

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



KENYA

**DEUXIEME OPERATION D'AJUSTEMENT DU
SECTEUR AGRICOLE**

**Rapport d'évaluation de performance de programme
(REPP)**

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

2 juillet 2001

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Équivalences monétaires	i
Sigles et abréviations	ii
Introduction	iii
Données de base du programme	iv
Résumé de l'évaluation	vii
Résumé des notations	xii
1. HISTORIQUE DU PROGRAMME	1
1.1 Contexte du pays et du secteur économique	1
1.2 Formulation du programme	3
1.3 Objectifs et portée à l'évaluation (Cadre logique)	3
1.4 Dispositions financières – Groupe de la Banque et autres bailleurs de fonds -	3
2. ÉVALUATION	4
2.1 Méthodologie et approche utilisées pour l'évaluation	4
2.2 Indicateurs de performance	4
3. PERFORMANCE DE L'EXÉCUTION	5
3.1 Entrée en vigueur, démarrage et mise en œuvre du prêt	5
3.2 Décaissement et gestion financière	6
3.3 Réalisation des rapports, suivi et évaluation	6
4. ÉVALUATION ET NOTATION DE LA PERFORMANCE	7
4.1 Pertinence des buts et objectifs de la performance et qualité à l'entrée	7
4.2 Réalisation des objectifs et des résultats : "Efficacité"	7
4.3 Efficience	12
4.4 Impact sur le développement institutionnel	12
4.5 Durabilité	13
4.6 Notation de la performance globale	15
4.7 Performance de l'emprunteur	16
4.8 Performance du Groupe de la Banque	17
4.9 Facteurs qui affectent la performance et le résultat de l'exécution	19
5. CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS	20
5.1 Conclusions	20
5.2 Enseignements	21
5.3 Recommandations et mesures de suivi	22

ANNEXES

Nombre de pages

Annexe 1	Liste des documents consultés/utilisés	3
Annexe 2	Matrice rétrospective – Cadre logique	2
Annexe 3	Matrice des recommandations et des mesures de suivi	2
Annexe 4	Critères d'évaluation	3
Annexe 5	Performance de l'emprunteur	1
Annexe 6	Performance de la Banque	1
Annexe 7	Facteurs qui affectent la performance de l'exécution et les résultats	2
Annexe 8	Indicateurs de performance	1
Annexe 9	Termes de l'échange intérieurs : Activités aricoles par rapport aux activités non agricoles	1
Annexe 10	Prix réel du maïs à la production	1
Annexe 11	Apport d'engrais, bailleurs de fonds VS importations commerciales	1
Annexe 12	Indice du prix réel du lait	1
Annexe 13	Dépenses courantes et développement : secteur agricole	1
Annexe 14	Revenu réel annuel moyen – Urbain & rural	1
Annexe 15	Formation de courte durée et de longue durée	2

Le présent rapport d'évaluation de performance de programme a été préparé par MM. E. K. N. MPANDE, agro-économiste principal (OPEV), et L. MERID, analyste des politiques macroéconomiques (Consultant), suite à la mission qu'ils ont effectuée au Kenya en janvier/février 2001. Pour de plus amples détails, veuillez contacter M. G.M.B. KARIISA, Directeur, département de l'évaluation des opérations, poste 4052, ou M. Mpande, au poste 4750.

ÉQUIVALENCES MONÉTAIRES

Équivalences monétaires

	<u>Shillings du Kenya/ \$EU</u>	<u>Shillings du Kenya/DTS/UC</u>
<u>Moyenne de la période</u>		
1987	16,5	21,34
1988	17,7	23,79
1989	20,6	26,41
1990	22,9	31,07
1991	27,5	37,63
1992	32,2	45,35
1993	58,0	80,99
1994	56,1	80,32
1995	51,4	77,97
1996	57,1	82,90
1997	58,7	80,77
1998	60,4	81,93
1999	70,3	96,12
2000	76,2	100,5

Source : Fonds monétaire international, Annuaire international des statistiques financières, 2000

EXERCICE

1^{er} juillet au 30 juin de l'exercice suivant.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ASAO II	:	Second Agricultural Sector Adjustment Operation (Opération d'ajustement du secteur agricole, phase II)
BAD	:	Banque africaine de développement
FAD	:	Fonds africain de développement
CBK	:	Central Bank of Kenya (Banque centrale du Kenya)
CBS	:	Central Bureau of Statistics (Bureau central des statistiques)
CEE	:	Communauté économique européenne
CSRP	:	Cereal Sector Reform Programme (Programme de réforme du secteur céréalier)
DPD	:	Département de la planification du développement
DSRP	:	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FAT	:	Fonds d'assistance technique
GOK	:	Gouvernement kenyan
IGAD	:	Inter-Governmental Authority for Development (Autorité intergouvernementale pour le développement)
KCC	:	Kenya Co-operative Creameries (Coopérative laitière du Kenya)
KDB	:	Kenya Dairy Board (Office kenyan des produits laitiers)
KMDP	:	Kenya Market Development Board (Office kenyan de développement des marchés)
MOA&RD	:	Ministère de l'Agriculture et du Développement rural
MOFP	:	Ministère des Finances et de la Planification
MOLD	:	Ministère de la production animale
MPDE	:	Matrix of Policy Design and Evaluation (Matrice de la conception et de l'évaluation des politiques)
MTEF	:	Medium-term Expenditure Framework (Cadre des dépenses à moyen terme)
NCPB	:	National Cereal and Produce Board (Office national des céréales et autres produits)
NPEP	:	National Poverty Eradication Plan (Plan national d'éradication de la pauvreté)
PBL	:	Prêt à l'appui de réformes
PEC	:	Poverty Eradication Commission (Commission d'éradication de la pauvreté)
PEPP	:	Perspectives économiques et programmation par pays
PER	:	Public Expenditure Review (Revue des dépenses publiques)
RAP	:	Rapport d'achèvement de projet
REPP	:	Rapport d'évaluation de la performance du programme
SECAL	:	Prêt d'ajustement sectoriel (Sector Adjustment Loan)
UC	:	Unité de compte
WMS	:	Welfare Monitoring Survey (Étude du suivi du bien-être)

INTRODUCTION

1. Le présent rapport d'évaluation des performances de programme (REPP) porte sur la deuxième phase de l'Opération d'ajustement du secteur agricole (ASAO II) au Kenya. Cette opération avait pour but de consolider et d'étendre la portée des politiques du secteur agricole, déjà amorcées dans l'ASAO I et dans plusieurs autres programmes. A cet effet, le gouvernement kenyan a demandé en 1990 au Groupe de la Banque africaine de développement, ainsi qu'à d'autres bailleurs de fonds, une assistance financière destinée à appuyer les mesures de politique et de renforcement des capacités en matière de formulation et de gestion des politiques.

2. Le principal objectif de l'ASAO II était d'apporter une aide à la balance des paiements pour soutenir les efforts du gouvernement visant à promouvoir la croissance agricole, grâce à la suppression des contraintes administratives, à la stimulation des investissements, et au soutien au renforcement institutionnel. Pour cela, les efforts ont été axés sur : i) l'amélioration des mesures d'incitation aux producteurs de maïs et de produits laitiers, en mettant l'accent sur une plus grande compétitivité du marché ; ii) la réduction des stocks de maïs, pour qu'ils correspondent aux besoins du marché ; iii) l'amélioration de l'offre et de la disponibilité des engrais au niveau des exploitations, et la promotion d'une utilisation efficace ; iv) l'amélioration de la sélection et de la gestion des investissements publics dans le secteur ; v) la conception de mesures ciblées pour la lutte contre la pauvreté et la protection des groupes vulnérables ; et, vi) la planification des politiques de renforcement des capacités, la gestion sectorielle et l'exécution des projets dans le secteur agricole.

3. On a estimé à 232,11^a millions d'UC (300 millions de \$EU) le montant total des besoins en financement extérieur de l'ASAO II pour la période 1991-1993. Mais les promesses de contributions des bailleurs de fonds extérieurs n'ont atteint que 107,52 millions d'UC, soit environ 46 % seulement des besoins estimatifs du programme : le Groupe de la BAD a annoncé 24,43 millions d'UC ; la Banque mondiale (IDA) 58,03 millions d'UC (75 millions de \$ EU) ; les Pays-Bas, 3,25 millions d'UC (10 millions de GLD) ; le Royaume-Uni 11,20 millions d'UC (10 millions de GBP) et le KfW, 10,61 millions d'UC (29 millions de DEM).

4. L'ASAO II a été approuvée en février 1991. Les accords des prêts de la BAD et du FAD, ainsi que du don du FAT ont été signés le 28 novembre 1991. Le don du FAT est entré en vigueur en avril 1992, soit un peu plus de quatre mois après la date de la signature de l'accord. Les prêts de la BAD et du FAD sont entrés en vigueur en juillet 1992, soit sept mois après la signature des accords de prêt. Après avoir été prorogée trois fois, l'exécution du programme s'est enfin achevée en décembre 1998. Au moment de la clôture, l'intégralité de l'aide à la balance des paiements et du soutien budgétaire, et environ 45 % du don d'assistance technique avaient été décaissés. Un RAP a été produit en octobre 1999. Il contenait des informations utiles sur la composante FAT et le déroulement de l'exécution de l'opération.

5. Le REPP est basé sur les conclusions d'une mission de la Banque effectuée au Kenya en janvier-février 2001, et sur une revue des données secondaires et de la littérature sélectionnée sur le Kenya. Mais au Kenya même, la mission a eu des entretiens avec des autorités gouvernementales et non gouvernementales.

^a Taux de change mensuels utilisés en mars 2001.

DONNÉES DE BASE DU PROGRAMME

1. Numéros des prêts : Prêt BAD No. B/KEN/ASAP/91/20
Prêt FAD No. F/KEN/ASAP/91/14
DON FAD No. KEN/GR-IS/ASAP/91/4
2. Emprunteur : Gouvernement de la République du Kenya
3. Aval : NC
4. Bénéficiaire : Gouvernement de la République du Kenya
5. Organe d'exécution : Ministère des Finances et du Plan
et ministère de l'Agriculture et
du Développement rural

A. <u>PRÊT/DON</u>	<u>ESTIMATIONS À L'ÉVALUATION</u>		<u>EFFECTIF</u>	
	N° du prêt de la BAD	B/KEN/ASAP/91/20		
1.	Montant (UC)	12,000,000.00	12,000,000.00	
2.	Taux d'intérêt	Taux prêteur variable	Taux prêteur variable	
3.	Commission d'engagement (%)	1 %	1 %	
4.	Période de remboursement :	20 ans	20 ans	
5.	Différé d'amortissement	5 ans	5 ans	
	N° du prêt du FAD		F/KEN/ASAP/91/14	
1.	Montant (UC) :	11 052 624,00	11 052 624,00	
2.	Commission de service (%) :	0,75	0,75	
3.	Période de remboursement :	50 ans	50 ans	
4.	Différé d'amortissement	10 ans	10 ans	
	N° du don du FAT		KEN/GR-IS/ASAP/91/4	
1.	Montant (UC) :	1 381 578,00	627 531,78	
2.	Taux d'intérêt :	S.O.	S.O.	
3.	Période de remboursement :	S.O.	S.O.	
4.	Différé d'amortissement	S.O.	S.O.	
		B/KEN/ASAP/91/20	F/KEN/ASAP/91/14	
	KEN/GR-IS/ASAP/91/4			
5.	Date d'approbation :	26/02/91	26/02/91	26/03/91
6.	Date de signature :	28/11/91	28/11/91	28/11/91
7.	Date d'entrée en vigueur	:07/07/92	08/07/92	14/04/92
8.	Date du dernier décaissement			
	Date initiale :	01/02/93	01/02/93	30/06/95
	Date révisée :	30/06/96	31/12/96	30/06/00
		31/12/96	30/06/00	31/12/00
		31/12/98		

B. DONNÉES DU PROGRAMME

1. Coût total : 107,67 millions d'UC
2. Plan de financement
Montant du prêt BAD : 12,00 millions d'UC

- FAD : 11,05 millions d'UC
 FAT : 1,38 million d'UC
- Autres bailleurs de fonds IDA : 75 millions \$EU (58,03 millions d'UC)
 Pays-Bas : 10 millions GLD (3,25 millions d'UC)
 Royaume-Uni : 10 millions £ (11,20 millions d'UC)
 KFW : 29 millions DEM (10,61 millions d'UC)
 Gouv. du Kenya : 0,15 million d'UC
3. Date réelle du premier décaissement : Juillet 1992 pour les prêts BAD/FAD
 Janv. 96 pour le don FAT
4. Date réelle du dernier décaissement : 31 décembre 1998 pour le prêt BAD
 30 Juin 2000 pour le prêt FAD
 31 décembre 2000 pour le don du FAT

C. INDICATEURS DE PERFORMANCE

1. Dépassement de coûts/surestimation de coûts : S.O.
2. Retard par rapport au calendrier
 - Retard par rapport à la date d'achèvement : 166%
 - Retard par rapport au dernier décaissement : 166%
 - Nombre de reports du dernier décaissement : 3
3. Stade d'exécution du projet : Achevé
4. Liste des indicateurs vérifiables et niveaux d'achèvement : Voir annexe 5
5. Performance Institutionnelle : Satisfaisante
6. Performance de l'entrepreneur : NC
7. Performance du Consultant : Passable

- | | <u>Évaluation</u> | RAP | REPP |
|------------|-------------------|-----|------|
| 8. TRE (%) | : NC | NC | NC |
| 9. TRF (%) | : NC | NC | NC |

D. MISSIONS

<u>Type</u>	<u>Nbre de personnes/Composition</u>	Hommes-jours
Identification		
Préparation		
Évaluation	4 (Économiste, Agronome, Chargé de prêt et Agro-économiste)	80
Suivi	1 (Agro-économiste)	2
Revue à mi-parcours	2 (Agro-économiste, Inst. Spec.)	30
Supervision	5 (Analyste financier, Expert en forêt, Agro-économiste, Chargé de décaissement Chef de division)	10
	3 (Agro-économiste et expert en forêts)	15
RAP	3 (Expert en politiques et institutions Analyste financier, Agronome)	60

E. DÉCAISSEMENT

1.	Montant total décaissé	BAD	:	11,99 millions d'UC (100%)
		FAD	:	11,05 millions d'UC (100%)
		FAT	:	0,63 million d'UC (46%)
2.	Solde non utilisé	FAT	:	0,75 million d'UC (54%) au 31/03/01

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

1. Introduction

1.1 L'opération d'ajustement du secteur agricole, phase II (ASAO II) a constitué le premier prêt de la BAD à l'appui de réformes au Kenya. Les objectifs visés par l'ASAO II étaient de promouvoir la croissance économique au Kenya et de réduire la pauvreté en milieu rural grâce i) à une croissance agricole accélérée en misant sur la production des petits exploitants, et ii) à l'amélioration de la sécurité alimentaire. Plusieurs donateurs, dont la Banque mondiale, ont financé l'ASAO II. Pour sa part, le Groupe de la Banque avait contribué pour un montant total de 24,43 millions d'UC en financement mixte, dont 12 millions de la BAD et 11,05 millions du FAD. Un complément de 1,38 million d'UC du FAD a été octroyé sur les ressources du FAT, en guise de don destiné à l'assistance technique.

1.2 L'ASAO II visait à traiter les questions relatives aux réformes agricoles pendantes dans six principaux secteurs de politique, et à consolider les réformes déjà entreprises par d'autres bailleurs de fonds. Pour le premier secteur de politique concerné, il s'agissait de réformer la commercialisation des produits agricoles (en particulier le maïs), et de définir un nouveau rôle pour le NCPB (Office national des céréales et autres denrées). Le REPP examine la tendance (i) du prix réel du maïs (par rapport aux prix des produits achetés par les paysans et par rapport aux prix des engrais), et (ii) de la marge des ventes du NCPB. Le deuxième secteur de politique concerné est celui des produits laitiers. Là, les tendances de l'indice réel des prix des produits d'élevage sont passées en revue. L'efficacité des politiques dans le sous-secteur de l'engrais -- troisième secteur considéré -- apparaît dans les tendances de consommation d'engrais. Les politiques visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques constituent le quatrième secteur de réforme, pour lequel le rapport fait une revue de l'expérience récente en matière de dépenses publiques, sur la base des données que la mission a pu recueillir pendant son séjour au Kenya. Dans le cinquième secteur de réforme politique des études d'évaluation de l'impact de l'ASAO II et d'autres changements de politique économique sur la sécurité alimentaire et la pauvreté au Kenya sont évaluées. Le REPP passe en revue les tendances des évaluations de la production agricole et de la pauvreté effectuées ces dernières années. Le dernier secteur d'intervention est celui du renforcement institutionnel dans le cadre duquel le REPP passe en revue le nombre de programmes de formation, et, à la lumière des entretiens avec les participants, tire sa conclusion quant à l'efficacité de la composante relative à l'assistance technique et au renforcement des capacités.

2. Performance de l'exécution

2.1 L'ASAO II a été approuvée en février 1991. Les accords relatifs aux prêts de la BAD et du FAD et au don du FAT ont été signés le 28 novembre 1991. Le don du FAT est entré en vigueur en avril 1992, soit un peu plus de quatre mois après la date de la signature de l'accord de don, alors que les prêts BAD et FAD n'ont pris effet qu'en juillet 1992, soit sept mois après la date de la signature des accords. Après trois reports, le programme a été enfin achevé en décembre 1998. Au moment de la clôture, l'intégralité de l'aide à la balance des paiements et de l'appui budgétaire, et environ 45 % du don du FAT avaient été décaissés.

2.2 Le programme s'était heurté à certains problèmes graves qui en avaient retardé le démarrage. Le premier obstacle était le revirement du gouvernement kenyan à l'égard des politiques relatives à la circulation du maïs entre les régions. De 1991 à 1992, la libéralisation du marché du maïs (y compris le rôle du NCPB) s'était déroulée régulièrement. Le Groupe de

la Banque a donc débloqué la première tranche de ses prêts pour l'ASAO II en juillet 1992. Mais en novembre 1992, le gouvernement est revenu sur sa décision et a introduit de nouveau les contrôles de la vente du maïs. En décembre 1992, la Banque mondiale s'est retirée du programme et a annulé 50 % de son prêt, au motif que les dispositions financières n'étaient pas conformes, et que le gouvernement refusait de mettre en œuvre les politiques concernant le NCPB. Ce n'est qu'en décembre 1993 que le marché a été entièrement libéralisé, et que la confiance des bailleurs de fonds est revenue. Deuxièmement, il a fallu presque deux ans pour recruter les assistants techniques et leur faire prendre fonction. Troisièmement, les événements politiques qui ont abouti aux élections de 1992 ont provoqué un dérapage financier qui a retardé davantage l'exécution du programme.

2.3 Bien que les anciens ministères des Finances (MOF) et de l'Agriculture (MOA) aient été désignés comme organes d'exécution, le suivi et la production de rapports sur l'avancement de l'ASAO II n'étaient pas conformes aux critères de la Banque. En outre, la mission du REPP n'a pas réussi à savoir si le Comité directeur national, qui était chargé de superviser l'exécution des réformes du programme, avait vraiment été mis sur pied.

3. **Évaluation de la performance et notations**

3.1 L'ASAO II était conforme aux objectifs des politiques du gouvernement kenyan, et cadrait aussi avec les politiques et le programme de prêt de la BAD, tels que définis dans les Perspectives économiques et programmation par pays (PEPP 1989-1991), qui avaient réservé au secteur agricole près du tiers des fonds destinés au prêt à l'appui de réformes. En se référant aux indicateurs de performance vérifiables qui ont servi à démontrer dans quelle mesure les objectifs de politique visés pour chacun des six secteurs d'intervention de l'ASAO II ont été atteints, c'est-à-dire, à montrer les changements intervenus avant (1987-1989) et après le programme (1996-1998), la performance de l'ASAO II a été jugée peu satisfaisante dans l'ensemble. Bien que le gouvernement ait mis en œuvre les réformes sur la commercialisation et les prix du maïs et des produits laitiers, réformes qui ont déclenché des incitations favorables au secteur (termes de l'échange et autres prix relatifs), les incitations de prix n'ont pas été assez importantes pour susciter la réaction de l'offre efficace et escomptée. La production du maïs a été plus faible pendant la seconde moitié des années 1990 qu'à la fin des années 1980. De plus, le taux de croissance du PIB agricole et celui du PIB global étaient plus faibles pendant cette dernière période. Malgré les efforts des bailleurs de fonds pour appliquer les réformes dans plusieurs secteurs, la situation de la politique agricole du Kenya demeure encore confuse dans certains domaines importants, tandis que la mise en œuvre des réformes demeurerait insuffisante dans d'autres. Trois points particulièrement suscitent des inquiétudes. Il s'agit du rôle du NCPB, du rôle et du statut des coopératives, et de la capacité du ministère de l'Agriculture et du Développement rural (MOA & RD) (réf. parag. 4.6).

3.2 Au niveau de la sécurité alimentaire, l'incidence négative de l'augmentation des prix à la consommation a été atténuée (ou maîtrisée). Il a été procédé à d'importantes collectes de données sur les ménages, et la capacité d'analyse a été renforcée et peut désormais s'étendre à l'étude de l'ampleur de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire, des privations en général, et leur évolution. Le ministère de l'Agriculture et du Développement rural a formé un certain nombre de professionnels, mais il gagnerait à exploiter leurs potentiels d'analyse pour améliorer l'efficacité des ressources allouées au secteur.

3.3 La question de la viabilité et de l'appropriation des réformes, et celle des perspectives de croissance du Kenya sont devenues préoccupantes. La viabilité de l'ASAO II a donc été notée peu satisfaisante. Le parcours de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques économiques a été assez irrégulier et entrecoupé par des revirements de situation. Les stratégies agricoles ont de tout temps été très politisées, et les résultats ont toujours reflété les intérêts des principaux groupes politiques. Les politiques déclarées sont en faveur de la libéralisation, et pourtant, leur application par le NCPB, et la définition de son rôle continuent de poser problème. Aussi, à moins que le secteur privé ait une idée précise de la situation des politiques à moyen et long terme, il aura du mal à investir dans les équipements (tels que les sécheuses de maïs) et les installations de stockage en vue de prendre entièrement la relève dans le domaine de la commercialisation. La situation actuelle, telle qu'elle se présente, dénote d'un manque total de volonté et d'engagement politiques.

4. **Leçons et recommandations**

4.1 **Leçons à tirer**

- a) Les incitations de prix créées par la libéralisation du marché, même si elles constituent une condition nécessaire pour une réaction positive de l'offre, ne sont cependant pas suffisantes pour susciter une augmentation substantielle de la production. Outre le fait d'améliorer le cadre des incitations, une réaction positive dépendra du degré de développement de l'économie agricole. En effet, des infrastructures rurales adéquates (irrigation, routes et transports, électricité, télécommunications), la disponibilité des intrants, la recherche, le crédit, et l'éducation et la santé des agriculteurs sont autant de facteurs favorables au développement agricole. Lorsque tous ces éléments font défaut, même les réformes d'orientation les plus appropriées, dans un environnement favorable et idéal, ne suffisent pas pour susciter une réaction positive de l'offre (parag. 4.2.2 et 4.2.8).
- b) Les contrats de performance signés par les gouvernements et les organes de réglementation doivent être plus exécutoires pour les deux parties. L'ASAO II visait, entre autres, la suppression des distorsions sur le marché par la réduction du rôle du NCPB, grâce à un contrat de performance passé entre le gouvernement kenyan et le NCPB, aux termes duquel le gouvernement devait proposer des mesures d'incitation en permettant aux forces du marché de déterminer les prix des produits agricoles. Malheureusement, le contrat n'a pas été honoré (parag. 4.2.2 et 4.5.1).
- c) L'expérience de la libéralisation du marché du maïs au Kenya (ainsi que dans plusieurs autres pays SSA) souligne combien il est important de comprendre au préalable l'économie politique des réformes, pour concevoir ce genre d'opérations (parag. 4.5.1). Cette compréhension permet de déterminer aisément dans quelle mesure les réformes peuvent avancer rapidement, d'identifier les séquences les plus efficaces, et de fixer résolument, dès le départ, le caractère irréversible des réformes.

- d) L'ingérence du gouvernement dans des institutions par ailleurs efficaces, telles que les coopératives, peut causer d'énormes préjudices pour leur crédibilité ; or, pour des entreprises agricoles, il est difficile de redresser ce genre de situation dans un court délai (parag. 4.6.1). L'histoire des mouvements coopératifs au Kenya est longue. Par exemple, *Kenya Cooperatives Creameries, KCC* (Coopératives des produits laitiers), et *Kenya Farmers Association, KFA* (Association des paysans pour les intrants agricoles) ont été créées au début des années 1930, pour la fourniture et/ou la commercialisation des produits. Jusqu'au milieu des années 80, ces coopératives fonctionnaient efficacement et l'État n'y intervenait pas de manière sensible. Mais au milieu des années 80, il a commencé à s'impliquer fortement dans leur fonctionnement, allant même jusqu'à nommer les membres de leurs Conseils d'administration. Même si les coopératives ont encore un rôle utile à jouer, leur crédibilité a été tellement entamée qu'il ne leur sera pas possible de retrouver leur ancienne performance et confiance à brève échéance. Il faut donc permettre à ces institutions de fonctionner de manière autonome et d'être gérées de façon plus professionnelle.
- e) Combiner des composantes ayant des cycles de vie différents (horizon prévisionnel), comme ce fut le cas pour l'ASAO II, peut s'avérer préjudiciable à l'opération tout entière (parag. 4.8.8). Dans le cas des prêts à l'appui des réformes (ou des opérations ayant trait à la gouvernance) en particulier, étant donné que la Banque peut être forcée à suspendre (ou à supprimer) toute la composante, une composante relative au renforcement des capacités pourrait aussi être affectée involontairement.

4.2 **Recommandations et mesures de suivi**

- Maïs, NCPB et sécurité alimentaire. Le gouvernement devra adopter une position claire et nette et mettre en œuvre sa politique visant à limiter le rôle et le statut du NCPB dans le maintien et la gestion de la réserve stratégique de céréales (SGR) constituée de trois millions de sacs, et de mettre fin à l'ingérence du NCPB dans le marché du maïs (parag. 4.2.2 et 4.5.1) ; il devra aussi le dissuader d'intervenir dans la distribution des produits chimiques agricoles. Quant à la question de savoir ce qu'il faut faire des installations de stockage, qui ne serviront plus à la réserve stratégique, il faudra y trouver une solution. Il faudra aussi, pour régler le problème relatif aux obstacles à la commercialisation du maïs, amender les projets de loi y afférents, et retirer au NCPB les installations de stockage inutiles.
- Dans le but de créer un environnement porteur et propice pour la libéralisation totale du marché (c-à-d créer des marchés locaux compétitifs), le gouvernement doit améliorer la qualité des informations commerciales sur les prix et les quantités (production, stock, biens en transit, etc. en détail) qu'il fournit régulièrement aux hommes d'affaires et au public en général. La collecte, l'analyse et la diffusion des informations doivent être améliorées et coordonnées.

- Secteur des produits laitiers. L'État doit cesser de s'ingérer dans les institutions efficaces telles que les coopératives. En effet, son ingérence peut causer un préjudice désastreux à leur crédibilité, ce qui, pour des entreprises agricoles, serait difficile à réparer, à brève échéance (parag. 5.2.4). Les améliorations au niveau de la commercialisation, y compris les mesures visant à accroître la durée de conservation du lait et sa transformation en d'autres produits laitiers, sont justifiées. En tant qu'organe de réglementation, le KDB (Office kenyan des produits laitiers) a besoin d'être renforcé pour que son rôle de soutien soit consolidé dans le cadre d'un marché libéralisé.
- Pour améliorer la qualité des programmes à l'entrée, le Groupe de la Banque devrait, avant de les formuler, entreprendre des études économiques et/ou sectorielles préliminaires qui devraient, entre autres, mettre en lumière les opportunités et les contraintes du secteur, susceptibles de déterminer la portée des opérations du programme (parag. 4.1.3).
- Deux composantes de l'ASAO II avaient des cycles de vie différents (réformes de politique et renforcement institutionnel). De ce fait, l'exécution a démarré lentement, et le crédit a dû rester ouvert pendant longtemps, pour permettre aux aspects institutionnels d'être traités jusqu'à leur conclusion (parag.3.1.3). Il serait donc plus judicieux de séparer ces différents types de composantes et de les traiter dans des opérations différentes.
- Pour que le portefeuille demeure actuel, le Groupe de la Banque ne doit pas autoriser plus de deux reports (un an chacun) de la date de clôture du crédit, et ces reports doivent être subordonnés au fait que la mise en application des politiques, dans l'intervalle de la période restante, a des chances de réussir. Autrement, il serait préférable de fermer le crédit, même si le montant non décaissé est important.
- Revue des dépenses publiques. La revue régulière des dépenses publiques permettra de mieux gérer les ressources existantes, d'améliorer leur efficacité, et de mieux défendre la situation du secteur agricole et rural (parag. 4.5.4). L'exercice en cours du cadre des dépenses à moyen terme (MTEF) offre une opportunité prometteuse pour une évaluation holistique ; aussi, le ministère de l'Agriculture et du Développement rural devra-t-il saisir cette occasion. Dans une situation où les ressources financières sont fongibles, il est important de contrôler l'utilisation de l'enveloppe globale des ressources, plutôt que de le faire séparément pour les projets et programmes de la Banque.
- Ce serait pratique, aussi bien pour l'emprunteur que pour la Banque, que le nombre de conditions (c'est-à-dire les initiatives mutuellement convenues) soit limité aux domaines les plus importants. En effet, le client aura du mal à suivre un trop grand nombre de conditions, et la Banque également, à les superviser (parag. 4.8.8).

Résumé des notations

Critères d'évaluation	RAP	REPP
Pertinence	Satisfaisante	Satisfaisante
Réalisations des objectifs "Efficacité"	NC	Peu satisfaisante
Efficiences	NC	Peu satisfaisante
Impact sur le développement institutionnel	Satisfaisant	Satisfaisant
Durabilité	Non satisfaisante	Peu satisfaisante
Indicateur de performance globale	Satisfaisant	Peu satisfaisant
Performance de l'emprunteur	Satisfaisante	Peu satisfaisante
Performance de la Banque	Satisfaisante	Peu satisfaisante

1. HISTORIQUE DU PROGRAMME

1.1 Contexte du pays et du secteur économique

1.1.1 Au Kenya, le secteur agricole est composé de petits exploitants, de grandes exploitations mixtes, de plantations (ou domaines), de ranchs et d'éleveurs (notamment dans les zones arides et semi-arides). Le secteur des petits exploitants, qui représente plus de 95 % de l'ensemble des exploitations (en utilisant un seuil de 12,5 ha), est le plus courant. Près de 8,6 millions d'ha (c'est-à-dire moins de 20 %) des terres sont considérés comme étant dotés d'un potentiel élevé ou moyen. Sur cette superficie, 2,8 millions d'ha environ sont consacrés à la production végétale, 2,4 millions aux fermes de produits laitiers, et les 3,4 millions restants, au pâturage extensif et aux parcs nationaux.

1.1.2 Environ 85 % de la population du Kenya vivent dans les zones rurales. Les terres arables sont rares et le problème est aggravé par la croissance démographique galopante. D'après une enquête réalisée en 1986/87, la taille moyenne des exploitations dans le sous-secteur des petits exploitants était estimée à 1,8 ha. Avec les morcellements, cette superficie est maintenant réduite à pratiquement un hectare seulement. Le problème du manque de terres ou de la quasi-inexistence de terres est de plus en plus courant. De ce fait, de nombreux ménages ruraux dépendent maintenant de ressources non agricoles pour une part disproportionnée de leur revenu.

1.1.3 Le maïs est l'aliment de base au Kenya. Les cultures de maïs occupent 1,4 million d'hectares (soit environ 50 % de la superficie cultivée totale) ; ces dernières années, la production totale du maïs a tourné autour de 25 millions de sacs de 90 kg (soit 2,25 millions de tonnes métriques), ce qui est inférieur aux 30 millions de sacs produits habituellement. Le secteur des produits laitiers est lui aussi en pleine récession. En effet, la production annuelle de lait enregistrée a régressé de 350 - 400 millions de litres à la fin des années 1980 et au début des années 1990, à 100-200 millions de litres à la fin des années 1990. Mais cette baisse est en partie compensée par la production non enregistrée qui est en hausse (secteur privé, y compris les marchands ambulants), mais ces quantités ne sont pas encore importantes.

1.1.4 Malgré quelques problèmes structurels et de politiques, le secteur agricole au Kenya était parmi les plus dynamiques et les mieux diversifiés de l'Afrique sub-saharienne. Entre 1960 et 1970, il a enregistré une croissance de 4,7 % par an, à un rythme plus rapide que celui de la croissance démographique. Au cours de cette période, l'agriculture a assuré en moyenne entre le quart et le tiers du PIB, en fonction de l'impact des conditions climatiques, de la tendance des termes de l'échange, et de la performance des autres secteurs. C'est au cours de cette décennie, qui a suivi son accession à l'indépendance, que le Kenya a connu une croissance économique rapide, basée essentiellement sur la performance du secteur agricole. Toutefois, entre 1970 et 1982, le taux de croissance est tombé à 2,7 %, et le taux réel de croissance de la production par habitant a chuté à 1,2 % seulement par an (rapport d'évaluation, parag. 3.2.1) ; la croissance du secteur s'est complètement effondrée, son taux étant descendu à près du quart du PIB du pays.¹ Au cours des années 80 cependant, sa croissance s'est progressivement améliorée, et est remontée de 3,4 % par an entre 1980 et 1984, à 4,3 % entre 1985 et 1988. Malgré cette amélioration notable au cours de la seconde

¹ Cela faisait longtemps que le Kenya n'avait pas eu d'étude agricole. Les estimations de la production sont fondées sur des paramètres établis dans les années 1980. Une étude est toutefois prévue dans le prochain plan de travail quinquennal.

moitié des années 1980, due essentiellement à l'expansion de la superficie cultivée par les petits exploitants, les contraintes de politique et structurelles ont continué d'exercer un impact négatif sur la production agricole.

1.1.5 Le gouvernement, conscient du fait qu'il n'avait pas encore traité les questions structurelles de base, a initié respectivement, dans le quatrième (1979-1983) et le cinquième (1984-1988) plans de développement, le processus de changement de la structure des incitations, en éliminant progressivement les restrictions quantitatives sur les importations, et en nivelant la structure de protection tarifaire. Ces mesures ont été conjuguées à une vaste opération d'ajustement du secteur agricole (ASAO), dont la première phase a démarré en 1986.

1.1.6 La deuxième opération d'ajustement du secteur agricole, (ASAO II) a été évaluée en décembre 1990, et avait pour but de s'attaquer aux principales contraintes faisant obstacle à la croissance de l'agriculture au Kenya. Ces contraintes étaient les suivantes (cf. rapp. d'évaluation parag. 3.4) : l'insuffisance des incitations aux producteurs en raison des paiements tardifs et des coûts élevés de commercialisation consécutifs à la faiblesse de la concurrence, ce qui a entraîné la baisse des prix effectifs perçus par les producteurs. La circulation du maïs entre les régions était fortement contrôlée, ce qui a empêché les producteurs de profiter pleinement des différences de prix entre les régions, et a été un contre-stimulant à la croissance. De plus, la demande d'engrais était insignifiante à cause de la faiblesse des prix payés aux producteurs, des retards de paiements, des supports techniques inadéquats, de l'inaccessibilité et de l'insuffisance du crédit. La baisse de l'efficacité et de la rentabilité des dépenses publiques en faveur des infrastructures rurales et des services publics a exacerbé ces problèmes. Pour y remédier et réaliser les objectifs d'une croissance agricole accélérée, et assurer la sécurité alimentaire, le gouvernement kenyan a élaboré des stratégies visant à intensifier et diversifier la production alimentaire (réf. rap. d'évaluation parag. 4.1.3). Les politiques du secteur agricole ont été renforcées par la mise en œuvre de politiques macroéconomiques judicieuses portant sur la libéralisation des marchés de change et de crédit. C'est dans ce cadre de performance macroéconomique et sectorielle, et des politiques existantes que l'ASAO II a été conçue.

1.1.7 L'objectif de l'ASAO II était de trouver une solution à ces questions de politiques, et de consolider les réformes déjà entamées dans le cadre d'opérations précédentes entreprises par plusieurs bailleurs de fonds. À la fin des années 1980, la Banque mondiale avait mené à terme l'ASAO I (1986-1988), (phase précédente de l'ASAO II), qui avait amorcé la réforme de politiques en matière de fourniture d'intrants agricoles et de crédit, d'incitation aux producteurs, de désengagement et de restructuration des sociétés agricoles parapubliques. L'ancienne Commission économique européenne (CEE) avait apporté son concours à ces réformes entre 1988 et 1991, par le biais du Programme de réforme du secteur céréalière (CSR), qui avait mis l'accent sur la restructuration du *National Cereal and Produce Board* (NCPB), ouvert la commercialisation des céréales au secteur privé, et créé un fonds renouvelable pour l'achat des céréales. En mai 1990, l'USAID a financé le *Kenya Market Development Programme* (KMDP) qui visait essentiellement la promotion d'un système plus efficace de commercialisation du maïs et du haricot, et le paiement de prix plus incitatifs aux producteurs. Les études réalisées au cours de cette période et l'expérience acquise par ces différentes institutions ont constitué la genèse de l'ASAO II.

1.2 Formulation du programme

1.2.1 L'ASAO II a été préparée et évaluée en décembre 1990, et approuvée en février 1991. Il avait été prévu que le prêt serait décaissé en deux tranches, sur une période de 24 mois. La première tranche, d'un montant de 15 millions d'UC, a été décaissée en juillet et septembre 1992, et le reste, soit 9 millions d'UC (à l'exclusion du don du FAT), a été débloqué en octobre et novembre 1996. Les décaissements de la première et de la deuxième tranches étaient subordonnés respectivement à dix et douze conditions. Quant au don du FAT, il était régi par quatre conditions.

1.2.2 Un cadre logique (Matrice de conception et d'évaluation des projets) n'ayant pas été établi à l'évaluation, un cadre rétrospectif a été créé pour le REPP (Annexe 2). Comme on peut le voir dans la matrice (MPDE), les réformes de politiques (conditions) sont considérées comme des intrants (ou des activités) puisqu'elles constituent les instruments que le gouvernement et la Banque contrôlaient. Ces mesures de politique étaient censées produire des résultats (dans la hiérarchie suivante) à condition que les hypothèses se vérifient (ou que les risques soient évités). En outre, des indicateurs plausibles et des sources éventuelles de données ont été mentionnées.

1.3 Objectifs et portée à l'évaluation (Cadre logique)

1.3.1 Les objectifs du programme sont indiqués dans la Matrice rétrospective de conception et d'évaluation de projet (MPDE, annexe 2). D'après cette matrice, les objectifs généraux du Programme étaient de promouvoir la croissance économique au Kenya et d'alléger la pauvreté en milieu rural grâce (i) à une croissance agricole accélérée en misant sur les petits producteurs, et (ii) à l'amélioration de la sécurité alimentaire.

1.3.2 En vue d'atteindre ces objectifs, l'ASAO II (réf. rapp. d'évaluation parag. 4.1.3) devait (i) améliorer les mesures incitatives en faveur des producteurs de maïs et de produits laitiers, en mettant l'accent sur le renforcement de la compétitivité du marché, (ii) réduire les stocks de maïs pour qu'ils correspondent aux besoins du marché, (iii) accroître l'offre et la disponibilité des engrais au niveau des exploitations et en promouvoir l'utilisation efficace, (iv) améliorer la sélection et la gestion des investissements publics dans le secteur, (v) élaborer des mesures ciblées pour la lutte contre la pauvreté et la protection des groupes vulnérables, et (vi) renforcer les capacités en matière de collecte des données, de planification de politiques, de gestion sectorielle et d'exécution des projets dans le secteur agricole (réf. MPDE Annexe 2).

1.4 Dispositions financières – Le Groupe de la Banque et les autres bailleurs de fonds

1.4.1 Plusieurs bailleurs de fonds ont financé l'ASAO II. Bien que les besoins de financement extérieur pour l'ASAO II aient été estimés à 300 millions de dollars EU au total (232,11 millions d'UC), les promesses définitives de contributions des bailleurs de fonds se sont avérées de loin inférieures aux estimations. La Banque mondiale par exemple, a consenti un crédit de l'IDA d'un montant de 75 millions de \$EU (58,03 millions d'UC), dont 67 millions (soit 51,84 millions d'UC) étaient destinés à l'acquisition d'intrants agricoles et autres approvisionnements, et les 8 millions restants (6,19 millions d'UC) réservés au renforcement

des capacités². La République fédérale d'Allemagne (KfW) a promis 29 millions de DEM (soit 10,61 millions d'UC) ; le Royaume-Uni (précédemment ODA), 10 millions de GBP (11,20 millions d'UC) ; les Pays-Bas, 10 millions de GLD (3,25 millions d'UC) ; et le gouvernement du Kenya, 0,15 million d'UC. Les promesses totales, autres que celles de la Banque mondiale (et de la BAD), étaient estimées à 49,64 millions d'UC.

1.4.2 Le Groupe de la Banque a octroyé un financement mixte total de 24,43 millions d'UC, dont 12 millions de la BAD et 11,05 millions du FAD. Un montant de 1,38 million d'UC a été accordé sur les ressources du FAT, en guise de don pour l'assistance technique.

2. ÉVALUATION

2.1 Méthodologie et approche utilisées pour l'évaluation

2.1.1 Le présent rapport est le résultat d'une mission que deux fonctionnaires ont effectuée au Kenya pendant deux semaines, à partir de fin janvier 2001 ; la mission devait consulter les autorités gouvernementales et d'autres organes concernés dans la mise en œuvre du programme, en vue d'obtenir leurs points de vue sur la performance du programme. La mission a également collecté des données et des informations pour l'évaluation rétrospective de la performance. Elle a pu recueillir de nombreuses informations sur la composante relative à l'assistance technique et au renforcement des capacités, et a passé en revue le nombre de programmes de formation et, à la lumière des discussions avec les participants, elle a tiré les conclusions sur l'efficacité de cette composante.

2.1.2 Au cours de l'évaluation au Siège de la Banque, la mission avait utilisé des ratios et des graphiques simples pour montrer le niveau de réalisation de chacun des objectifs de l'ASAO II. Une tendance à long terme a été présentée dans les annexes 8 à 15, et résumée dans le cadre logique rétrospectif (MPDE à l'annexe 2), pour montrer les changements avant (1987-89) et après (1996-98) l'ASAO II.

2.2 Indicateurs de performance

2.2.1 Le REPP a identifié des indicateurs plausibles et a établi les paramètres nécessaires pour chacun des cinq secteurs de politique. De plus, puisqu'aucun objectif n'avait été fixé à priori, le REPP a comparé les tendances temporelles des indicateurs identifiés. Dans la mesure du possible, les séquences de données remontaient à la seconde moitié des années 1980 (c'est-à-dire la période avant l'ASAO II), pour servir de référence permettant de juger de la réussite (ou non). Ces données ont été complétées par les paramètres que l'équipe du REPP a pu trouver dans la revue des documents collectés au cours de sa mission. Compte tenu des données aussi disparates, le REPP a surtout cherché à faire la lumière sur l'efficacité et l'impact de l'ASAO II.

2.2.2 Le premier domaine d'intervention a été la réforme de la commercialisation des produits agricoles (en particulier le maïs) et le rôle de l'Office national des céréales et autres produits. Le REPP a étudié la tendance (i) des prix réels du maïs (par rapport aux prix des produits achetés par les agriculteurs, et par rapport aux prix des engrais), (ii) de la quantité des achats et des ventes effectués par le NCPB par rapport à la production totale, et, (iii) de la marge des ventes du NCPB. Le deuxième domaine d'intervention était le secteur des produits

² Banque mondiale, Rapport et recommandations du Président...., Opération d'ajustement du secteur agricole, phase II, Rapport N° P-5415-KE, 14 décembre 1990. Le crédit proposé se chiffre à 52,2 millions de DTS.

laitiers. Malgré la rareté des données, le REPP a passé en revue les tendances de la production de lait et de viande enregistrée, sur la base des sources secondaires et, au vu de ces données, a tiré des conclusions sur les progrès qui avaient été réalisés au cours des dix ou quinze dernières années. Des déductions ont été faites indirectement, à partir des prix relatifs engrais-maïs, sur l'efficacité des politiques relatives au sous-secteur des engrais – qui est le troisième domaine d'intervention. A cela, il faut ajouter les tendances au niveau de l'utilisation des engrais et une analyse des études sur les rapports entre l'utilisation des engrais et la production au Kenya. Le quatrième domaine d'intervention est celui des politiques visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Faute d'une revue complète des dépenses publiques en faveur du secteur agricole, l'accès aux données était difficile. Néanmoins, une revue de l'expérience récente, basée sur les données que la mission a pu assembler au cours de son séjour au Kenya a été faite. Le cinquième domaine d'intervention a été la réalisation d'études pour évaluer l'impact de l'ASAO II et d'autres changements de la politique économique sur la sécurité alimentaire et la pauvreté au Kenya. Le REPP a passé en revue les résultats des trois évaluations de la pauvreté, et essayé d'établir un lien entre ces résultats et les changements de politique qui ont été opérés.

3. PERFORMANCE DE L'EXÉCUTION

3.1 Entrée en vigueur, démarrage et mise en œuvre du prêt

3.1.1 L'ASAO II a été approuvée en février 1991. Les accords des prêts de la BAD et du FAD et du don du FAT ont été signés le 28 novembre 1991. Le don du FAT est entré en vigueur en avril 1992, soit un peu plus de quatre mois après la date de sa signature ; les prêts de la BAD et du FAD ont, quant à eux, pris effet en juillet 1992, soit sept mois après leur signature. Après trois reports, le programme a été enfin mené à terme en décembre 1998. Au moment de sa clôture, l'intégralité de l'aide à la balance des paiements et au budget, et 45 % du don à l'assistance technique avaient été décaissés.

3.1.2 Trois faits majeurs sont à la base du démarrage tardif de la mise en œuvre du prêt. Premier fait, le revirement du gouvernement à l'égard de la politique relative à la circulation du maïs entre les régions. Entre 1991 et 1992, la libéralisation du marché du maïs (ainsi que l'allègement du rôle du NCPB) a démarré lentement, mais s'est poursuivie régulièrement. La première tranche du prêt du Groupe de la Banque pour l'ASAO II a donc été décaissée en juillet 1992. Seulement, en novembre 1992, le gouvernement est revenu sur sa décision et a réintroduit ses contrôles sur la circulation du maïs. Aussi, en décembre 1992, la Banque mondiale s'est-elle retirée du programme et annulé plus de la moitié de son prêt, en raison du non-respect des clauses financières, et parce que le gouvernement refusait de mettre en œuvre les politiques relatives au NCPB. Ce n'est qu'en décembre 1993 que le marché a été entièrement libéralisé, et que la confiance des bailleurs de fonds est revenue. Deuxièmement, il a fallu près de deux ans pour recruter les assistants techniques et leur faire prendre fonction. Troisièmement, les événements politiques qui ont abouti aux élections de 1992 ont entraîné des décalages budgétaires qui ont retardé davantage la mise en œuvre du programme.

3.1.3 À la conception du projet, la composante relative au renforcement des capacités et à l'assistance technique faisait partie intégrante de la réforme du crédit et des politiques. La composante relative à l'assistance technique, qui a retardé de plusieurs mois la mise en œuvre de l'ensemble du programme, s'est heurtée à plusieurs obstacles. Bien que le don du FAT soit entré en vigueur en avril 1992, son décaissement n'a pas démarré avant janvier 1996. La raison de ce retard étant qu'il a fallu plus de deux ans au gouvernement pour faire l'acquisition

des services de consultants requis. Selon le rapport d'évaluation, un cabinet international devait être engagé pour la supervision de toute la composante relative à l'assistance technique et à la formation. Mais les soumissionnaires retenus n'ayant pu parvenir à un accord avec le gouvernement sur le budget, le marché n'a pu être signé, et il a fallu encore beaucoup de temps pour recruter des experts locaux pour les remplacer. Ceux-ci ont enfin été recrutés en septembre 1994, mais après leur prise de fonction, d'autres problèmes se sont posés. En effet, comme le gouvernement n'avait pas rédigé correctement les dossiers requis pour les décaissements (réf. RAP, parag. 3.3.5 & 3.3.6), ces consultants n'ont été payés par la Banque qu'en janvier 1996. En outre, le taux élevé de rotation des cadres du département de la planification du développement au MOA&RD, principal bénéficiaire du programme de formation et principal ministère chargé de la mise en œuvre (suivi) des réformes de politiques, a eu un impact encore plus négatif sur l'avancement de la mise en œuvre du programme.

3.2 Décaissements et gestion financière

Comme déjà mentionné, les premières tranches des prêts de la BAD et du FAD ont été décaissées respectivement en juillet et septembre 1992. Le recrutement des conseillers techniques n'a eu lieu qu'en septembre 1994, et le décaissement du don du FAT, qu'en janvier 1996, soit environ seize mois après la prise de fonction des experts. Comme ceux-ci n'avaient pas été payés pendant toute cette période, leur efficacité en a été sérieusement affectée (réf. RAP, parag. 3.3.6). Les deuxièmes tranches des prêts BAD et FAD ont été décaissées respectivement en octobre et novembre 1996. À la clôture au 31 décembre 1998, des paiements étaient encore dus au titre du don du FAT, et le gouvernement a demandé un quatrième report (réf. RAP parag. 3.3.7). Au moment de la mission du REPP en janvier-février 2001, il semblait que ce problème d'arriérés de paiement n'avait pas encore été réglé.

3.3 Réalisation des rapports, suivi et évaluation

3.3.1 L'ancien ministère des Finances avait été désigné comme organe d'exécution (réf. rapport d'évaluation, parag. 5.4.4). Un comité directeur national présidé par le Secrétaire général du ministère des Finances devait être mis en place pour superviser la mise en œuvre des réformes dans le cadre de l'ASAO II.³ Ce Comité devait être assisté d'un comité technique. Tous deux devaient se réunir une fois par trimestre. La gestion du don du FAT a été confiée au ministère de l'Agriculture (réf. rapport d'évaluation, parag. 5.4.5). Un autre comité directeur composé de membres des organisations bénéficiaires devait être créé et chargé de la supervision et des orientations.

3.3.2 Il n'y a aucune indication, aussi bien à la Banque que dans le pays, qui montre que ces comités ont été effectivement créés. Il n'y a donc pratiquement pas eu de soumission de rapports d'activité à la Banque sur l'avancement de la mise en œuvre des réformes de politique. La requête présentée par la mission du REPP au ministère des Finances et à celui du MOA&RD pour réclamer des comptes-rendus des trois comités et/ou des copies de tout rapport sur la performance de l'ASAO II est restée sans suite. Le RAP a conclu à ce propos (réf. RAP parag. 3.4.1) que *"Il est évident que tout le système de suivi et de production de rapports de l'ASAO II n'a pas été à la hauteur des normes de la Banque"*.

³ Ce comité était composé des Secrétaires principaux des ministères suivants : Finances, Développement coopératif ; Fournitures et Commercialisation, Développement animal, Terres et Logement, et Récupération et Mise en valeur des terres semi-arides et terrains vagues, et de l'Office national des Céréales et d'autres produits, et la Coopérative des produits laitiers du Kenya.

3.3.3 Un coordonnateur de projet a été nommé par le gouvernement en 1997 pour, entre autres, superviser et accélérer la mise en œuvre du don du FAT. Et depuis, la production de rapports sur le don du FAT s'est beaucoup améliorée. Malgré la requête de la Banque, jamais le gouvernement n'a soumis de RAP (réf. RAP, parag. 3.4.1 & 3.4.2).

3.3.4 Après avoir discuté avec les autorités gouvernementales concernées, et examiné le RAP, la mission du REPP a identifié deux principales causes qui ont empêché la production régulière des rapports d'activité. La première était la restructuration de plusieurs ministères, dont celui des Finances et celui de l'Agriculture, ainsi que la rotation rapide du personnel responsable de l'ASAO II (réf. RAP, parag. 3.3.3). La deuxième était le manque de réaction de la Banque à propos des rapports précédents (réf. RAP, parag. 3.4.2). Or, ce manque de réaction et les difficultés de communication avec la Banque sont des problèmes courants. Si donc la Banque ne réagit pas les premières fois, le client est fondé à croire qu'elle ne lira pas ses rapports, et à fortiori, qu'elle ne lui répondra pas. Il cessera donc, à la phase suivante, de soumettre des rapports pour la simple raison qu'il n'a pas eu de réaction après le premier rapport. Ce manque de réaction de la Banque entame sérieusement sa crédibilité, d'autant plus qu'une des conditions stipule "...Soumettre à l'examen et aux commentaires de la Banque un rapport ..." et que celle-ci a failli à cette tâche. Ces cas-là ne sont pas isolés.

4. ÉVALUATION ET NOTATION DE LA PERFORMANCE

4.1 Pertinence des buts et objectifs de la performance et qualité à l'entrée

4.1.1 L'ASAO II a été notée "**satisfaisante**" pour la pertinence (réf. Annexe 4). En effet, l'ASAO II était conforme aux objectifs du Livre blanc N°I et du sixième Plan quinquennal. Étant donné que l'agriculture est un secteur dont la contribution est vitale pour le PIB, les exportations, la sécurité alimentaire et l'emploi, il était juste que l'accent fût mis sur la suppression des obstacles qui entravent son essor ; mais l'ASAO II a davantage privilégié les cultures vivrières, surtout le maïs, au détriment des autres céréales et tubercules, ainsi que des produits d'exportation agricoles. L'ASAO II était en outre conforme aux politiques et au programme de prêt de la BAD, tels que définis dans les Perspectives économiques et programmes par pays (1989-1991)⁴. Le programme de prêt 1989-1991 avait consacré près du tiers des ressources au secteur agricole. Il avait aussi montré une préférence pour un instrument à décaissement rapide, plutôt qu'un financement traditionnel de projets (réf. PEPP, parag. 5.4-5.5).

4.1.2 L'histoire des interventions du gouvernement dans le marché du maïs au Kenya est longue. L'ASAO I et II, ainsi que d'autres opérations similaires lancées par d'autres bailleurs de fonds, visaient à libéraliser la commercialisation du maïs, de manière à permettre au secteur privé de jouer progressivement un rôle plus important dans l'achat, le transport et la distribution de cette denrée. Étant donné l'insuffisance des terres arables, l'ASAO II avait aussi mis l'accent sur l'intensification de la production agricole, grâce à la libéralisation du marché des engrais et à un choix plus approprié d'engrais mieux adaptés aux conditions agro-climatiques du Kenya.

4.1.3 La qualité à l'entrée du programme a été compromise par le manque d'expérience initiale de la Banque et d'études sectorielles de base, toutes choses qui auraient permis d'identifier les opportunités et les contraintes de ce secteur, et ainsi, de concevoir des opérations futures adaptées (réf. parag. 4.8.2). En outre, comme dès la conception du projet, la

⁴ BAD, Kenya : Perspectives économiques et programmation par pays (1989 – 1991), juillet 1989.

composante relative au renforcement des capacités et à l'assistance technique faisait partie intégrante du programme de réforme du crédit et des politiques, la qualité du programme à l'entrée et l'impact des opportunités de formation auraient été renforcés si la composante relative à la formation avait été soutenue par un travail préparatoire et un cadre d'exécution adéquats. S'agissant de la préparation, il aurait été préférable de faire une évaluation des besoins et d'axer la formation sur l'acquisition des compétences qui sont rares. Ensuite, la sélection des bénéficiaires aurait dû être institutionnalisée, de manière à ce que les recrutements pour le compte de l'ASAO II et d'autres programmes analogues soient faits en toute transparence.

4.2 Réalisation des objectifs et des résultats : "Efficacité"

4.2.1 Les réalisations de l'ASAO II ont été notées **non satisfaisantes**, puisque la croissance prévisionnelle de la production de maïs, des produits laitiers, et du PIB agricole ne s'est pas matérialisée (réf. parag. 4.2.8). Les indicateurs de performance, par rapport auxquels l'opération est jugée, sont présentés dans la matrice rétrospective (réf. Annexe 2) et les tableaux et graphiques connexes (Annexes 8 à 15). La matrice rétrospective donne des indicateurs comparatifs pour les paramètres-clés de 1987 à 1989, la période antérieure à l'ASAO II, et de 1996 à 1998, la période du REPP. Les tableaux et graphiques donnent les tendances pour la majeure partie de la seconde moitié des années 1980.

4.2.2 Prix relatifs du maïs. Une réaction positive de l'offre agricole dépend de plusieurs facteurs, tels que des changements favorables des prix relatifs. Dans cette optique, le gouvernement envisage, entre autres, de supprimer les distorsions au niveau du marché, en allégeant le rôle du NCPB et en améliorant sa performance dans le cadre d'un contrat de performance ; il a offert à cet effet des mesures d'incitation en permettant aux forces du marché de déterminer les prix des produits agricoles. Ces politiques ont réussi à améliorer légèrement les termes nationaux de l'échange en faveur du secteur agricole (réf. Annexe 9)⁵, en relevant le prix réel du maïs aux producteurs, ainsi que le prix relatif maïs-engrais (réf. Annexes 8 & 10). Comme l'indique la matrice rétrospective, les termes de l'échange moyens pour 1996-1998 ont légèrement augmenté par rapport au niveau de 1987-1989 (réf. Annexe 2). De même, le prix réel du maïs à la production est monté de 110 Ksh environ par sac à plus de 200 Ksh au milieu des années 1990. Le prix du maïs s'est par ailleurs beaucoup apprécié par rapport au prix des engrais (réf. Annexe 2 & 8). Á preuve, à la fin des années 1980 (de 1987 à 1989), le prix d'un sac, de maïs de 90 kg donnait droit à l'acquisition de 21 kg d'engrais DAP en moyenne ; mais de 1996 à 1998, le pouvoir d'achat correspondant était monté jusqu'à 38 kg d'engrais DAP. En résumé, on peut déduire, si on combine les différents ratios, que les mesures de réforme au niveau de la commercialisation et des prix du maïs avaient suscité des incitations favorables au secteur.

4.2.3 Prix relatifs des produits laitiers. La politique du gouvernement dans le secteur laitier a consisté à maintenir l'auto-suffisance de l'offre du lait, grâce essentiellement à une intensification de la production. Pour ce faire, il a offert différents types de subventions, et a maintenu les prix à la production à un niveau assez élevé. Dans les années 1970 et les années

5. Les termes de l'échange sont calculés comme étant le ratio des déflateurs du PIB agricole et non agricole. Ils doivent refléter le rendement relatif de l'agriculture et le degré de l'attrait qu'elle présente pour les investissements et d'autres ressources. Un ratio de 1 ou plus, serait favorable pour l'agriculture. Les déflateurs non agricoles du PIB servent à convertir les prix nominaux en prix réels.

6. La marge brute est définie comme étant la différence entre les prix d'achat et les prix de vente, cette différence étant prise comme pourcentage du prix d'achat.

1980, la production laitière était devenue pléthorique, et la part de ce secteur au PIB était montée à 10 % environ. Des programmes de don de lait aux écoles ont été lancés, et les exportations encouragées, afin de résorber l'excédent de cette production. Mais, avec les réformes entreprises dans le cadre de l'ASAO II, les subventions directes et indirectes ont été supprimées, et les services préalablement fournis gratuitement par le gouvernement, tels que l'insémination artificielle et les services vétérinaires, ont été privatisés. Les prix du lait étaient demeurés constants ou avaient baissé suite à la concurrence ; en revanche, les coûts d'élevage et d'engraissement du bétail ont augmenté, provoquant ainsi une baisse des prix réels des produits laitiers. Par exemple, l'indice des prix nominaux du bétail et des produits dérivés (prix approximatifs en ce qui concerne le lait) est monté de 197,9 en 1990/91 à 497,7 en 1998/99, soit une augmentation de deux fois et demie (réf. Annexe 12). Mais, compte tenu de l'évolution plus rapide des prix des produits non agricoles, l'indice des prix réels est devenu négatif au début des années 1990. Il est cependant remonté légèrement au milieu des années 90, tout en demeurant au-dessous de la parité. Puis il s'est encore détérioré pendant la deuxième moitié de la décennie.

4.2.4 Fourniture et consommation d'engrais. L'importation, la distribution (en gros et en détail) et les prix de l'engrais ont été libéralisés en 1992/93. Présentement, près de 50 sociétés (y compris les utilisateurs finaux) importent l'engrais. Environ 10 d'entre elles sont des importateurs réguliers qui assurent une part importante du marché (plus de 95 % à la fin des années 80), mais cette part a régressé ces dernières années. Le gouvernement ne gère que l'aide en nature qu'il reçoit des bailleurs de fonds. Le volume de l'aide en nature d'engrais, qui correspondait à plus de la moitié des fournitures nationales à la fin des années 80 (réf. Annexe 11), a été réduit ces dernières années à 10 % environ. Cet engrais est vendu aux enchères et distribué par le secteur privé. Le Bureau des Normes veille à ce que les normes de qualité soient respectées.

4.2.5 La consommation d'engrais, bien qu'irrégulière, (réf. Annexe 11) a augmenté. L'annexe 2 montre que la consommation annuelle entre 1987 et 1989 était de 245 000 tonnes en moyenne. Cette quantité a augmenté à une moyenne annuelle de 274 000 tonnes entre 1996 et 1998. Les engrais sont beaucoup plus utilisés dans quatre zones agro-climatiques dans l'ouest et le centre du pays, notamment dans la zone ouest de transition à haut potentiel de production de maïs, les zones à relief montagneux de l'ouest et du centre. Ces régions bénéficient d'un fort taux d'humidité, condition préalable pour une utilisation judicieuse des engrais, et constituent la ceinture de la culture du maïs du Kenya, représentant 40 à 60 % de la superficie consacrée à la culture du maïs.

4.2.6 Participation du secteur privé à la commercialisation des produits agricoles. Bien qu'il ne soit pas facile d'obtenir des données concrètes sur la commercialisation du maïs et des produits laitiers, il est prouvé que la part du secteur privé dans la commercialisation des intrants et produits agricoles a augmenté. À cause de la concurrence très serrée avec le secteur privé, la marge du NCPB a considérablement baissé, passant d'une moyenne de 52 % en 1987-1989, à environ 19 % seulement en 1996-1998 (réf. Annexe 2)⁶. La part de *Kenya Cooperative Creameries* (KCC) dans le marché du lait a beaucoup diminué, ce qui lui laisse une capacité de production très excédentaire.

4.2.7 Dépenses publiques dans l'agriculture. La pauvreté étant un phénomène rural, et comme la plupart des pauvres exercent des activités agricoles et connexes en milieu rural, si le secteur agricole est financé de manière adéquate et que l'efficacité des fonds alloués à ce

secteur est renforcée, alors la pauvreté serait allégée plus rapidement. L'agriculture avait reçu entre 4 et 6 % des dépenses totales entre 1992 et 1996. Les données réunies par la mission du REPP (réf. Annexe 13) montrent un taux de 3 à 4 % pour 1998-1999⁷, soit l'équivalent de 300 à 400 Ksh (30-40 \$EU) de dépenses effectuées réellement par ménage rural⁸ dans l'agriculture. Sur ce montant, environ 7 \$ étaient consacrés à l'exploitation et à l'entretien, qui sont essentiels pour la fourniture de services. Vues sous un autre angle, les dépenses publiques par fonctionnaire au MOA&RD s'élevaient à 2200 \$EU pour l'exploitation et l'entretien seulement – ce qui n'est pas déraisonnable⁹. Pour améliorer l'efficacité des ressources affectées au MOA&RD, les questions de politique et les questions institutionnelles examinées au début des années 1990 sont toujours d'actualité.

4.2.8 Impact sur la production et la croissance. Bien que les réformes de politique aient été menées de manière assez satisfaisante, et malgré leur impact positif sur le cadre incitatif (c'est-à-dire les termes de l'échange et autres prix relatifs), la réaction de l'offre escomptée ne s'est pas concrétisée. Comme indiqué aux annexes 2 et 8, la production du maïs a été plus faible pendant la deuxième moitié des années 90 qu'à la fin des années 80. Les taux de croissance du PIB agricole et du PIB global étaient également plus bas pendant cette dernière période. C'est la preuve que les incitations de prix n'ont pas suscité de réaction positive à cause de l'insuffisance des mesures complémentaires destinées à améliorer les infrastructures et institutions rurales, des conditions climatiques défavorables, et d'un environnement non porteur (insécurité, guerres ethniques, etc.). C'est également la preuve que les incitations de prix sont une condition nécessaire, mais non suffisante, pour susciter une réaction positive de l'offre. En fait, la réaction de l'offre dépend davantage de plusieurs facteurs, tels que des infrastructures physiques développées, un système d'information bien en place, la recherche et la vulgarisation, les conditions climatiques, que des incitations de prix. En supposant même que les prix relatifs évoluent en faveur de l'agriculture, l'effet conjugué des autres facteurs peut toujours provoquer un impact plutôt négatif que compensateur.

4.2.9 Il est évident que certaines des conditions requises pour un secteur agricole prospère n'étaient pas réunies. Pendant la majeure partie des années 1990, les conditions climatiques n'avaient pas été favorables, surtout dans les régions arides et semi-arides. Quant à la sécurité dans certaines zones rurales, elle s'était détériorée à telle enseigne que l'agriculture et l'élevage étaient devenus des activités très périlleuses, exacerbées par la situation politique générale du pays. Ainsi, les institutions rurales, habituellement très solides, qui aidaient les paysans à acquérir et à commercialiser leurs produits, étaient toutes dans la tourmente. Les coopératives laitières et agricoles ne se sont pas encore relevées des dégâts que l'intervention de l'État leur avait causés ; et le fait que le NCPB ne s'était pas encore complètement retiré du circuit de la commercialisation a continué à faire planer des incertitudes. En outre, le revirement de l'État à l'égard de la libéralisation du commerce des céréales en 1992 a entamé sa crédibilité pour ce

⁷ Les données de la mission ont été extraites des registres du budget. On ne sait pas exactement si ces données sont des dépenses effectives ou budgétisées. Les Coopératives et le Développement rural étant des ministères distincts, la somme des données utilisées pour l'analyse forme le total des dépenses de ces deux ministères, auxquelles s'ajoutent celles du Territoire et du Peuplement et de l'Agriculture, à l'exclusion des dépenses relatives aux Ressources naturelles et à l'Environnement.

⁸ En Tanzanie, les dépenses correspondantes par ménage rural étaient d'environ 8-10 \$EU.

⁹ En 1995/96, l'ancien ministère de l'Agriculture, de la Production animale et de la commercialisation comptait 23 435 fonctionnaires. Nous supposons que 22 000 sont restés en poste vers 1997-98. GOK, rapport du Secrétariat des dépenses publiques, Revue des dépenses publiques 1997, du 9 octobre 1997. La revue a mis l'accent sur la réforme de la fonction publique (y compris la masse salariale, les compressions, etc.) et la gestion budgétaire.

qui est de sa volonté à appliquer des réformes de politique. Toutes ces questions devront être réglées ensemble, en vue de susciter une réaction positive, et pour que le Kenya retrouve la première place qu'il a toujours occupée en production de maïs et en croissance agricole.

4.2.10 Suivi de la pauvreté et intervention. Soucieux de l'impact négatif que le programme de réforme économique et d'autres facteurs exogènes pourraient avoir, le gouvernement a accepté de faire le suivi de cet impact et de mettre en œuvre le plan d'action pour améliorer la sécurité alimentaire et les niveaux de nutrition. Pour l'instant, plusieurs organisations kenyanes et régionales, dont le Bureau central des statistiques, font le suivi des divers aspects de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, ainsi que des facteurs qui déterminent les niveaux et les changements dans ces situations de privation. Par ailleurs, le Trésor abrite une unité analytique compétente qui conçoit le dialogue et formule les politiques pour la réduction de la pauvreté. En mars 1999, une Commission d'éradication de la pauvreté a été créée, sous la responsabilité du cabinet présidentiel, avec pour mission la mise en œuvre des mesures de réduction de la pauvreté et l'exécution du Plan national d'éradication de la pauvreté. En dépit des dissensions entre l'équipe du DSRP et le personnel du Comité d'éradication de la pauvreté sur les différentes approches de réduction de la pauvreté, un dialogue constructif a été engagé sur ces questions.

4.2.11 D'après les données et les analyses, les défis à relever pour la réduction de la pauvreté, au lieu de diminuer, sont en hausse. En 1972-1974 par exemple, 3,7 millions de personnes vivaient dans la pauvreté. Ce nombre a augmenté régulièrement pour atteindre 11,5 millions en 1994, 12,5 millions en 1997, et plus de 13 millions à la fin de 1998. La pauvreté en milieu rural est plus prononcée dans les provinces côtières, les régions de Nyanza, de l'ouest, et de l'est. La pauvreté, qui était l'apanage des populations rurales, est en train de se propager à un rythme alarmant dans les zones urbaines. Par exemple, en 1992 et 1994, le pourcentage des citoyens pauvres était d'environ 29 %, mais en 1997, il a atteint presque les 50 %. Le graphique (annexe 14) met en exergue la détérioration des conditions de vie en milieu urbain. Ainsi, en 1997, 64 % de la population de Kisumu et 50 % de celle de Nairobi étaient devenues pauvres.

4.2.12 Assistance technique et renforcement des capacités. L'utilisation du don du FAT a été confrontée à plusieurs problèmes, surtout au niveau la sous-composante "assistance technique". En effet, dû au retard accusé dans les tentatives de recrutement des experts étrangers, l'utilisation du don du FAT a considérablement été retardée. Le problème est né du fait que les fonds disponibles étaient insuffisants par rapport aux prétentions de ces experts. Il a donc été décidé de recourir aux services d'experts locaux, qui ont rapidement pris service. Cependant le retard de paiement de leurs honoraires a affecté leurs prestations. Le démarrage et l'efficacité du programme de formation ont été également affectés par les mêmes retards de paiements et par le taux élevé de mobilité des cadres du département de la planification du développement (DPD) au MOA&RD, principal bénéficiaire du programme de formation, et principal ministère d'exécution (suivi) des réformes de politique. De toute évidence, cette situation a produit un impact négatif sur l'avancement des travaux et sur la performance des consultants (réf. parag. 3.1.3).

4.2.13 Les experts ont néanmoins fourni des services visant à parer au plus pressé en matière d'analyse des politiques et de fonctions de consultation. Ainsi, dix modules de formation ont été organisés et dispensés à *Egerton University*. Plusieurs cadres de l'ancien ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, du ministère du Développement coopératif, et de la Commission des Monopoles et des Prix ont participé à cette formation qui a permis de

familiariser les fonctionnaires nouvellement recrutés à la fonction publique avec les politiques et programmes gouvernementaux. Il y a eu en outre 11 programmes de formation de courte durée et 8 de longue durée à l'extérieur, ainsi que des voyages d'étude (réf. Annexe 15).

4.3 Efficience

4.3.1 Il convient, pour identifier le coût des réformes et l'ampleur des conséquences négatives, de faire des recherches plus complètes basées sur les données relatives aux ménages, et une matrice de comptabilité sociale, ce qui dépasse le cadre de la présente évaluation. Cependant, sur la base d'une analyse des documents disponibles, on a pu identifier trois catégories de perdants. Les premiers sont les producteurs – gros comme petits - étant donné qu'ils ont supporté une partie de la réduction des prix à la consommation¹⁰. Mais ce fait n'est pas surprenant, quant on sait que l'élite kenyane, propriétaire de grandes plantations de maïs, n'a cessé d'opposer de la résistance aux réformes et à la suppression du NCPB, étant consciente du fait que la cession du NCPB entraînerait pour eux une perte de rente économique. La deuxième catégorie de perdants est celle des grands meuniers (propriétaires de moulins à cylindres) dont la perte est consécutive à la concurrence livrée par les petits moulins broyeur à marteaux. En 1993, 66 % de la semoule de maïs étaient tamisés (moulins à cylindre), et environ 34 % étaient de la farine complète ou « posho » (broyeurs à marteau). En 1995, la situation avait progressivement évolué en faveur des moulins broyeur à marteau "posho" qui ont assuré 46 % de la consommation. Les moulins à cylindre se sont donc retrouvés avec un excédent de capacité. Le troisième groupe de perdants était les transporteurs¹¹. En effet, après la libéralisation, les moulins broyeur à marteau étaient installés partout dans le pays, y compris les quartiers résidentiels des villes. Il n'était donc plus nécessaire de transporter le maïs dans quelques gros moulins centralisés, pour le ramener, une fois moulu, dans les zones de consommation. Les consommateurs pouvaient désormais acheter leur maïs et l'emmenner dans un moulin proche pour le broyage, ce qui leur permettait ainsi d'éviter des dépenses de transport excessives.

4.3.2 Compte tenu des incidences négatives apparentes ou supposées sur les petits exploitants, qui font partie des pauvres au Kenya, l'opération est notée **peu satisfaisante** (réf. annexe 4).

4.4 Impact sur le développement institutionnel

4.4.1 Malgré quelques lacunes, l'ASAO II a été notée **satisfaisante** pour son impact sur le développement institutionnel (Annexe 4). Les assistants techniques, malgré leur mécontentement quant à la manière dont la composante a été gérée, ont apporté l'assistance technique tant requise pendant la période cruciale des réformes. Les participants et les autorités compétentes ont jugé très utiles les séminaires locaux d'orientation à Egerton University. Les participants aux voyages d'étude n'ont pas démontré l'expérience qu'ils ont acquise, ni la pertinence de tels voyages, ce qui aurait permis d'émettre des jugements sur cette sous-composante. Cependant, certains d'entre eux présentent de grandes potentialités qui doivent être

10 Pour protéger les producteurs, un tarif d'importation du maïs a été imposé en 1996. Cf. Tshirley, Yayne and other.

11 Ibid., Arguing-Kodhek and Yayne. Ces chercheurs affirment que "la réduction des coûts de commercialisation des vivriers va au-delà de la baisse des prix à la consommation. Bien plus, les coûts de commercialisation réduits profitent en partie aux promoteurs". Ce qui signifie que le coût d'ajustement était essentiellement supporté par les meuniers et les transporteurs.

exploitées. Pour la période après la formation, on aurait dû assigner aux participants des tâches identifiées comme nécessaires pour appuyer l'exécution de l'ASAO II.

4.4.2 Neuf programmes de formation de courte durée (trois mois chacun) et huit de longue durée (huit à douze mois, y compris un programme de maîtrise) ont été dispensés à l'étranger. La plupart des personnes qui en ont bénéficié exercent encore dans le gouvernement (sauf un qui a rejoint une société parapublique, et un autre qui a quitté la fonction publique). Or, le nombre qui reste est juste à la limite de l'indispensable, et cet effectif qui doit assurer les tâches de planification sectorielle adéquate, d'analyse des politiques, de suivi et d'évaluation de projets existe, et il devra être utilisé pour faire des analyses valables et concevoir des politiques sectorielles.

4.4.3 Les postes du département de la planification du développement sont maintenant pourvus, et il est à espérer que les titulaires seront plus stables, pour mieux encadrer le personnel, et ainsi mieux exploiter les compétences disponibles (réf. Parag. 3.1.3). Dans le même temps, on envisage de promouvoir une plus grande coordination entre les différents départements du MOA&RD, d'encourager le travail d'équipe, et de préserver cet esprit, pour que les objectifs du secteur puissent être atteints. Le travail serait encore plus efficace si les participants au programme étaient impliqués dans la budgétisation, le contrôle financier, la revue et la gestion des dépenses publiques, et les études axées sur les cultures.

4.4.4 Il n'y a toujours pas de transparence financière malgré l'existence d'un système d'information sur la gestion des engrais au Trésor. Les états financiers du projet (indiquant les entrées et sorties) n'étaient pas disponibles pour l'ASAO II. La situation de l'agence anti-corruption était précaire au moment où la mission se rendait dans le pays ; de surcroît, les relations entre le gouvernement d'une part, et le FMI, la Banque mondiale et le PNUD d'autre part, n'était pas au beau fixe.

4.5 Durabilité

4.5.1 L'élaboration et la mise en œuvre des politiques économiques ont connu un rythme irrégulier entrecoupé par quelques revirements. À la lumière de l'expérience vécue jusqu'à présent et de tout ce qui se passe actuellement au Kenya, la viabilité des réformes et les perspectives de croissance du Kenya sont devenues très incertaines. C'est pour cette raison que la durabilité des réformes de l'ASAO II a été notée **peu satisfaisante** (réf. Annexe 4). D'après les observateurs de la scène keynienne, les stratégies agricoles ont toujours été très politisées, aussi, les orientations résultantes ont-elles souvent reflété les intérêts des grands groupes politiques. Pendant la période de l'ASAO II par exemple, les politiques explicites étaient en faveur de la libéralisation, et pourtant, les questions concernant le NCPB et la définition de son rôle ont toujours posé problème. Naturellement, les positions prises sur telle ou telle question étaient déguisées en justification économique. Le NCPB continue de jouer un rôle prédominant, et rend de ce fait le rôle du secteur privé des plus incertains. Le secteur privé, sauf s'il a une idée précise des politiques futures à moyen et long terme, sera réticent pour investir dans du matériel (sécheuses de maïs par exemple) et des installations de stockage, pour prendre entièrement la relève du NCPB dans le domaine de la commercialisation. Le dialogue est devenu maintenant un cercle vicieux : d'une part, on soutient que le NCPB accapare la commercialisation du maïs parce que le secteur privé ne peut pas gérer cette culture ; il est rétorqué d'autre part que le secteur privé ne se développe pas parce que les politiques relatives au NPCB – théorie et pratique – ne sont pas cohérentes. Toute cette situation est la preuve du manque de volonté et d'engagement politiques de la part du gouvernement.

4.5.2 Le MOA&RD devra redoubler d'efforts pour que le Kenya retrouve sa position antérieure de chef de file en technologie et en production industrielle du maïs et du lait. Le problème ne se pose pas au niveau du personnel, car il y a des employés très qualifiés, mais il s'agit de problème institutionnel et de conduite du travail. Tout d'abord, le MOA&RD actuel est un amalgame, total ou en partie, de cinq ministères¹². Dans le processus de fusion, certains postes ont pu être supprimés ou rétrogradés. Or, ces mesures provoquent souvent des problèmes institutionnels, en ce sens que chacun des employés aurait voulu conserver l'esprit de l'ancienne institution auquel il appartenait, et qu'il est plutôt réfractaire au changement. L'exemple patent est celui des systèmes de suivi et d'évaluation. La production végétale (sous l'égide de l'ancien ministère de l'Agriculture – MOA) avait adopté un système de logiciel de suivi, tandis que la production animale (dans le cadre de l'ancien ministère de la Production animale – MOLD) utilisait un système différent. Depuis leur fusion, ces deux départements s'efforcent de créer un système unifié et cohérent qui leur conviennent à tous deux. Mais jusqu'ici, ce problème n'a toujours pas trouvé de solution. Deuxièmement, il est nécessaire d'instaurer une coordination adéquate et de créer un esprit de travail d'équipe. Par exemple, le personnel chargé de la planification devrait coordonner ses travaux avec ceux de l'unité (unités) de suivi et de l'équipe des finances, en vue de produire certaines données dont ils auraient besoin pour faire des rapports sur des problèmes sectoriels, ou des rapports d'activité. Le troisième facteur qui a un impact sur la durabilité est celui des postes de la haute direction du MOA&RD (et de quelques autres ministères). Ces postes sont actuellement occupés par des Kenyans expérimentés et compétents qui ont été provisoirement rappelés des organisations internationales. Lorsque leurs mandats viendront à expiration, il y aura un vide. Or, il est très peu probable que l'État, pour retenir leurs services, puisse les rémunérer selon les barèmes des fonctionnaires internationaux. Il serait aussi difficile de maintenir longtemps des avantages différents pour les mêmes postes, sans créer de mécontentement chez ceux qui sont lésés. L'expérience dans d'autres pays africains a montré que ce genre d'arrangement ne pouvait marcher que pendant une période très courte pour l'exécution de tâches spécifiques. Mais lorsqu'une telle situation perdure, elle peut devenir source de désagréments.

4.5.3 Par ailleurs, le secteur agricole n'est pas encore assez solide pour résister aux chocs extérieurs. À preuve, les changements de conditions climatiques affectent toujours la production agricole. Par exemple, du fait de la longue sécheresse, actuellement, l'offre de produits vivriers au nord, à l'est et dans les zones côtières est devenue inférieure à la demande. D'après les estimations, le Kenya accusera un déficit de 500 000 tonnes en fourniture de maïs au titre de l'année considérée¹³.

4.5.4 Jusqu'ici, le MOA&RD n'a pas beaucoup mis l'accent sur les questions relatives aux dépenses publiques. Or, une revue qui prend en compte les changements institutionnels est d'une importance capitale. Le gouvernement a entrepris l'ébauche d'un cadre de dépenses à moyen terme (MTEF), et l'un des groupes de travail du secteur est celui de l'agriculture et du développement rural. Ce groupe doit, pour tirer pleinement profit du nouveau cadre, renforcer son travail par des analyses approfondies des dépenses. En fait, il faudrait lancer rapidement une revue des dépenses publiques qui pourra être intégrée à la prochaine mise à jour du MTEF. Cette revue des dépenses publiques, tout comme la stratégie de réduction de la pauvreté, devrait constituer un forum où les représentants des groupes de travail de

12 Il s'agit des anciens ministères suivants : Agriculture ; Production animale ; Approvisionnement et Commercialisation ; Développement coopératif ; et Développement rural.

13 Les Africains de l'Afrique de l'Est : La pluie est-elle une bénédiction ou une malédiction pour les Kenyans affamés ? 5-11 février 2001.

l'agriculture et du développement rural échangent leurs idées sur les priorités sectorielles et améliorent leur efficacité, et demandent des allocations budgétaires suffisantes qui leur permettent de fournir des services à ce secteur.

4.5.5 La durabilité à long terme des réformes économiques, y compris celles inscrites dans le cadre de l'ASAO II, dépend de l'engagement du gouvernement kenyan et de sa capacité à retrouver la confiance de ses partenaires au développement. Au moment de la mission du REPP, la position du gouvernement sur les questions de politiques les plus courantes était devenue contestable, et son suivi de la corruption et de la bonne gouvernance, problématique. Pourtant, c'est en fonction des progrès qu'il aura accomplis dans ces domaines que les bailleurs de fonds poursuivront leur aide, et que les réformes entreprises réussiront.

4.6 Notation de la performance globale

4.6.1 La performance globale de l'ASAO II a été notée **peu satisfaisante** (réf. Annexe 4). Bien que le gouvernement ait appliqué les réformes sur la commercialisation du maïs, elles se sont avérées incomplètes, dans la mesure où le rôle du NCPB devait avoir besoin d'une définition claire et irrévocable. Son rôle dans la commercialisation des produits agricoles, notamment du maïs, (produit de base), est très confus et ses rapports avec le gouvernement sont considérés comme n'étant pas uniquement économiques. À cause de l'ambiguïté du statut et du rôle du NCPB, le secteur privé se trouve dans une situation incertaine. Bien que quelques opérateurs privés interviennent dans l'achat et la commercialisation du maïs, il serait très difficile, en l'état actuel des choses, au secteur privé d'engager des investissements importants et d'occuper une part significative du marché. Théoriquement, le marché est entièrement libéralisé, et il n'y a pas de contrôle délibéré des prix, tant au niveau des producteurs que des consommateurs. Et pourtant, le NCPB a encore la haute main sur le marché. Il détient et exploite la plupart des installations de stockage, et c'est le seul fournisseur commercial des services de séchage du maïs. Selon les autorités gouvernementales, le rôle du NCPB se limite au maintien du niveau de la Réserve stratégique de maïs, et à l'aide en cas de famine. Dans la réalité, le NCPB est toujours activement impliqué dans les activités commerciales d'acquisition et de commercialisation du maïs.

4.6.2 Le gouvernement a également appliqué des réformes dans le secteur laitier, mais il était trop impliqué dans les activités de la KCC, la coopérative laitière, et a causé d'énormes préjudices à cet établissement et à tout le secteur des coopératives pourvoyeuses de lait. La vie des mouvements coopératifs en Afrique de l'Est est une longue histoire, surtout au Kenya. En effet, *Kenya Creameries Co-operative* (KCC) et *Kenya Farmers Association* (KFA) ont vu le jour au début des années 1930. La KCC achetait, usinait, et commercialisait le lait, tandis que la KFA achetait les intrants agricoles et les distribuait à ses membres. Les coopératives jouaient donc un rôle important dans l'acquisition et/ou la commercialisation des intrants agricoles (y compris le bétail). Jusqu'au milieu des années 80, ces coopératives appartenaient aux membres, qui les exploitaient, sans grande ingérence de l'État. Mais dès le milieu des années 80, celui-ci a commencé à s'immiscer exagérément dans leur fonctionnement, allant jusqu'à nommer les membres de leurs Conseils d'administration. Au même moment, l'action économique des coopératives a commencé à s'affaiblir, puisqu'elles étaient amenées à jouer d'autres rôles.

4.6.3 Le secteur privé a toutefois saisi l'occasion de sauver le secteur laitier de la faillite totale. Ainsi, ces dernières années, il a pris la relève au niveau de certaines fonctions des coopératives. Par exemple, la distribution des engrais se fait essentiellement par le canal du

secteur privé. La mise en œuvre des réformes sur les engrais a précédé celle du maïs. Beaucoup a donc été réalisé en matière d'achat et de distribution d'engrais, et actuellement, les prix intérieurs des engrais reflètent les prix internationaux. Comme déjà indiqué, le secteur privé fait lentement son apparition dans la commercialisation du maïs, et plusieurs établissements privés d'achat, de traitement, et de commercialisation du lait ont vu le jour. Malgré tous ces développements, les coopératives peuvent encore jouer un rôle avantageux, si elles sont correctement gérées et exploitées sans ingérence de l'État dans leur fonctionnement courant. Le gouvernement est conscient de l'importance des coopératives, mais il a tellement porté préjudice à leur crédibilité qu'il leur sera difficile de retrouver de si tôt le rôle qui leur avait été dévolu.

4.6.4 Au plan de la sécurité alimentaire, les répercussions négatives de l'augmentation des prix à la consommation ont été atténuées (ou écartées). Une importante collecte des données est en cours ; la capacité d'analyse a été renforcée, de manière à couvrir l'ampleur de la pauvreté, l'insécurité alimentaire, et toutes autres formes de privation, ainsi que leur évolution. Le MOA&RD a formé plusieurs professionnels, mais il reste à exploiter les potentiels d'analyse acquis pour améliorer l'efficacité des ressources affectées au secteur.

4.7 Performance de l'emprunteur

4.7.1 La performance de l'emprunteur a été notée **peu satisfaisante** (réf. annexe 5). En effet, au milieu des années 80, le gouvernement avait fait un travail remarquable d'identification des problèmes économiques du pays et d'adoption d'une stratégie propice à la croissance stimulée par le secteur agricole. Le premier document parlementaire et le sixième Plan de développement quinquennal ont donné naissance à l'ASAO I et l'ASAO II. Dans le même temps, les politiques macroéconomiques étaient assainies. Les marchés de change et de crédit ont été libéralisés depuis le début des années 90, et depuis, les taux de change et d'intérêt sont déterminés par les forces du marché. Toutefois, étant donné les fréquents dépassements budgétaires et les emprunts intérieurs effectués par le secteur public, les taux d'intérêt sont maintenus à un taux élevé, ce qui disqualifie le secteur privé.

4.7.2 La contribution des cadres, surtout au niveau sectoriel, était très limitée. La composante relative aux politiques a été à peine gérée¹⁴. La réussite de l'ASAO II a été attribuée essentiellement à la suppression des contrôles et interventions de l'État, complètement ou en partie, dans la commercialisation des intrants et produits agricoles. Il n'existe pas de document qui prouve que le Comité interministériel et le Comité technique ont été effectivement mis en place et qu'ils se sont réunis pour examiner les questions qui se posent au gouvernement dans le cadre de l'ASAO II. Il semble que la contribution des experts techniques ait été utile, mais ceux-ci se sont heurtés à plusieurs problèmes d'exécution aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur (réf.parag.3.1.3). Un coordonnateur avait été désigné pour gérer la composante relative à la formation et au renforcement des capacités, mais tardivement.

4.7.3 Ni les experts techniques, ni les participants au programme de formation n'ont produit de rapports d'analyse ou d'activité dont l'ASAO II avait besoin (réf. RAP, parag. 3.4.1). Malgré tous les efforts consentis pour le renforcement des capacités, l'emprunteur n'a pu, et/ou n'a voulu préparer sa version du rapport d'achèvement de projet. Quant aux bénéficiaires du programme de formation, ils ont encore besoin d'être bien encadrés pour exploiter à fond leurs potentialités. Des problèmes ont été rencontrés aussi au niveau de la soumission des rapports d'audit. Les seules acquisitions que devait faire l'ASAO II étaient celles des experts techniques et des

¹⁴ Ibid. Kimuya et Abagi mettent l'accent sur les faiblesses de la mise en œuvre des politiques agricoles.

ordinateurs, ce qui s'est passé avec beaucoup de difficultés (qui n'ont pas encore été résolues à ce jour – réf. RAP, parag. 3.5.1-3.5.2). Naturellement, les acquisitions faites dans le cadre de l'appui budgétaire doivent être évaluées séparément et de manière exhaustive.¹⁵ En général, l'expérience n'a pas In general, the experience did not portend ownership and commitment to the objectives of ASAO II.

4.7.4 Le suivi des changements intervenus dans le secteur agricole laisse encore à désirer, ou n'est pas du tout fonctionnel en raison des conflits entre les différents départements et du manque de collaboration entre eux (réf. parag. 4.5.2). Par ailleurs, le problème de rotation du personnel occupant les postes-clés au département de la planification du développement se pose avec acuité. Généralement, il n'y a pas de transparence ; les informations fournies aux partenaires au développement tels que la BAD se font parcimonieusement (par exemple, refus de partager avec la mission de la Banque la Politique de 1999 relative au développement du secteur laitier ; et incapacité/refus de produire un tableau des entrées et sorties des produits de l'ASAO II).

4.8 Performance du Groupe de la Banque

4.8.1 La performance de la Banque est notée aussi **peu satisfaisante** (réf. Annexe 6). Les efforts fournis au début des tâches comme la préparation et l'évaluation du programme sont satisfaisants. L'ASAO II était conforme à la stratégie de développement du gouvernement kenyan, ainsi qu'aux politiques et stratégies du Groupe de la Banque en matière de développement agricole et rural, et des thèmes obligatoires tels que la réduction de la pauvreté, les questions de genre et les Perspectives économiques et programmes par pays (PEPP 1981-1991). Les composantes étaient pertinentes et opportunes.

4.8.2 Toutefois, l'ASAO II n'était ni basée sur l'expérience passée de la Banque, ni sur des études sectorielles étayant les composantes¹⁶ (réf. parag. 4.1.3). L'ASAO II est essentiellement une adaptation de l'opération de la Banque mondiale du même nom. Mais l'harmonie entre les deux opérations n'est pas explicite dans le rapport d'évaluation. La seule différence réside, au niveau de la BAD, à l'extension de la portée des politiques au secteur laitier (là encore, sans aucune assise). Le Groupe de la Banque ne s'est malheureusement pas impliqué dans les questions de politiques agricoles avec l'ASAO II, malgré les différentes questions de politiques encore pendantes.

4.8.3 En général, il faut convenir que harmoniser les opérations de la BAD (comme celles de l'ASAO II) et maintenir les mêmes initiatives de politiques que celles de la Banque mondiale a des aspects positifs, mais aussi des côtés négatifs. Pour ce qui est des aspects positifs, on retiendra que cette opération a permis (et permettra) à la BAD, de tirer profit de la base d'informations et des connaissances accumulées par la Banque mondiale. Deuxièmement, si l'on considère que les gouvernements des pays emprunteurs ont des

¹⁵ Le dernier prêt à l'appui de réformes traite des réformes à l'Office central des appels d'offres. BAD, Kenya : Proposition relative à un prêt FAD de 28,25 millions d'UC destiné au financement du prêt d'ajustement structurel, ADF/BD/WP/2000/147, 28 septembre 2000.

¹⁶ Pour la Banque mondiale, l'ASAO II était le suivi de l'ASAO I. Au moment de l'évaluation de la deuxième opération, elle avait achevé son rapport d'achèvement de l'ASAO I. Cette première opération avait financé plusieurs études dans le but de cerner les opportunités et les contraintes du secteur, qui auraient permis de concevoir les futures opérations. Elle a par ailleurs bénéficié des études réalisées et de l'expérience acquise grâce aux travaux de l'ancienne CEE et l'USAID qui avaient fait des interventions pour améliorer la commercialisation du maïs et d'autres cultures vivrières.

capacités très limitées qui ne leur permettent pas de faire correctement le suivi et des rapports sur les opérations des bailleurs de fonds, cette approche permet d'éviter la préparation de plusieurs rapports, permettant ainsi aux gouvernements d'économiser leurs capacités pour les consacrer à d'autres tâches. Troisièmement, grâce à cette approche, à la Banque peut recevoir des rapports réguliers et bénéficier des travaux de supervision des autres.

4.8.4 D'un autre côté, adopter sans distinction les mêmes mesures de politiques que la Banque mondiale peut ne pas être toujours un choix judicieux. Premièrement, en sa qualité de première institution africaine de développement, la Banque a besoin d'apporter sa touche africaine en matière d'expérience afin d'éclairer et de tailler ses politiques d'une manière différente, mieux adaptées à la situation de l'Afrique (du Kenya, en l'occurrence). Deuxièmement, sur la base d'études valables, la Banque doit engager un dialogue avec d'autres bailleurs de fonds, bilatéraux comme multilatéraux, pour élaborer une vision différente qui profite au peuple africain. Troisièmement, cette approche comporte des risques, car si la Banque n'identifie pas un créneau pour elle-même, ou n'apporte pas un plus au débat sur les politiques, elle pourrait susciter des questions quant à son efficacité.

4.8.5 Pour prévenir cette situation, la Banque devra investir des ressources dans la recherche spécialisée (c'est-à-dire des travaux en économie et dans les secteurs, qui convertiraient les connaissances actuelles en politiques et stratégies de la Banque, mieux adaptées à sa Vision). Autrement, son personnel sera obligé d'ajouter une ou deux nouvelles idées à une opération différente de la Banque mondiale. Cet effort revient à proposer l'inclusion d'une ou deux idées sans aucun appui analytique.

4.8.6 En effet, si la Banque avait procédé par exemple à une revue complète et indépendante du secteur agricole, avec une compréhension de l'économie politique des réformes dans le secteur agricole au Kenya, elle aurait découvert que par le passé, plusieurs promesses avaient été faites, et jamais tenues. Elle aurait ainsi compris qu'à part un changement de la législation régissant la commercialisation des produits agricoles (notamment du maïs), toute autre initiative serait temporaire et subjective. Aussi, le fait que la législation n'aie pas été changée pose-t-il un problème pour la mise en œuvre des politiques, même si la tendance générale est favorable aux réformes.

4.8.7 La raison pour laquelle le personnel de la BAD a ajouté le secteur laitier dans l'évaluation claire. La présence de la BAD aurait dû toutefois être utilisée pour rendre les réformes dans le secteur laitier dynamiques, étant donné qu'elle était le seul acteur dans ce secteur. Malheureusement, elle n'a fait qu'imposer des conditions, alors qu'en intervenant de manière active, elle aurait pu sauver la *Kenya Co-operative Creameries (KCC)*, l'une des institutions ayant bénéficié de l'enveloppe financière de la BAD, de la mauvaise gestion et de la faillite financière.

4.8.8 D'un point de vue purement pratique, il convient de relever deux autres points. Le premier est que les conditions de l'ASAO II étaient pléthoriques. En effet, il y avait 26 conditions (dont quatre concernant le don du FAT), et bien d'autres sous-conditions dans le rapport d'évaluation. Il y en avait trop pour un suivi correct et pour accélérer les décaissements. Deuxièmement, combiner une opération d'ajustement – qui est un instrument à cycle court – avec une composante "renforcement des capacités" – essentiellement de cycle long- n'était pas une bonne idée. Ces deux aspects auraient dû être séparés et échelonnés de telle manière que la composante relative à l'assistance technique et au renforcement des

capacités, précède l'opération d'ajustement sectoriel. Le fait de les avoir associées a causé de grosses difficultés au démarrage.

4.8.9 La supervision de l'ASAO II n'était pas adéquate. Il n'y en a eu que trois (y compris la revue à mi-parcours) sur huit ans. Pour commencer, le nombre de supervisions et le temps passé sur le terrain à chaque fois (11 semaines-personnes au total) n'étaient pas assez, vu que la période était si agitée¹⁷. De plus, comme la Banque mondiale s'était retirée en décembre 1992 (réf. parag. 3.1.2), le suivi des activités incombait entièrement à la BAD. Ensuite, les missions de supervision (à l'exclusion de la revue à mi-parcours) ont axé leurs efforts sur la composante du FAT. En lisant les aide-mémoires de 1996, 1998 et 1999, on ne peut s'imaginer que l'ASAO II était une opération de prêt à l'appui de réformes.

4.8.10 La raison qui a poussé la BAD à poursuivre le programme après le revirement du gouvernement kenyan et le retrait consécutif de la Banque mondiale en décembre 1992, est sujette à caution. Car ce revirement à l'égard des politiques relatives à la libéralisation du commerce de céréales en 1992 a entamé la crédibilité de son engagement pour ces réformes. Or, l'"appropriation" ou l'engagement à l'égard du programme de réformes est un critère décisif pour la réussite de l'ajustement. Le Groupe de la Banque aurait donc dû suspendre le prêt là où il n'y avait pas d'engagement et où le risque d'échec était grand ; ou du moins il aurait dû envoyer une mission spéciale de supervision pour voir sur quelle base les décaissements devaient se poursuivre. Son soutien continu à l'ASAO II montre que la coordination de l'aide faisait défaut et qu'il n'y avait pas de concertation avec les autres bailleurs de fonds, en particulier avec la Banque mondiale qui était le principal financier de ce programme, et l'auteur de sa conception.

4.9 Facteurs qui affectent la performance et le résultat de l'exécution

4.9.1 Facteurs extérieurs. Plusieurs facteurs exogènes ont affecté la performance de l'exécution et les réalisations de l'ASAO II (réf. Annexe 8). Depuis le début des années 90, les cours internationaux des principaux produits d'exportations, tels que le café et le thé, étaient en baisse, surtout à la fin des années 80 et au début des années 90. Toutefois, par la suite, les changements des termes de l'échange ont été bénéfiques pour le Kenya. Les régions de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe ont souffert également des changements climatiques défavorables. Le problème de la sécheresse récurrente au Kenya se pose avec acuité. Même cette année, la production de maïs du Kenya sera déficitaire à cause de la sécheresse.

4.9.2 Le retard accusé dans le processus de recrutement des consultants étrangers, finalement remplacés par des experts locaux, a retardé le démarrage de la composante relative à l'assistance technique. À cela, il faut ajouter que la Banque, aussi bien que l'emprunteur, a mal géré cette composante, ce qui a créé beaucoup d'incertitude au niveau des consultants.

4.9.3 Facteurs propres au gouvernement. La plupart des facteurs ont eu des incidences négatives sur la performance et les résultats de l'ASAO II. L'impact positif de la libéralisation des taux de change et des marchés financiers a été anéanti par les dérapages monétaires, qui ont

¹⁷ Juste pour donner une idée, la Banque mondiale avait totalisé 139 semaines-personnes pour la supervision avant l'annulation de l'opération à la fin de 1992. Elle avait aussi réalisé 282 semaines-personnes pour la préparation et l'évaluation, 10 semaines-personnes pour les négociations, et environ 12 semaines-personnes pour le rapport d'achèvement. Sans compter d'autres travaux économiques et sectoriels qui avaient été réalisés dans le cadre de la conception des opérations. Les chiffres correspondants pour la BAD étaient 16, pour la préparation et l'évaluation, 11 pour la supervision, et 22 pour le rapport d'achèvement.

accéléralé les pressions inflationnistes, éliminé le secteur privé, et empêché l'ajustement réel des paramètres macro-économiques-clés. Dans le même temps, le gouvernement a interrompu, du moins provisoirement, les réformes de libéralisation du marché du maïs.

4.9.4 Le degré de participation aux réformes était mitigé, puisque les différents échelons gouvernementaux avaient des dispositions différentes à l'égard des réformes. Des groupes d'intérêts qui, au départ, étaient favorables, ont changé d'avis quand ils se sont rendu compte de ce que serait l'impact, tandis qu'un autre groupe maintenait sa position favorable. Par exemple, en octobre 1992, le gouvernement s'est ravisé à propos de la réforme concernant la libéralisation de la circulation du maïs entre les régions. Tout l'environnement politique et économique baignait dans l'incertitude en raison de la résistance à la requête de la population pour la démocratie. Il y avait beaucoup de laxisme dans la mise en œuvre des réformes et l'obligation de rendre des comptes sur les finances. Á cela, il convient d'ajouter que l'ancien ministère de l'Agriculture a entrepris des réformes de vaste portée qui ont fusionné plusieurs ministères pour en faire l'actuel ministère de l'Agriculture et du Développement rural. Tout cela s'est aggravé davantage avec d'importantes compressions du personnel, ainsi que de fréquents changements au niveau du personnel occupant des postes-clés. (DPD par ex.).

4.9.5 Facteurs internes aux organes d'exécution. Ces facteurs internes ont produit des conséquences contrastées. Les assistants techniques donnaient des avis consultatifs qui ont été appréciés par l'emprunteur. Le programme de formation locale s'est, quant à lui, avéré utile pour initier les employés nouvellement recrutés aux politiques et pratiques du gouvernement. Le programme de formation à l'étranger a formé des professionnels de haut niveau dont les capacités attendent d'être exploitées.

4.9.6 L'exécution se déroulait lentement, jusqu'à ce qu'un coordonnateur soit recruté pour le suivi du don FAT. Mais, d'un autre côté, personne n'avait été désigné pour suivre la mise en œuvre des réformes. L'absence de documents sur l'avancement des travaux, et les lacunes au niveau du suivi et de l'évaluation ont déjà été évoquées, et n'ont donc pas besoin d'être mentionnés de nouveau.

4.9.7 Facteurs qui ont affecté l'exécution. Le fait d'avoir combiné la composante du FAT avec celle des réformes de politiques a créé d'énormes problèmes. On aurait dû signifier dès le départ que le FAT ne pouvait pas être exécuté en deux ans, même sans les difficultés de démarrage (réf. parag. 3.1.2 & 3.1.3).

5. CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

5.1.1 Sur la base des indicateurs de performance vérifiables qui ont servi dans la matrice MPDE à démontrer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints pour chacun des six secteurs d'intervention, c'est-à-dire, à montrer les changements avant (1987-1989) et après (1996-98) le programme, la performance de l'ASAO II a été notée **peu satisfaisante**. L'objectif principal de l'ASAO II était la réforme de tout le système d'acquisition et de distribution des intrants agricoles (engrais), et de commercialisation et de fixation des prix des produits (maïs et lait). L'ASAO II visait en outre à améliorer l'allocation des dépenses publiques, la sélection des projets, et le suivi de la performance dans l'ancien ministère de l'Agriculture. Cette opération a par ailleurs octroyé un don pour l'assistance technique et le renforcement des capacités dans trois ministères (réf. parag. 4.2.13) pour aider le

gouvernement kenyan à mener à bien ces réformes d'orientation et à effectuer régulièrement des analyses de politiques. Plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, dont la Banque mondiale, ont contribué au financement de ces réformes. En fait, certains bailleurs de fonds avaient déjà commencé à s'impliquer dans les réformes du secteur agricole au milieu des années 1980, et ils ont poursuivi leur engagement jusque dans les années 90.

5.1.2 Bien que le gouvernement ait mis en œuvre les réformes sur la commercialisation et la fixation des prix du maïs et du lait, ce qui a d'ailleurs déclenché des incitations favorables pour le secteur, la réaction de l'offre escomptée ne s'est pas concrétisée. La croissance prévisionnelle de la production du maïs et du lait, ainsi que du PIB agricole n'a donc pas été à la hauteur des attentes (réf. parag. 4.2.8). Malgré les efforts déployés par les bailleurs de fonds pour faire des réformes dans certains domaines, la position de l'État kenyan en matière de politique agricole demeure floue dans certains secteurs importants, et la mise en œuvre de ces réformes, assez timorée dans d'autres. Trois points sont particulièrement préoccupants : le rôle du NCPB, le rôle et le statut des coopératives, et la capacité du ministère de l'Agriculture et du Développement rural (réf. parag. 4.6).

5.1.3 Au plan de la sécurité alimentaire, les effets adverses de la hausse des prix à la consommation ont été atténués (ou inversés). Ainsi, une importante collecte des données a été entreprise, et la capacité d'analyse a été renforcée pour couvrir maintenant l'ampleur de la pauvreté, l'insécurité alimentaire, et toutes les formes de privation, ainsi que leur évolution. Le ministère de l'Agriculture et du Développement rural a formé plusieurs cadres, mais il n'a pas encore exploité leurs potentialités en matière d'analyse pour améliorer l'efficacité des ressources allouées au secteur (réf. parag. 4.6.1).

5.2 Enseignements

5.2.1 Bien que les incitations de prix engendrées par la libéralisation du marché soient une condition nécessaire pour susciter une réaction positive de l'offre, elles ne sont cependant pas suffisantes pour induire une augmentation importante de la production. Outre qu'elle améliore le cadre des incitations, une réaction positive dépend aussi du degré de développement de l'économie agricole. Des infrastructures rurales adéquates (irrigation, routes et transport, électricité, communications), la disponibilité des intrants, la recherche, le crédit, et l'éducation et la santé des paysans, sont autant d'atouts pour le développement agricole. Aussi, lorsque ces facteurs font défaut, même l'application de réformes d'orientation adéquates, dans un environnement porteur idéal, ne suffit pas à déclencher la réaction positive de l'offre. (réf. parag. 4.2.2 et 4.2.8).

5.2.2 Les contrats de performance signés par les gouvernements et les organes de réglementation doivent être plus exécutoires pour les deux parties. L'ASAO II visait, entre autres, à supprimer les distorsions au niveau du marché, en réduisant le rôle du NCPB grâce à un contrat de performance entre le gouvernement et le NCPB. Aux termes de ce contrat, le gouvernement devait offrir des mesures d'incitation en permettant aux forces du marché de déterminer les prix des produits agricoles. Malheureusement, le contrat n'a pas été honoré (réf. parag. 4.2.2 et 4.5.1).

5.2.3 L'expérience de la libéralisation du marché du maïs au Kenya, (et dans bien d'autres pays SSA) souligne combien il est important de bien comprendre l'économie politique des réformes avant de concevoir ce genre d'opérations (réf. parag. 4.5.1 et 4.8.6). Cette compréhension permet de déterminer aisément à quelle rapidité les réformes peuvent évoluer,

les séquences les plus efficaces, et de décréter fermement, dès le départ, le caractère irréversible des réformes. Au Kenya par exemple, tant que le projet de loi régissant la commercialisation des produits agricoles ne sera pas amendé, la durabilité (ou l'irréversibilité) des politiques demeurera incertaine.

5.2.4 L'ingérence de l'État dans des institutions efficaces telles que les coopératives peut porter des préjudices désastreux à leur crédibilité, ce qui, dans des entreprises agricoles, est difficile à réparer dans un bref délai (réf. parag. 4.6.1). Le mouvement coopératif au Kenya est une longue histoire. *Kenya Co-operative Creameries* (KCC, secteur laitier) et *Kenya Farmers Association* (KFA, intrants agricoles) ont vu le jour au début des années 30, et avaient pour mission l'achat et/ou la commercialisation des produits. Jusqu'au milieu des années 80, ces deux coopératives fonctionnaient bien, sans grande intervention de l'État ; mais dès le milieu des années 80, celui-ci a commencé à s'impliquer entièrement dans leur fonctionnement, allant jusqu'à nommer les membres de leurs Conseils d'administration. Maintenant, bien que ces coopératives aient encore un rôle utile à jouer, leur crédibilité a été tellement entamée qu'il ne leur sera pas possible de retrouver leur performance d'antan, ni la confiance, à brève échéance. Il est donc recommandé que ces institutions soient autonomes, et que leur gestion soit plus professionnelle.

5.2.5 Combiner des composantes ayant des cycles de vie différents (horizon temporel), comme ce fut le cas pour l'ASAO II, pourrait être préjudiciable pour toute l'opération (réf. parag. 4.8.8). Dans le cas des prêts à l'appui de réformes (ou opérations liées à la gouvernance) en particulier, comme il est probable que la Banque soit obligée de suspendre (ou d'annuler) la composante intégrale, la composante relative au renforcement des capacités pourrait être aussi affectée involontairement.

5.3 **Recommandations et mesures de suivi**

i) **Pour l'emprunteur**

5.3.1 Maïs, NCPB et sécurité alimentaire. Le gouvernement doit prendre une position nette et claire et appliquer sa politique visant à limiter le rôle et le statut du NCPB dans le maintien et la gestion de la réserve stratégique de maïs de trois millions de sacs, et mettre fin aux interventions du NCPB dans le marché du maïs (réf. parag. 4.2.2 et 4.5.1). Il doit aussi le dissuader d'intervenir dans la distribution des produits chimiques agricoles. Il devra par ailleurs se pencher sur la question de l'utilisation future des installations de stockage qui ne serviront plus pour la réserve stratégique. Pour résoudre le problème de la commercialisation du maïs, il faudra amender les projets de loi en la matière, et retirer au NCPB les installations de stockage devenues inutiles.

5.3.2 L'État doit mettre cette politique en œuvre (réf. parag. 5.3.1) pour encourager et redonner confiance au secteur privé afin que celui-ci investisse davantage dans la commercialisation, les installations de stockage, le séchage, etc., des céréales (maïs). et dans la distribution des produits chimiques agricoles (cf. parag. 4.2.6).

5.3.3 Le gouvernement, en vue de créer un environnement favorable et porteur pour une libéralisation totale du marché, (créer des marchés locaux compétitifs) devra améliorer la qualité des informations commerciales sur les prix et les quantités (production, stocks, produits en transit, etc. bien détaillés) qu'il transmet régulièrement aux hommes d'affaires et au grand public. Le MOA&RD est en train de rassembler et diffuser certaines de ces

informations, de manière ponctuelle. Le système de collecte des données de ce ministère n'est pas au point, et on ne peut pas faire de rapprochement entre ces données et celles du bureau central des statistiques. De plus, les installations de stockage des données dans les unités de commercialisation et d'engrais sont dépassées. Il n'existe pas de budget pour la publication régulière des données, et donc les données sur les prix et les quantités ne sont pas diffusées régulièrement à la radio (ou dans n'importe quelle autre média). La collecte, l'analyse et la diffusion des données ont besoin d'être améliorées et coordonnées.

5.3.4 Actuellement, la sécurité alimentaire est cantonnée à la seule production de maïs et au maintien de la réserve stratégique. Les denrées alimentaires autres que les céréales (racines et tubercules), et l'amélioration des conditions de stockage dans les plantations ne semblent pas avoir retenu l'attention. On devrait attacher plus d'importance à ces questions.

5.3.5 Engrais. Plusieurs questions de politique soulevées dans l'ASAO II sont toujours d'actualité. (réf. parag. 4.2.4 – 4.2.5). L'identification des types d'engrais qui conviennent aux conditions spécifiques des sols au Kenya doit maintenant sortir du stade de recherche à l'Institut kenyan de la recherche agricole (KARI) et faire place au stade d'application au niveau des plantations. Les fonctions d'assurance de la qualité du Bureau des normes ont aussi besoin d'être renforcées (ainsi que le test effectué pour les stocks). Le marché des engrais doit faire l'objet d'un suivi pour éviter l'émergence et les effets adverses des tendances monopolistiques ou oligopolistiques, et d'encourager davantage les économies d'achat en gros. En revanche, il faut encourager la fourniture de sacs d'engrais plus petits (sacs de 5kg, 10 kg, etc.).

5.3.6 Secteur laitier. L'État doit mettre fin à son ingérence dans les affaires des institutions efficaces comme les coopératives. Une telle ingérence peut porter d'énormes préjudices à leur crédibilité ; or, pour des entreprises agricoles, il est difficile d'y remédier à brève échéance (réf. parag. 5.2.4). La recherche doit être plus poussée dans le domaine de la production et du rendement des fourrages, en vue de réguler les fluctuations saisonnières de l'offre, de la fourniture des informations commerciales, et d'améliorer le contrôle de la qualité. L'État doit revoir sa politique en matière de services vétérinaires, afin d'identifier ceux qui sont purement privés, et ceux qui sont véritablement publics (réf. parag. 4.2.3). Pour qu'il y ait une répartition équitable des cliniques vétérinaires privées, il faut que des mesures plus incitatives soient proposées aux fournisseurs de services qui décident de se réinstaller dans des zones mal desservies. Il est indispensable d'améliorer le marketing, y compris les mesures visant à accroître la durée de conservation à l'étalage du lait, et sa transformation en d'autres produits laitiers. En sa qualité d'organe de réglementation, le KDB a besoin d'être renforcé pour pouvoir mieux jouer son rôle d'appui dans un environnement où le marché est libéralisé.

ii) **Pour le Groupe de la Banque**

5.3.7 Pour améliorer la qualité à l'entrée des programmes, le Groupe de la Banque devrait, avant leur élaboration, procéder à des études économiques et/ou sectorielles de base qui, entre autres, étayeraient les opportunités et les contraintes du secteur, susceptibles de déterminer la portée des opérations du programme (réf. parag. 4.3.1). Ainsi, les opérations de la Banque cesseraient d'être ponctuelles, et par la même occasion, ces études décriraient le contexte dans lequel une opération est conçue, la manière dont il faut vérifier que les conditions ont été remplies, et comment les adapter aux changements.

5.3.8 La Banque a récemment augmenté les ressources pour la formulation des projets en vue d'en améliorer la qualité ; néanmoins, il faut davantage de ressources pour permettre de préparer des opérations plus complètes. Les missions actuelles de préparation et d'évaluation de la Banque, par exemple, sont encore, dans bien des cas, fusionnées, et ne durent pas plus de deux à trois semaines. Ce délai est trop court pour permettre de comprendre les conditions socio-économiques qui prévalent dans un pays, et de concevoir des opérations crédibles, qui auront un impact sur la vie des populations-cibles. Ce délai s'avère bien plus court encore s'il faut consulter le secteur privé, les ONG, ou les bénéficiaires, dans une approche participative, et s'il faut impliquer le personnel des ministères qui y participent. Il faut plus d'une mission pour la formulation de projets complexes. Lorsque de nombreuses missions de préparation/évaluation n'ont pas réussi à accomplir certaines tâches au départ, elles se voient obligées d'y faire face, de manière ponctuelle et incomplète, au cours de l'exécution du projet.

5.3.9 Deux des composantes de L'ASAO II avaient des cycles de vie différents (réformes politiques et renforcement institutionnel). De ce fait, l'exécution a démarré tardivement, et le crédit a dû rester ouvert pendant longtemps pour permettre que l'aspect institutionnel soit traité jusqu'à la fin (réf. parag. 3.1.3 et 4.8.8). Si, pour une raison ou une autre, l'aspect "réforme de politiques" avait dû être abandonné (comme ce fut le cas pour l'opération de la Banque mondiale), la composante relative au renforcement institutionnel aurait été bloquée indûment. Il est donc préférable de séparer ces types d'opérations pour en faire des composantes distinctes.

5.3.10 Il faut plus de synergie et de complémentarité entre les prêts à l'appui de réformes et les prêts-projets (programmes). On évitera ainsi la situation spéciale et isolée actuelle des prêts à l'appui de réformes, et partant, les prêts-projets et les prêts à l'appui de réformes se renforceront mutuellement pour des résultats efficaces et meilleurs.

5.3.11 La supervision doit être renforcée non seulement en nombre, mais aussi en efficacité. Trois missions de supervision avaient eu lieu, mais aucune n'était complète. Toutes les missions ont examiné le renforcement des capacités et la composante technique, ce qui était vraiment un aspect secondaire de l'opération principale, en l'occurrence les réformes de politiques. Si le personnel avait revu le rapport d'évaluation, déterminé la composition des membres de la mission et avait assigné aux uns et aux autres des rôles spécifiques, le travail aurait été plus complet (réf. parag. 4.8.9). Les questions relatives à la gestion financière (y compris l'aide à la balance des paiements et l'appui budgétaire), la situation et la revue des rapports d'audit, la gestion générale, (ou le manque de gestion), des opérations, n'ont pas été traitées non plus.

5.3.12 Pour que le portefeuille demeure clair et actuel, le Groupe de la Banque ne devrait pas permettre plus de deux reports (d'un an chacun) de la date de clôture du crédit, et ces reports doivent être subordonnés au fait que les chances de réussite de la mise en œuvre des politiques dans l'intervalle de la période restante existent. Autrement, il serait préférable de fermer le crédit, même si le montant non décaissé est important.

5.3.13 L'impression de l'emprunteur pendant la période d'exécution du programme est que la Banque est une institution qui ne réagit pas. Plusieurs faits confirment cette impression. En effet, la Banque ne répondait pas rapidement (ou pas du tout) aux lettres. Il est difficile de la joindre rapidement au téléphone pour mettre au point des questions pendantes. Les solutions convenues d'un commun accord entre le personnel de la Banque et le gouvernement sont changées dès que le personnel revient au siège de la Banque. Même les plus petites décisions

ne peuvent être prises par le personnel lorsqu'il est sur le terrain ; le personnel en mission n'est pas efficace lorsqu'on lui demande son aide pour certaines questions. ("...Ce n'est pas dans mes attributions", est la réponse qui est donnée invariablement). Il faut remédier à cet état de choses.

iii) **Pour l'emprunteur et le Groupe de la Banque**

5.3.14 Revue des dépenses publiques. Une revue régulière des dépenses publiques permettrait de mieux gérer les ressources disponibles, d'en améliorer l'efficacité, et de mieux défendre le secteur agricole et rural (réf.4.5.4). L'exercice actuel relatif au cadre des dépenses à moyen terme est très prometteur pour une revue holistique, et le MOA&RD devrait saisir cette occasion. Les dépenses publiques étant cruciales pour les questions macroéconomiques, la réduction de la pauvreté, le renforcement institutionnel, la gouvernance, etc., la Banque devrait commencer à y jouer un rôle actif, ce qui faciliterait la compréhension et l'affectation des flux de ressources aux différents secteurs-clés et groupes socio-économiques pour atteindre l'objectif global de croissance, stabilité, et réduction de la pauvreté. De même, lorsque les ressources financières sont fongibles, ce qui importe davantage est le suivi de l'utilisation de l'enveloppe globale des ressources, et non les projets ou programmes de la Banque pris individuellement.

5.3.15 Assistance technique et formation. Pour ces composantes, des objectifs plus concrets, étayés par une évaluation des besoins en personnel qualifié, doivent être fixés. La chose la plus aisée dans le processus de renforcement des capacités est le recrutement d'experts, et l'envoi de personnel à l'étranger ; mais le plus important est la manière dont ils s'acquittent de leurs tâches suite aux efforts qui ont été consentis (compétences techniques), et d'autres facteurs tels que la structure des mesures d'incitation, et l'environnement du travail. On devrait fixer aux assistants techniques, outre les documents de politique (et autres) qu'ils doivent produire, des objectifs spécifiques pour assurer qu'ils inculqueront suffisamment de connaissances techniques à leurs homologues, pour que ces derniers, après le départ des experts, puissent accomplir leurs tâches de manière autonome. On devrait également fixer des objectifs aux participants à la formation, sur le plan quantitatif et qualitatif du travail d'analyse qu'ils doivent effectuer. A cette fin, la Banque et l'emprunteur doivent œuvrer de concert (réf. parag. 4.2.12. – 4.2.13).

5.3.16 Ce serait pratique, aussi bien pour l'emprunteur que pour la Banque, que le nombre de conditions (mesures de politiques arrêtées d'un commun accord) soit limité aux points les plus essentiels. En effet, le client aura du mal à faire le suivi de conditions pléthoriques, et de même, il sera difficile pour la Banque de les superviser (réf. parag. 4.8.8), sans compter qu'elles peuvent aussi retarder les décaissements et la faisabilité macroéconomique de tout le programme. En effet, le déficit financier que les prêts à l'appui de réformes sont censés combler est lié à des échéances précises. Si donc les fonds ne sont pas injectés dans les délais prévus, d'autres macro-variables devront être ajustés (taux de change, ou taux d'intérêts par exemple).

5.4.17 Certaines conditions telles que "...soumettre à la Banque un rapport pour examen et commentaires" sont contraignantes aussi bien pour l'emprunteur que pour la Banque. En effet, le manque de réaction de la Banque par le passé a créé des précédents (réf. parag. 3.3.4). Puisque la Banque a failli à cette condition par le passé, l'emprunteur n'envoie plus de rapports maintenant, au motif que ces rapports ne sont ni lus, ni commentés. Pour éviter ce genre de situation à l'avenir, la Banque doit réagir davantage. De son côté, l'emprunteur est

tenu de soumettre des rapports, comme il en a été décidé. Il pourrait, au cours des négociations, évoquer les difficultés qu'il peut rencontrer au cours de la préparation de ces rapports, mais, une fois les accords signés, il est tenu de soumettre les rapports demandés. La Banque, à son tour, doit faire preuve de vigilance lorsque les rapports (et les documents) ne lui sont pas soumis. En cas de récidive, elle pourrait envisager d'interrompre les décaissements sur toutes les opérations si les rapports exigés, notamment les rapports d'audit, ne sont pas reçus aux dates convenues.

LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS/UTILISÉS

Documents BAD/FAD :

BAD/FAD, Programmes par pays I, Kenya : Perspectives économiques et programmes par pays - 1989-1991, juillet 1989.

AUDIT/M/1760/05/00/WKF, Commentaires sur le rapport d'audit du Contrôleur et de l'Auditeur général sur le deuxième projet de crédit à l'opération d'ajustement du secteur agricole - Kenya (prêt n° B/KEN/ASAP/91/20), 24 mai 2000.

Kenya : Opération d'ajustement du secteur agricole : Rapport sur la revue à mi-parcours, 17 mars 1995.

Kenya : propositions relatives à des prêts BAD et FAD et à un don en vue du financement de l'opération d'ajustement du secteur agricole, ADF/BD/WP/90/150, 26 décembre 1990.

Accords de prêt entre la BAD/FAD et le gouvernement kenyan (B/KEN/ASAP/91/20, & F/KEN/ASAP/91/14, respectivement), et protocole d'accord pour le FAT (F/KEN/GR-IS/ASAP/91/4).

Directives révisées en matière d'élaboration de la note de l'évaluation du rapport d'achèvement de projet (RAP) et du rapport d'évaluation de performance de projet (REPP) ADB/ADF/OPEV/2001/01, janvier 2001.

République du Kenya : Opération d'ajustement du secteur agricole – Rapport d'achèvement de projet, département par pays – Région Est, octobre 1999.

Mission de supervision: Aide-mémoires pour novembre 1996, novembre 1998, et septembre 1999.

Documents du gouvernement kenyan

Banque centrale du Kenya, Kenya Monthly Economic Reviews, février 2001

Banque centrale du Kenya, Statistical Bulletin, juin 2000

Bureau central des statistiques, MOFP, Economic Survey 2000, mai 2000.

Gouvernement, Economic Reforms for 1996 – 1998 : The Policy Framework Paper, 16 février 1996.

Gouvernement, Estimates of Recurrent and Development Expenditure, Various Years, 1998-01

Gouvernement, Report of the Public Expenditure Secretariat, 1997 Public Expenditure Review, 9 octobre 1997.

Ministère de l'Agriculture, Livestock Development and Marketing, Kenya Dairy Development Policy: Strategy towards the Development of a Self-Sustaining Dairy Sector, juillet 2000.

Ministère de l'Agriculture, Livestock Development and Marketing, Project Management Planning and Tracking System – PROMPT. Non daté.

Ministère des Finances et du Plan, Interim Poverty Reduction Strategy Paper for the Période 2000 – 2003, juin 2000.

Ministère des Finances, Economic Analysis of Public Expenditures 1992/93 – 1999/2000, juin 1997.

MOA&RD, Agricultural Policy Analysis Component Training on Module 5: The Policy Framework, 8-26 septembre 1997.

MOFP, Second Report on Poverty in Kenya, Vol. I & II, juin & novembre 2000, respectivement (comporte une version populaire séparée)

MOFP, Terms of Reference for Sector Working Groups, équipe MTEF.

Natrional Cereal and Produce Board, Evaluation Mission for Kenya ASAO II, tableaux préparés pour la mission du REPP.

Cabinet du Président, PEC, Review of Progress: First Year of PEC Operations (April 1999 – May 2000), juillet 2000.

Autres sources :

Argwings-Kodhek, Gem and T.S. Jayne, Libéralisation du marché du maïs et modèles de consommation alimentaire en milieu urbain au Kenya, Institut des politiques agricoles et du développement, of Agricultural Policy and Development, Egerton University, Document de travail No. 2, 1996.

Lewa, Peter M. and Michael Hubbard, Programme de réforme du secteur céréalier au Kenya : gestion de la politique de réforme Politique alimentaire, Vol. 20, No. 6, 1995.

Mukumbu, Mulinge and T.S. Jayne, Modèles de consommation du maïs en milieu urbain : stratégies d'amélioration de l'accès des produits vivriers aux groupes vulnérables au Kenya, Institut de Tegemeo de politique agricole et de développement, Egerton University. Document de travail n° 1, 1994.

Nyangito, Hezron, Performance du secteur agricole dans un environnement en mutation, dans les politiques stratégiques du Kenya au cours du 21^{ème} siècle : Choix macroéconomiques et sectoriels, ed. Peter Kimuyu, Mbui Wagacha and Okwach Abagi, IPAR, 2000

Omiti, John and Mathew Muma, Policy and Institutional Strategies to Commercialize the Dairy Sector in Kenya, IPAR Occasional Paper Series, Occasional Paper No. 006/2000, septembre 2000

Sasakawa Global (Consultant Report), An Assessment of Fertilizer Prices in Kenya and Uganda: Domestic Prices vis-a-vis International Market Prices, décembre 2000

Tegemeo Institute of Agricultural Policy and Development, Egerton University, Kenya Agricultural Monitoring and Policy Analysis Project (KAMPAP) – January 1997 – December 1998, Conference Proceedings, juillet 1999 (référence à plusieurs articles).

The Courier, Kenya – Agricultural Sector Facing Problems: Grappling with the Challenge of Liberalization, juillet 1996.

Tschirley, David, and Others, Successes and Challenges of Food Market Reform: Experiences from Kenya, Mozambique, Zambia, and Zimbabwe, USAID, Bureau du développement durable, No. 39, février 1999.

PNUD, Kenya : Rapport sur le développement humain -1999

UNICEF/ODA/AMREF, Etude participative sur l'évaluation de la pauvreté, juin 1995.

Banque mondiale, Rapport d'achèvement d'exécution : Deuxième opération d'ajustement du secteur agricole (ASAO II) - Crédit 2204-KE, 16 janvier 1997.

Banque mondiale, Rapport du Président : Proposition de crédit de l'IDA d'un montant de 52,2 millions de DTS à la République du Kenya, Rapport n°. P-5415 –KE, 14 décembre 1990.

Matrice rétrospective (Cadre logique)

Hiérarchie des objectifs	Indicateurs vérifiables					Moyens de vérification	Risques/hypothèses
		A l'évaluation		REPP			
<i>Objectif général</i> Croissance économique et réduction de la pauvreté	Taux de croissance du PIB ; répartition sectorielle.	1987	4,9	1996	4,6	Bureau central des statistiques. Trésor	
	PIB réel par habitant (milieu urbain)KSh	1987	11042	1996	8658	Cabinet du Président – Unité de la sécurité alimentaire.	
	PIB réel par habitant (milieu rural) -- KSh	1987	1360	1996	1364		
		1988	1390	1997	1364		
		1989	1415	1998	1371		
<i>Objectifs de développement</i>							
i. Croissance agricole accélérée (maïs ; produits laitiers).	Croissance du PIB agricole	1987	4,2	1996	4,5	Bureau central des statistiques	Croissance maintenue dans d'autres secteurs
		1988	4,6	1997	1,2	MOA&RD	Termes de l'échange extérieurs stables
		1989	4,1	1998	1,6		
ii. Sécurité alimentaire améliorée.	Apport en calories (y compris importations de produits autres que les céréales)	1987	nc	1996	nc	Trésor	
		1988	nc	1997	nc		
		1989	nc	1998	nc		
<i>Résultats</i>							
i. Amélioration des prix relatifs à la production (maïs & produits laitiers).	Termes de l'échange agricoles	1987	1,03	1996	1,12	Base de données du MOA&RD	Assurance de moyens de stockage suffisants (y compris ds les plantations).
		1988	1,03	1997	1,03	Bureau central des statistiques	Capacité de séchage et de meunage disponible.
		1989	1,01	1998	0,96		Éducation dispensée en nutrition.
	kg d'engrais DAP par sac de maïs	1987	23,4 kg	1996	25kg	Système de prévention précoce contre la famine (FEWS)	Substitution limitée des cultures dans la production.
		1988	22,4 kg	1997	45,1	Kenya Revenue Authority (KRA)	Existence de crédit après-récolte.
		1989	17,3 kg	1998	43kg		Augmentation du revenu non agricole.
	Prix réel bétail (Indice, 1982= 1,0)	1987	nc	1996	0,94		
		1988	nc	1997	0,70		
		1989	nc	1998	0,82		

Annexe 2

Page 2 de 2

<p>ii. Participation accrue du secteur privé dans la commercialisation du maïs, du lait, et des engrais.</p> <p>iii. Consommation d'engrais accrue.</p> <p>iv. Amélioration de l'efficacité et de l'efficience des dépenses publiques.</p>	<p>Production de maïs (millions de sacs)</p> <p>Marge du NCPB (% du prix de vente).</p> <p>Consommation d'engrais (000 t)</p> <p>Dépenses publ. en agricult.</p>	<table border="1"> <tr><td>1987</td><td>nc</td><td>1996</td><td>24,0</td></tr> <tr><td>1988</td><td>29</td><td>1997</td><td>24,6</td></tr> <tr><td>1989</td><td>25</td><td>1998</td><td>27,0</td></tr> <tr><td>1987</td><td>51</td><td>1996</td><td>48</td></tr> <tr><td>1988</td><td>59</td><td>1997</td><td>-3</td></tr> <tr><td>1989</td><td>45</td><td>1998</td><td>13</td></tr> <tr><td>1987</td><td>233,8</td><td>1996</td><td>31</td></tr> <tr><td>1988</td><td>202,8</td><td></td><td>3,9</td></tr> <tr><td>1989</td><td>298,7</td><td>1997</td><td>25</td></tr> <tr><td></td><td></td><td></td><td>4,0</td></tr> <tr><td></td><td></td><td>1998</td><td>25</td></tr> <tr><td></td><td></td><td></td><td>5,0</td></tr> <tr><td>1987</td><td>nc</td><td>1998</td><td>2,4</td></tr> <tr><td>1988</td><td>nc</td><td>1999</td><td>4,1</td></tr> <tr><td>1989</td><td>nc</td><td>2000</td><td>3,0</td></tr> </table>	1987	nc	1996	24,0	1988	29	1997	24,6	1989	25	1998	27,0	1987	51	1996	48	1988	59	1997	-3	1989	45	1998	13	1987	233,8	1996	31	1988	202,8		3,9	1989	298,7	1997	25				4,0			1998	25				5,0	1987	nc	1998	2,4	1988	nc	1999	4,1	1989	nc	2000	3,0		<p>Pas de pénurie de main-d'œuvre.</p> <p>Réhabilitation des infrastructures physiques et institutionnelles.</p>
1987	nc	1996	24,0																																																													
1988	29	1997	24,6																																																													
1989	25	1998	27,0																																																													
1987	51	1996	48																																																													
1988	59	1997	-3																																																													
1989	45	1998	13																																																													
1987	233,8	1996	31																																																													
1988	202,8		3,9																																																													
1989	298,7	1997	25																																																													
			4,0																																																													
		1998	25																																																													
			5,0																																																													
1987	nc	1998	2,4																																																													
1988	nc	1999	4,1																																																													
1989	nc	2000	3,0																																																													
<p>Activités (Intrants)</p> <p>i. Réformes du NCPB & du secteur du maïs.</p> <p>ii. Réformes du secteur des produits laitiers.</p> <p>iii. Réformes du secteur des engrais.</p> <p>iv. Amélioration de l'allocation et de l'efficacité des dépenses publiques.</p> <p>v. Études sur la sécurité alimentaire, la nutrition, l'impact des réformes ; & plan d'action pour atténuer les impacts.</p> <p>vi. Renforcement des capacités et assistance technique pour plusieurs agences, y compris le MOA&RD.</p>	<p>Nbre d'études effectuées</p> <p>Nbre de formations de courte et longue durée (à l'étranger) locales.</p>	<p>Crédit de 23,05 millions d'UC.</p> <p>1,38 million d'UC (FAT).</p>	<p>23,05 millions d'UC.</p> <p>0,61 million d'UC.</p> <p>9 personnes</p> <p>8 personnes</p> <p>15 personnes</p>	<p>Dossier de la BAD</p> <p>Dossier de BOT</p> <p>Dossier MOA&RD</p> <p>Dossier Trésor</p>	<p>Bonnes conditions climatiques assurées.</p> <p>Prix intérieurs et internationaux stables maintenus.</p> <p>Des conditions politiques stables prévalent.</p> <p>Engagement/appropriation des réformes par le gouv.</p> <p>Les consultants sont engagés et installés à temps.</p> <p>Les participants à la formation sont choisis selon des critères judicieux.</p>																																																											

MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET DES MESURES DE SUIVI

<u>Domaine d'intervention</u>	<u>Principales recommandations</u>	<u>Mesures de suivi</u>	<u>Responsabilité</u>
(i) Améliorer les mesures d'incitation en faveur des producteurs de maïs et de produits laitiers grâce à la libéralisation du marché, et à une meilleure coordination de la collecte, de la synthèse et de la diffusion des informations relatives au marché.	<p>(i) Le gouvernement doit adopter une position claire et mettre en œuvre sa politique visant à limiter le rôle et le statut du NCPB dans le maintien et la gestion de la réserve stratégique des céréales, et supprimer les interventions du NCPB sur le marché du maïs.</p> <p>(ii) Le gouvernement doit cesser de s'ingérer dans les affaires d'institutions efficaces comme les coopératives.</p> <p>(iii) En tant qu'organe de réglementation, le KDB doit être renforcé pour être en mesure de jouer un rôle de soutien beaucoup plus marqué dans l'environnement du marché libéralisé.</p>	<p>(i) Pour résoudre les difficultés au niveau de la commercialisation du maïs, il faudra procéder à l'amendement des projets de loi y afférents, et retirer au NCPB les installations inutiles de stockage dont il dispose.</p> <p>(ii) Des coopératives telles que <i>Kenya Co-operative Creameries</i> (KCC) dans le secteur laitier, et <i>Kenya Farmers Association</i> (KFA) pour les intrants agricoles, devraient être autorisées à fonctionner de manière autonome et à être gérées de manière plus professionnelle.</p> <p>(iii) KDB doit revoir sa position en matière de politique en services vétérinaires, pour ainsi identifier ceux que le secteur privé peut dispenser, et ceux qui doivent être confiés au secteur public.</p>	GOK, MOA&RD, NCPB, KCC, KDB
(ii) Améliorer la fourniture et la disponibilité des engrais au niveau des plantations et promouvoir leur utilisation efficace.	<p>(i) Le marché privé des engrais doit être encouragé davantage, mais doit faire l'objet d'un suivi prudent en vue d'éviter l'émergence et l'effet adverse des tendances monopolistiques ou oligopolistiques.</p> <p>(ii) Pour identifier les types d'engrais qui conviennent aux conditions spécifiques des sols du Kenya, il faudra dépasser le stade de recherche à l'Institut kenyan de recherche agricole (KARI) pour atteindre la phase concrète d'application au niveau des exploitations agricoles.</p>	(i) Les importateurs doivent être encouragés à faire leurs achats en gros pour pouvoir profiter de l'économie d'échelle. Toutefois, concernant les distributeurs locaux, ils doivent approvisionner les paysans en quantités plus réduites, qui leur sont accessibles, soit des sacs de 5 à 10 kilos.	MOA&RD, KFA, KARI
(iii) Améliorer la sélection et la gestion des investissements publics dans le secteur.	<p>(i) Les dépenses publiques doivent faire l'objet d'une revue régulière en vue d'améliorer la gestion des ressources existantes, d'en améliorer l'efficacité et le rendement, d'améliorer leur affectation aux différentes priorités sectorielles.</p> <p>(ii) Il faut lancer rapidement la revue des dépenses publiques du secteur pour pouvoir les inscrire dans la prochaine mise à jour du METF.</p>	<p>(i) Le MOA&RD devrait jouer un rôle actif dans la prochaine actualisation nationale du MTEF.</p> <p>(ii) Le MOA&RD doit intensifier la coordination interne dans l'allocation des ressources et encourager une collaboration plus étroite avec les autres secteurs.</p> <p>(iii) Faire régulièrement le suivi de l'efficacité de cette collaboration.</p>	MOA&RD, MOFP, OCD

Annexe 3

Page 2 de 2

(iv) Concevoir des mesures ciblées pour combattre la pauvreté et protéger les groupes vulnérables.	<p>(i) Les PMR doivent faire le suivi des impacts des réformes et mettre en œuvre les plans d'actions pour atténuer les incidences négatives, et améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition.</p> <p>(ii) Faire la coordination avec les agences nationales (autres que l'organe d'exécution) qui sont soit touchées par le programme, soit chargées de faire le suivi et des interventions en matière de pauvreté.</p>	<p>i) Identifier tous les groupes vulnérables susceptibles d'être affectés par les réformes, et déterminer de quelle manière ils sont touchés, et l'ampleur de l'impact (aussi bien positif que négatif).</p> <p>ii) Leur faire prendre conscience de leur implication (c-à-d qu'ils subissent une incidence et l'ampleur de cette incidence).</p> <p>iii) Solliciter leur réaction et leur coopération.</p>	Gouvernement OCD
(v) Renforcer la capacité institutionnelle en matière de collecte des données, de planification des politiques, de gestion sectorielle et de mise en œuvre dans le secteur agricole.	(i) On doit définir des objectifs plus concrets, avec à l'appui une évaluation des besoins en connaissances techniques.	<p>(i) Il faut fixer aux experts techniques, outre les documents de politique qu'ils doivent produire, des objectifs spécifiques qui prouvent qu'ils inculquent suffisamment de connaissances à leurs homologues.</p> <p>(ii) On doit aussi fixer des objectifs pour les participants à la formation, en ce qui concerne la qualité et la quantité du travail analytique à exécuter. Cela permettra à la Banque et à l'emprunteur de travailler ensemble.</p>	PMR OCD
(vi) Les mesures de suivi (conditions) qui ont été acceptées d'un commun accord par la Banque et l'emprunteur doivent être limitées à certains domaines très importants.	(i) Concevoir et spécifier les conditions pour les opérations d'ajustement et autres opérations de prêt.	<p>i) Limiter le nombre des conditions d'entrée en vigueur et la deuxième série de conditions (5 à 7).</p> <p>ii) Définir de manière très précise les conditions de politique. Par exemple, ce qui constitue l'exécution des conditions, ce que le gouvernement doit produire pour prouver qu'une condition spécifique a été exécutée, quel département d'État est chargé de remplir cette condition, etc.</p> <p>iii) Ajouter des manchettes qui fassent partie intégrante des rapports d'évaluation et accords de prêt, pour énoncer les détails des conditions, telles que stipulées au point ii.</p> <p>iv) Passer des promesses à la performance véritable pour les décaissements des tranches.</p>	CLEG OCD OCOD
(i) Les études économiques et/ou sectorielles de base améliorent effectivement la qualité à l'entrée des programmes.	(i) Améliorer la qualité à l'entrée des programmes ; avant la formulation des programmes, des études économiques et/ou sectorielles de base doivent être faites.	(i) Identifier et définir les opportunités et les obstacles dans le secteur, qui détermineront la portée des opérations du programme.	PMR OCD

CRITÈRES D'ÉVALUATION

No.	Indicateurs des composantes	Points (1 à 4)	OBSERVATIONS
1	<u>Évaluation de la pertinence et de la qualité à l'entrée</u>	3	<u>Satisfaisante</u>
i)	Conforme à la stratégie globale de développement du pays.	3	Conforme aux objectifs du Livre blanc n° 1 et du sixième Plan quinquennal ; mais l'ASAO II a davantage mis l'accent sur les cultures vivrières.
ii)	Conforme à la stratégie d'aide de la Banque	3	Les politiques et le programme de prêt des PEPP (1989-1991) indiquent que l'agriculture sera l'un des secteurs à viser. Les preuves d'un détournement en faveur d'une opération à décaissement rapide existent.
iii)	Politique macroéconomique	3	Les marchés de change et de crédit libéralisés ; autonomie relative de la Banque centrale. Les politiques privilégient la stabilité des prix.
iv)	Politique sectorielle/Réduction de la pauvreté.	3	Trois évaluations quantitatives et deux qualitatives de la pauvreté ont été faites. Un système de suivi de la pauvreté (richesse) a été mis en place.
v)	Questions environnementales	3	Étant donné l'insuffisance des terres, la politique agricole met l'accent sur l'intensification.
vi)	Perfectionnement ressources humaines /Renforcement institutionnel	3	Don accordé pour l'assistance technique et le renforcement des capacités en analyse des politiques, et en évaluation rétrospective des projets. Pour trois ministères. Essentiel pour familiariser les agents nouvellement recrutés du gouvernement avec ses politiques et pratiques.
vii)	Développement du secteur privé	3	Libéralisation de la commercialisation du maïs, en vue d'accroître le volume des mouvements du maïs par le secteur privé entre les régions.
viii)	Qualité à l'entrée (y compris difficulté, complexité, risques, etc)	2	Il y a longtemps que le gouvernement s'illustre en revirements au niveau des politiques de commercialisation des produits agricoles (depuis 1944). Les politiques ont encore été changées dans le cadre de l'ASAO II, et les choses ont été retardées de plus d'un an.
2	<u>Réalisations des objectifs et résultats (efficacité)</u>	2	<u>Non satisfaisantes</u>
i)	Buts de la politique agricole et de l'ASAO II.	2	Le NCPB joue encore un rôle majeur dans la commercialisation du maïs en dépit des dénégations du gouvernement. Le secteur des coopératives s'est pratiquement effondré à cause des interventions du gouvernement. Par défaut, la part du secteur privé augmente. Le marché des engrais a été libéralisé, mais le suivi du secteur est faible. La revue des dépenses publiques au sein du MOA&RD laisse à désirer. Malgré l'introduction du MTEF, il faut davantage de revues des dépenses publiques. De nombreuses institutions gouvernementales sont impliquées dans la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire, mais la situation a empiré.
ii)	Objectifs de renforcement institutionnel de la capacité nationale, sectorielle et des organes d'exécution.	2	Les assistants techniques ont apporté une contribution immédiate dans la conception des politiques et les avis consultatifs. Plusieurs sessions de formation locale de courtes et de longues durées ont eu lieu. Les stagiaires ne sont pas utilisés efficacement. Le suivi de l'ASAO II n'a pas été fait correctement ; les rapports soumis avaient uniquement trait à la composante "don" ; très peu de rapports sur la mise en œuvre des politiques.
iii)	Buts et objectifs sociaux.	2	Malgré le système de suivi du bien-être mis en place, les analyses adéquates effectuées, la production du document sur la stratégie de réduction de la pauvreté,

			il n'y a eu aucun impact réel sur la pauvreté absolue qui, bien au contraire, a augmenté aussi bien en milieu rural qu'en ville depuis le milieu des années 1990.
iv)	Objectifs de développement du secteur privé	3	L'acquisition et la distribution des engrais confiées au privé. Malgré un soutien mitigé, il y a beaucoup plus de commerçants privés dans le secteur du maïs. Par défaut, (faillite de KCC), le secteur privé intervient davantage dans le secteur laitier.
3)	Efficiace	2	Non satisfaisante La politique en matière d'engrais a bénéficié d'une politique financière positive. La concurrence a fait baisser les prix. Toutefois, les politiques relatives à la commercialisation et aux prix du maïs sont encore trop incertaines, pour que le secteur privé prenne des engagements à long terme. Les politiques et la gestion en matière de lait se sont avérées désastreuses pour les coopératives et le secteur.
4	Impact du renforcement institutionnel	3	Satisfaisant
i)	<u>Capacité nationale</u>	2	La transparence financière laisse encore à désirer malgré l'existence de systèmes de gestion informatique des engrais au Trésor. L'ASAO II n'a pas disposé d'état financier de projet (montrant les entrées et sorties de fonds). On constate régulièrement le manque de bonne gouvernance dans les documents, et on ne peut empêcher d'en entendre parler. Le statut de l'agence anti-corruption était assez précaire au moment où la mission était au Kenya. Les rapports entre le FMI, la Banque mondiale, le PNUD et les autres bailleurs de fonds n'étaient pas au beau fixe.
ii)	<u>Organe d'exécution</u>	3	Une assistance technique et une formation ont été fournies à trois agences gouvernementales. Des voyages d'étude ont eu lieu. Mais l'impact sur la planification des secteurs, l'analyse des politiques, et l'évaluation rétrospective et le suivi des projets n'est pas encore visible. Les participants aux programmes de formation, par ailleurs potentiellement compétents, ont besoin de plus d'encadrement. Il n'y a ni coordination entre les départements, ni travail d'équipe au MOA&RD. Plusieurs réorganisations ont eu lieu, qui ont affecté le secteur agricole. Le côté « orientation » dans la formation locale était satisfaisant. Par contre, la formation du budget, le contrôle financier et la gestion des dépenses publiques laissent encore à désirer. Les stagiaires en Monopoles et Commission des prix (Trésor) sont utilisés pour les études relevant des réglementations.
5	Durabilité	2	Non satisfaisante
i)	Qualité technique (telle que facilitation de O&M, disponibilité de fonds renouvelables, de pièces de rechange, de locaux pour ateliers, etc.).	3	Le gouvernement a démarré la mise en place d'un cadre des dépenses à moyen terme, qui sert de forum de discussion sur les priorités sectorielles et les allocations budgétaires. Un DSRP a été publié, dans lequel un cadre pour les allocations budgétaires serait prévu. La publication du DSRP intégral est prévue pour avril/mai 2001.
ii)	Engagement continu de l'emprunteur (y compris cadre juridique et de réglementation) .	1	Le palmarès et l'engagement du gouvernement sont sujets à débat.
iii)	Soutien socio-politique (y compris la participation des bénéficiaires, la protection des groupes vulnérables, la stabilité politique).	1	De tout temps les stratégies du secteur agricole ont été politisées. Alors qu'en théorie la stratégie visée est celle de la libéralisation, dans la pratique, le NCPB

			joue encore un rôle primordial. Par le passé, c'est souvent qu'on a assisté à un mouvement d'accordéon et à des revirements politiques.
iv)	Dispositions institutionnelles (organisation et gestion)	2	L'actuel MOA&RD est un amalgame de quatre ministères, où il n'y a pas de coordination entre les différents départements. Les rapports semblent être des moins harmonieux. Le secteur des coopératives a été privé de ses prérogatives, et celles-ci se retrouvent dans une situation précaire. L'équipe de la haute direction du MOA&RD (et de deux autres ministères, dont celui des Finances), est provisoire.
v)	Résistance aux facteurs exogènes	2	L'incidence climatique est sévère. Actuellement les approvisionnements en vivres dans le Nord, l'Est et les zones côtières sont inférieurs à la demande. Le pays prévoit un déficit de fournitures en maïs de 500 000 tonnes.
6	Indicateur de performance globale	2	<u>Non satisfaisant</u>

Résumé des notations

Critères d'évaluation	RAP	REPP
Pertinence	Satisfaisante	Satisfaisante
Réalisation des objectifs "Efficacité"	NC	Non satisfaisante
Efficienc	NC	Non satisfaisante
Impact sur le renforcement institutionnel	Satisfaisant	Satisfaisant
Durabilité	Non satisfaisante	Non satisfaisante
Indicateur de performance globale	Satisfaisant	Non satisfaisant
Performance de l'emprunteur	Satisfaisante	Non satisfaisante
Performance de la Banque	Satisfaisante	Non satisfaisante

PERFORMANCE DE L'EMPRUNTEUR

Indicateurs de composantes	Notes (1 à 4)	Observations
1. <u>Qualité de la préparation</u> Appropriation, participation des bénéficiaires Politiques macroéconomiques et sectorielles Dispositions institutionnelles (contribution de contrepartie)	3	Le premier Livre blanc et le sixième Plan de développement quinquennal ont été à l'origine du lancement de l'ASAO II. Les politiques macroéconomiques étaient judicieuses à l'évaluation, et sont maintenant sur la bonne lancée. Au cours de la période considérée, la supervision des transactions en devises et la supervision de la Banque n'étaient pas satisfaisantes.
2. <u>Qualité de l'exécution</u> Affectation du personnel-clé Performance de la direction de l'organe d'exécution Utilisation d'assistants techniques Respect du calendrier et des coûts	2	Les composantes relatives aux politiques n'ont pas été bien gérées. Il n'y a pas de traces indiquant que le Comité inter-ministériel et le Comité technique se sont réunis pour discuter de questions de stratégies dans le cadre de l'ASAO II. Les compte-rendus des discussions qu'ils ont eus n'étaient pas disponibles. L'assistance technique a été utile, mais elle a eu des difficultés internes et extérieures (avec les pratiques de la BAD). Un coordonnateur avait été désigné pour l'assistance technique et le renforcement des capacités. Démarrage tardif en raison des revirements en matière de politiques.
3. <u>Respect des clauses</u>	1	Problèmes au niveau de la soumission des rapports d'activité et d'audit. Problèmes aussi au niveau de la passation des marchés. On ne sait pas comment l'aide budgétaire a été utilisée. Le Trésor n'était pas en mesure de fournir les preuves des entrées/sorties de l'aide budgétaire.
4. <u>Adéquation du suivi & évaluation, et production des rapports</u>	2	Le suivi de l'ASAO II a été à peine effectué. Les fonctions de suivi et d'évaluation ne marchent pas au MOA&RD en raison de situations conflictuelles entre les différents départements. Manque de collaboration entre les départements. Peu de rapports soumis à la Banque. La rotation du personnel-clé est rapide. Il n'y a pas de transparence et les informations transmises sont sélectionnées; par exemple, refus de partager la Politique de développement du secteur des produits laitiers avec la Banque.
Performance globale de l'emprunteur	2	<u>Non satisfaisante</u>

PERFORMANCE DE LA BANQUE

Indicateurs de composantes	Notes (1 à 4)	Observations
À l'identification/Préparation/Évaluation	3	<p>L'ASAO II a été essentiellement inspirée par l'opération de la Banque mondiale du même nom. La seule différence est que la BAD a étendu l'opération au secteur des produits laitiers.</p> <p>L'ASAO II était conforme à la stratégie de développement du gouvernement, et aux stratégies de la BAD en matière d'agriculture et de développement agricole, de réduction de la pauvreté, et des questions de genre, et aussi conforme aux PEPP (1989-1991).</p> <p>Mérite le soutien de la Banque, et est opportun, mais il manque aux opérations des études sectorielles pour justifier les composantes.</p> <p>Les conditions étaient pertinentes mais n'avaient pas été assez approfondies dans le cas du NCPB et du KCC. Il y avait trop de conditions.</p> <p>La combinaison du prêt d'ajustement sectoriel, PAS (perspective à court terme) et du renforcement des capacités (long terme) n'était pas très indiquée. Les deux options auraient dû être séparées et échelonnées, avec la composante assistance technique/renforcement des capacités précédant le PAS.</p>
À la supervision	1	<p>La supervision n'était pas suffisante ; trois seulement (y compris la revue à mi-parcours) sur une période de huit ans. Le nombre de supervisions n'était pas suffisant, compte tenu surtout du fait que la période était tumultueuse. La Banque mondiale s'était retirée (en annulant plus de 50 % du prêt) à cause de la non-conformité aux clauses financières, et de la réticence du gouvernement à mettre en œuvre les politiques relatives au NCPB.</p>
<u>Évaluation générale de la performance de la Banque</u>	2	<u>Non satisfaisante</u>

FACTEURS QUI AFFECTENT LA PERFORMANCE DE L'EXÉCUTION ET LES RÉSULTATS

Facteurs qui affectent positivement (+) ou négativement (-) l'exécution et les réalisations des principaux objectifs

Facteurs	De fonds	Partie ls	Insignifiant s	S.O .	Observations
1. Non soumis au contrôle de l'État					
1.1 Prix du marché mondial	-				Baisse des prix mondiaux pour les principaux produits d'exportation.
1.2 Conditions climatiques	-				Sécheresse
1.2 Performance de la Banque			-		Retard de démarrage par le FAT ; problèmes non encore résolus.
1.3 Performance des entrepreneurs/consultants		-			Le FAT a été mal géré par la Banque ; long retard d'exécution. Problèmes non encore réglés. Cette question a posé problème à la mission, et elle continuera d'affecter les rapports de la Banque et du gouvernement.
2. Soumis au contrôle de l'État					
2.1 Macropolitiques	-				La libéralisation des taux de change et des marchés financiers a commencé, mais l'inflation s'est aggravée suite aux dérapages budgétaires et à l'expansion monétaire.
2.2 Politiques sectorielles			-		Le gouvernement a changé d'avis sur la libéralisation du marché du maïs.
2.3 Engagement du gouvernement			-		Manque d'engagement. La position du gouvernement vis-à-vis de la demande de la population pour la démocratisation, la mise en œuvre régulière des réformes, et le manque d'obligation de rendre des comptes en finances ont été sources de graves problèmes.
2.4 Nomination du personnel clé			-		De nombreux changements au niveau des ministères chargés de l'agriculture (séparation et fusion) ; changement fréquent du personnel des postes-clé. (ex : DPD).
3. Soumis au contrôle de l'organe d'exécution					
3.1 Utilisation d'assistants techniques		+			Les experts dispensaient des avis consultatifs ; la formation locale s'est avérée utile pour l'orientation ; la formation à l'étranger potentiellement utile.
3.2 Suivi et évaluation (y compris la gestion du programme)	-				Seul le FAT a eu un coordonnateur. Il n'y a pas eu de personnel désigné pour faire le suivi de la mise en œuvre des politiques. Aucune trace des réunions des comités. Pas de véritable suivi & évaluation.
4- Facteurs qui affectent l'exécution					
4.1 Changements au niveau de la portée, de l'ampleur et de la conception du projet.			-		Le FAT a été un peu affecté par tous ces changements.
4.2 Calendrier d'exécution irréaliste.	-				Le FAT et les politiques auraient dû être séparés. Il y avait peu de chance que le FAT soit exécuté en deux ans, sans difficultés de démarrage.

4.6 Qualité de gestion, y compris la gestion financière.	-				Les rapports d'audit n'étaient pas soumis régulièrement. Les rapports de supervision n'examinaient pas les questions financières. Le Trésor n'a pas été en mesure de produire les états d'entrées et de sorties de fonds pour le projet.
4.7 Retards au niveau de la sélection du personnel, des consultants, des entrepreneurs, et la réception tardive des fonds de contrepartie.	-				A d'abord opté pour l'assistance technique étrangère. Puis pour l'assistance locale. Beaucoup de retard avant la mise en place des consultants. Les problèmes étaient exacerbés par la réaction tardive de la Banque.
4.8 Procédures d'acquisition et de décaissement inefficaces.		-			On n'a pas les preuves que les pratiques en passation des marchés ont été respectées.

INDICATEURS DE PERFORMANCE

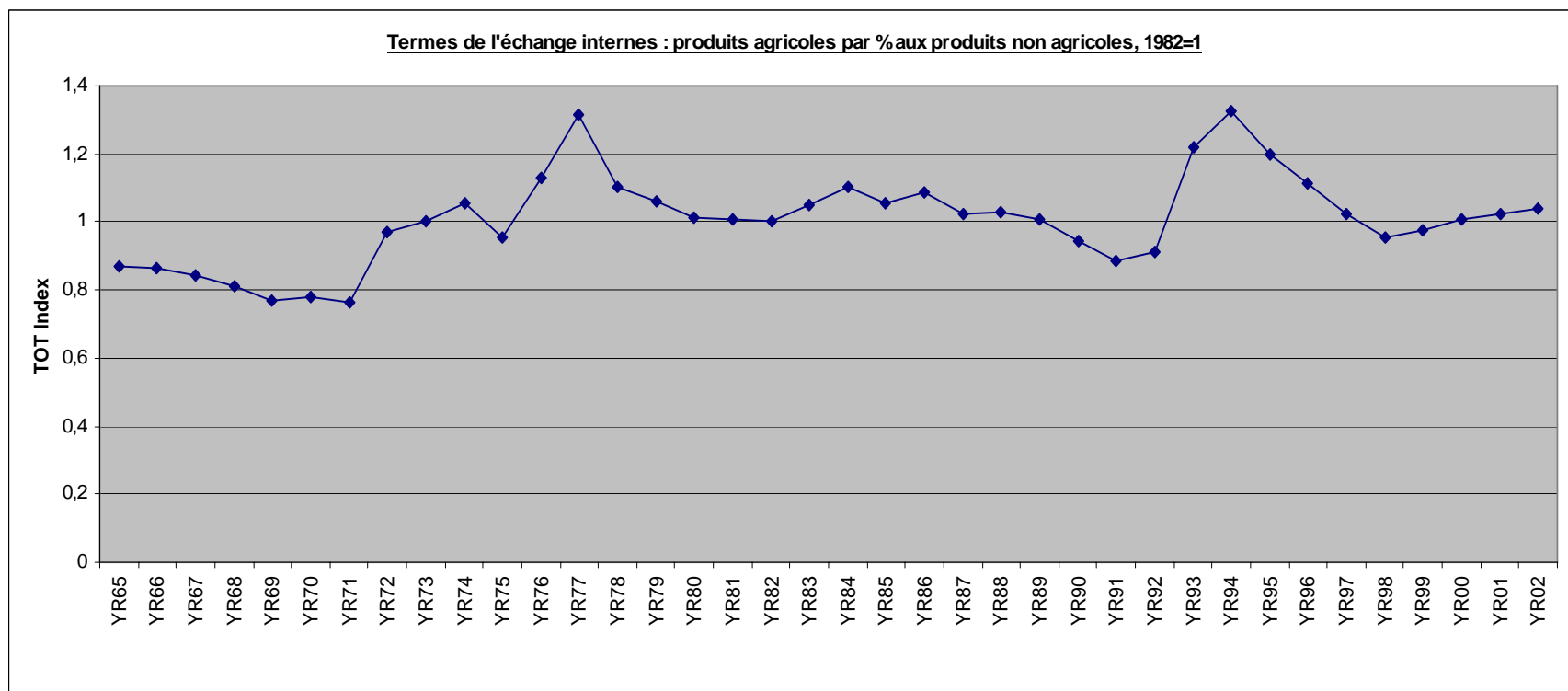
	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
<u>Maïs</u>													
Prix à la production (NCPB) - sac de 90 kg.	188	201	221	250	360	600	862,5	920	600	1127,35	1162,4	1009,1	1200
Prix de vente (NCPB) sac de - 90 kg.	284	320	320	320	415	670	892,5	1280	887,4	1099,55	1318,53	1208,6	1436
Prix à la production (RAP)/1 - sac de 90 kg.	188,10	194,50	247,00	235,50	275,00	427,23	729,36	855,00	720,00	949,50	1235,88	1155,96	
Prix de l'engrais (DAP), sac de - 50 kg.	401,54	449,57	637,37	825,09	1014,90	1301,36	1130,00	1380,10	1199,73	1249,89	1350,24	1100,08	
Marge du vendeur (pourcentage)	51,06	59,20	44,80	28,00	15,28	11,67	3,48	39,13	47,90	-2,47	13,43	19,77	
PIB non-agricole.	1,74	1,92	2,15	2,45	2,85	3,27	3,73	4,20	4,85	5,62	6,10	6,38	19,67
Prix réel à la production (NCPB)	107,98	104,83	102,60	101,84	126,33	183,21	231,52	219,00	123,78	200,77	190,42	158,16	6,66
Prix réel à la production (RAP)	108,03	101,44	114,67	95,94	96,51	130,46	195,78	203,53	148,54	169,10	202,46	181,18	
Kg d'engrais DAP par sac de maïs/2	23,41	22,35	17,34	15,15	17,74	23,05	38,16	33,33	25,01	45,10	43,04	45,86	180,26
Achats par le NCPB, mill. de sacs	5,3	7,1	6,1	2,6	3,5	5,4	5,1	5,9	1,1	0,7	2,6	1,1	
Ventes, mill. de sacs	6,6	6,7	5,5	8,2	8,1	2,8	5,6	1	4,5	2,3	0,2	1,3	
Production, mill. de sacs (MOA&RD)													
(Année civile, 1988/89 = 1989)		29	25	26	27	19,5	34	30	24	24,6	27		2,4
Production, mill. de sacs (étude économique)				25,44	22,05	23,4	18,87	29,99	24	24,6	27,3	25	1,6
<u>En pourcentage des données de production fournies par le MOA&RD</u>													
Pourcentage des achats par rapport à la production (%)		24,5	24,4	10,0	13,0	27,7	15,0	19,7	4,6	2,8	9,6		
Pourcentage des ventes par rapport à la production (%)		23,1	22,0	31,5	30,0	14,4	16,5	3,3	18,8	9,3	0,7		
<u>Produits laitiers</u>													
Indice des prix : élevage et produits d'élevage (approximatif)				197,6	211,6	276,7	321,5	409,6	457,7	393,9	500	497,7	
Indice des prix réels (1982 = 1,00)				0,80	0,74	0,84	0,86	0,98	0,94	0,70	0,82	0,78	

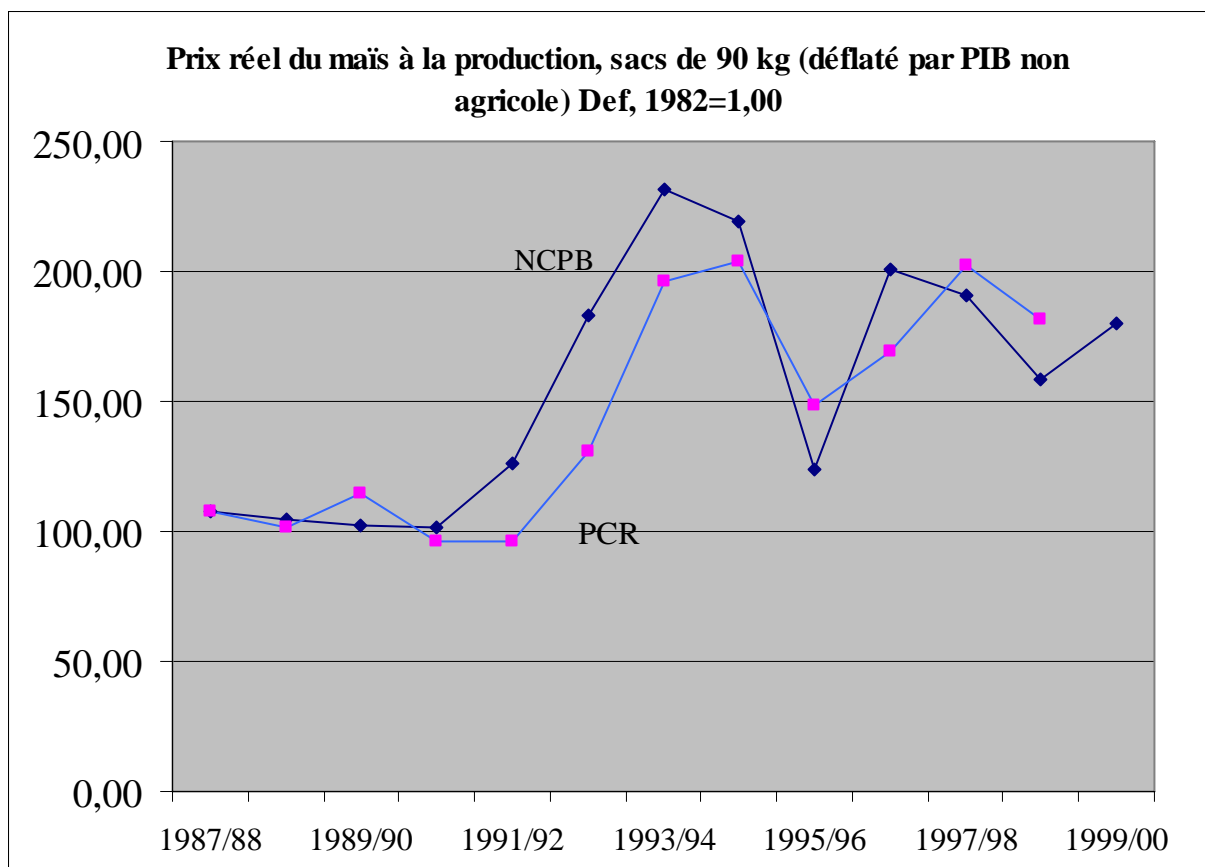
/1 La source indiquait des données relatives à des sacs de 100 kg, convertis en sacs de 90 kg. Fourni par le RAP, tableau 4.10, qui n'a pas indiqué de source.

/2 Aux prix du NCPB.

Source: NCPB, données fournies à la mission (prix, et quantités des achats et des ventes), MOA&RD, données sur la production et prix d'engrais DAP.

Étude économique, telle qu'indiquée dans le RAP au titre de 1990/91 – 1993/94, et par le Bureau central des statistiques, Étude économique - 2000, pour les données ultérieures à 1993/94.



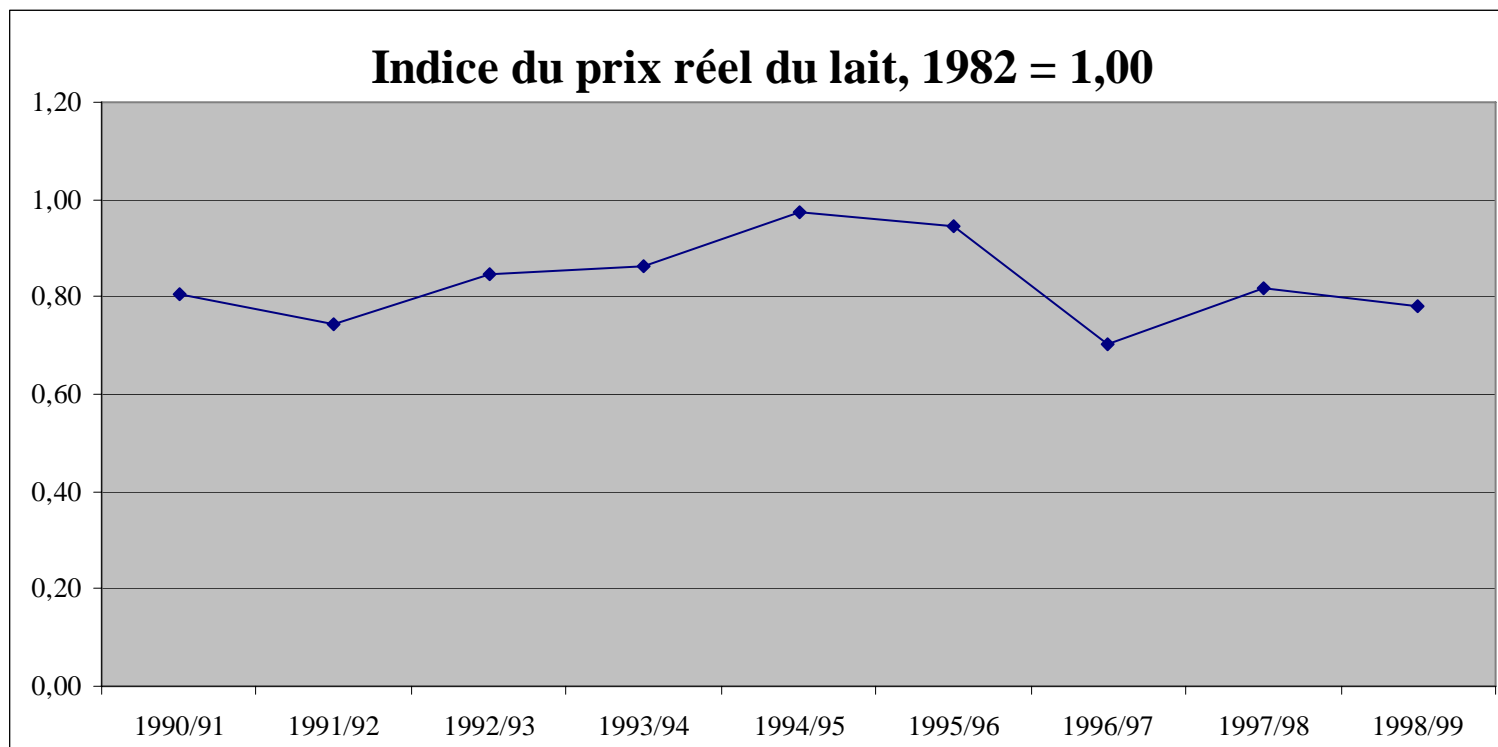


Annexe 11

**APPORT D'ENGRAIS, BAILLEURS DE FONDS VS IMPORTATIONS
COMMERCIALES, 1982 – 2000
(ENGRAIS) EN TONNES MÉTRIQUES**

Année	Importations commerciales	Bailleurs de fonds	Total	% Bailleurs de fonds
1982/83	150500	54671	205171	26,6
1983/84	188160	25148	213308	11,8
1984/85	133324	73100	206424	35,4
1985/86	199552	451589	345141	42,2
1986/87	166849	67000	233849	28,7
1987/88	65403	137362	202765	67,7
1988/89	134077	164640	298717	55,1
1989/90	101119	109769	210888	52,1
1990/91	116550	106912	223462	47,8
1991/92	174965	69100	244065	28,3
1992/93	175673	72143	247816	29,1
1993/94	205713	104000	309713	33,6
1994/95	252772	24000	276772	8,7
1995/96	261168	52756	313924	16,8
1996/97	228044	25978	254022	10,2
1997/98	233414	21630	255044	8,5
1998/99	240786	24186	264972	9,1
1999/2000	337524	21120	358644	5,9

Source: MOALD&M

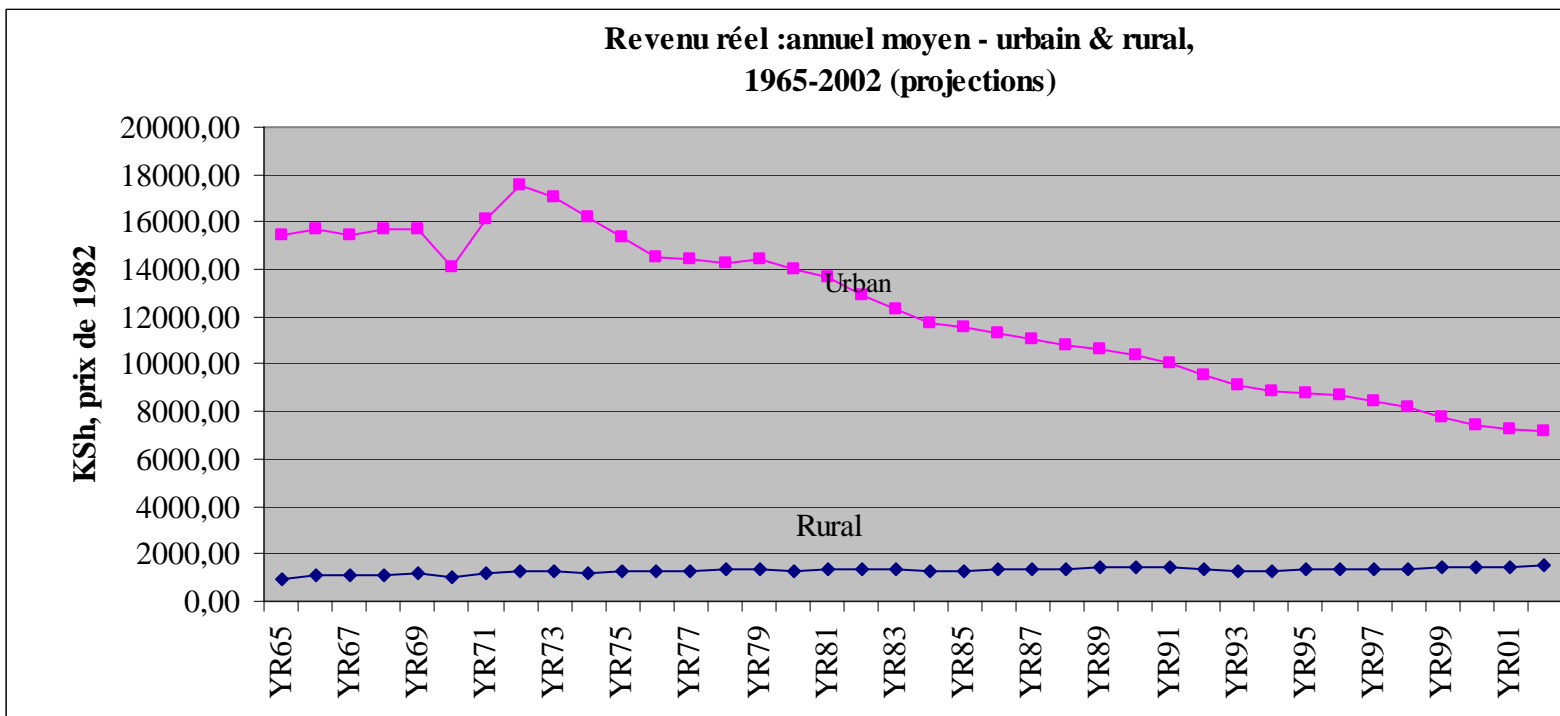


DÉPENSES COURANTES ET DE DÉVELOPPEMENT :

SECTEUR AGRICOLE

	<u>1997/98</u>	<u>1998/99</u>	<u>1999/00</u>	<u>2000/01</u>	<u>2001/02</u>	<u>2002/03</u>
<u>Dépenses courantes –</u>	5278	5014	6043,8	5533,6	6427,7	6764,1
<u>Agriculture</u>						
MOA&RD			5204,5	5533,6	6427,7	6764,1
MOA	3652	3634				
MCD	360	306				
MRD	396	388				
MOL&S	870	686	839,3			
<u>Développement-agriculture</u>		3436	2159,6	1719,9	5562,9	5203,9
MOA&RD			2144,6	1655,9	5562,9	5203,9
MOA		3288				
MCD		50				
MRD		78				
MOL&S		20	15	64		
Total dépenses facultatives (courantes)	108214	105400	111526,7	134642,1		
Dépenses non facultatives (courantes)	114662	88444	117514,9	116264,6		
Total dépenses de dévelop.		14684	13001,1	15305,2		
Total général	222876	208528	242042,7	266211,9		
<u>Total : Agriculture</u>	5278	8450	7349,1	7189,5	11990,6	11968
En % du total	2,37	4,05	3,04	2,70		

Source: République du Kenya, estimations des dépenses courantes et de développement, plusieurs volumes, (1999 à 2000), 1998-99, en mill. de K£, puis en mill. de KSh par la suite.



FORMATION DE COURTE ET DE LONGUE DURÉE

No.	Nom du stagiaire	Durée de la formation	Matière	Nom de l'institution de formation	Stagiaire envoyé par	Situation actuelle du stagiaire	Observations
1.	Mr. O. Kenani	3 mois	Gestion de projet	Harvard Institute	MOA&RD	Chef économiste, Cabinet du Président	Encore en service
2.	Mr. Rastus Onyuna	3 mois	Économie	Economic Institute Colorado	MOA&RD	OP	Encore en service
3.	Mr. Kenagi	3 mois	Allègement de la pauvreté	Bradford University	MOA&RD	Trésor (MOA&RD)	Encore en service
4.	Mr. Gesora	3 mois	Allègement de la pauvreté	Bradford University	MOA&RD	Min. of Lands & Settlement	Encore en service
5.	Mr. Sika Oywa	3 mois	Allègement de la pauvreté	Bradford University	MOCD	OP	Encore en service
6.	Mr. Mbum	3 mois	Allègement de la pauvreté	Bradford University	MOCD	MOA&RD	Encore en service
7.	Mr. S. K. Cheboi	3 mois	Économie	Bradford University	Treasury MPC	Énergie et électricité	Actuellement dans une société parapublique
8.	Ms. L. K. Mukorona	3 mois	Economie	Manchester	Treasury MPC		
9.	Ms. D. W. Keana	3 mois	Évaluation de projets	Bradford University		Treasury	Encore en service
FORMATION DE LONGUE DURÉE							
10.	Mr. B. C. O. Nyakwana	1 an	Économie	Économic Institution & Brander's University	MOA&RD	MOA&RD	Encore en service
11.	Mr. J. Mairgin	1 an	Gestion de l'information	University of New York	MOA&RD	Compressé	Encore en service
12.	Mr. F. W. Babu	1 an	Économie	Brander's University	MOA&RD	MOA&RD	Encore en service
13.	Mr. F. W. Musonah	1 an	Économie	Economic Institute / Denver University	MOA&RD	MOA&RD	Encore en service
14.	Mr. S. I. Muiruri	1 an	Économie	Economic Institute	MOA&RD	MOA&RD	Encore en service
15.	Mr. Komen	8 mois	Évaluation de projet	Bradford University	MOCD	MOA&RD	Encore en service
16.	Mr. Muriilthi		Évaluation de projet	Bradford University	MOCD	MOCD	Encore en service
17.	Mr. Kagumei Mari		Économie	Williams College	Treasury MPC	Treasury MPC	Encore en service

MODULES DE FORMATION LOCALE

No.	Nom du stagiaire	Nbre de modules	Auteur de l'envoi du stagiaire	Situation actuelle	Remarques
1.	Mr. S. I. Muiruri	5	MOA&RD	Économiste	Bonne performance
2.	Mr. J. Kones	4	MOA&RD	Statisticien	Bonne performance
3.	Ms. Agnes Kamoni	6	MOA&RD	Économiste	Bonne performance
4.	Mr. P. Ndungu	3	MOA&RD	Économiste	Bonne performance
5.	Mr. H. Onserio	3	MOA&RD	Assistant Économiste	Retrenched
6.	Mr. E. Sigeri	7	MOA&RD	Économiste	Bonne performance
7.	Mr. Muriilthi	8	MOCD	Économiste	Bonne performance
8.	Ms. Sarah Muni	9	MOCD	Économiste supérieur	Bonne performance
9.	Mr. Njuguna Wanjonike	9	MOCD	Économiste	Bonne performance
10.	Mr. Joseph Gichimu	8	MOCD	Économiste	Bonne performance
11.	Mr. Methews Oluga	4	MPC/Treasury	Économiste	Bonne performance
12.	Mr. Godfred Kanuki	4	MOA&RD	Économiste	Bonne performance
13.	Ms. Francisca	2	MOA&RD	Économiste principal	Bonne performance
14.	Mr. Gesora	3	MOA&RD	Économiste	Bonne performance
15.	Mr. Rastus Onyma	3	MOA&RD	Économiste	Bonne performance