

Document de  
**La Banque Mondiale**

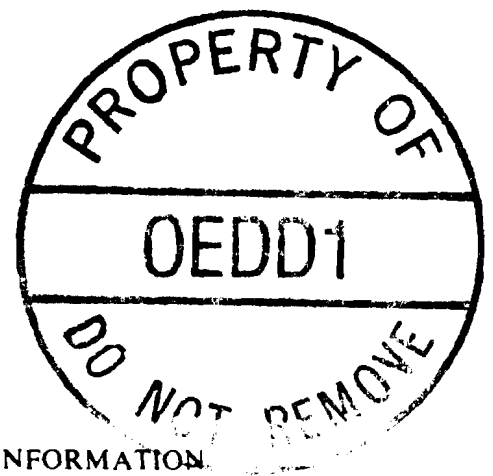
**A N'UTILISER QU'A DES FINS OFFICIELLES**

**Rapport No. 5775**

**RAPPORT D'EVALUATION RETROSPECTIVE  
HAITI: PROJET DE DEVELOPPEMENT DANS LE NORD  
(CREDIT 675-HA)**

28 juin 1985

Département de l'évaluation  
rétrospective des opérations



TRADUCTION NON-OFFICIELLE A TITRE D'INFORMATION

**Le présent document fait l'objet d'une diffusion restreinte, et ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Sa teneur ne peut être autrement divulguée sans l'autorisation de la Banque Mondiale.**

RAPPORT D'EVALUATION RETROSPECTIVE  
HAITI: PROJET DE DEVELOPPEMENT DANS LE NORD  
(CREDIT 675-HA)

---

POIDS ET MESURES

Système Métrique

1 mètre (m)	=	39.37	pouces
1 kilomètre (km)	=	0.62	mile
1 hectare (ha)	=	2.47	acres = 0.78 carreaux
1 kilomètre carré (km <sup>2</sup> )	=	0.386	mile carré
1 kilogramme (kg)	=	2.205	livres
1 tonne (t)	=	2 205	livres

ABREVIATIONS

BCA	-	Bureau de Crédit Agricole
CIDA	-	Agence Canadienne pour le Développement International
CRUDEM	-	Centre Rural de Développement de Milot
FAC	-	Fonds d'Aide et de Coopération (France)
FAO	-	Organisation de Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
GTZ	-	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IDA	-	Association pour le Développement International
IDB	-	Banque Interaméricaine de Développement
MARNDR	-	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement rural
ODN	-	Organisme de Développement du Nord
PAM	-	Programme Alimentaire Mondial des Nations Unies
TPTC	-	Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications
USAID	-	Agence des Etats Unis pour le Développement International

République de Haïti  
Exercice Fiscal

1<sup>er</sup> Octobre - 30 Septembre

---

RAPPORT D'EVALUATION RETROSPECTIVE  
HAITI: PROJET DE DEVELOPPEMENT DANS LE NORD  
(CREDIT 675-HA)

Table de Matières

	<u>No. de Page</u>
Préface .....	i
Données de Base .....	iii
Points Importants .....	iv
 <u>MEMORANDUM D'EVALUATION RETROSPECTIVE</u>	
A. Résumé .....	1
B. Principales Conclusions .....	5
 <u>RAPPORT D'ACHEVEMENT DE PROJET</u>	
I. Introduction .....	15
II. Généralités .....	15
III. Formulation du Projet .....	15
IV. Le Projet .....	16
V. Réalisation .....	17
VI. Impact Agricole et Economique .....	24
VII. Résultats Institutionnels .....	27
VIII. Résultats de l'IDA .....	29
IX. Leçons à Tirer du Projet .....	30

Annexes

Carte: BIRD No. 12217

Le présent document fait l'objet d'une diffusion restreinte, et ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Sa teneur ne peut être autrement divulguée sans l'autorisation de la Banque Mondiale.



RAPPORT D'EVALUATION RETROSPECTIVE  
HAÏTI: PROJET DE DEVELOPPEMENT DANS LE NORD  
(CREDIT 675-HA)

---

PREFACE

Le présent document est l'évaluation rétrospective du projet de développement rural dans le Département du Nord en Haïti, pour lequel le Crédit 675-HA a été approuvé le 18 Décembre 1976 pour un montant de 10 millions de dollars et clos, entièrement déboursé, le 30 Juin 1983.

Le rapport se compose d'un mémorandum d'évaluation rétrospective (MER), préparé par le Département de l'évaluation rétrospective des opérations (OED), et d'un rapport d'achèvement de projet (RAP) daté du 31 Mai 1984 et préparé par le Bureau Régional de l'Amérique latine et des Caraïbes. Le mémorandum d'évaluation rétrospective est basé sur une analyse du rapport d'évaluation (No. 1281-HA du 13 Décembre 1976) du rapport du Président, de l'Accord de Crédit (daté du 14 Janvier 1977) et du RAP; la correspondance avec l'Emprunteur et les notes internes de la Banque sur l'historique du projet contenues dans les archives de la Banque ont été consultées et le personnel de la Banque associé au projet a été interviewé.

Une mission de l'OED s'est rendue en Haïti en Février 1985. Des entretiens se sont déroulés avec M. le Ministre et les fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement rural (MARNDR) et avec ceux de l'Organisme de Développement du Nord (ODN) responsable pour l'exécution du projet. La mission a visité la zone du projet et a rencontré les villageois y participant. Les informations obtenues au cours de la mission ont été utilisées pour tester la validité des conclusions du RAP.

L'évaluation rétrospective estime que le RAP décrit avec justesse les caractéristiques du projet et le mémorandum d'évaluation rétrospective supporte de manière générale les conclusions du RAP. Outre qu'il résume les objectifs et les résultats du projet, le mémorandum insiste plus particulièrement sur trois aspects qui sont propres à de nombreux projets de développement rural: une préparation insuffisante, l'erreur de jugement quant au temps nécessaire pour obtenir un impact significatif sur la production agricole et une organisation de projet qui, à l'origine, ne répondait pas aux besoins du développement régional intégré.

Un exemplaire du rapport provisoire a été adressé pour commentaires à l'Emprunteur le 8 avril 1985. A la même date, une copie du rapport a été envoyée au Fonds d'Aide et de Coopération (France), au Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Allemagne Fédérale) et au Programme Alimentaire Mondial (Nations-Unies) qui ont cofinancé le projet avec la Banque et le Gouvernement. Aucun commentaire n'a été reçu.

La mission tient à exprimer sa reconnaissance au Gouvernement haïtien et au personnel du projet rencontré durant la préparation de ce rapport pour l'aide précieuse qu'ils lui ont apportée.



RAPPORT D'EVALUATION RETROSPECTIVE  
HAÏTI: PROJET DE DEVELOPPEMENT RURAL DANS LE DEPARTEMENT DU NORD  
(CREDIT 675-HA)

DONNEES DE BASE

DONNEES PRINCIPALES

	Prévisions à l'évaluation	Résultats aux dernières estimations	Résultats en % de l'estimation de l'évaluation
Coût total du projet (Millions de \$EU)	13.4	18.0	134
Financements extérieurs			
Crédit IDA	10.0	10.0	100
PAM/a	1.4	1.4	100
GTZ/b )	—	2.6	—
FAC/c )	—	—	—
Taux de rentabilité économique (TRE) (%):	14.0	négatif	—
Première mention dans les dossiers	—	16/05/73	—
Demande du Gouvernement	—	(inconnu)	—
Négociations	—	18/11/76	—
Approbation du Conseil	—	28/12/76	—
Date de l'Accord de crédit	—	14/01/77	—
Date de l'Entrée en vigueur	17/05/77	26/05/77	—
Date de Clôture	31/12/81	30/06/83	133
Date d'achèvement des travaux	06/81	06/83	144

- a/ Programme Alimentaire Mondial  
b/ Aide bilatérale de la République Fédérale Allemande  
c/ Aide bilatérale française

DECAISSEMENTS CUMULES (millions de \$EU)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
A l'évaluation	2 400	4 800	7 500	10 000	—	—
Effectifs	—	900	2 000	4 200	7 800	10 000
Effectifs/% des estimations	—	19	26	42	78	100

Date du dernier décaissement: 21 Mars 1984

DONNEES CONCERNANT LES MISSIONS

Mission	Date (mois/année)	No. de personnes	Hommes- jours	Spéciali- tés repré- sentées /d	Effi- cacité/e	Ten- dance/f	Type de diffi- cultés/g
Identification	1973	—	—	—	—	—	—
Préparation	05/02/75	—	—	—	—	—	—
Evaluation	05/04/76	7	—	a,b,c,d,e	—	—	—
Supervision	No. 1 03/77	1	10	a	—	—	—
	No. 2 06/77	1	9	a	2	1	M
	No. 3 08/77	1	2	a	2	1	M
	No. 4 12/77	2	8	a	2	1	M,O
	No. 5 05/78	2	8	a,d	2	1	M,O
	No. 6 08/78	3	9	a,c,d	2	1	M,O
	No. 7 01/79	2	11	a,d	3	2	M,F,O
	No. 8 05/79	3	6	a,d,e	3	2	F,M,O
	No. 9 10/79	2	8	a,d	3	2	F,M,O
	No. 10 02/80	2	7	a,d	3	2	F,M,O
	No. 11 06/80	1	6	a	3	1	M,P,O
	No. 12 10/80	2	7	a,d	3	2	F,M,P
	No. 13 01/81	1	8	a	3	2	M,F,P
	No. 14 05/81	3	6	a,c,d	3	1	M,P
	No. 15 10/81	3	11/h	a,b,d	3	1	M,P
	No. 16 01/82	3	5	a,b,d	2	1	P
	No. 17 05/82	3	13	a,b,d	2	2	F,M
	No. 18 02/83	2	17/i	a,d	2	2	F
	No. 19 07/83	2	12/j	a,c	2	2	F

AUTRES DONNEES DU PROJET

Emprunteur: Gouvernement de Haïti  
Agence d'exécution: Organisme de Développement du Nord (ODN)  
Exercice fiscal: 1<sup>er</sup> Octobre - 30 Septembre  
Nom de la monnaie (abréviation): Gourde (G)  
Taux de change:  
  Moyenne année de l'évaluation US\$1.00 = 5G  
  Moyenne année de réalisation US\$1.00 = 5G  
  Moyenne année d'achèvement US\$1.00 = 5G  
Projet-relais:  
  Nom: Second projet de Développement du Nord  
  Numéro du crédit: 1410-HA  
  Montant du crédit: 19.1 millions de dollars  
  Date d'approbation par le conseil: 12/08/83

- d/ a = agronome; b = économiste agricole; c = analyste financier; d = ingénieur; e = spécialiste en crédit.  
e/ 1 = sans problème; 2 = problèmes modérés; 3 = problèmes majeurs.  
f/ 1 = en amélioration; 2 = stationnaire; 3 = en détérioration.  
g/ F = financier; M = management; T = technique; P = politique; O = autres.  
h/ environ 6 jours sur 11 ont été consacrés à une évaluation intérimaire du projet.  
i/ environ 12 jours sur 17 ont été consacrés à la préparation du projet-relais.  
j/ environ 5 jours sur 12 ont été consacrés au projet.





RAPPORT D'EVALUATION RETROSPECTIVE  
HAITI: PROJET DE DEVELOPPEMENT DANS LE NORD  
(CREDIT 675-HA)

---

POINTS IMPORTANTS

Le projet était la première opération de la Banque dans le secteur agricole en Haïti. Il visait à augmenter la production agricole et améliorer les revenus et les conditions de vie d'environ 200 000 habitants du Département du Nord.

Les principaux éléments du projet étaient (i) la rénovation et l'agrandissement de systèmes d'irrigation (3 100 ha), (ii) l'amélioration des services de soutien à l'agriculture irriguée et pluviale (environ 50 000 ha), (iii) la construction de 400 puits et de 5 systèmes d'adduction d'eau et (iv) la construction ou remise en état de 3 marchés.

L'exécution du projet devait être confiée à un organisme nouveau et autonome, l'Organisme de Développement du Nord (ODN) dont le rôle serait de planifier, financer et coordonner les actions des services existants, lesquels resteraient responsables de la réalisation de leurs éléments respectifs du projet. Par suite de la complexité du projet et du manque de compétences nationales en plusieurs domaines, un certain nombre de consultants expatriés devaient être recrutés sous financement d'aides bilatérales allemande et française.

Le projet a rencontré toutes sortes de difficultés dès le début de la réalisation et a été rapidement classé "projet à problème". Des retards dans l'exécution ont été dus à la lenteur des procédures d'autorisation de dépenses et l'arrivée tardive de certains consultants.

Par ailleurs le projet a été affecté par le manque de données de base sur la situation socio-économique et foncière, et sur la topographie et l'hydrogéologie de la région, ce qui obligea l'ODN à effectuer une série d'études préliminaires. Les études ont conclu qu'une partie de la composante irrigation était irréalisable. Les thèmes techniques agricoles étant pratiquement inexistantes, le projet a entrepris des recherches plus importantes et plus longues que prévu. Les composantes crédit agricole et vulgarisation ont été fortement réduites du fait du manque de thèmes techniques à proposer aux agriculteurs. Enfin la faiblesse institutionnelle des services techniques a contraint l'ODN à exécuter par lui-même la plupart des travaux d'infrastructure.

A l'achèvement du projet, deux ans plus tard que prévu, les programmes de routes rurales et d'alimentation en eau étaient réalisés au delà des prévisions. Un seul marché, au lieu de trois, était construit. La composante agricole se limitait à la rénovation partielle (460 ha) d'un système d'irrigation et à une série de recherches et démonstrations de cultures irriguées et pluviales. Le coût final du projet a dépassé les prévisions d'environ 34%. Du fait d'une augmentation minimale de la production agricole, le taux de rentabilité du projet est négatif. Un projet-relais, approuvé par la Banque en Août 1983, devrait permettre d'atteindre rapidement une phase productive grâce aux études, recherches et démonstrations effectuées pendant le premier projet et l'expérience du développement régional que l'ODN a maintenant acquise.

L'échec économique du projet est dû principalement à trois défauts majeurs: une préparation hâtive et insuffisante pour un projet de cette nature, une mauvaise appréciation du temps nécessaire pour obtenir un impact sur la production agricole et une coopération insuffisante entre les différents services techniques.

Le projet a également montré l'importance de disposer d'un plan régional de développement à long terme avant de lancer un projet de ce genre (MER, paras. 33-34) et la nécessité de planifier le développement régional en plusieurs phases successives, dont la première devrait être un projet pilote (MER, para. 27).

Les points suivants peuvent présenter un intérêt particulier:

- l'absence d'un plan directeur de développement a été partiellement responsable du manque de coordination entre les différentes actions entreprises par les services de l'ODN (MER, para. 36) et constitue un handicap permanent du projet (MER, paras. 38-41);
- effet négatif de la pression de la Banque et du Gouvernement pour lancer rapidement un projet (MER, para. 35);
- la faiblesse des services techniques a conduit l'ODN à se substituer à eux et à être l'agent d'exécution de la majorité des travaux (MER, para. 29);
- la solution adoptée pour la passation par l'ODN à la SNEP des ouvrages d'alimentation en eau potable est un bon exemple de coopération entre services et avec la population intéressée (MER, para. 32);
- les autorités gouvernementales ont fait des efforts concertés et fructueux pour simplifier les procédures et assurer à l'ODN une autonomie financière suffisante (RAP, para. 7.10).

MEMORANDUM D'EVALUATION RETROSPECTIVE  
HAÏTI: PROJET DE DEVELOPPEMENT DANS LE NORD  
(CREDIT 675-HA)

---

A. Résumé

Données générales

1. Avec une superficie de 27 750 km<sup>2</sup>, dont une grande partie (70%) est montagneuse et aride, et une population dépassant 5 millions d'habitants, Haïti est un pays très peuplé (400 habitants par km<sup>2</sup> de terre cultivable) par rapport à ses ressources agricoles et le plus pauvre du continent américain.

2. En 1975, l'agriculture contribuait à environ 45% du PIB et à plus de 50% des exportations, et faisait vivre environ 80% de la population haïtienne. Bien que l'agriculture fût le secteur prédominant de l'économie du pays, la production agricole n'augmentait que d'1,2% par an, soit à un rythme inférieur au taux moyen d'accroissement de la population qui était alors de 1,6%. L'Etat ne consacrait que 7% de son budget total au secteur agricole; les services de soutien à la production (recherche, vulgarisation et crédit agricole) étaient notoirement insuffisants; les méthodes de production restaient en général primitives, sauf pour la culture de la canne à sucre, du riz et du tabac.

3. Afin d'améliorer l'ensemble du secteur agricole le Gouvernement Haïtien décida en 1975 d'accroître la part de l'agriculture dans le budget national et de lancer des plans régionaux de développement visant à améliorer conjointement l'infrastructure de base, les services de soutien et les techniques agricoles. Plusieurs projets de développement agricole (Plaine d'Artibonite, Plaine des Gonaïves, Petit Goave, Cayes) avaient été entrepris dans le cadre de cette politique de régionalisation.

Conception du projet

4. Le projet était la première opération dans le secteur agricole financée par la Banque, dont les interventions s'étaient jusqu'alors limitées aux secteurs des routes, de l'éducation et de l'électrification. L'achèvement de la route principale de Port-au-Prince à Cap-Haïtien, partiellement financée par l'IDA, et le bon potentiel de la plaine du Nord furent les raisons principales du choix du Département du Nord pour implanter un projet de développement rural conforme à la nouvelle politique du pays.

5. Le projet fut identifié en Juin 1974 et préparé à partir de Janvier 1975 sous l'égide de FAO/CP. Après deux missions de pré-évaluation par la Banque en Octobre 1975 et Janvier 1976, l'évaluation du projet eut lieu en Avril-Mai 1976. Le projet, tel que présenté au Conseil d'Administration à la fin de 1976, visait à augmenter la production agricole de l'arrondissement de Cap-Haïtien (environ 50 000 ha) et améliorer les conditions de vie d'une grande partie des quelque 220 000 habitants de la région, dont 92% vivaient au-dessous du seuil de pauvreté absolue.

6. Les principaux éléments du projet étaient les suivants:
- (a) remise en état des systèmes d'irrigation de Quartier-Morin (1 200 ha) et Saint-Raphaël (1 900 ha) et agrandissement d'environ 1 800 ha des superficies irriguées à Quartier-Morin par extension du réseau et forage de puits profonds;
  - (b) construction ou rénovation de 66,5 km de routes rurales et de 27 km de voies d'accès aux fermes;
  - (c) construction de 400 puits, équipés de pompes manuelles et de cinq systèmes de distribution d'eau à partir de captages de sources pour l'alimentation en eau potable des villages;
  - (d) construction ou remise en état de trois marchés;
  - (e) mise en place d'un programme d'essais agricoles et de multiplication de semences;
  - (f) amélioration des services agricoles (vulgarisation, crédit, soins vétérinaires et organisation du développement communautaire); et
  - (g) administration du projet.

7. Il était prévu que l'exécution du projet serait confiée à un organisme nouveau et autonome, l'Organisme de Développement du Nord (ODN) dont le siège serait à Cap-Haïtien. Le Conseil d'Administration de l'ODN serait présidé par le Ministre de l'Agriculture et comprendrait un représentant des autres ministères impliqués dans le projet. L'ODN devait être un organisme relativement petit, dont le rôle essentiel serait de planifier, financer et coordonner les activités des services existants (Travaux Publics, Service d'Irrigation, Service de Vulgarisation Agricole, Service Hydraulique, Service Vétérinaire et Bureau de Crédit Agricole) qui resteraient responsables pour l'exécution de leur élément respectif du projet. Huit spécialistes étrangers devaient être recrutés pour renforcer la capacité technique de l'ODN.

8. Le coût du projet était estimé à 13.4 millions de dollars, dont 10.0 millions (75%) devait être financées par l'IDA, environ 1.4 million (10%) par le Programme Alimentaire Mondiale (PAM) sous forme de rations alimentaires pour la rétribution de main-d'oeuvre non spécialisée, et environ 2 millions (15%) par le Gouvernement Haïtien. Il avait été convenu lors des négociations qu'un montant de 2 millions de dollars, correspondant au coût de consultants résidents, serait annulé dans le Crédit IDA si le Gouvernement obtenait que cette composante soit financée par les aides bilatérales allemande et française, sollicitées à cet effet. Le temps nécessaire pour réaliser le projet était estimé à quatre ans. Le taux de rentabilité économique était estimé à 14%.

#### Exécution du projet

9. Le Crédit entra en vigueur en Janvier 1977. Bien que les aides bilatérales allemande et française aient accepté de financer l'assistance

technique, il fut décidé de maintenir les 2 millions de dollars prévus à cet effet dans le Crédit de la Banque pour couvrir d'éventuelles dépenses imprévues. Les consultants de l'aide bilatérale française arrivèrent rapidement sur le terrain mais il fallut deux ans à l'aide bilatérale allemande pour former son équipe de spécialistes. En outre, plusieurs directeurs haïtiens se sont succédés à la tête de l'ODN et le manque de personnel haïtien de contrepartie a été un phénomène chronique pendant les premières années du projet.

10. D'autres raisons ont contribué aux difficultés et à la lenteur d'exécution du projet:

- (a) le manque de données sur la situation socio-economique et foncière, sur les sols, la topographie et l'hydrogéologie de la zone du projet obligea à entreprendre une série d'études, non prévues, sur ces différents sujets;
- (b) l'absence de thèmes techniques agricoles conduisit à exécuter un grand nombre d'essais et de démonstrations de diverses cultures. Certes, ces activités étaient inscrites dans le projet, mais elles ont demandé beaucoup plus de temps que prévu, pendant lequel les services de vulgarisation n'avaient rien à vulgariser et le crédit agricole n'avait rien ou très peu, à financer;
- (c) les retards dans l'allocation des fonds de contrepartie et la lenteur des procédures d'autorisation de dépenses ont fait que pendant quatre ans, et jusqu'à l'ouverture d'un fonds renouvelable à la Banque Centrale, le projet n'a pas disposé des ressources financières suffisantes pour exécuter le projet;
- (d) il s'est avéré que les principaux services responsables de la réalisation des travaux avaient une très faible capacité d'exécution, ce qui obligea l'ODN à se substituer à eux, notamment pour l'irrigation, l'alimentation en eau potable et les routes;
- (e) enfin l'usine sucrière, une société privée, qui devait porter sa capacité d'usinage à 300,000 t de canne par an, n'a jamais réalisé son objectif et chaque année plus de 100,000 t de canne (équivalent à 1 million de dollars) n'ont pas été récoltées ou ont été perdues.<sup>1/</sup>

11. Cette série de problèmes provoqua la mise du projet sur la liste des "projets à problèmes" en Janvier 1979 et conduisit la Banque et le Gouvernement à redéfinir les éléments du projet et surtout sa composante agricole. Les études ayant en effet montré que l'irrigation de la canne à sucre n'était pas justifiée à Quartier-Morin, mais que les problèmes de drainage y étaient beaucoup plus importants, la composante irrigation de Quartier-Morin fut supprimée. Par ailleurs, à la suite des difficultés à

---

<sup>1/</sup> Depuis lors, l'usine a été nationalisée et l'Etat en a confié la gestion à un groupe privé considéré plus efficace et dynamique. Le dernier rapport économique sur Haïti recommande toutefois que l'usine soit fermée à cause de ses continuelles et lourdes pertes.

organiser une irrigation efficace à Saint Raphaël, le programme fut réduit de 1 900 ha à 750 ha, dont 460 furent finalement réalisés. Enfin, l'agriculture pluviale prenant une place prépondérante dans le projet, le programme d'essais a été étendu à l'ensemble du Département du Nord et la production de semences a été entreprise.

12. La construction de routes s'est heurtée tout d'abord à de grandes difficultés dues à une distribution défectueuse des vivres du PAM en rétribution de la main-d'oeuvre et à la lenteur des travaux exécutés par les Travaux Publics. Par la suite, l'ODN entreprit de réaliser lui-même une grande partie des routes avec des moyens mécaniques, ce qui a permis de construire ou rénover 97.2 km de routes rurales et pistes d'accès aux fermes, soit légèrement plus qu'initialement prévu.

13. Le programme d'alimentation en eau potable a porté sur 150 puits et 25 systèmes communautaires, bénéficiant à environ 100 000 personnes soit largement plus que prévu. Le programme a été marqué par une bonne collaboration entre l'ODN et le Service National de l'Eau Potable (SNEP) et une participation effective aux travaux de la population concernée (para. 32).

14. L'élément construction et rénovation de marchés a été limité à la remise en état du marché de Cap-Haïtien dont le coût s'est révélé beaucoup plus important que prévu à l'évaluation.

15. La construction du siège de l'ODN et de maisons a subi des retards et des coûts plus importants qu'envisagés initialement. Les dépenses d'administration du projet ont également été plus fortes que prévu, l'ODN ayant largement débordé sa fonction initiale de coordination, financement et planification pour devenir l'agence principale d'exécution de la quasi totalité des éléments du projet. En outre un certain nombre de consultants additionnels furent recrutés pour pallier aux besoins nouveaux qui apparaissaient au cours de la réalisation du projet.

16. La lenteur de réalisation, les changements apportés à la description du projet et les augmentations de coûts se sont traduits par un retard de deux ans de la date d'achèvement des travaux et par un coût total du projet de 18 millions de dollars (y compris les coûts de l'assistance technique et d'administration), soit 34% de plus que prévu.

17. Du fait de la forte réduction de la composante irrigation et de la longue phase préliminaire de recherches et démonstration pour l'agriculture pluviale, l'augmentation de production agricole est restée minimale dans la zone du projet. L'amélioration du réseau routier a contribué à faciliter le transport de canne à sucre vers l'usine et à désenclaver certaines régions qui ont maintenant accès aux marchés. Toutefois, faute d'une augmentation sensible des rendements et des productions agricoles, les routes n'ont pas eu l'avantage économique escompté. Le taux de rentabilité économique du projet est considéré comme négatif étant donné la faiblesse des avantages obtenus à l'achèvement du projet. Par contre, l'impact de l'élément eau potable sur les conditions de vie des bénéficiaires a été largement positif.

18. Malgré ses résultats décevants, le projet a jeté les bases nécessaires au développement, en identifiant correctement, grâce aux études

qu'il a effectuées, les contraintes, méconnues lors de l'évaluation, et en déterminant par des recherches appliquées les cultures et les variétés les mieux appropriées à la région du Nord. En outre, des systèmes efficaces de fournitures d'intrants et de crédit aux agriculteurs ont été mis en place. La production de semences et de plants a été entreprise à une échelle modeste. Le projet a également permis à l'ODN d'acquérir l'expérience du développement régional et de former son personnel. Un deuxième projet (Crédit 1410-HA approuvé en Août 1983) est actuellement en cours d'exécution. Il devrait permettre d'utiliser les acquits du premier projet et d'atteindre la phase d'accroissement sensible des productions agricoles de la région du Nord.

## B. Principales Conclusions

19. Le projet a été marqué par quatre défauts que l'OED a rencontré fréquemment dans les projets de développement rural: une préparation insuffisante, une erreur de jugement quant au temps nécessaire pour obtenir un impact significatif sur la production agricole, une coopération insuffisante entre services et le manque d'un plan de développement régional. Ces faiblesses, qui n'ont été que partiellement corrigées en cours de réalisation, expliquent largement l'échec économique du projet et les difficultés auxquelles le projet-relais risque de s'affronter.

### Préparation insuffisante du projet

20. Identifié en Juin 1974, le projet fut préparé en Janvier et Février 1975 par deux missions FAO/CP. Le rapport de préparation fut envoyé à la Banque en Mai 1975. Les éléments proposés initialement pour le projet comportaient toute une gamme d'actions, dont toutes celles qui ont été retenues dans le projet final, plus des infrastructures relatives à la santé, l'éducation et l'électrification.

21. Les contraintes identifiées par la mission de préparation portaient essentiellement sur (i) la faible capacité et la mauvaise gestion de l'usine sucrière "Caldos" qui, selon la mission de préparation, ne pourrait pas absorber la production additionnelle de canne à sucre due au projet, et (ii) l'accroissement sensible du prix des terres et la possibilité que le projet pourrait favoriser des spéculations foncières. Le niveau de la redevance pour les usagers des adductions d'eau était également un sujet de préoccupation. Ces problèmes ont nécessité des enquêtes additionnelles et de longues discussions avec les représentants de la Société Caldos et de l'Etat, qui ont retardé l'évaluation du projet jusqu'en Avril 1976 malgré la pression exercée par le Gouvernement et la Banque pour un démarrage rapide du projet.

22. La mission d'évaluation a rejeté les composantes éducation, santé, et électrification du projet, qui faisaient déjà l'objet d'autres financements, et a adopté les autres éléments proposés par le Gouvernement et la mission de préparation. Les préoccupations de la mission d'évaluation sont reflétées dans l'"Issues Paper" et le "Decision Memorandum" de Juin 1976 où il est proposé que le Gouvernement interdise les transactions foncières pour empêcher la spéculation. Les taux d'intérêt du crédit agricole et le montant des redevances d'eau sont aussi longuement discutés dans ces documents. Le problème de l'usine sucrière semble résolu car la mission

d'évaluation estime que l'usine n'aura pas de difficulté à traiter 300 000 t de canne par an. La manière dont 25 000 familles vivant sur 52 000 ha augmenteront leur revenu par 2 ou par 3 est à peine discutée, sauf par un mémorandum de Central Project Staff (CPS) qui estime que les contraintes au développement ne sont pas clairement définies et les moyens pour lever ces contraintes ne sont pas explicites. Les commentaires de CPS portaient sur les points suivants: (a) l'absence d'un inventaire des terres irriguables, (b) la nécessité de mieux définir le rôle de l'ODN et de préciser son autorité et ses moyens de coordination sur les services techniques et (c) l'importance de mesurer séparément les taux de rentabilité économique des actions en irrigation et en cultures pluviales. Toutefois, ces questions importantes n'étaient pas résolues de manière satisfaisante lorsque le projet fut présenté au Conseil d'Administration de la Banque.

23. En rétrospective les problèmes sur lesquels la Banque portait toute son attention au stade de l'évaluation du projet malgré les avertissements de CPS semblent totalement académiques et futiles, tant ils contrastent avec l'inquiétude qui apparaît dès le début de la réalisation du projet. Les rapports de supervision de la Banque de 1977 à 1980 sont symptomatiques des difficultés réelles que rencontre le projet. Ils mentionnent, entre autres choses: les structures foncières sont différentes de ce que l'on pensait (plus d'absentéisme que prévu) et nécessitent une étude spéciale; les cartes sont insuffisamment détaillées et il faudra procéder à la photo-interprétation de la zone du projet (Décembre 1977); la situation agricole avant le projet est mal connue; il reste beaucoup à faire avant de trouver un thème technique à proposer aux agriculteurs; faute de savoir ce qui'il faut produire dans la région, la production de semences ne peut pas commencer, la vulgarisation est inefficace, et le crédit agricole n'est pas, ou très peu, utilisé (Mai 1978); l'exécution des routes n'a pas commencée (Mars 1979) car l'ODN et les Travaux Publics ne se sont pas mis d'accord sur les standards de construction; le problème majeur de Quartier-Morin n'est pas le manque d'eau mais l'excès d'eau (Mars 1980); le forage de puits n'est pas rentable; un million de dollars de canne à sucre sont à nouveau perdus car l'usine sucrière est en panne; etc.

24. L'expérience de ce projet montre le danger d'une préparation hâtive pour un projet de développement rural à composantes multiples, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une première opération de la Banque dans le secteur agricole. La préparation insuffisante, due surtout à la pression de la Banque et du Gouvernement pour une action rapide, a été la première faiblesse du projet et en a sérieusement gêné la réalisation et l'impact.<sup>2/</sup>

Temps nécessaire pour obtenir un impact sur la production agricole

25. Comme pour bien d'autres projets du même type financés par la Banque, ce projet avait l'ambition d'augmenter les productions agricoles par

<sup>2/</sup> CPS souligne que le projet a démontré la nécessité de préparer soigneusement les projets agricoles, particulièrement dans les pays pauvres et dans le cas où des considérations techniques sont de la plus haute importance pour le succès ou l'échec des interventions de la Banque.



deux ou par trois en l'espace de quatre ans. L'expérience de ce projet confirme celle de la majorité des autres projets de développement régional, à savoir que le temps nécessaire pour obtenir un impact significatif sur la production agricole est beaucoup plus long que prévu et requiert, en général, un ou plusieurs projets-relais.<sup>3/</sup>

26. Trois raisons principales à cette lenteur des résultats sont fréquemment mentionnées dans les rapports de l'OED: (i) le temps nécessaire pour établir et faire fonctionner une institution nouvelle de développement est toujours plus long que prévu, (ii) la population concernée par ce genre de projets répugne souvent à changer ses méthodes traditionnelles et ne le fait qu'après une série de démonstrations convaincantes, ce qui peut demander plusieurs campagnes agricoles, et (iii) la mise à la disposition des paysans des facteurs de production est souvent un problème difficile à résoudre.

27. L'expérience acquise par la Banque montre que les projets de développement régional nécessitent généralement plusieurs phases, qu'il est préférable de définir, au moins provisoirement, lors de la préparation du projet. Une première phase pilote, où les techniques et les méthodes de développement sont essayées sur des surfaces modestes, est souhaitable. Le cas de ce projet est typique de beaucoup d'autres: il a fallu six ans pour le réaliser, au lieu de quatre, et les résultats acquis en fin de projet ont nécessité un projet-relais d'une durée de cinq ans, qu'il sera sans doute utile de consolider par un troisième projet d'une durée identique. Une période de 16 ans pour développer une vaste région densément peuplée n'est pas l'exception mais plutôt la règle. Il est bien certain qu'avec une telle perspective la préparation soignée du projet, son démarrage, par un projet pilote et son échelonnement en plusieurs phases correctement planifiées sont préférables à une série de projets hâtivement montés pour pallier aux erreurs des projets précédents.

#### Organisation du Projet

28. L'organisation du projet a été conçue sur le modèle que l'on rencontre fréquemment dans les projets de ce type: un nouvel organisme régional, l'ODN, responsable pour la planification, le financement et la coordination des travaux, lesquels devaient être exécutés par les services techniques existants.

29. Dans les faits le projet n'a pas été exécuté de la manière prévue. La faiblesse des services techniques en personnel qualifié a conduit l'ODN à être l'agent d'exécution de la majorité des travaux. Sur ce point, le projet n'est pas non plus une exception; le même problème a été rencontré dans nombre de projets et fréquemment mentionné par l'OED dans plusieurs rapports d'évaluation rétrospective.<sup>4/</sup> L'expérience montre qu'une telle organisation

---

<sup>3/</sup> Voir en particulier les rapports d'évaluation rétrospective suivants: Tanzanie--Projet de développement rural de Kigoma (No. 4858) Burkina Faso--Projet de la Bougouriba (No. 4547) et Mexique--PIDER I (No. 4617).

<sup>4/</sup> Voir en particulier les rapports Paraguay--Projet de Crédit et de développement rural (No. 4419) et Madagascar--Projet d'Elevage villageois et de développement rural (No. 5403).

de projet ne peut marcher que si les services techniques sont eux-mêmes renforcés en personnel, matériel et ressources financières pour assurer leurs dépenses de fonctionnement, ce qui est rarement, ou insuffisamment, prévu lors de la préparation des projets.

30. Dans le cas particulier d'Haïti et de ce projet, on s'aperçoit avec le bénéfice de l'expérience, que l'organisation de projet initialement prévue était illusoire pour deux raisons principales:

- (a) le Ministère de l'Agriculture a trop de personnel en général mais manque de personnel qualifié sur le terrain, et ne dispose que d'un faible budget d'investissement;
- (b) les investissements publics en agriculture sont surtout financés par des aides extérieures et consistent principalement en projets spécifiques et régionaux.

Ce sont donc les autorités de projets qui, dans la majorité des cas, exécutent directement les travaux en Haïti, avec leurs ressources et leur personnel propres, plutôt que les services techniques.

31. Le problème n'est donc pas tant dans l'exécution des investissements que dans leur passation aux services techniques après achèvement. L'expérience a montré que cette passation se fait souvent dans de mauvaises conditions dans certains projets et que les investissements sont fréquemment mal utilisés et mal entretenus faute de ressources et de qualification suffisantes des services techniques.<sup>5/</sup>

32. A cet égard il faut noter que l'ODN a fait mieux que bien d'autres agences du même type soutenues par la Banque. La solution adoptée pour les investissements d'alimentation en eau potable peut être citée en exemple. Dans un premier temps, la SNEP a été associée à la planification et la construction des ouvrages, dont l'exécution restait toutefois sous la responsabilité de l'ODN. Des efforts ont été faits pour que la population participe à la réalisation et se charge, avant que les travaux ne commencent, d'apporter sur le site et sans rémunération, tous les matériaux (pierres, sable, ciment). Avant que les pompes ne soient installées sur les puits, la population devait payer une somme forfaitaire qui était affectée à l'entretien. Il était prévu, en outre, qu'aussitôt après la construction, la SNEP prendrait la responsabilité de l'opération et la maintenance des ouvrages. La passation a été partiellement facilitée par la participation du personnel SNEP au stade planification et construction, et par la formation technique dont il a bénéficié. Des comités de gestion de l'eau ont également été créés dans les villages. Le transfert de responsabilités pour l'entretien des routes a été également satisfaisant. L'entretien des routes reste financé par l'ODN mais a été confié au Service Permanent du Réseau Routier National qui s'acquitte correctement de sa tâche.

---

<sup>5/</sup> Cette question est largement discutée dans certains rapports d'évaluation de l'OED, en particulier ceux déjà mentionnés pour Madagascar Elevage Villageois (No. 5403) et Mexique Papaloapan (No. 5760).

### Importance d'un Plan Directeur de Développement Régional

33. Si une leçon importante, et commune à bien d'autres projets de ce genre, peut être tirée des difficultés rencontrées par ce projet complexe et ambitieux c'est bien l'avantage de la préparation avant l'évaluation du projet d'un plan de développement régional à long terme. Ce type de plan de développement, qui est fréquent dans le cas de projets de colonisation de terres nouvelles<sup>6/</sup> aurait permis d'éviter un grand nombre des faiblesses de ce projet en améliorant considérablement la connaissance de la zone du projet, de son environnement socio-économique et de ses potentialités.

34. En premier lieu, un plan de développement cohérent pour la région du Nord aurait permis de répondre à certaines questions qui restent aujourd'hui sans réponse: pourquoi choisir telle action ou telle zone d'intervention plutôt qu'une autre dans le Département du Nord? L'irrigation à Quartier-Morin et Saint Raphaël était-elle prioritaire plutôt que le développement des piémonts, la lutte contre l'érosion, ou la mise en valeur des terres inexploitées de l'Etat (nombreuses dans le Département)? L'infrastructure (routes et eau potable) devait-elle être intégrée aux zones de développement agricole plutôt que dispersée au hasard? Quelle est la meilleure vocation agricole du Département du Nord et les cultures prioritaires pour l'économie nationale et régionale? Toutes ces questions ont été et sont encore aujourd'hui restées partiellement sans réponse faute d'un plan de développement cohérent pour la Région du Nord.

35. En outre, un plan directeur aurait permis d'établir un cadre d'action, échelonné dans le temps et réparti sur plusieurs phases en fonction des priorités établies. En fait, le projet fut la victime de la pression de la Banque pour lancer rapidement une opération, la première pour le secteur agricole, malgré le peu de connaissances qu'elle avait du pays en général et du secteur en particulier. Quelques mois de préparation n'étaient manifestement pas suffisants pour bien connaître l'environnement social, écologique et technique de la région du Nord. De plus, le projet fut préparé par de courtes missions du Programme de Coopération de la FAO et de la Banque, qui portèrent davantage leur attention sur des points mineurs que sur les contraintes au développement agricole et les moyens de lever ces contraintes. Le projet a tenté de pallier tant bien que mal à cette ignorance. Il a improvisé une série d'études et de recherches qui ont abouti au bout de 6 ans au stade où le projet aurait normalement dû commencer.

36. Enfin, l'absence d'un plan directeur de développement régional a été partiellement responsable du manque de coordination entre les différentes actions des services de l'ODN. N'ayant pas de lignes directrices, ni de vue d'ensemble du projet, chaque service a travaillé isolément des autres, cherchant dans sa propre spécialité ce qui pourrait être effectivement et rapidement exécuté sur le terrain. Le problème a été aggravé par le manque de continuité et l'insuffisance de la direction de l'ODN. Il a fallu attendre 1984, soit huit ans après le début du premier projet, pour qu'une certaine cohérence s'établisse entre les actions jusqu'alors désordonnées. Ce résultat positif est dû à la fois à une connaissance grandissante du terrain par

---

<sup>6/</sup> Voir, par exemple, les rapports OED sur: Malaisie Triangle du Jengka (Nos 2122, 3024 et 3978) et Malaisie Keratong (No. 5780).

le personnel de l'ODN et à une nouvelle direction qui est consciente du problème et tente d'y porter remède.

37. L'expérience que la Banque a pu maintenant acquérir en matière de développement régional montre qu'il aurait fallu débiter par une phase de préparation minutieuse par une équipe permanente qualifiée et pendant au moins deux ans. Cette phase préparatoire pouvait être financée par la Banque (Project Preparation Facility ou Prêt d'Assistance Technique) mais aussi par des aides bilatérales ou internationale (PNUD/FAO par exemple), donc à un moindre coût pour le Gouvernement. Le travail de préparation, portant sur l'ensemble du Département du Nord, aurait porté sur:

- (a) étude de la situation socio-économique et technique avant projet et identification des contraintes au développement;<sup>7/</sup>
- (b) étude des potentialités et définition des objectifs dans la Région du Nord;
- (c) identification des moyens à mettre en oeuvre pour lever les contraintes ainsi que des actions et zones prioritaires;
- (d) mise au point d'un plan directeur de développement à long terme;
- (e) préparation d'un projet pilote à réaliser en première phase.

Il est incontestable que cette phase préparatoire aurait permis de mieux connaître la population de la région <sup>8/</sup> et de tenir davantage compte de ses vœux pour planifier le développement du Département.

#### Perspectives d'Avenir

38. Le projet est entré dans sa deuxième phase depuis 1984. Les résultats de la première phase ont été mineurs sur le plan économique, mais fructueux sur le plan de l'expérience acquise. L'ODN sait maintenant ce qu'il faut faire, et comment le faire, en matière d'agriculture pluviale. Il lui reste à entamer résolument la phase productive en mettant à la

---

<sup>7/</sup> Une étude sérieuse de la situation avant-projet aurait montré l'inexistence de thèmes techniques sur lesquels construire le projet. Des recherches appliquées auraient pu être entreprises au cours de cette phase préparatoire.

<sup>8/</sup> La même observation a été faite par l'OED dans un certain nombre d'évaluations rétrospectives de projets de développement rural. Voir en particulier le Projet d'Elevage villageois et de Développement Rural, à Madagascar (Rapport No. 5403) où il fut décidé au début du deuxième projet d'effectuer une étude socio-économique de la région du Nord-Ouest car la Banque s'est aperçue à la fin du premier projet qu'on connaissait très peu de choses sur les motivations et la mentalité des éleveurs; voir aussi le Projet de Développement Rural dans le Bassin de la Papaloapan au Mexique où l'étude générale de la région fut décidée, et incorporée dans le prêt Banque, à la fin seulement du projet lorsqu'il devint apparent qu'on connaissait mal le potentiel de la région.

disposition des paysans les facteurs de production (semences, plants, outils, engrais) qui leur sont nécessaires et en vulgarisant les thèmes techniques qui ont été éprouvés pendant la première phase.

39. Le succès du projet-relais dépendra principalement de la qualité du management de l'ODN ainsi que de la qualification, la motivation et la continuité de son personnel. Dans le passé, l'ODN a été durement affectée par les changements successifs de directeurs (5 en 8 ans) et par la pénurie de cadres nationaux qualifiés. Actuellement la situation s'est sensiblement améliorée, grâce à une direction qui apparaît meilleure et plus efficace que dans le passé et à la continuité de certains cadres haïtiens compétents.

40. Le projet reste cependant gêné par le manque de plan directeur (paras. 33-34) et l'incertitude qui entoure encore certains aspects essentiels du développement de la région. C'est ainsi que les problèmes d'irrigation et drainage de la plaine du Nord restent entiers et qu'aucune solution claire n'a été trouvée à cet égard. Les terres fertiles appartenant à l'Etat dans la plaine du Nord restent mal utilisées et aucune action n'est envisagée à leur sujet.<sup>9/</sup> La lutte contre l'érosion, qui apparaît essentielle dans le Département, n'est qu'une activité marginale, etc.

41. Il est certain que les activités poursuivies par l'ODN sont utiles. Mais faute de s'inscrire dans un cadre général on est en droit de se demander si elles sont, ou non, prioritaires. C'est là le handicap principal qui a pesé--et continue à peser--sur le projet.

---

<sup>9/</sup> Le Département Régional de la Banque souligne que le Second Projet de Développement Rural (Crédit 1410-HA) fournit des crédits et de l'assistance en vue d'améliorer l'utilisation de ces zones.



RAPPORT D'ACHEVEMENT DE PROJET

HAITI

CREDIT 675-HA

PROJET DE DEVELOPPEMENT RURAL DANS LE DEPARTEMENT DU NORD

31 MAI 1984

Département des Projets  
Bureau Régional de l'Amérique Latine et des Caraïbes







## I. INTRODUCTION

1.01 Haiti est le pays le plus pauvre du continent américain, et ses ressources limitées, notamment en terres, contrastent avec la forte densité de sa population. Le secteur le plus important du pays, l'agriculture n'a marqué que peu de progrès en vingt ans ; il a été handicapé par des contraintes institutionnelles, un statut foncier précaire et, lors de l'évaluation de ce projet, l'insuffisance de ses réseaux routiers et d'irrigation.

1.02 Vers 1975, la stratégie de l'Etat en matière de développement rural mettait l'accent sur la rénovation et l'expansion de l'infrastructure rurale et hydraulique. Cette stratégie comprenait, en outre, l'accroissement de la production agricole, surtout pour l'exportation (café et sucre) grâce au développement du crédit agricole et à l'amélioration des services de vulgarisation. Toutefois l'Etat réalisa que du fait des contraintes sectorielles ses efforts resteraient vains à l'échelle nationale ; c'est pourquoi il décida de concentrer dans le Département du Nord ses efforts de développement rural financés par l'IDA.

## II. GENERALITES

2.01 Le projet de développement rural dans le Département du Nord a été le premier projet du secteur agricole financé par l'IDA lorsque celle-ci et les autres organismes financiers reprirent leurs activités, suspendues depuis 1962 pour des raisons politiques. Une mission FAO/BIRD/IDA a passé en revue le secteur agricole d'Août à Octobre 1973 et a proposé neuf projets prioritaires. Parmi ceux-ci, la Banque Interaméricaine de Développement a choisi les projets d'irrigation des plaines d'Artibonite et Cul-de-Sac tandis que l'USAID décidait de soutenir le développement du café.

2.02 Le rapport est basé sur l'examen des dossiers tenus par le Centre d'Information de la Région Amérique Latine et Caraïbes (correspondance, memoranda internes, Rapport d'Evaluation du 15 Décembre 1976, Accord de Crédit du 14 Janvier 1977 et rapports de supervision). Une partie importante des informations provient du Rapport de Révision Interimaire, daté du 29 Décembre 1981.

## III. FORMULATION DU PROJET

3.01 C'est à cause du bon potentiel agricole de la plaine du Nord, et du fait que l'IDA finançait la route principale de Port-au-Prince vers le Nord, que cette région du Nord fut proposée par le Gouvernement pour un projet financé par l'IDA. A la suite d'une mission d'identification FAO/CP, qui s'est rendus dans le pays en Juin 1974, une mission de préparation FAO/CP a visité la zone du projet en Janvier-Février 1975. Cette mission a identifié deux contraintes importantes : (a) la faiblesse des services régionaux qui seraient chargés de réaliser le projet et (b) la nécessité d'accroître la capacité de la sucrerie la Citadelle (Caldos) pour pallier à l'augmentation prévisible de la production de canne à sucre. Le principal sujet de discussion avec le Gouvernement avant l'évaluation fut le problème des installations d'usinage; en outre, l'une des conditions d'évaluation fut l'engagement du Gouvernement d'accroître la capacité technique et financière de l'usine en fonction de l'augmentation prévisible des productions de canne. Deux missions de pré-évaluation (en Octobre 1975 et Janvier 1976) eurent pour objectif principal d'étudier les problèmes d'usinage de la canne à sucre.

3.02 L' évaluation du projet eut lieu sur le terrain en Avril-Mai 1976. Au cours de la révision du rapport, CPS a recommandé que le Bureau de Crédit Agricole et les services centraux du Ministère de l'Agriculture soient suivis de très près pendant la réalisation du projet.

3.03 Lors de la présentation du projet (28 Décembre 1976) au Conseil d'Administration de la Banque, celui-ci fit les observations suivantes : (a) sur les 10 millions de dollars du Crédit, 2 millions étaient prévus pour l'assistance technique et pourraient rester dans le Crédit au cas où des aides bilatérales accepteraient de financer cette assistance ; ces fonds pourraient être nécessaires pour pallier à la mauvaise situation financière du pays et la possibilité de dépassement des coûts ; (b) le projet risquait de provoquer le cumul des terres au profit de quelques gros agriculteurs ; (c) les petits agriculteurs pourraient avoir des difficultés pour payer les droits d'usage de l'eau d'irrigation ; (d) l'importance de l'assistance technique étrangère augmenterait le coût en devises du projet.

#### IV. LE PROJET

##### A. Objectifs et Description du Projet

4.01 Le projet visait à lever les principales contraintes qui entravaient le développement dans le Département du Nord, et particulièrement la Plaine du Nord, une des zones bénéficiant du meilleur potentiel agricole du pays. Le but du projet était plus spécialement orienté vers l'amélioration de la production agricole ainsi que des revenus et de la qualité de vie du monde rural et vers la mise en place d'institutions régionales. Du fait que certaines de ces contraintes faisaient l'objet de programmes financés sur d'autres sources (santé, éducation, conservation des sols) le projet était axé sur le financement de l'infrastructure de base ( irrigation, crédit, recherche appliquée, vulgarisation et santé animale) nécessaire au développement rural. Dans cette perspective, le projet comportait les éléments suivants :

- (a) remise en état des systèmes d'irrigation de Quartier Morin (1 200 ha) et Saint-Raphaël (1 900 ha) ; extension des surfaces irriguées de 800 ha à Quartier Morin et d'environ 1 000 ha au nord de Quartier Morin par la création de puits profonds ;
- (b) rénovation et amélioration de 66,5 km de routes de desserte et de 27 km de routes d'accès aux exploitations ;
- (c) construction d'environ 400 puits, équipés de pompes manuelles, et d'un maximum de cinq petits systèmes d'adduction d'eau alimentés par des sources pour la fourniture d'eau potable ;
- (d) remise en état et amélioration de deux marchés municipaux et de l'abattoir de Cap-Haitien et construction d'un marché à Saint-Raphaël ;
- (e) octroi de crédit à court et moyen terme à des groupes de petits agriculteurs, ou individuellement à des moyens agriculteurs ;
- (f) début d'un programme d'essais agricoles et de multiplication de semences améliorées ;
- (g) fourniture de vulgarisation agricole et de services vétérinaires et organisation du développement rural communautaire ;

- (h) mise en place de l'organisme de Développement du Nord (ODN), chargé de réaliser le projet sous l'autorité d'un Conseil d'Administration présidé par le Secrétaire d'Etat de l'Agriculture;

4.02 Environ 4 000 familles rurales devaient bénéficier des composantes directement productives du projet. En outre, quelque 26 000 familles rurales devaient profiter de meilleures routes, de services agricoles améliorés et de meilleures semences ; enfin environ 3 000 foyers ruraux devaient bénéficier d'eau potable.

#### B. Coût et Financement du Projet

4.03 Le coût total du projet était estimé à 13.4 millions de dollars, dont 8.2 millions en devises étrangères. Un peu plus d'un tiers du coût était représenté par l'irrigation, un quart par l'administration du projet et 14 % par les routes. L'IDA devait financer 10 millions de dollars, soit environ 75 % du coût total du projet ; la contribution du Gouvernement devait être de 2 millions de dollars, soit presque 15 %, et celle du Programme Alimentaire Mondiale de 1.4 million, ou environ 10 % du coût total. Le Gouvernement avait par ailleurs sollicité une assistance bilatérale de la République Fédérale d'Allemagne et de la France pour financer le coût des consultants résidents ; il était entendu que si cette aide était obtenue, l'équivalent du montant octroyé par l'assistance bilatérale serait annulé dans le Crédit IDA.

### V. REALISATION

#### A. Evènements Principaux

5.01 L'Accord de Crédit fut signé le 14 Janvier 1977 et le Crédit entra en vigueur le 26 Mai 1977. Avant l'entrée en vigueur les aides bilatérales Française et Allemande avaient accepté de financer entièrement la composante assistance technique. Le démarrage fut lent, et aussitôt après l'entrée en vigueur du Crédit, les principaux problèmes furent le manque de fonds de contrepartie pour le préfinancement des dépenses et la lenteur des services Gouvernementaux pour accorder les autorisations de dépenses. Au début de 1979, les coûts du projet furent révisés à la suite de la prise en charge de l'assistance technique par la France et l'Allemagne. L'IDA et le Gouvernement se mirent d'accord pour réserver les 2 millions de dollars de l'assistance technique pour couvrir d'éventuelles augmentations de coût et les imprévus.

5.02 Les consultants agricoles de l'aide technique française furent rapidement sur le terrain, en Mai-Juin 1977, mais les trois ingénieurs sous financement allemand n'arrivèrent qu'en Mai 1978, Juillet 1978 et Janvier 1979. Au début de 1979, le projet fut déclaré "projet à problèmes" à cause du manque de fonds et du personnel de contrepartie, ainsi que des retards d'approbation des dépenses occasionnant la lenteur des décaissements. Afin d'améliorer la situation financière, le Gouvernement et l'IDA se mirent d'accord sur l'ouverture d'un fonds de roulement à la Banque Centrale. En octobre 1980, à la suite d'une simplification des procédures d'autorisations de dépenses et d'une allocation de fonds de contrepartie par le Gouvernement, l'IDA fit à partir du Crédit une avance de 500 000 dollars au fonds de roulement.

5.03 La mission de Supervision de Janvier 1981 recommanda que la date d'achèvement du projet soit reculée de Juillet 1981 à Décembre 1982 à cause du démarrage tardif du projet et, dans ce but, un Amendement à l'Accord de

Crédit fut signé en Août 1981. Cet Amendement prévoyait en outre une avance de l'IDA au fonds de roulement (par 5.02), une diminution du programme d'irrigation, l'élargissement des programmes d'adduction d'eau et de recherche agricole et comprenait un nouveau plan financier.

5.04 En Septembre 1981, l'IDA procéda à une révision interimaire des résultats du projet modifié, de ses réalisations et de l'implication de ces changements. La conclusion fut que ces changements étaient justifiés ; au début de 1982, les progrès étaient tels qu'ils permirent de retirer le projet de la liste des "projets à problème".

5.05 Les activités du projet commencèrent à se ralentir vers mi-1982. Une réallocation avait été proposée en Avril 1983 pour permettre d'utiliser les fonds non alloués qui restaient disponibles. Les activités du projet se réduisirent ensuite fortement à cause de l'achèvement de l'assistance technique et des sévères contraintes budgétaires du Gouvernement. Toutefois l'ODN et les autres services du projet continuèrent à fonctionner alors que l'on redoutait leur désintégration. La clôture du Crédit eut lieu le 30 Septembre 1983.

#### B. Les Problèmes d'Exécution

5.06 Dès son démarrage le projet eut à affronter de sérieux problèmes d'exécution que l'on peut classer en quatre catégories : le manque d'informations de base fournies à la mission d'évaluation, les faiblesses institutionnelles, les problèmes financiers et l'effondrement des prix du sucre.

##### Manque d'Informations de Base

5.07 Les missions de préparation et d'évaluation n'ont disposé que d'informations limitées sur la situation agricole et n'ont eu pratiquement aucune donnée sur l'environnement institutionnel et socio-économique car les documents, études et enquêtes étaient soit incomplets soit inexistantes. Pendant la phase de conception du projet le pays sortait à peine d'une longue période d'isolement et l'on connaissait mal le contexte socio-économique complexe des zones rurales. Ce ne fut qu'après le démarrage du projet que surgirent une quantité de problèmes imprévus, surtout institutionnels de sorte que la direction du projet dut "apprendre de l'expérience".

5.08 Pour pallier au manque de données disponibles, le projet réalisa, avec l'aide de consultants, un certain nombre d'études non prévues et dont le coût a atteint 269 000 dollars. Ces études ont compris la répartition des cultures et de la population par interprétation photo aérienne, l'étude des exploitations, de la production et la transformation de la canne à sucre, du climat, des problèmes de drainage, des études de sol et d'irrigation, des études topographiques et une étude hydrogéologique. Le résultat de cette attitude flexible adoptée pendant la période d'exécution a permis une meilleure connaissance de la zone du projet et une modification de la conception du projet au fur et à mesure et en fonction des connaissances nouvelles.

##### Faiblesses institutionnelles

5.09 Les principaux services de l'Etat responsables du projet avaient une capacité d'exécution faible, sinon nulle. Ceci était particulièrement le cas des services responsables du Génie Civil (irrigation et ressources en eau). Pour les routes, il fallut deux ans pour mettre au point des conventions entre l'ODN et le Ministère des Travaux Publics et permettra ainsi le démarrage des travaux. De plus, les services manquaient d'ingénieurs qualifiés et de techniciens

(chefs de chantiers, surveillants, dessinateurs et mécaniciens) et certains des consultants destinés à épauler ces services n'arrivèrent que tardivement. Cette situation obligea l'ODN à assumer les responsabilités d'exécution.

### Problèmes Financiers

5.10 L'ODN était doté d'un statut autonome mais pendant presque quatre ans il n'a pas disposé des ressources financières nécessaires à la réalisation du projet. Le problème résultait de différentes raisons : (a) les retards considérables dans l'allocation des fonds de contrepartie dus aux contraintes budgétaires ; (b) l'insuffisance des montants alloués pour le préfinancement des activités du projet ; (c) la lenteur des procédures d'autorisation de dépenses à Port-au-Prince. De ce fait les achats nécessaires ne pouvaient pas être faits en temps voulu, les fournisseurs refusaient d'avoir à faire au projet, il y avait peu de réponse aux appels d'offres et les décaissements de l'IDA prenaient un très grand retard.

5.11 Les contraintes financières s'allégèrent par la suite grâce, au début de 1980, à un accroissement de l'allocation mensuelle des fonds de contrepartie, à l'ouverture en 1981 d'un fonds renouvelable à la Banque Centrale pour recevoir la contribution de l'Etat et à la modification de l'Accord de Crédit permettant une avance de 500 000 dollars de l'IDA à ce fonds renouvelable.

### Effondrement des prix du Sucre

5.12 En prévision de l'augmentation (80 000 t) de la production de canne à sucre, on s'était inquiété lors de la préparation du projet de la capacité de transformation disponible dans la région, et plus particulièrement de celle de la sucrerie privée "la Citadelle", ainsi que de l'organisation de la collecte de la canne. Un consultant avait étudié à cette époque la situation de la canne à sucre. Toutefois, au cours de l'exécution du projet, la complexité de cette situation et les difficultés permanentes amenèrent l'ODN à recruter des consultants pour des études supplémentaires.

5.13 Les études d'agronomie et d'environnement climatique, exécutées par un agroclimatologiste, conclurent que des investissements destinés à améliorer l'irrigation ne seraient pas justifiés pour la production de canne à sucre. Il fut donc décidé de donner la priorité pour l'irrigation à Saint-Raphaël, situé en dehors de la zone de canne à sucre. Une autre conclusion était que toute amélioration en matière de production de canne dans la Plaine du Nord était conditionnée par des essais variétaux. Après plusieurs années d'essais, des variétés de canne à haut rendement ont été identifiées et sont maintenant multipliées pour remplacer les variétés anciennes dans le cadre du projet relais.

5.14 En plus de la baisse des prix du sucre sur le marché mondial des pannes et la mauvaise gestion de la sucrerie "la Citadelle", l'insuffisance des routes et des moyens de transport ainsi que des inondations ont abouti au fait que d'importantes surfaces de canne n'ont pas été récoltées, occasionnant ainsi des pertes financières pour les planteurs. La canne à sucre non récoltée a dépassé 100 000 tonnes par an, soit l'équivalent d'environ 1 million de dollars chaque année. Cette situation montrait l'importance du problème de la collecte et de la transformation, problème qui a été au centre des discussions avec le Gouvernement. Le respect d'une convention (section 4.09 de l'Accord Crédit), spécifiant que l'Etat devait assurer une capacité d'usinage suffisante pour transformer la production accrue du projet,

fut également un sujet important de discussion. L'octroi de nouveaux crédits et l'élaboration du projet-relais ont été conditionnés par la mise en application de cette convention.

5.15 L'insistance de la Banque, s'ajoutant aux actions prises par le projet (l'achat de l'usine par la Banque d'Etat et sa remise en état sous contrat de gestion), a abouti à un début de rénovation du secteur sucrier et à des perspectives favorables d'augmentation de production, qui ont commencé en 1983 par le renouvellement des champs de canne.

### C. Composantes du Projet

5.16 A la suite des problèmes décrits ci-dessus, certains éléments du projet ont été redéfinis. Le principal changement d'orientation a été d'enlever à l'irrigation son caractère prioritaire, ce qui signifiait que l'accroissement de la production serait surtout obtenu à partir d'une amélioration des cultures pluviales grâce à la recherche, la vulgarisation, la fourniture d'intrants et le crédit. Un autre changement d'approche fut de donner la priorité à la recherche et aux thèmes techniques sans lesquels la production ne pouvait pas être améliorée. Les thèmes techniques commencèrent à être vulgarisés lors de la saison principale de cultures en sec de 1980-1981 ce qui entraîna un début d'actions productives sur une échelle modeste. Les actions étaient principalement basées sur la promotion des variétés à haut rendement qui avaient été sélectionnées et testées dans le cadre du programme d'essais. D'une manière plus précise, le projet fut réalisé comme suit (voir aussi les indications de base de l'Annexe 1) :

#### Irrigation

5.17 L'ODN et l'IDA ont décidé de limiter la composante irrigation du projet à Saint-Raphaël au lieu de Quartier Morin. L'irrigation se justifie mieux à Saint-Raphaël du fait de son climat relativement sec. Le programme de Quartier Morin a été mis en veilleuse pour les raisons suivantes :

- (a) les données topographiques et les plans devaient être préparés avec l'assistance d'experts étrangers avant que puissent démarrer les travaux de remise en état et d'agrandissement des réseaux d'irrigation ;
- (b) les données sur les eaux souterraines devaient être connues avant de commencer des sondages pour l'irrigation; du fait de la hausse des coûts de l'énergie on pensait que les coûts d'investissement et d'opération de l'irrigation par puits pourraient ne plus être justifiés financièrement ;
- (c) le drainage se révélait aussi important que l'irrigation à Quartier Morin et on procéda aux premières investigations sur la question du drainage
- (d) un consultant en météorologie/hydrologie avait conclu en 1977 que des investissements en irrigation pour la canne à sucre n'étaient pas justifiés dans la région de Quartier Morin ; et
- (e) on avait découvert que le barrage de dérivation utilisé pour irriguer la zone de Quartier Morin avait besoin de réparations à la suite des inondations ; de plus une partie du déversoir avait été emportée en 1981 avant que les réparations ne puissent commencer ; l'irrigation était donc impossible à Quartier Morin tant que le barrage n'était pas réparé et que sa justification économique n'était pas démontrée.

5.18 C'est ainsi que le programme total d'irrigation fut réduit de 4 900 à environ 750 ha. Après la construction du réseau secondaire et à la suite des difficultés pour organiser une irrigation efficace au niveau de l'exploitation, l'ODN et l'IDA se sont mis d'accord en 1980 pour recruter un agronome spécialisé en irrigation. Sur les 750 ha irrigables de Saint-Raphaël, l'ODN n'avait pu remettre en état que 460 ha lorsque les décaissements ont pris fin. Le reste de la surface doit être rénové lors du projet-relais.

#### Programme d'Irrigation à Partir de Puits

5.19 Ce programme a été supprimé du projet à cause de difficultés de réalisation, du manque de connaissance sur les eaux souterraines, du coût élevé du pompage et du manque de techniciens pour assurer l'opération et la maintenance. Toutefois une étude hydrogéologique pour identifier les ressources en eau souterraine (condition préalable à tout forage pour l'irrigation ou autre usage) a été financée par le projet pour l'ensemble de la Plaine du Nord.

#### Alimentation en Eau Potable

5.20 Ce programme a été élargi à cause du manque d'eau potable, du faible coût par famille, d'un bon travail d'identification et du bénéfice de l'expérience. Au lieu des 400 puits et des cinq systèmes communaux destinés à 20 500 personnes, le programme révisé a porté sur 150 puits et 25 systèmes communautaires pour une population d'environ 100 000 personnes. Le programme a dépassé les limites originales de la zone du projet et l'Accord de Crédit a été modifié en conséquence en 1981. Un chef des travaux expatrié a été inclus dans le personnel en 1981.

#### Routes

5.21 L'objectif fixé lors de l'évaluation d'environ 93 km de routes de desserte et d'accès aux exploitations a été élargi à 106 km, dont 97.2 km ont été effectivement construits. Toutefois, le financement est resté identique à celui qui avait été prévu à l'évaluation car le Ministère des TP n'avait pas tenu les comptes qui lui auraient permis de déterminer les coûts réels. En outre et du fait de la lenteur des travaux exécutés par le Département des Travaux Publics, l'ODN avait commencé son propre programme de routes au début de 1981 mais ses coûts unitaires n'avaient pas été établis.

#### Essais Agricoles et Production de Semences

5.22 L'expérience du projet a rapidement montré la nécessité d'un programme d'essai plus important que celui qui avait été proposé lors de l'évaluation (essais par le service de vulgarisation sur les champs des agriculteurs). L'ODN et l'IDA ont convenu qu'un programme complet d'essais contrôlés (surtout de variétés améliorées) sur les principales cultures était indispensable avant de mettre au point les thèmes techniques devant ultérieurement faire l'objet de vulgarisation et de crédit. Le programme d'essais a été étendu pour couvrir l'ensemble du Département du Nord ; il comportait la mise en place de plusieurs centres d'expérimentation, dont une ferme expérimentale principale pour l'ensemble de la région, établie dans les anciennes installations du Centre de Développement Rural de Milot (CRUDEM) préalablement financé par l'aide canadienne. La ferme a également été un centre important pour la production de semences. Au total, 120 essais ont été conduits sur les principales cultures de la région.

### Crédit Agricole

5.23 La demande de crédit agricole fut limitée à cause de la petite taille des propriétés, la faiblesse des revenus et la rareté des intrants. L'expérience acquise pendant la réalisation du projet conduisit à réduire les montants prévus pour le crédit (à court et moyen terme) de la somme, déjà modeste, de 800 000 dollars à 600 000 dollars, dont seulement 382 000 dollars furent réellement dépensés. Cet ajustement en baisse a été dû au fait que la demande de crédit s'est révélée plus faible encore que prévu à cause de : (a) l'inexistence de thèmes techniques éprouvés, (b) la décision de l'ODN d'octroyer les crédits aux individus plutôt qu'aux groupes et (c) la faible disponibilité en semences, l'intrant le plus demandé. Le coût d'administration des prêts secondaires fût extrêmement élevé, notamment à cause de la modicité des prêts à court terme (en moyenne l'équivalent d'environ 25 dollars).

### Services de Vulgarisation

5.24 Les objectifs fixés à l'évaluation n'ont pas subi de changement important mais l'impact de cet élément a été faible à cause du manque de message crédible à vulgariser. L'amélioration de la canne à sucre devait figurer en bonne place dans le programme de vulgarisation mais aucune action n'a été entreprise faute d'un thème technique valable.

### Marchés et Abattoir

5.25 Le marché central de Cap Haitien a été rénové, mais le travail a été beaucoup plus important et coûteux que prévu à l'évaluation. L'ODN et l'IDA se sont mis d'accord pour ne pas programmer la rénovation des deux autres marchés et de l'abattoir à cause de la faiblesse des institutions municipales de Cap Haitien et parce que les autorités n'ont pas pu fournir une terre pour ces constructions.

### Administration du Projet

5.26 La construction du bureau de l'ODN et des maisons a subi des retards et leur coût a été plus élevé que prévu. Les dépenses d'administration du projet ont été également plus fortes qu'on ne le pensait. Les consultants permanents ont été financés par les aides bilatérales mais des consultants supplémentaires (un agronome en irrigation, un superviseur de génie civil et un mécanicien pour les véhicules) ont été recrutés pour faire face aux besoins identifiés pendant la réalisation des travaux. Bien que l'ODN ait été conçu au départ comme un organisme qui coordonnerait les activités des services techniques et leur transférerait les fonds nécessaires aux activités du projet, il a en réalité joué le rôle d'une agence d'exécution à cause de la faiblesse de certains de ces services techniques dans la zone du projet (par 5.09). Toutefois la capacité de réalisation de certains organismes régionaux (adduction d'eau, essais agricoles) s'est renforcée grâce au projet.

### D. Modification du Financement et des coûts du Projet

5.27 Deux révisions importantes des coûts et des plans de financement ont accompagné les changements de dimension et d'orientation du projet. Ces révisions ont abouti à une réallocation des fonds du crédit (Annexe 2). La première eut lieu au début de 1979 lorsque les consultants permanents furent recrutés sous financement bilatéral, au lieu du financement IDA (par 5.01).



La seconde révision eut lieu au début de 1981 à la suite d'une réunion conjointe de tous les organismes prêteurs afin de passer en revue les besoins de développement et les perspectives de réalisation des différents éléments du projet.

5.28 La comparaison des coûts réels du projet (15 millions de dollars) avec les estimations (13.4 millions) doit tenir compte des faits suivants :

- (a) les salaires des consultants permanents expatriés, estimés à environ 2.5 millions de dollars de 1977 à 1982, ainsi que les salaires du personnel permanent de l'Etat, estimés à 1.6 million de dollars, ne sont pas compris dans les dépenses réelles du projet ;
- (b) les dépenses afférant à l'irrigation ont été considérablement réduites (de 1.9 million à 828 000 dollars) ;
- (c) les montants du crédit agricole ont été diminués de 25 % ;
- (d) les coûts d'administration du projet ont considérablement augmenté, de 2.2 à 6.8 millions de dollars. En dehors des coûts plus élevés de personnel et de fonctionnement, une raison importante de cette hausse a été l'imputation au coût d'administration de certains comptes qui, à l'évaluation, étaient des éléments individualisés et comptabilisés séparément ;
- (e) les dépenses relatives à l'alimentation en eau potable et aux essais ont augmenté en fonction de l'accroissement des programmes, plus importants que prévus lors de l'évaluation ; et
- (f) la remise en état du marché a été plus onéreuse que prévu.

#### E. Décaissements

5.29 Le rythme des décaissements a été beaucoup plus lent que prévu (voir Annexe 2 et Données de Base). Il est resté bien en retard sur les prévisions pendant les 4 premières années pour s'accélérer considérablement en 1981 à la suite des progrès dans l'exécution et les améliorations de conception et du budget du projet. Les trois raisons principales de la lenteur initiale des décaissements ont été : (a) la réduction très importante de l'élément irrigation, qui représentait un tiers des coûts totaux lors de l'évaluation ; (b) le démarrage tardif des travaux routiers (14 % des coût du projet) ; et (c) l'insuffisance du préfinancement et la lenteur des procédures relatives aux autorisations de dépenses.

#### F. Passation des Marchés

5.30 La passation des marchés est restée un point faible pendant presque toute la période d'exécution, surtout parce que le personnel de l'ODN n'était pas familiarisé avec les procédures de la Banque. Les questions de passation de marchés ont occupé beaucoup de temps lors des missions de supervision et dans les correspondances entre l'IDA et l'ODN. Pratiquement tous les documents d'appel d'offres et rapports d'évaluation se sont révélés inacceptables et ont du être révisés ou clarifiés. Les principales faiblesses en matière de passation de marchés ont porté sur les points suivants :

- (a) application de critères pour la sélection des adjudicataires (critères qui n'étaient pas précisés dans les documents soumis aux appels d'offre internationaux) ;
- (b) liste réduite des fournisseurs invités à proposer des prix pour les achats faits localement ;

- (c) acceptation sans réserve des offres concernant le génie civil et mauvaise supervision des travaux.

Ces faiblesses ont été sensiblement corrigées grâce à la supervision attentive de l'IDA.

#### G. Respect des Clauses de l'Accord de Crédit

5.31 Deux clauses n'ont pas été respectés par l'emprunteur :

- (a) Un point important, soulevé lors de la préparation et l'évaluation, avait été traduit dans l'Accord de Crédit sous forme d'une clause précisant que le Gouvernement devait prendre toutes dispositions pour assurer une capacité suffisante de l'usine de transformation et un système de collecte efficace de la canne à sucre afin de traiter la production additionnelle générée par le projet (par 3.01). En fait, bien qu'il n'y ait pas eu accroissement de production l'industrie et la collecte se sont révélées insuffisantes pour les quantités récoltées. Les missions de supervision ont passé beaucoup de temps sur ce problème et plusieurs missions de consultants ont analysé cette situation complexe. A la fin de la période d'exécution du projet, le Gouvernement s'est acquitté de ses obligations en nationalisant l'usine et en signant un contrat de gestion avec une firme qualifiée.
- (b) Une autre clause, interdisant les ventes de terres dans les zones irriguées à rénover, n'a pas été suivie non plus, mais s'est avérée en fait impossible à faire respecter.

5.32 Les clauses concernant le renforcement du BCA et les taux d'intérêt du crédit agricole ont été respectées, (bien qu'avec quelque retard) grâce à l'appui de l'USAID qui a fourni une assistance technique à l'organisme de crédit.

### VI. IMPACT AGRICOLE ET ECONOMIQUE

#### A. Impact agricole

6.01 On prévoyait lors de l'évaluation que l'accroissement de la production agricole proviendrait de 3 870 ha ( 1 800 exploitations) de la zone de cultures pluviales, de 3 200 ha (2 200 exploitations) des secteurs irrigués et de 100 exploitations de taille moyenne. On pensait que les rendements augmenteraient de 25 à 100 %, surtout dû fait de l'irrigation. La canne à sucre devait compter pour une part importante dans l'accroissement de la production.

6.02 Toutefois, du fait de la forte réduction du programme d'irrigation et de la lenteur des réalisations sur les 460 hectares restants, l'accroissement de production résultant de l'amélioration ou l'extension de l'irrigation a été faible. Une petite augmentation peut-être attribuée aux services d'appui (recherche, vulgarisation, crédit et fournitures d'intrants) aussi bien pour les zones de cultures en sec que pour les secteurs qui étaient déjà irrigués. L'unité de suivi et d'évaluation de l'ODN n'a pas été en mesure de quantifier cette augmentation. A Saint-Raphaël un accroissement sensible, mais non mesuré, des productions maraichères (oignons, carottes, et tomates), a été dû à l'amélioration de l'irrigation (460 ha) et aux actions des services d'appui. La plupart de ces légumes sont livrés à Port-au-Prince. L'élément

agricole du projet a touché environ 400 familles paysannes, ou 10 % des prévisions de l'évaluation et l'irrigation à Saint-Raphaël a bénéficié à quelque 450 agriculteurs.

6.03 Jusqu'en 1980-81, il n'existait aucune recommandation technique éprouvée susceptible d'augmenter les productions, sauf pour les légumes. Le programme de recherche a réussi à sélectionner des variétés à haut rendement de manioc, riz, maïs, canne à sucre et haricot ; la multiplication de semences a débuté sur une petite échelle. Les rendements obtenus par le programme de recherche laissent penser que des accroissements sont possibles au niveau de l'exploitation (par exemple de 2 à 3 t/ha pour le riz irrigué ; 5 à 12 t/ha pour le manioc et de 35 à 60 t/ha pour la canne à sucre).

6.04 La remise en état par le projet du réseau routier a contribué à la rénovation du secteur de la canne à sucre, commencé en 1982/83. Auparavant, le manque de communication dans la zone desservie par la sucrerie la Citadelle avait été l'une des raisons importantes de la détérioration de ce secteur. L'amélioration du réseau routier a permis également une augmentation du trafic et des transports des produits agricoles vers Cap Haitien et Port-au-Prince. L'ODN a effectué une étude de trafic en Décembre 1983 sur deux des routes améliorées par le projet et l'a comparé aux résultats d'une étude faite en 1980 sur ces mêmes routes. Le trafic quotidien moyen (observé pendant une semaine) s'était accru de la manière suivante :

	<u>Nombre moyen</u> <u>de véhicules</u>		<u>Pourcentage d'</u> <u>Augmentation</u>
	<u>1980</u>	<u>1983</u>	
Plaine du Nord-Duty	28.8	101.5	252
Haut du Cap-Lory	30.4	70.3	131
Limonade-Bois de lance	2.0	62.0	3,100

Cette augmentation était due principalement aux autocars ruraux, transportant aussi bien des personnes que des marchandises et assurant un service à horaires réguliers au lieu des services itinérants des taxi-brousse. La production agricole est transportée par cars ou par camions vers les centres importants tels que Cap Haitien, Dondon, Duty et Acul du Nord. Un autre avantage a été de faciliter le déplacement des piétons et des troupeaux, même après les pluies.

#### B. Impact Economique

6.05 Le taux de rentabilité économique du projet, qui est la première phase d'un effort de développement rural dans le Nord, est considéré comme négatif. Cette estimation est basée sur l'évaluation qualitative des avantages obtenus et sur les accroissements physiques et financiers de chaque élément du projet, sur des entretiens avec le personnel et les agriculteurs du projet et sur des enquêtes effectuées pendant la réalisation du projet (par 5.08).

6.06 L'amélioration des conditions de vie de la population rurale dans la zone du projet est un processus à long terme, dont le projet ne constitue qu'une première étape. Du fait de la complexité de l'environnement local, du peu d'informations disponibles et de l'absence d'un organisme régional efficace, ce projet s'est concentré sur l'amélioration des institutions

(administration) sur la formation (par le biais des études menées par l'assistance technique) et sur la recherche appliquée et l'expérimentation. Ce type d'investissements est, par nature, profitable seulement à moyen et long terme. Leurs avantages ne se réaliseront qu'avec la mise en place ultérieure des activités visant à accroître directement la production agricole et le niveau de vie de la population. De plus, l'impact des actions directement productives du projet a été considérablement diminué par l'absence ou l'insuffisance des institutions de développement régional et de la qualification technique, administrative et opérationnelle du personnel.

#### Irrigation

6.07 Quartier Morin. Comparés aux prévisions de l'évaluation les investissements en irrigation ont été très faibles, sauf pour les dépenses relatives à l'administration et aux travaux de reconnaissance, ainsi qu'au nettoyage des canaux, travail qui a été rémunéré par une distribution de nourriture. Le Gouvernement et l'IDA ont décidé par la suite d'arrêter l'élément irrigation qui n'a donné aucun accroissement de production, donc aucun bénéfice. On estime que ces petits investissements ont eu un taux de rentabilité nul ou légèrement négatif. Toutefois, du fait qu'il s'agissait de très petits investissements, leur impact sur le taux global de rentabilité du projet reste négligeable.

6.08 Saint-Raphaël. Les contraintes en eau d'irrigation ont limité le potentiel de développement à une surface de 750 ha dont 460 ha ont été mis en valeur. Les agriculteurs ont commencé à cultiver deux récoltes par an (riz et légumes) ce qui s'est traduit par une augmentation sensible de l'intensité de cultures et de la production.

#### Crédit Agricole

6.09 Les bénéficiaires individuels ont reçu du crédit à court terme (au total 137 000 dollars) pour des intrants fournis par l'ODN, dont la politique est en effet de procurer le crédit en nature. Le crédit à moyen terme (115000 dollars au total) a été utilisé pour du petit matériel agricole (pompes charrues) ou des petites installations de transformation (canne à sucre, manioc). Au niveau de la ferme l'élément crédit agricole a eu une rentabilité financière légèrement positive. La rentabilité économique peut-être considérée toutefois comme négative à cause du coût élevé pour l'ODN d'octroi et d'administration des prêts (ce qui entraînait des transferts budgétaires annuels à partir du Trésor).

#### Essais, Vulgarisation, Santé Animale et Marchés

6.10 Les essais agricoles, la vulgarisation, la santé animale et la remise en état du marché municipal de Cap Haïtien pouvaient avoir un impact important. En fait leurs avantages économiques n'ont pas été quantifiés faute d'une méthodologie adéquate permettant de calculer les bénéfices et de données valables.

#### Routes Rurales

6.11 Sur la base du comptage du trafic et autres avantages (par 6.04) cet élément est considéré comme ayant un taux de rentabilité supérieur au coût d'opportunité du capital.

### Alimentation en eau potable.

6.12 Cet élément est considéré comme très rentable car l'investissement moyen ne dépasse pas 25 dollars par bénéficiaire. Là encore aucune évaluation quantitative n'a pu être faite faute de renseignements valables permettant de calculer les bénéfices.

### Administration

6.13 Bien qu'aucun avantage direct ne puisse être attribué à cet élément, on a pu en mesurer l'impact et le résultat, quarante pour cent des coûts totaux du projet ont été imputés à la rubrique "Administration" et ce à l'exclusion du coût des consultants expatriés. Les dépenses d'administration ont donc été élevées, signe évident de la faiblesse de l'institution. On doit considérer, cependant, que l'ODN, fortement soutenu par les consultants, a en fait réalisé les travaux du projet comme si elle en était l'agence d'exécution et que certaines dépenses du projet ont été imputés à l'administration alors qu'elles étaient en réalité des coûts d'investissement. L'ODN est maintenant une organisation régionale de développement viable, avec du personnel formé, une comptabilité adéquate et une autonomie financière. Il sert de modèle pour promouvoir le développement dans d'autres parties du pays ; toutefois la continuité de l'ODN reste dépendante de la persistance du support que lui apportent les consultants expatriés et de l'engagement gouvernemental.

## VII. RESULTATS INSTITUTIONNELS

### A. L'ODN et les Organismes Régionaux

7.01 Le secteur agricole était faible du point de vue institutionnel, ce qui a amené le Gouvernement à créer l'ODN pour coordonner la réalisation du projet, contrôler son financement et suivre les services régionaux.

7.02 C'est la faiblesse des services régionaux qui a obligé l'ODN à se charger lui-même de l'exécution du projet, sauf pour le programme routier ; ce dernier a d'ailleurs subi du retard en attendant que la répartition des tâches entre l'ODN et le ministère des Travaux Publics (TPTC) ait été fixée. Quant au crédit agricole, il a fallu créer au sein de l'ODN un service spécial pour le projet puisque le BCA a refusé d'y participer

7.03 La réalisation du projet avec l'aide des consultants a été l'occasion d'organiser et, ou de renforcer les services régionaux (recherche vulgarisation, production de semences, entretien de l'irrigation et des points d'eau et crédit) et de créer un organisme viable de développement régional. Toutefois l'ODN, comme les services techniques renforcés par le projet, restent vulnérables car leur sort dépend de brusques changements de personnel, de restrictions budgétaires ou de "réorganisation" des services.

7.04 Bien que les fonds prévus pour la formation outremer n'aient pas été totalement utilisés, un agronome spécialisé en recherche et un ingénieur hydraulicien ont bénéficié d'une formation à l'étranger ; de même, plusieurs visites d'information agronomique ont été organisées en République de Saint Domingue. La formation en cours d'emploi pour le personnel des ressources en eau, de la recherche et de la vulgarisation a permis de perfectionner certaines qualifications professionnelles et spécialisées (maçons, plombiers et surveillants).

### Audit des Comptes et Rapports

7.05 Les comptes de l'ODN ont été audités chaque année. La première société d'audit n'ayant pas donné satisfaction a été remplacée la deuxième année par une autre société qui a été également défectueuse. Une nouvelle firme : Peat-Marwick & Mitchell, qui a une agence en Haïti a finalement été choisie. En plus de l'audit ordinaire, on a demandé à la société de fournir une assistance technique pour améliorer le système comptable du projet, ce qui s'est traduit par l'ouverture de comptes pour chaque activité. Une aide complémentaire pour la réorganisation du système comptable a été fournie après l'achèvement du projet (avec un financement rétroactif par le projet-relais). Des comptes séparés ont été tenus pour l'ODN (administration et composantes autres que routes et crédit agricole), le ministère des Travaux Publics et le crédit aux agriculteurs distribué par l'ODN. Dans le cas du crédit, les comptes n'ont pas été correctement tenus ; il a fallu annuler certaines créances pour faire coïncider les données globales du portefeuille avec les comptes subsidiaires mis à jour, puis passer d'anciennes dettes par pertes et profits avant que l'ODN ne procède au transfert du portefeuille à la BCA dans le cadre du projet-relais.

7.06 L'ODN a soumis des rapports trimestriels et annuels, mais leur qualité a été médiocre (sauf pour le rapport de 1982/83) malgré les fréquents commentaires et suggestions du personnel de la Banque. Les rapports annuels étaient généralement confus, manquaient de données quantitatives et n'analysaient pas clairement les problèmes. Les rapports trimestriels étaient rédigés par le responsable de chaque volet, mais l'ODN en tant que gestionnaire du projet ne présentait pas d'analyse, ni son évaluation sur la réalisation et les problèmes. La qualité plus que médiocre des rapports reflétait les remplacements successifs des directeurs de l'ODN ainsi que la compétence insuffisante du directeur adjoint.

### Suivi et Evaluation

7.07 Le suivi et évaluation (S & E) des activités du projet a été mis en place par un consultant financé par le FAC pendant deux ans (1979 et 1980). Cette unité dépendait du Directeur de l'ODN mais recevait une aide technique du service de S&E du ministère de l'Agriculture. Grâce aux informations qu'elle obtenait cette unité a pu identifier des problèmes et contribuer au changement d'orientation du projet pendant son exécution (par 5.27). L'unité a continué ses activités après le départ du consultant, mais à un rythme plus lent et une moindre qualité. L'unité se consacrait surtout au suivi mais n'a pas fait grand chose en matière d'évaluation d'impact du projet.

7.08 En 1983 l'équipe de suivi et évaluation, aidée par un consultant financé par la France, a procédé à une enquête de base dans le cadre du projet-relais. Cette enquête, qui a couvert 600 exploitations, comportait des questions sur l'impact du premier projet. Selon les régions 20 à 50 % des personnes interviewées ont affirmé qu'elles avaient été contactées par le service de vulgarisation ; la proportion était plus élevée dans les villages et le long des routes. L'amélioration des routes s'est traduite par une réduction des frais de transport (mais qui a été compensée par une hausse des prix de l'essence) et par une économie du temps de transport. Environ 20 % des gens interviewés ont obtenu de meilleurs prix pour leurs produits et 60 % ont déclaré avoir augmenté les quantités vendues surtout les produits périssables. En ce qui concerne l'eau potable, la plupart des personnes interrogées ont dit que les nouvelles installations avaient permis un gain de temps et une eau de meilleure qualité, avec un moindre risque de maladie.

## B. Organismes du Gouvernement Central

7.09 Malgré l'existence d'une clause prévoyant que l'IDA serait consultée sur le renforcement du ministère, il n'est pas évident qu'il y ait eu amélioration en dépit des efforts de financement et d'assistance technique déployés par les aides bilatérales. En fait, le Président a déploré la faiblesse du Ministère de l'Agriculture (DARNDR) lors d'un discours en Janvier 1983. En outre quelques organismes prêteurs (USAID, CIOA) ont cessé ou réduit leur coopération avec le DARNDR. Les principaux problèmes restent l'insuffisance de budget, la discontinuité de la Direction et l'absence de programmes bien définis.

7.10 Les autorités gouvernementales ont fait des efforts concertés et fructueux pour simplifier les procédures et assurer à l'ODN une autonomie suffisante. Les résultats financiers et la gestion du BCA se sont nettement améliorés au niveau national. Cependant cette amélioration est liée aux actions du projet car elle est le résultat de l'assistance technique fournie par l'USAID.

## C. Consultants

7.11 Dans l'ensemble la contribution des consultants de longue durée (administration, agronomie, crédit/commercialisation, irrigation, routes, ressources en eau, agriculture irriguée et mécanique auto) et celle des consultants de courte durée ont été positives. La plus remarquable a été la contribution du consultant en ressources en eau, suivi par celle du consultant en agronomie. De ce fait les programmes d'eau potable et d'essais agricoles ont été élargis et des services efficaces ont été mis sur pied. Par contre la performance du directeur général adjoint (consultant en administration) a été médiocre ; toutefois il n'a pas été remplacé car il offrait l'avantage de la continuité tandis que quatre directeurs se succédaient à la tête de l'ODN pendant la période de réalisation. Les consultants en mécanique auto et en irrigation ont manqué d'efficacité à cause de leur mauvaise relation avec le personnel de contrepartie.

## VIII. RESULTATS DE L'IDA

8.01 La quantité de problèmes qui ont surgi pendant l'exécution du projet montre que les aspects institutionnels, techniques et sociologiques ont été insuffisamment mesurés pendant le stade de conception. Certains objectifs n'ont pas été atteints et certains besoins du projet (personnel, investissements et coût d'opération) ont été plus élevés que prévus. Les concepteurs du projet n'ont pas disposé des informations nécessaires sur l'environnement socio économique particulièrement complexe et sur la capacité institutionnelle. La situation a été mieux connue grâce aux études faites pendant l'exécution du projet. Le meilleur moyen d'améliorer les connaissances de la région était peut-être de commencer l'exécution mais il a fallu du temps pour que l'ODN et les missions de supervision parviennent à comprendre les problèmes et à réagir en conséquence.

8.02 Pendant l'exécution, les missions de l'IDA ont fréquemment visité la zone du projet et ont travaillé étroitement avec l'ODN pour reformuler le projet et le maintenir en vie . La supervision a donc impliqué beaucoup d'assistance technique à la Direction du projet et des interventions auprès des ministères pour prendre les mesures amélioratrices qui s'imposaient. Les missions de supervision ont également concentré leurs efforts sur la canne à sucre et les résultats du BCA. La continuité du personnel de supervision a été un point positif.

8.03 Le mauvais résultat des projets a été une caractéristique des projets du secteur agricole en Haïti financés par d'autres agences que l'IDA. Les deux projets qui ont obtenu de bons résultats (Projet d'Irrigation d'Artibonite, financé par la BID et Projet d'Irrigation de Gonaïves financé par l'Allemagne) ont été exécutés dans des conditions favorables, mais non replicables dans le reste du pays. Les projets de développement régional, soutenus par l'USAID et le CIDA, n'ont pas été des succès.

#### IX. LECONS A TIRER DU PROJET

9.01 Si l'on considère la complexité du secteur agricole, la connaissance insuffisante des aspects socio-économiques et le fait que le projet était la première intervention de l'IDA dans l'agriculture haïtienne, le projet s'est avéré être une expérience riche de leçons.

(a) La première leçon est que les missions de supervision ont dû faire preuve de flexibilité et participer activement aux ajustements et changement de conception. Sans modifications importantes dans l'organisation et la dimension des éléments du projet, ce dernier aurait eu à faire face à des difficultés encore plus grandes.

(b) Un examen critique des problèmes par les missions de supervision s'est avéré en même temps indispensable car l'ODN proposait parfois des ajustements non justifiables.

(c) Pour des projets de ce type en Haïti, il faut avoir la garantie que le personnel local est suffisamment nombreux et stable afin d'assurer de fréquentes supervisions.

(d) L'expérience a indiqué que le risque principal de ce projet (et probablement du projet-relais) est l'incertitude institutionnelle, due au manque de continuité du personnel, des politiques et des programmes ainsi que de l'incertitude du financement.

(e) L'IDA et le Gouvernement ont appris l'importance des thèmes techniques viables et ce qu'était le rôle du développement régional, points qui sont détaillés ci-après.

#### Thèmes Techniques

9.02 L'absence de thèmes techniques au début du projet a empêché tout impact positif sur la production agricole. L'accent mis sur les essais agricoles au cours de l'exécution du projet a permis de mettre au point des recommandations techniques, surtout pour des variétés à haut rendement, qui devraient permettre au projet-relais d'atteindre une rentabilité acceptable.

#### Développement Régional

9.03 c'est à cause de la faiblesse notoire des services centraux de l'Etat que le Gouvernement avait décidé, lors de la conception du projet, de confier celui-ci à un organisme décentralisé. Deux formules avaient été examinées par l'équipe de préparation : un organisme de développement régional, comme celui qui existait pour la vallée d'Artibonite, ou une petite unité de projet chargée de la programmation, du financement et du suivi des actions exécutées par les services techniques. Le Gouvernement se décida pour la seconde formule, qui n'avait pas été essayée auparavant.



9.04 Cette formule s'est révélée difficile à mettre en pratique à cause de la faiblesse des services techniques régionaux. Ces derniers, qui avaient des activités dans la région (routes, crédit agricole) ont pris ombrage de ce qu'ils considéraient comme l'intrusion dans leur domaine d'un organisme soutenu par l'étranger. Les Travaux Publics ont finalement accepté de collaborer au projet après de longues négociations, mais la BCA a refusé. Lorsque les services régionaux étaient trop faibles ou inexistants, l'ODN s'est substitué à eux comme pour le crédit aux agriculteurs, ou a contribué à les créer, ce qui aurait été impossible si les services centraux de la capitale avait eu la responsabilité du projet.

9.05 Malgré ses difficultés du début et ses problèmes institutionnels (autonomie financière, coûts de fonctionnement élevés et sur-effectifs), l'ODN s'est transformé en un organisme de développement relativement viable. Il remplit son rôle de coordination et de financement et réalise des actions que les services régionaux ne seraient pas à même d'exécuter. Dans le projet-relais la répartition des tâches entre l'ODN et les services régionaux se fait par des accords signés qui précisent leurs responsabilités respectives.

9.06 La formule de l'ODN a permis d'éviter ou de minimiser l'inconvénient dû à la faiblesse des services centraux et à leur inefficacité liée à une centralisation excessive. Cette formule ODN, malgré ses défauts, peut être à nouveau appliquée pour le développement d'autres régions. La loi de décentralisation, promulguée en 1982, vise à confier le développement aux organismes régionaux. De même, la stratégie nouvelle de l'USAID est de soutenir les organismes régionaux du type de l'ODN. C'est ainsi que l'organisme de développement du Nord Ouest a été créé en 1983.

9.07 Les problèmes affrontés pendant l'exécution ont conduit à adapter l'organisation et à modifier les différentes composantes du projet. L'expérience acquise pendant le premier projet a été utilisée pour mieux concevoir le projet-relais (par exemple ouverture d'un fonds de roulement par une avance de l'IDA, accords entre l'ODN et les services techniques sur leurs responsabilités respectives, définition des éléments du projet et accent mis sur l'agriculture pluviale). L'expérience du projet suggère que le développement régional et l'approche ODN sont raisonnables. Elle signifie aussi que le développement agricole en Haïti est un processus lent et à long-terme.



HAITIPROJET DE DEVELOPPEMENT RURAL DANS LE DEPARTEMENT DU NORDRAPPORT D'ACHEVEMENTINDICATEURS - CLES

	<u>Prévisions</u> <u>à l'évaluation</u> <u>(1976)</u>	<u>Réalisations</u> <u>(1983)</u>	<u>Pourcentage de</u> <u>Réalisation</u>
<u>IRRIGATION</u>			
canaux d'irrigation (km)	n.d *	3.9	--
canaux de drainage (km)	n.d	6.0	--
remise en état irrigation (ha)	4 900	460	9
<u>ALIMENTATION EN EAU POTABLE</u>			
nombre d'adductions d'eau	5	22	440
capacité de stockage	n.d	930	--
tuyauteries (km)	n.d	70	--
nombre de fontaines	n.d	87	--
nombre de branchements individuels	n.d	38	--
puits (unités)	400	135	34
nombre de personnes desservies	20 500	100 000	488
<u>ROUTES</u>			
routes de desserte et d'accès aux exploitations (km)	93.5	84.2	90
routes d'accès à l'irrigation	n.d	13.0	--
<u>ESSAIS AGRICOLES</u>			
nombre d'essais	n.d	120	--
<u>CREDIT AGRICOLE (dollars US)</u>			
court terme	600 000	138 420	233
moyen terme	200 000	244 210	122
<u>DEPENSES PAR ELEMENT</u> (en millions de dollars)	(coût de base)	(total y compris imprévus) 1/	
irrigation	3 283	1 585	48
crédit agricole	1 025	385	38
essais et multiplication semences	83	496	598
vulgarisation	523	411	79
santé animale	89	20	22
marchés et abattoir	161	391	243
routes	1 247	1 875	150
eau potable	172	1 766	1 026
administration du projet	2 227	6 842 2/	307
suivi du projet	231	8	3

\* non disponible

1/ non compris le coût des consultants financés par les aides bilatérales et des fonctionnaires haïtiens payés sur le budget de fonctionnement de l'Etat.

2/ dont 4.23 millions de dollars de constructions et de matériel pour l'ensemble du projet.

HAITIPROJET DE DEVELOPPEMENT RURAL DANS LE DEPARTEMENT DU NORDRAPPORT D'ACHEVEMENT DE PROJETANNEXE 1 = Retrait de fonds du crédit

<u>CATEGORIE</u>	<u>MONTANT DU CREDIT AFFECTE (en équi- valent dollars)</u>	<u>MONTANT REELLEMENT DECAISSE (en équi- valent dollars)</u>	<u>DECAISSEMENT REEL/MONTAN AFFECTE %</u>
(1) a Irrigation	1 900 000	828 000	44
(1) b Autres travaux de génie civil	1 700 000	4 024 000	237
(2) Véhicules, matériel	1 300 000	1 815 000	140
(3) Intrants au niveau de la ferme	1 000 000	383 000	38
(4) Administration	2 900 000	2 950 000	102
(5) Non affecté	1 200 000	—	—
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
total	10 000 000	10 000 000	100



---