

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



**DIRECTIVES SUR LA PREPARATION DES RAPPORTS
D'AUDIT DES PERFORMANCE DE PROJETS, 1988**

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

9 février 1988

PREPARATION DE L'EXPOSE
DES PROBLEMES

1. Lorsqu'il est soumis à OPEV un RAP relatif à un projet, le chargé d'évaluation affecté à ce projet examine le document. Il doit préparer un dossier dont le but est de déterminer, en fonction des domaines que couvre le RAP, du caractère complet de celui-ci et de son analyse, le type d'évaluation rétrospective qu'on a à entreprendre.

2. En cherchant à atteindre cet objectif, le chargé d'évaluation a pour tâche de recueillir toutes les informations et données disponibles concernant le projet avant d'entreprendre un examen approfondi de son exécution, de sa situation sur le plan opérationnel et des questions précises qui requièrent une investigation supplémentaire. Les documents de base ci-après doivent être consultés.

- Demande de prêt
- Etudes de faisabilité / Rapports de préparation
- Rapports d'évaluation
- Accords de prêt
- Procès verbal des négociations
- Rapports de supervision
- Rapports trimestriels/annuels de situation
- Données sur les décaissements
- Dossiers de la correspondance officielle sur le projet
- Interviews avec le personnel de la Banque, les représentants des emprunteurs
- Inspection du projet

Etant donné que OPEV entretient de bons rapports de travail avec les Départements des projets, des programmes par pays et des décaissements, des contacts personnels et des discussions avec les fonctionnaires compétents de ces départements seraient également utiles pour la préparation du présent exposé des problèmes. Le chargé d'évaluation établira une fiche de données complètes du projet, conformément aux directives et au format de OPEV, à

partir de toutes les informations reçues, des données recueillies et des discussions organisées. Il élaborera en outre un questionnaire approprié, ou des demandes d'informations supplémentaires (de préférence par télex) qu'il adressera d'avance à l'organe d'exécution. Cette procédure vise un double objectif ; (a) les renseignements manquants ou supplémentaires indispensables seront disponibles à l'arrivée de la mission et l'organe d'exécution aura l'occasion de réunir d'avance les données nécessaires et (b) on peut gagner beaucoup de temps qui sera consacré à des tâches plus productives durant le séjour de la mission d'études

1. LE DOSSIER DOIT COUVRIR LES ASPECTS SUIVANTS :

EXAMEN DE :

- a) génèse, objectifs et description des composantes du projet;
- b) projets en cours et projets achevés ayant antérieurement fait l'objet d'une évaluation rétrospective dans le secteur;
- c) toutes les questions importantes soulevées durant le traitement (on fait référence au dossier d'évaluation ex-anté, au comité technique, etc) les négociations de prêt (opérationnelles, financières et institutionnelles);
- d) principaux problèmes rencontrés durant l'exécution du projet et sa performance;
- e) principales conclusions du RAP 'et analyse de sa justesse (en termes de portée et de qualité, y compris la réévaluation financière et économique);

2. RÉCOMMANDATIONS

- a) Questions dont le traitement spécifique est proposé dans le RAPP (Rapport d'Audit des Performances de projet) (par référence au RAP);
- b) Format de RAPP proposé - Audit approfondi ou abrégé;

- c) Justification d'une mission, le cas échéant;
- d) Justification d'engager un consultant, s'il en faut un;
- e) Calendrier indicatif donnant les dates prévues de :
 - i) envoi du questionnaire ou télex à l'organe d'exécution
 - ii) dossier
 - iii) arrivée du consultant
 - iv) mission d'étude
 - v) rapport de mission
 - vi) groupe de travail interne
 - vii) groupe de travail interdépartemental
 - viii) remise pour traduction et observations du pays
 - ix) présentation au Président pour approbation et autorisation de distribution en vue du Conseil

3. SPECIMEN

Il est annexé au présent document un spécimen d'Exposé des Problèmes relatifs à la préparation du RAPP à titre de directive et de référence. Les dossiers varieront d'un projet à un autre et d'un secteur à l'autre selon notamment les questions qu'il faudra aborder et la nature du projet ou du secteur en question.

SPECIMEN DE L'EXPOSE DES PROBLEMES
RELATIFS AU RAPP
PROJET D'EDUCATION DU SUD-EST

1 GENESE, OBJECTIFS ET DESCRIPTION DU PROJET

1 1 Le projet d'éducation du sud-est est né du second projet IDA qui était fondé sur un programme intégré d'écoles communautaires de l'UNESCO et du PNUD en 1972. L'objectif de ce projet visait en gros à remédier, sur le plan éducationnel au développement inégal des trois régions du pays. Le projet avait pour objectif principal l'amélioration de la qualité de l'enseignement et l'extension aux zones rurales des possibilités d'éducation. En février 1977 fut approuvé un prêt du FSN d'un montant de 3,6 millions d'ucb pour le financement partiel du projet d'un coût total estimatif de 4,5 millions d'UCB. Les composantes du projet comportaient (i) la construction et la rénovation de 15 écoles ; (ii) l'acquisition de mobilier et de matériel didactique d'enseignement agricole, ménager et industriel, (iii) l'assistance technique pour l'emploi de 3 spécialistes et des bourses de formation à l'étranger de 6 nationaux dans des domaines connexes. Le projet fut achevé en septembre 1981, soit un retard de près de 5 ans par rapport aux prévisions mais sans dépassement de coût. La mission de RAP a visité le (pays) le et le RAP a été diffusé au Conseil le

1.2. L'unité d'exécution du projet (UEP) du Ministère de l'Education nationale fut désignée comme organe d'exécution du projet.

2. PROJETS PARTICULIERS (ANTERIEUREMENT POST-EVALUES) ET PROJETS SUBSEQUENTS DANS LE SECTEUR

Le projet fut le premier à être financé dans le secteur d'éducation du pays. Des projets semblables financés par la Banque et ayant fait

l'objet d'évaluation rétrospective par OPEV dans certains pays ont révélé que ce secteur est difficile. L'achèvement de l'infrastructure physique peut parfois ne pas s'accompagner nécessairement d'une amélioration de la qualité de l'enseignement, par suite des difficultés de mise en oeuvre d'autres aspects du projet tels que l'assistance technique, la formation et le renforcement de la gestion. En l'absence d'un contrôle interne et d'une supervision régulière appropriés, un projet d'éducation peut aboutir à un projet tourné vers la construction de bâtiments. L'entretien et les dépenses renouvelables constituent un autre problème soit du fait que le projet est incapable de générer des ressources pour subvenir à ses besoins après achèvement, soit à cause des difficultés économiques du pays.

3. PROBLEMES SOULEVES DURANT LE TRAITEMENT DU PROJET/LA NEGOCIATION/LA REUNION DU CONSEIL

Aucun

4. PRINCIPALES SITUATIONS NOUVELLES APPARUES DURANT LA MISE EN OEUVRE DU PROJET PERFORMANCE DE CELUI-CI

a) Il n'y a pas eu de modification majeure dans les objectifs ou la portée du projet. Mais d'importants retards se sont produits dans l'exécution du projet, sans entraîner fort heureusement, aucun dépassement, en raison surtout de l'expérience de l'UEP (Unité d'exécution du projet) et des dépenses réduites effectuées au titre de l'assistance technique et des bâtiments. Le projet fut achevé en septembre 1981, mais à l'époque de la mission du RAP, le matériel destiné aux écoles en projet n'a pas été entièrement livré et la mise en oeuvre de la formation ainsi que les composantes des bourses étaient en cours.

b) Lors de la mise en oeuvre, la fourniture des prestations de consultants, pour entreprendre les études techniques et préparer le dossier d'appel d'offres fut approuvée par la Banque sans exiger la concurrence. Ces prestations furent plutôt assurées par le Ministère

de l'Education. Celles de l'entrepreneur de constructeur chargé des travaux de génie civil ont été acquises par voie d'appel d'offres local. L'étude du mobilier des écoles en projet a été entreprise par le Ministère de l'Education et sa fourniture s'est faite par l'intermédiaire de sociétés locales choisies par voie d'appel d'offres. Le matériel requis en ce qui concerne ces écoles n'ont pas pu s'obtenir par achat direct auprès de l'UNICEF comme prévu. Son acquisition s'est faite par appel d'offres international. Tout le matériel n'a pas été acquis comme prévu initialement. La livraison d'une partie avait été programmée pour juin 1985.

- c) La composante relative à l'assistance technique ne s'est pas exécutée comme initialement prévue, près de 37 pour cent des fonds affectés à cette composante ont été utilisées pour assurer la formation à nouveau et sur le tas d'un nombre indéterminé de bénéficiaires. La composante se rapportant aux bourses a été tardivement introduite alors que le projet était en cours d'exécution ; elle n'avait pas été entièrement exécutée en mars 1985. Comme prévu, on a eu recours aux services d'un architecte pour la conception et la supervision des travaux de génie civil mais pour une plus longue période qu'anticipée initialement lors de l'évaluation. Toutes les 15 écoles en projet étaient déjà en activité avant l'octroi du prêt connexe du FSN.

5

PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAP ET QUESTIONS PENDANTES

Le RAP a tiré les conclusions suivantes :

- i) Malgré les retards, il n'ya pas eu de dépassement et l'infrastructure physique & été exécutée comme prévue.; les bâtiments ont été construits et sont en cours d'utilisation, donnant lieu à un accroissement de la capacité d'accueil des élèves.
- ii) Les effectifs sont passés de 5250 en 1975 à 7370 après l'exécution du projet soit une augmentation de 50 pour cent de la capacité d'accueil.

- iii) L'exécution physique du projet s'est faite dans de bonnes conditions ; mais la gestion, c'est-à dire les pratiques comptables et la vérification des dépenses du projet nécessitait davantage d'amélioration.
- iv) La non-prévoyance d'un budget renouvelable a été un grave problème qui a eu des conséquences négatives sur l'entretien du projet et la possibilité pour lui de subvenir à ses besoins en particulier et pour le système éducationnel en général.
- v) Les composantes relatives à l'assistance technique, aux bourses/formation n'ont fait l'objet d'aucune observation, étant donné qu'elles n'étaient pas achevées lors de la mission du RAP.
- vi) Le RAP a également soulevé une question relative au décaissement excédentaire de la part de la Banque par le truchement de son système de fonds d'avances remboursables. Il a recommandé que la Banque réclame les sommes décaissées en trop.

Tout en prenant en considération les principales conclusions du RAP, le personnel OPEV estime qu'il existe d'autres questions qui mériteraient une investigation plus poussée et une évaluation plus grande, permettant de comprendre davantage le résultat de la mise en oeuvre et de l'exploitation du projet, de manière à améliorer les opérations futures de la Banque.

6.

ASPECTS ET QUESTIONS SPECIFIQUES A ABORDER PAR LE RAPP

Il semblerait d'après les conclusions du RAP que dans l'ensemble, le projet d'éducation du Sud-Est (pays) a été exécuté de manière satisfaisante et que les objectifs qu'il visait ont été généralement atteints. Il reste cependant beaucoup à apprendre encore d'après les résultats de mise en oeuvre et d'exploitation du projet. Parmi les principales questions qu'il faudrait étudier davantage durant l'évaluation rétrospective de ce projet, il convient de citer les points suivants :

- i) L'infrastructure physique afférente au projet fut achevée telle que prévue mais avec un certain retard et une modification du programme initial de construction. Il est indispensable de procéder à une évaluation du programme de construction tel qu'il a été exécuté et de son rapport avec l'objectif initial du projet.

- ii) L'acquisition du matériel ne s'est pas déroulée conformément au calendrier arrêté. En fait, les approvisionnements ne se sont pas achevés en mars 1985. D'après le rapport, les quantités fournies ont dépassé celles de la liste initiale des biens et services présentée à la BAD ; une partie a été modifiée. Le RAP a également relevé que la majeure partie du matériel acquis n'a pas été utilisée au moment de la mission et que certaines étaient déjà dans un très mauvais état de réparation. On s'est rendu compte que quelques uns de ceux en cours d'exploitation n'étaient pas employés de toute évidence pour des activités liées à l'école. Il conviendrait d'examiner plus en détail la performance de cette composante.

- iii) Le mobilier fourni aux écoles en projet a été localement produit en quantités variables ; ce qui n'a pas semblé convenir aux exigences scolaires. (Questions à approfondir par l'équipe d'évaluation rétrospective).

- iv) Le plan gouvernemental a été modifié, par suite de la signature du prêt et de l'approbation de la Banque, en confiant directement au Ministère de l'Education une part substantielle des études techniques et de la supervision des travaux plutôt qu'aux architectes des consultants commerciaux privés. On ne connaît pas grand'chose sur les raisons et les conséquences de telles modifications. Il conviendrait d'évaluer de manière plus approfondie la performance des consultants impliqués en particulier dans cette composante et d'une façon générale dans d'autres travaux connexes de génie civil.

v) Durant la mise en oeuvre, la composante relative à l'assistance technique a été modifiée et les fonds qui lui étaient destinés ont été consacrés à d'autres usages. Par ailleurs on n'a guère pu établir le nombre exact des bénéficiaires des fonds de cette composante. La composante pour les bourses a également subi des variations par rapport au plan initial, en termes du nombre de bénéficiaires et de la durée des programmes de formation. La performance de cette composante devrait aussi faire l'objet d'une analyse plus poussée.

vi) Conformément aux plans initiaux, on a loué les services d'un architecte pour l'Unité d'exécution du projet (UEP) du Ministère de l'Education. On s'est rendu compte que ses services et son travail impliquaient bien plus de pratique que prévue à l'évaluation et naturellement avec des incidences financières plus importantes. La structure et les réalisations de l'UEP devront être examinées plus en détail.

7. CONCLUSIONS

Les questions relevées à la section 6 ci-dessus seront prioritaires en ce qui concerne l'évaluation rétrospective du projet d'éducation du Sud-Est. Les autres analyses nécessaires seront décidées selon les conclusions de la mission d'évaluation rétrospective pendant qu'elle sera sur le terrain. On mettra l'accent sur les difficultés et les réalisations du projet durant l'exécution et au stade de son exploitation. L'analyse de la performance du projet et celle des diverses parties impliquées dans son exécution constitueront la base permettant de repérer les enseignements à tirer de l'expérience de la Banque à propos de ce projet, de manière à faire des propositions pour l'avenir.

8. METHODE D'APPROCHE DU RAPP ET CALENDRIER D'EXECUTION DU RAPP

A. Méthode d'approche

Compte tenu du nombre de questions en cause, il est proposé d'utiliser pour le RERPP le format général établi par OPEV.

Il sera nécessaire d'organiser une mission d'évaluation rétrospective en vue de l'élaboration du RERPP pour examiner les questions connexes discutées à la section 5.

B. Besoins de consultant et justification

La mission aura besoin des prestations d'un consultant (architecte) ayant une grande expérience en matière d'évaluation rétrospective des projets d'éducation. Il apportera son assistance au chef de la mission pendant une période de 26 jours/hommes consultant. Le recrutement du consultant se justifie du fait que les principales composantes du projet comportent la construction et des innovations en matière de bâtiments scolaires.

C. Calendrier indicatif d'exécution du RAPP

Date

- i) Dossiers
- ii) Envoi de questionnaire ou télex
à l'organe d'exécution (le cas échéant)
- iii) Arrivée du consultant
- iv) Mission d'étude
- v) Rapport de mission
- vi) Groupe de travail interne (GTI)
- vii) Groupe de travail inter-départemental
- viii) Présentation pour traduction et
observations du pays
- ix) Rapport définitif pour présentation
Président en vue de son approbation
et de la diffusion au Conseil.