

Evaluation du projet FAIR – Mali
Rapport de mission



1 Fact sheet (français)

Contexte de l'évaluation	Mandat du MAE à l'ONG SOS Faim Luxembourg pour la mise en œuvre d'un projet pilote en Microfinance « Fond d'Appui aux Initiatives Rurales – FAIR »
Objectifs du mandat	<p>Proposer une réponse concrète et innovante au financement de l'agriculture ouest africaine. Le FAIR offre principalement deux types d'outils:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une ligne de crédit pour les organismes de financement du monde rural (CT, MT & LT et à faible taux) ; • Une garantie permettant de faciliter un éventuel refinancement local supplémentaire (effet de levier) ;
Durée du projet	2009 – 2013
Type évaluation	Evaluation à mi-parcours (4/5 de la durée)
Budget planifié	€ 5.826.534
Budget - estimatif de réalisation	€ 2.494.714
Recommandations	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alors que l'identification du projet est le résultat de besoins formulés par différents partenaires (organisations de producteurs, Kafo Jiginew, expérience de SOS Faim sur le terrain,...), la formulation du projet final aurait dû intégrer, outre les objectifs et résultats, les risques & facteurs bloquants, ... La mission d'évaluation encourage SOS Faim à investir dans la phase de formulation des projets ; ▪ Pour des projets aussi ambitieux / complexes, pour lesquels des autorisations de l'Etat sont nécessaires (facteur éventuellement bloquant), le document de projet initial devrait être plus détaillé et, dans la mesure du possible, ces incertitudes devraient être levées avant le lancement officiel du projet (cf problématique du foncier) ; ▪ Pour le volet agricole, les processus d'identification portent en eux une grande part de défis. SOS Faim doit en effet apprendre à identifier plus que des partenaires vulnérables, elle doit pouvoir identifier les causes structurelles de cette vulnérabilité si elle veut pouvoir appuyer une dynamique d'autonomisation des organisations de producteurs sur le long terme. ▪ Afin de mieux cibler l'appui de SOS Faim à des OP, nous recommandons à l'ONG de développer et utiliser des outils d'évaluation du degré d'autonomie des OP ; ▪ Nous encourageons SOS Faim dans sa réflexion sur sa présence durable sur le terrain (représentation, équipe projet); ▪ Adapter la convention de partenariat avec Kafo Jiginew et y intégrer un nouveau tableau de remboursement (sur base des crédits échus); ▪ Adapter dès que possible, avec le Comité de Pilotage, les objectifs (prévisions) 2013 de Kafo Jiginew en matière de crédits CT, MT & LT ; ▪ Systématiser, selon la taille, les évaluations à mi-parcours ainsi que celles de fin de projet ;
Conclusions	<p>Le projet répond à un réel besoin du monde agricole en financement de type long.</p> <p>Les objectifs du projet ne sont pas clairs (projet microfinance vs projet agriculture)</p> <p>Le projet a un très faible taux de réalisation (37%) mais l'impact est déjà perceptible sur le terrain.</p> <p>En cas de réplification éventuelle du FAIR, nous proposons de l'orienter autour des piliers suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Intervention sectorielle : exclusivité du monde rural (activités agricoles); ▪ Intervention géographique : ne pas se limiter à la zone Office du Niger ; ▪ Recentrer l'action sur le volet innovant du projet : la mise à disposition de ressources de type longues : ▪ <u>Multiplicité des partenaires financiers (SFD)</u> pour limiter le risque de crédit et assurer une transparence des fonds publics; ▪ Refinancement des SFD à taux concessionnel avec un engagement des SFD sur un taux de sortie « concessionnel »; ▪ Multiplicité des partenaires agricoles ; ▪ Coordination des actions avec d'autres bailleurs (i.e AFD, Pays-Bas,...) ;



2 Résumé Exécutif

La présente évaluation s'inscrit dans le cadre d'un mandat donné en 2009 par le Ministère des Affaires Etrangères luxembourgeois (ci-après MAE) à l'ONG SOS Faim Luxembourg pour la mise en œuvre d'un projet pilote « Fond d'Appui aux Initiatives Rurales – FAIR ».

SOS Faim a été créée au Luxembourg en 1993 (en Belgique, en 1964). L'ONG emploie 10 personnes. SOS Faim Luxembourg a développé avec le temps un partenariat important avec son ONG sœur SOS Faim Belgique. Ce partenariat se traduit entre autre par la mise en commun du service « appui partenaires » (répartition des responsables partenariats par pays) ainsi que par des campagnes de plaidoyers communes. Dans le cadre de ce projet, le responsable des partenariats avec le Mali est basé à Bruxelles.

SOS Faim travaille principalement avec des associations rurales (80) dans 12 pays d'Afrique. En terme de mission, SOS Faim agit à la fois au Sud, en soutenant ses partenaires, et au Nord, en portant un plaidoyer pour des politiques respectueuses des paysans et de leur travail. Cela devant se traduire notamment par une accessibilité améliorée aux financements en milieu rural et par l'appui à la commercialisation des produits agricoles.

SOS Faim, par sa volonté politique de prioriser ses appuis en faveur des ruraux et fort de ses expériences antérieures en termes d'appuis (aux OP ou aux IMF rurales), a souhaité poursuivre dans cette voie par la conception d'un outil de financement innovateur en Microfinance - le FAIR (Fonds d'Appui aux Initiatives Rurales) qui avait pour objectif d'accorder des crédits de différents types (court terme, moyen terme, long terme) par le biais d'un partenaire financier local (Kafo Jiginew pour la phase pilote) à des petits producteurs agricoles et à des organisations de producteurs agricoles pour le financement de semences et d'intrants agricoles, de biens d'équipement, de magasins de stockage, de moyens d'irrigation et même d'aménagements hydro agricoles.

S'agissant d'un projet pilote, SOS Faim affirme son ambition de reproduire le projet à plus grande échelle dans un certain nombre d'autres pays de la région, notamment au Burkina Faso et au Sénégal.

Objectifs du projet pilote FAIR : « Accroître la production et la diversification agricole, renforcer la transformation et faciliter la commercialisation des produits à des conditions plus attractives pour les producteurs ouest africains ».

Sur un budget total de € 5.826.534, le Ministère cofinance de façon globale, en appliquant un seuil d'intervention maximum de 80% ce programme d'actions. L'enveloppe maximale à laquelle a droit l'ONG est fixée à € 4.661.227.

La contribution de SOS FAIM Luxembourg avait été initialement fixée à € 759.608, celle de SOS Faim Belgique à € 379.880. Le montant total de la contribution du réseau est resté quasiment inchangé, mais sur demande de SOS Faim Luxembourg, les parts des deux partenaires ont été adaptées. (€615.091 (L) et € 522.380 (B)). Il existe un apport local qui est passé de € 25.818 à € 27.835.

La durée du projet a également été amendée en cours de route pour passer de 3 à 4 ans. La clôture finale du projet est prévue au 31 décembre 2013.

L'extension de la durée s'explique par les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la phase de démarrage et surtout par l'interruption de près d'une année (2010) suite à des accusations de concurrence déloyale faites par d'autres institutions de Microfinance actives dans la région.

Selon les termes de référence de la mission d'évaluation, le projet a rencontré un nombre relativement important de problèmes :

- Retards de démarrage, alors que les structures n'étaient pas en place ;
- Arrêt du projet pendant 1 an suite à des accusations quant à des pratiques de concurrence déloyale (problématique de taux de refinancement) ;
- Impossibilité d'atteindre les objectifs fixés en terme de pourcentage de types de crédits (CT, MT, LT) tout au long du projet ;



- Complications rencontrées sur le volet « gestion & accès du foncier » ;
- Impact ressenti de la crise économique mondiale ;
- Impact ressenti de l'instabilité politique et du conflit militaire malien;

Au terme de ses travaux, la mission d'évaluation, composée d'experts locaux & internationaux, confirme que le projet répond à un véritable besoin du monde agricole en zone Office du Niger. Selon son expérience, ce programme est le seul dans la sous-région à soutenir le besoin structurel en financement à moyen et long terme pour les exploitations familiales (hors agro-business). Son objectif est donc pertinent.

Cependant, la ME constate que si la finalité du projet est pertinente, la stratégie pour atteindre les objectifs n'était pas claire. La formulation du projet a été trop rapide et superficielle. Les questions de fonds n'ont pas été adressées:

- Est-ce un projet Microfinance (Fond FAIR) ? Auquel cas, il aurait fallu élargir beaucoup plus le projet : partenaires financiers (réseaux d'IMF), Organisations Paysannes & bénéficiaires, couverture géographique, secteur d'activité (riziculture & coton,...), pays (i.e. sous-région),... Par ailleurs, refinancer des IMF est une profession réglementée (intermédiation financière) qui implique, directement ou indirectement, la mise en place d'une cellule d'investissement spécialisée (frais importants). A titre de comparaison, un fonds d'investissements ne peut être viable en dessous de €25 Mio d'actifs gérés;
- Est-ce un projet agriculture en zone Office du Niger (avec un volet financier) ? Auquel cas, il aurait fallu réduire fortement le budget pour le volet financier (20% du budget total) et développer les volets appui à l'agriculture (au niveau meso & micro). Ceci aurait impliquer de définir en amont les actions pour régler les problèmes d'accès au foncier, de professionnalisme (formation professionnelle), de productivité, de gouvernance, de maîtrise du stockage et de la distribution du riz, ... ;

Par ailleurs, lors de la conception du projet, il aurait été important de ne pas se limiter à un seul partenaire Financier (Kafo Jiginew) :

- Concentration du risque crédit beaucoup trop important sur une seule contrepartie ... même si Kafo Jiginew est le réseau d'IMF le plus « solide » du Mali;
- Faible expérience de Kafo Jiginew dans la zone Office du Niger. Ceci est, selon Kafo, un des facteurs à l'origine de ses difficultés rencontrées pour l'octroi des crédits à MT & LT.;
- Un refinancement à taux concessionnel d'un réseau d'IMF, par des fonds publics, aurait dû être proposé à l'ensemble des acteurs financiers locaux (moyennant le respect de certains critères : rentabilité, solvabilité, liquidité, expérience métier,...);

Enfin, sans remettre en question le recours à des taux concessionnels (selon certaines conditions et modalités à définir), la ME souligne que les conditions du FAIR (ligne de crédit à 0%) étaient fortement déconnectées des conditions du marché¹ & ne se justifiaient pas pour permettre à Kafo d'accorder des crédits à 10%²;

En terme de résultats, nous pouvons noter qu'au 31/12/2012 (soit 4/5 de la durée du projet), l'encours global de crédits était de CFA 1,2 milliard soit seulement 37% de l'objectif. L'encours des crédits MT & LT était de CFA 480 Mio pour un objectif de CFA 2.417 Mio soit 20%.

Ce faible taux de réalisation s'explique d'une part par des problèmes liés à la formulation / conception du projet et d'autre part par l'existence de barrières structurelles qui n'ont pu être levées

¹ Le taux de refinancement bancaire pour un réseau comme Kafo est de +/- 8%

² Les taux proposés par Kafo pour ce genre d'opération sont normalement de 12%



pendant le projet (expérience sectorielle & géographique de Kafo, maturité de Sexagon, problèmes de l'accès au foncier / baux emphytéotiques, coûts des aménagement hydro agricoles,...).

Comme mentionné préalablement, une analyse contextuelle plus approfondie lors de la conception du projet aurait permis soit de lever certaines de ces barrières, soit d'orienter différemment le projet (i.e autres zones géographiques, intégration d'autres organisations paysannes, IMF, coordination avec d'autres bailleurs, ...).

Cependant, de façon globale, la ME note que même si le taux de réalisation (montant des crédits accordés) est faible par rapport à l'objectif initial, il n'en est pas moins réel et très positif pour les bénéficiaires (impact déjà perceptible sur le terrain).

Fort des leçons tirées durant l'évaluation de ce projet pilote et dans la perspective de son éventuelle réplique future, la ME attire l'attention de SOS Faim et du Ministère des Affaires Etrangères sur la nécessité d'intégrer en amont certaines hypothèses de base:

- Intervention sectorielle : exclusivité du monde rural (activités agricoles);
- Intervention géographique : ne pas se limiter à la zone Office du Niger, ni même au Mali ;
- Recentrer l'action sur le volet innovant du projet : la mise à disposition de ressources de type longues (MT & LT):
 - Le secteur est structurellement en déficit de ressources longues ;
 - Se limiter au financement de type long (MT & LT) permettra d'augmenter potentiellement le nombre de bénéficiaires ;
 - Les IMF maîtrisent les crédits CT et disposent de ressources CT³
- Multiplicité des partenaires financiers (IMF): vu l'impact du FAIR sur les taux du marché (taux concessionnels), il est important de ne pas se limiter à une seule IMF (Kafo). Dans un souci de transparence et de maîtrise des risques, ce programme devrait être accessible à tout réseau d'IMF respectant un ensemble de critères (financiers, sectoriels, géographiques) à définir ;
- Refinancement des IMF à taux concessionnel (i.e. 5% et non 0% comme pour le projet pilote) avec un engagement des IMF sur un taux de sortie « concessionnel » (i.e. 10%) ;
- Multiplicité des partenaires agricoles : ne pas se limiter à une seule OP (i.e Sexagon / Copon);
- Coordination des actions avec d'autres bailleurs (i.e AFD, Pays-Bas,...) ;

³ Bien que les différents acteurs (IMF mais aussi Organisations Paysannes) demandent des financements CT, il est important de rappeler que les réseaux d'IMF parviennent localement à mobiliser des fonds CT. Kafo est d'ailleurs selon ses comptes annuels "sur-liquide".