui de la 2<sup>ème</sup> ligne de crédit de Tunisie, non pas dans les objectifs certes, mais tout de même parmi les résultats escomptés et de manière explicite. Toutefois, ce souci de viabilité n'a finalement porté que sur des aspects limités, sans prendre en considération des mesures tendant à améliorer ses taux de recouvrement dont le bas niveau hypothèque sérieusement son assise financière et conséquemment la poursuite des financements ruraux. Cependant, même si cela ne figure pas dans les objectifs sectoriels et spécifiques des projets lors de leur évaluation, les RAP et REPP intègrent, presque tous, une analyse des performances financières des projets et notamment de la banque agricole, même en l'absence d'objectifs à atteindre préalablement définis. Les analyses ainsi faites sont en général pertinentes, elles portent sur les états financiers de l'institution considérée et permettent de donner une idée claire de sa viabilité financière (cf. Maroc, Tunisie, Mali, Nigeria, Ghana.).

3.3.11 Cet aspect important de l'analyse devrait être étendu à tous les projets, ce qui n'est pas encore le cas. Mais surtout, il conviendrait d'en tirer toutes les conséquences quant à l'élaboration d'objectifs de viabilité financière à atteindre en cas de renouvellement de la ligne de crédit ou lors de la conception de nouveaux projets. Car ces analyses, bien menées, ont souvent du mal à rapporter les résultats obtenus à des prévisions faites au préalable sur les mêmes aspects, raison pour laquelle les comparaisons sont faites dans le temps et également par rapport à des ratios normatifs en cours dans le pays. L'établissement de critères de performances de ce type d'institutions au niveau de la Banque serait d'une grande utilité et le choix d'indicateurs pertinents, dans ce domaine, permettrait également d'éviter que les éléments à analyser changent en fonction de l'analyste financier sollicité. En effet, les indicateurs sont nombreux et variés dans chacun des aspects de la situation financière d'une institution de crédit (qualité du portefeuille, rentabilité, solvabilité financière, croissance, impact, productivité, etc.) et chaque pays à ses principes de comptabilité bancaire et ses ratios normatifs de gestion bancaire. Il n'est donc pas aisé de suivre l'évolution des performances dans chaque pays si on ne dispose pas :

- i) d'un cadre d'analyse de référence, comme par exemple celui du CGAP (Banque Mondiale), auquel on peut ramener les différents états financiers, au besoin après retraitement de l'information,
- ii) d'objectifs précis à atteindre pour chacun des projets, à partir d'une analyse rigoureuse de la situation financière au moment de l'évaluation ex-ante, sinon au démarrage du projet, ainsi que de l'établissement d'un calendrier réaliste de viabilisation des institutions financières concernées.

3.3.12 Sur la base des données disponibles, les résultats financiers obtenus par les banques agricoles concernées restent médiocres dans l'ensemble, avec cependant une situation moins

alarmante qui se rapporte à la BNA (Tunisie).

3.3.13 Ainsi, les résultats de la BDM (Mali) se présentent comme suit durant la période couverte par le prêt de la Banque pour le 2<sup>ème</sup> ligne de crédit (1985-1989) :

- i) les approbations de prêts aux sous-projets ont connu une baisse de 78,94%, les engagements ont accusé une diminution de l'ordre 56,44%, tandis que les décaissements ont amorcé une baisse de 63% ; la BDM a d'ailleurs dû suspendre l'octroi de crédits, à l'exception de ceux financés sur les ressources extérieures et celles provenant du recouvrement des créances gelées ;
- ii) par rapport aux prévisions, les approbations de prêts n'ont représenté que 20,66% en 1985 (taux le plus élevé) et 2,31% (taux le plus faible), les décaissements 13,95% et 5,36%
- iii) le portefeuille s'est considérablement dégradé durant la période, les impayés par rapport aux encours à moyen et long terme sont passés de 78,29% en 1985 à 128,15% en 1989, et ont baissé à 61,30% en 1989. Pour ce qui est de l'évolution des impayés, par rapport aux prêts échus, ces derniers ont augmenté régulièrement, passant de 16,79% en 1985 à plus de 100% à partir de 1988,
- iv) la structure financière est également déséquilibrée, avec un ratio d'endettement de 97,73% en 1985 qui évolue à 185,98% au 30/09/89.

3.3.14 Toutefois, un plan d'assainissement a été élaboré pour les exercices suivants ; ce qui aurait atténué l'extrême insuffisance des résultats financiers, mais au prix d'un abandon de la vocation rurale de la BDM. Il n'en demeure pas moins que les objectifs de la ligne de crédit n'ont pas été atteints : peu de crédits ont été accordés au secteur agricole (1 sous-projet sur 17 financés, ce qui représente 2,7% du montant des prêts accordés sur les fonds de la Banque), l'agro-industrie a bénéficié d'un sous-projet qui représente 4,7% du montant des prêts accordés, le reste a servi à financer l'industrie manufacturière (14,7%) et surtout les services (77,9%) dont le transport (38%) et les autres (26%). Parmi tous ces projets, deux seulement étaient dans une situation régulière et satisfaisante selon le REPP (il s'agit d'une clinique d'accouchement et d'un cabinet dentaire ). Au total, sur les 27 sous-projets financés en cinq ans, 17 sont entrés en exploitation avec seulement trois qui fonctionnaient au moment du REPP, dont deux en situation satisfaisante de remboursement.

3.3.15 Pour la NACB (Nigeria), la situation globale peut se résumer aux pertes annuelles, constantes depuis 1993 et dont le cumul a atteint 20 milliards de nairas au 31/12/99. Ces pertes sont dues à une combinaison de plusieurs facteurs dont, entre autres : i) les pertes substantielles dues à l'application d'un taux bas sur les prêts qui se trouve nettement en deçà du taux du marché, ii) une gestion quelque peu gabéguine avec l'utilisation de la ligne de crédit à des placements non autorisés dans des sociétés financières douteuses qui, ensuite sont tombées en faillite, occasionnant à la NACB une perte en principal d'environ 161 millions de nairas, iii) un accroissement inconsidéré et injustifié des charges d'exploitation et également, iv) des impayés considérables (57% ), v) l'absence de rigueur et de sérieux dans l'acquisition de biens et services, ce qui a conduit à l'achat de 60 ordinateurs à des prix unitaires peu concurrentiels, après plusieurs années de retard sur lesquels 46 ordinateurs ont été installés, mais pour cause de compatibilité, 2 seulement se sont révélés fonctionnels et sont d'ailleurs utilisés à des tâches autres que celles prévues dans le rapport d'évaluation. Au total, ni les règles de gestion, ni les conditions du prêt n'ont été respectées et la NACB se trouve en situation de faillite.

3.3.16 La LADB (Lesotho) ne dispose pas d'états financiers exploitables. Les conclusions tirées dans les REPP à partir des documents extra-comptables disponibles, limités et pas très récents, font état de faibles taux de recouvrement (53% d'impayés en moyenne en année

normale avec un record de 93% atteint en 1993), un personnel pléthorique, des déficits d'exploitation constants sur toute la période du fait également de charges de structure très élevées. Les fonds propres de la banque étaient également jugés très insuffisants.

3.3.17 Les autres banques de l'échantillon (BNA en Tunisie, CNCA au Maroc, BDAg au Ghana) présentent des situations fragiles, mais pas encore désespérées durant la période étudiée. Elles ont, chacune, leur particularité, mais ont néanmoins des traits communs caractéristiques : i) leur taux d'impayés est relativement élevé (en moyenne supérieure à 50% ; ii) leurs fonds propres sont insuffisants et elles dépendent fortement des ressources extérieures pour la poursuite de leurs activités en milieu rural. Mais ces ressources ne sont pas toujours utilisées à bon escient, c'est ainsi que pour l'AgDB par exemple, des errements ont été relevés dans le choix des investissements, avec notamment l'achat groupé de soixante dix (70) véhicules de grand standing, en fin de projet (fin 2<sup>ème</sup> LDC), probablement pour améliorer le taux de décaissement, entre autres raisons, sans que cela ne donne lieu à des sanctions ou avertissements de la part de la Banque.

3.3.18 Les résultats financiers analysés pour les projets ayant des activités de microfinance sont limités, dans les RAP et REPP, aux taux de recouvrement. Car dans leur grande majorité ils sont gérés par des CEP pour lesquelles une analyse financière de la structure n'est pas applicable. Toutefois quelques expériences non encore achevées sont menées avec des IMF comme opérateurs de volet crédit, ils s'agit du PRP au Burundi, du PRP de la Mauritanie, des projets SOWEDA et MIDENO au Cameroun ; à ce niveau également les éléments d'analyse de la viabilité financière ne sont pas encore disponibles. Les expériences achevées dans lesquelles sont intervenus des opérateurs intermédiaires sont assez rares, mais on y compte le PRP en Ouganda, et le projet rizicole de Jahaly-Pacharr qui avait responsabilisé la Gambian Cooperative Union avant que cette formule ne soit abandonnée avec le Programme d'Adjustement Structurel en Gambie.

3.3.19 L'expérience de gestion de fonds de crédit par des CEP n'a pas produit des résultats satisfaisants. Car, elles ne disposent pas généralement de système fiable de comptabilité et de suivi des prêts, encore moins de procédures transparentes permettant de s'assurer toujours de l'identité réelle et de la qualité des bénéficiaires ainsi que de l'utilisation des crédits lorsqu'ils sont mis en place en espèces ; ainsi les crédits en nature ont été érigés en règle courante. Ce système a enregistré presque partout de très faibles taux de recouvrement, dont environ 20% sur les 2 phases du « PDRI des zones les plus déshéritées en Tunisie », 24% pour le projet « Tunisie : Délégation intérieure de Madhia », voire beaucoup moins dans d'autres situations où les données sont difficilement exploitables, du fait par exemple de transformation du crédit en dons et subventions comme dans le Projet "de mise en valeur des terres arables" du Botswana ou, dans une moindre mesure, les subventions d'investissement consenties aux bénéficiaires sur une partie des fonds reçus comme dans le projet Tsiribihina–Manambolo à Madagascar, etc..

3.3.20 Quelques projets de l'échantillon ont cependant des résultats moins médiocres, mais tout de même insuffisants, se situant autour de 50 à 55% de taux de recouvrement : RCA - MBAïki et Berberati, 50% ; Lesotho / PDRI de Phuthiatsanan entre 47 et 59% ; Rwanda : Projet de développement agricole de Byumba II, 44% en moyenne dont 55% pour les meilleurs taux de recouvrement celui des comptoirs de vente, les multiplicateurs de semences ont eu des recouvrements médiocres, de même que les associations communales et les associations de femmes (6% de recouvrement) dont le crédit a été finalement arrêté. Dans ce groupe de gestion de fonds de crédits par les CEP, le PAGPF du Sénégal a pu obtenir 63% de taux de recouvrement grâce à la mise à la création de groupements d'épargne et de crédit pour les femmes.

3.3.21 D'autres projets qui ont eu de meilleurs résultats en termes de taux de recouvrement comme par exemple le PRP Ouganda avec 92%, le PRP de Mauritanie avec 98% et le projet de Gambie-Jahaly Pacharr avec 95% avant la restructuration qui a écarté la Gambian Cooperative

Union du processus de gestion des fonds de crédit. Les IMF ont obtenu des taux de recouvrement bien meilleurs que ceux des banques agricoles qui elles-mêmes sont plus performantes de ce point de vue que les CEP qui s'essayent à accorder directement des crédits. Mais le recours à des IMF ou coopératives n'est pas toujours une garantie de recouvrement satisfaisant des crédits car les projets camerounais SOWEDA et MIDENO n'ont eu respectivement que 46% et 43,79% de taux de recouvrement.

#### **d) Réalisation des objectifs de développement institutionnel**

3.3.22 Pour ce qui concerne les objectifs spécifiques de finance rurale, tels que l'amélioration du cadre juridique et réglementaire, le renforcement des institutions d'intermédiation financière et, la pérennisation financière, technique et institutionnelle, etc., on constate qu'ils n'ont pas été pris en compte par les projets (sauf pour le cas de l'Ouganda qui est un projet de réduction de la pauvreté). Des capacités nationales spécialisées dans ce domaine n'ont pas été créées de manière significative, tant au niveau des ressources humaines que de l'émergence d'institutions viables, capables de se positionner comme intermédiaires efficaces en finance pour les pauvres. Toutefois l'expérience acquise et les formations reçues dans le domaine de la banque en général et de la banque agricole en particulier pourrait servir de base pour une spécialisation future.

#### **e) Réalisation des objectifs sociaux**

3.3.23 D'une manière générale les lignes de crédit agricole ont considéré la réduction de la pauvreté, au mieux comme une préoccupation indirecte, satisfaite par les effets secondaires potentiels des projets. La problématique du genre est aussi quelques fois mentionnée sans définition d'indicateurs précis. Même si des indicateurs clairs avaient été donnés sur le pourcentage de femmes à atteindre, dans quelques projets (Nigeria, Mali), les objectifs dans ces cas là, demeurent quantitatifs car la catégorie de femmes ciblées (rurales et pauvres), la qualité des services à offrir, les mesures d'accompagnement telles que le renforcement de leurs capacités n'étaient pas précisées. En outre, les résultats obtenus dans ce domaine restent insignifiants (5% pour le Ghana) voire inexistant pour les autres projets.

3.3.24 Le cas du Ghana est d'ailleurs assez révélateur de l'écart que l'on peut déceler entre les analyses de la situation réelle et les notes attribuées aux projets. En effet malgré la note satisfaisante qui lui a été attribuée sur ce sujet, l'AgDB est restée quelque trois (3) à quatre (4) ans dans l'incapacité d'utiliser les fonds de crédits clairement destinés aux femmes dans le rapport d'évaluation, à cause de l'incohérence apparente qu'il y avait entre la destination globale de la ligne de crédit qui devait être utilisée pour des dépenses en devises, alors que les clientes avaient des besoins de financement en monnaie locale. Cette contrainte a été levée par la suite pour la ligne de crédit suivante (la troisième), mais les résultats obtenus sont restés très faibles, au motif qu'il n'y avait pas suffisamment de demande, parce que les femmes n'ont pas reçu l'information. Compte tenu de ces échecs la situation de l'AgDB ne devait pas être jugée satisfaisante.

### **3.4 Impact sur le développement institutionnel et la promotion du secteur privé**

#### *Impact sur le développement institutionnel*

3.4.1 Le développement institutionnel préconisé s'est aussi limité aux banques de développement agricole ayant en charge la gestion de la ligne de crédit, sans s'orienter vers l'amélioration de leur environnement de finance rurale et de microfinance, à savoir l'amélioration de la qualité des intermédiaires financiers et de leur environnement juridique et financier. De plus l'opérateur principal sur lequel s'était concentré le développement institutionnel n'a pas généralement fait l'objet de diagnostic institutionnel avant ou au démarrage du projet et l'objectif visé par le processus de son appui institutionnel ne s'est pas traduit par des indicateurs de performance clairs, allant dans le sens de sa viabilité

institutionnelle, voire financière et technique. C'est ainsi que les rapports d'évaluation ne contenaient pas des prévisions en termes de structuration des banques agricoles (indications sur l'évolution du capital social et de sa répartition), et notamment de leur solvabilité qui est indispensable pour leur durabilité.

3.4.2 Les politiques de décentralisation (de bonne gouvernance locale) sont simplement énoncées en termes de conformité et de cohérence avec les objectifs poursuivis par les projets de développement agricole et rural. Elles ne donnent pas lieu concrètement, au niveau de la mise en œuvre des projets étudiés, à des actions de renforcement des capacités pour des opérateurs au niveau décentralisé (appui institutionnel, formation, délégation de maîtrise d'ouvrage), à des acteurs ruraux susceptibles de favoriser une relève et une prise en charge communautaire, associative du processus d'accès aux services financiers à la fin des projets. Une telle idée est cependant à l'étude dans un des projets en cours étudié dans l'échantillon (le Projet de modernisation et d'intensification agricole – P.M.I.A.- du Sénégal).

3.4.3 En revanche, les projets sociaux, de même que des projets de développement rural gérés par des CEP, notamment ceux non encore achevés, ont commencé timidement à entreprendre un développement des capacités des IMF installées et des ONG et à les utiliser comme opérateurs intermédiaires techniques et/ou financiers. Cela a conduit à la création d'embryons de groupements d'épargne et de crédit dans quelques PMR et à une amélioration de la participation des populations visées.

#### *Impact sur le développement du secteur privé*

3.4.4 Les lignes de crédit sont en partie conformes à la stratégie de la Banque et des PMR en matière de développement du secteur privé. Même si les lignes de crédit n'ont pas été gérées par des banques privées elles ont été destinées pour l'essentiel à des bénéficiaires du secteur privé. Toutefois, il y a eu des pays comme le Mali où la clientèle de la ligne de crédit a été l'Etat (à 30% du portefeuille) et les sociétés publiques et nationales (à 40%). D'autres pays ont eu aussi à confier l'importation des intrants agricoles ou la commercialisation des produits à des sociétés publiques ou parapubliques (exemple du Ghana). Des orientations sont inexistantes pour l'essentiel en ce qui concerne la privatisation de leur capital, la gestion privée des banques agricoles ou le recours à des intermédiaires financiers et techniques du secteur privé, associatif ou mutualiste. L'objectif de promotion des PME en milieu rural n'est pas abordé dans les résultats des projets, sauf pour la BNA, mais les résultats dans ce cas sont difficilement vérifiables et ne sont pas extrapolables.

### **3.5 Durabilité**

3.5.1 Les REPP ont jugé la durabilité des réalisations satisfaisante, à l'exception du Nigeria et du Mali, en se fondant essentiellement sur de l'engagement des emprunteurs, l'environnement politique, les performances et compétences de l'encadrement technique, l'absence d'effets négatifs sur l'environnement. S'il est vrai que de tels facteurs sont importants dans l'analyse des performances, il reste cependant qu'ils sont loin d'être suffisants pour fonder la durabilité des projets de finance rurale. En effet, la revue a permis de constater qu'à côté de ces facteurs, il existe un certain nombre de contraintes et de limites dont la permanence est de nature à hypothéquer la durabilité des projets dans l'ensemble des pays concernés.

3.5.2 Ainsi, l'on peut considérer que l'immixtion des pouvoirs politiques dans les décisions des banques agricoles peut conduire à une mauvaise gestion financière. Elle a pu conduire à des mesures d'assainissement des dettes des bénéficiaires (exemple de la Tunisie), de fixation des taux d'intérêts à des niveaux bas ne permettant pas de couvrir les charges d'exploitation, à du recrutement de personnel pléthorique ou encore à une administration des banques par des ministères (exemple du Nigeria). Ce risque est d'autant plus sérieux que l'état actuel de ces institutions financières, notamment en matière de recouvrement, de collecte de l'épargne et de

gestion du portefeuille est plutôt faible.

3.5.3 Il s'y ajoute que la finance rurale n'est pas prise en compte comme préoccupation essentielle dans les cadres institutionnels des banques. Aussi l'absence de collaboration avec des structures relais spécialisées en microfinance et de spécialisation en finance rurale de la part du personnel des banques agricoles limite notablement les performances de l'encadrement technique dont le niveau de compétence dans les nouveaux métiers de la banque est pourtant satisfaisant. De même l'absence de système interne de suivi-évaluation dans la majorité des projets n'a pas permis d'accompagner les activités menées et de procéder aux corrections et réajustements nécessaires au terme de chaque étape. Enfin il convient de souligner que, dans le domaine de l'environnement, la performance et la durabilité se mesurent non pas seulement en termes d'absence d'effets négatifs mais aussi en termes d'effets positifs directs.

3.5.4 En définitive, la durabilité « définie comme la probabilité du maintien dans le long terme des flux permanents des avantages et la résistance au risque des flux des avantages nets du projets au fil du temps (actif, compétences, installations ou services améliorés)» repose, en matière de finance rurale, fondamentalement sur la viabilité financière, technique et institutionnelle des banques agricoles et IMF. La durabilité des opérations de finance rurale suppose non seulement que les micro-projets puissent s'auto-entretenir, notamment en matière de capacité de gestion et d'autofinancement des bénéficiaires, mais encore et surtout que le processus d'accès au crédit puisse se perpétuer avec les moyens propres des banques agricoles et des IMF. Or, aucune d'elles n'a encore les ressources propres nécessaires pour accorder des prêts au secteur rural de manière durable. L'apport des bailleurs reste encore indispensable puisque l'épargne est faible de même que les capitaux propres des institutions financières, par rapport à la forte demande à satisfaire au risque agricole et la faiblesse des taux de recouvrement.

### 3.6 Impact socioéconomique et financier

3.6.1 D'un point de vue méthodologique, les études d'impact du crédit s'inspirent de la méthode dite "des effets" développée par la coopération française pour l'évaluation des projets de développement et, qui consiste à identifier les modifications et changements induits par l'introduction du crédit et des les analyser en termes de valeur ajoutée supplémentaire dégagée et de répartition de cette dernière entre les différents agents économiques impliqués. Cette méthode pose un certain nombre de difficultés liées d'une part à la fongibilité du crédit qui n'en permet pas un repérage précis de l'emploi de la ressource que constitue le crédit et d'autre part à la présence d'autres flux financiers utilisés dans l'unité de production bénéficiaire du crédit. Aussi, au plan opérationnel, convient-il de réaliser des enquêtes appropriées, à partir d'une base de sondage constituée par les dossiers individuels des clients et des statistiques sur le crédit, sur un échantillon raisonné d'emprunteurs et de non emprunteurs et/ou sur le suivi régulier d'un échantillon représentatif des différentes catégories d'emprunteurs. Toutes ces méthodes d'investigation n'ayant pas été mises en œuvre l'appréciation de l'impact socio-économique n'a été abordé que dans quelques REPP et selon une démarche de réflexion théorique.

3.6.2 En suivant une telle démarche de rapprochement empirique entre les différents faits relevés, on a pu retenir que d'une manière générale les fonds de crédit destinés aux populations bénéficiaires ont été distribués, les détournements de cibles ont été constatés au Mali en particulier avec un taux d'échec estimé à 82%. Ainsi donc, grâce aux crédits distribués les bénéficiaires ont quant même accru leur production agricole même si l'estimation quantitative des progrès liés aux projets dans ce domaine n'a pas été toujours possible du fait du manque d'indicateurs de suivi et d'évaluation des sous-projets.

3.6.3 A travers l'augmentation des productions, facilitée par la disponibilité d'intrants et d'équipements, on peut penser que les revenus des producteurs ont également augmenté globalement. Les effets d'une telle amélioration seraient alors évidents sur la sécurité alimentaire des populations concernées, sur leurs revenus et sur leurs conditions de vie de manière générale, en particulier pour les producteurs de cultures d'exploitation, les pêcheurs, les régions déshéritées et les catégories socioprofessionnelles que les banques commerciales classiques ne touchent pas, notamment les petits fermiers et les femmes. Même si ces dernières sont peu concernées directement, elles bénéficieraient cependant des retombées des sous-projets dont un certain nombre emploie une main d'œuvre féminine majoritairement.

3.6.4 La contrainte d'accès au crédit a donc été atténuée dans les pays concernés au moins pour les catégories de populations rurales touchées et, les conditions de mobilisation de l'épargne rurale ont été facilitées même si la collecte effective reste encore limitée. Ainsi l'atteinte des objectifs physiques relatifs au secteur agricole et halieutique a eu impact non négligeable sur le plan économique et social.

3.6.5 Toutefois l'analyse différenciée des cibles touchées a démontré l'existence de situations particulières selon les pays. En Ouganda les populations pauvres, dont 62% des femmes, ont pu être touchées grâce à un système d'intermédiation décentralisée associant des ONG et des mutuelles comme intermédiaires. Au Ghana plusieurs milliers de petits pêcheurs et petits fermiers ont été touchés, mais «la participation directe des femmes a été virtuellement inexistante » selon le REPP ; celles ci ne sont concernées que comme ouvrières agricoles, cependant des efforts étaient prévus. En Tunisie l'analyse des bénéficiaires a montré que la LDC profite plus aux exploitants de taille moyenne qu'aux petits exploitants et les femmes ne sont pas concernées directement. Au Maroc, par contre les LDC ont pu toucher les exploitations de petite taille même si les femmes concernées ne représentaient que 5% des bénéficiaires.

3.6.6 En somme, l'impact des LDC est réel au plan global en milieu rural du fait des effets induits des activités agricoles soutenues, cependant un meilleur ciblage des bénéficiaires et la mise en place des procédures de gestion de proximité, associant des opérateurs décentralisés auraient permis de mieux toucher les petits exploitants et également les femmes de manière directe. Une telle démarche de proximité supposerait une spécialisation plus poussée des banques plutôt qu'une universalisation de ces dernières telle que cela a été noté dans beaucoup de projets de l'échantillon. Pour s'assurer un meilleur impact des LDC en milieu rural il conviendrait d'inverser la tendance observée de réduction des « engagements agricoles » au profit des « engagements commerciaux » des banques agricoles et pour ce faire une nouvelle définition des missions, des objectifs, de la structuration et des méthodes de ces dernières est nécessaire. Dans ce sens le modèle de l'Ouganda, amélioré d'un point de vue professionnalisme (comptabilité, contrôle de gestion, trésorerie), semble permettre un impact beaucoup plus considérable et surtout plus direct pour les populations rurales pauvres.

## 4 Principales leçons de la revue

### 4.1 Leçons tirées de l'expérience de la Banque

4.1.1 La Banque s'efforce de façon continue à faire de la finance rurale un instrument privilégié pour le développement rural et la lutte contre la pauvreté; ces efforts portant sur i) l'amélioration de l'approche, des procédures et des outils; ii) le développement des capacités locales en crédit agricole et rural; iii) les réformes de politiques macro-économiques (financières) et sectorielles; etc.

4.1.2 D'une manière générale l'objectif des projets en matière de réduction de la pauvreté et d'intégration des femmes dans le processus de développement, ne sont pas toujours traduits dans les critères d'évaluation avec des indicateurs de performances vérifiables et mesurables. La dimension réduction de la pauvreté y est plutôt appréhendée comme un effet induit de l'accroissement, de manière absolue, des productions végétales et animales.

4.1.3 Les projets de crédit agricole n'ont pas été conçus pour produire des effets structurants susceptibles de favoriser l'émergence de marchés financiers ruraux structurés. Cela se traduit principalement par l'absence de collaboration avec des institutions de crédit relais, capables d'assurer efficacement les fonctions d'intermédiation rurale et de financement de toute la gamme des activités rurales.

4.1.4 L'évaluation objective du niveau d'atteinte de ces objectifs se heurte à la difficulté de déterminer la part induite par les crédits FAD injectés en raison de l'absence d'une part de données statistiques exhaustives et fiables sur le secteur rural et d'autre part d'indicateurs de suivi évaluation des activités agricoles au niveau des bénéficiaires directs des projets.

4.1.5 L'absence d'une approche globale du milieu rural, mettant en jeu les différentes préoccupations en matière de développement et de réduction de la pauvreté et intégrant la problématique du crédit rural, limite dans bien de cas l'efficacité du crédit direct, notamment à l'agriculture;

4.1.6 La diversification est requise en matière de services financiers et non financiers, notamment dans la collecte de l'épargne et le recouvrement de crédits, le renforcement des capacités des acteurs et l'appropriation d'une approche véritablement participative et communautaire ;

4.1.7 La prise en compte des problèmes de finance rurale (demande globale et variée, diversification des services et produits financiers, cadre légal et réglementaire) dans les politiques sectorielles et les stratégies de lutte contre la pauvreté, permet d'offrir aux planificateurs et autres acteurs du développement, un cadre approprié d'analyse de conception des opérations de crédit rural.

4.1.8 Il est courant dans bien de cas où les pouvoirs publics ont recours aux subventions comme solution à l'équilibre financier des institutions de financement et à la poursuite des opérations de crédit. Cette approche mérite d'être abandonnée au profit de la professionnalisation de ces institutions et de l'efficacité du crédit rural.

4.1.9 Un taux d'intérêt suffisamment rémunérateur, qui prend en compte les différents coûts d'approche, est un gage de viabilité de l'institution financière de réussite et de durabilité du système de crédit.

4.1.10 Les efforts d'amélioration conséquente en matière de conception de projets, de suivi-évaluation et de renforcement de capacités sont nécessaires et de nature à se poursuivre en vue d'une part, de rendre les projets plus en phase avec les orientations retenues de la Vision, et d'autre part à favoriser plus de rigueur dans leur mise en œuvre et l'évaluation des résultats du crédit et des institutions concernées.

4.1.11 La nouvelle option de la Banque axée sur la réduction de la pauvreté a conduit à inclure dans la formulation des projets les critères spécifiques à la participation et à la décentralisation,

ce qui donne les garanties suffisantes d'une responsabilisation des bénéficiaires et d'une bonne appropriation des projets par les populations.

4.1.12 La diversification et l'extension du portefeuille à une clientèle non directement agricole est une mesure nécessaire pour minimiser les risques opérationnels des projets et les coûts unitaires de transaction.

4.1.13 Il est important que les appuis institutionnels de la Banque aux PMR conduisent à développer au niveau local des relations de partenariat entre les banques agricoles et les institutions de micro-crédit, en vue de mettre en place des systèmes d'intermédiaire financière rurale cohérents et efficaces.

## 4.2 Leçons tirées de l'expérience des autres bailleurs de fonds

### a) *Leçons de l'expérience de la Banque mondiale*

4.2.1 Les analyses faites par les experts de la Banque mondiale en vue de l'élaboration de la stratégie de cette dernière pour "le développement de la microfinance et des services financiers aux PME et en milieu rural en Afrique subsaharienne" ont conclu que l'accès aux activités économiques pour les travailleurs indépendants et les pauvres du monde rural est essentiel à leur survie. En outre, le développement du secteur privé par les nationaux revêt une grande importance et ces derniers devraient "à la fois participer à la croissance et en être les moteurs" "A travers le monde, des institutions financières ont trouvé le moyen de rendre viable l'activité de crédit aux populations pauvres. Le défi en Afrique consiste à renforcer les capacités du secteur financier en exploitant les leçons tirées de l'expérience d'institutions mondialement reconnues dans le domaine de la microfinance et des services financiers aux PME et en milieu rural".<sup>13</sup>

4.2.2 Fort de ce constat les aspects fondamentaux sur lesquels il conviendrait d'intervenir sont les suivants : i) la mise en place d'une politique économique et d'un cadre légal et réglementaire adéquat permettant le développement d'institutions financières et d'outils financiers novateurs, ii) le renforcement des institutions incluant la vulgarisation des bonnes pratiques, le renforcement des compétences basé sur des objectifs mesurables, iii) des approches novatrices au niveau de la Banque mondiale pour développer les prêts ou autres instruments et services de la Banque permettant un accès accru aux services financiers pour les micro-entreprises, les PME et les ménages du secteur informel et rural.

4.2.3 Pour que les institutions financières puissent offrir des services financiers aux clients du monde rural tout en restant financièrement rentables, la Banque Mondiale par du postulat que les systèmes financiers ruraux qui ont des résultats satisfaisants sont ceux qui s'inspirent des caractéristiques de l'économie locale et qui se construisent à partir de l'organisation et de la dynamique sociale du milieu d'implantation. Ainsi les actions soutenues par la Banque se concentrent sur trois points essentiels : i) soutenir ou créer des institutions ou associations d'intermédiation à base communautaire pour aider les acteurs potentiels du système financier (petits exploitants, artisans, commerçants et autres) à s'organiser en groupes oeuvrant activement pour leur propre accès aux marchés et services financiers, ii) rapprocher les banques

---

<sup>13</sup> in : "Stratégie de la Banque mondiale pour le développement de la microfinance et des services financiers aux PME et en milieu rural en Afrique subsaharienne", Banque mondiale août 1998.

de la clientèle rurale en améliorant l'environnement des affaires et en créant des produits attractifs à la fois pour les banques et leurs clients, iii) créer des liens entre les services financiers et non financiers dans les zones rurales, notamment en ce qui concerne la transformation, l'approvisionnement en intrants, la commercialisation, etc.. La réussite d'une telle liaison implique la coordination entre plusieurs instruments d'aide, en particulier les fonds sociaux de développement et les fonds d'investissement peuvent jouer un rôle de complément aux lignes de crédit, en renforçant également les capacités des bénéficiaires à s'organiser, à gérer leurs activités économiques et à assumer efficacement leur fonction de relais dans la mobilisation de l'épargne et le suivi des crédits dans leurs zones.

4.2.4 La Banque africaine de développement pourrait s'inspirer également d'une telle démarche qui associerait les projets de crédit agricole, les projets de réduction de la pauvreté ou de fonds sociaux, les projets IFD et le programme AMINA, dans une coordination des actions aussi bien au niveau du siège que sur le terrain dans les PMR.

***b) Leçons de l'expérience de la Banque asiatique de développement***

4.2.5 L'analyse des opérations de finance rurale menée par les services de la Banque asiatique de développement sur la période 1960-1999 a identifié d'une part les facteurs d'échec et d'autre part les facteurs de succès. Les facteurs d'échec peuvent être résumés comme suit : i) les taux d'intérêt sur les crédits étaient souvent maintenus à un niveau ne permettant pas la couverture des charges d'exploitation, du fait de pressions politiques ; ii) les pays avaient tardé à adopter une approche de marchés financiers ruraux et se sont lancés dans des pratiques de crédit direct exclusivement à l'agriculture, les fonds subventionnés de refinancement, la restriction de l'offre de services à un type de clientèle donné ont prévalu pendant longtemps, en même temps la viabilité des institutions financières continuait à être une préoccupation secondaire ; iii) beaucoup d'institutions financières rurales n'étaient pas viables et subsistaient que grâce à des subventions ; iv) la mobilisation de l'épargne était négligée, malgré le succès obtenu depuis très longtemps par les coopératives rurales au Japon, en Corée et dans les deux Chine ; v) les politiques sectorielles continuaient de se focaliser sur les problèmes de l'agriculture en ignorant la demande de services financiers émanant des acteurs non agricoles du milieu rural ; vi) bon nombre d'institutions de finance rurale n'étaient pas outillées pour accorder des prêts à moyen et long terme.

4.2.6 Les facteurs de succès recensés par la Banque asiatique de développement correspondent à des correctifs sur les faiblesses ayant conduit aux échecs de certains programmes (cf. paragraphe précédent). Ces correctifs se traduisent par une approche différente et des stratégies appropriées en finance rurale. L'essentiel réside dans : i) une approche globale des marchés financiers ruraux incluant tous les acteurs du milieu en termes de demande de services financiers, ii) une stratégie de diversification des produits offerts et de large extension du portefeuille, un ciblage plus précis des bénéficiaires, notamment les pauvres, accompagné d'une approche participative et communautaire, ce qui a conduit la Banque asiatique à intégrer dans sa politique de finance rurale, depuis plus d'une dizaine d'années, une stratégie complémentaire de développement de la microfinance.

4.2.7 Plusieurs leçons sont tirées de l'expérience de la Banque asiatique dans le sous-secteur de la microfinance durant les onze dernières années. Les principales leçons résumées dans le document de stratégie en matière de microfinance sont les suivantes : i) l'adoption d'une approche de développement du système financier est la clé pour obtenir des effets durables et pour maximiser l'impact. Cette approche met l'accent sur l'environnement politique, le cadre légal et réglementaire et la promotion d'intermédiaires financiers viables dans une période

raisonnable pour offrir une gamme diversifiée de services aux pauvres et pas seulement du crédit ; ii) les clients de la microfinance sont plus préoccupés par l'accès aux services adaptés à leurs besoins que par le coût des services (à condition que leurs activités puissent supporter ce coût) ; iii) étant donné la diversité de la demande, une diversité d'institutions est nécessaire pour y répondre ; iv) de solides institutions intermédiaires-relais sont essentielles pour étendre l'accès permanent aux services financiers et pour avoir un impact significatif sur la réduction de la pauvreté ; ainsi le renforcement des capacités de ces institutions est vital pour toucher les pauvres ; v) la demande de produits d'épargne par les pauvres et les micro-entreprises est aussi importante que la demande de crédit, le développement des produits d'épargne peut accroître l'impact des programmes et produire par ailleurs à la fois des effets de durabilité institutionnelle et de réduction de la pauvreté ; vi) les institutions offrant des services de microfinance dans la plupart des pays ont besoin d'assistance technique dans le renforcement des capacités, cela est encore plus nécessaire pour les institutions visant les zones déshéritées et les clients les plus démunis ; vii) étant donné que la microfinance cible principalement les pauvres, la mobilisation sociale est nécessaire pour ces derniers dans un environnement institutionnel orienté par la logique de marché, cela est particulièrement vrai pour les femmes et les plus démunis, toutefois il est important de bien distinguer l'intermédiation financière de l'intermédiation sociale dans la conception des projets et programmes.

### *c) Leçons tirées de l'expérience du FIDA<sup>14</sup>*

Beaucoup de progrès ont été réalisés dans le domaine de la microfinance rurale, en particulier pendant les années 1990. Mais nombre de carences continuent à en entraver l'expansion et la durabilité :

<b>Thème</b>	<b>Progrès</b>	<b>Carences</b>
Cadre politique ou institutionnel	Stabilité macroéconomique ; déréglementation des taux d'intérêt ; facilité de création de banques ou de succursales ; réduction des fonds propres requis pour la création d'IMF	Insuffisance du cadre juridique et institutionnel ; lenteur de la déréglementation ; insuffisance des droits de propriété et des procédures judiciaires
Institutions de microfinance	Nouvelles formules juridiques pour la création de microfinance d'IMF fonctionnant sur des bases commerciales ; financements privés pour la création d'IMF ; accroissement du nombre d'IMF autofinancées	Absence de cadre juridique approprié ; niveau excessif des fonds propres requis
Institutions financières informelles	Nouveau cadre juridique permettant de transformer les institutions informelles en institutions officielles et de les intégrer dans le marché financier	Sous-exploitation des possibilités de reclassement de millions d'institutions financières informelles
ONG	Approches novatrices de crédit pour les pauvres dans un environnement hostile ; quelques cas de transformation réussie en intermédiaires officiels	Insuffisance des efforts déployés par les ONG pour mobiliser les ressources nationales et assurer leur autonomie ; appui des donateurs à des ONG non viables
Banques de développement agricole	Lancement de réformes visant à assurer l'autonomie, la viabilité et l'autofinancement, avec ou sans privatisation	Interventions politiques ; insuffisance de viabilité ; incapacité de répondre à la demande de services de crédit et de dépôt

<sup>14</sup> Extraits de : " FIDA - La finance rurale pour les pauvres : des projets non durables aux institutions pérennes" Documentation Site Web, juin 2002

Réglementation et supervision des IMF	Débat sur la nécessité d'une réglementation et d'une supervision efficace des IMF	Incapacité des autorités financières de superviser les IMF; absence de supervision des banques de développement agricole ; absence d'auto réglementation des IMF
Finance agricole	Remplacement des financements préférentiels par l'autofinancement au moyen des bénéficiaires et de l'épargne et par des crédits commerciaux non ciblés	Insuffisance de l'autofinancement et du crédit commercial pour répondre à la demande de financement à court et long terme ; insuffisance de la mobilisation de l'épargne
Accès des pauvres aux services financiers	Amélioration considérable de l'accès des pauvres à des IMF viables (y compris les banques rurales et autres) en tant qu'utilisateurs et que propriétaires	Absence d'accès aux services d'épargne et de crédit pour un grand nombre de pauvres, en particulier dans les zones marginales

## 5 Options politiques et stratégies pour le futur

### 5.1 Tendances actuelles des projets en cours

5.1.1 Les nouveaux projets mettent plus l'accent sur la lutte contre la pauvreté et la diversification des secteurs d'intervention en milieu rural, et sont ainsi plus conformes aux directives du FAD-VII et du FAD VIII. Toutefois, les projets seraient encore plus efficaces si une meilleure synergie de ces différents objectifs furent créées au sein de chaque projet. Une approche transversale permettant d'avoir dans le même projet à la fois des objectifs spécifiques de lutte contre la pauvreté et des objectifs de soutien à l'agriculture seraient recommandées.

5.1.2 Cependant, la démarche de conception s'est tout de même améliorée, car les populations sont mieux associées à la sélection des objectifs et à la définition des modalités de mise an œuvre. Ce qui apporte une solution à l'une des faiblesses jusque là constatée dans les projets précédents de la Banque. Cette démarche devrait se traduire par ailleurs par une prise en compte des attentes des populations et leur pleine participation aux projets dans leur exécution, et surtout par des résultats palpables pour la femme et la durabilité des effets.

5.1.3 Ainsi, les projets de réduction de la pauvreté, notamment en milieu rural, se sont multipliés et comportent en leur sein un volet crédit. Ceux-ci affichent des performances non négligeables dans les résultats obtenus (les composantes crédit ont eu dans certains projets des taux de remboursement de l'ordre de 100%). En outre, les projets de crédit rural, notamment le projet de modernisation et d'intensification agricole (PMIA), étudié dans l'échantillon, accorde une place importante aux mutuelles d'épargne et de crédit dans sa mise en œuvre. La démarche du PMIA met ensemble la CNCA, les mutuelles, les ONG, et les opérateurs privés (bureaux d'études, entreprises, etc.) dans la réalisation des activités du projet ; ce qui permet de confier l'exécution des différents volets du projet à des structures spécialisées et, une optimisation des performances.

5.1.4 Ainsi les Banques classiques de développement et les Caisses de crédit agricole qui fonctionnent désormais comme des banques universelles, s'occupent davantage des crédits dépassant un certain plafond par personne, et la gestion des crédits d'un montant unitaire relativement faible, est laissée aux institutions mutualistes et ONG. L'encadrement, la promotion du rôle de la femme, la formation, le suivi-évaluation sont confiés aux ONG et aux bureaux d'études. En outre, le ciblage des bénéficiaires prend non seulement compte la diversité des associations socioprofessionnelles, mais également les secteurs et les domaines d'intervention dans lesquels ils évoluent. Le projet s'intéresse également aux activités de production, mais également de transformation, de conservation et de commercialisation

primaire des produits agricoles et non agricoles du milieu rural.

5.1.5 Toutefois, les améliorations constatées dans la formulation des projets doivent être mieux suivies dans les réalisations effectives lors des missions de supervision et de revue à mi-parcours, de manière à s'assurer de l'atteinte réelle et de la qualité des résultats obtenus. Les indicateurs utiles à cette fin doivent donc être améliorés et servir de guide pour la mise en œuvre de ces projets, d'autant plus que les lacunes persistent toujours dans la maîtrise des cadres logiques, car, on a remarqué des compréhensions différentes selon les concepteurs des projets, voir des confusions manifestes entre les objectifs et les IOV d'une part, et entre les objectifs spécifiques et les résultats d'autre part. Des efforts allant dans le sens de l'harmonisation de la compréhension des cadres logiques, et leur parfaite maîtrise devraient être poursuivies, notamment à travers une formation interne de qualité au sein de la Banque.

5.1.6 Des faiblesses ont été également relevées dans le suivi des retombées de ces projets sur les secteurs productifs de l'économie, par exemple l'agriculture, car les projets sont focalisés sur l'accroissement des revenus des bénéficiaires, sans préoccupation précise sur les secteurs à appuyer et sans mécanisme de suivi-évaluation permettant l'évolution des revenus des bénéficiaires. Ainsi le constat est que ces projets ne sont pas toujours conçus pour avoir des effets significatifs dans des secteurs économiques bien définis du milieu rural et au profit de catégories précises de personnes.

5.1.7 D'autre part ces projets n'apportent pas toujours de solution à l'absence d'assise institutionnelle des intervenants et à l'amélioration de leur environnement légal et réglementaire. Assez souvent, l'exécution est confiée à des cellules d'exécution de projets, ce qui entrave leur durabilité du point de vue de la poursuite des activités avec la disparition programmée de ces cellules d'exécution à la fin des projets, des inquiétudes légitimes peuvent donc être nourries quant à la relève généralement prévue au profit d'opérateurs privés ou du secteur associatif qui ne sont pas réellement impliqués dans la mise en œuvre.

## 5.2 Orientation de politique et stratégie de finance rurale

5.2.1 Compte tenu des résultats décrits dans la présente revue la Banque devrait définir sa politique de finance en précisant d'abord les objectifs visés, la clientèle ciblée et les PMR concernés. Ainsi la finance rurale devrait s'orienter clairement vers un objectif de réduction de la pauvreté et le développement du secteur privé en milieu rural et périurbain par la mise à disposition de services financiers durables.

5.2.2 De cette orientation de politique découlerait le choix du type d'actions à mener dans le secteur rural ainsi que les types d'intervenants à mobiliser : les banques de développement agricoles, les banques commerciales et le secteur financier non structuré et le type de bénéficiaires : les micro-entreprises, les ménages ruraux, les PME. La réussite d'une telle politique, alliant le crédit agricole classique et la microfinance, suppose de la part de la Banque et des PMR, des directives ou des mesures de politiques permettant de créer et/ou soutenir :

- un cadre juridique et réglementaire propice dans les pays
- des institutions financières viables, aussi bien dans le secteur structuré que non structuré, notamment du point de vue de leur solvabilité, de leur rentabilité et de la compétence de leurs ressources humaines ;
- des instruments de prêts adéquats tant entre la Banque et les PMR qu'entre les institutions financières locales et les populations bénéficiaires ;
- un environnement politique propice au développement harmonieux et global de tous les secteurs économiques en milieu rural.

5.2.3 Une telle vision devrait aboutir pour la Banque à un décloisonnement des opérations précédemment menées par des directions et services différents : le Département Secteur Privé, AMINA, les divisions Agriculture des Départements Opérationnels par Pays, les responsables des projets de réduction de la pauvreté et des projets IFD. Les opérations de finance rurale sont transversales et nécessitent sinon un Département opérationnel unique regroupant l'ensemble de ces acteurs, du moins un Département spécialisé (voire une structure opérationnelle) travaillant en parfaite synergie avec les différents autres départements.

5.2.4 De même les stratégies par pays doivent indiquer clairement la place de la finance rurale dans les politiques économiques des PMR, en fixer les objectifs avec les dirigeants des pays concernés, avec des indicateurs de performance mesurables. De tels indicateurs doivent se retrouver dans la définition des projets et être vérifiables surtout dans la mise en œuvre des sous-projets.

5.2.5 Une telle politique doit se traduire concrètement par des prises de participation dans le capital des institutions financières (menées par le Département du Secteur Privé), dans des actions d'appui institutionnel (Secteur Privé, OCDs, AMINA), la mise à disposition de fonds de crédit (OCDs), le renforcement des capacités (OCDs, IAD, AMINA). Cela suppose en conséquence une bonne coordination des ressources et services de la Banque.

5.2.6 En outre la politique de microfinance de la Banque ne peut être réduite à des actions expérimentales sur un petit nombre de pays, pendant plusieurs années, telles que menées par le programme AMINA. Les domaines couverts par la finance rurale (programmes d'assistance aux PME, réduction de la pauvreté, IFD, appui au secteur agricole, etc.) restent prioritaires et requièrent des interventions urgentes et de grande envergure dans les PMR, avec le soutien de la Banque. Aussi, cette politique de finance rurale, qui est transversale, devrait être immédiatement opérationnelle et généralisable à un grand nombre de PMR. Il faudra s'inspirer certes des enseignements de l'expérience AMINA, mais également d'autres expériences développées à travers le monde depuis plus d'une dizaine d'années, pour permettre aux PMR de bénéficier de modèles immédiatement applicables et extensibles à l'intérieur de chaque pays. L'expérience de AMINA devra être capitalisée, mais elle doit surtout être réorientée fondamentalement, et être érigée (ou intégrée elle-même) dans un département (ou unité) opérationnel(le) de finance rurale, travaillant certes en étroite collaboration avec les autres départements de la Banque impliqués dans la finance rurale, mais responsable du pilotage de ce "domaine transversal" qui comprendrait : la microfinance, les banques agricoles et les banques commerciales acceptant d'intervenir en faveur de la clientèle pauvre, les fonds sociaux, ainsi que les CEP qui gèrent encore (et ce serait acceptable de manière transitoire) des fonds de crédit. Mais pour ce faire, il convient de redéfinir la mission, les objectifs, les procédures, les méthodes d'intervention de AMINA le cas échéant ou à défaut d'une nouvelle structure, mais surtout la doter de moyens humains et financiers lui permettant de jouer un tel rôle qui dépasse le statut de programme d'expérimentation, de recherche ou d'orientation.

5.2.7 Les directives de politique en matière de finance rurale seront de ce point de vue une synthèse partielle des précédentes directives dans des domaines connexes ; un ajustement institutionnel peut ainsi être nécessaire au niveau de la Banque (sous réserve de celle mise en œuvre durant la présente revue), en dehors de celui requis de la part des banques agricoles et des opérateurs financiers du secteur non structuré dans les PMR. Le dialogue des politiques de finance rurale entre la Banque et les PMR pourrait alors se concrétiser à l'occasion de l'élaboration des DSP et s'inscrirait ainsi dans un cadre dont les contours auront été bien définis au préalable et les interlocuteurs bien identifiés. Ceci rend également nécessaire que la Banque se dote d'un personnel qualifié et en nombre suffisant dans le domaine de la finance rurale.

## 6. Conclusions et recommandations

### 6.1 Conclusions

6.1.1 Les projets étudiés dans le cadre de notre revue n'ont pas totalement intégré les nouvelles orientations relatives au développement agricole et rural. Leur conception et leur mise en œuvre ne sont pas véritablement orientées sur un développement du secteur rural. Dans la pratique, les activités des projets étudiés sont dans l'ensemble orientées sur le financement du développement du secteur agricole.

6.1.2 Les projets étudiés ne sont pas encore parvenus à mettre en place un système d'intermédiation financière rurale efficace et opérationnelle. Les Banques agricoles qui ont en charge la gestion des lignes de crédits n'ont ni une expertise, ni une expérience dans le domaine de la microfinance en particulier. De plus, elles ne sont pas parvenues à établir des réseaux de partenariat avec les mutuelles d'épargne et de crédit, spécialisées dans le crédit rural. Le manque d'expertise et d'expérience des banques de développement agricole dans les domaines de la microfinance et du crédit rural (non agricole) ont conduit à l'absence de diversification du risque-clientèle et du risque-filière ; sous cet angle, cela partie des causes des faibles taux de remboursement des crédits (en moyenne inférieur à 50%) qui, à terme risquent de mettre en péril la pérennité et la durabilité des systèmes de crédit agricole appuyés par la Banque dans les PMR.

6.1.3 Les procédures de mise en œuvre des projets de crédit agricole étudiés dans le cadre de la revue ne prévoient pas une implication et un renforcement des capacités des bénéficiaires de crédits (organisations communautaires de base, agriculteurs, aviculteurs,..). Ces derniers sont généralement traités comme des consommateurs d'équipements et de procédés techniques et non comme de véritables acteurs du développement rural. Ces approches de mise en œuvre descendante ou centralisée empêchent un transfert des compétences vers le milieu et peuvent mettre en péril à terme la pérennité et la durabilité des projets de crédit agricole et rural de la Banque.

6.1.4 Les projets ne sont pas toujours dotés d'un système de suivi-évaluation efficace permettant de mesurer périodiquement leur efficacité. A cela s'ajoute l'insuffisance et/ou la faible capacité des cadres nationaux dans le domaine de suivi-évaluation. Les objectifs assignés aux projets en termes d'amélioration des conditions d'existence des populations rurales, de réduction de la pauvreté, de distribution et de remboursement des crédits, de renforcement des capacités des intermédiaires financiers, ne peuvent faire l'objet d'une évaluation rigoureuse et objective en raison de l'absence de réflexion et d'identification d'indicateurs de performances mesurables et vérifiables avant ou au démarrage des projets. En outre, une formation active des cadres nationaux impliqués dans la formulation et la mise en œuvre de projets de réduction de la pauvreté et de finance rurale, est plus que nécessaire.

### 6.2 Recommandations

#### a) Recommandations générales

6.2.1 Il apparaît dans l'ensemble que la conception des projets de la Banque mérite d'être retravaillée pour les rendre plus en phase avec les orientations retenues de la vision (préoccupation réduction de la pauvreté, approche participative et genre), même si des progrès ont été constatés dans plusieurs projets en cours.

6.2.2 La stratégie de la Banque consistant à assister les populations pauvres et les groupes vulnérables à travers un appui conséquent aux systèmes de finance rurale, devrait pouvoir se traduire par une meilleure intermédiation financière rurale. Sur le plan technique, cette préoccupation devrait se traduire par une révision du manuel des opérations, pour y inclure les normes supplémentaires en matière d'analyse de projets de finance rurale et de réduction de la pauvreté.

6.2.3 Outre la nécessité de disposer d'une grille d'analyse, la fixation d'objectifs et surtout d'indicateurs de viabilité (institutionnelle, financière et technique) des institutions financières impliquées devrait être une exigence lors de l'évaluation des projets.

6.2.4 La prise en compte dans l'analyse de projets d'indicateurs de type socio-économique devrait s'accompagner d'une synergie réelle entre les différentes directives de politiques, les différentes stratégies sectorielles et également entre les différents services de la Banque qui ont en charge l'application de ces directives.

6.2.5 Le recours aux subventions de l'Etat comme système de gestion du crédit aux ruraux doit être proscrit sinon pratiqué avec prudence et modération et dans le meilleur des cas, limité dans le temps. Une telle pratique pourrait masquer l'inefficacité et l'insolvabilité des institutions de crédit ; elle ne peut être envisagée que dans le cas des activités de démarrage et de renforcement des capacités des mutuelles et/ou associations locales d'épargne et de crédit.

6.2.6 En outre, la nouvelle option de la Banque devrait conduire à aménager les conditions de concession des prêts ainsi que les procédures de financement des projets pour y inclure des critères spécifiques à la participation et de nature à donner les garanties suffisantes d'une bonne appropriation des projets par les populations :

- Sur le plan pratique, cette préoccupation devrait se traduire par une révision du manuel des procédures d'identification, de préparation et d'évaluation des projets, aux fins d'y inclure les normes supplémentaires en matière d'analyse de projets de finance rurale et de réduction de la pauvreté. Dans un deuxième temps, il serait utile d'accompagner tout projet retenu d'indicateurs de départ (indicateurs de base pour la fixation des objectifs de projets) qui vont servir de référence en matière de suivi et d'évaluation du projet (en cours d'exécution) lors des missions de supervision et de revue à mi-parcours, tout comme en fin de projet (mission d'achèvement ou d'évaluation ex-post). Dans les circonstances où les informations requises ne seraient pas disponibles, on pourrait envisager l'alternative consistant, dès l'approbation du projet, à développer une analyse situationnelle en début de projet dans le but de disposer de ces informations de base pertinentes.
- Sur le plan de la gestion des projets, un effort important devra être porté sur le développement des capacités des managers de projets et des membres des comités de pilotage, par la formation aux normes et procédures de gestion en vigueur auprès de la Banque, lesquelles sont en général mal maîtrisées par les dirigeants de projets, ce qui leur occasionne des blocages et des retards considérables. Cela permettrait en outre de susciter une conscience plus favorable, de la part des gouvernements et une utilisation rigoureuse des moyens des projets pour les besoins spécifiques de ces projets.
- Considérant que la Banque encourage la participation des populations à la formulation (conception) et à l'exécution des projets, il est important que les évaluations se donnent aussi pour mission de mesurer le niveau de participation des populations à la mise en œuvre et que leur niveau de satisfaction vis-à-vis du projet lui-même fasse l'objet d'une appréciation

pertinente. Ceci devrait aussi se traduire dans la grille d'analyse et d'évaluation des projets.

Les considérations ci-dessus touchent généralement à la plupart des projets mis en œuvre par la Banque. Ce faisant, les solutions pourraient être développées de façon harmonisée. Pour cette raison, il est important qu'une politique d'ensemble soit mise sur pied et explicitée (au moyen de manuels de formation, de guides ou d'ateliers sous-régionaux, etc.).

#### b) Recommandations spécifiques

6.2.7 Les principales recommandations spécifiques de la revue de l'expérience de la Banque en matière de crédit de finance rurale sont les suivantes :

- premièrement, la conception des projets devrait mettre davantage l'accent sur les activités non agricoles de manière à enclencher un véritable processus de développement rural ;
- deuxièmement, des relations de partenariat devraient être développées entre les banques agricoles et les institutions de micro-crédit pour permettre la mise en place d'un système d'intermédiaire financière rurale efficace ;
- troisièmement, les activités de renforcement des capacités institutionnelles des acteurs du développement rural (groupement de base, producteurs,) devraient être renforcées de manière à pérenniser les activités des projets ;
- quatrièmement, les pratiques de suivi-évaluation devraient être institutionnalisées de manière à permettre une gestion rigoureuse et transparente des projets par tous les partenaires ;
- cinquièmement, pour assurer la pérennité du système, les banques agricoles ainsi que les autres intermédiaires financiers doivent avoir une expertise suffisante pour pouvoir allier la rentabilité financière et la mise à disposition de services financiers de proximité à une clientèle de pauvres ;
- sixièmement, la Banque devrait finaliser rapidement l'élaboration de sa politique de finance rurale et y préciser la symbiose attendue de ses politiques de micr-ofinance, de crédit agricole de la part des banques agricoles et des banques commerciales, d'appui aux PME rurales, de promotion de la femme, de réduction de la pauvreté, de participation et développement durable, de son approche des marchés financiers ruraux et surtout de ses options d'organisation institutionnelle interne pour mettre en œuvre la politique de finance rurale.

6.2.8 Les projets de la Banque devraient s'orienter vers le renforcement des capacités d'intermédiation financière rurale des PMR en appuyant les institutions financières nationales (banques agricoles, mutuelles d'épargne et de micro-crédit) chargées de la gestion des lignes de crédit qu'elle met en place dans le cadre de la mise en œuvre des projets de développement agricole et rural.

**Echantillon des projets retenus pour la revue**

**a) Projets achevés ayant fait l'objet d'un PCR et d'un REPP**

Tunisie : Deuxième et troisième LDC à la BNA ;

Ghana : Deux lignes de crédit à la Banque nationale agricole (AgDB) ;

Lesotho : Ligne de crédit agricole à la Banque agricole (LADB) ;

Maroc : Trois lignes de crédit à la CNCA ;

Nigeria : Première et deuxième LDC à la NACB

Ouganda : Projet de réduction de la pauvreté

Mali : Ligne de crédit à la BDM

**b) Projets en cours d'exécution**

Cameroun : Projet de réduction de la pauvreté ;

Gambie: Promotion des femmes en milieu rural;

Ghana: Projet de réduction de la pauvreté;

Mali: Appui à la promotion des femmes et à l'allègement de la pauvreté

Mauritanie : Projet de réduction de la pauvreté ;

Mozambique : Green zones women development ;

Sénégal: Promotion des femmes (RAP disponible durant la revue) ;

Sénégal: Projet de modernisation et d'intensification de l'agriculture ;

Tchad: Projet de réduction de la pauvreté .

**a) Autres Projets BAD examinés après le Groupe de travail**

*Echantillon Supplémentaire*

- 1-BOTSWANA :** Programme de mise en valeur des terres arables, phase 1– (RAPP, sept 1995)
- 2-TUNISIE :** Développement rural des délégations intérieures de MADHIA, RAPP, (jan. 97)
- 3-RWANDA :** Projet de développement agricole Byumba II / Programme sanitaire : rapport final de supervision, oct. 2000.
- 4-GAMBIA :** Riziculture villageoise à Jahaly-Pacharr (RAP, août 97).
- 5-SENEGAL :** Projet d'appui aux groupements de promotion féminine PAGPF, (RAP, août 2000)
- 6-REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE :** Projet de développement rural dans les régions caféières de M'Baïki et Berbérati (REPP, mai 2000).
- 7-MAURITANIE :** Projet de réduction de la pauvreté, revue à mi-parcours (sept. 2001)
- 8-GUINEE BISSAU :** Projet de développement rizicole de Tombali, RAP juillet 1998
- 9-BURUNDI :** Projet de réduction de la pauvreté, Revue à mi-parcours et rapport de supervision (2001).
- 10-TUNISIE :** Projet de développement rural intégré des zones les plus déshéritées RAP phase 1 mars 2001, RAP phase 2, nov. 2001
- 11-EGYPTE :** Projet de développement rural d'El Béheira (RAPP, janv. 98)
- 12-MADAGASCAR :** Aménagement hydro-agricole de la Tsiribihina-Manambolo, phase 1 RAPP janv.98
- 13- CAMEROUN :** Southern West Development Authority (SOWEDA), Rapport de supervision
- 14- CAMEROUN:** Mission de Développement du Nord-Ouest (MIDENO), Rapport de supervision

**FIDA**

- **NIGER :** Proposed loan for the rural financial services development program, may 2000
- **GAMBIA :** Proposed loan for the rural finance and community initiatives project (RFCIP), December 1998
- **GHANA :** Proposed loan for the rural financial services project, may 2000

**LESOTHO :** Projet de développement rural intégré de Phuthiatsana

**Revue de l'expérience de la Banque en matière de finance rurale**

	<b><u>1. Pertinence et réalisation des objectifs</u></b>	<b>(i) Politique macroéconomique</b>	<b>(ii) Politiques sectorielles</b>	<b>(iii) Réalisations physiques</b>	<b>(iv) Performance financière</b>	<b>(v) Réduction de la pauvreté &amp; social &amp; genre</b>	<b>(vi) Performance environnementale</b>	<b>(vii) Développement du secteur privé</b>
<b>Synthèse des REPP</b>	Les projets étudiés ont été jugés dans leur ensemble pertinents et les objectifs visés globalement atteints à l'exception du Maroc.	Les objectifs ont été jugés conformes au contexte macro-économique et s'inscrivent dans le cadre des plans de développement nationaux.	Les LDC ont été jugés en phase avec les politiques sectorielles et ont permis l'accroissement des productions agricoles et halieutiques.	Les LDC ont permis l'accroissement des superficies cultivées et la mise à disposition régulière de crédits et d'intrants pouvant assurer une production continue.	Les LDC ont permis de renforcer les ressources financières des institutions qui cependant doivent améliorer leurs performances opérationnelles dans le domaine du recouvrement des créances, notamment.	D'une manière générale les LDC ont contribué indirectement à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural. Cependant elles n'ont pas eu un impact significatif sur les femmes.	Globalement les activités financées n'ont eu aucun effet négatif sur l'environnement sauf au Lesotho où l'utilisation incontrôlée des engrais et le surpâturage ont favorisé l'érosion des sols.	Les projets et exploitations privés ont été les principaux bénéficiaires des LDC qui ont contribué à la promotion et au développement du secteur privé.
<b>Résumé de la Revue</b>	Les projets se sont limités à des objectifs d'accroissement des productions agricoles et animales. L'atteinte des objectifs est difficilement mesurable en l'absence de système de suivi de sous-projets.	L'analyse a été souvent faite en termes de conformité et non d'effets sur les politiques macroéconomiques, voire de contribution des projets à la réalisation des dites politiques.	Les politiques sectorielles financières n'ont pas été prises en compte lors de l'évaluation des projets et pendant leur exécution.	Les réalisations ont été effectuées sur la base du nombre de crédits distribués par rapport aux fonds disponibles, en dehors d'une analyse qualitative du portefeuille de prêts (catégories sociales des bénéficiaires et taux de remboursement).	Les institutions de crédit agricole n'ont pas pu renforcer leur solvabilité et leur rentabilité et certains ont dû réduire leurs interventions ciblées au profit du monde rural.	Des effets directs sur les pauvres et les femmes n'étaient pas recherchés et n'ont pas été obtenus.	Les projets n'ont pas visé des effets positifs sur l'environnement, mais se sont en général souciés de ne pas avoir d'impact négatif sur l'environnement.	Les bénéficiaires du crédit sont constitués d'agents du secteur privé (à l'exception du Mali et du Ghana). Mais les intermédiaires financiers privés n'ont pas été les principaux opérateurs dans la mise en œuvre des projets.

	<b><u>2.Renforcement institutionnel</u></b>	<b>(i) Cadre institutionnel y compris la restructuration</b>	<b>(ii) Gestion financière et système d'information de gestion, y compris les systèmes d'audit</b>	<b>(iii) Transfert de technologie</b>	<b>(iv) Ressources humaines (y compris la rotation), formation&amp;personnel local de contre-partie</b>
<b>Synthèse des REPP</b>	Le renforcement institutionnel a permis de corriger les faiblesses et de développer les compétences	La restructuration a renforcé les capacités institutionnelles partout où elle a été menée sauf au Lesotho où elle n'a pas été faite conformément à l'étude réalisée à cet effet.	A l'exception de la Tunisie où le système d'information est jugé satisfaisant, partout ailleurs le système d'information, le système de gestion et d'audit sont demeurés pour l'essentiel manuels et inadéquats	Les LDC ont contribué au transfert de technologie par l'équipement en matériel informatique des institutions et par la mise d'intrants, de machines agricoles et de véhicules aux agriculteurs	Les programmes de formation ont globalement permis de renforcer les compétences de personnels, de corriger les lacunes observées et de faciliter la maîtrise des nouvelles techniques par les exploitants. Mais au regard des difficultés rencontrées dans le domaine de la planification et de l'analyse financière des projets, la formation doit être poursuivie.
<b>Résumé de la Revue</b>	Le renforcement institutionnel n'a pas été orienté vers les besoins et priorités d'une banque agricole et vers ceux des bénéficiaires.	Des efforts de restructuration ont été faits, cependant les résultats obtenus demeurent insuffisants pour assurer une pérennité institutionnelle aux banques agricoles.	La revue confirme les conclusions des REPP, en insistant sur le caractère particulièrement préoccupant d'une telle situation sur la transparence des opérations menées et sur la viabilité des institutions concernées.	Cet aspect a été peu étudié dans les REPP. Un accent particulier devrait être mis sur cet aspect par les projets tant du point de vue des technologies en matière agricole que financière.	En outre, le contenu des formations doit être mieux ciblé dans les domaines des approches participative, genre pauvreté et microfinance pour le personnel des banques agricoles et ceux des intermédiaires privés à intégrer dans le processus de développement des ressources humaines.

	<b>3. Durabilité</b>	<b>(i) Engagement continu de l'Emprunteur</b>	<b>(ii) Environnement politique</b>	<b>(iii) Cadre institutionnel</b>	<b>(iv) Viabilité technique et encadrement du personnel</b>	<b>(v) Viabilité financière y compris les systèmes de recouvrement des coûts</b>	<b>(vi) Viabilité économique</b>	<b>(vii) Viabilité environnementale</b>	<b>(iii) Fonctionnement et maintenance (disponibilité des fonds récurrents, devises, etc)</b>
<b>Synthèse des REPP</b>	La durabilité des réalisations est jugée partout satisfaisante.	A l'exception du Lesotho tous les emprunteurs restent engagés en faveur de l'augmentation de la production agricole et halieutique	La stabilité politique au Maroc et en Tunisie est un facteur de durabilité des projets. Les commentaires faits sur le cas du Ghana et du Lesotho ne concernent pas la question posée.	Le cadre institutionnel est partout jugé adéquat et performant. Cependant la nécessité d'une structure de suivi-évaluation est nécessaire pour le Lesotho et le Maroc.	Les compétences et les performances de l'encadrement ont partout été jugés satisfaisants à l'exception du Ghana où le personnel n'est pas à la hauteur.	La viabilité financière n'est effective qu'au Ghana. Partout ailleurs les systèmes de recouvrement sont jugés peu performants	Les projets sont jugés économiquement viables au Ghana et plus particulièrement au Maroc où ils ont renforcé la mécanisation de l'agriculture et l'irrigation. Pas de commentaires pour les autres projets.	Les projets financés par les LDC n'ont eu aucun effet négatif sur l'environnement.	Au Maroc et au Ghana les LDC financent l'acquisition des pièces de rechanges. Mais l'entretien et la maintenance sont assurés par des privés. Pas de commentaire pour les autres projets.
<b>Résumé de la Revue</b>	Les constats de la revue devraient amener à nuancer cette appréciation, car les éléments de satisfaction évidents sont limités généralement à l'engagement des emprunteurs, le manque d'effet négatif sur l'environnement et dans une moindre mesure l'environnement politique.	Engagement réel dans presque l'ensemble des pays.	Des troubles de nature à perturber le bon déroulement des projets n'ont pas été relevés. Toutefois l'immixtion des pouvoirs politiques dans les décisions des banques agricoles limite leur performance en matière de gestion financière.	La préoccupation finance rurale n'apparaît pas dans les cadres institutionnels des projets. Au plan interne l'absence de système de suivi-évaluation est caractéristique dans la majorité des projets.	Le niveau de compétence du personnel ne pose pas de problème majeur, cependant la spécialisation en finance rurale et microfinance fait généralement défaut dans les banques agricoles.	En l'état actuel de leur résultats les banques agricoles sont peu performantes. En particulier leurs taux de recouvrement sont catastrophiques et leur portefeuille très dégradé.	Les sous-projets financés sont viables à quelques exceptions près et sous réserves de validation de leurs résultats indiqués. Toutefois les projets dans leur ensemble ne peuvent être viables que si les institutions chargées de leur mise en œuvre le sont, ce qui n'est pas le cas.	Les projets ont rarement des effets positifs directs sur l'environnement mais ils n'en présentent aucun danger dans la majorité des cas.	Les analyses ont peu porté sur la disponibilité durables des fonds de crédit, mais il est évident que les taux de recouvrement constatés (inférieurs à 50%) et l'absence de collecte d'épargne ne permettent pas d'assurer la durabilité de tels systèmes de crédit.

**Revue de l'expérience de la Banque en matière de finance rurale**

**SYNTHESE DES MATRICES RETROSPECTIVES DU CADRE LOGIQUE DES PROJETS**

<b>HIERARCHIE DES OBJECTIFS</b>	<b>INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES</b>		<b>MOYENS DE VERIFICATION</b>	<b>HYPOTHESES (Vérification)</b>
	<b>Evaluation</b>	<b>Post-évaluation</b>		
<p><b><u>Objectif sectoriel :</u></b></p> <p>1. Contribuer à l'amélioration de l'autosuffisance alimentaire et à la croissance du PIB par la productivité et la croissance agricole</p> <p>2. Améliorer les revenus des ruraux</p>	<p>1. Accroissement de la part du PIB par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la production de la viande et de lait</li> <li>- la Production de céréales</li> <li>- la production maraîchère</li> </ul> <p>2. Revenue réel moyen des agriculteurs de 6000 DH (Maroc)</p>	<p>Part de la production agricole dans le PIB</p> <p>1. Production accrue de céréales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- doublement de la production maraîchère</li> <li>- baisse de la production maraîchère pour la Tunisie</li> </ul> <p>2. Revenu réel moyen des agriculteurs de 7000 DH. Donc supérieur aux prévisions</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapports annuels des ministères de l'agriculture et de la direction des statistiques</li> <li>- Rapports d'avancement des projets</li> <li>- Evaluation à mi-parcours</li> <li>- Comptes et agrégats de la nation</li> </ul> <p>Direction de la Statistique</p>	

HIERARCHIE DES OBJECTIFS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES		MOYENS DE VERIFICATION	HYPOTHESES (Vérification)
	Evaluation	Post-évaluation		
<p><b><u>Objectifs Spécifiques :</u></b></p> <p>1. Mobiliser des ressources en vue d'augmenter la production agricole</p>	<p>Augmentation relative de :</p> <p>1.1 la production du cacao, du coton, du maïs et de poisson.</p> <p>1.2 la contribution à la création de la valeur ajoutée</p> <p>1.3 l'Augmentation des investissement dans le secteur agricole et augmentation des surfaces cultivées.</p> <p>1.4 la fourniture de crédits spécifiques à des agriculteurs</p>	<p>1.1 Le nombre de pêcheurs a augmenté ainsi que le nombre d'entrepreneurs dans la filière coton.</p> <p>1.2 La contribution de l'agriculture à la création de VA a été positive</p> <p>1.3 Les objectifs attendus en matière d'investissement au Maroc n'ont pas été atteints mais les surfaces et les productions ont augmenté.</p> <p>1.4 Le nombre d'agriculteurs bénéficiaires de crédits a augmenté</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dossiers de projet</li> <li>- Dossiers de supervision</li> <li>- Enquêtes ministère de l'agriculture</li> </ul> <p>Rapport annuels et statistiques nationales du Ministère des finances et de l'agriculture.</p> <p>Rapports Ministère de l'Agriculture</p> <p>Rapports Ministère de l'Agriculture</p>	
<p>2. Amélioration de la qualité de vie</p>	<p>2.1 Augmentation du nombre d'emplois créés.</p> <p>2.1 Augmentation du revenu moyen</p>	<p>ND</p> <p>Revenu moyen augmenté</p>	<p>Revue annuelle des projets</p> <p>Rapports d'évaluation</p>	
<p>3. Augmentation du nombre de PME</p>	<p>3. Augmentation du nombre de PME, de grandes exploitations et de coopératives.</p>	<p>3. Le nombre de PME et de grandes exploitations a augmenté, les objectifs n'on pas été atteints.</p>	<p>Rapports d'évaluation</p>	

HIERARCHIE DES OBJECTIFS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES		MOYENS DE VERIFICATION	HYPOTHESES (Vérification)
	Evaluation	Post-évaluation		
3. Accès aux services de microfinance	<p>4.1 Sensibiliser et permettre l'accès aux services financiers décentralisés d'un grand nombre de clients (Ouganda)</p> <p>4.2 Discrimination positive à l'égard des femmes en matière d'épargne et de crédit (Ouganda)</p> <p>4.3 Diversification des sources de revenu, augmentation de la consommation et recul de la pauvreté.</p> <p>4.4 financement d'un nombre significatif de bénéficiaires et créations de microprojets pour ces bénéficiaires</p> <p>4.5 Mobilisation de l'épargne des ruraux et atteindre un taux de recouvrement significatif</p>	<p>4.1 Objectif de nombre de clients sensibilisés atteint</p> <p>4.2 Objectif d'augmentation du nombre de femmes ayant accès au service financiers par rapport aux hommes légèrement dépassé</p> <p>4.3 Revenus diversifiés.</p> <p>4.4 L'objectif de financement de bénéficiaire n'est pas complètement atteint mais objectif de création de microprojets dépassé.</p> <p>4.5 L'objectif de mobilisation de l'épargne n'a pas été atteint mais le taux de recouvrement est correct (Nigeria)</p>	<p>Rapports Trimestriels des projets</p> <p>Rapports de suivi</p> <p>Rapports de suivi</p> <p>Rapports de suivi</p> <p>Rapports Trimestriels des projets</p> <p>Rapport de suivi</p> <p>Rapport d'audit</p>	

**Revue de l'expérience de la Banque en matière de finance rurale**  
**MATRICE DE SYNTHESE DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

	<b>PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS</b>	<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>ACTIONS DE SUVI</b>	<b>RESPONSABILITE</b>
<b>1. Formulation et bien fondé du projet</b>	<p><i>Synthèse des REPP :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mauvaise préparation des projets</li> <li>- Mauvaise utilisation du cadre logique</li> <li>- Evaluation non satisfaisante</li> <li>- Analyse non satisfaisante</li> </ul>	<p><i>Synthèse des REPP :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire précéder l'évaluation d'une préparation approfondie des projets</li> <li>- Assurer une meilleure implication de la Banque</li> <li>- Assurer une meilleure formation et des incitations au personnel de projets</li> <li>- Conduire des analyses institutionnelles rigoureuses</li> <li>- Assurer une meilleure application du cadre logique</li> <li>- Mettre en place un mécanisme de suivi</li> </ul>	<p><i>Synthèse des REPP :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Effectuer des opérations de suivi à mi-parcours</li> <li>- La Banque devrait :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• mettre en place un mécanisme de suivi intégré à ses directives opérationnelles.</li> <li>• un mécanisme de certification de la qualité des analyses financières et économiques</li> <li>• identifier des indicateurs de performance.</li> <li>• entreprendre des études d'évaluation rétrospective</li> </ul> </li> </ul>	<p><i>Synthèse des REPP :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Banque (BAD)</li> <li>- Gouvernements</li> <li>- OCDs</li> </ul>
	<p><i>Synthèse de la Revue :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Confirmation des conclusions des REPP</li> </ul>	<p><i>Synthèse de la Revue :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- S'assurer de la qualité des rapports de préparation et d'évaluation</li> <li>- Elaborer des indicateurs précis et standardisés pour chaque critère d'évaluation</li> <li>- Analyser systématiquement la situation de référence avant le projet.</li> </ul>	<p><i>Synthèse de la Revue :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborer une grille d'analyse des rapports incluant l'ensemble des indicateurs de performances</li> <li>- Contrôler effectivement la qualité des rapports avant leur approbation (pertinence, cohérence), prise en compte des directives politiques</li> </ul>	<p><i>Synthèse de la Revue :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- OCDs</li> <li>- OCOD</li> <li>- Un service de contrôle technique des projets en dehors des OCDs (à créer s'il n'existe pas encore)</li> </ul>

	<b>PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS</b>	<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>ACTIONS DE SUIVI</b>	<b>RESPONSABILITE</b>
<b>2. Exécution des projets</b>	<b>Synthèse des REPP :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mauvaise connaissance des procédures de la Banque</li> <li>- Recommandations non exécutées</li> <li>- Inadéquation dans le calendrier d'exécution</li> <li>- Retard et instabilité dans la mise en place des organes dirigeants ayant pour conséquence la baisse des qualités de rapports</li> <li>- Difficulté dans la présentation des données</li> <li>- Mauvaise gestion financière</li> <li>- Mauvaise supervision de la Banque</li> </ul>	<b>Synthèse des REPP :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Meilleurs suivi des procédures de la Banque</li> <li>- Assurer une meilleure exécution des recommandations de la banque</li> <li>- Meilleure évaluation des éléments d'exécution de la qualité de la gestion et de la contribution des co-financiers</li> <li>- Assurer un meilleur contrôle interne de la trésorerie des projets.</li> <li>- Assurer au moins une mission multidisciplinaire de supervision par an</li> </ul>	<b>Synthèse des REPP :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- S'assurer que les recommandations de la Banque sont appliquées</li> <li>- Réduction des lenteurs administratives</li> <li>- Mettre en place un système d'évaluation : <ul style="list-style-type: none"> <li>• du volume de la demande de sous-projets</li> <li>• de la qualité des cadres supérieurs des projets</li> </ul> </li> </ul>	<b>Synthèse des REPP :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- BAD (CLEG)</li> <li>- BHU (OCDW)</li> <li>- BAD (CAD)</li> </ul>
		<b>Synthèse de la Revue:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Confirmation des conclusions des REPP</li> </ul>	<b>Synthèse de la Revue:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veiller au respect du critère de recrutement des gestionnaires puis les former aux procédures de la Banque</li> <li>- Appliquer des sanctions pour non respect des recommandations de la Banque</li> <li>- Contrôler chaque année les résultats présentés par les chefs de projets et les missions de supervision</li> </ul>	<b>Synthèse de la Revue:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Créer un service de contrôle technique et de suivi des projets au niveau de la Banque</li> </ul>
<b>3. Respect des conditions de l'accord de prêt</b>	<b>Synthèse des REPP :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les conditions préalables sont rarement respectées.</li> </ul>	<b>Synthèse des REPP :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborer des conditions préalables réalisables et communiquer régulièrement des rapports périodiques</li> </ul>	<b>Synthèse des REPP :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibiliser les emprunteurs sur l'importance des rapports et appliquer des sanctions en cas de non-communications des rapports</li> </ul>	<b>Synthèse des REPP :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- BAD</li> </ul>
		<b>Synthèse de la Revue:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le non respect des conditions est fréquent, mais n'est pas généralement sanctionné</li> </ul>	<b>Synthèse de la Revue:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sélectionner des conditions essentielles et raisonnables, puis assurer le suivi de leur mise en œuvre</li> <li>- Sanctionner rigoureusement le non respect des conditions</li> </ul>	<b>Synthèse de la Revue:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrôler le suivi effectué par les chargés de projets de la Banque</li> </ul>

	<b>PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS</b>	<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>ACTIONS DE SUVI</b>	<b>RESPONSABILITE</b>
<b>4. <u>Evaluation des performances et résultats du projet</u></b>	<b>Synthèse des REPP :</b> - La plupart des projets ont de bons résultats	<b>Synthèse des REPP :</b> - Renforcer le cadre de développement institutionnel et mettre l'accent sur les éléments pertinents - Assurer une bonne qualité des projets	<b>Synthèse des REPP :</b> - Créer des structures de suivi-évaluation dans les projets qui n'en possèdent pas et veiller à la réalisation des objectifs physiques et financiers	<b>Synthèse des REPP :</b> - BAD
	<b>Synthèse de la Revue:</b> - Seuls les objectifs physiques sont généralement atteints du point de vue quantitatif, mais la qualité et les temps de réalisation sont médiocres	<b>Synthèse de la Revue:</b> - Veiller à la viabilité financière et institutionnelle et à un bon ciblage des bénéficiaires	<b>Synthèse de la Revue:</b> - Définir des procédures d'exécution décentralisées et participatives et les indiquer clairement dans les rapports d'évaluation - Veiller à leur mise en oeuvre avec du personnel compétent dans ce domaine - Contrôler chaque année la qualité des résultats présentés dans les rapports d'avancement et de supervision	<b>Synthèse de la Revue:</b> - BAD - Un service de contrôle technique des projets en dehors des OCDs (à créer s'il n'existe pas encore)
<b>5. <u>Durabilité:</u></b>	<b>Synthèse des REPP :</b> - Généralement les conditions de durabilité des projets ne sont pas réunies. <ul style="list-style-type: none"> <li>• insuffisance de dotations budgétaires</li> <li>• insuffisance de capacité de gestion,</li> <li>• etc..</li> </ul>	<b>Synthèse des REPP :</b> - Veiller à réunir les conditions nécessaires pour assurer la pérennité des projets par une dotation budgétaire suffisante et un renforcement des capacités en gestion technique et financière par des programmes de formations appropriés - Associer les bénéficiaires à la conception et l'évaluation des projets - S'assurer de la cohérence des analyses de performance et s'assurer de la bonne utilisation du cadre logique	<b>Synthèse des REPP :</b> - Veiller à la mise en place de mécanismes de financement durables et au suivi des actions de formation des cadres et agents des projets - Inclure des composants de développement institutionnel dans les projets	<b>Synthèse des REPP :</b> - BAD - Emprunteurs - OCDs
	<b>Synthèse de la Revue:</b> Compléments aux conclusions des REPP : - Insuffisance de ressources stables - Non rentabilité des banques du fait des impayés considérables - Gestion pas toujours rigoureuse	<b>Synthèse de la Revue:</b> Compléments aux conclusions des REPP : - Associer les intermédiaires privés et mutualistes à l'exécution des projets (faire faire) - Développer des produits d'épargne - Mettre en place des systèmes rigoureux et transparents de gestion et de recouvrement	<b>Synthèse de la Revue:</b> - Contrôler l'organisation réelle et l'exécution des projets avec l'appui de contrôleurs ayant une expertise dans ce domaine	<b>Synthèse de la Revue:</b> - BAD - OCDs - Emprunteurs - Un service de contrôle technique des projets en dehors des OCDs (à créer s'il n'existe pas encore)