

**GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT**



**MAURITANIE**

**EVALUATION DE L'ASSISTANCE DE LA BANQUE DANS  
LE SECTEUR AGRICOLE**

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

**17 mars 2005**

## TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABBEVIATIONS.....	<b>i</b>
RESUME DE L'ÉVALUATION .....	<b>ii</b>
1. CONTEXTE .....	<i>1</i>
1.1 Objectif de l'étude et méthodologie.....	1
1.2 Contexte économique du pays .....	2
1.3 Contexte social du pays .....	2
1.4 Secteur agricole : politiques de développement et stratégies sectorielles.....	3
2. ÉVALUATION DE LA STRATEGIE D'ASSISTANCE DE LA BANQUE .....	7
2.1 Politique de la Banque relative au secteur agricole .....	7
2.2 Stratégie de la Banque pour le pays.....	7
2.3 Opérations du Groupe de la Banque dans le secteur agricole.....	8
2.4 Pertinence et cohérence de la stratégie d'assistance de la Banque avec LA stratégie de développement du pays.....	9
2.5 Qualité à l'entrée du portefeuille et cohérence avec les grandes priorités de la Banque.....	11
2.6 Aspects intersectoriels .....	12
3. Evaluation des Résultats : Activités Hors Prêts.....	14
3.1 Résumé des activités .....	14
3.2 Efficacité.....	14
3.3 Efficience .....	15
3.4 Coordination de l'aide et interventions des autres bailleurs de fonds dans le secteur.....	15
4. ÉVALUATION DES RESULTATS : OPERATIONS DE PRETS.....	16
4.1 Résumé des opérations.....	16
4.2 Agriculture .....	17
4.3 Elevage.....	19
4.4 Pêche .....	21
5. ANALYSE DE LA DURABILITE .....	23
5.1 Viabilité technique .....	23
5.2 Viabilité économique et financière .....	24
5.3 Viabilité sociale .....	25
5.4 Viabilité institutionnelle.....	25
5.5 Aspects intersectoriels. ....	26

6.	PERFORMANCES.....	27
6.1	Performance de l'Emprunteur dans le domaine de l'élaboration des projets .....	27
6.2	Performance de l'Emprunteur au plan de l'exécution .....	27
6.3	Performance de la Banque dans la préparation et l'évaluation de projets .....	27
6.4	Performance de la Banque en matière de supervision .....	28
7.	NOTES DE L'EVALUATION.....	28
7.1	Assistance de la Banque.....	28
7.2	Performance de l'Emprunteur.....	30
8.	CONCLUSION, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS.....	30
8.1	Conclusion .....	30
8.2	Enseignements .....	31
8.3	Recommandations.....	32

**Liste des annexes:**

Annexe 1	Matrice de recommandations et actions- suivi
Annexe 2	Résumé des opérations de la banque dans le secteur agricole
Annexe 3	Notes de l'évaluation
Annexe 4	Révision des cycles des projets

## LISTE DES ABBEVIATIONS

<b>AFD</b>	:	Agence française de développement
<b>AMINA</b>	:	Programme africain pour la micro finance
<b>AP</b>	:	Associations pastorales
<b>BID</b>	:	Banque islamique de développement
<b>BIE</b>	:	Bureau des intrants de l'élevage
<b>CNROP</b>	:	Centre national de recherche océanographique et des pêches
<b>CPB</b>	:	Casier pilote de Boghé
<b>CSLP</b>	:	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
<b>DCPE</b>	:	Document cadre de politique économique
<b>DEA</b>	:	Direction élevage et agriculture
<b>DSA</b>	:	Dimension sociale ajustement structurel
<b>DSP</b>	:	Document stratégie pays
<b>DPDP</b>	:	Déclaration de politique de développement de la pêche
<b>EPCV</b>	:	Enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages
<b>FND</b>	:	Fonds national de développement
<b>FADES</b>	:	Fonds arabe de développement économique et social
<b>GIRNEM</b>	:	Gestion intégrée des ressources naturelles dans l'est mauritanien
<b>GTZ</b>	:	Coopération technique allemande
<b>IDH</b>	:	Indice de développement humain
<b>IMROP</b>	:	Institut mauritanien de recherche océanographique et des pêches
<b>IPTE</b>	:	Initiative pays pauvres très endettés
<b>LPDE</b>	:	Lettre de politique de développement de l'élevage
<b>MAED</b>	:	Ministère des affaires économiques et du développement
<b>MDRE</b>	:	Ministère du développement rural et de l'environnement
<b>MPEM</b>	:	Ministère des pêches et de l'économie maritime
<b>NPP</b>	:	Nouvelle politique des pêches
<b>OMC</b>	:	Office mauritanien des céréales
<b>OPEP</b>	:	Organisation des pays producteurs de pétrole
<b>OSP</b>	:	Organisation socioprofessionnelle
<b>PASA</b>	:	Programme d'ajustement du secteur agricole
<b>PSSA</b>	:	Programme spécial de sécurité alimentaire
<b>PADEL</b>	:	Projet de gestion des parcours et développement de l'élevage
<b>PDPAS:</b>	:	Projet de développement de la pêche artisanale sud
<b>PEPP</b>	:	Programme économique et perspectives pays
<b>PGRNP</b>	:	Programme de gestion des ressources naturelles en zone pluviale
<b>PKG</b>	:	Projet Kaédi Gouraye
<b>PREF</b>	:	Programme de redressement économique et financier
<b>PCR</b>	:	Programme de consolidation et de relance
<b>PDIAIM</b>	:	Programme de développement intégré de l'agriculture irriguée
<b>SDSR</b>	:	Stratégie de développement du secteur rural
<b>SONADER</b>	:	Société nationale pour le développement rural
<b>SMCP</b>	:	Société mauritanienne de commercialisation du poisson
<b>UE</b>	:	Union européenne
<b>UNCACEM</b>	:	Union des caisses agricoles pour le crédit et l'épargne en Mauritanie
<b>UNCOPAM</b>	:	Union des coopératives de pêche pour le crédit maritime en Mauritanie
<b>UBD</b>	:	Union des banques de développement

## RESUME DE L'EVALUATION

### 1. Objectif de l'étude

L'objectif principal de cette évaluation est de passer systématiquement en revue l'assistance de la Banque dans le secteur agricole en Mauritanie, tant du point de vue des stratégies de la Banque et du pays, que de l'aide sous forme d'opérations de prêts et hors prêts. La présente évaluation porte sur les résultats obtenus par le programme d'assistance de 1974 à 2004, en mettant un accent particulier sur l'expérience des projets achevés. L'étude s'intéresse plus particulièrement aux interventions de la Banque depuis 1990. Le champ d'application du domaine agricole comprend l'assistance de la Banque relative aux sous-secteurs Agriculture, Elevage et Pêche artisanale. Les prêts octroyés à la Mauritanie dans le secteur agricole portent sur huit (08) opérations, dont quatre (04) projets en matière d'agriculture, deux (02) projets Elevage et deux (02) pour la Pêche artisanale. Les activités hors prêts comprennent surtout le dialogue sur les politiques et programmes (DSP, Revues de portefeuille, Séminaires, etc.) et la coordination des interventions des bailleurs de fonds.

### 2 Stratégie d'assistance de la Banque

A l'examen de la période sous revue, la stratégie d'assistance de la Banque dans le secteur agricole peut être découpée en deux phases : (i) la première, qui va du début de ses opérations jusqu'en 1990, est marquée surtout par des opérations de prêts, mais celles-ci s'accordent avec les priorités du pays ; et (ii) la seconde qui va de 1990 à nos jours est caractérisée par la diversification de l'offre de la Banque qui participe plus activement à l'appui aux réformes institutionnelles. Au cours de cette période, les priorités de la Banque (secteurs agricoles et sociaux, lutte contre la pauvreté) sont en phase avec celles du pays. Deux instruments d'aide hors prêts contribuent à la qualité du dialogue entre la Banque et le pays (Revue de portefeuille et DSP). Cependant, malgré cette évolution positive, renforcée par des approches participatives dans la formulation des projets, la Banque accompagne beaucoup plus les réformes majeures, y compris sectorielles, insufflées par la Banque mondiale, qu'elle ne prend des initiatives.

### 3. Opérations de prêts

3.1 Du début de ses opérations jusqu'en 1990, les prêts financés par la Banque ont consisté en trois projets pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, un projet d'élevage et un projet de pêche. Les objectifs poursuivis à travers ces différents projets ont été fondamentalement pertinents, mais la mise en œuvre fut longue et difficile. Cette période est également caractérisée par la faiblesse des études de base, alors que la Banque s'investissait dans un créneau (Elevage transhumant) pour lequel elle n'avait pas une grande expérience. Au cours de cette période, les deux projets faisant l'objet de co-financements très importants (CPB et Elevage II) ont été gérés par la Banque et le pays de façon bilatérale. La coordination de l'aide a été un autre point faible de la Banque. Lorsqu'il a fallu envisager la seconde phase du projet Casier pilote de Boghé, la Banque s'est alignée sur la position de la coopération allemande qui allait à l'encontre de la volonté du Gouvernement et des conclusions de ses propres études. Dans le premier projet (PKG), on n'a pas tiré toutes les leçons du CPB. Des aspects importants qui font partie des préoccupations de la Banque (considération du genre, maladies hydriques, etc.) n'ont pas été pris en compte. La performance des opérations de prêts pour la période considérée a été peu satisfaisante. **La note globale est de 1,5.**

3.2 Les opérations de prêt et don au cours de ces quinze dernières années ont consisté en un projet dans le sous-secteur Elevage (PADEL) et un projet pour la Pêche artisanale (PDPA II). Le projet PADEL, évalué dix ans après la clôture du projet Elevage II, repose sur des acquis plus supposés que vérifiés, mais ceci ne contredit pas le bien-fondé de l'opération de prêt. Le projet PDPA II, en cours d'exécution, a tenu compte aussi bien au niveau de la formulation que de la mise en œuvre des objectifs de développement du sous-secteur de la pêche artisanale (gestion des ressources halieutiques, formation et appui aux activités de production, de traitement et de commercialisation pour les jeunes et les femmes, environnement, etc.). Enfin, l'étude portant sur le projet Brakna-Ouest, évaluée par la Banque, se distingue des autres projets hydro-agricoles par son approche novatrice et participative. La performance des opérations de prêts pour la période considérée est jugée satisfaisante. La note globale est de 2,5.

#### 4. Activités hors prêts

4.1 Depuis 1990, la Banque a intensifié le dialogue sur les politiques et programmes avec le pays. L'élaboration des DSP a été enrichie par l'organisation de séminaires, mais ces rencontres ont des limites objectives. De plus, la récurrence des problèmes soulevés donne à penser que l'efficacité de l'aide a été assez faible. Les ressources allouées au pays, après avoir connu une très forte progression au cours du FAD VII, ont subi une forte diminution pour les FAD VIII et IX, en raison du nombre de projets âgés et/ou à problèmes. La Banque n'a pas pu anticiper, à temps, cette dérive, par l'assainissement de son portefeuille. Par ailleurs, bien que la Banque dispose d'avantages comparatifs, dans les sous-secteurs Pêche artisanale et Elevage, les études qu'elles financent sont toujours adossées à des opérations de prêts. Elle aurait pu financer des études sectorielles, pour renforcer sa capacité d'analyse et la qualité du dialogue avec le pays. En matière de mobilisation des ressources FAT, elles n'ont profité qu'indirectement au secteur agricole. Le seul projet à avoir bénéficié de cet instrument, c'est le Programme spécial de sécurité alimentaire (PSSA) exécuté par la FAO. Il ne semble pas qu'après avoir décaissé l'ensemble du montant destiné à cette opération, que la Banque se préoccupe de l'exécution de ce projet et de ses résultats. La performance en matière d'aide hors prêt est jugée peu satisfaisante. La note globale est de (2,1).

#### 5. Performance de la Banque

5.1 Même s'il n'y a pas eu de préparation par la Banque, pour certains projets, la conception des différents volets des projets est globalement satisfaisante. Les délais relatifs à l'approbation, la signature et la mise en vigueur des prêts ont été trop longs. Les missions de lancement ont été réalisées là où certains projets appelaient surtout une (re)planification opérationnelle. La charge des experts, souvent assez lourde, a eu des effets négatifs sur le suivi régulier de certains dossiers. Les supervisions ont été insuffisantes en nombre, peu diversifiées (?) et souvent de courtes durées sur le terrain. Les réactions aux non objections et aux décaissements sollicités ont été parfois très lentes. Comme on peut le constater, malgré les améliorations constatées dans la période récente, il apparaît, selon la grille de notation des performances élaborée par OPEV, que l'assistance de la Banque à la Mauritanie est peu satisfaisante. La note globale est de (2).

#### 6. Performance de l'Emprunteur

6.1 La performance du pays en matière d'identification des projets est satisfaisante. L'emprunteur, par le biais de la SONADER, s'est impliqué dans la conception des projets hydro-agricoles, avec des résultats mitigés. En tant qu'organe d'exécution, la SONADER a fait preuve de laxisme en matière d'audit et de transmission des rapports d'avancement. Mais, d'une façon générale, la formulation des projets a été beaucoup plus le fait de ses partenaires que du pays lui-même. La faiblesse d'ensemble des capacités du pays, notamment au niveau des ressources

humaines, a constitué une sérieuse lacune qui a pu voiler les carences de l'assistance technique. Celle-ci s'est révélée incompétente pour les projets Elevage II et PDPAS et son profil inadéquat pour ce dernier. Les délais d'exécution de ces différents projets ont été multipliés par deux. Dans certains cas (Elevage II), les organes de surveillance programmés n'ont pas été mis en place ou ont été peu fonctionnels. L'emprunteur n'a pas su ou voulu prévenir ces dérives.

6.2 Certaines des lacunes qui ont contribué à l'insuffisance des performances d'exécution et qui tenaient à la centralisation de la commission des marchés publics ont été corrigées avec la décentralisation de certaines attributions de cette commission à un niveau départemental. Les responsables des projets récents ont également amélioré leurs connaissances des procédures de la Banque. De plus, les responsables des services de suivi-évaluation au MAED, comme au MDRE sont plus attentifs à l'évolution des projets, à leurs résultats et impacts sur le développement du pays. Sur l'ensemble de la période sous revue, la performance de l'emprunteur est peu satisfaisante. La note globale est de 1,75.

## **7. CONCLUSION, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS**

### **7.1 Conclusion**

7.1.1 La dernière décennie du vingtième siècle marque un tournant pour le pays. Malgré les faibles performances enregistrées par le PREF et le PCR qui ont été exécutés dans un contexte de crise sociopolitique, la Mauritanie pays s'est engagé dans un vaste chantier de réformes structurelles et sectorielles, malgré les rigueurs climatiques auxquelles elle a dû faire face. Compte tenu de la faiblesse des capacités de l'administration, les changements institutionnels qui orientent ces réformes ont manqué de soutiens. Le processus d'appropriation a été d'autant plus lent que l'évolution institutionnelle a été insufflée de l'extérieur (désengagement de l'Etat, libéralisation de l'économie, politiques de privatisation, restructuration du secteur bancaire, démocratisation, décentralisation, bonne gouvernance, lutte contre la pauvreté, etc.).

7.1.2 Le secteur agricole a bénéficié de la priorité réaffirmée par les politiques publiques qui ont été mises en place, dont la lutte contre la pauvreté. La stratégie d'assistance de la Banque s'en est trouvée d'autant plus facilitée, qu'au début des années 90, la Banque a marqué un engagement explicite en faveur de la réduction de la pauvreté, en mettant l'accent sur le monde rural, à travers ses politiques et directives opérationnelles. Les besoins exprimés par le pays coïncidaient avec les priorités de la Banque. C'est au niveau opérationnel que les principales difficultés sont apparues. A l'origine de ces problèmes on trouve : (i) l'absence d'études sectorielles approfondies sur les grandes priorités du pays et de la Banque ; (ii) la faiblesse des études de base des projets et/ou de leur coordination ; et enfin, (iii) l'évolution rapide de l'environnement des projets, mal prise en compte dans le cycle des projets de la Banque. Les dérives observées au niveau de certains projets (élevage, PDPAS) ne sont pas propres aux opérations financées par la Banque, car la Banque mondiale en a également fait l'expérience, amenant celle-ci à se retirer du Projet Elevage II et à clôturer prématurément le Projet des services agricoles (PSA), mais elles traduisent à la fois la difficulté d'abandonner les habitudes anciennes et une certaine perception du déplacement des centres d'intérêts provoqué par les nouvelles réformes.

7.1.3 Au terme de cette revue, il apparaît que les avantages comparatifs de la Banque se situent dans les sous-secteurs Elevage et Pêche artisanale, dans lesquels elle occupe déjà une position éminente, mais qui appellent une redéfinition de sa stratégie d'assistance vers une approche programme. Cela dit, dans le cadre du PDIAM et du contexte de la diversification agricole, il existe des niches porteuses pour des interventions futures de la Banque dans ce sous-secteur, notamment le renforcement des capacités des organisations paysannes et le micro-crédit en milieu rural. Mais c'est de la révision du cycle des projets de la Banque que dépendra, pour l'essentiel,

l'amélioration des performances d'exécution et opérationnelle des différents projets. Cette révision passe par une phase de planification opérationnelle des projets à leur démarrage effectif. Un tel outil permettra une meilleure appropriation du projet par les parties prenantes et servira de tableau de bord, aussi bien pour le chef du projet dans le pays que pour le task manager auprès de la Banque.

## 7.2 Enseignements

Les enseignements tirés de l'évaluation sont les suivants :

- (i) **Stratégie d'assistance au pays** : Lorsque la stratégie d'assistance au pays ne repose pas sur des études sectorielles fines, le dialogue sur les politiques et programmes risque de se transformer en un dialogue sur les projets, rendant pratiquement marginales les opérations hors prêts et amenant la Banque à faire de l'accompagnement ou à courir derrière les idées des « autres » (2.4.3 ; 2.5.2 ; 2.6.5 ; 3.3.2 ; 4.1.2 ; 5.2.1 ; 7.1.2 et 7.1.4) ;
- (ii) **Cycle des projets** : Le cadre actuel de planification des projets contribue aux retards d'exécution de ces projets et constitue un facteur de contre-performance, par manque d'appropriation des projets par les parties prenantes (4.1.2 ; 6.1.1 ; 6.2.1 et 8.1.4) ;
- (iii) **Organisations paysannes** : Les OSP en milieu rural sont des associations réparties sur des zones plus ou moins vastes, communiquant difficilement entre elles et sans ressources financières. Elles ont été créées de façon formelle et souvent avec des leaders sans base réelle et aux intérêts parfois divergents. Il serait vain d'organiser ou de vouloir responsabiliser de telles structures sans tenir compte des appuis institutionnels (2.6.4 ; 2.6.5 ; 4.2.8 ; 4.2.9 ; 4.3.3 et 4.3.4) ;
- (iv) **Considérations du genre** : Compte tenu des modes de tenure foncière et de la division sociale du travail, réservant aux femmes des activités domestiques ou d'appoints (gestion des récoltes, élevage domestique, petits projets productifs, commercialisation du poisson, etc.), l'affectation du crédit agricole aux opérations quasi-exclusives de la production agricole ne peut profiter aux femmes que de façon indirecte et aléatoire, voire marginale (2.6.1 ; 4.2.7 et 4.4.1) ;
- (v) **Aménagement des pêches** : La situation des stocks halieutiques rend impératif la prise de mesures visant à éliminer les excédents de capacités de pêche et à renforcer le système d'aménagement des pêches dans ses composantes recherche, surveillance, et structure chargée au sein du MPEM de la préparation des plans d'aménagement des pêcheries (4.4.1 ; 4.4.2 et 5.3.5) ;
- (vi) **Crédit agricole** : Seule une politique volontariste de réduction des taux d'intérêt, qui favorise l'accès et la diversification des produits offerts par les institutions de financement en milieu rural, permettra d'atteindre des objectifs de développement durable (2.6.6 ; 2.6.7 ; 4.2.10 ; 4.4.5 ; 5.1.3 et 5.3.4) ;
- (vii) **Gestion des ressources naturelles** : D'une façon générale, l'intérêt porté par les populations aux composantes environnementales d'un projet est étroitement lié aux avantages évidents et à court terme qu'elles peuvent en tirer. La durabilité leur paraît bien secondaire (5.1.5) ;
- (viii) **Exode rural** : Les projets qui ciblent uniquement l'augmentation de la production et les rendements agricoles auront un faible impact sur le maintien des populations dans leurs terroirs, en particulier les jeunes pour lesquels l'amélioration des conditions de vie passe par l'accès aux services universels de base (eau potable, santé, éducation, habitat décent, téléphone, TV, loisirs, etc.) (4.2.6 et 5.1.4) ;
- (ix) **Coordination de l'aide** : En cas de cofinancement, l'absence de coordination des actions des bailleurs de fonds et de missions conjointes de supervision ou de revue à mi-parcours est préjudiciables à la bonne exécution des projets (3.4.1 ; 6.4.2 ; 7.1.2).

### 7.3 Recommandations

#### **Recommandations à la Banque**

**(i) Stratégie d'assistance au pays :** Les principales recommandations à l'égard de la Banque concernent une meilleure conception de sa stratégie d'assistance. La Banque serait plus apte à jouer un rôle clé, notamment dans la coordination de l'aide, si elle était représentée dans le pays. Elle devrait, par ailleurs, orienter sa stratégie d'assistance vers la préparation des études sectorielles approfondies, susceptibles d'alimenter à la fois son dialogue sur les politiques et programmes et son portefeuille de projets. Une telle option constitue le socle sur lequel devrait reposer une approche programme (2.4.3 ; 2.5.2 ; 2.6.5 ; 3.3.2 ; 4.1.2 ; 5.2.1 ; 7.1.2 ; 7.1.4 ; 8.1.4) ;

**(ii) Cycle des projets.** La Banque devrait engager une réflexion sur un cadre cyclique et flexible de planification des projets. On pourrait organiser dans le pays un exercice de planification stratégique à l'évaluation et systématiser la planification opérationnelle avec l'équipe du projet une fois constituée, élargie aux principales parties prenantes du projet. Une seconde planification opérationnelle serait nécessaire après la revue à mi-parcours. La question de l'appropriation en sera améliorée (4.1.2 ; 6.1.1 ; 6.2.1 ; 8.1.4 et voir l'annexe 4) ;

**(iii) Organisations paysannes :** Mettre en place un projet d'appui institutionnel spécifiquement destiné aux unions des coopératives de gestion des périmètres (CPB, PKG et Brakna-Ouest), en vue de renforcer leurs capacités de gestion technique et financière et leur pouvoir de négociation (2.6.4 ; 2.6.5 ; 4.2.8 ; 4.2.9 ; 4.3.3 et 4.3.4) ;

**(iv) Coordination de l'aide.** Prendre l'initiative de consulter, en cas de co-financements, les autres bailleurs de fonds pour définir un cadre de concertation. Les échanges de documents n'étant pas suffisants, des missions de supervision et de revue à mi-parcours devraient être conjointement organisées (3.4.1 ; 6.4.2 ; 7.1.2).

#### **Recommandations au Gouvernement**

**(v) Projet Casier pilote de Boghé (phase 2) :** Introduire une nouvelle requête pour la réactualisation des études et le financement du projet de consolidation et d'extension du CPB, dans le cadre du FAD X (2.4.4 ; 5.1.2 ; 7.1.2) ;

**(vi) Crédit maritime :** Organiser une concertation approfondie entre tous les acteurs sur les problèmes du crédit maritime permettant de tirer les leçons des expériences passées, et d'insuffler au sein de la profession, la prise de conscience nécessaire à la réussite de ce crédit (2.6.7 ; 4.4.5 ; 5.3.4) ;

**(vii) Aménagement des pêches :** Renforcer les capacités nationales d'aménagement des ressources halieutiques (recherche, plans d'aménagement, surveillance), avec une meilleure prise en compte de la pêche artisanale dans le processus d'aménagement des activités de pêche dans la zone du projet et la région voisine du Banc d'Arguin (4.4.1 ; 4.4.2 et 5.3.5 et voir REPP sur la Pêche) ;

**(viii) Gestion des ressources naturelles :** Prendre les dispositions nécessaires en vue de promulguer le décret d'application du Code de l'élevage, complément indispensable du Code pastoral et de la Loi foncière, afin de clarifier le rôle des acteurs du monde rural par rapport aux défis de la gestion durable des ressources du pays (5.1.5 et voir REPP sur l'Élevage) ;

**(ix) Connaissances des ressources animales :** Réaliser des études socio-économiques sur la problématique du développement de l'élevage et ses retombées pour les éleveurs, ainsi que des enquêtes zootechniques sur les ressources pastorales, en vue d'une meilleure connaissance du cheptel (effectifs, répartition géographique, mobilité saisonnière) et des pâturages, ce qui permettra de mettre à la disposition des planificateurs des informations fiables et crédibles (1.4.13 ; 4.3.4 ; 5.2.1 ; 8.1.4) ;

### **Recommandations à la Banque et au Gouvernement**

**(x) Planification des projets :** La Banque devrait s'accorder avec les PMR pour limiter les prorogations des projets à deux ans au maximum et établir systématiquement le rapport d'achèvement du projet à temps, pour éviter les pertes d'informations ; et s'il y a lieu, programmer une seconde phase. Lorsqu'il y a un écart important entre la date de préparation et la date d'évaluation d'un projet, il est bon de procéder à une nouvelle préparation, ne serait-ce que pour actualiser les données et compléter certaines études de base (2.5.2 ; 4.1.2 ; 5.2.1 ; 7.1.2 ; 7.1.4 ; 7.1.5 ; 8.1.2) ;

**(xi) Considérations du genre :** Dans la perspective d'une meilleure prise en compte des questions du genre, le crédit en milieu rural ne devrait pas être uniquement affecté aux activités directes de production agricole, dont on sait que, bien souvent, elles ont tendance à marginaliser les femmes qui sont rarement propriétaires de terres. Il convient de s'inspirer de la convention spéciale entre le SECF et le MPEM, dans le cadre du Projet PDPA II visant à garantir la formation et le financement de 500 femmes pour la valorisation des produits de la mer, afin de l'étendre aux projets financés dans les sous-secteurs de l'élevage et de l'agriculture (2.6.1 ; 4.2.7 et 4.4.1) ;

**(xii) Exode rural :** Il est nécessaire de réaliser des diagnostics participatifs dans les zones des projets en milieu rural, afin de déterminer les priorités telles qu'elles sont perçues par les populations ; et en tenir compte dans la formulation des projets, même lorsque les objectifs poursuivis par les projets visent essentiellement l'augmentation de la production agricole et celle des revenus (4.2.6 et 5.1.4).

# 1. CONTEXTE

## 1.1 Objectif de l'étude et méthodologie

1.1.1 L'objectif principal de cette évaluation est de passer systématiquement en revue l'assistance de la Banque dans le secteur agricole en Mauritanie, tant du point de vue des stratégies de la Banque et du pays, que de l'aide sous forme d'opérations de prêts et hors prêts (études, renforcement institutionnel, conseils et dialogue sur les politiques, coordination de l'aide et mobilisation de ressources, etc.). La présente évaluation porte sur les résultats obtenus par le programme d'assistance de 1974 à 2004, en mettant un accent particulier sur l'expérience tirée des projets achevés. L'étude s'intéresse cependant plus particulièrement aux interventions de la Banque depuis 1990. Elle a été conduite en tenant compte des performances de la Banque et du pays, elles-mêmes évaluées à l'aune de la vision, des stratégies d'intervention et des critères de pertinence, d'efficacité et de durabilité.

1.1.2 Le champ d'application du domaine agricole comprend l'assistance de la Banque relative aux sous-secteurs de l'agriculture, élevage et pêche artisanale. Les prêts octroyés à la Mauritanie dans le secteur agricole portent sur huit (08) opérations dont quatre (04) projets en matière d'agriculture, deux (02) projets élevage et deux (02) pour la pêche artisanale. La Banque a financé dans le sous-secteur pêche, un projet d'appui (PASP) essentiellement centré sur les infrastructures, mais dont la phase II, en cours de préparation, poursuit des objectifs de développement plus larges et porteurs d'impacts socio-économiques sur l'ensemble du secteur. Les opérations hors prêts comprennent surtout le dialogue sur les politiques et programmes (DSP, revues de portefeuille, séminaires, etc.) et la coordination des interventions des bailleurs de fonds.

1.1.3 Durant la période sous revue, cinq projets ont été achevés et deux sont en cours d'exécution (élevage et pêche) Un traitement particulier a été accordé aux impacts différentiels des projets achevés, en cours d'exécution et de pré-lancement. Quant à l'aide hors prêts, à l'exception d'un projet financé sur ressources FAT et de l'étude de faisabilité du projet Brakna-Ouest, elle s'incarne essentiellement à travers le dialogue sur les politiques et programmes (DSP, Revues de portefeuille, participation aux séminaires sur le pays et aux activités de supervision).

1.1.4 Certaines contraintes ont cependant limité l'évaluation. L'appréciation des résultats des projets est difficile à établir dans la mesure où l'on observe une perte de la mémoire institutionnelle pour les anciens projets, due, en particulier, aux changements institutionnels survenus dans le pays. Par ailleurs, certains projets ont été co-financés, tandis que d'autres bailleurs de fonds interviennent ensemble ou simultanément dans le domaine agricole. Enfin, la faible performance des systèmes de suivi/évaluation mis en place par le Gouvernement mauritanien ne permet pas de mesurer le coût/efficacité des opérations, particulièrement pour l'élevage. On gardera à l'esprit ces réserves dans l'interprétation des résultats des projets.

1.1.5 Toutefois, ces contraintes ont été fortement atténuées par l'approche participative adoptée au cours de la mission de la revue dans le pays. Des discussions ont eu lieu avec les principaux responsables des départements ministériels clés qui interviennent dans le secteur. Les sites de projet ont été visités et des entretiens ont été organisés avec les chargés des projets, les maîtres d'œuvres et les bénéficiaires ainsi qu'avec les partenaires au développement, les représentants du secteur privé et de la société civile.

1.1.6 La méthodologie de l'évaluation a d'abord porté sur l'examen de la documentation de base disponible à la Banque. Les documents de stratégie d'intervention de la Banque et des stratégies sectorielles du pays ont été passés en revue. Les entretiens menés sur le terrain, au cours de la mission, et les discussions avec les experts de la Banque, ont fortement contribué à la clarification de la position des problèmes en matière de dialogue sur les priorités du pays et celles de la Banque.

Ils éclairent, par ailleurs, sur les spécificités du pays et les perspectives probables et/ou souhaitables de l'assistance de la Banque à la Mauritanie. La collecte et l'analyse des différentes sources d'information ont permis de cerner l'évolution du secteur agricole, ainsi que les aires de concentration de l'assistance de la Banque au pays.

## 1.2 Contexte économique du pays

1.2.1 La mise en œuvre de politiques de réformes durant la fin des années 80 et le début des années 90 a considérablement transformé le paysage économique de la Mauritanie à la fois au niveau macro-économique et au niveau structurel. Ces politiques visaient à : (i) rétablir la stabilité macro-économique ; (ii) libéraliser progressivement l'économie ; (iii) réformer les secteurs clés (entreprises publiques, mines, banques, pêche, agriculture, etc.) ; et (iv) valoriser les ressources humaines (éducation, santé, etc.). Mais, ces tentatives de réformes ont été contrariées par une série de chocs exogènes : (i) les sécheresses de 1990, 1991 et 1992 qui ont affecté la production agricole du pays ; (ii) la baisse des captures dans le secteur des pêches, conjuguée avec celle du prix du minerai de fer ont affecté les recettes d'exportation ; et (iii) les conséquences du conflit mauritano-sénégalais et la crise du Golfe ont perturbé les flux financiers orientés vers le pays et ont occasionné des manques à gagner importants.

1.2.2 La faible croissance du PIB au début des années 1990 s'est accompagnée d'une forte progression du secteur informel, notamment en milieu urbain. Les revenus réels tirés des activités du secteur moderne avaient déjà baissé durant les années 1980, tandis que ceux issus des activités informelles avaient progressé, avec une accentuation des tendances en fin de période. Cette progression du secteur informel constitue une des évolutions majeures de la décennie 1990 durant laquelle l'économie mauritanienne a connu une croissance globalement modérée. Ainsi, le taux de croissance moyen s'est situé à 3,6%, c'est-à-dire, bien en deçà du seuil des 6-8% généralement avancé comme niveau permettant de faire reculer significativement la pauvreté. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la population mauritanienne s'est accrue durant la même période au rythme assez rapide de 2,9% par an, si bien que le PIB réel par habitant n'a progressé que de 0,7% en moyenne par an.

1.2.3 Bien que les conditions de vie de la plus grande partie des mauritaniens demeurent encore difficiles, d'importantes initiatives dans les différents domaines de l'économie ont été prises, notamment entre 1994 et 2001. Au cours de cette période, les efforts de la Mauritanie ont été fortement soutenus par la communauté des bailleurs de fonds, sous forme d'appuis financiers à l'exécution des projets de développement et de mesures d'allègement du fardeau de sa dette. Dans le cadre de l'Initiative des pays pauvres très endettés (IPTE), le pays a atteint le point d'achèvement en juin 2002. En janvier 2001, le Gouvernement a adopté le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) pour la période 2001-2004. Le CSLP place la lutte contre la pauvreté au centre de la politique économique et sociale du pays. Son financement sur le court, moyen et long termes est estimé à 988 millions de dollars pour la période 2001-2015 et il a pour but de réduire le taux des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté de 46,3% en 2000 à moins de 17% en 2015.

## 1.3 Contexte social du pays

1.3.1 Les résultats du recensement général de la population et de l'habitat (en 2000) indiquent que la population totale du pays s'élève à 2.548.157 habitants, soit une progression de 36,7% par rapport à celle de 1988 où les résultats issus du recensement effectué indiquaient une population de 1.864.236 habitants. Bien que la Mauritanie soit classée parmi les pays les moins avancés du monde, les progrès enregistrés entre 1992 et 2002 ont permis d'améliorer la situation sociale, ce qui

est reflété par la progression de l'indice de développement humain (IDH) qui a permis au pays de passer du 161<sup>ème</sup> au 152<sup>ème</sup> rang sur 173 pays.

1.3.2 Mais le fait le plus significatif concernant l'évolution de la population est le changement profond des conditions socio-économiques et la répartition spatiale suivant le milieu. En effet, au cours des deux dernières décennies, le pays s'est à la fois fortement éloigné des conditions de vie nomade et s'est urbanisé de façon accélérée. La croissance de la population urbaine se serait effectuée au rythme de 7,2% depuis 1977. Elle aurait été proche de 9% entre 1977 et 1988, puis de 6% entre 1988 et 1993 et on l'estime à près de 5,5% entre 1993 et 2000. Les populations nomades ne représentent plus qu'une proportion de 4,8% de la population. Aussi, la population mauritanienne s'est-elle fortement urbanisée et affiche un taux d'urbanisation de 55%.

1.3.3 Avec le soutien de la Banque, l'Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV) entreprise depuis 1988 a été renforcée dans le cadre du projet Dimension sociale de l'ajustement (DSA), et on dispose de données de base nécessaires pour définir les populations vulnérables et suivre les indicateurs généraux du niveau de vie. Les résultats de ces enquêtes réalisées en 1990, 1996 et 2000 attestent d'une diminution du nombre de pauvres. En effet, le pourcentage des individus qui vivent en dessous du seuil de pauvreté est passé de 50,5% en 1996 à 46,3% en 2000. Mais derrière ce taux global qui permet de prendre la mesure du phénomène, de profondes disparités existent entre milieux urbain et rural, entre régions et à l'intérieur de chaque région, et entre groupes socio-économiques. Il reste que la pauvreté est surtout concentrée en milieu rural avec plus de 76,3% des pauvres dont la majorité sont des agriculteurs.

1.3.4 Conscient de la gravité que représente le phénomène de la pauvreté, le Gouvernement mauritanien a adopté un certain nombre de stratégies et programmes, en vue de l'éradiquer. C'est ainsi qu'en 1994, une stratégie de lutte contre la pauvreté et du développement à la base, doublée d'un programme cadre pour la période 1994-1998, ont été soumis au deuxième groupe consultatif pour la Mauritanie en mai 1994. Par la suite, un Programme national de lutte contre la pauvreté, pour la période 1998-2001, a été présenté au troisième groupe consultatif pour la Mauritanie, en mars 1998. Enfin, le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (2001-2004), élaboré dans le cadre de l'IPPTE, a été mis en œuvre.

#### 1.4 Secteur agricole : politiques de développement et stratégies sectorielles

1.4.1 La part du secteur rural dans la formation du PIB a été, en moyenne, de l'ordre de 20% au cours de la période 1990-2000, mais sa progression a été relativement faible : 19,2 % en 1990 ; 20,5% en 1995 et 22% en 2000. La contribution de l'élevage a été déterminante (15,2% en moyenne), mais avec une tendance à la baisse. L'agriculture ne représente que 5,1 %, en dépit des importants investissements qui y ont été réalisés. Quant à la contribution du sous-secteur pêche artisanale au PIB, elle est d'environ 1%.

#### Enjeux de développement du pays

1.4.2 Même si la finalité affirmée quant au développement du pays est restée la même, soit la recherche de l'amélioration continue du bien-être des populations, la perception des grands enjeux auxquels la Mauritanie est confrontée a évolué dans le temps. Dans les années 1970, l'attention se portait davantage sur les politiques dites d'autosuffisance alimentaire, la lutte contre la désertification et le développement des capacités de l'État à prendre en charge la satisfaction des besoins des populations. Avec la crise économique des années 1980 et les ajustements structurels qui en ont découlé, les centres d'intérêt se sont déplacés vers la redéfinition du rôle de l'État, la revalorisation de l'entrepreneuriat privé, la libéralisation de l'économie et la nécessité de la décentralisation. L'évolution récente, au cours de la dernière décennie, témoigne d'un recentrage

des priorités autour de la sécurité alimentaire, la bonne gouvernance et l'approche concertée de la lutte contre la pauvreté qui est devenue, par là même, le cadre de référence et de mise en cohérence de toutes les politiques sectorielles de développement du pays.

1.4.3 Le cadre institutionnel et la politique de développement du secteur agricole ont fait l'objet de réformes importantes au cours des dernières années, d'abord dans le cadre du Programme d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA), puis dans l'élaboration des Lettres de politiques de développement (LPD) de l'agriculture, puis de l'élevage, en 1999. Quant au sous-secteur de la pêche, c'est sous l'impulsion de la Nouvelle politique des pêches (NPP) lancée en 1979 et de la Déclaration de politique de développement du secteur de la pêche (DPDP), que celui-ci est entré dans une forte dynamique qui a fait de lui le moteur de la croissance économique. Pour permettre une meilleure articulation entre les orientations du CSLP et le secteur agricole, le rapport définissant la stratégie du secteur rural à l'horizon 2010, approuvé par le gouvernement en 1998, a été révisé en décembre 2001 et baptisé « Stratégie de développement du secteur rural à l'horizon 2015 » (SDSR). Cette stratégie s'est fixée les quatre orientations suivantes : (i) favoriser la croissance pour assurer la sécurité alimentaire ; (ii) assurer un accès équitable aux ressources du secteur ; (iii) accroître l'offre et la disponibilité des services publics nécessaires au développement durable du secteur ; et (iv) développer les capacités de gestion du développement rural participatif.

## **Agriculture**

1.4.4 Initié en 1988, le PASA a entamé le désengagement de l'Etat des secteurs productifs de l'économie, notamment de la filière céréale où les prix ont été libéralisés (en particulier pour le riz). L'Etat s'est aussi désengagé de la commercialisation et a mis en place un système de protection à la frontière de la production nationale. Cette réforme, qui a particulièrement concerné le secteur de l'agriculture irriguée, a permis : (i) le désengagement de la Société nationale de développement rural (SONADER) de la gestion des périmètres coopératifs et des grands périmètres, ainsi que des fonctions d'approvisionnement en intrants et en équipements agricoles, de la maintenance des groupes motopompes et de la transformation du riz ; (ii) la mise en place d'une structure mutualiste de crédit agricole (UNCACEM); (iii) le désengagement du secteur public de la commercialisation du paddy; et (iv) l'initiation de la réforme foncière.

1.4.5 La régularisation foncière des périmètres exploitées dans la Vallée a été initiée au cours de la décennie 1990 (dans le cadre de l'ordonnance 83/127, complétée par un décret d'application pris en 1990) par une opération-test qui a, notamment, montré la nécessité de renforcer la sécurisation et de clarifier les procédures, tout en les rendant plus opérationnelles. Ce constat a débouché sur l'élaboration d'un nouveau décret (2000/089) qui simplifié les procédures. La régularisation sur la base de ce texte a débuté courant 2001, avec l'appui financier du Programme de développement intégré de l'agriculture irriguée en Mauritanie (PDIAIM). Cependant, la mise en oeuvre de la réforme foncière sur l'ensemble de la vallée nécessite des moyens importants qui dépassent l'appui apporté dans le cadre du PDIAIM. Par ailleurs, le décret de 2000 ne prévoit aucune disposition pour la délivrance de titres fonciers, une fois la propriété acquise à travers la concession définitive. Il restera donc à prendre les dispositions nécessaires, dans la mesure où l'existence de titres fonciers est indispensable à la création d'un marché foncier transparent et à la constitution de garanties bancaires sur la terre.

## **Elevage**

1.4.6 L'élevage mauritanien est de type extensif. La comptabilité nationale évalue la valeur ajoutée du sous-secteur à 31 milliards d'ouguiyas en 2000, soit environ 68,2% de la valeur ajoutée du secteur rural, et 14,3% du PIB. L'importance de l'élevage dans une stratégie de lutte contre la pauvreté est donc primordiale en raison : (i) de son poids dans la valeur ajoutée rurale ; (ii) du

caractère fortement redistributeur de cette valeur ajoutée ; (iii) des mécanismes traditionnels de solidarité sociale qui lui sont attachés ; et (iv) du rôle majeur joué par l'élevage dans la sécurité alimentaire des ménages ruraux, en particulier à travers l'autoconsommation du lait. Ainsi, les principaux objectifs du gouvernement en matière de développement de l'élevage sont : (i) accroître la croissance du secteur de manière durable et redistributrice, et (ii) réduire la vulnérabilité des ménages pratiquant l'élevage, conformément aux orientations du CSLP.

1.4.7 Pour atteindre ces objectifs, le Gouvernement s'est orienté vers l'amélioration du cadre institutionnel et des services à l'élevage, ainsi que le renforcement des structures communautaires de gestion des ressources. En revanche, des questions importantes telles que l'appui à l'investissement et au développement du secteur privé, la fiscalisation du secteur de l'élevage et la mise en place de mécanismes de prévention et de gestion des effets des sécheresses n'ont pas encore trouvé des réponses appropriées.

## **Pêche**

1.4.8 Le secteur de la pêche est considéré comme un secteur stratégique par le Gouvernement, en raison de son poids dans les recettes fiscales (25%), de son apport en devises (50%), de sa contribution au PIB (10%) et au développement du pays en terme d'emplois et de revenus. Il occupe par conséquent une place importante dans la stratégie de lutte contre la pauvreté. Cependant, jusqu'en 1987, les pouvoirs publics ont concentré leur attention sur le développement de la pêche industrielle. La Nouvelle politique des pêches (NPP), élaborée en 1979, était essentiellement une réponse aux problèmes posés par la réglementation et la surveillance d'une pêche industrielle effectuée par une flottille internationale qui échappait à tout contrôle. Ainsi, la constitution d'un armement mauritanien, le renforcement des capacités de traitement de l'industrie, avec l'obligation pour les navires de pêche de débarquer à terre, la création de la Société mauritanienne de commercialisation du poisson (SMCP), de même que le renforcement du rôle du Centre national de recherches océanographiques et des pêches (CNROP) participent de ce même objectif.

1.4.9 La pêche artisanale était peu suivie par les décideurs pendant les années de la NPP (1979/87) et ses produits étaient destinés à la consommation locale ou aux usines de Nouadhibou pour les pirogues en activité dans cette région. Durant les années 1990, un développement important de cette pêche a vu le jour, le nombre d'embarcations a quadruplé entre 1991 et 1997. Toutefois, c'est surtout au cours des cinq dernières années que l'évolution a été spectaculaire, en raison de la construction de plus d'une vingtaine d'usines exportatrices à Nouakchott et autant à Nouadhibou, avec des besoins très ciblés sur un certain nombre d'espèces. Cette évolution a entraîné un accroissement très important de l'effort de pêche à la fois à Nouakchott et à Nouadhibou, mais aussi dans les campements et villages situés le long du littoral, ce qui a entraîné de fortes hausses des prix d'achat du poisson et des difficultés d'approvisionnement du marché local en espèces dites nobles (mérrou, thiof, daurade, courbine, etc).

1.4.10 L'encouragement au développement de la pêche artisanale s'est traduit par la mise en place de certains projets, dont ceux financés par la Banque, qui avaient tous plus ou moins la même philosophie, à savoir former sur le tas, dans un délai très court, le maximum de jeunes pêcheurs. Selon les chiffres fournis en 2000 par le Ministère des pêches et de l'économie maritime (MPÉM), la pêche induit plus de 35 000 emplois, répartis entre 3 500 emplois pour la pêche industrielle (marins, contrôleurs et observateurs scientifiques), 14 000 emplois en mer pour la pêche artisanale et plus de 17 500 emplois à terre.

## Contraintes du secteur agricole

1.4.11 La réalisation des objectifs de développement du secteur agricole se heurte à plusieurs contraintes. La productivité de l'agriculture, encore dominée par les cultures vivrières et pluviales, tout comme celle de l'élevage reste tributaire de son extrême vulnérabilité aux aléas climatiques. L'agriculture irriguée, qui a connu une expansion relative au cours de ces quinze dernières années, doit relever un certain nombre de défis, notamment : (i) la mauvaise conception et la réalisation sommaire des périmètres irrigués, aggravés par les problèmes d'entretien. La SONADER estimait en 1994 que la quasi-totalité des périmètres en production était à réhabiliter ; (ii) la mauvaise maîtrise par les producteurs des itinéraires techniques, liée au faible niveau d'organisation, de formation et de moyens des producteurs ; (iii) l'enclavement des périmètres et de la production lié aux coûts des transports ; (iv) la longue dépendance vis-à-vis de la riziculture (?), laquelle a été, dans le passé, fortement encouragée, notamment par la politique de crédit, la vulgarisation et la protection douanière, d'où un faible développement des autres spéculations possibles, et une forte dépendance du secteur aux cours internationaux du riz.

1.4.12 Enfin, l'insuffisance du cadre institutionnel, le manque d'investissements malgré les efforts accomplis, le faible niveau d'approvisionnement en intrants, l'endettement des exploitants et les problèmes de post-production se surimposent aux contraintes déjà évoquées. Ces facteurs à caractère structurel, exacerbés par les tensions monétaires qui risquent de relancer la spirale inflationniste, pèsent aujourd'hui encore d'un poids décisif sur le succès attendu de la nouvelle politique de diversification des produits agricoles.

1.4.13 En matière d'élevage, la situation est encore mal cernée, sans doute, en raison du mode d'élevage fortement dominé par la transhumance et le nomadisme. Il n'existe aucun recensement général du cheptel et les chiffres souvent avancés ne sont que des estimations. Bien qu'excédentaire en viande rouge, le pays est déficitaire en produits laitiers. Par ailleurs, la surcharge des pâturages et la concentration des effectifs dans des espaces « pastoraux », mal gérés a, non seulement, provoqué d'âpres rivalités entre éleveurs eux-mêmes, mais a surtout créé des conflits entre éleveurs et agriculteurs. Enfin, d'autres contraintes portent sur : (i) la faiblesse du dispositif institutionnel, réglementaire et de concertation. Il a fallu attendre sept (7) ans après l'adoption du code pastoral (1997) pour voir les décrets d'application signés par les autorités compétentes (avril 2004) ; (ii) l'insuffisance des points d'eau, aggravée par la mauvaise gestion ; (iii) l'inorganisation des circuits de commercialisation ; (iv) la faiblesse de la couverture sanitaire du cheptel ; (v) le manque d'infrastructures pour la valorisation des produits de l'élevage ; (vi) le mauvais approvisionnement en intrants ; et (vii) les systèmes financiers actuels demeurent rares, peu fiables et peu adaptés aux besoins des éleveurs. Toutefois, le projet PADEL tente néanmoins d'apporter quelques réponses à travers le volet gestion des parcours et des points d'eau.

1.4.14 Quant au sous-secteur pêche, les principaux obstacles à son développement résident dans : (i) la surexploitation des ressources, en particulier des céphalopodes ; (ii) le faible développement de la pêche artisanale ; (iii) le sous approvisionnement des usines ( 30% des navires mauritaniens sont immobilisés, moins de 20% du potentiel des usines est utilisé); (iv) l'insuffisance de la valeur ajoutée locale ; (v) la forte concentration de l'effort de pêche en zone nord ; (vi) la faiblesse du dispositif de surveillance et de contrôle ; (vii) l'insuffisance de pêcheurs qualifiés ; (viii) le manque d'infrastructures qui contribue à l'enclavement des villages de pêcheurs ; et (ix) l'absence d'un véritable crédit maritime.

## 2. EVALUATION DE LA STRATEGIE D'ASSISTANCE DE LA BANQUE

### 2.1 Politique de la Banque relative au secteur agricole

2.1.1 Depuis le lancement des premières opérations de la Banque, le secteur agricole a toujours été au centre des préoccupations. Durant la période sous revue marquée par trois grandes phases, cette orientation est demeurée une priorité. Jusqu'aux années quatre vingt, la Banque a semblé accorder une attention soutenue aux projets de développement rural intégré (DRI) qui apparaissaient comme un raccourci pour le développement de ses pays membres. Après avoir tiré les leçons de l'expérience des projets DRI dont la mise en œuvre fut difficile, notamment en raison de la complexité des composantes, la Banque a opéré un réajustement en faveur de projets hydro-agricoles, en mettant l'accent sur l'accroissement des productions et rendements agricoles. Depuis le FAD V qui a fait le constat que les pauvres vivaient majoritairement en milieu rural, la Banque a placé la réduction de la pauvreté au centre de ses priorités. Ainsi, les politiques et Directives en matière de réduction de la pauvreté élaborées dès 1992 et réactualisées en 1994 et 1998, de même que les orientations de politiques sectorielles relatives à l'agriculture (1990-99), reconfirmées à travers la « Vision de la Banque » approuvée en 1999, permettent de dégager les lignes forces de la stratégie de la Banque dans le secteur agricole.

2.1.2 Le cadre de référence des projets faisant l'objet de la revue a été défini entre 1974 et 2000. Si les priorités opérationnelles de la Banque ont évolué dans le temps, traduisant sa perception des enjeux, il reste que les anciens projets avaient été perçus comme devant contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations rurales. Certes, les termes « réduction de la pauvreté » n'étaient pas encore inscrits – à la lettre – dans le lexique de la Banque, mais ils figuraient, sans ambages, dans l'esprit des concepteurs. Les aires de concentration définies depuis le FAD VII, comme la nouvelle Vision de la Banque, établissent un lien plus direct entre pauvreté et développement rural. L'accent est donc mis sur le soutien au secteur agricole en tant que “facteurs essentiels d'accroissement de la production et d'amélioration des conditions de vie des pauvres.” La nouvelle Vision affirme, en outre, que la Banque “adoptera une approche participative tout au long du cycle des projets, afin de s'assurer que la conception des études répond aux besoins des « bénéficiaires-cibles ». Elle touche là à l'une des faiblesses majeures observées dans les projets antérieurs. Par ailleurs, les tendances récentes mettent l'accent sur les questions de l'efficacité du développement liées à : (i) l'impact et l'imputabilité des résultats ; (ii) la pérennité des acquis ; et (iii) les mesures de suivi-évaluation.

### 2.2 Stratégie de la Banque pour le pays

2.2.1 Les premières interventions de la Banque en Mauritanie datent de 1972. Jusqu'en 1988, la stratégie de la Banque, tout en accordant une priorité au secteur agricole, obéissait essentiellement à la disponibilité des ressources. A partir de cette date, la Banque a tenté de rationaliser ses interventions à travers les Perspectives économiques et programme pays (PEPP) qui ont remplacés par les Documents de stratégies pays (DSP) à partir de 1996. Jusqu'en 1994, la Banque n'avait pas de directives claires en termes d'affectation des ressources et de financements des différents secteurs. L'orientation des financements relevait essentiellement des priorités du pays. Elle a donc privilégié les infrastructures, y compris dans le secteur agricole et les équipements collectifs.

2.2.2 Depuis 1996, la stratégie d'intervention de la Banque en faveur de la Mauritanie s'inscrit dans le cadre global de la réduction de la pauvreté, en mettant l'accent sur : (i) l'agriculture ; (ii) le secteur social, y compris l'appui à la lutte contre la pauvreté (iii) ; le transport ; (iv) le soutien aux réformes économiques et le renforcement des capacités institutionnelles. Ainsi, l'enveloppe initiale du programme normal dans le cadre du FAD VII a été finalement multipliée par 2,4, passant de

20,91 millions d'UC à 47,02 millions d'UC, grâce au Mécanisme de financement supplémentaire (MFS). L'organisation en Mauritanie, pour la première fois, d'un séminaire de dialogue sur le DSP 1999-2001 et le souci de prendre en charge les recommandations formulées à cette occasion ont contribué à alimenter le portefeuille de projets. L'historique des DSP indique une tendance vers l'accroissement des domaines d'intervention de la Banque en Mauritanie, surtout à partir de 1998, avec le risque de déboucher sur une stratégie de saupoudrage, et donc de diluer les priorités. De fait, la contrainte posée par la réduction des ressources des FAD VIII et IX a amené la Banque à recentrer sa stratégie en orientant ses interventions vers les secteurs du transport et des équipements collectifs, avec une attention particulière au sous-secteur de l'eau et de l'assainissement.

## 2.3 Opérations du Groupe de la Banque dans le secteur agricole

2.3.1 L'assistance de la Banque dans le secteur agricole s'est surtout traduite par des opérations de prêts. La Banque a certes financé une étude, mais celle-ci était adossée à un prêt projet. Néanmoins, elle participe au Programme spécial de sécurité alimentaire (PSSA) de la FAO, qui se traduit en Mauritanie par un projet pilote prévoyant la réhabilitation de quatre petits périmètres irrigués et le renforcement des capacités de gestion des associations d'exploitants. Depuis le début de ses interventions dans le secteur agricole (en 1974), la Banque a financé huit opérations dont quatre dans le domaine de l'agriculture (4), deux dans l'élevage (2) et deux dans la pêche (2). Cependant, sa participation dans d'autres projets qui ont une forte incidence sur le développement du secteur agricole mérite d'être soulignée. Outre le financement du projet des 36 barrages (dans le Tagant) qui constituait l'une de ses premières interventions, la Banque a contribué à la réalisation d'ouvrages structurants en matière d'infrastructures routières (Rosso-Boghé) et portuaires (Projet Pêche de Tanit- phase 1). Les opérations du Groupe de la Banque dans le secteur agricole obéissent à une tendance générale quel que soit le sous-secteur considéré. Jusqu'au début des années 1990, elle a accordé une nette priorité aux infrastructures physiques. Le profil des interventions de la Banque répondait au souci de faire face aux besoins pressants en infrastructures et équipements du pays. Les derniers projets financés par la Banque mettent un accent particulier sur la formation, les outils de gestion, la participation communautaire dont les considérations du genre et la promotion du secteur privé, notamment à travers la microfinance. Le résumé des opérations de la Banque est donné en annexe 2.

### **Agriculture**

2.3.2 Dans le sous-secteur agriculture, la Banque a financé l'aménagement de grands périmètres irrigués dans la vallée du fleuve, notamment à travers (i) le projet d'aménagement hydro-agricole de Boghé ; (ii) le projet de désenclavement et d'aménagement de moyens périmètres Kaédi-Gouraye ; et plus récemment (iii) le projet d'aménagement hydro-agricole appelé Brakna-Ouest dont le financement vient d'être approuvé. Il était prévu de financer la seconde phase du projet Boghé dans le cadre d'une opération dite de consolidation et d'extension. Bien que celui-ci ait fait l'objet d'études approfondies et de plusieurs missions dans le pays, l'approbation du projet a été repoussée au niveau du conseil d'administration de la Banque. Les projets financés dans le sous-secteur agriculture s'inscrivent dans une stratégie qui vise à maîtriser les incertitudes climatiques par l'aménagement et la mise en valeur des cultures irriguées. Le seul projet qui ne s'inscrit pas dans cette logique concerne le stockage des céréales qui a été financé en 1978 pour au profit de l'Office mauritanien des céréales (OMC). Cette orientation marquée des financements agricoles dans le domaine de l'irrigué a cependant évolué dans le temps, traduisant ainsi l'évolution des priorités du pays et des possibilités de la Banque.

2.3.3 A l'examen des composantes de ces différents projets, le financement des travaux de génie civil occupe une place déterminante. D'une certaine façon, les projets des années 1980 étaient quasi exclusivement centrés sur les infrastructures (environ 95% des ressources). Les aspects liés au

renforcement des capacités à travers la formation des ressources humaines, l'organisation des producteurs, la protection de l'environnement et la promotion du genre n'ont pratiquement pas retenu l'attention qu'ils méritaient. Il faut noter que le tout dernier projet (Brakna-Ouest) marque à la fois une rupture avec les projets précédents et une grande sensibilité sur ces questions.

## **Elevage**

2.3.4 Dans le sous-secteur de l'élevage, parmi les deux projets financés par la Banque : le premier qui est achevé a été approuvé en 1986 (Elevage I), tandis que le second qui a été approuvé en 2000 est à sa troisième année d'exécution (PADEL). La participation du FAD, pour un montant de 7,4 millions d'UC au projet Elevage II dont le coût total est de 24,74 millions d'UC, fut effectuée dans le cadre d'un co-financement comprenant la Banque mondiale, la République de Norvège, le Fonds national de développement (FND), le Gouvernement mauritanien et les bénéficiaires. Les financements du FAD devaient servir à effectuer les travaux de génie civil et à acquérir les véhicules et équipements pour le renforcement du service de l'élevage, du Bureau dit des Intrants, d'un abattoir à Nouakchott, ainsi que de financer 30% des coûts de fonctionnement du projet. Cette orientation des financements traduit éloquemment le profil des interventions de la Banque qui a privilégié les réalisations physiques jusqu'au début des années 1990. Le projet PADEL infléchit cette tendance, en allant dans le sens d'une prise en compte de l'amélioration de la productivité et du renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles et de financement des associations pastorales.

## **Pêche**

2.3.5 Dans le sous-secteur de la pêche artisanale, la Banque a financé deux projets : le Projet de développement de la pêche artisanale sud (PDPAS) a été approuvé en 1989, et le second, dit PDPA phase II et qui a été approuvé en 2001, se situe dans le prolongement du premier, tout en élargissant son champ d'intervention à tout le sous-secteur de la pêche artisanale. Bien que l'orientation de la première phase mettait en exergue la formation de nouveaux pêcheurs et l'appui à leur installation, celle-ci s'apparentait à bien des égards à un projet d'infrastructures. Les changements majeurs interviendront bien au-delà de la période conventionnelle du projet (1990-97), au cours de la phase intérimaire (1998-2000), mais surtout durant la mise en œuvre de la phase II du PDPA. Le PDPAS n'impliquait que trois partenaires : le Gouvernement, les bénéficiaires et le FAD dont la contribution représentait 5,27 millions d'UC sur un coût total de 6,01 millions d'UC.

## **2.4 Pertinence et cohérence de la stratégie d'assistance de la Banque avec LA stratégie de développement du pays**

2.4.1 Les premiers projets financés dans le secteur agricole (Casier pilote de Boghé en 1974 et Office mauritanien des céréales en 1978) ont été conçus dans une phase de post-urgence. En effet, le gouvernement mauritanien et les populations ont été traumatisés par la terrible sécheresse des années 1968-74. Tandis que le monde rural abritait en 1974 80% de la population active, la production agricole ne couvrait que 30% des besoins céréaliers du pays. Dans le contexte de l'époque, la stratégie du troisième plan de développement économique et social (1975- 1979) a été élaborée autour de deux axes : (i) promouvoir la culture de type intensif dans les zones à potentiel agricole situées le long des rives du fleuve Sénégal ; et (ii) tirer parti des ressources en eau de ce fleuve pour favoriser l'agriculture irriguée. Quant au projet OMC, il partait du constat que le programme d'urgence qui reposait sur l'importation des céréales et l'aide alimentaire, avait été contrarié par l'absence de moyens de stockage des denrées alimentaires. Le rapport d'évaluation note que : « entre 15 et 30% des céréales achetées ou reçues à titre de don sont perdues en raison de l'insuffisance des moyens de stockage et de l'absence des mesures de conservation ». Les financements FAD étaient conçus dans l'optique d'aider le Gouvernement à répondre à ces besoins

qui portaient essentiellement sur les infrastructures. A l'époque, la Banque n'avait pas encore élaboré des Directives opérationnelles de sa stratégie d'assistance à ses pays membres.

2.4.2 Les projets qu'on pourrait appeler de « deuxième génération » (Moyens périmètres de Kaédi-Gouraye, Elevage II, PDPAS) s'inscrivent dans le cadre des réformes majeures mises en œuvre (PREF 1985-88 et PCR 1989-91). Parallèlement, la Banque a élaboré en 1986 sa politique de développement pour le secteur agricole. Aussi en 1988, observe-t-on l'apparition des PEPP au sein de la Banque. Si la Mauritanie ne fait pas partie des premiers pays bénéficiaires de ce produit, elle a cependant profité de la dynamique enclenchée par la Banque de se doter d'une capacité d'analyse interne, afin de développer sa propre stratégie d'assistance aux pays. Cependant, bien que ces trois projets soient contemporains de la période des réformes économiques, ni le Gouvernement, ni la Banque ne disposaient du recul nécessaire pour leur mise en cohérence. La préoccupation majeure des autorités mauritaniennes était le rétablissement des grands équilibres macro-économiques, à savoir : la relance de la croissance économique, la réduction des déficits des finances publiques, la maîtrise de l'inflation, la restructuration des grandes entreprises publiques, le gel des recrutements dans la fonction publique, la gestion de la dette publique, etc. Les effets sociaux négatifs des différentes politiques d'ajustement structurel mises en œuvre commençaient, à peine, à se manifester. Or, sur ces différentes questions, la Banque ne détenait pas le leadership qui appartenait plutôt au FMI et à la Banque mondiale. Tout en s'adaptant à cette donne, la Banque a tenté de développer ses avantages comparatifs sur le terrain de l'appui aux réformes sectorielles. Mais là où elle aurait dû développer une approche-programme pour être en phase avec les nouvelles orientations du pays, elle s'est cantonnée dans une approche-projet. Aucune étude sectorielle n'a été lancée à l'initiative de la Banque.

2.4.3 La période récente (1990-2004) correspond à une diversification de l'offre d'assistance de la Banque. Celle-ci s'incarne aussi bien à travers les prêts projets que les activités hors prêts. DSP et revues de portefeuilles constituent le nouveau cadre de référence de l'assistance de la Banque au pays, lequel s'est doté lui-même de documents-cadre de lutte contre la pauvreté, améliorant ainsi ses performances en matière de planification. Comme indiqué au point 2.2, la priorité accordée au secteur agricole est demeurée une constante, avec une plus grande attention sur le renforcement des capacités institutionnelles, les questions foncières, les associations socioprofessionnelles, la gestion durable des ressources naturelles, le genre et le financement du secteur rural. De fait, tous les nouveaux projets - qu'on peut appeler de la « troisième génération » - financés par la Banque (PDPA II, PADEL, Etude BRAKNA-OUEST) ont tenu compte de ces aspects. De ce point de vue, le projet du Casier pilote de Boghé- phase II (CPB) présenté au Conseil d'administration de la Banque en 1997 apparaît comme un précurseur. C'est à la demande du gouvernement mauritanien que les études techniques ont été entreprises en 1990 et 1992. En 1995 et 1996, la Banque a mandaté le Centre d'investissement de la FAO pour effectuer une mission de préparation. Suite à l'examen des conclusions de la FAO, la Banque a envoyé une mission de préparation complémentaire en novembre 1996, elle-même suivie d'une mission d'évaluation en mars 1997. La préparation minutieuse et la pertinence d'un tel projet qui a été programmé pour consolider et assurer l'extension de la première phase ne fait pas de doute, mais la Banque n'a pas cru devoir financer cette opération.

2.4.4 Cela dit, dans l'ensemble, le programme d'assistance de la Banque a été cohérent. Sa dimension sociale est devenue de plus en plus manifeste, même à travers les composantes des projets financés dans le secteur agricole. Il est en phase avec les priorités définies par le pays. Il était prévu d'allouer les ressources des FAD VIII et IX en priorité au financement du secteur agricole et au programme de lutte contre la pauvreté. De même, des ressources FAT devaient servir à l'identification de projets et à l'amélioration de l'exécution et du suivi de ces derniers. Malheureusement, après la période faste du FAD VII, il ne semble pas que la Banque ait eu les moyens de ses ambitions, la reconstitution des ressources des FAD VIII et IX ayant posé des

problèmes. Cependant, à la date de la revue (15 juin 2004), la part du secteur agricole dans le portefeuille de la Banque est de 17%.

## 2.5 Qualité à l'entrée du portefeuille et cohérence avec les grandes priorités de la Banque

2.5.1 La qualité à l'entrée du portefeuille des opérations financées avant l'avènement des documents et politiques de stratégies de la Banque renvoie, pour l'essentiel, à la qualité de l'identification, de la préparation et de l'évaluation des projets. On verra (aux points 6.1 et 7.1.2) que si leurs objectifs étaient fondamentalement pertinents, la préparation a été insuffisante, rendant ainsi leur mise en œuvre difficile. A l'origine de cette situation, il se trouve que les projets de « première et de seconde générations » qui font l'objet de la revue ont en commun la faiblesse des études de base. Lorsque celles-ci ont été menées, ce fut le plus souvent par des experts hors de la Banque. Les missions d'évaluation des projets sont donc restées quelque peu prisonnières des schémas arrêtés dans des études de faible qualité. En outre, la Banque n'a pas mené des études complémentaires qui étaient indispensables pour apprécier la faisabilité des projets (Projets Elevage et Kaédi-Gouraye, par exemples).

2.5.2 Ainsi, elle s'est engagée dans le financement d'un projet complexe à gérer (Elevage), aux objectifs bien définis, mais ambitieux, sans une expérience du sous-secteur et sans avoir participé à l'identification et à la préparation. Les études d'identification/préparation ont ignoré la dimension socio-économique et environnementale de la problématique de l'élevage. La question du genre a été passée sous silence. De même, le projet Kaédi-Gouraye a été évalué sans préparation et dans l'ignorance des aspects fonciers qui continuent à hypothéquer la mise en valeur des périmètres aménagés. Le projet Pêche artisanale I, bien qu'étant conçu dans un contexte de restructuration du secteur bancaire, n'a pas tenu compte des évolutions majeures qui se dessinaient avec la liquidation de la Banque qui était recommandé pour être le partenaire unique pour la gestion du volet crédit du projet. Durant la phase conventionnelle du projet Pêche artisanale (1991-97), celui-ci semble même avoir perdu de vue ses objectifs de formation et d'installation de nouveaux pêcheurs, donnant l'impression d'être un projet d'infrastructures. A l'évidence, ces aspects avaient été mal cernés au cours de la phase d'évaluation du projet. En fin de compte, bien que ces projets aient été conçus au cours de la période des réformes économiques, ni le Gouvernement, ni la Banque ne disposaient du recul nécessaire pour leur mise en cohérence.

2.5.3 Les projets de la « troisième génération » (PDPA II, PADEL, Etude BRAKNA-OUEST) sont, quant à eux, non seulement en phase avec la priorité accordée au secteur agricole, mais de par leur conception, ils ont une forte incidence sur la réduction de la pauvreté. Au-delà des aménagements, l'accent est mis sur le renforcement des capacités de gestion des bénéficiaires des ouvrages, leur pleine responsabilisation, parce qu'ils sont associés dès le stade de la préparation/évaluation à l'identification de leurs besoins. Il y a, à travers ces projets, une chance de succès dans la mise en œuvre concrète des recommandations de la Banque en matière de participation communautaire. Il est vrai que ces projets ont pu capitaliser l'expérience des opérations similaires financées par la Banque dans le pays. Sur un autre registre, la qualité de ces projets dépend de l'efficacité qu'ils tiennent du cycle de programmation initié par la Banque. L'intensification du dialogue observée depuis 1994 a permis de financer des opérations qui n'étaient pas prévues au départ, telle que le PDPA II. Les DSP qui ont succédé aux PEPP ont évolué dans le temps, traduisant à la fois les grandes priorités de la Banque, tout en marquant une grande sensibilité à la réduction de la pauvreté.

## 2.6 Aspects intersectoriels

**2.6.1 Pauvreté rurale et considérations du genre :** Si la pauvreté a reculé au cours de la dernière décennie, passant de 56,6% en 1990 à 46,3% en 2000, elle reste très forte en milieu rural où l'incidence de la pauvreté<sup>1</sup> touche 61,2% de la population contre 25,4% en milieu urbain. Paradoxalement, les zones les plus touchées par ce phénomène sont les régions rurales du Fleuve (où la pauvreté touche plus de 70% de la population), pourtant potentiellement plus riches du point de vue agro-climatique. Aussi, observe-t-on une féminisation de la pauvreté en milieu rural où elle demeure plus accentuée. Les réponses apportées par la stratégie d'assistance de la Banque ont été mieux articulées à partir de 1997. A l'occasion du séminaire de dialogue sur le DSP organisé en 1998, la Banque avait indiqué qu'elle apporterait son soutien aux activités du Programme national de lutte contre la pauvreté (1998-2001) initié par le Gouvernement. Parmi les axes d'interventions retenus figuraient : (i) le désenclavement en milieu rural ; (ii) l'appui à la sécurité alimentaire à travers le développement des banques de céréales et des stocks de sécurité alimentaire ; (iii) l'appui aux programmes prioritaires de santé en particulier les maladies émergentes (paludisme, VIH, etc.) ; et (iv) le développement des activités génératrices de revenus au profit des femmes rurales.

**2.6.2** Dans le secteur agricole, ni les projets de la première génération, ni ceux de la seconde n'ont introduit, en termes d'options stratégiques, des considérations du genre. Si des effets ont été obtenus, ils ont été pour une large part indirects (cas du casier pilote de Boghé). Cependant, tous les projets approuvés à partir de 1999 marquent une forte sensibilité aux considérations du genre. Certes, il n'existe pas de composantes propres aux femmes ou aux jeunes, à l'exception du PDPA II, mais cette dimension est explicitement prise en compte. Enfin, l'étude du projet (Brakna-Ouest) confirme cette tendance.

**2.6.3 Problématique foncière :** Le développement du secteur agricole en Mauritanie est inséparable de la problématique foncière. L'Etat a édicté en 1983 une nouvelle législation foncière qui a aboli le mode de tenure traditionnelle et donné la priorité aux efforts de valorisation et à l'enregistrement des terres. Toutefois, avec cette loi et ses textes d'application, plusieurs contraintes sont apparues. Dans la pratique, la cohabitation entre le droit moderne et le régime foncier traditionnel qui reste encore fortement ancré dans la conscience collective des populations, ne s'est pas faite sans heurts. L'accès aux terres, notamment à la femme rurale, le mode d'attribution des parcelles dans le cas des périmètres irrigués, la sécurisation foncière, les aménagements hydro-agricoles et leurs effets sur la (dé)structuration du milieu constituent autant de questions qui ont été, jusque-là, sous-estimées dans la stratégie d'assistance de la Banque. Or ces aspects fonciers interpellent directement les sous-secteurs agriculture et élevage et conditionnent la durabilité des actions dans ces sous-secteurs. Cependant, le tout nouveau projet Brakna Ouest envisage de financer des activités de régularisation foncière, ainsi qu'un schéma de structure, afin de doter la zone d'un cadre d'intervention cohérent qui permettra notamment une meilleure intégration de l'agriculture et de l'élevage, tout en sécurisant les terres traditionnelles de décrue.

**2.6.4 Développement local et participation communautaire :** Le développement local qui suppose la participation communautaire est apparu comme l'un des principaux enjeux quant à l'atteinte des objectifs stratégiques du secteur agricole. Avec la politique de désengagement de l'Etat observée depuis le PASA, la nécessité d'impliquer les organisations socioprofessionnelles (associations des paysans et éleveurs, en particulier) se heurte toujours à de nombreuses contraintes : (i) l'insuffisance des capacités d'organisation, de représentativité et d'intervention des OSP ; (ii) l'absence de clarté dans la répartition des rôles et fonctions entre le secteur public, le secteur privé

---

<sup>1</sup> Le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, disposant de revenus annuels inférieurs à 67 316 UM soit l'équivalent de 205,25 \$ US selon l'Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV) en 2000.

et le mouvement associatif ; (iii) le manque de formation dans le domaine de la gestion et de l'organisation des coopératives ; (iv) la faiblesse de l'offre de services aux paysans, éleveurs, pêcheurs et autres opérateurs privés ou associatifs ; (v) le manque de coordination, de concertation et de complémentarité entre les acteurs du secteur ; et (vi) l'existence d'ambiguïtés quant à l'application des textes juridiques et à la responsabilisation effective des OSP.

2.6.5 La Banque a tenté d'apporter des réponses partielles à ces différents problèmes, à travers une approche-projet, nécessairement réductrice. Bien que sa vision de la participation communautaire ait été clairement exprimée dans sa politique en matière de développement du secteur et à travers toutes les Directives qu'elle édicte depuis 1990, sa stratégie d'assistance s'est faiblement focalisée sur l'amélioration du cadre institutionnel et les études sous sectorielles (hors projet), notamment pour l'élevage et la pêche artisanale qui sont pourtant deux domaines dans lesquels elle investit depuis une quinzaine d'années. Une telle orientation de son assistance aurait donné plus de lisibilité aux essais qu'elle a déjà tentés en matière de renforcement des structures communautaires, à travers les projets de seconde génération qu'elle a financés (Elevage et PDPAS). Elle aurait ainsi, sans doute, contribué au renforcement des capacités d'analyse et de suivi de la Banque dans le secteur agricole.

2.6.6 **Financement du secteur agricole :** Les réformes engagées dans le cadre du PASA depuis 1990 et qui visaient la mise en place d'un système de crédit agricole national ont connu beaucoup de lenteurs et peinent à se concrétiser. En 1992, après la liquidation de l'Union des banques de développement (UBD), avec l'appui des bailleurs de fonds, le Gouvernement a mis en place une nouvelle structure mutualiste de crédit agricole (UNCACEM). Malgré les performances notables de l'UNCACEM enregistrées au cours de ces dernières années, cette institution est confrontée à une trop forte demande de crédit de la part des paysans par rapport à ses ressources disponibles. De plus, jusqu'à une période récente, le volet crédit n'est orienté que vers la riziculture irriguée, alors qu'il existe un potentiel non négligeable dans les cultures de diversification, de décrue et dans le sous-secteur de l'élevage. La Banque ne s'est pas investie dans le crédit au sous-secteur agricole.

2.6.7 Dans le sous-secteur de la pêche, les choix stratégiques qui ont été opérés se sont orientés vers la mise en place d'un crédit maritime. Face aux insuffisances et à l'inadaptation du système bancaire classique à prendre en charge les besoins financiers des opérateurs de la pêche artisanale, le gouvernement a fortement encouragé un processus devant plutôt conduire à la création d'une institution spécialement chargée du financement de ce sous-secteur. C'est ainsi que l'UNCOPAM, créée en 1993, apparaît comme le pendant de l'UNCACEM. La première devait être pour la pêche artisanale ce que la seconde fut pour l'agriculture. L'UNCOPAM est une expérience inédite et riche en enseignements dans le processus de mise en place d'un crédit au secteur maritime. Au cours de ces dix dernières années, on a également observé l'émergence d'autres institutions de micro finance, mais qui évoluent encore en marge de la pêche artisanale, avec des objectifs et des méthodes d'intervention faiblement adaptés à ce sous-secteur. La stratégie d'assistance de la Banque dans le domaine du financement du secteur agricole s'est limitée à l'approche-projet. Certes, elle a clairement perçu l'enjeu et les difficultés que représente le crédit pour le développement du secteur<sup>2</sup>, mais c'est uniquement à travers les opérations de prêts qu'elle a financées (PADEL, PDPAS et PDPA II) que le volet crédit agricole a été pris en charge.

---

<sup>2</sup> En 1998, le crédit agricole représentait à peine 1% de l'ensemble des activités de crédit dans le pays. En 2004, il se situe encore à moins de 3%, essentiellement tiré par l'UNCACEM.

### 3. Evaluation des Résultats : Activités Hors Prêts

#### 3.1 Résumé des activités

3.1.1 Comme indiqué en introduction, les opérations hors prêts de la Banque en Mauritanie ont été effectuées essentiellement à travers le dialogue sur les politiques, les programmes/projets (DSP, revues de portefeuille, séminaires) et la coordination des interventions des bailleurs de fonds. La Banque a financé aussi deux études sur les ressources FAT : un don d'un montant de 0,750 million d'UC pour le financement d'un projet pilote du programme spécial de sécurité alimentaire et un autre don d'un montant de 0,790 million d'UC adossé à une opération de prêt.

#### 3.2 Efficacité

3.2.1 L'opération de don portant sur le Programme spécial de sécurité alimentaire (PSSA) a été approuvée en 2000 et devait être clôturée en 2004. Cette opération, financée sous forme de projet pilote, concerne la relance de l'agriculture irriguée en Mauritanie sur 4 petits périmètres de la Basse vallée du fleuve Sénégal pour tester les méthodes de réhabilitation participative des aménagements hydro-agricoles. Certaines activités du projet n'ont été lancées qu'en mars 2002, d'autres comme la composante « intensification et diversification » en 2003, tandis que les travaux de réhabilitation prévus n'ont démarré qu'en Août 2004. Il n'est donc pas possible d'apprécier les résultats de ce projet.

3.2.2 Plusieurs missions de dialogue ont eu lieu avec le pays. Si les informations disponibles ne permettent pas de quantifier les résultats obtenus, on peut néanmoins constater que les activités hors prêts se sont intensifiées à partir de 1992. Mais ce changement est aussi qualitatif. Les séminaires sur les DSP n'ont commencé qu'en 1997, si bien les missions de la Banque ne s'adressaient qu'aux représentants du Gouvernement. L'introduction des séminaires dans le cycle de programmation du pays a donné à la Banque une opportunité de mettre en œuvre son approche participative, telle que recommandée à travers ses politiques. La diversité des participants (Gouvernement, élus nationaux et locaux, secteur privé, société civile et consultants) offre des chances d'un dialogue ouvert et franc sur les priorités du pays. Les missions de la Banque qui ont animé ces séminaires, ont souvent été constituées sur une base multidisciplinaire, ce qui a donné l'occasion d'aborder bien des sujets de préoccupation commune, aussi bien pour le pays, que pour la Banque elle-même.

3.2.3 La nouvelle démarche participative, qui se poursuit à travers les différents exercices d'élaboration de DSP, a certes le mérite de conforter la Banque dans ses axes d'intervention, mais elle demeure néanmoins confinée dans une logique de concordance des besoins qui dérivent vers des choix de secteurs très larges et qui couvrent invariablement la plupart des activités économiques et sociales du pays. Outre le risque de saupoudrage que nous avons évoqué (voir point 2), les priorités affichées ne donnent pas le sentiment qu'elles se traduisent par autre chose que d'éventuelles opérations de prêts. Enfin, l'efficacité de cet exercice est étroitement liée aux délais d'élaboration des DSP. Leur fonction essentielle est d'anticiper, de prévoir, et donc de servir de tableau de bord aux prochaines interventions de la Banque. Or bien souvent, leur approbation est intervenue alors que la période qu'ils sont censés couvrir est largement entamée<sup>3</sup>.

3.2.4 Les revues de portefeuille ont été conduites à un rythme irrégulier. Toutefois, celles de 1998 et de 2001 ont permis d'améliorer sensiblement la performance du portefeuille de la Banque grâce

---

<sup>3</sup> Le DSP 1999-2001 a été présenté au Conseil d'administration de la Banque en décembre 1999 ; celui censé couvrir la période 2002-2004, n'était pas encore présenté au Conseil en avril 2003.

à : (i) l'assainissement des projets âgés dont ceux du secteur agricole ; (ii) la satisfaction plus rapide des conditions préalables à la mise en vigueur des prêts ; (iii) une meilleure connaissance qui a induit un plus grand respect par les agences d'exécution des règles de procédures de la Banque en matière d'acquisition des biens et services ; et (iv) une amélioration dans la transmission des rapports d'audits et d'avancement des projets. Elles ont également mis en exergue les problèmes potentiels qui peuvent se poser aux projets et ont préconisé des solutions.

3.2.5 Les missions de revue de portefeuille ont été relativement efficaces dans le suivi des projets. On peut cependant regretter que celles qui sont antérieures à 1998 n'aient pas permis de prévenir la dérive de certains projets anciens, lesquels ont pesé sur la baisse de performance du pays et ont réduit les allocations de la Mauritanie dans les FAD VIII et IX, alors que le pays était engagé dans la mise en œuvre d'un important programme de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, elles ont su tirer des leçons utiles pour les prochaines revues, mais aussi pour les DSP. Parmi les risques signalés figurent : (i) la forte propension à consommer les nouvelles ressources générées par l'Initiative PPTE, alors que les capacités techniques et d'absorption demeurent encore faibles ; et (ii) une certaine précipitation dans le choix de nouveaux projets au détriment de la qualité de ceux-ci.

### 3.3 Efficience

3.3.1 Dans la mesure où les opérations hors prêts sont restées étroitement imbriquées aux prêts-projets, ces derniers constituent le baromètre de l'efficience des premiers. L'examen des recommandations formulées par les revues de portefeuille suggère que l'efficience de ce type d'opérations peut être analysée en fonction du niveau de leur réalisation. Un effort a été fait dans la prise en compte par les DSP des leçons tirées de la revue. C'est ainsi que des projets d'appui institutionnel ont été financés sur don. S'ils n'ont pas d'impact direct sur le secteur agricole, l'objectif visé répond au souci de renforcer les capacités de gestion du pays. Le projet Bakna Ouest, novateur dans sa conception, a bénéficié de ressources FAT qui ont permis sa bonne préparation. Ce projet participe également à la mise en œuvre effective de la politique de diversification agricole décidée par les pouvoirs publics mauritaniens.

3.3.2 Il faut cependant regretter que d'autres recommandations aient été moins bien suivies. Les aires de concentration de la Banque telles que le développement rural, la santé et l'éducation n'ont pas fait l'objet d'études approfondies. Alors que la Banque occupe une position de leader dans son assistance aux sous-secteurs élevage et pêche, aucune étude d'envergure (hors prêts) n'a été menée, ce qui explique la faiblesse de l'analyse sur les aspects intersectoriels et transversaux (genre, environnement, développement local, foncier, crédit agricole, etc.) et limite l'impact sur le développement des projets financés dans ces sous-secteurs.

3.3.3 L'approche participative dans la préparation du DSP a permis d'obtenir des appréciations fort utiles, notamment de la part des représentants de la société civile sur la pertinence des opérations financées, leur mise en œuvre et l'évaluation de leurs résultats. Les représentants de la société civile ont également donné leurs avis sur les problèmes génériques rencontrés dans l'exécution des projets.

### 3.4 Coordination de l'aide et interventions des autres bailleurs de fonds dans le secteur

3.4.1 La coordination de l'aide est assurée par le Ministère des affaires économiques et du développement (MAED) en concertation avec les départements sectoriels (Ministère du développement rural et de l'environnement et Ministère des pêches et de l'économie maritime, en particulier pour le secteur agricole). Dans les années 1980-90, la Mauritanie a bénéficié du soutien financier de plusieurs bailleurs de fonds (UE, GTZ, AFD, FADES, Fonds OPEP, BID, FAO,

PNUD, FAD, etc.). Depuis la mise en œuvre du PASA, la coordination de l'aide dans le secteur agricole a été essentiellement pilotée par la Banque mondiale. Cette institution étant représentée dans le pays, elle dispose d'avantages comparatifs que ne possède pas la Banque. L'handicap majeur de la Banque tient au fait qu'elle n'a pas de représentation locale dans le pays. A proprement parler, il n'y a pas eu de coordination de l'aide. Tout au plus, les prises de contacts avec les bailleurs de fonds, notamment au cours des missions dans le pays, ont rempli une fonction d'information, afin d'éviter d'éventuelles duplications. Il est vrai cependant que certaines opérations de prêts ont fait l'objet de co-financements (CPB, Elevage II). Aucune évidence ne vient confirmer l'efficacité de ces co-financements, car chaque bailleur a fonctionné selon ses propres règles de gestion et ses propres prismes quant aux perspectives de ces deux projets.

3.4.2 Dans le sous-secteur de l'agriculture, il existe, depuis 2000, un important Programme intégré de développement de l'agriculture irriguée en Mauritanie (PDIAIM) financé par la Banque mondiale pour un montant de 102 millions de \$ US. Les interventions des différents partenaires sont programmées pour se dérouler à travers le PDIAIM. La Banque mondiale a été très active en se positionnant sur le terrain de l'assistance au pays dans l'élaboration des politiques et stratégies dans le secteur rural. Même lorsqu'elle a suspendu ses financements dans le sous-secteur élevage avant la clôture conventionnelle du projet dit Elevage II, elle a pris des initiatives sur le terrain des études qui ont abouti à la préparation de la Lettre de politique de développement de l'élevage en 1999. Actuellement, la Banque et le Fonds de l'OPEP sont les seuls intervenants directs dans le sous-secteur de l'élevage à travers le projet (PADEL) qui fait suite au projet Elevage II. Cependant, la Coopération allemande, à travers le financement du projet de Gestion intégrée des ressources naturelles de l'Est mauritanien (GIRNEM) et la Banque mondiale qui avait financé le projet de Gestion des ressources naturelles dans la zone pluviale (PGRNP) disposent d'une solide base de données sur la problématique de l'élevage transhumant et du développement local. La capitalisation de toutes ces interventions, dans le cadre de la coordination de l'aide, reste à faire.

3.4.3 Dans le sous-secteur de la pêche artisanale, l'expérience en matière de coordination de l'aide n'est guère concluante. Dans l'ensemble, les actions menées se sont inscrites, soit dans l'urgence, soit dans le court terme. Parmi les projets qui ont été lancés, on peut citer le projet koweïtien qui comportait l'édification d'un quai de pêche à Nouakchott, la promotion de trois centres artisanaux et divers types d'embarcations. Bien que le Projet n'ait pas vu le jour, il avait le mérite de poser le problème du quai de pêche qui a été repris par la Banque. D'autres actions de coopération ont été menées, mais ce fut à travers la coopération bilatérale avec le Danemark, le Japon et l'Italie. Il a fallu attendre le Projet de réinsertion des rapatriés du Sénégal (1989) dans la pêche artisanale pour avoir un programme de formation pratique soutenu par certains partenaires. Si cette initiative se situe dans une perspective volontariste, marquée par les urgences de la crise, elle a cependant permis la prise en charge de quelques rapatriés<sup>4</sup> dans la zone sud et préfigure déjà de ce que sera le PDPAS.

## **4. EVALUATION DES RESULTATS : OPERATIONS DE PRETS**

### **4.1 Résumé des opérations**

4.1.1 Dans le secteur agricole, la Banque a financé huit opérations de prêt pour un montant total de 49,800 millions UC. Les engagements pour le sous-secteur agriculture représentent 27,601 millions UC, l'élevage 11,931 millions UC et la pêche artisanale 10,268 millions UC. Le résumé des opérations est donné en annexe II. Les premières opérations qui ciblent l'aménagement hydro-agricole et la sécurité alimentaire ont été respectivement évaluées en 1974 et 1978. Deux

<sup>4</sup> Les rapatriés candidats à la réinsertion dans la pêche artisanale étaient au nombre de 6.400. L'écrasante majorité d'entre eux était constituée de néophytes. Après plusieurs tentatives de placement d'une centaine de recrues auprès de la SPPAM et de la coopérative des pêcheurs-artisans de Nouakchott, on s'est orienté vers la formation de 248 élèves en zone Imraguen .

autres opérations de prêts concernant ce sous-secteur l'ont été en 1987 et 2004. Dans le domaine de l'élevage, le premier projet a été évalué en 1986 et le second en 1999. Enfin, les deux projets pêche (PDPAS et PDPA II) faisant l'objet de la revue ont été évalués en 1988 et 1999.

4.1.2 Les projets achevés (CPB, PKG, OMC, Elevage II et PDPAS) se sont caractérisés par : (i) des délais d'exécution trop longs (entre 11 et 15 ans), alors qu'ils étaient programmés pour cinq ans ; (ii) la mauvaise estimation des coûts au départ, ce qui a entraîné des réévaluations et retardé la réalisation des activités, particulièrement pour les projets hydro-agricoles ; (iii) la faiblesse des études techniques et sociales ; et (iv) le manque de concertation avec les bénéficiaires. Pour les projets en cours, le risque existe pour le PADEL de dépasser le calendrier d'exécution prévu, compte tenu du retard déjà accusé dans le démarrage effectif du projet. Quant au PDPA II, son exécution se déroule de façon satisfaisante. Le constat général sur les projets achevés comme sur ceux qui sont en cours, c'est qu'il existe, bien souvent, dans le cycle des projets de la Banque, des délais trop longs entre la préparation et l'évaluation des projets et entre l'approbation et le démarrage effectif des projets. De plus, l'approche participative préconisée par la Banque demande un temps suffisamment long, qui est rarement pris en compte dans la formulation des projets. Les résultats en termes d'efficacité, d'efficience et de développement institutionnel sont examinés, par sous-secteur, dans les paragraphes qui suivent.

## 4.2 Agriculture

### Objectifs

4.2.1 Les objectifs assignés aux projets d'aménagement hydro-agricoles visaient à améliorer les revenus des populations rurales concernées, grâce à une meilleure productivité, en faisant en sorte que la double culture annuelle (principalement la riziculture) soit possible. Parmi les composantes majeures de ces projets figurent : (i) l'aménagement ; (ii) la mise en valeur ; et (iii) la gestion du projet. Le projet de stockage des céréales (OMC) visait à répondre aux objectifs de diminution des pertes de céréales et à assurer l'approvisionnement régulier des populations. Les composantes comprenaient surtout la construction de magasins de stockage, l'acquisition d'équipements et de matériels et le recrutement du personnel.

### Efficacité

4.2.2 **Aménagements/construction :** Hormis les lenteurs enregistrées dans l'exécution des travaux, les gros ouvrages prévus (digues, stations de pompage équipés et réseaux) dans le cadre du CPB ont été réalisés, mais le projet, après avoir été évalué une première fois (1974), a fait l'objet d'une réévaluation en 1982. Le second projet hydro-agricole financé par la Banque (PKG) partage avec le CPB les lenteurs de procédures de passation des marchés. Mais le rapport d'achèvement souligne que les performances générales sont satisfaisantes, eu égard aux conditions extrêmement difficiles de la zone du projet.

4.2.3 **Mise en valeur agricole :** La production du CPB a commencé en 1983 et le projet a enregistré, durant les premières années, des rendements de riz (paddy) à l'hectare oscillant entre 4 et 5 tonnes. Les niveaux de rendements ont été irréguliers, traduisant les problèmes survenus en amont de la production. Globalement, les rendements ont été plus faibles dans le PKG où les résultats obtenus sur les autres spéculations (sorgho, maïs) ont été en deçà des prévisions. Les rapports d'évaluation ont été trop optimistes, compte tenu de l'évolution des rendements réalisés au niveau de l'ensemble des périmètres irrigués encadrés par la Société nationale de développement rural (SONADER) dans la Vallée du fleuve. Il était prévu deux cultures par an, or jusqu'à présent, seule la culture d'hivernage est pratiquée, les tentatives de culture dite de contre-saison ayant échoué. Ces cultures de contre-saison sont confrontées dans toute la vallée aux mêmes problèmes, à savoir : (i) les incertitudes sur les ressources en eau du fleuve qui sont tributaires pendant la saison

chaude des lâchers à partir du barrage de Manantali ; et (ii) le coût de l'énergie de pompage du fait de l'augmentation des volumes d'eau à pomper. Ces problèmes généraux ont été localement aggravés par la faiblesse des superficies allouées aux exploitants (0,5 ha en moyenne) et le désengagement hâtif de la SONADER imposé par le PASA, ce qui a désorganisé l'encadrement des paysans, surtout au niveau des intrants et du crédit qu'elle gérait.

4.2.4 Au PKG, l'un des quatre périmètres totalisant 600 ha aménagés et où la mise en valeur a démarré depuis 1994, n'est toujours pas opérationnel à cause des litiges fonciers. En d'autres termes, 10 ans après l'achèvement des travaux du périmètre de Dabbé qui représente 25% des superficies aménagées par le projet, l'exploitation n'a toujours pas commencé. Les études sociologiques réalisées sous le contrôle de la SONADER n'ont pas permis d'identifier le conflit foncier latent qui couvait entre les paysans riverains de ce périmètre. Certaines contraintes à la mise en valeur sont certes dues à des facteurs techniques et à des considérations d'ordre climatique, mais il en existe d'autres qui résultent d'un ensemble d'habitudes et de traditions évoluant dans un cadre institutionnel déficient, tant sur le plan financier qu'organisationnel et donc, de l'efficacité.

#### Efficiences

4.2.5 **Rentabilité économique et financière** : Dans l'ensemble des projets financés dans le sous-secteur agriculture, les taux de rentabilité calculés à l'évaluation ont été assez optimistes, basés sur des hypothèses d'une double culture par an. Les cultures maraîchères qui se sont révélées plus rentables que celles du riz et dont les rendements ont été marginalisés ou ignorés à l'évaluation, ont produit une valeur nette additionnelle très grande.

4.2.6 **Impacts socio-économiques** : L'impact socio-économique des projets financés dans le sous-secteur agriculture a été important en termes de lutte contre la pauvreté. En effet, à l'examen des variables touchant aux effets « coup de freins » à l'exode rural, accroissement des revenus des bénéficiaires, réduction du déficit alimentaire et désenclavement des villages riverains des périmètres, on peut constater une amélioration significative des conditions de vie des populations. Ainsi, au moment du démarrage de l'exploitation du CPB (en 1983), 7260 foyers avaient été recensés. On estime, à présent, le nombre de bénéficiaires à 36 000 foyers. Cette évolution, plus forte que le taux de croissance démographique du pays, traduit à la fois le maintien des populations dans leur terroir et une certaine équité dans la redistribution des ressources tirées du CPB. L'accroissement des revenus des bénéficiaires est tout aussi remarquable, particulièrement pour les femmes qui se sont investies dans la production/commercialisation des produits maraîchers. On estime aujourd'hui que les coopératives qui ont atteint une capacité d'autofinancement sont précisément celles qui pratiquent le maraîchage.

4.2.7 **Considérations du genre** : Les activités du CPB ont entraîné la création de coopératives féminines dynamiques qui tentent d'organiser la commercialisation et le traitement de leurs produits. Le maraîchage, qui occupe environ le 10<sup>ème</sup> de la superficie brute du CPB, contribue pour 1/3 aux ressources des ménages. Cependant, l'intégration de la femme s'est faite autour des périmètres, plutôt que dans les périmètres. Son rôle est différencié selon les domaines d'activité. Ainsi, dans la riziculture, le droit d'accès à la propriété foncière par l'héritage, dans une société gérontocratique et à base patrilinéaire, limite singulièrement le nombre d'attributaires féminins à quelques femmes seulement, le plus souvent enfant unique, veuve ou divorcée. La situation de la femme paysanne dans la vallée est caractéristique de la nuance qui existe entre l'approche WID<sup>5</sup> développée au cours des années 1980 et l'approche genre, plus portée vers l'équité dans l'accès aux ressources.

4.2.8 Si on a pu observer une augmentation significative de la production, d'autres problèmes se sont posés en aval, notamment : (i) le manque de structures de stockage et de traitement ; (ii) les moyens limités de transport pour l'évacuation des produits agricoles ; (iii) la commercialisation des

<sup>5</sup> Woman integration and development.

produits à des prix suffisamment rémunérateurs ; et (iv) le renforcement des capacités des organisations paysannes. Dans les années 1990, la solution adoptée avec la mise en place d'un « pool d'acheteurs du paddy » avait pénalisé les paysans, en tirant le prix d'achat du paddy vers le bas. Depuis 1996, les associations paysannes tentent d'organiser la commercialisation du riz à travers la mise en place de Groupements d'intérêt économique (GIE) qui assurent le décorticage, l'ensachage et la commercialisation du riz. Ces GIE ont ainsi réussi à s'affranchir de la dépendance à l'égard des spéculateurs, en maintenant les prix à un niveau suffisamment rémunérateur.

### Développement institutionnel

**4.2.9 Efficacité organisationnelle et de gestion :** La SONADER a été l'agence d'exécution des projets hydro-agricoles. Jusqu'en 1990, elle s'est occupée de la mise en œuvre de l'ensemble des composantes. En plus de la maintenance et de l'entretien des ouvrages d'art, elle était directement impliquée dans l'encadrement des paysans à travers la formation, la fourniture d'intrants et la commercialisation des produits. En matière de formation, les modules ont été appropriés et utiles pour les paysans particulièrement dans les domaines des itinéraires techniques et calendriers culturels, augmentant ainsi leur productivité. Cependant, la gestion des projets a souffert de l'instabilité au niveau des cadres de la Société et du Département de tutelle en général. Avec la mise en œuvre des réformes introduites par le PASA, des difficultés organisationnelles sont apparues entre la SONADER et les coopératives qui devaient désormais assurer une co-gestion des périmètres. Certes, des protocoles ont été signés en vue du désengagement progressif de la SONADER, mais dans la pratique, la faiblesse de l'expérience des coopératives, jointe aux difficultés pour la Société d'abandonner sa tentation tutélaire (?) et donc les habitudes anciennes, ont limité les résultats. De plus, le retrait progressif de la SONADER a rendu plus aléatoire la maintenance des infrastructures et des équipements. A cela s'ajoutent les difficultés de paiements réguliers des redevances par les paysans.

**4.2.10 Crédit agricole :** Jusqu'en 1992, les crédits destinés aux paysans étaient financés par la SONADER, afin de leur permettre de faire face à l'ensemble des charges de campagne. Le volet crédit s'est révélé décisif dans le succès et/ou l'échec des campagnes agricoles. Avec la création de l'UNCACEM, les paysans ont eu du mal à s'adapter aux exigences de recouvrement des créances. Grâce au soutien de l'Etat et des bailleurs de fonds, l'UNCACEM a sensiblement amélioré ses performances et cette structure mutualiste est aujourd'hui considérée comme la seule capable de répondre aux projets d'aménagement hydro-agricole ayant une certaine envergure. Il reste que le taux d'intérêt pratiqué par l'UNCACEM (15%) est exorbitant. Pour un secteur habitué – partout dans le monde – à être subventionné, et de surcroît jugé prioritaire par la stratégie gouvernementale de lutte contre la pauvreté, les efforts fournis sont en deçà des exigences si l'on veut promouvoir durablement le secteur agricole.

## 4.3 Elevage

### Objectifs

**4.3.1** Les objectifs des projets financés dans le sous-secteur de l'élevage découlent des orientations nationales et sectorielles telles que définies dans le PREF, la LPDE et plus récemment encore les Programmes de lutte contre la pauvreté. L'objectif sectoriel du projet Elevage II était de permettre un développement équilibré des différentes zones agro-écologiques du pays à travers une gestion rationnelle des ressources naturelles, en vue d'une croissance économique durable et de contribuer à l'autosuffisance alimentaire. Les objectifs spécifiques du projet étaient de redynamiser et de restructurer le sous-secteur de l'élevage par : (i) l'amélioration des conditions de travail du service de l'élevage ; (ii) l'organisation des éleveurs en groupements en vue de mieux gérer leur patrimoine ; (iii) l'amélioration des circuits de distribution des intrants ; et (iv) l'amélioration des conditions d'abattage du bétail. Le second projet de gestion des parcours et développement de l'élevage (PADEL), tout en poursuivant les mêmes objectifs, met un accent particulier sur la lutte contre la pauvreté et la protection des ressources naturelles.

### Efficacité

**4.3.2 Développement des services de l'élevage :** Les objectifs visés à travers le développement des services de l'élevage sont d'abord politiques. Dans le contexte de désengagement de l'Etat, à l'évaluation, le gouvernement voulait promouvoir une nouvelle approche politique prenant en compte la participation active des populations concernées, tout en jetant les bases d'un environnement propice au développement du secteur privé. Un tel dessein passait par le renforcement institutionnel des services techniques de l'élevage, à travers la construction de locaux, la fourniture de moyens techniques et logistiques, la formation des cadres et l'organisation des éleveurs en coopératives et en unions de coopératives. En matière d'infrastructures et de logistique, les prévisions ont été atteintes et même largement dépassées et l'abattoir a été construit. Les objectifs quantitatifs du volet formation ont été globalement atteints. La formation est cependant apparue inadéquate pour les agents de vulgarisation de base qui devaient assurer l'encadrement technique au niveau des villages et des Associations pastorales (AP). Les modules de formation dispensés n'étaient pas appropriés aux productions animales, particulièrement en Mauritanie où l'élevage est basé sur la mobilité des hommes et des animaux.

**4.3.3 Promotion de la société civile et du secteur privé :** Les résultats enregistrés permettent de confirmer la création d'une quarantaine d'associations pastorales, soit deux fois plus que ce qui était prévu à l'évaluation. Ces AP ont joué un rôle dans l'animation du Bureau des intrants d'élevage (BIE) et la distribution des médicaments dans leurs zones respectives. Mais des problèmes de gestion ont compromis la viabilité des AP et la plupart ont disparu avec l'arrêt des financements des bailleurs de fonds. En matière de contribution à la sécurité alimentaire du pays, la production additionnelle de viande et de lait prévue à l'évaluation, et dont le rapport d'achèvement affirme qu'elle a augmentée, ne peut être valablement imputée au projet. Il faut noter que les études des systèmes de production et de suivi évaluation, les enquêtes zootechniques, de production et de commercialisation, pourtant prévues à l'évaluation, n'ont pas été réalisées. La disparition de la plupart des AP auprès desquelles les données à l'achèvement avaient été collectées confirme la fugacité des résultats obtenus.

### Efficiences

**4.3.4** Les financements de la Banque dans le sous-secteur de l'élevage n'avaient pas de but financier majeur. Ils consistaient à apporter des appuis institutionnels plutôt que des investissements directement productifs. Ni les études pour établir la situation de référence des projets, ni les enquêtes sur la production/commercialisation n'ont été effectuées. La mauvaise gestion de la distribution des intrants a été l'une des raisons du retrait de la Banque mondiale du projet Elevage II. Bien que le BIE ait été remplacé par la Centrale d'achat des intrants d'élevage (CAIE), avec pour objectif d'associer davantage les Organisations socioprofessionnelles (OSP), aucune évidence ne vient prouver l'efficacité de la nouvelle structure. De fait, les mini-projets laitiers nés de la dynamique des associations pastorales émergentes ont souffert d'un manque de suivi et n'ont concerné qu'un nombre restreint de bénéficiaires au sein même des associations pastorales.

### Développement institutionnel

**4.3.5 Efficacité organisationnelle et de gestion :** Le dispositif institutionnel mis en place, notamment la Cellule d'exécution du projet et l'assistance technique, n'ont pas rempli leurs fonctions, en particulier, la supervision technique et le contrôle des activités du projet. Le Directeur de l'élevage, en tant que chef de projet, n'avait pas de prise sur certaines composantes dont l'abattoir de Nouakchott. Il n'a pas non plus donné l'alerte à temps pour éviter la faillite du Bureau des intrants (BIE). L'impact des investissements destinés à renforcer les services de production et de santé animales a été dilué par la restructuration générale du MDR (Ministère du Développement rural) en MDRE (Ministère du Développement Rural et de l'Environnement) en 1993. Une partie des ressources humaines et des moyens matériels du projet se sont retrouvés dans d'autres

départements sans relation avec le projet, ce qui a contribué à déstabiliser la Cellule de gestion du projet et a entraîné, à terme, outre le changement fréquent de Directeurs, une perte de la mémoire institutionnelle du projet. L'intégration de l'agriculture et de l'élevage au sein d'une même direction a abouti à la complexification des circuits administratifs, de sorte que la Direction de l'élevage et de l'agriculture (DEA) n'exerce plus aucune autorité administrative sur le personnel de terrain. Les délégués régionaux qui faisaient partie de la chaîne d'exécution du projet ont été directement rattachés au Secrétariat général du MDRE, ce qui a fragilisé davantage le Directeur de l'élevage dans son rôle de Chef de projet.

#### 4.4 Pêche

##### Objectifs

4.4.1 Les objectifs des projets financés dans le sous-secteur pêche visaient la promotion de la pêche artisanale dans la zone côtière sud du pays, de façon à créer de nouveaux emplois et à approvisionner le marché intérieur en poissons. Les principales composantes des projets étaient : (i) la formation des apprentis pêcheurs ; (ii) l'appui à l'installation des nouveaux pêcheurs ; et (iii) la recherche d'accompagnement, suivi et évaluation des ressources. Les objectifs du Projet Pêche ont été amplifiés durant la seconde phase, en termes de nombre de pêcheurs-artisans à former et ont été élargis à une nouvelle cible par le recyclage des marins pêcheurs déflatés de la pêche industrielle. Le nouveau projet prend également en charge la formation technique de 500 femmes désirant entreprendre des activités de traitement, de transformation et de commercialisation des captures. Par ailleurs, l'appui aux opérateurs de la pêche artisanale ne vise plus seulement les pêcheurs formés par le projet, mais participe également du souci d'avoir un impact majeur sur le développement du sous-secteur. De plus, la création d'un pôle de développement et la mise en œuvre d'actions environnementales constituent des objectifs explicites du projet (seconde phase).

##### Efficacité

4.4.2. **Formation de nouveaux pêcheurs** : Initialement prévue pour une durée de quatre ans, la composante formation a subi un retard, entraînant avec elle les autres actions liées. A la fin de l'année 1997 qui coïncide avec la durée conventionnelle du Projet, 158 pêcheurs ont été formés sur les 340 qui étaient programmés. Par ailleurs, la ligne de crédit n'a été mise en place que cinq mois après la sortie de la première promotion de cinquante élèves-pêcheurs. La composante recherche-accompagnement-suivi-évaluation (RASE) a souffert d'un manque d'intégration aux activités du PDPAS. Cependant, malgré les retards d'exécution, les infrastructures prévues ont été réalisées. La mise en place d'un centre de formation relativement bien équipé a permis au projet d'atteindre ses objectifs en matière de formation durant la période intérimaire (1998-99). Les réalisations physiques constituent les acquis les plus tangibles du projet, quitte à différer leurs effets. De fait, elles serviront de base aux performances enregistrées durant la seconde phase du projet en cours d'exécution.

4.4.3 Cela dit, on peut se demander dans quelle mesure l'objectif de formation peut-il être considéré comme principal ? Dans le contexte du projet, on est fondé à croire que pour une formation non diplômante et orientée vers l'insertion des bénéficiaires dans le sous-secteur de la pêche artisanale, la formation est plus un moyen qu'une finalité ! C'est donc de la capacité du projet à installer les artisans pêcheurs dans la profession que dépendra, dans une large mesure, son efficacité.

4.4.4 **Installation des nouveaux pêcheurs** : Le Projet comporte une ligne de crédit permettant de financer des équipements aux pêcheurs formés par le PDPAS. L'existence d'un mécanisme de financement dans un secteur peu structuré constitue un atout majeur pour la promotion des jeunes pêcheurs. On sait qu'à travers les banques commerciales, le crédit leur est inaccessible, faute de garanties. Cependant, la législation mauritanienne fixe le cadre légal d'exercice des activités de crédit et les soumet à autorisation. Cette contrainte institutionnelle a amené le projet à recourir à

une banque classique (Chinguetty bank) pour l'exécution des opérations de crédit. Dans le contexte de l'époque, les possibilités étant réduites au choix de telle ou telle banque – fatalement de type classique – le projet est vite apparu comme un client « captif ». Ceci explique le rôle passif de cette banque dans la gestion du volet crédit du projet. Mais en même temps, il traduit l'incapacité d'une banque de type classique à s'adapter aux besoins et aux exigences des systèmes financiers décentralisés.

**4.4.5 Crédit** Les conditions du projet pour l'octroi des prêts et le recouvrement n'ont jamais pu s'accorder avec les règles de fonctionnement de la Chinguetty bank. La défaillance de celle-ci a amené la cellule d'exécution du projet à se transformer en opérateur de crédit. Cette solution a cependant révélé ses insuffisances avec les incapacités juridiques constatées en matière de recouvrement. Par ailleurs, les abandons de créances motivés par des considérations d'ordre politique illustrent aussi les limites d'une telle option. Le projet a financé 340 apprentis pêcheurs et 43 jeunes imraguens (?) pour un total de 46 embarcations motorisées et équipées. A l'évaluation, le financement de 90 embarcations avait été prévu. Les niveaux de remboursement des crédits ont été cependant faibles. Les chiffres disponibles font état d'un taux de 10%.

### Efficiences

**4.4.6 Création d'emplois :** La contribution du projet à la création de nouveaux emplois constitue l'un des principaux critères d'appréciation de l'efficacité des financements de la Banque dans le sous-secteur de la pêche artisanale. En 1997, l'étude socio-économique dans la zone du projet estimait à environ 10 000 emplois générés par le sous-secteur de la pêche artisanale. On estime que chaque emploi en mer crée deux emplois à terre. Mais sur les 383 nouveaux pêcheurs formés et équipés, une minorité (30%) s'est maintenue dans la profession, ce qui donne un taux de déperdition relativement très élevé. Si l'impact sur la création d'emplois a été insignifiant durant la phase conventionnelle du projet, les résultats enregistrés au cours de la phase intérimaire et celle du PDPA II ont cependant démontré la pertinence de l'approche Haute intensité de main d'œuvre (HIMO) à travers les options retenues. En comparaison, avec la pêche industrielle, le sous-secteur offre un potentiel d'emplois très élevé, avec des investissements limités.

**4.4.7 Approvisionnement du marché intérieur en poissons :** Ce second critère d'appréciation est pertinent au regard de l'objectif sectoriel poursuivi par le projet. Les hypothèses avancées à l'évaluation pour le calcul du taux de rentabilité économique ont été trop optimistes. Outre le fait que le projet n'a financé que 50% des embarcations prévues pour les pêcheurs formés, deux contraintes majeures se sont posées. La première contrainte est d'ordre interne au projet : ni les modules de formation, ni les équipements n'ont intégré la pêche à la senne tournante. Or les produits demandés sur le marché local sont essentiellement constitués de pélagiques (sardinelles et mullets) qui représentent 70% de la consommation à Nouakchott et plus de 95% à l'intérieur du pays, et sont capturés par ce type d'équipement. La non éligibilité des pirogues en bois aux financements du projet, alors que celles-ci sont les plus utilisées, plus pratiques et plus rentables dans la zone sud du projet a accentué le facteur limitant à l'atteinte de cet objectif. La seconde contrainte est d'ordre environnemental : entre la date de lancement du projet et l'arrivée sur le marché des produits induits par les activités du projet (10 ans), le contexte de la zone du projet et du sous-secteur lui-même avait sensiblement évolué. En effet, l'installation d'un grand nombre d'usines exportatrices de poissons qui ciblent les espèces nobles, a accru la concurrence pour l'acquisition des produits, poussant l'écrasante majorité des consommateurs locaux à se satisfaire du poisson bon marché (sardinelles surtout). La dévaluation de près de 50% de la monnaie nationale (l'ouguiya) survenue en 1993 a accentué la ruée vers l'exportation des produits, réduisant les chances d'un approvisionnement diversifié du marché local en poissons.

## Développement institutionnel

**4.4.8 Efficacité organisationnelle et de gestion :** Le montage institutionnel du PDPAS porte les germes de conflits de compétences, car les attributions des différentes unités n'ont pas été clairement précisées. Dans le dispositif institutionnel, le Chef de projet est un assistant technique aux côtés duquel on trouve un homologue mauritanien, tandis que la coordination du projet est assurée par un Directeur central du Ministère des pêches et de l'économie maritime (MPEM). Le comité interministériel, hiérarchiquement placé au-dessus de la structure de gestion du projet tel qu'il est constitué, présente d'évidentes lourdeurs dues à la présence de membres dont l'utilité est discutable (Plan, Finances, Secrétaire général MPEM, Banque centrale). Cette situation a négativement influencé le fonctionnement du projet. D'autres conflits de compétences sont apparus entre les responsables du service animation/vulgarisation et du crédit, d'une part, et entre le projet et la structure bancaire chargée du crédit maritime, d'autre part.

**4.4.9 Impacts sur le développement institutionnel :** Entre 1991 et 1997, avant l'arrivée de la nouvelle équipe de gestion, le projet avait perdu de vue ses objectifs, donnant l'impression d'être un projet d'infrastructures. Avec le soutien de la Banque, l'encadrement de la nouvelle équipe composée de cadres nationaux a bénéficié de sessions de formation à l'extérieur dans différents domaines. Cette redynamisation du projet qui ouvrait une phase intérimaire (1998-99) a permis de contribuer au renforcement des capacités gouvernementales en matière de conception et de conduite de projets de développement sur financement extérieur. La célérité mise dans la préparation de la phase II du Projet<sup>6</sup> atteste de la qualité de cet apport dans l'amélioration de l'action gouvernementale.

## **5. ANALYSE DE LA DURABILITE**

### **5.1 Viabilité technique**

**5.1.1 Aménagements agricoles :** Les aménagements réalisés dans le cadre des projets hydro-agricoles financés par la Banque font partie des ouvrages dits « structurants ». A ce titre, la SONADER est désormais chargée, dans le cadre de contrats-programmes triennaux (2000-2002 ; 2003-2005) qui la lie à l'Etat, d'effectuer les travaux d'entretien de l'ensemble des grands endiguements et de tous les ouvrages de désenclavement. La maintenance des ouvrages bénéficie de l'important appui apporté par le PDIAM qui est un programme à long terme, entrepris depuis 1999 et exécuté dans le cadre de la politique de développement du secteur agricole à l'horizon 2015. Il est permis de penser que les projets les plus récents, financés par la Banque, bénéficieront de ce contexte favorable.

**5.1.2** En revanche, la situation du Casier pilote de Boghé (CPB) nécessite la mise en oeuvre de mesures plus hardies et plus urgentes. Les grands travaux ont été achevés, il y a plus de vingt ans. Un paysan résume la situation ainsi : « le CPB est une perle précieuse, mais qui a beaucoup vieilli ». La grande digue de protection avait été prévue pour 4000 ha. Or, jusque là, seuls 800 ha environ ont été mis en valeur. Ce périmètre est lui-même dans un état suffisamment dégradé et nécessite des investissements nettement au-dessus des capacités des exploitants dont la situation est devenue précaire, en raison de l'exiguïté des parcelles qui leur sont attribuées (0,5 ha/bénéficiaire). A l'évidence, quelle que soit la solution retenue, la viabilité technique, mais aussi économique du CPB réside dans la mise en oeuvre d'une seconde phase de consolidation et d'extension.

---

<sup>6</sup> En termes de performance des projets financés par la Banque, ce projet est le mieux noté par les rapports de supervision et les revues de portefeuille.

**5.1.3 Infrastructures pastorales :** La gestion des infrastructures (puits et forages) par les AP des parcours pastoraux et des dépôts d'intrants d'élevage supposait à la fois des réalisations concrètes et le renforcement des capacités des AP. Très peu d'infrastructures ont été mises en place. Le projet n'avait pas prévu de système précis d'organisation et de gestion des points d'eau, ni analysé les contraintes environnementales dans une situation écologique en mutation rapide. Il n'y avait pas non plus de carte des nappes phréatiques pour mieux suivre l'exploitation des points d'eau existants ou à créer. La gestion des ressources naturelles n'était pas liée à une stratégie basée sur une bonne compréhension des droits et devoirs des éleveurs. De plus, les véhicules achetés par le projet Elevage II ont été réaffectés à d'autres départements du MDRE. Compte tenu de leur âge et de la difficulté de l'opération, il est peu probable qu'ils soient récupérables par la Direction de l'élevage.

**5.1.4 Infrastructures de pêche :** Les infrastructures réalisées dans le sous-secteur portent essentiellement sur le centre de formation, avec ses deux bases - vie qui comprennent les bâtiments, ainsi que les pistes d'accès. Les constructions ont été réalisées, comme prévu à l'évaluation, en préfabriqué démontable (type base-vie). Mais le RAP constatait déjà en 1999, c'est-à-dire trois ans seulement après leur réception, que « ces bâtiments sont en très mauvais état et nécessitent des réfections importantes, ce qui dénote d'un défaut d'entretien ». En effet, bien que la corrosion de l'air marin soit à l'origine de cette dégradation, on peut constater qu'à Nouadhibou où ce phénomène corrosif est plus accentué, les logements préfabriqués de la Société nationale industrielle et minière (SNIM), tout comme ceux de la raffinerie de pétrole, se sont conservés pendant deux décennies, grâce à un entretien régulier. Fort heureusement, la phase II du Projet envisage une réfection complète de ces locaux, avec des constructions en dur. Compte tenu du programme ambitieux de l'Etat en matière de formation professionnelle, de l'intérêt manifesté par les opérateurs économiques pour le recrutement des élèves formés par le projet, il est prévu de faire supporter les charges récurrentes des centres et bâtiments par le ministère de tutelle, le secteur privé et les usagers.

## 5.2 Viabilité économique et financière

**5.2.1 Exploitations agricoles :** Dans la distribution des parcelles, le critère fondé sur une politique de subsistance semble avoir prévalu sur celui de la viabilité économique. Or, les conclusions des études menées dans le cadre du PASA indiquent que la taille minimale d'une parcelle, calculée sur la base des besoins d'une famille composée de six personnes et des charges d'exploitation, est de 1,5 ha. Par ailleurs, toutes les évaluations des différents projets fondaient leur calcul de rentabilité sur la base d'une double culture par an, ce qui s'est révélé erroné. Deux autres contraintes rendent incertaine la viabilité financière des parcelles : les taux d'intérêts fixés par l'Etat et l'UNCACEM et les coûts des facteurs énergétiques. La première contrainte peut être levée par une volonté politique qui peut réduire significativement le taux de refinancement de l'UNCACEM (actuellement de 6%), corrélativement avec le taux pratiqué pour le crédit agricole (actuellement de 15%). Quant à la seconde contrainte, il est permis d'espérer, avec le raccordement de la Vallée à l'énergie hydro-électrique de Manantali, que les prix payés par les exploitants agricoles vont sensiblement baisser, mais ce n'est pas encore le cas.

**5.2.2 Elevage :** Au cours de l'exécution du projet, les AP n'ont pas pu honorer leur contrepartie financière. Dans la plupart des cas, les membres des AP ont été d'autant plus frustrés que ce qui les intéressait prioritairement (réhabilitation et réalisation de points d'eau) n'a été matérialisé que de façon limitée vers la fin du projet. Le seul financement qui était destiné aux AP, c'est-à-dire le Fonds national de développement (FND), n'a pas été approvisionné par le Gouvernement comme prévu.

### 5.3 Viabilité sociale

**5.3.1 Accès aux services sociaux de base :** Force est de constater que la viabilité sociale des projets hydro-agricoles ne dépend pas seulement de l'amélioration des rendements ou de l'augmentation des revenus, mais aussi des conditions de vie des exploitants agricoles, notamment des jeunes. Les projets financés par la Banque n'ont pratiquement pas tenu compte de cette dimension. L'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, transport, communications, habitat, etc.) constitue une variable pertinente dont dépendra, dans une large mesure, l'aptitude des projets à fixer durablement les populations dans leur terroir, en particulier les jeunes. Par ailleurs, alors qu'on observe une féminisation de l'emploi en milieu rural, les programmes de formation qui ciblent les femmes demeurent peu développés. Dans le contexte de la décentralisation, il paraît cependant acquis que le mouvement associatif local, organisé sous la forme de coopérative ou de GIE, jouera de plus en plus, un rôle majeur dans le développement local.

**5.3.2 Formation :** Dans l'ensemble des projets financés par la Banque, seul celui du sous-secteur de la pêche artisanale a mis l'accent sur la formation. Le centre de formation du projet a élargi et diversifié ses activités. Il est sollicité par d'autres partenaires pour assurer des formations « à la carte » (projet espagnol, formation- insertion de pêcheurs pour le compte du Commissariat aux Droits de l'homme et à la lutte contre la Pauvreté), dénotant ainsi une bonne maîtrise de cette activité. Les pêcheurs formés par le projet sont très recherchés par les opérateurs du secteur, y compris les industriels. Cependant, la poursuite des activités de formation et de recherche est subordonnée à l'aide de l'Etat. Le Centre de formation pourrait, certes, offrir une formation payante, mais ce ne serait qu'un appoint. L'allègement de la dette dont a bénéficié le pays et les soutiens financiers reçus des partenaires au développement, notamment dans le cadre du Fonds d'appui à la pêche artisanale contenu dans les accords de pêche avec l'Union européenne, permettent au Gouvernement de disposer des ressources nécessaires pour financer les activités de formation post-projet.

**5.3.3 Insertion des nouveaux pêcheurs :** Initialement, le programme d'insertion ne figurait pas parmi les composantes des projets financés par la Banque. Mais face au retard enregistré dans la mise en place du crédit au cours de la seconde phase, la Direction du projet PDPA II a réagi positivement en mettant en place des stratégies visant à maintenir les acteurs formés dans le secteur. Grâce au programme d'insertion, de jeunes pêcheurs formés ont continué à pratiquer le métier de la pêche dans des embarcations financées lors de la première phase et récupérées par le projet, ou dans les villages traditionnels de pêcheurs. Cette expérience qui mérite une capitalisation des acquis, s'est en définitive révélée bénéfique dans la mesure où elle a permis : (i) de consolider la formation des jeunes pêcheurs à leur sortie ; et (ii) d'ancrer chez eux une tradition et des habitudes de pêcheurs. Le programme d'insertion permet en réalité de lever une forte hypothèque qui pesait sur la viabilité du crédit, du fait de l'existence de pêcheurs non aguerris et peu préparés à la vie sociale de marin pêcheur.

### 5.4 Viabilité institutionnelle

**5.4.1 Ressources humaines :** Dans l'ensemble, les structures mises en place (organisations paysannes, associations pastorales, coopératives des élèves pêcheurs) manquent d'appuis institutionnels. Très peu de ressources ont été destinées à ces structures partenaires des différents projets. Elles ne disposent encore d'aucune autonomie en termes de prise en charge de leurs personnels de gestion et d'autofinancement. Dans le sous-secteur de l'élevage, l'approvisionnement et la distribution des intrants nécessitent un appui spécifique aux AP, notamment en termes de conseil de gestion, ainsi que la mise en place d'un système de financement adapté à leur capacité. La gestion de la CAIE n'étant pas satisfaisante et la situation des AP s'étant dégradée, la distribution des intrants ne se fait plus correctement. Le transfert des compétences vers les

organisations paysannes et pastorales a très peu été accompagné par des mesures pratiques visant à renforcer leurs capacités. Des appuis institutionnels sont donc indispensables, si l'on veut assurer la viabilité des OSP et promouvoir durablement la participation communautaire.

**5.4.2 Crédit maritime :** Les objectifs poursuivis à travers le développement du sous-secteur de la pêche artisanale impliquent nécessairement une nouvelle problématique du crédit hors projet. Le système de financement à promouvoir résultera par conséquent des ajustements suggérés par les leçons tirées de différentes expériences, dont celle très riche en enseignements des deux phases du projet et de l'UNCOPAM. Le défi à relever résidera notamment dans le passage d'une opération ciblée de financement (équipement des jeunes pêcheurs formés) à la mise en place d'un crédit maritime s'adressant à l'ensemble des opérateurs de la filière. Dans cette optique, les fondements d'un nouveau système de financement posent des questions préalables et requièrent en même temps l'identification et le traitement de certaines questions-clés, à savoir : (i) l'assainissement de la situation des impayés de l'UNCOPAM ; (ii) la définition d'un cadre institutionnel viable ; (iii) la diversification de l'intervention ; et (iv) la recherche d'un équilibre financier du système de crédit qui constitue le gage de sa pérennité. Il est donc nécessaire d'engager un débat approfondi sur le financement de la pêche artisanale entre toutes les parties intéressées, à savoir le Gouvernement, le secteur privé, la société civile et les partenaires au développement.

**5.5 Aspects intersectoriels.**

**5.5.1 Gestion des ressources naturelles :** Des actions pilotes de reboisement ont été initiées par deux projets, notamment le PKG et le PDPA II. Dans le premier cas, elles se soldées par un échec, dans le second projet, l'expérience est encore trop récente pour être évaluée. Pour justifier leurs réticences à s'investir dans des actions de reboisement, les populations du PKG avancent l'argument selon lequel les arbres attirent les oiseaux granivores. En fait, aucun mécanisme de compensation financière n'avait été mis en place pour inciter les paysans dans les opérations de reboisement. Cela dit, certaines questions liées aux calamités naturelles (invasion de sautereaux, conditions climatiques extrêmes, lutte contre l'érosion et les maladies hydriques, etc.) se posent comme des défis permanents au développement de l'agriculture.

**5.5.2 Surexploitation des ressources halieutiques :** L'un des problèmes majeurs auquel le sous-secteur est confronté réside dans la surexploitation des ressources halieutiques. Ces dernières années, on a observé un double phénomène résultant de la baisse des captures, surtout des céphalopodes et de la prise de juvéniles. Face à l'accroissement de l'effort de pêche dû à l'exploitation industrielle, le risque est grand pour la pêche artisanale de subir les contre-performances du secteur, avec des conséquences directes sur les revenus, l'emploi et la sécurité en mer. Bien que la pêche artisanale et côtière ait vu sa zone de pêche élargie par le décret 2002.073 qui interdit la pêche industrielle dans des profondeurs inférieures ou égales à 25 mètres, d'une part et, d'autre part, que la composante recherche fasse partie des programmes de routine de l'IMROP et qu'il existe une Délégation chargée de la surveillance en mer, les tendances observées suscitent bien des interrogations. L'important accord commercial de pêche signé avec l'Union européenne et qui contribue pour un tiers aux recettes du budget de l'Etat est, à cet égard, une arme à double tranchant : il offre des possibilités financières accrues pour les dépenses publiques, en même temps qu'il accentue la dépendance de l'Etat. C'est donc de l'aptitude du pays à gérer de façon durable son immense potentiel, mais pas inépuisable, de ressources halieutiques, que dépendra pour l'essentiel l'avenir du sous-secteur de la pêche artisanale.

## 6. PERFORMANCES

### 6.1 Performance de l'Emprunteur dans le domaine de l'élaboration des projets

6.1.1 Le développement du secteur agricole est demeuré une des grandes priorités du pays, mais la formulation des programmes et des projets a été davantage le fait de ses partenaires que du pays lui-même. Les leçons tirées des projets antérieurs indiquent, notamment, que les études de base ont été faiblement prises en compte par l'Emprunteur. Bien souvent, il s'est contenté d'identifier des besoins et de formuler des requêtes. Dans le sous-secteur pêche artisanale, l'Emprunteur s'est davantage impliqué lors de l'élaboration de la phase II du projet. La continuité de l'encadrement entre les deux phases du projet y a beaucoup contribué. Compte tenu de la faiblesse des ressources humaines et de l'instabilité des cadres de conception dans leurs fonctions, les performances de l'emprunteur dans le domaine de l'élaboration des projets sont peu satisfaisantes. Tous les projets qui font l'objet de la présente évaluation ont subi des changements qui ne s'expliquent pas seulement par l'évolution de la situation du terrain. Bien des composantes ont été modifiées, souvent à juste titre, mais cela a occasionné de nouveaux retards. Néanmoins, sur ce point, la responsabilité est partagée avec la Banque.

### 6.2 Performance de l'Emprunteur au plan de l'exécution

6.2.1 Les opérations de prêts financées par la Banque dans le secteur agricole ont, en commun, d'avoir accusé d'importants retards. Si pour le projet Casier pilote de Boghé évalué en 1974, puis en 1982, on peut évoquer un cas de force majeure lié aux changements fréquents du régime politique, en revanche, les autres projets qui ont bénéficié d'une plus grande stabilité politique ont connu des délais d'exécution qui oscillent entre dix et onze ans. Fondamentalement, trois facteurs internes au pays ont contribué à l'allongement des délais d'exécution : (i) ces quinze dernières années ont été marquées par une évolution rapide de l'environnement institutionnel du pays, sans qu'il y ait eu des exercices de (re)planification des projets financés par la Banque ; (ii) la faiblesse des capacités institutionnelles de l'administration comme de la société civile ; (iii) la méconnaissance des règles de procédures de la Banque en matière d'acquisition des biens et services ; et (iv) les lenteurs administratives de la commission centrale des marchés dans le traitement des dossiers d'appel d'offres. Ces faiblesses d'ensemble, jointes à la formulation/mise en oeuvre de nouvelles politiques publiques dans le secteur agricole et de la lutte contre la pauvreté qui se mettaient en place au même moment, expliquent la surcharge des capacités de l'emprunteur. Elles continuent de peser sur les performances et les résultats des projets en cours.

6.2.2 L'emprunteur n'a pas libéré à temps sa contrepartie financière dans les différents projets, compromettant souvent les délais de réalisation des travaux de construction. Ce fut le cas pour les projets hydro-agricoles et élevage. Il n'a pas non plus payé la somme correspondante au déficit du Bureau des intrants d'élevage (BIE), exigée par la Banque à travers plusieurs correspondances. Il s'est contenté de dissoudre le BIE et de créer la CAIE. Plus tard, il a créé la Société des abattoirs de Nouakchott (SAN), alors même qu'il prônait le désengagement de l'Etat des activités de production et de commercialisation. Dans l'ensemble des projets sous revue, la performance de l'Emprunteur au plan de l'exécution est jugée peu satisfaisante.

### 6.3 Performance de la Banque dans la préparation et l'évaluation de projets

6.3.1 La performance de la Banque à ce stade des projets est difficile à évaluer. Dans l'ensemble, les rapports à l'évaluation des projets CPB et OMC sont restés discrets sur le processus d'identification/préparation. On sait cependant que la Banque n'a pas participé aux phases d'identification/préparation des projets Kaédi-Gouraye et Elevage II. Dans le cas du PKG,

l'évaluation a sous estimé le temps nécessaire à la réalisation des études d'exécution qui constituaient un préalable au lancement des travaux. De plus, des enquêtes sociologiques menées au niveau de la préparation auraient permis de déceler les conflits fonciers qui ont bloqué l'exploitation du périmètre de Dabbé. Au niveau du projet Elevage II, entre la préparation et la prise de décision de financement, quatre années se sont écoulées. Il aurait été plus prudent de procéder à une évaluation complémentaire, d'autant plus que la Banque n'avait pas d'expérience dans ce sous-secteur. Le projet PADEL qui capitalise les acquis du projet Elevage II, dont les associations pastorales, semble tout aussi marqué par la faiblesse des études de base, quoique mieux préparé. Dans l'ensemble des projets sous revue, seuls le PDPA II et la récente évaluation du projet Brakna-Ouest se distinguent par la qualité de leur préparation. Il faut dire que le premier a su capitaliser les leçons tirées du PDPAS, tandis que le second a bénéficié d'un fonds FAT pour le financement des études de base. Dans l'ensemble, cependant, la performance de la Banque est jugée peu satisfaisante.

#### 6.4 Performance de la Banque en matière de supervision

6.4.1 Au cours de la mission, diverses critiques ont été formulées sur la performance de la Banque en matière de supervision des projets et d'assistance au programme du pays. Des inquiétudes ont été exprimées par la partie mauritanienne quant à l'évolution de son portefeuille de projets avec la Banque. Parmi les raisons avancées figurent les éléments suivants : (i) existence de longs délais entre la date d'approbation des projets et leur démarrage effectif ; (ii) le problème des conditionnalités ; (iii) l'éloignement physique de la Banque ; (iv) la lenteur des procédures de non objection ; et (v) les décaissements qui continuent d'occasionner d'importants retards, bien qu'ils connaissent une certaine amélioration.

6.4.2 Les missions de supervision ont été très insuffisantes en nombre pour les anciens projets tels que le CPB (2 sur 15 ans) et insuffisantes pour les autres projets (en moyenne 6 sur 10-11 ans). Elles se sont surtout intensifiées vers la fin des projets et sont caractérisées par la quasi-absence de revues à mi-parcours. Cette irrégularité, voire ce déséquilibre en matière de supervision, a accentué la dérive de certains projets. De plus, les missions, sans doute en raison de leur composition peu diversifiée, se sont faiblement intéressées à la réalisation des impacts de développement des projets, même si l'exécution des travaux de génie civil et les niveaux de décaissements ont été bien suivis. Les missions ont plus porté sur les résultats physiques des projets. La Banque a cependant veillé au respect des procédures et a répondu favorablement aux demandes de décaissement justifiées. Enfin, dans les projets qui ont fait l'objet de co-financement (CPB et Elevage II), la coordination avec les autres partenaires a été peu efficace. Dans l'ensemble, les performances d'exécution de la Banque sont jugées peu satisfaisantes, principalement en raison de l'insuffisance, de l'irrégularité et de la faiblesse du suivi des activités des projets.

### 7. NOTES DE L'EVALUATION

#### 7.1 Assistance de la Banque

7.1.1 **Evaluation de la stratégie d'assistance de la Banque :** La stratégie d'assistance de la Banque dans le secteur agricole peut être découpée en deux phases : (i) du début de ses opérations jusqu'en 1990, elle s'incarne surtout à travers des opérations de prêts, mais celles-ci s'accordent avec les priorités du pays ; (ii) à partir de 1990, l'offre de la Banque se diversifie et elle participe plus activement à l'appui aux réformes institutionnelles. Au cours de cette période, les priorités de la Banque (secteurs agricoles et sociaux, lutte contre la pauvreté) sont en phase avec celles du pays. Deux instruments d'aide hors prêts contribuent à la qualité du dialogue entre la Banque et le pays (revues de portefeuille et DSP). Cependant, malgré cette évolution positive, renforcée par des approches participatives dans la formulation des projets, la Banque accompagne beaucoup plus les

réformes majeures, y compris sectorielles, insufflées par la Banque mondiale, qu'elle ne prend d'initiatives. La stratégie d'assistance de la Banque est jugée satisfaisante. La note globale est de 2,5.

**7.1.2 Aide sous forme de prêts :** Du début de ses opérations jusqu'en 1990, les prêts financés par la Banque ont consisté en trois projets pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, un projet d'élevage et un projet de pêche. Les objectifs poursuivis à travers ces différents projets ont été fondamentalement pertinents, mais la mise en œuvre a largement dépassé les délais conventionnels. Cette période est également caractérisée par la faiblesse des études de base, alors que la Banque s'investissait dans un créneau (élevage transhumant) pour lequel elle n'avait pas une grande expérience. Au cours de cette période, les deux projets faisant l'objet de co-financements très importants (CPB et Elevage II) ont été gérés par la Banque et le pays de façon bilatérale. La coordination de l'aide a été un autre point faible de la Banque. Lorsqu'il a fallu envisager la seconde phase du projet Casier pilote de Boghé, la Banque s'est alignée sur la position de la coopération allemande, allant à l'encontre de la volonté du Gouvernement et des conclusions de ses propres études. Dans le premier projet (PKG) on n'a pas tiré toutes les leçons du CPB. Des aspects importants et qui font partie des préoccupations de la Banque (considération du genre, maladies hydriques, etc.) n'ont pas été pris en compte. La performance de la Banque a été peu satisfaisante. Dans l'ensemble des opérations de prêts, la note globale est de 2.

**7.1.3** Les opérations de prêt au cours de ces quinze dernières années ont consisté en un projet dans le sous-secteur élevage (PADEL) et un projet dans le sous-secteur de la pêche artisanale (PDPA II). Le projet PADEL, évalué dix ans après la clôture du projet Elevage II, repose sur des acquis plus supposés que vérifiés, mais ceci ne contredit pas le bien-fondé de l'opération de prêt. Le projet PDPA II, en cours d'exécution, a tenu compte aussi bien au niveau de la formulation que de la mise en œuvre des objectifs de développement du sous-secteur de la pêche artisanale (gestion des ressources halieutiques, formation et appui aux activités de production, de traitement et de commercialisation pour les jeunes et les femmes, environnement, etc.). Enfin, le projet Brakna-Ouest, évalué par la Banque, se distingue des autres projets hydro-agricoles par son approche novatrice et participative. La performance des opérations de prêts pour la période concernant les trois derniers projets s'est sensiblement améliorée.

**7.1.4 Aide hors prêts :** Depuis 1990, la Banque a intensifié le dialogue sur les politiques et programmes avec le pays. L'élaboration des DSP a été enrichie par l'organisation de séminaires, mais ces rencontres ont des limites objectives. De plus, la récurrence des problèmes soulevés amène à penser que l'efficacité de l'aide a été assez faible. Les ressources allouées au pays, après avoir connu une progression importante durant le FAD VII, ont connu une forte diminution au cours des FAD VIII et IX, en raison du nombre de projets âgés et/ou à problèmes. La Banque n'a pas pu anticiper, à temps, cette dérive, par l'assainissement de son portefeuille. Par ailleurs, bien que la Banque dispose d'avantages comparatifs dans les sous-secteurs pêche artisanale et élevage, les études qu'elles financent sont toujours adossées à des opérations de prêts. Elle aurait pu financer des études sectorielles pour renforcer sa capacité d'analyse et la qualité du dialogue avec le pays. En matière de mobilisation des ressources FAT, elles n'ont profité qu'indirectement au secteur agricole. Le seul projet à avoir bénéficié de cet instrument, c'est le Programme spécial de sécurité alimentaire (PSSA) exécuté par la FAO. Il ne semble pas qu'après avoir décaissé l'ensemble du montant destiné à cette opération, que la Banque se soit souciée de l'exécution de ce projet et de ses résultats. La performance en matière d'aide hors prêt est jugée peu satisfaisante. La note globale est de (2,1).

**7.1.5 Performance de la Banque :** Même s'il n'y a pas eu de préparation par la Banque pour certains projets, la conception des différents volets des projets est globalement satisfaisante. Les délais relatifs à l'approbation, la signature et la mise en vigueur des prêts ont été trop longs. Les

missions de lancement ont été réalisées là où certains projets appelaient surtout une (re)planification opérationnelle. La charge des experts, souvent assez lourde, a eu des effets négatifs sur le suivi régulier de certains dossiers. Les supervisions ont été insuffisantes en nombre, peu diversifiées et souvent de courtes durées sur le terrain. Les réactions aux non objections et aux décaissements sollicités ont été parfois très lentes. Il apparaît ainsi, que malgré les améliorations constatées dans la période récente, la performance de l'assistance de la Banque est peu satisfaisante. La note globale est de (2).

## 7.2 Performance de l'Emprunteur

7.2.1 La performance du pays en matière d'identification des projets est satisfaisante. L'emprunteur, par le biais de la SONADER, s'est impliqué dans la conception des projets hydro-agricoles, avec des résultats mitigés. En tant qu'organe d'exécution, la SONADER a fait preuve de laxisme en matière d'audit et de transmission des rapports d'avancement. Mais d'une façon générale, la formulation des projets a été beaucoup plus le fait de ses partenaires que du pays lui-même. La faiblesse d'ensemble des capacités du pays, notamment au niveau des ressources humaines, a constitué une sérieuse lacune qui a pu voiler les carences de l'assistance technique. Celle-ci s'est révélée incompétente pour les projets Elevage II et PDPAS et de profil inadéquat pour ce dernier. Les délais d'exécution pour les différents projets ont été multipliés par deux. Dans certains cas (Elevage II), les organes de surveillance programmés n'ont pas été mis en place ou ont été peu fonctionnels. L'emprunteur n'a pas su ou voulu prévenir ces dérives.

7.2.2 Certaines des lacunes qui ont contribué à l'insuffisance des performances d'exécution et qui tenaient à la centralisation des marchés publics ont été corrigées avec la décentralisation de certaines attributions de cette commission à un niveau départemental. Les responsables des projets récents ont également amélioré leurs connaissances des procédures de la Banque. De plus, les responsables des services de suivi-évaluation du MAED, comme du MDRE sont plus attentifs à l'évolution des projets, à leurs résultats et à leurs impacts sur le développement du pays. Sur l'ensemble de la période sous revue, la performance de l'emprunteur est peu satisfaisante. La note globale est de 1,75.

## 8. CONCLUSION, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

### 8.1 Conclusion

8.1.1 La dernière décennie du vingtième siècle marque un tournant pour le pays. Malgré les faibles performances enregistrées par le PREF et le PCR qui ont été exécutés dans un contexte de crise sociopolitique, la Mauritanie s'est engagée dans un vaste chantier de réformes structurelles et sectorielles, malgré les rigueurs climatiques auxquelles elle a dû faire face. Compte tenu de la faiblesse des capacités de l'administration, les changements institutionnels qui orientent ces réformes ont manqué de soutiens. Le processus d'appropriation a été d'autant plus lent que l'évolution institutionnelle a été insufflée de l'extérieur (désengagement de l'Etat, libéralisation de l'économie, politiques de privatisation, restructuration du secteur bancaire, démocratisation, décentralisation, bonne gouvernance, lutte contre la pauvreté, etc.). Voir (3.2.5 ; 3.3.1 ; 4.3.4 ; 6.1.1 et 7.2.1).

8.1.2 Le secteur agricole a bénéficié de la priorité réaffirmée par les politiques publiques qui ont été mises en place, dont la lutte contre la pauvreté. La stratégie d'assistance de la Banque s'en est trouvée d'autant plus facilitée, qu'au début des années 90, la Banque a marqué son engagement en faveur de la réduction de la pauvreté en mettant l'accent sur le monde rural, à travers ses politiques et directives opérationnelles. Les besoins exprimés par le pays coïncidaient avec les priorités de la Banque. C'est au niveau opérationnel que les principales difficultés sont apparues. A l'origine de ces problèmes, on trouve : (i) l'absence d'études sectorielles approfondies sur les grandes priorités

du pays et de la Banque ; (ii) la faiblesse des études de base des projets et/ou de leur coordination ; et (iii) l'évolution rapide de l'environnement des projets qui a été mal prise en compte dans le cycle des projets de la Banque (2.4.3 ; 2.5.2 ; 2.6.5 ; 3.3.2 ; 4.1.2 ; 4.3.2 ; 6.2.2 ; 7.1.2 et 7.1.5 et voir en annexe 4).

8.1.3 Enfin, la conception des projets, bien que pertinente et parfois ambitieuse, a buté au niveau de l'exécution sur les difficultés des acteurs à internaliser les nouvelles dispositions institutionnelles. Ainsi, en est-il des rapports entre la SONADER et les organisations paysannes, entre l'UNCACEM et ses clients ou entre le Projet Elevage II et les associations pastorales. Les dérives observées au niveau de certains projets (Elevage, PDPAS) ne sont pas propres aux opérations financées par la Banque, car la Banque mondiale en a également fait l'expérience, amenant celle-ci à se retirer du Projet Elevage II et à clôturer prématurément le Projet des services agricoles (PSA), mais elles traduisent à la fois la difficulté d'abandonner les habitudes anciennes et une certaine perception du déplacement des centres d'intérêts provoqué par les nouvelles réformes. Sous ce rapport, les résistances au changement sont partagées par l'assistance technique et expliquent, en retour, la longueur des délais d'exécution des projets et plus globalement, leurs faibles performances (CPB, Elevage II, PDPAS). (2.6.6 ; 2.6.7 ; 4.2.8 ; 4.2.9 ; 5.1.3 et 5.3.4).

8.1.4 Au terme de cette revue, il apparaît que les avantages comparatifs de la Banque se situent dans les sous-secteurs élevage et pêche artisanale dans lesquels elle occupe déjà une position éminente, mais qui appellent une redéfinition de sa stratégie d'assistance vers une approche programme. Dans le cadre du PDIAIM et du contexte de la diversification agricole, il existe des niches porteuses pour des interventions futures de la Banque, notamment au niveau du renforcement des capacités des organisations paysannes. Par ailleurs, outre les contraintes propres au sous-secteur de l'élevage, l'échec du projet de la phase 1 tient en partie à la rigidité du cycle des projets de la Banque. Aussi, c'est de la révision du cycle des projets de la Banque que dépendra-t-il, pour l'essentiel, l'amélioration des performances d'exécution et opérationnelle des différents projets. Cette révision passe par une phase de planification opérationnelle des projets à leur démarrage effectif. Un tel outil permettra une meilleure appropriation du projet par les parties prenantes et servira de tableau de bord, aussi bien pour le chef du projet dans le pays que pour le task manager auprès de la Banque (2.6.5 ; 3.4.2 ; 4.1.2 et 7.1.5).

## 8.2 Enseignements

Les enseignements tirés de l'évaluation sont les suivants :

**(i) Stratégie d'assistance au pays :** Lorsque la stratégie d'assistance au pays ne repose pas sur des études sectorielles fines, le dialogue sur les politiques et programmes risque de se transformer en un dialogue sur les projets, rendant pratiquement marginales les opérations hors prêts et amenant la Banque à faire de l'accompagnement ou à courir derrière les idées des « autres » (2.4.3 ; 2.5.2 ; 2.6.5 ; 3.3.2 ; 4.1.2 ; 7.1.2 et 7.1.4) ;

**(ii) Cycle des projets :** Le cadre actuel de planification des projets contribue aux retards d'exécution des projets et constitue un facteur de contre-performance, par manque d'appropriation des projets par les parties prenantes (4.1.2 ; 6.2.1 et 8.1.4 et annexe 4) ;

**(iii) Organisations paysannes :** Les OSP en milieu rural sont des associations réparties sur des zones plus ou moins vastes, communiquant difficilement entre elles et sans ressources financières. Elles ont été créées de façon formelle et souvent avec des leaders sans base réelle et aux intérêts parfois divergents. Il serait vain d'organiser ou de vouloir responsabiliser de telles structures sans tenir compte des appuis institutionnels (2.6.4 ; 2.6.5 ; 4.2.8 ; 4.2.9 ; 4.3.3 ; 4.3.4 et 5.4.1) ;

- (iv) **Considérations du genre :** Compte tenu des modes de tenure foncière et de la division sociale du travail, réservant aux femmes des activités domestiques ou d'appoints (gestion des récoltes, élevage domestique, petits projets productifs, commercialisation du poisson, etc.), l'affectation du crédit agricole aux opérations quasi-exclusives de la production agricole ne peut profiter aux femmes que de façon indirecte et aléatoire, voire marginale (2.6.1 ; 4.2.7 ; 4.4.1 et 5.3.1) ;
- (v) **Aménagement des pêches :** La situation des stocks halieutiques rend impératif la prise de mesures visant à éliminer les excédents de capacités de pêche et à renforcer le système d'aménagement des pêches dans ses composantes recherche, surveillance, et structure chargée au sein du MPEM de la préparation des plans d'aménagement des pêcheries (4.4.1 ; 4.4.2 et 5.5.2) ;
- (vi) **Crédit agricole :** Seule une politique volontariste de réduction des taux d'intérêt qui favorise l'accès et la diversification des produits offerts par les institutions de financement en milieu rural, permettra d'atteindre des objectifs de développement durable (2.6.6 ; 2.6.7 ; 4.2.10 ; 4.4.5 ; 5.2.1 et 5.2.2) ;
- (vii) **Gestion des ressources naturelles :** D'une façon générale, l'intérêt porté par les populations aux composantes environnementales d'un projet est étroitement lié aux avantages évidents et à court terme qu'elles peuvent en tirer. La durabilité leur paraît bien secondaire (5.5.1) ;
- (viii) **Exode rural :** Les projets qui ciblent uniquement l'augmentation de la production et les rendements agricoles auront un faible impact sur le maintien des populations dans leurs terroirs, en particulier les jeunes pour lesquels l'amélioration des conditions de vie passe par l'accès aux services universels de base (eau potable, santé, éducation, habitat décent, téléphone, TV, loisirs, etc.) (4.2.6 et 5.3.1) ;
- (ix) **Coordination de l'aide.** En cas de cofinancement, l'absence de coordination des actions des bailleurs de fonds et de missions conjointes de supervision ou de revue à mi-parcours est préjudiciable à la bonne exécution des projets (3.4.1 ; 6.4.2 ; 7.1.2).

### 8.3 Recommandations

#### Recommandations à la Banque

- (i) **Stratégie d'assistance au pays :** Les principales recommandations à l'égard de la Banque concernent une meilleure conception de sa stratégie d'assistance. La Banque serait plus apte à jouer un rôle clé, notamment dans la coordination de l'aide, si elle était représentée dans le pays. Elle devrait, par ailleurs, orienter sa stratégie d'assistance vers la préparation d'études sectorielles approfondies, susceptibles d'alimenter à la fois son dialogue sur les politiques et programmes et son portefeuille de projets. Une telle option constitue le socle sur lequel devrait reposer une approche programme (2.4.3 ; 2.5.2 ; 2.6.5 ; 3.3.2 ; 4.1.2 ; 7.1.2 ; 7.1.4 ; 8.1.4) ;
- (ii) **Cycle des projets :** La Banque devrait engager une réflexion sur un cadre cyclique et flexible de planification des projets. On pourrait organiser dans le pays un exercice de planification stratégique à l'évaluation et systématiser la planification opérationnelle avec l'équipe du projet une fois constituée, élargie aux principales parties prenantes du projet. Une seconde planification opérationnelle serait nécessaire après la revue à mi-parcours. La question de l'appropriation en sera améliorée (4.1.2 ; 6.1.1 ; 6.2.1 ; 8.1.4 et voir l'annexe 4) ;

**(iii) Organisations paysannes :** Mettre en place un projet d'appui institutionnel spécifiquement destiné aux unions des coopératives de gestion des périmètres (CPB, PKG et Brakna-Ouest), en vue de renforcer leurs capacités de gestion technique et financière et leur pouvoir de négociation (2.6.4 ; 2.6.5 ; 4.2.8 ; 4.2.9 ; 4.3.3 ; 4.3.4 et 5.4.1) ;

**(iv) Coordination de l'aide :** Prendre l'initiative de consulter, en cas de co-financements, les autres bailleurs de fonds pour définir un cadre de concertation. Les échanges de documents n'étant pas suffisants, des missions de supervision et de revue à mi-parcours devraient être organisées systématiquement et conjointement (3.4.1 ; 6.4.2 ; 7.1.2).

#### Recommandations au Gouvernement

**(v) Projet Casier pilote de Boghé (phase 2) :** Introduire une nouvelle requête pour la réactualisation des études et le financement du projet de consolidation et d'extension du CPB, dans le cadre du FAD X (2.4.4 ; 5.1.2 ; 7.1.2) ;

**(vi) Crédit maritime :** Organiser une concertation approfondie entre tous les acteurs sur les problèmes du crédit maritime permettant de tirer les leçons des expériences passées, et d'insuffler, au sein de la profession, la prise de conscience nécessaire à la réussite de ce crédit (2.6.7 ; 4.4.5 ; 5.3.4 et 5.4.2) ;

**(vii) Aménagement des pêches :** Renforcer les capacités nationales d'aménagement des ressources halieutiques (recherche, plans d'aménagement, surveillance), avec une meilleure prise en compte de la pêche artisanale dans le processus d'aménagement des activités de pêche dans la zone du projet et la région voisine du Banc d'Arguin (4.4.1 ; 4.4.2 et 5.5.2 et voir REPP sur la Pêche) ;

**(viii) Gestion des ressources naturelles :** Prendre les dispositions nécessaires en vue de promulguer le décret d'application du code de l'élevage, complément indispensable du Code pastoral et de la loi foncière, afin de clarifier le rôle des acteurs du monde rural par rapport aux défis de la gestion durable des ressources du pays (5.5.1 et voir REPP sur l'Élevage) ;

**(ix) Connaissances des ressources animales :** Réaliser des études socio-économiques sur la problématique du développement de l'élevage et ses retombées pour les éleveurs ainsi que des enquêtes zootechniques sur les ressources pastorales, en vue d'une meilleure connaissance du cheptel (effectifs, répartition géographique, mobilité saisonnière) et des pâturages, ce qui permettra de mettre à la disposition des planificateurs des informations fiables et crédibles (1.4.13 ; 4.3.4 et 8.1.4) ;

#### Recommandations à la Banque et au Gouvernement

**(x) Planification des projets :** La Banque devrait s'accorder avec les PMR pour limiter les prorogations des projets à deux ans au maximum et établir systématiquement le rapport d'achèvement du projet à temps, pour éviter les pertes d'informations ; et s'il y a lieu, programmer une seconde phase. Lorsqu'il y a un écart important entre la date de préparation et la date de l'évaluation d'un projet, il est bon de procéder à une nouvelle préparation, ne serait-ce que pour actualiser les données et compléter certaines études de base (2.5.2 ; 4.1.2 ; 7.1.2 ; 7.1.4 ; 7.1.5 ; 8.1.2) ;

**(xi) Considérations du genre :** Dans la perspective d'une meilleure prise en compte des questions du genre, le crédit en milieu rural ne devrait pas être uniquement affecté aux activités directes de production agricole, dont on sait que, bien souvent, elles ont tendance à marginaliser les

femmes qui sont rarement propriétaires de terres. Il convient de s'inspirer de la convention spéciale entre le SECF et le MPEM, dans le cadre du Projet PDPA II visant à garantir la formation et le financement de 500 femmes pour la valorisation des produits de la mer, afin de l'étendre aux projets financés dans les sous-secteurs de l'élevage et de l'agriculture (2.6.1 ; 4.2.7 ; 4.4.1 et 5.3.1);

**(xii) Exode rural :** Réaliser des diagnostics participatifs dans les zones des projets en milieu rural, afin de déterminer les priorités telles qu'elles sont perçues par les populations, et en tenir compte dans la formulation des projets, même lorsque les objectifs poursuivis par les projets visent essentiellement l'augmentation de la production agricole et celle des revenus (4.2.6 ; 5.1.4 et 5.3.1).

MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS DE SUIVI

PRINCIPALES OBSERVATIONS	RECOMMANDATIONS	MESURES DE SUIVI PROPOSEES	ORGANE RESPONSABLE
<p><b>1. Stratégie d'assistance au pays.</b> Les principales recommandations à l'égard de la Banque concernent : (i) une meilleure conception de sa stratégie d'assistance basée sur des études sectorielles approfondies susceptibles d'alimenter à la fois son dialogue sur les politiques et programmes, son portefeuille de projets et sa valeur ajoutée dans la coordination de l'aide ; (ii) la révision du cycle des projets, basée sur les leçons de l'expérience.</p>	<p>(i) L'avantage comparatif de la Banque suggère une focalisation sur les sous-secteurs Elevage et Pêche artisanale, celle-ci passe par la réalisation d'études sous sectorielles approfondies ; (ii) introduire une étape systématique de planification opérationnelle des projets, sur la base d'une approche participative.</p>	<p>Programmer des études et leur processus de validation sur ressources FAT. Organiser un atelier sur la planification par objectif, dans le cadre de l'opérationnalisation des projets financés par la Banque.</p>	<p>POPR/OPEV/Dépts. Opérationnels</p>
<p><b>2. Cycle des projets.</b> Il existe bien souvent des délais trop longs entre la préparation et l'évaluation des projets ou entre l'approbation et le démarrage effectif des projets. De plus, l'approche participative préconisée par la Banque demande un temps suffisamment long, qui est rarement pris en compte dans la formulation des projets.</p>	<p>La Banque et le Gouvernement devraient engager une réflexion sur un cadre cyclique et flexible de planification des projets. On pourrait organiser dans le pays un exercice de planification stratégique à l'évaluation et systématiser la planification opérationnelle avec l'équipe du projet une fois constituée, élargie aux principales parties prenantes du projet. Une seconde planification opérationnelle serait nécessaire après la revue à mi-parcours. La question de l'appropriation en sera améliorée</p>	<p>Engager une réflexion interdépartementale et Recruter un consultant pour conduire les discussions et formaliser le nouveau cadre conceptuel de la planification des projets.</p>	<p>POPR/OPEV</p>
<p><b>3. Organisations paysannes.</b> Bien qu'il existe un contexte favorable à leur responsabilisation, elles manquent de capacités pour jouer leur rôle dans la décentralisation et le développement local.</p>	<p>Mettre en place un projet d'appui institutionnel spécifiquement destiné aux unions des coopératives de gestion des périmètres (CPB, PKG et Brakna-Ouest), en vue de renforcer leurs capacités de gestion technique et financière et leur pouvoir de négociation.</p>	<p>Inscrire ce point comme élément de dialogue avec le Gouvernement dans le cadre du DSP.</p>	<p>OCCW/OCAR</p>
<p><b>4. Coordination de l'aide.</b> Même, en cas de co-financements avec d'autres bailleurs, la coordination a été limitée à un échange d'informations.</p>	<p>Prendre l'initiative de consulter, en cas de co-financements, les autres bailleurs de fonds pour définir un cadre de concertation. Les échanges de documents n'étant pas suffisants, des missions de supervision et de revue à mi-parcours devraient être organisées systématiquement et conjointement.</p>	<p>Inscrire les activités prévues, en relation avec la section relative à la coordination de l'aide, dans les rapports d'évaluation de projet faisant l'objet d'un co-financement.</p>	<p>POPR/Dépt. Opérationnels</p>

PRINCIPALES OBSERVATIONS	RECOMMANDATIONS	MESURES DE SUIVI PROPOSEES	ORGANE RESPONSABLE
<p><b>5. Crédit maritime.</b> Les opérateurs du sous-secteur pêche artisanale ne disposent pas encore de structures de financement adaptées à leurs besoins et aux spécificités du sous-secteur.</p>	<p>Organiser une concertation approfondie entre tous les acteurs sur les problèmes du crédit maritime permettant de tirer les leçons des expériences passées, et d'insuffler au sein de la profession la prise de conscience nécessaire à la réussite de ce crédit ;</p>	<p>Engager une concertation avec le Gouvernement sur la nécessité de réunir tous les partenaires autour de cette question.</p>	<p>OCCW/Gouvernement</p>
<p><b>6. Considérations du genre.</b> La convention PDPA/SECF/GFEC constitue une bonne pratique que la Banque et le Gouvernement devraient dupliquer dans les sous-secteurs Elevage et Pêche.</p>	<p>Dans la perspective d'une meilleure prise en compte des questions du genre, le crédit en milieu rural ne devrait pas être uniquement affecté aux activités directes de production agricole, dont on sait que, bien souvent, elles ont tendance à marginaliser les femmes qui sont rarement propriétaires de terres. S'inspirer de la convention spéciale entre le SECF et le MPEM, dans le cadre du Projet PDPA II visant à garantir la formation et le financement de 500 femmes pour la valorisation des produits de la mer, afin de l'étendre aux projets financés dans les sous-secteurs de l'élevage et de l'agriculture.</p>	<p>Intégrer cet aspect dans l'évaluation à mi-parcours du projet PADEL et envisager ce volet dans le cadre d'un appui institutionnel aux organisations paysannes.</p>	<p>OCCW/OCAR/Gouvernement</p>
<p><b>7. Aménagement des pêches.</b> La surexploitation de certaines espèces, essentiellement occasionnée par la pêche industrielle, constitue une contrainte majeure au développement de la pêche artisanale.</p>	<p>Renforcer les capacités nationales d'aménagement des ressources halieutiques (recherche, plans d'aménagement, surveillance), avec une meilleure prise en compte de la pêche artisanale dans le processus d'aménagement des activités de pêche dans la zone du projet et la région voisine du Banc d'Arguin.</p>	<p>Réaliser une étude sous sectorielle susceptible de déboucher sur des propositions d'appui spécifique dans le domaine de la gestion des ressources halieutiques.</p>	<p>OCAR/OCCW</p>
<p><b>8. Gestion des ressources naturelles.</b> En l'absence de décrets d'application les codes adoptés ne sont pas opératoires.</p>	<p>Prendre les dispositions nécessaires en vue de promulguer le décret d'application du Code de l'Elevage, complément indispensable du Code pastoral et de la Loi foncière afin de clarifier le rôle des acteurs du monde rural par rapport aux défis de la gestion durable des ressources du pays.</p>	<p>Veiller à l'harmonie des différents codes juridiques sur la gestion des ressources naturelles et prendre les décrets d'application.</p>	<p>Gouvernement</p>
<p><b>9. Connaissances des ressources animales.</b> Bien des informations avancées proviennent d'estimations approximatives dans le domaine de l'élevage. La problématique de l'élevage, en particulier celle de l'élevage transhumant est faiblement cernée.</p>	<p>Réaliser des études socio-économiques sur la problématique du développement de l'élevage et ses retombées pour les éleveurs ainsi que des enquêtes zootechniques sur les ressources pastorales, en vue d'une meilleure connaissance du cheptel (effectifs, répartition géographique,</p>	<p>Réaliser un recensement du cheptel et une étude sous sectorielle susceptible de capitaliser les acquis en impliquant les principaux partenaires qui sont intervenus dans le sous-secteur de l'Elevage (BAD, BM, GTZ).</p>	<p>Gouvernement/Banque</p>

PRINCIPALES OBSERVATIONS	RECOMMANDATIONS	MESURES DE SUIVI PROPOSEES	ORGANE RESPONSABLE
	mobilité saisonnière) et des pâturages, ce qui permettra de mettre à la disposition des planificateurs des informations fiables et crédibles.		
<p><b>10. Casier pilote de Boghé (phase 2).</b> Seule une seconde phase de consolidation et d'extension pourra améliorer la productivité et rentabiliser les investissements portant sur les grands travaux d'aménagement.</p>	<p>Introduire une nouvelle requête pour la réactualisation des études et le financement du projet de consolidation et d'extension du CPB, dans le cadre du FAD X.</p>	<p>Programmer le CPB (phase 2) parmi les investissements prioritaires dans le FAD X</p>	<p>Gouvernement/MAED</p>

## RESUME DES OPERATIONS DE LA BANQUE DANS LE SECTEUR AGRICOLE

Intitulé du Projet	Date Approbation	Date signature	Montant net (UC)	Montant décaissé	% Décaissé	Date d'achèvement
1. Aménagement Hydro-agricole de Boghé	24-nov 74	18 dec-74	3.960 870	3.960 870	100	ND
1 bis. Aménagement Hydro-agricole de Boghé (compl.)	11-nov 82	24 mars 83	2.543 165	2.543 165	100	Août 90
2. Construction de hangars pour stockage de céréales	22-nov 78	16 mai 79	5.600 935	5.600 935	100	Juin 85
3. Développement de l'Elevage	18 juin 86	16 fev-87	6.931 396	6.931 396	100	Janvier 99
4. Désenclavement – Aménagement hydro-agricole (Kaédi-Gouraye)	26 juin 87	15 fev-88	10.269 730	10.110 487	98,4	Mars 00
5. Développement Pêche artisanale Sud	22 juin 88	31 août 89	5.268 417	5.148 080	97,7	Août 99
6. Programme spécial de sécurité alimentaire	Juin 00	Mars 01	747.841	747. 841	100	Dec-04 (prévue)
7. Développement de la Pêche artisanale (phase II)	Dec-99	Avril 99	5.000 000	1.987 501	39,8	Dec- 06 (prévue)
8. Développement pastoral et gestion des parcours	Avril 01	Juin 01	5.000 000	681. 046	13,6	Dec-06 (prévue)
9. Etude d'aménagement hydro- agricole de BRAKNA OUEST	20 nov 97	05 fev-98	790 000	452.707	57,3	Jul-03
<b>TOTAL SECTEUR AGRICOLE</b>			<b>46.112 354</b>	<b>38.164 032</b>	<b>82,76</b>	

NOTES DE L'ÉVALUATION

Interprétation des notes :

- 4 : Hautement satisfaisant (HS)  
3 : Satisfaisant (S)  
2 : Peu satisfaisant (PS)  
1 : Très peu satisfaisant (TPS)

Tableau 1 : Evaluation de la stratégie d'assistance de la Banque

No	Critères d'évaluation	Notes	Observations
<b>1</b>	<b>Stratégie d'assistance de la Banque</b>	<b>2,50</b>	<b>Les performances sont satisfaisantes</b>
1.1	Pertinence de la stratégie-pays	3	Depuis 1990, l'offre de la Banque s'est diversifiée et elle a participé de façon plus active à l'appui aux réformes institutionnelles. Les priorités de la Banque (secteurs agricoles et sociaux, lutte contre la pauvreté) sont en phase avec celles du pays.
1.2	Efficacité de la stratégie	2	L'absence d'études sectorielles fait que la Banque accompagne plus les réformes majeures, y compris dans le secteur agricole, qu'elle ne prend des initiatives. Elle ne développe pas non plus une capacité d'analyse autonome.

Evaluation des opérations de prêts

Tableau n° 2 : Sous-secteur Agriculture

No	Critères d'évaluation	Notes	Observations
<b>2</b>	<b>Réalisation des objectifs et résultats</b> <b>Efficacité</b>	<b>2,75</b>	<b>Les performances sont satisfaisantes</b>
2.1	Conformité avec la politique de la Banque relative au secteur rural	3	Les projets financés par la Banque poursuivaient des objectifs en matière de sécurité alimentaire, d'augmentation de la production et des revenus et de création d'emplois en milieu rural. A ce titre, ils sont donc fondamentalement pertinents au regard de la politique de la Banque dans le secteur, comme de sa Vision.
2.2	Conformité avec la stratégie-pays	3	Les projets ont été financés en fonction des priorités dégagées par le pays.
2.3	Réalisation des objectifs en matière d'aménagement des périmètres	3	Malgré les retards et les modifications, les travaux d'aménagement prévus ont été réalisés.
2.4	Mise en valeur agricole	2	Toutes les évaluations tablaient sur la double culture annuelle, une telle situation lorsqu'elle s'est produite n'a eu aucun résultat tangible, alourdissant l'endettement des paysans.
<b>3</b>	<b>Efficiace</b>	<b>2</b>	<b>Les performances sont peu satisfaisantes</b>
3.1	Taux de rentabilité économique et financière	2	Les taux de rentabilité ont été surestimés à l'évaluation ; les RAP disponibles avancent des taux oscillant entre 4 et 10%. Certaines infrastructures fonctionnent toujours à un bas niveau de la capacité installée.
3.2	Impacts socio-économiques	3	Grâce à une production inattendue (produits maraîchers) les coopératives, dont celles des femmes ont sensiblement augmenté leurs revenus.

No	Critères d'évaluation	Notes	Observations
3.3	Accès aux services sociaux de base	1	Les projets n'ont pas tenu compte de cette dimension ; pas même en termes de conséquences sur la santé humaine des aménagements réalisés.
<b>4</b>	<b>Objectifs de développement institutionnel</b>	<b>1,5</b>	<b>Les performances sont très peu satisfaisantes</b>
4.1	Organe d'exécution	2	L'organe d'exécution s'est difficilement adapté à l'environnement institutionnel du pays.
4.2	Crédit agricole	2	L'UNCACEM a amélioré ses performances, mais le taux pratiqué est exorbitant pour les paysans (15%) par campagne.
4.3	Environnement & ressources naturelles	1	Les tentatives de reboisement se sont soldées par un échec.
4.4	Amélioration des compétences	1	Il n'y a pas eu d'appuis significatifs aux organisations paysannes qui sont censées assurer la gestion des périmètres.
<b>5</b>	<b>Durabilité</b>	<b>2</b>	<b>Les performances sont peu satisfaisantes</b>
5.1	Viabilité technique	3	La maintenance des ouvrages bénéficie de l'important appui apporté par le PDIAIM qui est un programme à long terme.
5.2	Viabilité économique et financière	2	La taille moyenne des parcelles est trop petite ; les coûts énergétiques et de financement des campagnes sont trop élevés.
5.3	Viabilité sociale	2	L'amélioration du revenu ne garantit pas la viabilité, si les aspects liés à la santé, l'éducation, le transport, la communication, etc. n'ont pas été pris en considération.
5.4	Aspects intersectoriels	1	Les questions liées aux calamités naturelles (invasion de sauteriaux, développement de la sésamie, etc.) ne sont prise en compte que de façon conjoncturelle.
<b>2+3+ 4+5</b>	<b>NOTE GLOBALE</b>	<b>2,06</b>	<b>Les performances du sous-secteur sont peu satisfaisantes</b>

Tableau n° 3 Sous-secteur Elevage

No	Critères d'évaluation	Notes	Observations
<b>2</b>	<b>Réalisation des objectifs et résultats</b> <b>Efficacité</b>	<b>2</b>	<b>Les performances sont peu satisfaisantes</b>
2.1	Conformité avec la politique de la Banque relative au secteur rural	3	Les projets financés par la Banque poursuivaient des objectifs en matière de sécurité alimentaire, d'augmentation de la production et des revenus et de création d'emplois en milieu rural. A ce titre, ils sont donc fondamentalement pertinents au regard de la politique de la Banque dans le secteur, comme de sa Vision.
2.2	Conformité avec la stratégie-pays	3	Les projets ont été financés en fonction des priorités dégagées par le pays.
2.3	Réalisation des objectifs liés à l'augmentation de la production dans le sous-secteur Elevage	1	Le projet Elevage II a été beaucoup plus un projet d'appui institutionnel et son incidence éventuelle sur la production est considérée comme marginale.
2.4	Contribution à l'emploi dans le sous-secteur Elevage	1	Le projet a certes créés des AP, mais elles sont restées en l'état, soit des associations à but non lucratif. Aucune évidence ne prouve que les quelques unités de

No	Critères d'évaluation	Notes	Observations
			commercialisation du lait observées dans la zone du projet sont le fait du projet.
<b>3</b>	<b>Efficiace</b>	2	<b>Les performances sont peu satisfaisantes</b>
3.1	Taux de rentabilité économique et financière	2	En l'absence de données fiables, le taux de rentabilité économique n'a pu être calculé. L'incidence économique du projet sur les bénéficiaires est cependant très faible.
<b>4</b>	<b>Objectifs de développement institutionnel</b>	1	<b>Les performances sont très peu satisfaisantes</b>
4.1	Organe d'exécution	1	L'exécution du projet a souffert de la faiblesse de la capacité de gestion de la cellule, de la faiblesse et du manque de surveillance et de contrôle des réalisations. Il n'y avait pas de comité de pilotage du projet. Les structures prévues ont été peu fonctionnelles.
4.2	Capacités des associations pastorales	1	L'émergence des Associations coopératives pastorales (AP) a été spectaculaire. Mais les actions entreprises ne sont malheureusement pas durables, les AP n'ayant pu être encadrées de façon rapprochée comme prévu à l'évaluation.
4.3	Aspects environnementaux	1	Le projet a été classé <i>a posteriori</i> en catégorie 2 sans étude d'impact environnemental (EIE). Le projet n'a pas non plus pris en compte les aspects liés à l'hygiène de l'abattoir.
4.4	Développement du secteur privé	1	Le projet a contribué à installer des vétérinaires privés, mais la mauvaise gestion du BIE/CAIE ne leur a eu des impacts négatifs sur leurs activités. On observe aussi des lenteurs dans la privatisation de la CAIE et de la SAN.
<b>5</b>	<b>Durabilité</b>	1	<b>Les performances sont très peu satisfaisantes</b>
5.1	Viabilité technique	1	L'entretien et la maintenance des infrastructures n'est pas assurée par les AP. Des infrastructures livrées sont déjà dégradées. La régularité de l'approvisionnement et de la distribution des intrants n'est pas assurée. La récolte et la conservation des fourrages, la fabrication des pierres à lécher sont des technologies que les éleveurs ne maîtrisent pas.
5.2	Viabilité économique et financière	1	Le seul financement qui était destiné aux AP, le Fonds national de développement, n'a pas été approvisionné par le Gouvernement comme prévu.
5.3	Viabilité sociale	1	Ce qui intéressait prioritairement les membres des AP (réhabilitation et construction de points d'eau) a très peu matérialisé.
5.4	Aspects intersectoriels	1	Absence d'un système de financement adapté aux capacités des AP ; mauvaise gestion des intrants ; nombre limité de cadres affectés à la Direction de l'Elevage.
2+3+ 4+5	<b>NOTE GLOBALE</b>	1,5	<b>Les performances du sous-secteur sont très peu satisfaisantes</b>

Tableau n° 4 : Sous-secteur Pêche

No	Critères d'évaluation	Notes	Observations
<b>2</b>	<b>Réalisation des objectifs et résultats</b> <b>Efficacité</b>	<b>2,75</b>	<b>Les performances sont satisfaisantes</b>
2.1	Conformité avec la politique de la Banque relative au secteur rural	3	Les projets financés par la Banque poursuivaient des objectifs en matière de sécurité alimentaire, d'augmentation de la production et de création d'emplois en milieu rural. A ce titre, ils sont donc fondamentalement pertinents au regard de la politique de la Banque dans le secteur, comme de sa Vision.
2.2	Conformité avec la stratégie-pays	3	Les projets ont été financés en fonction des priorités dégagées par le pays.
2.3	Réalisation des objectifs liés à la formation de nouveaux pêcheurs	3	La formation des nouveaux pêcheurs a accusé un grand retard, mais le rattrapage a eu lieu vers la fin de la phase I du projet et surtout en phase II.
2.4	Réalisation des objectifs d'installation des pêcheurs Contribution à l'emploi dans le sous-secteur Pêche	2	Cet objectif a été contrarié par les difficultés à mettre en place un système de crédit efficace et problèmes de suivi des pêcheurs équipés.
<b>3</b>	<b>Efficience</b>	<b>2</b>	<b>Les performances sont peu satisfaisantes.</b>
3.1	Taux de rentabilité économique et financière	2	15% à l'évaluation 05% à l'achèvement
3.2	Création d'emplois	2	L'impact réel du projet a été plus faible que ce qui était attendu, en raison des retards dans la formation et le crédit.
3.3	Approvisionnement en poisson du marché intérieur	2	L'approvisionnement du marché intérieur en poisson a été marginal et tardif.
<b>4</b>	<b>Objectifs de développement institutionnel</b>	<b>2,25</b>	<b>Les performances sont peu satisfaisantes.</b>
4.1	Organe d'exécution	2	L'essentiel des responsabilités a été concentré au niveau de l'assistant technique et le dispositif institutionnel mis en place comportait plusieurs lacunes, dont l'absence d'outils de gestion.
4.2	Capacités des ressources humaines	3	Vers la fin du projet, c'est grâce à l'encadrement que la phase II a été préparée avec une bonne maîtrise dans la formulation des projets.
4.3	Aspects environnementaux	2	La composante RASE n'a pas été fonctionnelle quant à l'évaluation des ressources halieutiques.
4.4	Crédit maritime	2	Il n'existe pas encore un système de crédit maritime susceptible de répondre aux besoins des opérateurs de ce sous-secteur.
<b>5</b>	<b>Durabilité</b>	<b>2,8</b>	<b>Les performances sont satisfaisantes.</b>
5.1	Viabilité technique	2	Les constructions réalisées étaient en préfabriqué ayant manqué d'entretien
5.2	Viabilité en matière de formation	4	Les modules de formation sont simples et pratiques ; il existe un soutien politique pour la formation professionnelle.
5.3	Viabilité économique et financière	3	Les élèves formés par le projet sont recherchés par les opérateurs du secteur, y compris par ceux de la pêche industrielle. Avec la phase II du projet, il existe de bonnes

No	Critères d'évaluation	Notes	Observations
			perspectives en matière de création d'activités génératrices de revenus et d'emplois.
5.4	Viabilité sociale	3	La zone du projet attire de nouveaux investissements et équipements collectifs, notamment à travers le pôle de développement à Tanit en cours de création dans le cadre du Projet d'Appui au secteur de la pêche artisanale.
5.5	Aspects intersectoriels	2	La baisse des captures et la prise des juvéniles par les bateaux de la pêche industrielle constituent deux indicateurs d'une surexploitation des ressources.
2+3 +4+ 5	<b>NOTE GLOBALE</b>	<b>2,45</b>	<b>Les performances du sous-secteur sont peu satisfaisantes.</b>

Tableau 5 : Récapitulatif de l'évaluation des opérations de prêts

Tableaux	Eléments	Notes
Tableau 2	Sous-secteur Agriculture	2,06
Tableau 3	Sous-secteur Elevage	1,50
Tableau 4	Sous-secteur Pêche	2,45
<b>MOYENNE GENERALE</b>		<b>2,00</b>

Tableau 6 : Evaluation de l'aide sous forme d'opérations hors prêts

No	Critères d'évaluation	Notes	Observations
6.1	Contribution à l'élaboration des politiques sectorielles	1	Les appuis apportés par la Banque ont été indirects et essentiellement limités par une approche projet.
6.2	Documents de stratégie pays	2	Ils ne sont pas produits à temps, l'approche participative qui les conforte, bien qu'opportune, demeure limitée.
6.3	Revue de portefeuilles	3	Elles ont permis d'assainir la situation des projets âgés et d'améliorer le suivi des projets.
6.4	Mobilisation des financements FAT	2	Les opérations financées dans ce cadre sont nettement insuffisantes (2), dont l'une était adossée à un prêt projet.
6.5	Coordination de l'aide avec les bailleurs de fonds	2	Faiblesse de la Banque par manque de représentation et les efforts ont été orientés vers l'information des partenaires des actions entreprises par la Banque.
<b>NOTE GLOBALE</b>		<b>2</b>	<b>Les performances sont peu satisfaisantes.</b>

Tableau 7 : Evaluation des performances de la Banque

No	Critères d'évaluation	Notes	Observations
7.1	Pertinence et évaluation de la qualité à l'entrée	3	Depuis 1990, l'offre de la Banque s'est diversifiée et elle a participé de façon plus active à l'appui aux réformes institutionnelles. Les priorités de la Banque (secteurs agricoles et sociaux, lutte contre la pauvreté) sont en phase avec celles du pays.
7.2	Efficacité de la stratégie-pays	2	L'absence d'études sectorielles fait que la Banque accompagne plus les réformes majeures, y compris dans le secteur agricole, qu'elle ne prend

No	Critères d'évaluation	Notes	Observations
			des initiatives. Elle ne développe pas non plus une capacité d'analyse autonome.
7.3	Performances dans la préparation et l'évaluation des projets	2	Bien souvent la Banque n'a pas participé à la préparation des projets. Les révisions fréquentes des listes de biens et services indiquent une certaine faiblesse à l'évaluation.
7.4	Performances au plan de l'exécution	2	La durée moyenne des projets est de 10 ans, contre 5 ans souvent prévus à l'évaluation
7.5	Qualité des missions de supervision	1	Elles ont été insuffisantes en nombre, irrégulières et souvent peu efficaces.
<b>NOTE GLOBALE</b>		<b>2</b>	<b>Les performances sont peu satisfaisantes.</b>

### Récapitulatif de l'évaluation globale de l'assistance de la Banque

Tableaux	Eléments	Notes
Tableau 1	Stratégie d'assistance de la Banque	2,5
Tableau 2+3 +4	Opérations de prêts	2
Tableau 6	Aide hors prêts	2
Tableau 7	Performances de la Banque	2
<b>MOYENNE GENERALE</b>		<b>2,12</b>

### Tableau 8 : Evaluation des performances de l'emprunteur

No	Critères d'évaluation	Notes	Observations
8.1	Conformité avec les priorités de l'emprunteur	3	Les projets identifiés dans le secteur agricole ont toujours été considérés comme prioritaires dans la stratégie de lutte contre la pauvreté.
8.2	Performances dans le domaine de l'élaboration des projets	2	l'Emprunteur n'a partiellement participé à la préparation des projets que pour les projets hydro-agricoles, même si il a amélioré ses performances dans les récents projets.
8.3	Performances au plan de l'exécution	1	La durée moyenne des projets est de 10 ans, contre 5 ans souvent prévus à l'évaluation
8.4	Qualité du suivi des projets	1	Elle a souffert de la faiblesse des ressources humaines et du manque d'outils de suivi/évaluation dans les départements techniques de supervision des projets.
<b>NOTE GLOBALE</b>		<b>1,75</b>	<b>Les performances sont peu satisfaisantes.</b>

## CYCLE DES PROJETS

### 1. Contexte et justification de la révision

1.1 Compte tenu de l'expérience de la Banque en matière de suivi évaluation des projets (modifications de la situation de terrain par rapport aux prévisions à l'évaluation, retards dans le démarrage effectif des projets, post-recrutement des gestionnaires des projets après l'évaluation, etc.), la Banque devrait engager une réflexion sur un cadre plus flexible et plus participatif dans la planification des projets. Outre les délais en amont, dans le processus de formulation des projets, pouvant s'étaler sur une longue période, pratiquement tous les projets connaissent d'importants retards durant leur mise en œuvre. Or, bien souvent la conception des projets a pu être pertinente au moment de la préparation et/ou de l'évaluation, mais le temps mis entre cette phase et le démarrage effectif du projet peut rendre caduques certaines prévisions, en raison même de l'évolution de la situation de terrain et/ou de l'environnement institutionnel.

1.2 A titre d'illustration, entre la préparation et le lancement effectif du Projet Elevage six années se sont écoulées. Si ce cas est limite, il n'est pas rare d'enregistrer des moyennes de trois ans pour d'autres projets. Or, certaines composantes du projet déjà formulées à l'évaluation n'ont pas tenu compte au moment de l'exécution du contexte de la libéralisation induisant une privatisation du Bureau des intrants de l'élevage et des Abattoirs de Nouakchott. C'est également le cas du Projet PDPAS, dont le volet crédit devait être géré par une Banque de développement, jugée la plus performante à l'évaluation pour l'exécution de cette composante, mais qui sera liquidée deux ans plus tard au moment où le projet démarrait effectivement. Outre l'erreur éventuelle d'appréciation, la solution retenue visant à s'adresser à une autre Banque de type classique, fut peu efficace, alors qu'une structure de crédit maritime qui ne demandait qu'à être renforcée était mise en place. Dans les deux cas, la faiblesse de la prise en compte de l'évolution institutionnelle, jointe à la rigidité du cadre initial de la planification ont contribué à l'insuffisance des résultats.

1.3 L'introduction du cadre logique dans la conception des projets de la Banque constitue une avancée significative en matière de planification. Elle comporte cependant deux limitations objectives. Premièrement, sa conception est peu participative, n'impliquant que le personnel de la Banque. Or, les Directives de la Banque font de l'approche participative une ardente obligation. Deuxièmement, le cadre logique associe au même moment deux types de planification : l'une stratégique et l'autre opérationnelle. Si pour la planification stratégique cela ne pose pas beaucoup de problèmes, quitte à réexaminer les modalités pratiques, en revanche, la planification opérationnelle est faite sans la participation de ceux à qui incombe, en définitive, la mise en œuvre des projets dans les PMR. A cet égard, les ateliers de lancement, organisés au moment du démarrage effectif des projets et portant plus sur la sensibilisation quant aux règles de procédures de la Banque, apparaissent comme des palliatifs. Une révision du cycle des projets par le recours à une approche participative, renforcerait la planification dans sa vocation d'être une stratégie pour maîtriser les incertitudes.

## **2. Des suggestions sont avancées**

2.1 On pourrait organiser dans le pays un exercice de planification stratégique à l'évaluation et systématiser la planification opérationnelle avec l'équipe de gestion du projet une fois constituée, élargie aux principales parties prenantes du projet. La question de l'appropriation en sera améliorée.

### Planification stratégique

2.2 La planification stratégique visera à déterminer les objectifs du projet, les résultats attendus, les indicateurs de vérification et les hypothèses et risques. Sans s'engager sur les détails du projet ou programme, elle sera l'occasion de déterminer des blocs d'activités ou axes d'intervention. Les séquences de la planification obéiront à : l'analyse des problèmes, l'analyse des parties prenantes, l'analyse des objectifs, l'analyse des moyens et la détermination des résultats attendus. A cet effet, pourront participer à cet exercice les représentants des décideurs nationaux impliqués dans le projet/programme et les bénéficiaires potentiels, avec l'équipe de la Banque chargée de l'évaluation du projet/programme. La programmation d'une journée est suffisante. Elle peut être organisée au cours des missions d'évaluation dans le pays.

### Planification opérationnelle

2.3 La planification opérationnelle permettra de revisiter les propositions faites lors de la phase de planification stratégique et de partir des résultats attendus pour dérouler le schéma de planification du projet/programme. On déterminera pour l'atteinte des résultats : les activités à réaliser, le délai de réalisation, les indicateurs objectivement vérifiables, les sources de vérification, la structure chargée de l'exécution, les coûts et les principales suppositions. Cet exercice devrait impliquer les gestionnaires et cadres du projet, les décideurs impliqués dans le suivi du projet, les représentants des bénéficiaires (société civile, secteur privé, élus locaux) et l'équipe de la Banque comprenant le task manager, le chargé des décaissements et le chargé des acquisitions des biens et services. Deux jours seront nécessaires pour mener à son terme cet exercice de planification. La planification opérationnelle devrait permettre de recadrer les activités en tenant compte de ce qui est réalisable durant la vie du projet/programme.

### Approche méthodologique

2.4 Il existe de nombreuses méthodes en matière de formulation et d'évaluation des projets/programmes. L'intérêt grandissant accordé à l'approche participative a fortement influencé le recours aux techniques de la communication. C'est ainsi que l'on trouve les méthodes ZOPP (Objectives Oriented Project Planning), PUA (Participatory Urban Appraisal), MARP (Méthodes Accélérée de Recherches Participatives), SWOT (Strengths, weaknesses, Opportunities and Threats), qui sont très utilisées dans les projets et programmes de développement. Si ces méthodes se distinguent entre elles par leurs outils de terrain et leurs démarches, elles se rejoignent sur les grandes séquences du travail, même si le recours à l'une ou à l'autre traduit souvent des différences d'écoles et de préoccupations. Elles suggèrent surtout qu'en matière de méthodologie, il n'existe pas de « prêt à porter ». Ces remarques sont d'ordre épistémologique. Elles soulignent la nécessité d'adapter la démarche à l'objet même de l'étude.

2.5 Ces suggestions sont avancées à titre indicatif. Elles donnent une idée de l'orientation possible dans la révision du cycle des projets de la Banque. Il va de soi qu'une étude détaillée reste à faire sur la base d'une approche participative impliquant, outre OPEV et POPR, les départements opérationnels de la Banque.