

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



COTE D'IVOIRE

**PROGRAMME DE MISE EN VALEUR DES TERRES
ARABLES – PHASE I**

Rapport d'évaluation de la performance de projet (REPP)

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

9 janvier 1996

Table des matières

	<u>Pages</u>
Préface	iv
Données de base sur le prêt/projet	v
Résumé de l'évaluation	x
<u>Rapport d'audit de performance du projet</u>	
1. Introduction	1
2. Identification, conception, préparation et évaluation	1
3. Exécution	4
4. Résultats	8
5. Performance des parties	13
6. Durabilité et développement	15
7. Conclusions, enseignements et recommandations	16
<u>Références</u>	21
<u>Annexes</u>	
1. Coûts prévus et effectifs du projet	
2. Commentaires reçus du Gouvernement du Botswana	

Le présent rapport d'audit de performance de projet se fonde sur les conclusions d'une mission d'évaluation rétrospective du Groupe de la Banque, effectuée en mai/juin 1995 et comprenant I.B.C John, Directeur du Bureau de l'Evaluation des opérations et H.D. Akroyd, Chargé d'évaluation principal. Pour toute question concernant le présent document, prière s'adresser à I.B.C. John, poste 4089.

ABREVIATIONS

BAD	:	Banque africaine de développement
BCB	:	Botswana Cooperative Bank (Banque coopérative du Botswana)
BCU	:	Botswana Cooperative Union (Union coopérative du Botswana)
FAD	:	Fonds africain de développement
FAO	:	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	:	Fonds international de développement agricole
NDB	:	National Development Bank (Banque nationale de développement)
OPEV	:	Département de l'Évaluation des opérations
PEPP	:	Perspectives économiques et programmation par pays
RAP	:	Rapport d'achèvement de projet
RAPP	:	Rapport d'audit de performance de projet
UC	:	Unité de compte (BAD)
UCF	:	Unité de compte (FAD)

EQUIVALENCES MONETAIRES

(Taux moyens de change)

<u>Année</u>	<u>UCF</u>		<u>UC</u>		<u>Indice</u>	
1981	1 UCF	=	Pula 0,88699	1 UC =	Pula 0,96302	100
1982		=	1,02769	=	1,11578	
1983		=	1,07347	=	1,16553	
1984		=	1,17746	=	1,27838	
1985		=	1,63783	=	1,77822	
1986		=	2,05508	=	2,23123	
1987		=	2,01223	=	2,18473	
1988		=	2,18198	=	2,36900	
1989		=	2,39831	=	2,60391	
1990		=	2,30929	=	2,50566	
1991		=	2,48014	=	2,69272	
1992		=	2,77390	=	3,00352	
1993	Jan-mars	=	2,83951	=	3,08290	320

POIDS ET MESURES

1 kilogramme (kg)	=	2,204 livres
1.000 kg	=	1 tonne
1 kilomètre (km)	=	0,62 mile
1 mètre (m)	=	1,09 yard
1 mètre carré (m ²)	=	10,76 pieds carrés
1 acre	=	0,405 hectare (ha)
1 ha	=	2,47 acres

EXERCICE DE L'ETAT

1er avril - 31 mars

Préface

1. Le présent Rapport d'audit de performance de projet (RAPP) examine la Phase I du Programme de mise en valeur des terres arables du Gouvernement de la République du Botswana, au profit duquel ont été approuvés en octobre 1981 un prêt BAD équivalent à 7,20 millions d'UC et un prêt FAD de 6,17 millions d'UC (6,70 millions d'UCF). D'autres concours ont été fournis par le gouvernement (5,02 millions d'UC) et le FIDA (7,18 millions d'UC), ce qui a porté le coût total du projet à l'équivalent de 25,55 millions d'UC.
2. Les buts envisagés pour le secteur agricole consistaient à améliorer l'autosuffisance alimentaire du Botswana, relever les niveaux de revenus ruraux et réaliser une répartition plus équitable du revenu national. Le projet avait pour objectif d'augmenter la production, de sorgho, maïs, légumes et tournesol, par le travail de 11.000 paysans. Parmi les réalisations devaient figurer le crédit d'investissement à moyen terme pour l'acquisition de moyens de production, la fourniture d'intrants saisonniers, de crédit saisonnier et de services de gestion, de vulgarisation, de distribution et de commercialisation, ainsi que la mise en place d'une cellule de suivi et d'évaluation. Les activités devaient porter sur l'acquisition de biens et services et la construction de bâtiments.
3. L'emprunteur était le gouvernement et l'organe d'exécution le Ministère de l'Agriculture. La période d'exécution était prévue sur 5 ans, de juillet 1992 à juin 1987.
4. Le projet considéré a été approuvé en 1981. Du fait de la sécheresse, le gouvernement a adopté, en 1983, le Programme de secours contre ce fléau et, en 1986, le Programme accéléré de culture pluviale sur terres arables. Ces deux programmes étaient parallèles au projet considéré, utilisaient les mêmes services du Ministère de l'Agriculture et se disputaient ses services. La portée et les groupes cibles des trois opérations ont été sensiblement élargis (le nombre de paysans bénéficiaires passant de 11.000 à 37.000). Les deux derniers programmes du gouvernement ont été annulés en fin de compte et, en 1990, le projet considéré a été reformulé. Toutefois, il est à présent impossible d'attribuer spécifiquement les coûts et les avantages de l'investissement à l'une ou l'autre des trois opérations.
5. Le RAPP se fonde sur les données figurant dans le rapport d'évaluation, le RAP du Groupe de la BAD établi par le Département de l'Agriculture et du Développement rural (SUD) et les rapports établis par le FIDA et le Ministère de l'Agriculture (voir les références). Le présent RAPP, préparé par le Bureau d'Evaluation des opérations du Groupe de la BAD (OPEV), vient compléter les renseignements rassemblés à ce jour et analyse plus en détail les différents aspects du projet et formule les conclusions de la mission d'évaluation rétrospective, effectuée au Botswana en mai/juin 1995. Le RAPP présente à l'examen du gouvernement et du Groupe de la BAD les conclusions relatives à la performance, aux résultats réalisés et à la durabilité et au développement potentiels du projet, ainsi que les enseignements tirés et les recommandations.
6. Des copies du présent rapport ont été distribuées aux départements des opérations du Groupe de la BAD, à l'emprunteur et à l'organe d'exécution. Le texte final tient compte des observations reçues. Ce rapport et ses conclusions ont été jugés acceptables par le Gouvernement du Botswana (voir Annexe 2).

DONNEES DE BASE SUR LE PRET/PROJET

1.	Pays	:	République du Botswana
2.	Projet	:	Phase I du Programme ALDEP
3.	Nos. des prêts		
	FAD	:	CS/BSW/AGR/81/5
	BAD	:	CS/BSW/AGR/81/006
4.	Emprunteur	:	Gouvernement
5.	Organe d'exécution	:	Ministère de l'Agriculture
6.	Période d'exécution prévue	:	Juillet 1982 à juin 1987 (5 ans)

A. DONNEES CONCERNANT LES PRETS

<u>Prêt FAD</u>	<u>Prévisions</u>	<u>Données effectives</u>
Equivalent en millions d'UCF	6,70	-
Equivalent en millions d'UC	6,17	5,15
Montant annulé	-	1,02
Durée (années)	50	50
Différé d'amortissement (années)	10	10
Commission de service (% annuel)	0,75	0,75

Prêt BAD

Equivalent en millions d'UC	7,20	3,38
Montant annulé	-	3,82
Durée (années)	16	16
Différé d'amortissement (années)	5	5
Intérêt (% annuel)	7,00	7,00
Commission statutaire (% annuel)	1,00	1,00
Commission d'engagement (% annuel)	0,75	0,75

	<u>Prévisions</u>	<u>Données effectives</u>
Négociations des prêts	Août 1981	Septembre 1981
Approbation des prêts		
FAD	Août 1981	30 octobre 1981
BAD	Août 1981	27 octobre 1981
Signature des prêts	Janvier 1982	5 mars 1982
Entrée en vigueur	Décembre 1982	3 juin 1983

B. **DONNEES CONCERNANT LE PROJET**

1. Coût

a) **Lors des négociations des prêts :**

	<u>Millions d'UC</u>	<u>Millions de pula (C)</u>
Gouvernement	5,02	4,83
FAD	6,17	5,94
BAD	7,20	6,93
FIDA	7,16	6,90
Totaux	<u>25,55</u>	<u>24,60</u>

(C) Au taux de change moyen de 1981.

b) **Coûts effectifs**

Les décaissements effectifs s'établissent comme suit :

	<u>Millions d'UC</u>
Gouvernement	3,90
FAD	5,15
BAD	3,38
FIDA	6,77
Total	<u>19,20</u>

Source : RAP, page 12

Faute de données relatives aux décaissements annuels effectués par le gouvernement et le FIDA, on ne dispose pas de chiffres de décaissements effectifs en pula.

2. Plan de financement

Le plan de financement a été révisé lors des négociations des prêts (voir Annexe 1). On ignore les apports révisés prévus en devises et en monnaie locale pour le gouvernement et le FIDA.

3. Date limite : Premier décaissement : 30 septembre 1982

4. Date effective du premier décaissement

FAD : 4 avril 1984
BAD : 13 novembre 1984

5.	Date limite : dernier décaissement	:	31 décembre 1987
6.	Date effective du dernier décaissement		
	FAD	:	13 octobre 1993
	BAD	:	18 octobre 1991
7.	Date d'annulation de prêt		
	FAD	:	13 décembre 1994
	BAD	:	18 octobre 1991

		<u>Prévisions</u>	<u>Données effectives</u>
8.	Démarrage des travaux	Juillet 1982	30 septembre 1982
9.	Achèvement des travaux et du projet	Juin 1987	30 juin 1993

C. **INDICATEURS DE PERFORMANCE**

		<u>Mois</u>
1.	De l'approbation à l'entrée en vigueur	
	Délai prévu	: 16
	Délai effectif	: 19
2.	Délai prévu/effectif d'entrée en vigueur	: 12
3.	Délai prévu/effectif d'achèvement	: 72
4.	Etat d'exécution	: Terminé
5.	Performance institutionnelle	: Partiellement satisfaisante
6.	Performance du Groupe de la BAD	: Partiellement satisfaisante
7.	Performance globale	: Partiellement satisfaisante

D. **MISSIONS**

Evaluation : Octobre 1981

Missions de supervision

Mission de supervision BAD/FAD/FIDA	:	29 juin - 9 juillet 1984
Mission de supervision Groupe de la BAD/FIDA	:	25 janvier - 5 mars 1985
Mission de supervision technique FAO	:	Mars 1985
Mission de supervision FAO	:	2-11 octobre 1985
Mission de supervision FIDA	:	Décembre 1985
Mission de supervision BAD	:	4 - 12 décembre 1985
Mission de supervision FAO	:	26 novembre - 5 décembre 1986
Mission de supervision BAD/FIDA	:	10 - 25 mars 1986
Mission de supervision FAO	:	Mai 1987
Mission de supervision technique FAO	:	11 - 16 octobre 1987
Mission de supervision BAD/FAD/FIDA	:	8 janvier - 4 mars 1988

Mission de supervision BAD	:	17 - 24 août 1988
Mission de supervision FAO	:	12 - 19 février 1989
Mission de supervision FIDA	:	17 - 20 avril 1989
Mission de supervision BAD/FIDA	:	1er - 14 avril 1990
Mission de supervision BAD/FIDA	:	2 - 14 février 1991
Mission de supervision BAD/FAD	:	28 mars - 10 avril 1992

Missions de suivi : 5

Source : RAP, pages (iv) et (v)

E. **DECAISSEMENTS**

a) FAD : 6,17 millions d'UC

<u>Année</u>	<u>Prévisions</u>	<u>Données effectives par an</u>	<u>Données effectives cumulées</u>
1982/83	0,99	-	-
1983/84	0,97	0,35	0,35
1984/85	1,36	0,59	0,94
1985/86	1,31	0,14	1,08
1986/87	1,54	0,51	1,59
1987/88		0,72	2,31
1988/89		0,35	2,66
1989/90		0,02	2,68
1990/91		0,02	2,70
1991/92		0,57	3,27
1992/93		1,50	4,77
1993/94		0,38	5,15
Totaux	6,17	5,15	5,15
Annulés		1,02	1,02
% utilisé		83	83

b) BAD : 7,20 millions d'UC

<u>Année</u>	<u>Prévisions</u>	<u>Données effectives par an</u>	<u>Données effectives cumulées</u>
1982/83	0,60	-	-
1983/84	0,98	-	-
1984/85	1,37	0,58	0,58
1985/86	1,84	1,31	1,89
1986/87	2,47	0,08	1,97
1987/88		0,03	2,00
1988/89		0,00	2,00
1989/90		0,36	2,36
1990/91		0,41	2,77
1991/92		0,61	3,38
Totaux	7,20	3,38	3,38
Annulés		3,82	3,82
% utilisé		47	47

RESUME DE L'EVALUATION

Genèse du projet

1. Le Cinquième Plan national (1979 - 1985) du Gouvernement du Botswana visait notamment à investir une portion substantielle des recettes de diamant dans le développement du secteur agricole. C'est dans cette perspective qu'a été identifiée en 1977 la Phase I du Programme d'aménagement terres arables (ALDEP). Le projet a été préparé par les services du Centre d'investissement de la FAO et a, par la suite, été conjointement évalué en 1981 par les services du Groupe de la BAD et du FIDA.

DESCRIPTION ET COUTS DU PROJET

2. L'objectif escompté était de renforcer la production agricole sur les terres arables (se référer à la matrice rétrospective du cadre logique d'OPEV), qui devait être assurée par 11.000 petits exploitants possédant moins de 10 hectares de terre et moins de 40 têtes de bétail. Quatre modèles d'exploitation ont été identifiés à cet effet. Les buts sectoriels visés consistaient à améliorer l'autosuffisance alimentaire du pays, relever les niveaux des revenus ruraux et réaliser une répartition plus équitable du revenu national. Les réalisations du projet comprenaient la fourniture de moyens d'investissement sur l'exploitation, de semences, d'engrais et de services améliorés de crédit et de vulgarisation. Les activités portaient sur l'acquisition de biens et de services.

3. Le coût prévu révisé était équivalent à 25,55 millions d'UC financé par le gouvernement, la BAD, le FAD et le FIDA (voir Annexe 1). L'exécution devait porter sur 5 ans, de juillet 1982 à juin 1987. Le gouvernement était l'emprunteur et le Ministère de l'Agriculture l'organe d'exécution.

CONCEPTION, ELABORATION, PREPARATION ET EVALUATION

4. Avec du recul, on peut relever deux problèmes. Tout d'abord, l'évaluation institutionnelle menée, portant sur la capacité de la National Development Bank (NDB) et de la Botswana Cooperative Bank (BCB) à administrer le crédit, a laissé à désirer, de même que celle relative à l'emplacement et au fonctionnement de la Cellule de gestion de projet au sein du Ministère de l'Agriculture. Deuxièmement, il ressort de la tendance de la demande de moyens techniques d'exploitation, enregistrée au cours de l'exécution, que les études socioéconomiques menées avant l'évaluation sur les priorités des producteurs auraient pu être plus approfondies.

EXECUTION

5. Les prêts du Groupe de la Banque sont entrés en vigueur une douzaine d'années après la date prévue.

6. La sécheresse a été un des obstacles extérieurs à la bonne exécution du projet.

7. La conception du projet a été révisée comme suit :

- * Le programme de crédit/subvention d'investissement sur l'exploitation, géré par la NDB et la BCB, a été abandonné et remplacé par un programme de dons/apports personnels géré par le Ministère de l'Agriculture.
- * En 1983 a été adopté un programme de secours contre la sécheresse, suivi en 1986 du Programme accéléré de culture pluviale. Ces programmes étaient dans une certaine mesure parallèles aux programmes d'enveloppes techniques offertes par ALDEP, et leur faisaient concurrence.
- * En 1985, les listes de biens et services de la BAD et du FAD ont été révisées pour tenir compte de la demande effective de moyens d'investissement offerts dans le cadre du projet considéré.
- * En 1990, le projet considéré a été reformulé et la période d'exécution prorogée jusqu'à la fin de juin 1993.
- * Le Cellule de gestion du projet a été mieux replacée au sein du Ministère de l'Agriculture.

8. Malgré la longue période d'exécution, le coût total du projet n'a représenté que 75 % du montant prévu. Des économies ont été réalisées sur les prêts BAD et FAD à l'achèvement, en 1993.

REALISATIONS

9. Il est difficile d'attribuer les résultats obtenus au seul projet considéré, car il y a eu chevauchement entre celui-ci et les programmes de secours contre la sécheresse et de culture pluviale. Les trois programmes ont servi quelque 37.500 paysans, contre un total de 11.000 prévu pour l'opération considérée.

10. Concernant la demande d'enveloppes techniques, les petits producteurs du Modèle I, qui avaient peur du risque, ont eu une réaction limitée. Les producteurs du Modèle II ont le mieux réagi. Ce groupe a été élargi en décembre 1985 aux membres du Modèle IV. La réaction des producteurs du Modèle III a été également limitée. La plupart des producteurs n'ont utilisé qu'une seule technique sur l'ensemble qui leur a été proposé. Ceux qui ont accepté une combinaison intégrée de techniques ont eu tendance à obtenir de meilleurs résultats.

11. La réalisation de l'objectif du projet (accroissement de la production) a été entravée par la sécheresse et par les réactions mitigées des exploitants aux programmes d'investissement offerts. Le projet n'a pas eu une incidence notable au plan de l'accroissement de la production.

12. En raison des facteurs exposés ci-dessus, les buts sectoriels prévus n'ont pas été atteints.

PERFORMANCE DES ACTEURS

13. Les analyses menées au cours de la période de planification du projet auraient pu être plus approfondies. Il est regrettable que l'on ait décidé de mettre en place les programmes de secours contre la sécheresse et de culture pluviale qui faisaient concurrence au projet considéré. Tout compte fait, il aurait mieux valu, en 1986, déterminer les objectifs de ces deux programmes et les incorporer dans un ALDEP élargi et réévalué. Le programme d'enveloppes techniques aurait dû être réalisé sur une base intégrée. En effet, l'adoption d'un seul moyen technique avait peu de chance de se traduire par une expansion des rendements et des superficies cultivées. Les performances de l'emprunteur, de l'organe d'exécution et du Groupe de la BAD sont considérées partiellement satisfaisantes. Il y a surtout lieu de relever que les études socioéconomiques et institutionnelles menées avant l'évaluation ont été insuffisantes et que les services du Groupe de la BAD n'ont pris aucune mesure concernant le fait que le projet considéré et les programmes de secours contre la sécheresse et de culture pluviale sur les terres arables se disputaient le temps des agents du Ministère de l'Agriculture, ainsi que la clientèle paysanne.

DURABILITE ET DEVELOPPEMENT

14. Du point de vue de la durabilité, une Phase II a été préparée en 1992, mais n'a pas encore été mise en œuvre.

CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

15. Des études socioéconomiques et institutionnelles auraient dû précéder l'évaluation. Le processus d'exécution a été entravé par la sécheresse et l'adoption des programmes de secours en cas de sécheresse et de culture pluviale, qui faisaient concurrence au projet considéré. Celui-ci a été reformulé en 1990 et achevé en 1993.

16. Ni l'objectif du projet ni les buts sectoriels n'ont été atteints dans la mesure envisagée à l'évaluation.

17. La durabilité est tributaire de la mise en œuvre de la Phase II prévue.

18. Les principaux enseignements tirés sont les suivants :

- a) Si les études institutionnelles avaient été plus exhaustives, on aurait pu éviter certains des problèmes rencontrés.
- b) Il aurait mieux valu élargir et reformuler le projet considéré, en réaction au problème de la sécheresse, plutôt que d'adopter les programmes de secours contre ce fléau et de culture pluviale.

- c) Du fait des difficultés institutionnelles rencontrées, on n'a pas obtenu de résultats appréciables en matière de développement de services de crédit, de fourniture de semences et de commercialisation de produits.
- d) Les avantages procurés aux femmes et aux familles n'ont pas été bien établis.
- e) Pour réussir, les projets doivent offrir des structures intéressantes de salaires, d'incitations et de valorisation des carrières.

19. Les principales recommandations formulées à l'intention de l'emprunteur et de l'organe d'exécution sont les suivantes :

- a) Les paysans devraient être associés au processus de planification et d'exécution de projets.
- b) Les enveloppes techniques doivent être offertes sur une base intégrée.
- c) Les activités futures devraient être concentrées sur les plus vulnérables, à savoir les familles du Modèle I, dont un bon nombre sont dirigées par des femmes.
- d) Il faudrait promouvoir l'utilisation du petit bétail et des ânes, notamment parmi les producteurs du Modèle I.
- e) Il faudrait mener un effort complémentaire visant à renforcer la fourniture de puits, tant aux fins de développement agricole que pour la promotion des soins de santé préventive.

20. A l'intention du Groupe de la BAD, les principales recommandations ci-après peuvent être formulées :

- a) A l'évaluation, il faudrait accorder davantage d'attention à l'analyse des institutions et de dispositions institutionnelles.
- b) Des mesures doivent être prises afin d'appliquer les "Conditions générales de prêt" afférentes à l'établissement de rapports d'activité et d'audit.
- c) Les rapports d'évaluation devraient contenir des données de base et des prévisions concernant la réalisation escomptée des buts sectoriels.
- d) Il y a lieu d'adopter une approche standard et de mettre en place des directives opérationnelles relatives au calcul du TRE (et du TRF) des projets financés par le Groupe de la BAD.

1.

INTRODUCTION

1.1 Le rapport d'évaluation révisé (ADB/BD/WP/81/90/Rev.) du 2 octobre 1981, présente bien la situation de l'économie, du secteur agricole et des institutions de celui-ci. Les situations économique et sociale du Botswana contemporain sont bien analysées dans le PEPP (ADB/BD/WP/93/49 et ADF/BD/WP/93/54) du 1er juillet 1993, et dans la Revue à mi-parcours du Septième Plan de développement national du Gouvernement du Botswana, d'août 1994.

1.2 Le Cinquième Plan de développement national (1979-1985) visait notamment à investir une portion substantielle des recettes de diamant dans le développement du secteur agricole. Dans le cadre de cette politique, le gouvernement a élaboré le Programme d'aménagement des terres arables (ALDEP), qui devait viser à renforcer la production, par les paysans à faible revenu, de graminées et d'autres cultures sur terres arables.

2.

IDENTIFICATION, CONCEPTION, PREPARATION ET EVALUATION

2.1 La phase I du programme ALDEP a été identifiée en 1977. Une phase pilote, entamée en 1979, visait à tester les enveloppes de technique proposées. Une mission spéciale de programmation du FIDA a revu, en septembre 1979, la proposition de ALDEP. Le Groupe de la Banque est intervenu au titre de l'Accord de coopération conclu avec le FIDA. En juin 1980, une mission du Centre d'investissement du FAO s'est rendue au Botswana pour identifier et préparer un projet sous le parrainage de ALDEP. Le Groupe de la Banque et le FIDA ont ensuite conjointement évalué la Phase I de ce programme.

2.2 L'objectif escompté du projet, tel que défini à l'évaluation, consistait à augmenter la production des cultures sur terres arables (sorgho, maïs, légumineuses et tournesol), avant tout par la fourniture d'enveloppes techniques (comprenant notamment les animaux de trait, les charrues, les hermes et les matériaux de clôture), financées par le biais du crédit à moyen terme, de semences et d'engrais dont le financement devait être assuré par du crédit saisonnier, ainsi que le renforcement des services de vulgarisation. L'augmentation de la production devait résulter de l'expansion des superficies cultivées et de l'amélioration des rendements à l'hectare. Le projet, tel que décrit dans le rapport d'évaluation, devait viser 11.000 petits producteurs ayant un revenu en numéraire inférieur à 3.600 pula par an (ramené en 1991 à 7.500 pula), avec moins de 10 hectares et moins de 40 têtes de bétail. Sur la base de cette définition, les 11.000 producteurs devaient être sélectionnés sur un pool de 45.000 paysans éligibles et devaient être regroupés en quatre exploitations modèles. Cette procédure devait essentiellement se fonder sur le nombre de têtes de bétail détenues (la disponibilité de la force de traction étant considérée comme le principal obstacle non physique et non climatique à la production sur les terres arables, en termes de superficies cultivées et de régularité des opérations).

Tableau 1Modèles d'exploitations

<u>Modèle d'exploitation</u>	<u>Nombre de producteurs</u>	<u>Cheptel dé tenu</u>	<u>Taille des exploitations (ha)</u>	<u>Superficie cultivée par an (ha)</u>
I	3.000	0	7	5
II	3.000	1 - 20	9	6
III	4.000	21 - 40	10	7
IV	1.000	*	4	3

* Exploitants possédant des champs avec diguettes dans les marécages de Okavango.

En décembre 1985, le Modèle IV a été abandonné et les exploitants de cette catégorie ont été regroupés avec ceux du Modèle II (aux fins des statistiques du projet).

2.3 Les buts sectoriels consistaient à améliorer l'autosuffisance alimentaire du Botswana aux plans local et national, à relever les niveaux des revenus ruraux et à répartir plus équitablement le revenu national.

2.4 Sept réalisations, ou composantes du projet (voir RAP, para. 2.2) étaient prévues comme suit :

1. Crédit d'investissement/programme d'investissement sur l'exploitation

Des prêts subventionnés de 5 ans à 12 % d'intérêt, à administrer par la National Development Bank (NDB) et la Botswana Cooperative Bank (BCB), dans le cadre des programmes d'investissement sur l'exploitation prévus comme suit :

<u>Enveloppes techniques</u>	<u>Nombre d'enveloppes (1982/83 à 1986/87)</u>
Animaux de trait	600
Outils agricoles :	
- Charrues	2.000
- Cultivateurs/herses	5.000
- Semoirs	<u>5.000</u>
	12.000
Clôtures	2.000
Citernes à eau	<u>3.470</u>
Total :	<u>23.470</u>

2. Intrants agricoles saisonniers

450 tonnes de semences et 2.500 tonnes d'engrais.

3. Gestion du projet4. Services de vulgarisation5. Crédit saisonnier

Pour les semences et les engrais, à 12 % d'intérêt.

6. Services de distribution des intrants/commercialisation des produits

Assurés par le Botswana Agricultural Marketing Board (Office de commercialisation agricole - BAMB) et la Botswana Cooperative Union (Union coopérative du Botswana - BCU).

7. Cellule de suivi et d'évaluation

Les activités du projet avaient trait à l'acquisition des biens et services.

2.5 La fourniture de crédit aux fins d'acquisition des enveloppes techniques de production devait être subventionnée, le degré de subvention étant fonction de l'importance de chaque ensemble de techniques et des moyens de paiement des producteurs (Rapport d'évaluation, para. 4.3.1).

2.6 L'emprunteur était le gouvernement et l'organe d'exécution le Ministère de l'Agriculture. Le coût révisé prévu, convenu lors des négociations, était équivalent à 5,55 millions d'UC, financé par le gouvernement (5,02 millions), le FAD (6,17 millions), la BAD (7,20 millions) et le FIDA (7,16 millions). Le gouvernement et la BAD devaient conjointement financer la composante "crédit d'investissement sur l'exploitation". Les autres six composantes devaient être conjointement financées par le FAD et le FIDA (voir Annexe 1). La période d'exécution prévue était de 5 ans, de juillet 1982 à juin 1987. Les prêts BAD/FAD ont été approuvés en octobre 1981.

2.7 Les cinq remarques ci-après peuvent être formulées au sujet de la préparation et de l'évaluation du projet :

- a) Le Rapport d'évaluation affirme que cette première phase s'inscrit dans le cadre du programme ALDEP. Il fournit peu de détails concernant les autres aspects de ce programme, à l'exception d'une allusion (Rapport d'évaluation, para. 2.4.4) à l'expansion des services de santé rurale, d'éducation et de routes de desserte, à l'enregistrement foncier et à la promotion des industries rurales. Toutefois, ces volets du programme n'ont pas été réalisés.

- b) Quelque 11.000 familles paysannes devaient être servies sur un total de 45.000 familles éligibles, dont toutes remplissaient les conditions du point de vue de la superficie des terres et du cheptel détenus. Le Rapport d'évaluation n'indique pas comment les 11.000 familles vont être choisies, ni ce qui est prévu pour les 34.000 familles restantes. Le rapport annonce simplement (Annexe 4, page 1, para. 1.7) que "sur la base des différentes institutions qui participeront à l'exécution du projet, un groupe-cible de 11.000 paysans seront couverts par l'opération."
- c) On se rend compte à présent du caractère insuffisant et peu satisfaisant de l'étude sur la capacité de la NDB et de la BCB à administrer le programme de crédit financé par la BAD pour l'acquisition d'enveloppes de techniques. L'évaluation institutionnelle de l'emplacement au sein du Ministère de l'Agriculture et du fonctionnement de la Cellule de gestion du projet était également insuffisante et peu satisfaisante.
- d) Il ressort de la tendance de la demande d'enveloppes techniques par les paysans, enregistrée au cours de l'exécution, et des difficultés rencontrées notamment par les paysannes du Modèle I, que les études socioéconomiques menées avant l'évaluation sur les priorités et les problèmes des paysans n'étaient pas approfondies. Les difficultés rencontrées par les paysans du Modèle I n'ont pas été bien cernées avant 192.
- e) Avec le recul et eu égard aux préoccupations actuelles, il apparaît que la préparation et l'évaluation n'ont pas tenu compte des problèmes particuliers rencontrés par les Bushmen du Botswana.

3. EXECUTION

3.1 Les prêts BAD/FAD sont entrés en vigueur en juillet 1983, soit une douzaine de mois plus tard que prévu, en raison des retards subis dans le respect des conditions des prêts (RAP, para. 3.3.4), notamment celles concernant la mise en place de la Cellule de suivi et d'évaluation du projet.

3.2 L'un des principaux facteurs extérieurs qui a entravé l'exécution a été la sécheresse qui a sévi pendant 5 ans (de 1982/3 à 1986/87), entraînant la mort de bon nombre d'animaux de trait. Cette situation s'est traduite par l'adoption des programmes de secours contre la sécheresse et de culture pluviale, ainsi que la révision, en fin de compte, du projet ALDEP.

3.3 La conception du projet a subi les révisions ci-après :

- a) La National Development Bank et la Botswana Cooperative Bank n'étaient pas convenablement structurées ni suffisamment dotées en personnel ; elles connaissaient des difficultés liées au coût élevé de gestion d'une multitude de petits prêts, et avaient des taux de recouvrement de prêts laissant à désirer. De

toute évidence, l'analyse institutionnelle effectuée à l'évaluation n'était pas satisfaisante. En octobre 1983, le programme de crédit/subvention d'investissement agricole (géré par la NDB et la BCB) a été abandonné, et remplacé par un système de dons/apports personnels géré par le service de vulgarisation du Ministère de l'Agriculture (RAP, para. 3.4.4). Les ressources de la BAD ont donc servi à financer les dons accordés aux paysans. Jusqu'à cette date, la NDB avait octroyé, pour l'acquisition de 2.464 enveloppes techniques agricoles, des crédits évalués à 824.859 pula (Rapport d'évaluation provisoire du FIDA, para. 5.18 et tableau 5.4). Le nouveau système fonctionnait sur la base d'un apport personnel de 15 % et d'un don de 85 % (sauf dans le cas du programme d'acquisition des boeufs de trait pour lequel l'apport personnel devait être de 40% et la composante don de 60 %). La gestion de ce nouveau programme a pris la majeure partie du temps du service de vulgarisation du Ministère de l'Agriculture et faisait concurrence aux activités de vulgarisation et de formation du projet ALDEP.

b) En 1983, le gouvernement a adopté le Programme de secours contre la sécheresse et en 1986, le Programme accéléré de culture pluviale. Ces deux opérations offraient, dans une certaine mesure, des services parallèles à ceux de ALDEP et leur faisaient concurrence. Les répercussions de cette situation sur le projet considéré sont surtout les suivantes :

- les semences et les engrais étaient fournis gratuitement et, de ce fait, en décembre 1985, les composantes "Intrants saisonniers" et "Crédit saisonnier" de ALDEP ont été abandonnées ;
- le Programme accéléré de culture pluviale offrait des services gratuits de construction de clôtures et de labour tracté, ce qui a réduit l'intérêt porté au service des animaux de trait proposés par ALDEP ;
- l'éligibilité des paysans aux dons offerts par le Programme de culture pluviale se fondait sur la superficie détenue, qui devait être mesurée par le service de vulgarisation du Ministère de l'Agriculture, ce qui détournait davantage ce service des activités de vulgarisation de ALDEP. (En 1986/87, quelque 40.000 paysans ont participé au programme de culture pluviale, d'après le rapport d'évaluation à mi-parcours, para. 6.11 du FIDA) ;
- les agents de vulgarisation du Ministère de l'Agriculture participaient parfois à la lutte contre les criquets ; et
- le spécialiste de services de crédit prévu n'a pas été recruté et les cinq agents de crédit n'ont pas été formés.

c) En décembre 1985, les listes de biens et services de la BAD et du FAD ont été révisées pour tenir compte de la demande annuelle des enveloppes techniques offertes, demande qui n'était pas conforme aux prévisions de l'évaluation. Les paysans accordaient la priorité à la clôture (pour consolider

la propriété foncière et empêcher le bétail d'endommager les cultures), qui devait précéder les investissements ultérieurs dans l'amélioration des techniques de production agricole. Cette décision, malgré ses mérites, avait des répercussions néfastes sur la réalisation des objectifs prévus en matière de superficie, de rendement et de production. On a aussi profité des révisions pour augmenter le financement des travaux de génie civil (notamment la construction de logements pour les agents de vulgarisation) et de véhicules.

- d) En août 1989, suite à des échanges de vues entre le gouvernement, le Groupe de la BAD et le FIDA, il a été convenu qu'à la fin de juin 1990, les montants des prêts équivalant à 11,37 millions d'UC resteraient non décaissés. Sur cette base, le projet a été reformulé et la période d'exécution prorogée pour couvrir les trois années 1990/1991 à 1992/93. Un rapport établi par la mission du FIDA chargée de reformuler le projet a été publié en février 1990. Des accords additionnels ont été acceptés par toutes les parties (y compris dans le RAP du Groupe de la BAD, para. 3.3.4 et Annexe 7, page 3). Ces accords prévoyaient la suppression du Programme de culture pluviale à la fin de 1989/90 (le Programme de secours contre la sécheresse étant déjà pratiquement supprimé) et la réorganisation et le renforcement des services agricoles et de vulgarisation. Les enveloppes techniques existantes devaient être consolidées et de nouveaux programmes et mesures adoptés, notamment les suivants :

- récolte pluviale ;
- amélioration de la conservation des sols et de l'eau ;
- rotation culture/fourrage ;
- meilleure intégration des entreprises de production agricole et animale ;
 - renforcement du réseau d'exploitations de démonstration : 170 prévues en 1988 dont 70 étaient mises en place en 1992 ;
- poursuite du développement d'essais de labour institués au plan national en 1988 ;
- révision de la zone et des objectifs du projet en termes de superficies, de rendement et de production ; et
- renforcement de la concentration sur les exploitants du Modèle I (notamment les ménages ayant une femme pour chef).

La phase reformulée du projet s'est achevée le 30 juin 1993.

3.4 Il apparaît maintenant que la solution la plus prudente pour le Groupe de la BAD aurait dû consister à reformuler et réévaluer le projet en 1986, suite à la mission de supervision du Groupe de la BAD/FIDA, menée en mars 1986, et qui aurait consisté à intégrer au projet considéré les programmes de secours contre la sécheresse et de culture pluviale. Si le Groupe de la BAD avait pris des mesures en 1986, celles-ci seraient intervenues au moment où les décaissements cumulés du FAD et de la BAD avaient atteint des montants équivalant respectivement à 1,08 et 1,89 millions d'UC, soit 22% du total combiné des prêts des deux institutions. Il était trop tard pour reformuler le projet en 1986.

3.5 Les dispositions administratives prises au départ pour la gestion du projet, au sein du Département des Services agricoles extérieurs du Ministère de l'Agriculture, se sont avérées inappropriées, notamment parce que les responsables régionaux de ALDEP n'exerçaient aucune autorité sur les programmes d'activités des services extérieurs de vulgarisation (RAP, para. 2.3.2). L'adoption des programmes parallèles de secours contre la sécheresse et de culture pluviale n'a fait qu'aggraver la situation. Les services de ALDEP sont à présent situés au sein du Département de la Production agricole et de la Foresterie d'un Ministère de l'Agriculture restructuré. Ces dispositions se sont révélées plus satisfaisantes (RAP, para. 2.3.3). Cette situation traduit également la faiblesse de l'analyse institutionnelle menée lors de la préparation et de l'évaluation du projet.

3.6 Du fait notamment de la sécheresse, l'exécution du projet a duré 11 ans (contre 5 prévus), soit un retard de 6 ans. Le projet s'est achevé en juin 1993.

3.7 Les "économies" réalisées sur les prêts BAD et FAD, en millions d'UC, se présentent comme suit :

	<u>BAD</u>	<u>FAD</u>
Prêt	7,20	6,17
Montant décaissé	3,38	5,15
Montant annulé	3,82	1,02
Pourcentage utilisé (%)	47	83

Ces "économies" tiennent aux facteurs suivants :

- dévaluation du pula par rapport à l'UC ;
- le recrutement tardif du personnel international et vacances de postes qui s'en est suivie ;
- l'annulation des composantes relatives aux intrants saisonniers et au crédit saisonnier ; et
- la non-présentation par le gouvernement de certaines factures éligibles au Groupe de la BAD.

3.8 Malgré l'expansion de la portée du projet et la longue période d'exécution, le coût total, équivalent à 19,20 millions d'UC, n'a représenté que 75 % du montant prévu lors de l'évaluation. Les proportions des coûts effectifs des composantes diffèrent également des prévisions : les coûts de gestion ont été multipliés par 3,4 et des "économies" ont été réalisées sur toutes les autres composantes (voir Annexe 1).

3.9 Aucun rapport trimestriel n'a été soumis entre 1982 et 1990. Aucun rapport annuel d'audit du projet ou des prêts n'a été établi entre 1986/87 et 1990/91 (RAP, para. 7.5). Le projet a été régulièrement supervisé (RAP, pages iv et v et para. 3.8.1), mais la qualité de la supervision a laissé à désirer (RAP, para. 7.1).

4. RESULTATS

4.1 Il est difficile d'attribuer les résultats obtenus dans le secteur agricole à la phase I de ALDEP (telle qu'initialement définie et évaluée en 1981), en raison du chevauchement entre le projet et les programmes de secours contre la sécheresse et de culture pluviale. De ce fait, les données indiquées ci-après ne reflètent pas toujours véritablement les réalisations imputables uniquement aux investissements effectués dans le cadre du projet considéré. Les résultats traduisent en réalité les effets combinés des trois opérations.

4.2 Les principales réalisations se présentent comme suit :

Enveloppes de techniques de production (1982 à 1992)

	<u>Prévisions</u>	<u>Résultats</u>	<u>Résultats en % des prévisions</u>
1. Paysans	11.000	37.525	341
2. Enveloppes techniques par Modèle :			
I	5.990	9.744	163
II	7.990	32.078	401
III	<u>9.490</u>	<u>6.491</u>	<u>68</u>
Totaux	<u>23.470</u>	<u>48.313</u>	<u>206</u>
3. Enveloppes techniques par type :			
Animaux de trait	6.000	5.385	90
Outils agricoles	12.000	26.276	219
Clôtures	2.000	15.677	784
Citernes à eau	3.470	852	25
Charrettes Scotch (1991)	-	123	-
Totaux	<u>23.470</u>	<u>48.313</u>	<u>206</u>
4. Outils agricoles :			
Charrues	2.000	15.383	769
Cultivateurs/herses	5.000	1.526	31
Semoirs	5.000	2.237	45
Totaux	<u>12.000</u>	<u>26.276</u>	<u>219</u>

Source : "Progress and Impact Assessment of the ALDEP 1982-1992, Ministère de l'Agriculture, décembre 1992, pages 65 et 71.

Remarques :

- a) La réaction des paysans du Modèle I a été limitée - ils évitaient le risque et avaient du mal à fournir l'apport personnel de 15 % requis. Bon nombre d'entre eux sont des femmes qui arrivent difficilement à trouver la main-d'oeuvre nécessaire pour construire les clôtures.
- b) Les paysans du Modèle II ont le mieux réagi.
- c) La réaction des paysans du Modèle III a été limitée - la plupart d'entre eux disposaient déjà des technologies préférées avant le démarrage du projet.
- d) La clôture constituait la première priorité.
- e) Les citernes à eau et les animaux de trait étaient les éléments les moins populaires - en raison de l'influence du Programme de culture pluviale pour le dernier cas.
- f) Parmi les équipements agricoles, les charrues étaient les plus demandées. Bien que la tendance de la demande traduise peut-être le fait que certains autres équipements n'étaient pas entièrement testés (aux plans économique, administratif et financier) avant d'être offerts aux paysans.

* Intrants agricoles saisonniers

Cette composante a été abandonnée.

* Cellule de gestion du projet

Le projet a été bien géré (en particulier lorsque la Cellule de gestion a été mieux placée au sein d'un Ministère de l'Agriculture restructuré). La formation en gestion a également été assurée dans le cadre du programme AMTA.

* Services de vulgarisation

La prestation de services de vulgarisation a été entravée au départ comme suit:

- Manque de personnel de contrepartie pour les responsables régionaux de ALDEP ;
- formation limitée du personnel de vulgarisation ;
- demandes concurrentes auxquelles sont soumis les services de vulgarisation du Ministère de l'Agriculture pour l'administration du programme de dons/apports personnels, des programmes de culture pluviale/de secours contre la sécheresse et les activités de lutte contre les criquets ;

- problèmes de logement (malgré l'accroissement des crédits prévus à cet effet) ;
- manque de motocyclettes et de services d'entretien et de réparation de celles-ci ; et
- taux élevé de rotation du personnel.

Depuis 1990, les services de vulgarisation ont été réorganisés, le système de démonstration de district a été élargi et une plus grande priorité a été accordée aux activités d'essais de labour au plan national. Les agents de vulgarisation ont des messages plus solides à communiquer aux paysans.

* Crédit saisonnier

Cette composante a été abandonnée.

* Fourniture d'intrants/commercialisation de la production

En termes relatifs, peu de résultats ont été obtenus en matière de développement des systèmes BAMB/BCU prévus (RAP, para. 5.1.2).

* Cellule de suivi et d'évaluation

Cette cellule a été mise en place de manière satisfaisante. Elle assure désormais des services pour tous les projets de développement du Ministère de l'Agriculture.

4.3 La réalisation de l'objectif du projet, à savoir l'augmentation de la production des terres arables, a été entravée par la sécheresse qui a sévi dans un premier temps pendant 5 ans, puis à diverses années par la suite, ainsi que par la priorité accordée par les paysans à la clôture, par rapport à des investissements visant à élargir les superficies cultivées et à renforcer les rendements.

4.4 A l'évaluation l'on s'attendait à ce que la superficie cultivée en moyenne par paysan passe de 4 à 6 ha. En 1984/85, cette superficie était en moyenne de 3,6 ha et en 1985/86, de 4,5 ha (Rapport d'évaluation à mi-parcours du FIDA, para. 4.13).

4.5 Entre 1982/83 et 1985/86, tous les rendements étaient inférieurs aux prévisions, atteignant rarement les niveaux prévus "sans le projet" (Rapport d'évaluation à mi-parcours du FIDA, para. 4.12). Des bonnes pluies ont été enregistrées en 1987/88 et les rendements prévus à l'évaluation ont été réalisés par les paysans qui disposaient de l'ensemble de l'enveloppe technique.

4.6 En raison de cette situation, la production escomptée et effective de toutes les cultures réalisée sur les exploitations de ALDEP se présente comme suit en milliers de tonnes:

<u>Année</u>	<u>Prévisions</u>	<u>Résultats</u>	<u>Résultats en % des prévisions</u>
1982/83	0,96	0,52	54
1983/84	3,89	0,83	21
1984/85	9,27	1,87	20
1985/86	16,62	3,98	24

Source : Rapport d'évaluation à mi-parcours du FIDA, page 40, Tableau 15.

On ne dispose malheureusement pas de la suite de cette série chronologique. La majeure partie de la production a été consommée par les paysans eux-mêmes.

4.7 Etant donné que ALDEP intéresse désormais un nombre élevé de petits exploitants du Botswana et que la Cellule de suivi et d'évaluation dessert tous les projets du secteur agricole, il serait pertinent de fournir les données figurant au tableau suivant :

<u>Année</u>	<u>Pluviométrie moyenne (mm)</u>	<u>Superficie plantée (milliers ha)</u>	<u>Production (milliers de tonnes)</u>	<u>Importations de céréales (milliers de tonnes)</u>
1982/83	346	229	16	242
1983/84	356	203	9	242
1984/85	289	211	20	211
1985/86	313	243	22	200
1986/87	331	290	22	169
1987/88	603	360	116	n.c
1988/89	426	260	60	n.c
1989/90	380	368	94	n.c

Sources : Ministère de l'Agriculture "Progress and Impact Assessment of ALDEP, 1982 to 1992" (décembre 1992) page 15 et Rapport d'évaluation provisoire du FIDA (novembre 1992), page 8 pour les importations de céréales.

4.8 A propos des données examinées, le Rapport d'évaluation provisoire du FIDA, de novembre 1992 déclare ce qui suit au paragraphe 7 de la page 10 :

L'analyse de ces données concernant les années 1989, 1990 et 1991 (y compris un échantillon de ménages ayant une femme à leur tête) ne confirme pas clairement les différences de production entre les paysans du projet et ceux qui n'y ont pas participé.

4.9 Le document du projet publié en novembre 1992 par le Ministère de l'Agriculture, déclarait ce qui suit au paragraphe 2.3.2 :

Le projet n'a guère d'incidence notable sur l'augmentation globale des rendements et des revenus des paysans. Les rendements à l'hectare n'ont

incontestablement pas augmenté au plan national. Toutefois, sur une base individuelle, on peut relever un certain impact. Les paysans qui ont acquis plusieurs techniques d'exploitation font état d'augmentation de rendements à l'hectare et d'expansion des superficies cultivées. Ceux qui n'ont reçu qu'une technique (et qui représentent la vaste majorité) n'ont pas eu le même succès. L'impact est en outre occulté par les effets de sécheresses prolongées et par les programmes de secours contre la sécheresse et de culture pluviale.

Les paysans demandaient généralement une seule composante des enveloppes techniques et moins de 10 % des bénéficiaires ont pris deux composantes ou davantage (Rapport d'évaluation à mi-parcours du FIDA, para. 6.7).

4.10 Un fait essentiel est qu'il est nécessaire de disposer d'un ensemble intégré de techniques agricoles : c'est un gâchis, dans une certaine mesure, d'utiliser des semences améliorées et des engrais sur un terrain médiocre. On ne peut pas réaliser pleinement les avantages de la culture en lignes sans pratiquer la culture entre les lignes pour lutter contre la mauvaise herbe.

4.11 Par rapport aux prévisions, les buts sectoriels escomptés à l'évaluation (renforcement de l'autosuffisance alimentaire et des revenus et amélioration de la répartition des revenus) n'ont pas été atteints. Cet échec est attribuable à la sécheresse, à la priorité accordée aux clôtures, aux estimations trop optimistes établies à l'évaluation, en matière de superficies cultivées, de rendement et de production et à la réaction limitée des paysans du Modèle I. En termes d'effets sur la répartition du revenu, les paysans de ce modèle ont le moins bien réagi.

4.12 Pour ce qui est de la nutrition, le rapport de revue à mi-parcours du FIDA de 1988 (para. 4.34) déclare ce qui suit :

Le projet n'a recueilli aucune donnée sur la nutrition, de sorte qu'il n'a pas été possible de mesurer l'impact nutritionnel éventuel. Il ressort des études nutritionnelles menées par le Ministère de l'Agriculture que le nombre d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale a augmenté dans l'ensemble au cours des années de sécheresse et, entre ces années, durant les mois d'avril à octobre.

4.13 La répartition des participants par sexe s'établit comme suit :

<u>Modèle</u>	<u>Hommes</u>	<u>Femmes</u>	<u>Total</u>	<u>% de femmes</u>
I	4.299	5.445	9.744	56
II	17.660	14.418	32.078	45
III	<u>4.633</u>	<u>1.858</u>	<u>6.491</u>	<u>29</u>
Totaux	<u>26.592</u>	<u>21.721</u>	<u>48.313</u>	<u>45</u>
%	55	45	100	

Source : Ministère de l'Agriculture "Progress and Impact Assessment of ALDEP 1982-1992", page 65.

4.14 Les auteurs du RAP déclarent que le taux de rentabilité économique est négligeable (RAP, para. 5.1.1). Les auteurs du présent rapport partagent cet avis, tout en estimant qu'il n'est pas possible de réévaluer ce taux, du fait des modifications fondamentales de la conception et des difficultés de répartition entre les trois opérations menées conjointement.

4.15 La sécheresse a constitué l'un des principaux obstacles extérieurs tout au long de la période d'exécution. Les paysans se sont montrés particulièrement intéressés pas les clôtures, de sorte que de nombreuses exploitations sont à présent bien délimitées et protégées des animaux. Le service de vulgarisation agricole a été réorganisé et a offert de meilleurs messages, fondés sur les résultats obtenus des essais et des exploitations de démonstration. Les bases d'une augmentation future de la production ont été jetées. Il faudrait désormais déployer davantage d'efforts pour promouvoir l'utilisation intégrée des enveloppes techniques. On pourrait mieux faire pour ce qui est de l'aménagement de puits en milieu rural.

5. PERFORMANCE DES PARTIES

5.1 La performance de l'emprunteur et de l'organe d'exécution se caractérise comme suit :

- * Les études institutionnelles menées au début sur la fourniture de crédit et la situation de la direction du projet au sein du Ministère de l'Agriculture n'étaient pas solides.
- * On se rend à présent que c'était une erreur de décider de mettre en place deux nouveaux programmes faisant concurrence au projet considéré.
- * Il aurait fallu tester pleinement les innovations techniques, en situation réelle (y compris l'analyse des besoins en main-d'oeuvre et les disponibilités par culture et par mois) avant de les proposer à la communauté paysanne.
- * Etant donné la structure des salaires et des incitations et les perspectives de carrière, un bon nombre d'agents du projet sont partis après avoir été formés.

5.2 Le projet a été réalisé dans des conditions climatiques défavorables. Néanmoins, les performances de l'emprunteur et l'organe d'exécution ne sont considérées que partiellement satisfaisantes.

5.3

Concernant la performance du Groupe de la BAD on peut relever ce qui suit:

- * L'analyse institutionnelle de la BCB, de la NDB et du Ministère de l'Agriculture figurant dans le Rapport d'évaluation aurait pu être mieux faite.
- * La réalisation escomptée des buts sectoriels n'a fait l'objet d'aucune projection dans le Rapport d'évaluation, par exemple, la production de denrées alimentaires, la contribution du secteur agricole au produit intérieur brut et les importations et exportations alimentaires. Cette question n'a pas été abordée dans le RAP. Celui-ci indique également que la nutrition familiale s'est améliorée - mais aucun élément n'est fourni à l'appui de cette déclaration (voir para.4.1.12 ci-dessus).
- * Le RAP affirme que le projet a fait l'objet d'une supervision technique fréquente, mais que la qualité de celle-ci a laissé à désirer (RAP, para. 7.1). En particulier, au cours des missions de supervision technique, l'impact des investissements agricoles sur la production n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie, ce qui aurait du reste été difficile en raison de l'absence de données de base et de prévisions établies à l'évaluation.
- * Le Groupe de la BAD n'a rien fait pour appliquer les "Conditions générales de prêt" concernant l'établissement de rapports d'activité et de rapports d'audit annuels.
- * Le contenu et la présentation logique des données du RAP pourraient être améliorés. Le RAP ne fait aucune référence aux documents élaborés entre 1988 et 1992 par le FIDA et le Ministère de l'Agriculture.
- * Le personnel d'OPEV estime que l'on aurait pu améliorer la manière dont le TRE a été calculé dans le RAP. Parmi les problèmes relevés on peut indiquer ce qui suit :
 - Les éléments en coûts et prix courants utilisés dans la partie rétrospective du calcul auraient dû être en termes constants, sur la base des indices appropriés.
 - Rien n'indique pourquoi les intrants de production saisonniers ne sont indiqués que pour 1990/91. A la page 1 de l'Annexe 4 du RAP on indique que cette composante n'a pas été mise en oeuvre. L'Annexe 1 du RAP fait état d'un décaissement initial de 10.000 UC.

- Les projections de coûts devraient inclure non seulement les opérations et la maintenance, mais aussi les frais de gestion, de vulgarisation, de remplacement des équipements et des intrants annuels.
- On ne voit pas clairement comment le flux des avantages a été calculé, c'est-à-dire la quantité de chaque culture adoptée et les prix de parité économique à l'importation et à l'exportation.
- Les hypothèses utilisées pour le calcul devraient être indiquées.*

5.4 La performance du Groupe de la BAD est considérée partiellement satisfaisante.

6. DURABILITE ET DEVELOPPEMENT

6.1 Le RAP ne donne aucune indication sur la durabilité du projet. Cependant, en novembre 1992, on a proposé une deuxième phase du projet à financer par le gouvernement.

6.2 Le nombre de paysans éligibles du projet était en 1981 et 1990 respectivement de 45.000 et 58.800. Conformément à la nouvelle politique agricole (1991) et sur la base du document du Ministère de l'Agriculture intitulé "ALDEP Phase II - Final" (novembre 1992), le projet doit se poursuivre dans le cadre d'une deuxième phase, sur une base mobile et évolutive, financée par le gouvernement.

6.3 Les Modèles I, II et III ont été redéfinis en termes d'"équivalents bétail" comme suit :

<u>Modèle</u>	<u>Equivalent bétail</u>
I	0 - 10
II	11 - 30
III	31 - 40

 * Akroyd H.D. et Fowler M., "A practical approach to the re-estimation of the EIRR of agricultural projects in project completion reports", Project Appraisal, Vol 4, No. 2, juin 1989, pp. 91-94.

Les paysans participants devraient avoir un revenu en numéraire n'excédant pas 7.500 pula (aux prix de 1991) par famille et par an - montant qui a été depuis lors porté à 9.000 pula. Les femmes devraient recevoir un don supplémentaire de 5%. Les enveloppes techniques actuellement disponibles devraient être maintenues.

6.4

Les principes généraux ci-après devraient être suivis :

- concentration sur les paysans du Modèle I, notamment par la promotion de l'utilisation de l'âne comme animal de trait ;
- des prix des produits économiquement rationnels seront établis ;
- la promotion de la diversification des cultures et la poursuite de la recherche de variétés améliorées, résistantes à la sécheresse et à maturité rapide ;
- la promotion de la recherche agricole appliquée et d'adaptation, tenant compte des besoins des paysans ;
- encouragement par le Ministère de l'Agriculture de l'adoption d'une attitude commerciale par les paysans et prestation de services techniques, de vulgarisation et de formation ;
- renforcement de la participation des ONG au développement agricole
- amélioration de la fourniture d'intrants et des circuits de commercialisation ;
- renforcement de l'utilisation de la radio et de la vidéo pour la vulgarisation ; et
- développement agricole dans un environnement sain.

6.5

Il était initialement prévu de réaliser le projet sur une période de 3 ans, de 1993/94 à 1995/96. Il avait été prévu au départ de réintroduire le crédit à moyen terme et le crédit saisonnier, mais cette idée a été abandonnée - le système d'apports personnels/dons se poursuivra. Les réalisations et coûts prévus (en novembre 1992) et révisés (en juin 1995) se présentent comme suit (en millions de pula) :

<u>Réalisations ou</u> <u>composantes du projet</u>	<u>Novembre</u> <u>1992</u>	<u>Juin</u> <u>1995</u>
Enveloppes techniques	20,2	7,9
Vulgarisation/formation	6,5	2,6
Cellule de gestion/suivi & évaluation	1,1	0,0
Totaux	27,8	10,5

Sources : ALDEP Phase II (Final) de novembre 1992 et Ministère de l'Agriculture (juin 1995)

7

CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

7.1

Conclusions

7.1.1 On se rend compte avec le temps que l'analyse institutionnelle menée avant l'évaluation et pendant celle-ci, aurait pu être plus satisfaisante. Les études socioéconomiques antérieures à l'évaluation auraient pu être plus approfondies (para.2.1.7). Les difficultés rencontrées au niveau de l'exécution ont été aggravées par l'adoption en 1983 et 1986 du programme de secours contre la sécheresse et du programme de culture pluviale (para.

3.1.3). L'exécution a été entravée par la sécheresse. Pour faire face à certaines de ces difficultés, le projet a été reformulé en 1990, la nouvelle date d'achèvement étant fixée au 30 juin 1993. Des mesures ont donc été adoptées, quoique tardivement, pour pallier les problèmes rencontrés. Une deuxième phase du projet fait actuellement l'objet de débat.

7.1.2 Le coût total du projet, malgré l'allongement de la période d'exécution, n'a représenté que 75 % du montant prévu, et des "économies" ont été réalisées sur les prêts du FAD et de la BAD (para. 3.1.7 et 3.1.8).

7.1.3 Des enveloppes techniques ont été offertes. Mais curieusement, les paysans ont accordé la priorité aux clôtures. Si cette attitude est louable, conjuguée à la sécheresse, elle a eu un effet néfaste sur la réalisation des objectifs prévus en matière de production. Les enveloppes techniques ont été offertes sur une base individuelle. Avec le recul, on se rend compte qu'elles auraient dû être encouragées sur une base intégrée.

7.1.4 Du fait de la sécheresse et d'autres facteurs mentionnés plus haut, l'objectif prévu du projet, l'augmentation de la production des terres arables, n'a pas été atteint.

7.1.5 Pour ce qui est des buts sectoriels envisagés, peu de progrès ont été réalisés au plan de l'autosuffisance alimentaire. De même la répartition du revenu national n'a guère été améliorée : la réaction des paysans les plus démunis du Modèle I (dont bon nombre sont des femmes) a été limitée. Le projet ne s'est pas intéressé à la situation des Bushmen du Botswana. Il ressort des indications que la situation nutritionnelle de la plupart des habitants ne s'est pas améliorée (para. 4.1.12).

7.1.6 Les performances de l'emprunteur, de l'organe d'exécution et du Groupe de la BAD sont considérées partiellement satisfaisantes.

7.1.7 La viabilité de ce projet est tributaire de l'issue des décisions que doit prendre le gouvernement au sujet de la portée, de l'objectif, des buts et du financement de la deuxième phase. A cette date, le projet considéré est jugé partiellement satisfaisant.

7.2 Enseignements

Les enseignements tirés sont notamment les suivants :

1. Si des études socioéconomiques satisfaisantes avaient été menées avant l'évaluation du projet, on se serait rendu compte que pratiquement la moitié des bénéficiaires allaient être des femmes.
2. Les études institutionnelles menées avant l'évaluation concernant a) les moyens de la NDB et de la BCB et b) l'emplacement de la direction du projet au sein du Ministère de l'Agriculture, ont été insuffisantes. Cette situation a entraîné des modifications des dispositions institutionnelles au cours de la période d'exécution du projet.

3. La mise en place du programme de secours contre la sécheresse en 1983 et du programme de culture pluviale en 1986 s'est traduite par des problèmes de chevauchement entre ceux-ci et le projet considéré. Les trois opérations avaient recours au même personnel de vulgarisation et offraient des intrants agricoles à des conditions différentes. On se rend compte à présent qu'au lieu de mettre en place les deux nouveaux programmes, il aurait mieux valu augmenter le nombre et les types de paysans couverts par le projet. Cette solution aurait constitué une approche plus rationnelle et plus cohérente. En tout état de cause, le projet a été entièrement révisé en 1990 et la période d'exécution a été prorogée de 3 ans.
4. Etant donné le chevauchement des trois opérations, il est désormais impossible de déterminer le coût effectif du projet, notamment du fait que le nombre de bénéficiaires a triplé, que la période d'exécution a été prolongée, sans pourtant que les prêts du FAD et de la BAD soient entièrement utilisés (Annexe 1). Les "coûts effectifs du projet" représentent en fait les chiffres de décaissements enregistrés par le gouvernement et les bailleurs de fonds.
5. Les paysans ont été réticents à accepter les technologies de double labour et de plantation en lignes, parce que ces technologies n'ont pas été préalablement soumis à des essais socioéconomiques et des analyses avant leur adoption.
6. Du fait de contraintes institutionnelles, peu de progrès ont été réalisés en matière de développement de services de crédit, de fourniture rentable de semences et de commercialisation de produits.
7. On n'a pas bien chiffré ou établi les avantages procurés aux femmes et aux familles (en termes de sécurité alimentaire, de nutrition et de revenu). Rien n'indique qu'un sociologue était employé à l'époque de la préparation du projet (voir également le RAPP du projet rizicole de Jahaly Pacharr de Gambie).
8. Pour pouvoir retenir le personnel, les projets doivent mettre en place une structure satisfaisante de salaires, d'incitations et de développement des carrières.
9. On n'avait pas pour pratique en 1981, lorsque le projet a été évalué, d'effectuer une étude en bonne et due forme de l'impact sur l'environnement. Le Groupe de la BAD a depuis lors adopté cette pratique.

7.3 Recommandations

7.3.1 A l'attention de l'emprunteur et de l'organe d'exécution, on peut formuler les remarques ci-après :

1. Les paysans auraient dû être associés à tous les stades de la planification et de l'exécution de projets.
2. Les enveloppes techniques auraient dû être offertes sur une base intégrée.
3. Les activités du projet auraient dû porter en priorité sur les paysans du Modèle I et l'on aurait dû s'intéresser à la situation particulière des Bushmen du Botswana.
4. Il aurait fallu encourager l'élevage du petit bétail (moutons et chèvres) et l'utilisation de l'âne, notamment par les ménages du Modèle I et les ménages dont le chef est une femme. L'âne broute moins d'herbe et peut être utilisé avec des chariots légers.
5. Avant la promotion de nouvelles technologies agricoles, il aurait fallu mener sur l'exploitation des études socioéconomiques et de gestion agricole.
6. Dans le cas de ce type de projet, dont 45 % des bénéficiaires sont des femmes, il aurait fallu employer un sociologue pour améliorer la préparation.
7. Il aurait fallu mettre en place, à l'intention du personnel des projets, une structure satisfaisante de salaires, d'incitations et de développement des carrières.
8. Des efforts auraient dû être déployés parallèlement en vue d'aménager davantage de puits, aux fins de développement agricole et de promotion de la santé préventive.

7.3.2 Il y a lieu de formuler les recommandations ci-après à l'attention du Groupe de la BAD :

1. Des études satisfaisantes devraient être menées avant l'évaluation des institutions directement liées à l'exécution de projets et celles qui leur fournissent des services complémentaires.
2. Il faudrait veiller davantage à ce que les rapports d'activité et d'audit soient établis comme prévu et à ce que des mesures soient prises pour remédier aux problèmes relevés et mettre en oeuvre les recommandations formulées.

3. Les rapports d'évaluation devraient contenir des données de base et des projections concernant la réalisation des buts sectoriels prévus.
4. Il faudrait adopter une approche uniforme et des directives opérationnelles relatives au calcul du TRE (et du TRF) dans les documents des projets du Groupe de la BAD.

REFERENCES

1. Botswana, ALDEP, Mid-Term Review/Evaluation Mission Report, FIDA, février 1988.
2. Botswana, ALDEP, Reformulation Mission Report, FIDA, février 1990.
3. Botswana, ALDEP, Interim Evaluation Report, FIDA, novembre 1992.
4. ALDEP, Phase II Document, Final, Ministère de l'Agriculture, Gouvernement du Botswana, novembre 1992.
5. Progress and Impact Assessment of the ALDEP 1982-1992 (Ten Years), Ministère de l'Agriculture, Gouvernement du Botswana, décembre 1992.
6. Mid-Term Review of the Seventh National Development Plan, Ministère des Finances et de la Planification du développement, Gouvernement du Botswana, août 1994.

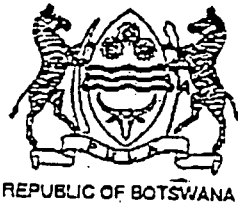
REPUBLIQUE DU BOTSWANA**PROJET ALDEP PHASE I (1981)****COUTS PREVUS ET COUTS EFFECTIFS DU PROJET (millions d'UC)**

Composante	Estimations de l'évaluation	Premières révisions (a)	Données effectives	Données effectives en % des révisions
Gouvernement/BAD				
1. Crédit d'investissement sur l'exploitation	11,61	12,67	10,24	81
FAD/FIDA				
2. Intrants saisonniers	2,03	2,15	1,02	47
3. Gestion du projet	1,05	1,10	3,75	341
4. Services de vulgarisation	7,10	7,40	3,60	49
5. Crédit saisonnier (b)	0,80	0,82	0,01	1
6. Services de distribution	0,29	0,30	0,05	17
7. Suivi/Evaluation	1,06	1,11	0,53	48
Totaux	23,92	25,55	19,20	75
Financement				
1. Gouvernement	4,41	5,02	3,90	78
2. FAD (c)	6,17	6,17	5,15	83
3. BAD (c)	7,20	7,20	3,38	47
4. FIDA	6,16	7,16	6,77	95
Totaux	23,94	25,55	19,20	75

Sources : Rapport d'évaluation (No. ADB/BD/WP/81/90/Rev.) et RAP.

Notes : a) au moment de la négociation du prêt
b) composante "Crédit saisonnier" annulée

TELEPHONE: 350100
TELEX: 2401BD
FAX: 356086
REFERENCE:



REPUBLIC OF BOTSWANA

Annex 2

MINISTRY OF FINANCE & DEVELOPMENT PLANNING,
PRIVATE BAG 008,
GABORONE.

REF: FDP 4/18 XXVI (40) POIII

5th October, 1995

The Director
Operations Evaluation Office (OPEV)
African Development Bank
01 B.P. 1387
ABIDJAN 01, COTE D'IVOIRE

Attention: R.M. Bishai

Dear Sir,

ALDEP PHASE I POST EVALUATION

Your letter dated 6 September, 1995 on the above subject refers.

2. We have no comments on the ALDEP Project Performance Audit Report. The report is acceptable to us.
3. Thank you for your cooperation.

Yours faithfully,

M. Ngidi

FOR PERMANENT SECRETARY