

# Précis

DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

PRINTEMPS 1999 NUMÉRO 182

## Afrique subsaharienne : Enseignements tirés de quatre secteurs

**E**NTRE 1992 ET 1997, LA BANQUE A MENÉ À BIEN EN Afrique subsaharienne 287 projets d'un coût total de 9,6 milliards de dollars, dans quatre secteurs essentiels : l'agriculture, l'éducation, la santé et la nutrition et, enfin, l'infrastructure urbaine et rurale. Le Département de l'évaluation des opérations (OED) a entrepris une analyse de ces efforts pour déterminer ceux qui avaient été fructueux et ceux qui, au contraire, avaient été vains, et comment il serait possible d'améliorer les stratégies sectorielles dans la région. Il a constaté que, si 66 % des projets achevés avaient été classés satisfaisants, nombre d'entre eux avaient donné des résultats décevants aux plans de la pérennité, de la réforme des politiques et du renforcement des capacités. Son évaluation a débouché sur plusieurs enseignements importants qui pourront être mis à profit pour renforcer l'approche de la Banque dans la région.

Dans tous les secteurs, les projets ont souffert de la faiblesse des capacités techniques et institutionnelles locales et d'un manque de rigueur dans la conception des projets. Les enseignements spécifiques à chaque secteur sont exposés ci-dessous.

### Agriculture

Le montant total des 118 projets réalisés par la Banque dans le secteur de l'agriculture s'est établi à 3,6 milliards de dollars, soit près de 23 % du total des prêts de la Banque à l'Afrique



subsaharienne pendant la période considérée. Parmi ces projets figuraient dix prêts à l'ajustement ainsi que des projets indépendants de vulgarisation et des projets de promotion des agro-industries, incorporant souvent des composantes de recherche et de développement institutionnel.

Bien que les résultats obtenus dans ce secteur aient été supérieurs à la moyenne — 69 % des projets ont été classés satisfaisants —, certaines conditions nécessaires à un succès durable n'ont pas toujours été remplies. On a pu établir que les projets avaient le plus souffert des carences de leur planification, tandis qu'un effort systématique d'amélioration de la recherche et de l'infrastructure avait beaucoup contribué à leurs résultats.

### *Pérennité*

Seulement 26 % des projets d'investissement dans l'agriculture ont été considérés avoir eu des résultats durables, contre 80 % des projets d'ajustement dans le secteur agricole, 35 % de tous les projets de la Banque en Afrique subsaharienne et 54 % des projets agricoles toutes régions confondues. Le Département a constaté que la pérennité des projets de développement rural se trouve compromise dès lors que : i) l'infléchissement de la politique des pouvoirs publics crée un environnement moins favorable ; ii) le niveau des investissements et des services dépasse à tel point les normes nationales que les ressources disponibles ne suffisent pas à assurer la poursuite de politiques favorables ; iii) les projets ont été exécutés pour l'essentiel grâce à l'assistance technique, et les agents locaux n'ont pas reçu une formation suffisante pour pouvoir prendre le relais ; iv) l'adoption de technologies dépend de subventions qui ne peuvent pas être éliminées ; et/ou v) des institutions ont été créées dans le cadre spécifique des projets, qui ne peuvent pas être intégrées aux rouages ordinaires de l'administration.

### *Cadre de l'action publique*

L'échec de nombreux projets conçus pour accroître la production, la diversité ou la productivité agricole a été imputé à l'attention insuffisante qui avait été accordée au cadre de l'action publique lors de l'examen desdits projets. Or, l'expérience a montré que les résultats des projets peuvent être compromis par la poursuite, notamment de politiques de taux de change et fiscales qui ont pour effet de réduire les recettes d'exportation (et par conséquent les prix agricoles) ; de politiques et de pratiques en matière de prix et de commercialisation qui limitent la possibilité pour des exploitants de vendre leur production dans les meilleures conditions ; de l'imposition des types de cultures qui ne correspondent pas aux souhaits des exploitants ; de politiques foncières

qui découragent les investissements agricoles ; et de politiques de distribution d'intrants qui font obstacle à l'adoption de technologies nouvelles.

### *Conception des projets de vulgarisation*

Du fait des défaillances qui ont caractérisé leur conception, 25 % seulement des projets indépendants de vulgarisation ont donné des résultats satisfaisants, et 3 % seulement ont eu un impact substantiel sur le développement des institutions. Dans certains cas, par exemple, il n'a pas été tenu suffisamment compte des besoins réels des agriculteurs au stade de l'évaluation préalable des projets ; l'environnement politique peu favorable a limité l'impact des incitations à la production ; l'infrastructure rurale était déficiente ; et l'on a surestimé le degré d'engagement des pouvoirs publics (il est fréquemment arrivé que ceux-ci n'aient pas fourni les fonds de contrepartie promis ou nommé le personnel indispensable à l'exécution des projets).

### *Recherche*

Les projets conçus pour promouvoir l'adoption de bonnes pratiques aux fins des recherches agronomiques ont été classés satisfaisants dans 76 % des cas. La plupart de ces projets visaient à renforcer les systèmes nationaux de recherche en élaborant des plans de recherche agronomique ou en améliorant ceux qui existaient déjà ; à instituer des mécanismes de nature à garantir que les ressources nécessaires à la mise en œuvre des plans d'action seraient disponibles au moment voulu ; à renforcer les capacités institutionnelles et de gestion pour faciliter la réalisation des plans d'action et le contrôle de l'utilisation des budgets ; à améliorer la convergence entre les activités de recherche, les services de vulgarisation et les besoins des agriculteurs ; et à établir des liens entre les institutions nationales et régionales de recherche. Par ailleurs, la constitution d'un groupe consultatif de parties intéressées qui a aidé à orienter le programme de travail, l'offre de rémunérations adéquates, le professionnalisme des intéressés et la qualité des conditions de travail ont également contribué au succès des projets.

**Tableau 1 : Projets par secteur**

<i>Secteur</i>	<i>Nombre de projets</i>	<i>Valeur totale (USD Md)</i>	<i>Pourcentage du nombre total de projets en Afrique subsaharienne</i>
Agriculture	118	3,6	23
Éducation	33	1,2	7
Santé, nutrition et population	19	0,4	2
Infrastructure	117	4,2	27

### *Développement de l'infrastructure rurale*

Le cas du Programme national de développement de l'infrastructure rurale réalisé en Guinée montre qu'une approche générale de l'amélioration de l'infrastructure rurale sur l'ensemble du territoire peut avoir un impact marqué sur la production agricole et la fourniture des services. Au Nigéria, la mise en place de services d'infrastructure rurale a accéléré l'adoption de nouvelles technologies agricoles, particulièrement lorsque les exploitants avaient été consultés au sujet de la conception des services d'infrastructure et de leur localisation. En outre, un projet de la Banque visant à ouvrir à la circulation des routes jusqu'alors non carrossables a permis d'intensifier l'activité économique et d'accroître la production agricole.

### **Éducation**

La Banque a réalisé 33 projets dans le secteur de l'éducation. Ces derniers, qui se sont chiffrés, au total, à 1,2 milliard de dollars, représentaient 7 % du nombre total de projets entrepris en Afrique subsaharienne. Onze de ces projets, d'une valeur de 166 millions de dollars, ciblaient principalement l'enseignement primaire ; par comparaison, un montant de 656 millions de dollars a été affecté à des programmes d'appui à la balance des paiements liés à des réformes.

Le Département de l'évaluation des opérations a constaté que les efforts entrepris par la Banque dans le secteur de l'éducation n'ont à long terme qu'une efficacité douteuse, alors même que les objectifs des projets se sont progressivement élargis : au début de la période considérée, les projets tendaient surtout à mettre en place une infrastructure, mais ils ont ensuite été orientés davantage vers le renforcement des institutions et la poursuite de réformes. Si 61 % de tous les projets réalisés dans le secteur de l'éducation (5 % de moins que la moyenne) et 73 % des prêts à des programmes d'équipement ont été classés satisfaisants, ce chiffre n'est que de 59 % pour les projets concernant l'enseignement primaire et de 51 % pour les prêts en faveur de réformes ; dans ce dernier cas, la faiblesse des résultats s'explique par le fait qu'il est difficile aux pouvoirs publics de faire accepter nombre de réformes majeures. De plus, l'impact des projets sur le développement des institutions n'a été jugé satisfaisant que dans 9 % seulement des cas (contre 50 % pour les projets d'éducation réalisés dans d'autres régions), et 18 % seulement des projets ont été considérés comme ayant donné des résultats durables (contre 69 % dans d'autres régions). Ces échecs ont été imputés aux défaillances constatées dans quatre domaines.

### *Conception des projets*

Près de la moitié des projets avaient trop de composantes, trop d'objectifs, trop de bailleurs de fonds et trop de

bénéficiaires étant donné les capacités d'exécution des pouvoirs publics, mettaient un accent trop marqué sur l'infrastructure et/ou poursuivaient des réformes dans un ordre mal établi. On a pu voir au Cap-Vert, par exemple, que si l'on veut améliorer les services d'éducation primaire, il faut commencer par s'attaquer à la conception des services d'éducation, aux méthodes à employer, à la nature et au contenu des matériels pédagogiques et à procéder à des essais pilotes avant d'étendre la portée géographique des activités et d'investir dans l'infrastructure. Les principaux éléments d'une conception rationnelle sont les suivants : i) les activités doivent correspondre aux capacités d'exécution des institutions du secteur ; ii) les différentes composantes du projet doivent correspondre aux capacités de coordination de l'équipe de gestion du projet ; iii) les activités doivent être réalisées dans l'ordre approprié ; et iv) le cadre politique et le cadre institutionnel doivent être suffisamment solides pour résister aux pressions que peuvent causer les activités des projets.

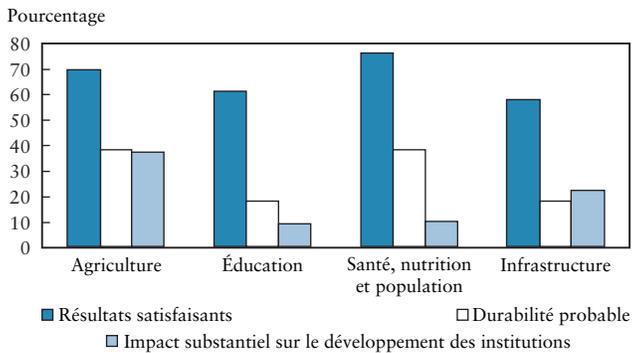
### *Incidences politiques des réformes*

Les réformes du secteur de l'éducation, surtout celles qui affectent le financement de l'enseignement supérieur et les traitements des enseignants, sont politiquement délicates et ont suscité l'opposition de groupes politiquement puissants, de sorte que les pouvoirs publics n'ont pas rempli certaines des conditions auxquelles étaient subordonnés les prêts. Pour susciter moins d'opposition politique, il convient de tenir compte des préoccupations des parties prenantes dès le stade de la conception des projets ; de définir un calendrier progressif de mise en œuvre des mesures de réforme stratégiques ; et de susciter dans l'opinion publique un large consensus en faveur des réformes de l'éducation avant de les entreprendre.

### *Renforcement des capacités au niveau central*

L'assistance technique traditionnelle offerte dans le domaine de l'éducation n'a pas permis d'améliorer durablement les capacités de gestion et d'administration. Si les capacités n'ont pas pu être renforcées, c'est généralement en raison d'un taux élevé de rotation du personnel causé par de mauvaises conditions de travail, de l'insuffisance des salaires et du manque d'appui logistique, autant d'enseignements qui n'ont pas été pleinement pris en compte lors de la conception des projets dans le secteur de l'éducation. Comme la grande majorité de ces efforts se sont soldés par un échec, il est douteux qu'il convienne d'entreprendre d'autres efforts de renforcement des capacités tant que la fonction publique n'aura pas fait l'objet de réformes majeures qui permettront à l'administration d'attirer, de motiver et de fidéliser un personnel de haut calibre.

**Figure 1 : Résultats comparés des projets, par secteur**



### Participation communautaire

L'expérience a montré qu'une plus grande implication et un contrôle plus étroit des parents et des groupes communautaires ainsi qu'une meilleure compréhension des besoins des communautés peuvent beaucoup améliorer le résultat des activités dans le secteur de l'éducation. Parfois, le coût immédiat que suppose l'achat de livres et de vêtements pour les enfants risque de réduire à néant l'effet d'incitation que peut avoir la proximité de l'école ou même la gratuité de l'enseignement. Si l'on veut qu'ils soient plus efficaces, les projets doivent être fondés sur des évaluations systématiques des bénéficiaires et sur de nouvelles approches permettant d'accroître la participation des communautés à la gestion et au financement des écoles.

### Indicateurs de performance

Si les résultats des projets d'investissement ont été considérés comme meilleurs, c'est surtout parce qu'ils ont atteint leurs objectifs matériels, condition que devaient remplir les premiers projets pour être jugés satisfaisants. Même dans le cas des projets visant à améliorer la qualité de l'éducation, les résultats ont été évalués sur la base des ressources, comme le nombre de manuels fournis ou le nombre d'enseignants formés. À mesure que la complexité des interventions dans le secteur augmentera, toutefois, il faudra élaborer des indicateurs pertinents et mesurables des produits et des résultats pour pouvoir évaluer comme il convient les progrès accomplis.

### Santé, nutrition et population

Dans le secteur de la santé, de la nutrition et de la population, la Banque a réalisé 19 projets, portant sur un montant de 366 millions de dollars, et représentant 2 % du nombre total de projets entrepris en Afrique subsaharienne.

Bien que 76 % de ces projets aient été classés comme satisfaisants et 38 % comme durables (chiffres

l'un et l'autre supérieurs à la moyenne des projets réalisés en Afrique subsaharienne), 10 % seulement d'entre eux et pas plus de 5 % des projets entrepris dans le domaine des soins de santé de base ont eu un impact substantiel sur le développement des institutions. Ces résultats décevants ont cependant permis de tirer un certain nombre d'enseignements pour les activités futures dans les domaines de la santé, de la nutrition et de la population.

### Nouvelles approches du renforcement des capacités

L'impact très limité que les projets ont eu sur le développement des institutions reflète le peu d'efficacité des activités de formation financées par la Banque, de son assistance technique et autres efforts déployés pour améliorer la gestion stratégique et l'administration des ressources au niveau du gouvernement central et des districts, et aussi des activités poursuivies en vue de renforcer les capacités des prestataires de services de santé du secteur public. Les échecs observés ont tenu à l'impossibilité de surmonter les faiblesses systémiques du secteur public, et notamment au manque de coordination des actions au niveau des organismes gouvernementaux et entre eux, à l'inadéquation des structures organisationnelles et à l'incapacité de la fonction publique d'attirer et de fidéliser un personnel de qualité, autant de problèmes auxquels il conviendra de s'attaquer dans le cadre d'une réforme de la fonction publique. Par ailleurs, on ne s'est guère efforcé d'appuyer le renforcement des capacités dans le secteur privé.

### Efficacité avant infrastructure

De manière générale, le pourcentage des projets de santé, nutrition et population considérés avoir des résultats durables est deux fois moins élevé en Afrique subsaharienne que dans d'autres régions (38 % contre 74 %), essentiellement parce qu'on a cherché à développer l'infrastructure sans tenir assez compte des incidences budgétaires des coûts récurrents. Dans le cadre d'une récente étude de l'impact des projets dans le secteur de la santé, le Département de l'évaluation des opérations est parvenu à la conclusion qu'il faut, avant de développer les systèmes de prestation de services, s'attacher à améliorer l'efficacité et l'efficience des programmes existants de soins de santé primaires en réduisant le nombre de programmes onéreux non prioritaires ; en intégrant les services à différents niveaux ; en offrant des médicaments génériques bon marché ; et en intégrant les ressources des pouvoirs publics, du secteur privé, des ONG, des bailleurs de fonds et des usagers.

### *Une supervision plus efficace*

Les activités de supervision ont été jugées déficientes pour 41 % des projets réalisés par la Banque dans le secteur de la santé, de la nutrition et de la population (contre 21 % de tous les projets entrepris en Afrique subsaharienne). Selon une évaluation récente de la supervision des projets de santé en Afrique réalisés par le Groupe d'assurance de la qualité, divers facteurs nuisent à la qualité de la supervision : i) il n'est pas possible à un seul chef de projet de superviser comme il convient une série de projets ; ii) les ressources allouées aux activités de supervision sont insuffisantes ; iii) une trop grande importance est donnée aux procédures par rapport à la réalisation des objectifs de développement ; et iv) les projets sont excessivement complexes. En outre, les objectifs institutionnels sont souvent mal définis et leur réalisation ne peut donc pas faire l'objet d'un suivi systématique.

### *Facteurs qui agissent sur la demande*

Les projets ont surtout visé à accroître la fourniture de services de santé sans tenir compte des facteurs qui limitent la demande. Selon une étude récente du Département de l'évaluation des opérations, il faudra accorder aux facteurs liés à la demande l'attention qu'ils méritent si l'on veut que les efforts de la Banque aient un impact plus prononcé sur le fonctionnement du système de santé dans son ensemble. Il faudrait notamment, lors de l'évaluation des projets, rassembler des données sur l'utilisation des services et les attitudes des usagers.

À mesure que les objectifs poursuivis dans le secteur de la santé, de la nutrition et de la population s'élargissent et que l'approche porte non plus tant sur des processus (formation d'un certain nombre d'agents, construction d'un certain nombre de dispensaires), mais plutôt sur des efforts de plus en plus complexes visant à améliorer les indicateurs de santé et à réformer les institutions, les éléments indispensables au succès des projets seront notamment les suivants :

- Des moyens d'intervention de plus en plus flexibles
- Des méthodes de conception des projets qui permettent d'apprendre sur le tas
- Une participation accrue du secteur privé à la prestation de services
- Un plus large consensus sur la réforme des politiques
- Des indicateurs de résultats plus pertinents
- Le renforcement des capacités nationales de suivi et d'évaluation afin d'évaluer les progrès réalisés dans le secteur.

### **Infrastructure**

Entre 1992 et 1997, la Banque a mené à bien 117 projets d'infrastructure, d'une valeur de 4,2 milliards de dollars,

représentant 27 % du portefeuille de projets entrepris en Afrique subsaharienne.

Les résultats obtenus dans ce secteur ont été inférieurs à la moyenne : 58 % des projets ont été classés satisfaisants, mais 18 % seulement ont été jugés avoir des effets durables (12 % dans le sous-secteur des transports) et 22 % d'entre eux seulement ont eu un impact substantiel sur le développement des institutions. L'impact que les projets ont produit dans ce dernier domaine a beaucoup varié d'un sous-secteur à un autre, allant de 2 % dans le sous-secteur de la gestion des services urbains et du logement à 10 % pour l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, à 31 % pour les transports et à 61 % pour les quelques projets indépendants de développement de l'infrastructure rurale.

Le Département de l'évaluation des opérations a constaté que l'efficacité et la pérennité des investissements d'infrastructure en Afrique subsaharienne sont réduites par les carences des institutions, de la conception et de la gestion des projets ainsi que par le manque de détermination des pouvoirs publics lorsqu'il s'agit d'assurer l'entretien des nouvelles installations.

### *Institutions*

Les projets d'infrastructure exigent des capacités institutionnelles qui, tout simplement, n'existent pas dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Parmi les principaux obstacles rencontrés, il convient de citer le manque de personnel qualifié ; l'ingérence des pouvoirs publics dans les opérations courantes ; le manque d'autonomie ; et la préférence manifestée par les emprunteurs pour des composantes matérielles plutôt que pour des mesures visant à améliorer l'efficacité des institutions. En outre, les mesures de développement des institutions incorporées aux projets sont souvent mal ciblées et mal échelonnées. Il ressort des évaluations qu'il faudra mettre en œuvre des approches plus novatrices du renforcement des capacités si l'on veut pouvoir surmonter les contraintes institutionnelles qui entravent le développement de l'infrastructure.

### *Conception et gestion des projets*

Les résultats des projets ont souffert de l'absence de toute évaluation des besoins réels des populations cibles et de structures financières et administratives durables. Dans le sous-secteur de la gestion des services urbains et du logement en particulier, dans lequel 39 % seulement des projets ont donné des résultats satisfaisants, l'évaluation préalable de plus de 80 % des projets a été jugée déficiente. En effet : i) il n'avait pas été procédé à une analyse de marché qui aurait permis d'évaluer la demande de logements et de services parmi les groupes

cibles ; ii) les projets étaient excessivement complexes et n'avaient pas été ciblés comme il convient ; iii) les mécanismes prévus pour le recouvrement des prêts étaient déficients ; ou iv) les projets n'encourageaient pas la participation du secteur privé. Selon les évaluations, les projets de la Banque auraient pu avoir eu un impact plus marqué si les ONG locales, les établissements privés de prêts hypothécaires et les entrepreneurs privés avaient participé à la conception des projets.

En outre, il arrive souvent que les activités de supervision des projets ne tiennent pas assez compte des éléments pouvant affecter leur pérennité, tels que les mécanismes de financement, les capacités institutionnelles, l'autonomie des agents d'exécution et les réformes.

### *Engagement des pouvoirs publics*

On a pu constater que l'on ne peut pas forcer des pouvoirs publics, dont l'engagement est incertain, à assurer l'entretien des nouvelles installations simplement en insérant des clauses appropriées dans les accords de prêt, car celles-ci restent lettre morte en pareil cas.

En outre, le Département de l'évaluation des opérations a constaté que les projets d'infrastructure à l'appui du développement devraient viser plus directement à améliorer l'efficacité des couloirs de transport et à créer des externalités positives au niveau de l'emploi. En particulier :

- Une étude du Département a constaté que les couloirs internationaux revêtent une importance capitale pour le développement des pays sans littoral, mais que les conflits politiques, l'insécurité et les carences des systèmes de transport rendent les transports coûteux,

lents et peu fiables. Pour remédier à ces problèmes et réduire le coût des services dans le contexte de projets d'infrastructure, cette étude suggère que la Banque :

- i) contribue à assurer la mise en place de mécanismes de financement appropriés de l'entretien de l'infrastructure des transports ;
- ii) encourage la privatisation des services que le secteur privé peut fournir efficacement ;
- iii) s'attache à améliorer la performance des services douaniers ;
- iv) élabore et introduit un cadre juridique de nature à minimiser la recherche de situations de rente, à promouvoir une concurrence loyale et à sanctionner les abus.

- L'un des principaux enseignements tirés des quelques projets indépendants de développement de l'infrastructure rurale qui ont été réalisés (les autres activités entreprises par la Banque en matière d'infrastructure rurale concernent le développement des régions agricoles) est que les méthodes de construction à forte intensité de main-d'œuvre — même si les travaux prennent plus longtemps — ont l'avantage de créer des emplois. Les résultats extrêmement satisfaisants qu'ont donnés les projets de travaux publics au Burkina Faso et au Sénégal témoignent de cette externalité positive. En outre, il ressort d'une évaluation d'un projet de développement de l'infrastructure rurale en Guinée que les travaux réalisés au moyen de méthodes à forte intensité de main-d'œuvre plutôt que de méthodes classiques : i) peuvent être de qualité égale ; ii) sont plus faciles à entretenir et ne sont probablement pas plus coûteux ; iii) créent au moins trois fois plus d'emplois ; iv) stimulent l'économie locale ; et v) n'ont pas d'impact négatif direct sur l'environnement. Aussi conviendrait-il d'avoir plus largement recours aux méthodes de construction à forte intensité de main-d'œuvre.