

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



**REPP SOMMAIRE PORTANT SUR QUATRE PROJETS
DU SECTEUR AGRICOLE - NOTE INFORMELLE**

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

29 juin 2006

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. Aperçu général des constats et conclusions	1
II. Synthèses des leçons apprises et des recommandations formulées	4

<u>Annexe</u>	<u>Nbre de pages</u>
1. Données de base sur les prêts et calendrier par pays et programme/projet	1
2. Notations des RAP et REPP	1

REPP PORTANT SUR QUATRE PROJETS DU SECTEUR AGRICOLE

La présentation à CODE des Rapports d'évaluation de la performance de projets (REPP) relatifs aux projets ci-après est prévue pour le 10 juillet 2006:

- **Tanzanie: Projet national de relance des activités de vulgarisation dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage**
- **Tunisie: Projet intégré de développement rural – Phase II**
- **Ghana: Programme de réhabilitation du secteur agricole**
- **Ghana: Projet de relance de la culture cacaoyère**

Le présent REPP sommaire offre un bref aperçu des constats et conclusions majeurs qui ressortent de l'évaluation de ces quatre projets agricoles faite entre 2002 et 2004, tout en mettant en exergue les recommandations majeures et les leçons apprises. Les Tableaux de l'Annexe 1 contiennent des états comparatifs sur les données de base sur les prêts et les calendriers des projets, ainsi que de notes. Pour de plus amples informations sur des REPP donnés, il conviendrait de consulter les rapports *in extenso* pertinents qui comportent des Résumés analytiques.

I. Aperçu général des constats et conclusions majeurs des REPP

REPP

1.1 Les quatre REPP présentés ont été élaborés et soumis pour la première fois au Conseil par OPEV entre novembre 2002 et juillet 2004, soit en moyenne près de 3,5 années après l'achèvement des RAP, ou un peu plus de quatre années après le terme des projets. Tous les quatre projets évalués ont été achevés. À leur terme, les taux de décaissement BAD/FAD se situaient entre 65,5 % (Tunisie) et 90-100 % (Tanzanie et Ghana).

1.2 Les REPP évaluent l'impact global de ces projets ainsi que leurs impacts sur des objectifs spécifiques de développement (tels que le genre, le crédit, et le développement institutionnel). Ils font état de notations indépendantes de la performance, tirent des leçons et formulent des recommandations pour les interventions à venir dans le cadre de projets similaires, que ce soit dans les mêmes pays ou ailleurs.

1.3 Dans les quatre cas, les REPP reposent sur des conclusions tirées par des Missions du Groupe de la Banque constituées par OPEV et qui ont effectué des visites sélectives, mené des consultations avec les gouvernements, les organismes donateurs pertinents, et d'autres partenaires au développement. Ces missions ont tenu des réunions techniques avec les organismes concernés, effectué des visites sur le terrain en vue de se rendre compte des réalisations matérielles, et se sont entretenues avec les bénéficiaires. Elles ont aussi consulté des documents disponibles dans les pays et auprès de la Banque.

1.4 Tous les quatre projets ont été cofinancés avec d'autres donateurs (sans oublier les contreparties gouvernementales), la contribution BAD/FAD s'étant située entre 19 et 49 % du coût global des projets respectifs. Dans trois cas, la performance globale du projet est intervenue comme base de l'évaluation, exception faite du PRSA du Ghana pour lequel outre l'évaluation globale du projet, la performance de la composante financée par la BAD et le FAD (fourniture d'intrants/d'engrais) a fait l'objet d'une analyse séparée.

Résumé et notations d'ensemble

1.5 L'évaluation des quatre projets est intervenue entre 1987 et 1993. Au Ghana et en Tanzanie, leur exécution a eu lieu au cours de périodes de crises macroéconomiques majeures et de restructuration économique et politique. L'environnement macroéconomique en Tunisie était caractérisé par une évolution pragmatique du centre d'intérêt de la politique et de l'action gouvernementales du secteur public vers le secteur privé, et des institutions centralisées vers les institutions décentralisées. La mise en œuvre des projets a pris entre 6 et 9 ans, tous ayant enregistré des retards par rapport à leurs dates prévisionnelles d'achèvement (24 – 60 mois). Dans tous les quatre cas, la performance de la supervision par la BAD a été en deçà des critères établis (1,5 visite par projet et par an), une situation relevée par la plupart des REPP comme étant la cause majeure des difficultés connues en matière de communication avec les gouvernements et les autres partenaires au développement.

1.6 La performance globale des quatre projets a été jugée **satisfaisante**, à l'exception de la composante financée par la BAD dans le cadre du PRSA du Ghana dont la performance a été jugée insatisfaisante. Par contre – hormis de rares exceptions et avec quelques différences notables en ce qui concerne les RAP et les REPP – la quasi-totalité des performances des Emprunteurs et de la Banque a été jugée **insatisfaisante**. Pour ce qui est de la Banque, les raisons de cette contre-performance vont des défauts majeurs de conception, l'insuffisance de supervision, la mauvaise coordination avec les cofinanciers, les difficultés de communication avec les Emprunteurs, à l'absence de formation et de préparation pertinentes en matière d'acquisition et de décaissement. Les Emprunteurs ont essentiellement péché par l'insuffisance des financements de contrepartie et des dotations en personnel qualifié en vue de la mise en œuvre des projets, le non-respect des critères établis en matière d'élaboration de rapports d'audit et sur l'état d'avancement, la quasi-absence de mécanismes de S&E, et par une coordination interinstitutionnelle déficiente entre les organes d'exécution et de supervision. Il conviendrait cependant de noter que ces résultats particuliers mettent en lumière la nécessité impérieuse pour OPEV de procéder à une analyse plus approfondie de ce schéma incohérent comportant d'un côté les résultats satisfaisants des projets et de l'autre la performance insatisfaisante des Emprunteurs et de la Banque.

Quelques points saillants des REPP

1.7 Cette section contient les notations détaillées, les leçons apprises ainsi que les recommandations. Quelques difficultés récurrentes devraient être soulignées, quoique certaines viennent confirmer des leçons bien connues et déjà érigées en conceptions généralement admises au sein de la BAD.

- Il est fait état de défauts de conception sérieux au niveau de trois des quatre projets (Tanzanie, PRSA et Projet de relance de la culture cacaoyère au Ghana). Ces insuffisances sont en partie dues à l'absence ou à l'insuffisance de la participation de la BAD à la préparation de ces projets, à des stratégies et calendriers irréalistes, à des partenaires institutionnels inappropriés, ainsi qu'à l'absence de bénéficiaires pertinents et de participation institutionnelle locale en matière de planification (tout comme à l'imposition par les partenaires de modèles irréalisables tels que celui axé sur la Formation et les visites didactiques prôné dans le cadre du projet tanzanien).
- Le problème lié à l'inefficacité des mécanismes de coordination, dont résulte l'insuffisance du dialogue avec les Emprunteurs et tout autant avec les Cofinanciers, est largement mis en évidence par les quatre REPP. Eu égard aux Emprunteurs, ils relèvent que la communication a été particulièrement défailante au moment de l'exécution des projets et, ce, en partie du fait de la fréquence des missions de supervision qui a été inférieure à la norme requise. Par ailleurs, l'absence de formation pertinente régulière et de renforcement des capacités des chargés d'acquisition et de décaissement des PMR ont eu des répercussions particulièrement fâcheuses, ce qui, au niveau de la quasi-totalité des projets, s'est traduit par des retards considérables dans leur démarrage ainsi que par d'autres difficultés récurrentes. Par rapport au dialogue avec les Cofinanciers, les évaluations ont aussi relevé l'insuffisance d'accords formels de coopération, ainsi que le nombre limité de missions conjointes de supervision et d'autres formes de revues des projets. Toutes ces lacunes ont presque rendu impossible le redressement de conceptions défectueuses ou anachroniques de projets au cours de leur mise en œuvre. Au rang des suggestions formulées par les rapports figurent le besoin impérieux de parvenir à des accords fermes de coopération qui lieraient deux ou davantage de cofinanciers dans le cadre de projets, particulièrement sur le plan de la supervision, de la revue, et d'autres responsabilités spécifiques.
- Dans tous les pays concernés, les projets ont largement subi l'impact de la situation macroéconomique et des programmes de réformes (Tanzanie et Ghana). Quelquefois, cet impact a été positif (projet de réhabilitation de la culture cacaoyère au Ghana) mais, de manière plus générale, il a été négatif (Tanzanie, PRSA du Ghana). Dans les quatre cas, l'environnement a été soumis à des mutations spectaculaires qui auraient nécessité des adaptations et des restructurations majeures des projets au cours de leur exécution, ce qui a été rarement possible et/ou réalisé de manière efficace, sans oublier le facteur aggravant de la nature des projets qui étaient cofinancés ainsi que les modifications unilatéralement adoptées par des cofinanciers ou des gouvernements au cours de la phase d'exécution des projets. En général, les évaluations ont souligné la nécessité de procéder à une mise à jour régulière et constante des concepts et de la formulation des projets dans les situations de mise en œuvre prolongée, de recours à des nouvelles technologies agricoles, et face aux enjeux de la commercialisation, toutes choses qu'une revue à mi-parcours ne suffirait pas à réaliser. La formulation des projets devrait intégrer davantage de flexibilité, dont la participation des paysans à leur exécution.

- Même en ce qui concerne les pays qui bénéficient d'une longue expérience, certains comportements et attitudes sont difficiles à changer et nécessitent une vigilance constante: en Tunisie, le REPP a relevé que la *mentalité d'assistés* ancrée chez certaines franges de la société a largement contribué à l'échec du système de crédit individuel adopté. Ce constat souligne la nécessité d'identifier et de mettre en place un mécanisme durable de financement de petites exploitations et de recouvrement des coûts, cette recommandation s'appliquant même aux pays dotés d'une excellente structure bancaire. Selon les recommandations, travailler à la création d'une sous-section « des femmes » au sein des associations locales de développement représente l'une des mesures d'atténuation éventuelles à prendre dans le cadre de futurs projets.

II. Synthèse des leçons apprises et des recommandations

Ci-après quelques-unes des leçons majeures apprises dans le cadre de l'exécution des quatre projets. La plupart de ces leçons sont de nature générique, mais elles sont pertinentes pour la plupart des interventions du Groupe de la Banque. Certaines sont assez spécifiques à des pays ou à des projets donnés.

Leçons génériques majeures apprises

- Il est nécessaire de procéder à une mise à jour régulière et constante des concepts et de la formulation des projets dans les situations de mise en œuvre prolongée, de recours à des nouvelles technologies agricoles, et face aux enjeux de la commercialisation, toutes choses qu'une revue à mi-parcours ne suffirait pas à réaliser. La formulation des projets devrait intégrer davantage de flexibilité, dont la participation des paysans à leur exécution;
- à moins que les services de vulgarisation ne soient liés à des programmes visant à promouvoir les intrants, les crédits et les marchés, leur efficacité restera limitée;
- le non-respect par les gouvernements de leurs engagements éloigne les chances de réaliser la durabilité financière et institutionnelle;
- il est nécessaire de parvenir à des accords fermes de coopération liant deux ou davantage de cofinanciers dans le cadre d'un projet donné;
- il faudrait renforcer les capacités des organes d'exécution afin de permettre une organisation efficace et une gestion basée sur la transparence et la diffusion rapide des informations;
- il s'impose d'identifier et de mettre en place un mécanisme durable de financement de petites exploitations et de recouvrement des coûts;
- les bénéficiaires et les autorités gouvernementales devront assurer la maintenance des équipements publics;

- il est nécessaire de procéder à une évaluation *a posteriori* plus rigoureuse des projets axée sur les critères de qualité en amont;
- en cette période de libéralisation des marchés, la distribution des intrants en recourant à des canaux contrôlés par le gouvernement témoigne de l'insuffisance des consultations et de la coordination;
- dans le cadre d'un programme de développement cofinancé, la coordination de la conception et de l'exécution des projets, ainsi que le choix harmonieux des instruments constituent des paramètres utiles. Le PRSA aurait pu obtenir de bien meilleurs résultats si ses composantes avaient fait l'objet d'une coordination soigneusement intégrée;
- disposer de capacités institutionnelles pour la mise en œuvre de projets, le S&E et l'analyse des politiques devrait constituer un des critères clés de la sélection des organes d'exécution;
- l'adoption à des étapes précoces des projets d'approches participatives est de nature à renforcer leur qualité en amont ainsi que celle de leur exécution;
- une formation en procédures d'acquisition et de décaissement de la Banque en phase préparatoire ou de démarrage des projets devrait être prévue;
- la mise en adéquation de la libéralisation des marchés et des mesures d'appui à la participation du secteur privé serait de nature à accélérer la réaction de ce secteur.

Leçons spécifiques aux pays/projets

- Il y a lieu de reconnaître le rôle critique que joue l'eau dans le secteur agricole de la Tunisie;
- en vue d'assurer la réalisation satisfaisante des conditions liées aux prêts, le cadre de gouvernance des projets devra être strictement respecté et appliqué. Les carences de Emprunteurs institutionnels ont eu un impact négatif considérable sur les décaissements au niveau du guichet FAD dans le cas du projet du Ghana;
- le transfert de la responsabilité de la gestion des fonds octroyés par le FAD de la *Bank of Ghana* au Ministère de l'alimentation et de l'agriculture du Ghana était incompatible avec les politiques de libéralisation du marché et des prix;
- la communication entre le Gouvernement du Ghana (GdG)¹ et la BAD a été défailante, ce qui a entraîné des réactions tardives aux problèmes qui se sont posés

¹ Lorsqu'il est question de projets ou de pays spécifiques, veuillez noter que: GdG signifie Gouvernement du Ghana, TZ une recommandation formulée dans le REPP de la Tanzanie, TU dans le REPP de la Tunisie, GH-I dans

pendant l'exécution du projet. L'amélioration de la communication ainsi qu'une supervision efficace constituent des facteurs importants;

- des retards considérables portent préjudice à la pertinence et à l'efficacité des prêts à décaissement rapide, comme il en a été le cas avec le projet du Ghana. Le besoin urgent qui se faisait sentir en 1988-89 en matière d'importations a fait place au début des années 90 à une faible demande de la part des paysans. Le retard qu'a connu l'exécution du projet a amenuisé la pertinence du prêt FAD;
- comme dans le cas du projet du Ghana, des liens de complémentarité et de cohérence devraient être établis entre les questions macro- et microéconomiques.

Recommandations clés

Dans les RAP qui ont fait l'objet de la revue, la formulation des recommandations était empreinte de cohérence dans la mesure où un certain nombre d'entre eux ont dressé deux listes séparées de suggestions dont une à l'intention du Groupe de la BAD et l'autre en direction des Emprunteurs. D'autres ne maintenaient pas une telle distinction. Ci-après quelques-unes des recommandations clés tirées des quatre RAP et REPP.

Recommandations générales

- tous les projets à la préparation desquels la BAD n'aura pas pleinement participé devront faire l'objet d'un examen minutieux de sa part;
- la conception des projets devrait intégrer davantage de flexibilité, dont la participation des paysans à leur exécution;
- il y a lieu d'organiser de meilleurs ateliers de lancement des projets, de confectionner des manuels sur leur exécution, et de procéder systématiquement à la formation du personnel en matière d'acquisition et de décaissement des prêts et, ce, dès le démarrage du projet;
- des accords de coopération, qui porteraient particulièrement sur la supervision, la revue et d'autres responsabilités spécifiques, devraient être passés avec les cofinanciers;
- le gouvernement devrait assurer un minimum de stabilité institutionnelle, même dans les situations de réforme de la politique macroéconomique. Lorsque des changements sont inévitables, la conception des projets devrait être immédiatement revue. (TZ)

- tous les projets devraient faire l'objet d'une mission de lancement de la part du Groupe de la Banque;
- procéder à une supervision constante et régulière des projets, organiser des missions conjointes avec d'autres cofinanciers afin d'assurer la coordination et le suivi efficace des projets;
- la BAD devrait faire davantage d'efforts quant à l'amélioration de la qualité des projets, tout en mettant l'accent sur l'identification avisée des projets, la suffisance des délais impartis au personnel de la Banque et des ressources mises à leur disposition, la réévaluation du système de stimulation interne en attachant plus d'importance à la qualité qu'à la quantité, l'amélioration de la gestion du portefeuille, la mise en place d'un mécanisme efficace de S&E, et le renforcement du dialogue avec les Emprunteurs et les donateurs;
- reconnaître l'importance du renforcement des capacités institutionnelles dans la mise en œuvre efficace des projets;
- attacher de l'importance à un dialogue de politique régulier entre l'Emprunteur et le Prêteur;
- veiller scrupuleusement au respect des conventions signées entre les ministères techniques et le Ministère du développement économique afin de garantir la maintenance des infrastructures publiques. (TU)

Recommandations propres à un pays/projet

- Le gouvernement tanzanien devrait éviter l'exécution simultanée de plusieurs projets de vulgarisation agricole dont le financement est assorti de versement de fonds de contrepartie;
- il est nécessaire de renforcer la coordination et la collaboration entre les ministères tout comme entre les institutions du GdG grâce à une supervision plus efficace du Ministère des finances; (GH-II)
- il faudrait procéder à une revue du mécanisme de prestation des services en matière de vulgarisation afin de promouvoir la décentralisation, le pluralisme des agents vulgarisateurs, les partenariats et le recouvrement des coûts; (GH-II)
- adapter le système des crédits octroyés aux petits exploitants, et adopter des mesures plus contraignantes de recouvrement des prêts auprès des Bénéficiaires; (TU)
- il faudrait déployer davantage d'efforts en vue d'une plus forte participation du GdG à la conception des programmes et projets, de mettre en place des mécanismes

efficaces de suivi-évaluation, de tirer des leçons, d'améliorer la performance, et d'assurer efficacement la coordination des donateurs. (GH-I)

Conclusion

Tel qu'il a été signalé plus haut, la performance des quatre projets a été jugée satisfaisante en dépit de la performance insatisfaisante des Emprunteurs et du Groupe de la Banque. En ce qui concerne ce dernier, les raisons de cette contre-performance vont des défauts majeurs de conception, l'insuffisance de supervision, la mauvaise coordination avec les cofinanciers, les difficultés de communication avec les Emprunteurs, à l'absence de formation et de préparation pertinentes en matière d'acquisitions et de décaissement. Les Emprunteurs ont essentiellement péché par l'insuffisance des financements de contrepartie et des dotations en personnel qualifié en vue de la mise en œuvre des projets, le non-respect des critères établis en matière d'élaboration de rapports d'audit et sur l'état d'avancement, la quasi-absence de mécanismes de S&E, une coordination interinstitutionnelle déficiente des organes d'exécution et de supervision. Pourvu qu'elles fassent l'objet d'un suivi et d'une mise en œuvre efficace, les leçons tirées ainsi que les recommandations faites permettront, dans des situations similaires, de remédier à la plupart de ces insuffisances et contribueront au renforcement de l'efficacité des futures interventions du Groupe de la Banque.

Tableau 1: Données de base sur les prêts et calendrier par pays et programme/projet

	(Unité)	Tanzanie: Projet de relance des activités de vulgarisation dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage	Tunisie: Développement rural intégré	Ghana: Projet de réhabilitation du secteur agricole (PRSA)	Ghana: Projet de relance de la culture cacaoyère (PRC)
<u><i>Données de base sur les prêts</i></u>		(Éval.prélim. :)	(Réévaluation :)	(Éval.prélim. :)	(Plan de financement définitif :)
Total BAD/FAD	UC	6,52 (FAD)	63,50 (ADB)	18,61 (FAD)	19,22 (BAD) 6,62 (FAD)
Cofinanciers	UC	13,03 (IDA)	35,70 (AFESD ²) 8,71 (IDB ³) 9,00 (AFD ⁴)	13,90 (BM) 6,95(KFW) 1,23 (PNUD)	31,26 (IDA) 7,81 (BADEA ⁵) 9,30 (ODA ⁶) 17,35 (Cocoa Board)
Gouvernement	UC	2,23	86,22	1,05	8,44
<u><i>Coût global du projet</i></u>	UC	21,78	203,12	41,74	100,00
Contribution BAD/FAD au coût global du projet	Percentage	29,94	31,26	44,59	19,22
Taux de décaissement du prêt BAD/FAD au terme du projet	Percentage	92,64	65,5	100,0	90,7
Calendrier du projet					
Évaluation préliminaire		Avril 1988	Oct. 1993	Mars 1987	Mars 1988
Durée du projet ⁷		1990 – 1999	1995 – 2001	1987 –1993	1991 – 1999
Retard par rapport à la date d'achèvement		36 mois	24 mois	40 mois	60 mois
Date d'achèvement du RAP		07/02	09/01	03/95	12/98
REPP (date de finalisation en vue de la présentation à CODE)		07/04	01/03	11/02	11/02
Missions de supervision	Nombre	6	7	4	5

² Fonds arabe pour le développement économique et social

³ Banque islamique de développement

⁴ Agence française de développement

⁵ Banque arabe pour le développement économique en Afrique

⁶ Association de développement outre-mer (actuellement dénommée Dfid)

⁷ Date d'entrée en vigueur (ou Date du premier décaissement) – Date d'achèvement du projet (ou Date du dernier décaissement).

Tableau 2: Notations des RAP et des REPP

	<u>Tanzanie:</u> Projet de relance des activités de vulgarisation dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage		<u>Tunisie:</u> Développement rural intégré		<u>Ghana: Relance</u> du secteur agricole (PRSA)		<u>Ghana:</u> Projet de relance de la culture cacaoyère (PRC)	
	RAP	REPP	RAP	REPP	RAP	REPP	RAP	REPP
Pertinence et qualité en amont	S	S	TS	S	...*	S	...*	S
Réalisation des objectifs et des extrants (Efficacité)	S	S	TS	S	...*	S	...*	S
Efficienc	...*	I	...*	S	...*	S	...*	S
Impact sur le développement institutionnel	S	S	I	S	...*	S	...*	S
Durabilité	...*	I	S	S	...*	S	...*	S
<i>Performance globale</i>	S	S	S	S	...*	S ⁸	S	S
Performance de l'Emprunteur	I	I	...*	S	...*	I	I	I
Performance du Groupe de la Banque	I	I	I	S	...*	I	S	I

TS - Très satisfaisant
S - Satisfaisant
I - Insatisfaisant
M - Médiocre
...* - Non donné

⁸ Cette notation globale, tout comme celles ayant trait à la pertinence, à l'efficacité, à l'efficience, au développement institutionnel et à la durabilité, se rapporte au PRSA. La composante financée par le FAD a été jugée insatisfaisante, ce qui transparaît dans les performances respectives de l'Emprunteur et de la Banque.