

Document of
The World Bank
FOR OFFICIAL USE ONLY

Report No.1319F

EVALUATION EX-POST DE L'EXECUTION DU PROJET
Projet de Crédit Agricole au Sénégal
(Prêt 584-SE, Crédit 140-SE)

1e 20 Octobre 1976

Département d'Evaluation Rétrospective
des Opérations

This document has a restricted distribution and may be used by recipients only in the performance of their official duties. Its contents may not otherwise be disclosed without World Bank authorization.

TABLE DES MATIERESPageMEMOIRE D'EVALUATION EX-POST DU PROJET

Préface	
Page de Données Fondamentales	
Points Importants	
I. Résumé et Conclusions	1
II. Performance de la Banque	
Introduction	6
Formulation du Projet	7
Procédure d'Approbation du Projet	9
Estimations du Taux de Rendement	10
Evaluation Technique	12
Acquisition de Matériels	12
Priorités Institutionnelles	13
Rôle de la Banque dans le Programme de Réorganisation de l'ONCAD	14
Contribution de la Banque à la Performance de la BNDS	15
Politique des Prix	16
Remarque pour Conclure	16
<u>Annexes: Rapport d'Achèvement du Projet</u>	
I. Introduction	A.1
II. Performance du Projet - Composante Productive	A.5
A. Crédit et Fourniture de Facteurs de Production	A.5
B. SODEVA	A.8
III. Performance du Projet - Composante de Développement Institutionnel	A.9
A. ONCAD	A.9
B. BNDS	A.16
C. Comité de Coordination du Projet	A.18
IV. Résultats Economiques	A.19
V. Coûts, Dépensements et Acquisition	A.19
VI. Expérience Acquisée et Application pour l'Avenir	A.21

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.

Annexes au Rapport d'Achèvement du Projet

1. Tableau 1 - Région Cultivée, Production, Rendement - par Région
Tableau 2 - Culture d'Arachides dans tout le Pays - Région,
Production, Rapport, Production Vendue (1947-1973)
Tableau 3 - Matériels, Engrais et Crédit Distribué
Tableau 4 - Matériels et Engrais Totaux Distribués au Sénégal
2. Relation entre Production et Pluviométrie - 1960-1974
3. Situation Financière de l'ONCAD
Tableau 1 - Progrès en Développement Institutionnel
Tableau 2 - Personnel de l'ONCAD
Tableau 3 - Bilans Condensés de l'ONCAD - Avoirs
Tableau 4 - Bilans Condensés de l'ONCAD - Disponibilités
Tableau 5 - Compte Opérationnel de l'ONCAD (1973/74 et Budget 1974/75)
Tableau 6 - Situation Financière de l'ONCAD - 31 janvier 1975
4. Tableau 1 - Bilans de la BNDS - Disponibilités
Tableau 2 - Bilans de la BNDS - Avoirs
Tableau 3 - Opérations de la BNDS et Comptes de Profits et Pertes en
Chiffres et Pourcentages
5. Coopératives
6. Recommandations de l'IDA au Gouvernement/ONCAD/BNDS et SODEVA
7. Tableau 1 - Schéma de Déboursements du Crédit 140-SE au 10 décembre 1975
8. Bibliographie

Annexes au Mémoire d'Evaluation Ex-post de l'Exécution du Projet

- A. Tableau 1 - Comparaison des Résultats Physiques aux Prix de l'Evaluation Initiale
Tableau 2 - Implantation du Programme de Crédit Agricole
- B. Commentaires notés lors de la Mission sur le Terrain - 8 & 9 décembre 1975
- C. BNDS - Compte de Capital des Agriculteurs

EVALUATION EX-POST DE L'EXECUTION DU PROJET

Projet de Crédit Agricole au Sénégal

(Prêt 584-SE, Crédit 140-SE)

PREFACE

Ce rapport présente les résultats d'une évaluation du Premier Projet de Crédit Agricole au Sénégal. Les accords furent signés en février 1969, et s'appuyaient sur le Prêt 584-SE de 3,5 millions de dollars (annulé en mars 1971) et sur le Crédit 140-SE de 6 millions de dollars (entièrement déboursé, sauf moins de 100.000 dollars). L'évaluation est basée sur le Rapport d'achèvement du Projet (PCR) émis en mars 1976 par l'Office Régional d'Afrique Occidentale, également sur une revue des dossiers de la Banque, sur des discussions avec le personnel de la Banque, et sur les conclusions d'une mission d'évaluation ex-post qui visita le Sénégal en décembre 1975. Les commentaires des représentants du Gouvernement et du personnel de la Banque sur le projet de rapport ont été reflétés dans la version finale.

Le résultat plutôt médiocre du projet, largement déterminé par une série exceptionnelle de sécheresses, coïncidant avec la période du projet, mais reflétant aussi une réforme institutionnelle manquée, se trouve analysé avec précision et objectivité dans le PCR compris dans le présent rapport. La partie Résumé et Conclusions ci-après est une version amplifiée du résumé à l'origine compris dans le PCR. Le Département d'Evaluation Rétrospective des Opérations (OED) croit que malgré les circonstances difficiles, la performance put être améliorée, et qu'il faut ajouter certains sujets à ceux compris dans le PCR. Le reste du mémoire discute ces sujets engageant la Banque.

Nous tenons à marquer notre reconnaissance pour l'excellente coopération fournie par le personnel des organismes impliqués dans le projet, et par les représentants du Gouvernement Sénégalais. Particulièrement, l'OED souhaite mentionner pour sa contribution à cette revue du projet, la Commission de Vérification des Comptes et Contrôle des Etablissements Publics, organisme sénégalais chargé de l'évaluation.

PAGE DE DONNEES FONDAMENTALES

SENEGAL: PREMIER PROJET DE CREDIT AGRICOLE

(Montants en millions dollars)

	au 31/12/75				
	à l'Origine	Débourisé	Annulé	Repayé	Arrières
Prêt 484-SE	3.5	-	3.5	-	-
Crédit 140-SE	6.0	5.9	-	-	-
	<u>9.5</u>	<u>5.9</u>	<u>3.5</u>		

	Données du Projet		Réel ou Est. Réel
	Plan Original	Révisions Majeures (Novembre 1970)	
Conception dans la Banque	<u> </u>		1965
Approbation du Conseil	<u> </u>		14/1/69
Accord de Prêt/Crédit	<u> </u>		10/2/69
Mise en Vigueur	<u>12/5/69</u>		25/6/69
Achèvement Physique	<u>6/72</u>		6/75
% du projet original réellement achevé	42 %		56 %
Clôture du Prêt/Crédit	<u>31/12/72</u>		PEED ^a
Coûts Totaux (millions)	US\$ 24.1		US\$6.0
Taux de Rendement Economique	25 %		n.d. ^b

	Données de la Mission			Date du Rapport	
	Mois, Année	Nombre de Semaines	Nombre de Personnes		Personnes-Semaine
Identification	3/66				
Préparation I	11/66	2	2	4	20/2/67
Préparation II	3/67	2	1	2	
Evaluation	7-8/67	2.5	4	10	
Réévaluation I	12/67	2	2	4	
Réévaluation II	5/68	2	3	6	24/12/68
Sous-total				<u>28</u>	
Supervision I	2/69	3	2	4	17/3/69
Supervision II	6/69	1	2	2	28/8/69
Supervision III	11/69	1	1	1	15/1/70
Supervision IV	5/70	2	2	4	18/6/70
Supervision V	11/70	2	1	2	5/2/71
Supervision VI	4/71	2	2	3	18/5/71
Supervision VII	11/71	2	4	6	24/11/72
Supervision VIII	5/72	2	2	4	1/7/72
Supervision IX	11/72	1	3	3	11/1/73
Supervision X	12/73	1	2	2	15/2/74
Supervision XI ^c	9/74	2	2	4	25/11/74
Supervision XII	3/75	2	3	4	9/5/75
Total				<u>39</u>	

Continuation du Projet
 Crédit 404, mlns \$ 8.2, signé le 25/6/73, pour le Deuxième Projet de Crédit Agricole

La Date de Conception dans la Banque est la date lorsque la Banque a pris connaissance du projet pour la première fois, et qu'elle considéra le financement et poursuit cette décision de façon sérieuse et continue (Négociations du Projet et Dossiers Généraux Régionaux). La date de clôture réelle du Prêt/Crédit est celle du dernier déboursement du Prêt/Crédit, tel que déclaré par les données du Département Controllers.

^a Pas Encore Entièrement Débourisé.

^b non disponible.

^c Y compris la supervision de la Phase II du Projet.

^d Y compris le personnel à mi-temps.

^e A partir de mi-1974, de courtes missions de contrôle ont été effectuées.

EVALUATION EX-POST DE L'EXECUTION DU PROJET

Projet de Crédit Agricole au Sénégal

(Prêt 584-SE, Crédit 140-SE)

POINTS IMPORTANTS

Le Projet de Crédit Agricole au Sénégal avait comme but l'augmentation de la production d'arachide et de mil de petits paysans vivant dans la zone principale de production arachidière du Sénégal. Le projet consistait d'une composante affectant directement la production: crédit pour des facteurs de production simples comme des semences, de l'engrais et des outils de traction animale, et d'une composante de réforme institutionnelle: renforcer l'organisation gouvernementale chargée de la distribution des facteurs de production, de la commercialisation de l'arachide et des services de vulgarisation.

Les objectifs de la composante affectant directement la production ne furent pas atteints à cause d'une séquence exceptionnelle de sécheresses sévères et un prix trop bas de l'arachide par rapport au coût de l'engrais. La réforme institutionnelle échoua suite à un manque d'appui de la part du Gouvernement, un travail imparfait des consultants et l'insuffisance de l'IDA dans sa fonction de supervision.

Les problèmes suivants peuvent être d'un intérêt particulier pour la Banque:

- Le rôle des priorités gouvernementales au moment de l'évaluation du projet (para. 2.08)
- Incertitudes concernant le calcul du taux de rentabilité économique (paras. 1.09, 2.07, 2.09-2.12, PCR para. 4.01)
- Importance des facteurs techniques (paras. 2.13 et 2.14, et PCR para. 2.06)
- Effet des conditions climatiques (paras. 2.01, 2.10, 2.11, PCR paras. 2.02 et 2.05)
- Procédures d'allocation de marchés (paras. 2.15, PCR para. 5.03)
- Rôle des consultants (paras. 2.18-2.20, PCR paras. 3.13, 3.21)
- Politique des prix (para. 2.23, PCR para. 2.02)
- Insuffisance de la supervision (paras. 1.07, 1.10, PCR para. 3.14)
- Manque d'efficacité du comité coordinateur du projet (PCR para. 3.36)
- Difficultés inhérentes aux composantes de réforme institutionnelle dans les projets de la Banque (paras. 2.07, 2.16-2.18, 2.22, PCR para. 3.14)
- Présentation des problèmes politiques dans les rapports de la Banque (para. 2.21)
- Incertitudes dans les projets de petits paysans (para. 2.24)



Mémoire d'Evaluation Ex-Post du Projet

PREMIER PROJET DE CREDIT AGRICOLE AU SENEGAL

(Prêt 584-SE, Crédit 140-SE)

RESUME ET CONCLUSIONS

1.01 Le Premier Projet de Crédit Agricole fut évalué en 1967-68, et fut au Sénégal le premier projet agricole financé par le Groupe de la Banque.^{1/} Les accords furent signés en février 1969, et le projet devint effectif en juin 1969. A l'origine un prêt de la Banque de 3,5 millions de dollars, et un crédit de l'IDA de 600.000 dollars furent approuvés. Après les médiocres résultats de la récolte 1969/1970, le projet fut révisé en novembre 1970, et le prêt fut entièrement annulé. Plus tard, en 1972, on y apporta des ajustements mineurs. En 1972 la demande de crédit de la part des agriculteurs augmenta de façon significative, et, comme résultat, un crédit de 8,2 millions de dollars fut signé en juin 1973, en soutien du Deuxième Projet de Crédit Agricole.

Etendue du Projet

1.02 L'objectif principal du Premier Projet de Crédit Agricole était de promouvoir des augmentations du revenu des agriculteurs, et des rentrées du Gouvernement durant une période de déclin des prix à l'exportation, dû à la perte de marchés privilégiés en France. Pour atteindre cet objectif, le projet chercha, durant la période de trois ans de 1969/70 à 1971/72 (plus tard prolongée d'un an): (a) à augmenter de 25% la surface cultivée dans l'étendue du projet, soit de 2 à 2,5 million d'ha, principalement en augmentant la surface des fermes, et en augmentant l'emploi d'animaux de trait et d'équipement à traction animale (l'étendue du projet comprend environ 85% de l'important bassin arachidier dans lequel vit quelque 60% de la population rurale du Sénégal), et (b) à augmenter les rendements, durant le même laps de temps, d'environ 25% pour les arachides, et d'environ 5% pour le mil, par l'emploi d'engrais et de matériel agricole. L'augmentation projetée du plan dans la région cultivée, et ses rendements devaient mener après trois ans à un accroissement de production de 390.000 tonnes d'arachides et de 90.000 tonnes de mil, augmentations respectives de 50% et de 25% sur les niveaux de l'avant-projet. L'on s'attendait à ce que ces accroissements procurent au Sénégal, au plein développement du projet, un bénéfice net économique supplémentaire de 14 millions de dollars par an.

^{1/} Dans le texte, le mot Banque est utilisé pour couvrir le concept du Groupe de la Banque Mondiale, comprenant la BIRD et l'IDA.

1.03 Le projet peut commodément se diviser en deux parties. D'abord, une composante directement productive comprenant le financement des facteurs de production agricole à fournir à crédit aux agriculteurs par l'intermédiaire des coopératives locales. Ces facteurs de production consistaient en engrais, de simples semeuses à traction animale, des sarcleuses, des aracheuses et des charrettes, et quelques animaux de trait. Les fonds de la Banque étaient à prêter seulement pour du matériel agricole. Ensuite, une composante institutionnelle d'aide à la SODEVA, le service de vulgarisation agricole; et de réorganisation de l'ONCAD, l'agence gouvernementale qui parraine le développement des coopératives et est responsable pour la fourniture de facteurs de production agricoles et pour la vente des arachides. Trente pour cent du crédit IDA (et rien du prêt IBRD) étaient destinés à cette composante. En 1970, une assistance technique était également incluse pour la réorganisation de la BNDS, la Banque Nationale pour le Développement du Sénégal, dont les activités s'étaient détériorées.

Implantation du Projet

1.04 La composante directement productive, en termes d'équipements agricoles, d'animaux, et d'engrais, était plus réduite qu'à l'origine. Il est raisonnablement clair que les objectifs établis lors de l'évaluation initiale étaient trop optimistes. Toutefois, les ventes auraient été plus importantes qu'elles ne le furent réellement si l'exécution du projet n'avait pas coïncidé tant avec une sécheresse exceptionnelle au Sahel, qu'avec une chute drastique des prix arachides aux producteurs. Le volume des crédits aux agriculteurs atteignit 26% de l'objectif de la période initiale du projet de trois ans, et 43%, y compris la quatrième année. Les fonds de la Banque pour le matériel agricole sont estimés avoir avant tout été employés durant cette période pour maintenir l'ensemble de l'équipement au niveau d'avant le projet, plutôt que pour son expansion (annexe A). Cependant, depuis la période de quatre ans du projet, les ventes de matériel et d'engrais ont régulièrement augmenté de par de meilleures conditions climatiques et de prix favorables pour les arachides. A l'égard des contrats d'aide technique, ceux-ci furent complétés à peu près comme prévu: environ 85 hommes-an d'aide technique étrangère furent financés par le projet.

Coûts du Projet

1.05 En général, les coûts unitaires ne diffèrent pas de façon significative des estimations de l'évaluation initiale, sauf pour les engrais, dont le prix unitaire augmenta de 30% durant la période d'investissement de quatre ans. Les coûts totaux durant ce laps de temps s'élevèrent à 6 millions de dollars, ou 25% de l'estimation de l'évaluation. La différence principale découle du déclin des ventes annuelles d'engrais, qui, au lieu d'être de l'ordre de 3,44 millions de dollars plus élevées que pendant les quatre ans précédant la période du projet, furent en fait de 6 millions de dollars en moins. A l'exclusion du déclin des ventes d'engrais, les coûts du projet furent de l'ordre de 60% de l'estimation de l'évaluation. Les dépenses pour l'aide technique correspondit réellement à 48% des déboursements de la Banque. Le tableau suivant en présente l'image générale.

COUTS DU PROJET ET ALLOCATION DES FONDS DE LA BANQUE
(Prêt 584-SE/Crédit 140-SE)

	Estimation			Réel		
	FCFA milliards	US\$ millions/ ^a Part de la Banque		FCFA milliards	US\$ millions/ ^c Part de la Banque	
<u>I. Facteurs de Production</u>						
Matériels	2,36	9,44	6,92	1,52	6,33	3,11
Animaux	1,50	6,00	-	0,08	0,32	-
Engrais	0,86	3,44	-	-1,44	-6,00	-
Sous-total	4,72	18,88	6,92	0,16	0,65	3,11
<u>II. Services Techniques</u>						
Direction de l'ONCAD	0,69	2,75	1,75	0,71	2,96	1,93
Services Coop. de la SODEVA	0,63	2,52	0,70	0,58	2,43	0,73
Autres	-	-	-	0,05	0,22	0,18
Sous-total	1,32	5,27	2,45	1,34	5,61	2,84
TOTAL	6,04	24,15	9,37 ^d	1,50	6,26	5,95
	====	====	====	====	====	====

^{/a} Lors de l'évaluation le taux de change d'un dollar = 246,85 FCFA.

^{/b} Depuis décembre 1975.

^{/c} Au taux de change moyen 1 dollar = 246,85 FCFA

^{/d} A l'exclusion de 130.000 dollars pour imprévus.

Impact du Projet

1.06 Les objectifs de production ne furent pas atteints: pour le mil, les statistiques n'indiquent que des augmentations marginales de production; pour les arachides, tant les superficies plantées que les rendements diminuèrent durant la période d'implantation du projet, bien au-dessous des niveaux de l'avant-projet. En 1974/75, la production d'arachides se mit à augmenter considérablement, bien que l'on s'attende maintenant, en 1975/76, seulement à atteindre le record de tout temps de 1965/66. Il n'existe pas de données au niveau de la ferme pour dénombrer les bénéficiaires du projet, et pour déterminer les effets réels du projet au niveau de la ferme. Des données macroéconomiques indiquent que le revenu moyen du fermier déclina réellement jusqu'en 1973, et augmenta par après. A cause de la situation précaire des agriculteurs, leurs dettes furent annulées durant deux des années depuis le début du projet. Les revenus du Gouvernement augmentèrent durant la période 1967-73 parce que l'augmentation de 70% des prix du marché mondial des arachides a plus que compensé la chute de production et la perte des privilèges français. Il semblerait que

la composante du crédit agricole avait un impact limité sur le niveau de production pendant la période du projet: en d'autres mots, les matériels ne protégeaient que marginalement le fermier contre des pertes de rendement et de surface cultivée à cause des intenses sécheresses. C'est pour cela que l'augmentation des revenus pour le Gouvernement n'est pas entièrement attribuable au projet. Des améliorations suivantes n'effaceront pas les pertes du début dans une analyse globale des revenus.

1.07 La composante de développement institutionnel du projet dans une large mesure ne fut pas un succès. La SODEVA et, à un degré moindre, la BNDS bénéficièrent du projet, ainsi que de la supervision de la Banque. Toutefois pour l'ONCAD, qui reçut la masse des fonds prévus à cette composante, la situation était différente: ses comptes restèrent désordonnés durant la majeure partie de la période du projet. Alors que certaines améliorations importantes furent apportées en fin 1975, beaucoup des procédures et des opérations de l'ONCAD étaient toujours inefficaces, et sa situation financière est qualifiée de gravement déficiente par la dernière mission de supervision. Une cause contributive d'importance était l'incapacité de la firme consultante employée pour assister l'ONCAD, et de la Banque dans son rôle de supervision, de développer des solutions aux problèmes de l'ONCAD, et de persuader le Gouvernement d'adopter de telles solutions.

1.08 Il semble clair que lors de l'évaluation initiale, la Banque ait sous-estimé le sérieux de deux contraintes dominantes à une opération efficace de l'ONCAD: des règlements administratifs impropres, combinés avec une intervention non-justifiée de la part du Gouvernement dans la direction journalière. C'est matière à conjecture si une supervision plus détaillée de la part de la Banque sur les activités des consultants et de l'ONCAD aurait donné de meilleurs résultats durant le premier projet. L'on serait probablement arrivé à de meilleurs résultats seulement si la Banque, au moment de l'évaluation initiale du projet, s'était assurée l'engagement du Gouvernement dans l'effort de réorganisation, et avait convenu avec le Gouvernement de diviser le travail des consultants en un nombre de tâches discontinues, chacune avec son calendrier propre pour leur achèvement, de faire revoir les résultats par la Banque, et de décider sur l'application des recommandations. Par de tels arrangements, la validité des propositions des consultants, et la disposition de l'ONCAD et du Gouvernement d'apporter des changements, seraient devenues plus claires suffisamment tôt pour permettre à la Banque de discuter avec succès la modification du rôle des consultants ou de la portée du projet. Les consultants étaient engagés dans la tâche compliquée et non-enviable d'étudier une situation complexe, de faire des propositions et d'aider l'ONCAD à appliquer les rares propositions que le Gouvernement voulut accepter, négligeant le reste du dossier. Etant donné ces circonstances, et la propension des consultants à élaborer des rapports volumineux et généralement optimistes, ces facteurs ne permirent à aucun moment à la Banque d'avoir une image claire du progrès réalisé par les consultants. Simultanément, bien que la prestation des consultants ait été critiquée comme il le faut, et les interventions de la Banque insuffisamment concentrées et généralement inefficaces, la difficulté fondamentale résidait clairement dans l'incapacité du Gouvernement de mettre de l'ordre dans le fonctionnement de l'ONCAD.

1.09 Lors de l'évaluation initiale, le rendement économique du projet, sur base de données de production régionale, était estimé à 25%. Lorsque le second projet fut évalué en 1972, son taux de rendement, sur base de l'analyse de budget d'agriculteurs, mais sans tenir compte de la fréquence des sécheresses, fut calculé à 22%. Le PCR peut laisser l'impression que 22% est une estimation à jour et raisonnable pour le taux de rendement du premier projet, mais cette impression serait erronée. Ainsi que déjà mentionné, les équipements agricoles ne semblent pas avoir eu une influence marquée sur le niveau de production durant les années de sécheresse. Egalement, alors que les sommes dépensées pour la SODEVA et la BNDS furent largement justifiées, celles dépensées pour dispenser une aide technique à l'ONCAD (environ 3 millions de dollars) doivent être considérées avoir dans une large mesure été gaspillées. Considérant le manque de succès tant de l'élément directement productif que de la partie principale de la composante de développement institutionnel, l'OED estime que le taux de rendement du premier projet approchera 0%. Le rendement du second projet sera apparemment plus élevé.

Rapport de la Banque

1.10 Bien que le résultat du projet fut largement déterminé par des facteurs extérieurs, tels les conditions climatiques exceptionnelles et une politique nationale de prix défavorables sur lesquelles la Banque a peu de contrôle direct, il est peu probable que le projet, même dans des conditions plus favorables, aurait atteint les objectifs fixés par l'évaluation initiale. La Banque semble être devenue activement impliquée dans ce projet, malgré une détermination initiale que le projet aurait une viabilité économique douteuse, parce que le Gouvernement du Sénégal demanda instamment une aide pour ce programme, auquel il attachait une priorité absolue. La Banque aurait pu présenter la proposition pour approbation en ces termes ou autres qui étaient moins dépendants d'une démonstration de rémunération fort quantifiée. En effet, partiellement sur des bases non-économiques et de bien-être, et partiellement parce qu'il n'y avait pas d'approches alternatives plus attrayantes au problème du bassin arachidier, un bon argument était déjà disponible. Au lieu de cela, la Banque mentionna un taux de rendement de haute prévision, et la supervision, jusqu'à la fin de 1974, resta dépourvue de l'attention particulière nécessaire à une entreprise aussi difficile et risquée - ceci malgré une fréquence appropriée de visites semestrielles de supervision. La présentation erronée de plusieurs éléments inconnus ou incertains dans l'étude d'un projet qui élimine la confiance et la valeur économique est surtout notable dans le traitement, dans le rapport d'évaluation initiale, d'avantages estimés du projet, des bases techniques du projet, de l'obtention et des rôles relatifs des trois organisations du projet. L'illusion donnée par un projet relativement sans problèmes sérieux de forme continue dans la supervision du progrès du projet, et dans la préparation du second projet, spécialement dans l'assiduité de revoir la prestation de l'ONCAD et de ses consultants, et des politiques de prix du Gouvernement. Chacun de ces sujets est développé dans la seconde partie de ce mémoire.

Réévaluation

1.11 En 1974, la Banque et le Gouvernement tous deux, commencèrent à examiner de plus près les organisations impliquées dans le projet. A ce sujet, les analyses détaillées de l'ONCAD et de la BNDS par la Commission de Vérification des Comptes et du Contrôle des Etablissements Publics (CVCC), l'organisation d'évaluation du Gouvernement, ont grandement contribué aux évaluations des rôles joués par ces institutions. La discussion catégorique du PCR sur les nombreux problèmes du projet est un exemple du changement de point de vue. Des projets que l'OED a évalués à ce jour, celui-ci a prouvé être l'un des plus difficiles pour l'OED de comprendre totalement l'importance relative et l'action réciproque de ces forces qui ont déterminé le cours réel des événements, et dont il faut tirer des leçons pour des opérations futures.

1.12 Le projet abordait un problème prioritaire du secteur agricole sénégalais. Les résultats décevants de la composante directement productive du projet ne peuvent être interprétés comme évidence que le principe sous-jacent de base - comprenant la distribution de meilleures semences d'arachides, de plus d'engrais et de simples matériels à traction animale à de petits agriculteurs soutenus par une aide technique - n'était pas fondé. Par des changements appropriés dans l'organisation institutionnelle, reconnus par la Banque et à présent appliqués dans d'autres projets au Sénégal, on pourrait obtenir de meilleurs résultats. Le projet contribua aussi à maintenir sur une base financière saine la banque de développement du pays (BNDS). Le personnel de la BNDS considère que la contribution positive de la Banque était limitée à l'assistance en matière de vérification comptable, puisque l'autre composante, l'étude des consultants, fut de moindre valeur. Néanmoins, même cette faible contribution n'est pas une petite réalisation. Pourtant, les résultats de n'importe quel projet dans le bassin arachidier devraient toujours être considérés avec l'arrière-plan du potentiel agricole limité et les possibilités réduites de diversification dans cette région, habitée par la moitié de la population du Sénégal, aussi longtemps qu'ils dépendent essentiellement des pluies pour leur agriculture.

PERFORMANCE DE LA BANQUE

Introduction

2.01 Le résultat décevant du projet était en partie dû au peu de pluies pendant la plus grande partie du début de la période du projet. Une conclusion est que l'on ne peut éviter des échecs dans le secteur agricole. Toutefois, certains résultats en rapport avec la performance de la Banque nécessitent une discussion complémentaire, parce qu'ils portent à croire que le projet aurait souffert de faiblesses dans son élaboration et son implantation même si le climat avait été favorable - faiblesses dont la Banque était en partie responsable, ou qu'elle aurait pu prévoir et redresser. Le PCR est particulièrement direct et franc, mais eu égard à ceci, il aurait pu attacher plus d'importance aux leçons pour la Banque. Les faiblesses survinrent pendant la période avant que le prêt/crédit ne furent signés et persistèrent pendant le temps de son implantation.

Formulation du Projet

2.02 Le projet fut identifié par une mission de secteur de la Banque en mars 1966. Le Fond Européen de Développement (FED) et la Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE), l'organisation d'aide du Gouvernement Français, avaient déclaré leur intention de réduire leurs contributions à un programme d'amélioration de la production d'arachides et de mil, commencé en 1960, et le Gouvernement demanda à la Banque d'aider à sa continuation. L'intérêt de la Banque pour le programme dérivait initialement de l'occasion qu'il présentait d'être associé à un plan original d'assistance technique aux petits agriculteurs, et de contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la moitié de la population rurale du Sénégal, autant qu'à l'amélioration de la situation financière du Gouvernement. En ce temps-là, le projet reflétait les priorités du Sénégal pour développer le secteur agricole en encourageant les cultures d'arachides. La production d'arachides correspondait à environ la moitié du volume de production agricole, et la moitié de la valeur totale des exportations; et les chances de diversification furent alors considérées comme limitées.^{1/}

2.03 Il fallut cinq missions de la Banque pour amener ce projet, officiellement soumis à la Banque en juillet 1967, devant le Conseil d'Administration en janvier 1969. Deux difficultés majeures se présentèrent: l'une institutionnelle, l'autre technique.

2.04 La première mission d'évaluation initiale (juillet-août 1967) fut confrontée avec un plan institutionnel particulièrement inquiétant et confus. L'Office National de Coopération et d'Aide au Développement (ONCAD), qui jouait un rôle primordial dans le secteur, fut trouvé assailli par des problèmes de comptabilité et de direction, hérités des organisations défunctes qu'il remplaça lors de sa création en 1966. La mission d'évaluation constata aussi - contrairement à ce à quoi s'attendait le personnel de la Banque lors de la deuxième mission de préparation - qu'il n'y avait plus de plans pour la Société d'Aide Technique et de Coopération (SATEC, une agence française d'assistance technique) pour intégrer les services régionaux de vulgarisation qu'elle dirigeait dans l'ONCAD avec lequel elle était également associée dans un contrat d'aide de gestion. La SATEC plutôt était en voie de former une agence séparée - la Société de Développement et de Vulgarisation Agricole (SODEVA), effectivement créée en juillet 1968. La mission d'évaluation était convaincue que la composante de développement institutionnel du projet devait être revue et concentrée sur l'amélioration de l'ONCAD, plutôt que de renforcer le programme d'aide technique aux agriculteurs, comme l'avait fait ressortir la mission de préparation. (Plus tard, la CCCE fut persuadée, non sans

^{1/} Depuis, les efforts de diversification ont été soutenus par six des neuf projets agricoles de la Banque au Sénégal.

résistance, de financer une partie du programme technique aux agriculteurs, remplaçant donc les fonds de la Banque à l'origine affectés à cette composante.) La mission d'évaluation fut aussi informée de l'intention du Gouvernement de fonder une nouvelle agence: l'Office de Commercialisation de l'Arachide du Sénégal (OCAS), officiellement créé en octobre 1967, pour s'occuper de la vente en vrac des arachides aux usines et à l'exportation directe. La nature et le rôle futur de l'OCAS à l'égard de l'ONCAD restait vague au moment de l'évaluation (l'OCAS fusionna avec l'ONCAD en novembre 1971). Par voie de conséquence, la mission conclut que l'on ne pouvait pas achever l'évaluation du projet.

2.05 La difficulté technique découle du potentiel agricole limité de cette région étendue et à population dense. Les sols sont pauvres et les pluies irrégulières. La première mission d'évaluation mit en doute la décision de la mission de préparation de limiter, pour des raisons institutionnelles, la région du projet au bassin arachidier; mais la recommandation de la mission d'évaluation d'ajouter des régions adjacentes avec plus haut potentiel fut rejetée par les autorités sénégalaises.

2.06 Une mission de réévaluation en décembre 1967 confirma les doutes de la première mission. Dans un mémoire daté du 25 mars 1968, le Département des Projets Agricoles informa la Banque que le projet semblait inapproprié pour un financement par la Banque. Quand, peu de temps après, la Banque informa le Gouvernement qu'elle doutait de la viabilité du projet et proposait de transférer l'emphase de la composante de développement institutionnel de l'assistance technique des agriculteurs à l'ONCAD, le Gouvernement réagit de façon véhémement. Il était consterné par le changement suggéré par la Banque, surtout aussi tard (neuf mois après la première évaluation), sur un élément du projet qu'elle avait elle-même recommandé pendant la préparation du projet. Le Gouvernement également marqua sa surprise devant l'hésitation de la Banque pour un projet que les autorités sénégalaises considéraient de priorité absolue. Le Gouvernement indiqua qu'il s'attendait à ce que la nouvelle mission d'évaluation, prévue pour mai 1968, recevrait suffisamment d'autorité pour lui permettre d'arriver à un accord avec le Gouvernement "sur une solution qui procurerait le soutien de la Banque à tous les éléments du projet" y compris le programme d'aide technique aux agriculteurs. Lors du retour de cette mission, le Gouvernement informa la Banque qu'il ne doutait pas qu'une aide financière de 9 millions de dollars serait approuvée, comprenant une contribution d'assistance technique aux agriculteurs.^{1/} Les dossiers contiennent plusieurs lettres du Premier Ministre d'alors et du Président de la République sollicitant l'appui de la Banque pour ce projet. En bref, la Banque était l'objet d'une pression considérable de la part du Gouvernement du Sénégal pour prêter son concours au financement du projet. La deuxième mission de réévaluation appuya le projet et estima son taux de rendement économique à 25%.

^{1/} Plus tard la Banque accepta de financer une partie de cet élément. CCCE procura à SODEVA la différence des coûts de l'assistance technique étrangère.

2.07 Des questions au niveau du Conseil des Directeurs de la Banque, qui rétrospectivement sont connus avoir anticipé des problèmes actuellement survenus lors de l'exécution du projet, concernent la distribution des terres, le potentiel agricole de la zone du projet, et le contrat d'assistance de direction avec l'ONCAD. Concernant la distribution des terres, le Comité de Direction demanda si celle-ci restreindrait l'expansion de surfaces cultivables envisagée dans le rapport d'évaluation. Une enquête des agriculteurs, achevée en 1970, a depuis lors suggéré que les agriculteurs dans une des trois régions 1/ de la zone du projet pensent qu'ils ne peuvent pas augmenter la terre cultivée à cause de telles restrictions. Une question aussi fut posée sur le bien-fondé de la décision de localiser le projet dans une région avec un potentiel agricole apparemment limité. Le Directeur Exécutif posant cette question indiqua pourtant qu'il appuyait le projet, puisque le taux de rendement présenté dans le rapport d'évaluation était suffisamment élevé pour présenter une marge de sécurité appropriée pour maintenir le projet à un niveau économique viable même si les conditions de culture prouveraient être plus mauvaises que prévu. 2/ Concernant l'aide de gestion à l'ONCAD, le Conseil réclama des assurances que le Gouvernement était prêt à coopérer avec les consultants, considérant des indications contenues dans le rapport d'évaluation initiale que le Gouvernement faisait des réserves à l'égard de certaines recommandations de la SATEC. Le personnel de la Banque donna une telle assurance, malgré le fait que le Gouvernement avait déjà rejeté des suggestions de la Banque que les consultants participent activement à la gestion de l'ONCAD. Cette contradiction apparente peut s'expliquer par la confiance du personnel basée sur des déclarations antérieures de hauts fonctionnaires de Gouvernement qui appuyaient entièrement l'effort de réorganisation. Plus tard, cette confiance s'avéra mal placée.

Procédure d'Approbation du Projet

2.08 Etant données les circonstances inhabituelles dans lesquelles ce projet a été préparé pour son approbation, on peut bien sûr se poser la question si la Banque aurait dû l'appuyer, avec un taux de rendement économique

1/ Le bassin arachidier est écologiquement subdivisé en trois régions (Nord, Centre et Sud) avec une pluviosité en regression du Sud au Nord. La subdivision correspond très approximativement à la division entre les régions de Diourbel, de Thiès et de Sine-Saloum.

2/ Les calculs du taux de rendement furent aussi discutés par rapport aux conceptions de prix de la Banque pour les graisses et l'huile. Plusieurs Directeurs exprimèrent des doutes sur la validité des conceptions considérant le potentiel des pays développés de saturer le marché mondial. Les Directeurs donnèrent leur appui au projet malgré des réserves à l'égard des conceptions parce que le prix élevé de rendement du projet resterait économiquement justifié, même si les prix pour les graisses et l'huile sur le marché mondial devaient tomber plus bas que les conceptions de la Banque. Jusqu'à présent toutefois, ces conceptions ont prouvé être prudentes.

d'en-dessous de 10%, parce qu'un gouvernement membre le considérait absolument prioritaire. Mais ceci n'est pas la question pertinente. Il ne fait pas de doute que jusqu'en 1965/66 le "programme agricole" était considéré un succès populaire au Sénégal. De plus, il n'a pas encore été trouvé d'alternative au développement de la moitié de la population rurale du Sénégal dans la région du projet, et, en ce temps-là, des occasions de diversification dans d'autres régions ne pouvaient être immédiatement exploitées. Donc, il y avait des arguments importants, conçus en termes de prospérité, en faveur du projet, même s'il était présenté avec un taux de rendement économique marginal. En acceptant le projet, la Banque reconnut la validité du sens de priorité du Gouvernement. L'OED est de l'avis que le résultat tient plutôt dans la présentation irréaliste des perspectives du projet. Le rapport ne reflète pas complètement les doutes initiaux du personnel de la Banque quant à la viabilité institutionnelle et économique du projet - doutes partiellement basés sur des événements qui eurent lieu après la récolte record de l'année 1965/66. En particulier, le taux de rendement estimé du projet, qui dans ce cas-ci semble avoir joué un rôle important auprès du Conseil pour accepter le projet (para. 2.07), dissimule le fait que le Gouvernement et la Banque furent affrontés à un projet contenant un risque considérable requérant une surveillance prudente et continue. Le problème ne réside pas dans des chiffres falsifiés, mais dans des chiffres et des formes présentés avec un manque de réalisme et une précision exagérée et non garantie. Cette présentation fut à la base des difficultés rencontrées plus tard.

Estimations du Taux de Rendement

2.09 Le rapport d'évaluation initiale (sous couverture grise) pour le premier projet indique que le taux de rendement économique est estimé à 25%, estimation projet comprenant les coûts des services procurés par des consultants. Le calcul s'appuyait sur des données de production régionale, plutôt que sur des modèles de ferme. Finalement, ce calcul fut lié à des augmentations estimées, sur une période de trois ans, de 25% tant en production d'arachides qu'en surface cultivée d'arachides. Ceci devait résulter en une augmentation de 50% de production d'arachides, qui comptait pour la moitié des bénéfices accrus du projet. Une augmentation par 70 du volume de mil commercialisé comptait pour l'autre moitié. Des augmentations de production de telle importance ne sont pas inconcevables, mais dans une région à population dense avec un potentiel agricole réduit, et une pluviosité incertaine, elles présupposent une très importante avance en technologie.

2.10 Les deux premières missions d'évaluation soumettèrent à l'approbation un projet limité au bassin arachidier, en partie parce qu'à leur point de vue, l'argument technique et économique ne pouvait se défendre. Dans la version originale du rapport d'évaluation, le taux de rendement était estimé à moins de 10%. Sous couverture grise, la présentation dans le rapport d'évaluation des prévisions d'améliorations techniques mentionnées dans le paragraphe précédent, reflète peut-être un plus grand optimisme d'autres membres de la Banque, y compris d'autres membres du personnel de la troisième mission d'évaluation du début 1968, et certainement, la pression du Gouvernement décrite plus haut. Mais la représentation révisée dépendait d'un ajustement courageux de l'incidence attendu du cycle normal de sécheresse. Un "ajustement des variations 'climatiques'" fut fait à l'extrapolation de données de production réelle

passée, qui en fait éliminait l'incidence de la sécheresse, et permettait de prévoir les augmentations de production, plus tard présentées dans le rapport.

2.11 En fait, le temps fut plus mauvais que quiconque aurait pu prédire pendant les trois années depuis que fut entamé le projet. Etant donné le manque de données au niveau de la ferme, le taux de rendement ne peut facilement être révisé pour incorporer l'expérience réelle durant la période du projet. Toute révision aurait à évaluer à quel point les matériels achetés avec les prêts fournis par le projet protégeaient partiellement l'agriculteur des pertes de production supportées par des agriculteurs qui n'utilisaient pas ces matériels. Cette approche ne correspond pas au but initial du projet qui consistait à augmenter la production par l'utilisation plus intensive d'une combinaison de facteurs de production. Cependant, les conditions climatiques exceptionnellement sévères qui prévalèrent durant la période de ce projet imposent cette méthode de mesurer l'impact économique du projet. Les données disponibles suggèrent que tous les agriculteurs, y compris les participants au projet, ont subi des déclinés sérieux, et que la différence entre participants et non-participants en performance est minime. C'est ainsi que les frais d'investissements agricoles furent plus bas aussi; mais si quelqu'un avait à inclure dans le calcul révisé les investissements de la composante de développement institutionnel, qui furent en partie gaspillés, le taux de rendement du projet total se serait apparemment trouvé aux environs de zéro pour cette période particulière.

2.12 Avec du beau temps, la situation serait apparue meilleure. Néanmoins, l'estimation de 25% dans le rapport d'évaluation sous couverture grise n'était pas au temps ou elle fut calculée un reflet honnête des probabilités de succès. Quelques membres du personnel qui travaillèrent à la version préliminaire du rapport en dirent autant à l'OED. Le pourcentage de 25% semble avoir eu pour but de servir un autre rôle, comme objectif raisonnable pour les autorités du projet. Le pourcentage de 22% dans le rapport d'évaluation du second projet, répété dans le PCR, semble jouer également ce rôle. Concernant les objectifs pour l'implantation du programme, il ne faut pas qu'ils soient troublés par l'incidence d'extrême sécheresse ou par d'autres éléments extérieurs importants. Mais ils ne peuvent être confondus avec les estimations soit antérieures soit postérieures de la performance réelle. Ces objectifs, présentés dans deux projets à la file, cachent le fait que le premier projet n'était pas alors en 1968, ni maintenant en 1976, un succès certain dans quelque mesure que ce soit, quelles que soient les conditions climatiques. Le projet peut bien avoir été le mieux qui put être élaboré alors pour le bassin arachidier au Sénégal. Toutefois, la proposition aurait dû sans difficulté être présentée au Conseil, comme projet présentant un taux de rendement incertain se situant aux environs de 10% plutôt que 25%, mais s'appuyant sur des bases pour lesquelles le taux de rendement ne procurait qu'un appui partiel. La proposition aurait dû depuis le début être présentée, approuvée, appliquée et supervisée comme un projet problématique. Comme l'indiquent les sections suivantes, il y avait trop d'inconnues pour agir autrement.

Evaluation Technique

2.13 Les augmentations de production des arachides et de mils dépendent, en saison favorable, de combinaisons de facteurs de production: semences améliorées, engrais, semeuses, sarcleuses et autres matériels non-mécanisés, et de traction animale. Alors que peu de projets agricoles de la Banque peuvent s'appuyer sur une large base de données antérieures pour estimer les résultats, les projets de crédit agricole au Sénégal semblent se caractériser par une incertitude semblable quant à la valeur de chacun des facteurs de production, ou, sur l'ensemble de ces facteurs. Le rapport d'évaluation initiale du premier projet met l'emphase sur les engrais. Le rapport d'évaluation initiale du second projet déplace l'emphase sur les semeuses et les sarcleuses en tant que principales améliorations techniques qui ouvrent la voie à de substantielles augmentations de rendement. Ce changement reflétait l'incertitude prévalent au Sénégal durant la période de sécheresse, lorsque les opinions sur le rendement relatif des facteurs de production semblent avoir grandement différé. Certaines agences avaient conclu que les engrais n'avaient pas d'impact sur les rendements des variétés d'arachides alors d'usage courant. D'autre part, la principale organisation de recherches prétend avoir maintenu que plus d'engrais étaient nécessaires, étant en cela en désaccord avec le point de vue de la mission d'évaluation du second projet sur l'importance à attacher aux engrais dans le programme. Les événements ultérieurs semblent avoir justifié le point de vue de l'organisation de recherches et le Gouvernement a manifesté son accord sur ce point de vue. D'autres différentes analyses suggèrent que de meilleures semences et une force de traction animale supplémentaire étaient les facteurs clé pour augmenter la production. L'OED n'est pas en position de juger des mérites relatifs de ces différents points de vue. Il ne peut que constater que les ventes réelles de facteurs de production depuis le début du premier projet diffèrent de façon significative des estimations faites dans les deux rapports d'évaluation. Plutôt que de circonscrire une stratégie particulière de facteurs de production, la Banque aurait dû se concentrer sur l'ignorance relative dans ce domaine.

2.14 Les résultats d'une étude faite au niveau du producteur dans le cadre du second projet seront disponibles vers mi-1976, qui est la fin de la période d'investissement du second projet. Lors de futurs projets rencontrant des problèmes similaires, la Banque devrait insister, si la base des données est inappropriée, que des études à la ferme fassent partie des investigations préliminaires, si possible au stade de préparation du projet, ou être incorporées dans le premier projet.

Acquisition de Matériels

2.15 Les missions de préparation et d'évaluation du premier projet décidèrent que des soumissions pour du matériel agricole ne seraient pas appropriées à cause de l'aptitude du fabricant local principal (SISCOMA) et l'absence de concurrents. Pourtant, la mission de réévaluation introduisit des soumissions locales concurrentielles parce que d'autres firmes avaient alors manifesté un intérêt pour entrer dans ce marché. Leur capacité, cependant, ne fut pas suffisamment étudiée. Les problèmes rencontrés durant l'implantation du premier projet furent tels que l'on renonça aux procédures

de soumissions concurrentielles au cours du second projet, sauf pour les charrettes, pour lesquelles s'était en fait matérialisée une concurrence locale. Mais de nouveau ses possibilités étaient grossièrement surestimées. Il n'est pas clair si ces procédures de soumissions ont contribué à maintenir les prix bas et la haute qualité des fournitures de la SISCOMA. Le coût des procédures pourtant a été élevé pour les agriculteurs (annexe B). Le manquement des concurrents pour livrer les charrettes résulta en demandes d'agriculteurs non-satisfaites durant la plus grande partie de la période du premier projet. Même aussi tard qu'en 1975/76, moins de 10% des charrettes commandées cette année avaient été livrées. La dernière mission de supervision a recommandé qu'à partir de maintenant les commandes fussent placées auprès de la SISCOMA, le seul fournisseur qui a prouvé être parfaitement digne de confiance.

Priorités Institutionnelles

2.16 Le manque d'information sur l'importance relative de différents facteurs de production agricole est égalé en ce cas par les priorités changeantes et la confusion des rôles des organisations du projet. L'ossature institutionnelle était particulièrement mal définie et complexe depuis le début (para. 2.04) et l'est toujours en ce qui concerne d'importants résultats couramment examinés par plusieurs comités du Gouvernement. La complexité de la situation n'était généralement pas entièrement reflétée dans les rapports de la Banque, particulièrement dans les rapports d'évaluation des deux projets. Il y a matière à conjecture si des missions ultérieures auraient pu être plus vigilantes à l'égard de la performance institutionnelle du projet, si ces problèmes avaient été plus franchement reconnus. L'OED estime que la façon de la Banque d'aborder la planification et la supervision de l'exécution de la composante institutionnelle du projet, n'était pas à la mesure de la difficulté de l'entreprise.

2.17 Les missions d'évaluation et de réévaluation du premier projet centraient la structure d'organisation du projet autour de l'ONCAD, avec la SODEVA et la BNDS produisant des services auxiliaires. D'autre part, ces missions reconnaissaient que l'ONCAD jouait un rôle clé dans le secteur et que son amélioration était une nécessité préalable au développement à long terme du bassin arachidier. Pourtant, en liant le succès du projet à la réorganisation de l'ONCAD, elles sous-estimèrent l'ampleur de l'intervention politique qui harcelait la direction journalière de l'ONCAD, et qui est toujours à la racine de sa pauvre position financière et de son manque d'efficacité persistant. A la lumière du peu d'amélioration accomplie dans la direction de l'ONCAD, le PCR suggère que des agences locales, comprenant les coopératives d'agriculteurs et des organisations de développement, seraient une structure d'organisation mieux appropriée au projet. Pourtant l'évaluation ex-post a détecté des obstacles possibles à la réalisation des projets dans le bassin arachidier, basés sur les lignes de conduite suggérées dans le PCR, y compris la structure politique selon laquelle les coopératives sont réorganisées, et le danger de trop étendre la SODEVA, l'agence principale de développement dans la région. Dans ces conditions, il semblerait que le changement d'attitude de la Banque à l'égard de la structure d'organisation du projet reflète un malaise avec les structures existantes plutôt qu'un examen approfondi d'alternatives viables.

Rôle de la Banque dans le Programme de Réorganisation de l'ONCAD

2.18 Lorsque la Banque et le Gouvernement considérèrent les termes de référence pour les consultants, le Gouvernement rejeta la recommandation de la Banque de donner aux consultants une autorité d'exécution, et la Banque accepta la contre-proposition du Gouvernement mettant les consultants dans une position de conseillers. Ultérieurement, le Gouvernement refusa d'appliquer des changements importants dans les procédures de l'ONCAD qui avaient été recommandés tant par les consultants que par la Banque, position qui suggère que la Banque aurait dû adopter une attitude plus ferme à l'égard de l'autorité des consultants. Il était important de s'assurer de l'engagement du Gouvernement dans l'effort de réorganisation, surtout à la lumière de la nature connue et de l'étendue des problèmes principaux sous-jacents aux déficiences de l'ONCAD. Dans cette perspective, l'accord de la Banque sur un rôle de conseiller pour les consultants était, au moins en principe, une erreur. Rétrospectivement, la pauvre performance des consultants rejette quelque validité à l'objection originale du Gouvernement de donner plus de pouvoir aux consultants. Le cas illustre les difficultés rencontrées par le personnel de la Banque essayant d'obtenir l'engagement du Gouvernement d'augmenter les efforts de développement institutionnel. En cette instance, la solution ne donnait pas satisfaction.

2.19 En 1974, le CVCC produisit une série de rapports révélant que: (i) les comptes de l'ONCAD étaient en désordre, (ii) ses états financiers étaient erronés, (iii) la réorganisation ne progressait guère, et (iv) les rapports des consultants ne reflétaient pas convenablement les résultats réels. L'OED trouva en général que les points (i)-(iv) ci-dessus étaient corrects, et qu'en effet, à plusieurs points de vue, les consultants avaient médiocrement travaillé. Pourtant, en ce qui concerne (i), (ii) et (iii) ci-dessus, les consultants à bon escient avancent qu'ils n'avaient pas l'autorité appropriée ou d'effectuer la réorganisation ou de vérifier les comptes de l'ONCAD; donc, les accusations du CVCC sont à cet égard quelque peu mal adressées. Néanmoins, l'on peut s'étonner de ce que cette situation put persister durant une période de presque cinq ans durant laquelle 10 missions de supervision et une mission d'évaluation examinèrent le projet. La réponse git dans la présentation déroutante des rapports des consultants et sur la confiance de la Banque à l'égard de ces rapports. L'effort de réorganisation de l'ONCAD était en effet une entreprise trop compliquée pour permettre aux courtes missions de la Banque de revoir la situation avec indépendance et compréhension. La Banque se vit obligé de dépendre des consultants, non seulement pour leur compétence, mais aussi pour une analyse objective. Les rapports des consultants comprenaient des indications éparpillés de déficiences persistantes dans le travail de l'ONCAD, mais celles-ci généralement se dissimulaient dans des passages optimistes. Les rapports dans l'ensemble donnaient l'impression que tout restait sous contrôle, et qu'il y aurait des améliorations prochaines. Une supervision superficielle était facilement déroutée par cette manière de faire. Dans cette perspective les consultants partagent la responsabilité dans la continuité des déficiences de l'ONCAD. Bien que l'expérience porte à croire que la Banque devrait également revoir les prestations des consultants au moyen de sources indépendantes, l'on peut espérer que le cas est exceptionnel.

2.20 Les autorités sénégalaises et le personnel de la Banque rapportent également que les consultants ont reçu des paiements qui ne semblent pas entièrement justifiés. Bien que l'OED n'est pas en position de justifier ces allégations de manière concluante, il a reçu des indications qui suggèrent que la chose est suffisamment sérieuse pour justifier une demande par la Banque aux consultants d'explications supplémentaires.

2.21 L'OED pense que la Banque aurait analysé de façon plus approfondie l'exécution de la réorganisation de l'ONCAD si les rapports d'évaluation avaient entièrement révélé l'ampleur des problèmes. Aucun rapport d'évaluation n'identifie l'intervention politique comme cause principale des déficiences de l'ONCAD. En outre, dans la mesure où les rapports d'évaluation plaçaient une confiance indue dans l'engagement du Gouvernement pour une réforme institutionnelle, ces rapports n'attirèrent pas comme il faut l'attention des missions ultérieures sur quelques-uns des problèmes majeurs sur lesquels elles auraient dû se concentrer. La Banque devrait encourager son personnel à être sincère dans ses rapports d'évaluation au sujet des défauts et incertitudes, y compris ceux d'origine politique, qui pourraient affecter l'exécution du projet.

Contribution de la Banque à la Performance de la BNDS

2.22 La Banque mérite des compliments pour sa souplesse et son efficacité dans l'aide à la BNDS. Quand fin 1968, la CCCE trouva que la performance de la BNDS ne donnait pas satisfaction, la Banque aussitôt envoya une mission. Sur base de ses conclusions, des réserves furent faites dans le crédit IDA pour une assistance étrangère afin d'améliorer les procédures comptables de la BNDS.^{1/} Cette amélioration fut faite par la firme chargée de vérifier les comptes de la BNDS comme une condition à l'Accord de crédit. Le personnel de la BNDS et la direction exprimèrent des critiques valables à l'égard des propositions finales des consultants qui ne sont pas reflétées dans le PCR. Également, comme le rapport des consultants ne fut complété qu'après la mi-1975, il est clair que l'amélioration de la situation financière de la BNDS pendant la période du projet fut largement le résultat des efforts du personnel de la BNDS plutôt que de l'avis des consultants étrangers. Toutefois, l'on s'accorde pour dire que la Banque, dans son rôle de supervision, et les consultants, particulièrement dans leur rôle de vérificateurs comptables, ont aidé la BNDS à améliorer sa performance financière - une réalisation substantielle en soi. Le PCR signale à juste titre que les résultats financiers favorables à la BNDS sont dus en partie au fait qu'elle ne paie pas d'intérêts sur le capital des agriculteurs. La BNDS a également fait peu d'efforts pour aider les coopératives à investir les fonds de développement qu'elles avaient accumulés (annexe C). Finalement, la CVCC révéla récemment que le revenu de la BNDS est pour une grande part dépendant des revenus importants dus à sa position privilégiée dans le traitement du crédit de récolte de l'ONCAD. Dans la mesure où ces procédures limitèrent le rôle de développement de la BNDS et limitèrent l'impact du projet sur le développement des coopératives, la supervision de la Banque aurait dû leur prêter plus d'attention, d'autant plus que le personnel et la direction de la BNDS ont montré

^{1/} Les procédures de la BNDS quant aux opérations de crédit furent revues par la CCCE.

un grand intérêt à amplifier le rôle de la BNDS dans l'effort de développement des coopératives. La complexité de l'organisation institutionnelle, tant en ce qui concerne la BNDS que l'ONCAD, semble avoir dépassé la capacité de ce que peut traiter une supervision normale de la Banque. En ce qui concerne la BNDS, pourtant, les accomplissements financiers certainement l'emportent sur les déficiences concernant son rôle de développement.

Politique des Prix

2.23 Le document insinue que la Banque avait peu à offrir et limita son impact sur cet élément clé de la politique. C'est après-coup que la Banque fut informé de la décision du Gouvernement de diminuer le prix au producteur en 1968/69. La Banque n'objecta pas à cette décision parce qu'elle améliorerait la situation financière du Gouvernement. De plus, elle sous-estima, comme le firent la plupart des agences impliquées dans le programme en ce temps-là, l'influence de ces changements de prix sur la motivation des agriculteurs. Mais les agriculteurs réagirent rapidement et amèrement. En fait, ils firent la grève - action qui, en même temps que la sécheresse, est considérée comme la raison majeure de la chute de demandes de prêts par les agriculteurs. Par voie de conséquence, la Banque conseilla au Gouvernement d'augmenter le prix aux producteurs pour les aligner sur l'augmentation des prix du marché mondial. Les réactions du Gouvernement en 1973/74, bien que dans la bonne direction, furent inopportunes et excessives, parce que les prix furent augmentés à des niveaux qui peuvent être difficiles à maintenir si les prix du marché mondial restent à leur niveau de 1975/76.

Remarques pour Conclure

2.24 Il y a trop de facteurs importants influençant l'aboutissement du projet, sur lesquels les missions d'évaluation et de réévaluation avaient des informations inadéquates pour justifier soit la prévision du taux de rendement soit l'image créée dans le rapport final d'évaluation pour le premier projet, que le plan technique et institutionnelle était sain. Ceci est un bon exemple du type de projet de petits paysans dans lesquelles la Banque a depuis été de plus en plus impliquée. Et c'est un bon exemple des dangers inhérents à un procédé par lequel les formes sont quelquefois présentées avec une confiance non-garantie et avancées en termes de plus en plus optimistes jusqu'au stade de l'approbation. Il semblerait mieux de décrire de tels projets comme étant difficiles et risqués, ainsi que nécessaires, révélant les principales incertitudes, et durant la supervision de déplacer quelque peu l'effort des interventions les plus utiles de la Banque sur une surveillance, une recherche et une réforme en profondeur. Les accords pour le premier projet n'appelaient pas ce genre d'étude, et les données de référence des missions de supervision qui visitèrent le Sénégal avec une certaine fréquence ne le permettaient pas non plus. Ces points sont clairs, alors même que le projet fut inégalement traité par les conditions météorologiques.

PREMIER PROJET DE CREDIT AGRICOLE AU SENEGAL

RAPPORT D'ACHEVEMENT

I. INTRODUCTION

Objectifs

1.01 Le rapport d'évaluation initiale (para 3.01) définissait les objectifs du projet comme suit: ". . . de procurer des augmentations de revenus aux agriculteurs pendant une période de déclin des prix à l'exportation, dû à la perte de marchés privilégiés (en France) et à la diminution des prix de soutien pour les arachides. Son objectif principal est d'assurer que le taux de production d'arachides et de mil dans le territoire du projet continue à augmenter, tant par de nouveaux emblavements que par l'augmentation du rendement. Des semences améliorées et des services plus efficaces du Gouvernement fournis aux coopératives devaient jouer leur part pour réaliser cela, mais des augmentations de rendements seraient principalement dues à l'augmentation de l'emploi d'engrais. . . ."

1.02 En termes concrets, le projet cherchait, endéans la période de trois ans de 1969/70 ^{1/} jusqu'à 1971/72, (a) à augmenter d'environ un quart la surface cultivée dans la région du projet, de 2 millions à 2,5 millions d'ha, principalement par un agrandissement de la taille des fermes et par un accroissement d'animaux de trait et d'équipement à traction animale (le territoire du projet est indiqué sur la carte, et couvre environ 85% de l'important "bassin arachidier" dans lequel vit environ 60% de la population rurale du Sénégal); et (b) d'augmenter, pendant le même laps de temps, les rendements unitaires d'environ 25% pour les arachides et d'environ 5% pour le mil. Ces augmentations, en superficies cultivées et en rendements, devaient entraîner à la fin de la période de trois ans une production annuelle supplémentaire de 390,000 tonnes d'arachides et 90,000 tonnes de mil, respectivement des augmentations de 40% et de 25% sur les niveaux de l'avant-projet. Lors de l'évaluation initiale, ces accroissements, au prix de 1969, étaient estimés avoir une valeur économique accrue pour le Sénégal de 14 millions de dollars annuellement, en termes du dollar de 1969.

1.03 Le projet constituait une suite, ou un prolongement d'une opération financée par le Fonds Européen de Développement (FED) appliquée dans le territoire du projet sur les quatre années de 1964/65 à 1967/68. Le rapport d'évaluation initiale (para. 2.10), en discutant de l'opération financée par le FED, concluait: ". . . il est difficile d'évaluer à ce jour l'impact du programme. Les fluctuations de la production totale annuelle ont toujours été substantielles, principalement dues à l'influence du temps sur les rendements. De plus, la sécheresse cyclique, qui généralement se produit tous les

^{1/} La saison des arachides s'étend depuis l'ensemencement, commençant en juin, jusqu'à la fin de la mise sur le marché, en mars de l'année suivante.

quatre ans, tend à rendre fallacieuse toute évaluation faite sur un court laps de temps.

- 1.04 Les moyens employés pour atteindre les objectifs du projet furent:
- a. développer les programmes actuels de crédit pour contribuer à l'achat par les participants d'animaux de trait et d'équipement à traction animale, par du crédit à moyen terme, et des engrais par du crédit saisonnier; et
 - b. renforcer deux des trois institutions gouvernementales impliquées dans l'ainsi-nommé "Programme Agricole", Office National de Coopération et d'Assistance au Développement (ONCAD), responsable pour la commercialisation des arachides des agriculteurs, et de procurer et distribuer de l'équipement et des facteurs de production, par un système de coopératives d'agriculteurs pour lesquelles il agissait, et continue d'agir, comme l'organisation apex; et la Société de Développement et de Vulgarisation Agricole (SODEVA); l'agence de vulgarisation agricole responsable pour le travail d'expansion dans le bassin arachidier. La Banque Nationale de Développement du Sénégal (BNDS), l'agence nationale de crédit agricole et source, tant de crédit à moyen terme que de crédit saisonnier, était la troisième organisation impliquée dans le "Programme Agricole".

1.05 Dans la discussion et l'analyse ci-dessous, il est fait une division du projet dans sa:

- a. composante directement productive - crédit agricole pour fournir les facteurs de production et renforcer le service de vulgarisation, et sa
- b. composante de développement institutionnel - comprenant principalement le renforcement de l'ONCAD qui était concerné par la fourniture de facteurs de production et la commercialisation des arachides.

Arrangements Financiers

1.06 Les coûts du projet furent estimés à 24,15 millions de dollars, tels que résumés dans le tableau suivant:

Estimations des Coûts du Projet Original

	<u>FCFA</u> <u>milliards</u>	<u>US\$</u> <u>millions</u>	<u>Coûts</u> <u>Etrangers %</u>
<u>a. Composante Directement Productive</u>			
<u>Facteurs de Production à la Ferme</u> <u>(fournis à crédit)</u>			
Matériels	2,36	9,44	27
Animaux de Trait	1,50	6,00	-
Engrais	0,86	3,44	58
Coût des Services de Vulgarisation de la SODEVA nécessaires au projet	<u>0,63</u>	<u>2,52</u>	<u>28</u>
Sous-total	5,35	21,40	
<u>b. Composante de Développement Institutionnel</u>			
Aide de Consultants pour l'ONCAD	0,62	2,50	70
Formation d'Homologues auprès de l'ONCAD	<u>0,07</u>	<u>0,25</u>	-
Sous-total	0,69	2,75	64
TOTAL	<u>6,04</u>	<u>24,15</u>	<u>29</u>

1.07 Selon les Accords de prêt/crédit, le financement du projet était prévu comme suit:

	<u>Total</u>	<u>Banque/IDA</u>	<u>BNDS</u>	<u>Gouvernement</u>	<u>Agriculteurs</u>
	----- US\$ millions -----				
<u>a. Composante Directement Productive</u>					
Crédit et Fourniture de Facteurs de Production	18,80	6,92 ^{2/}	8,00 ^{1/}	-	3,88
SODEVA	2,47	0,70	-	1,77	-
<u>b. Composante de Développement Institutionnel</u>					
ONCAD	2,75	1,75	-	1,00	-
<u>c. Non-attribué</u>					
	<u>0,13</u>	<u>0,13</u>	-	-	-
	24,15	9,50	8,00	2,77	3,88

1/ L'on peut avancer qu'une grande part de ceci est aussi une contribution des agriculteurs.

2/ En prêt à la BNDS pour la Banque Centrale, taux d'intérêt de 3,5% pendant 14 ans, avec une période de grâce de quatre ans.

1.08 Etant donné les résultats généralement peu satisfaisants de la saison de la récolte 1969/70 (la première année du projet), décrits dans le chapitre II du présent rapport, le projet fut réévalué en novembre 1970. A cause de la demande du crédit par les agriculteurs moins élevée que prévu, le Prêt 584-SE fut annulé et le Crédit 140-SE fut réaffecté pour permettre:

- a. le financement d'assistance technique pour la BNDS;
- b. le lancement d'une composante relativement limitée de recherches agricoles; et
- c. une étude des avantages de la réorganisation des coopératives agricoles.

Il fut également décidé que la période du projet comprendrait une quatrième année, 1971/72. A cause de ces ajustements et certains autres moins importants faits en 1972, la disposition finalement agréée du Crédit 140-SE fut comme suit:

Montants du Crédit 140-SE

	Estimations lors de <u>l'Evaluation</u>	Révisions de 1971	Révisions de 1972
	----- US\$ -----		
<u>a. Composante Directement Productive</u>			
Matériels Agricoles et Charrettes	6.920.000	3.075.000	3.110.000
Services Coopératives de la SOPEVA	700.000	730.000	730.000
Bambey Institut de Recherches	-	25.000	25.000
<u>b. Composante de Développement Institutionnel</u>			
Services de Gestion de l'ONCAD	1.500.000	1.675.000	1.775.000
Financement Analogue de l'ONCAD	250.000	256.000	160.000
Réorganisation de la BNDS	-	200.000	200.000
<u>c. Non-attribué</u>			
	<u>130.000</u>	<u>39.000</u>	<u>-</u>
Total	<u>9.500.000</u>	<u>6.000.000</u>	<u>6.000.000</u>

II. PERFORMANCE DU PROJET - COMPOSANTE PRODUCTIVE

A. Crédit et Fourniture de Facteurs de Production

2.01 Les tableaux présentés dans l'annexe 1 comparent les estimations faites au moment de l'évaluation initiale du projet, et les performances réelles. Ces comparaisons sont de deux ordres: (a) les régions cultivées, les rendements et la production totale d'arachide et de mil, les deux principales cultures dans les régions du projet; et (b) l'usage fait des approvisionnements en facteurs de production à la ferme, tant en équipement à traction animale qu'en engrais. Les tableaux montrent ce qui fut réalisé pendant les deux ans précédant le projet et lors de la quatrième année de son prolongement.

2.02 Les tableaux indiquent des résultats bien inférieurs à ce que l'on estimait, tant pour les arachides que pour le mil, et également le fait que pendant la période de quatre ans du projet, la production d'arachides n'a qu'une seule fois dépassé celle des deux ans précédant le projet. Le cas du mil est similaire. La raison en est claire: la sécheresse. Cette période coïncide avec la sécheresse au Sahel, la pire de ce siècle. Les années 1970/71 et 1972/73 furent des années particulièrement mauvaises, et celles-là en plus de l'année de sécheresse en 1968, réduisirent l'intérêt des cultivateurs pour la culture de l'arachide durant la période du projet. En temps de sécheresse, les cultivateurs ont tendance à réduire les surfaces et leurs efforts pour des cultures rémunératrices, et à augmenter les surfaces cultivées et leurs efforts pour des cultures alimentaires. L'importance de cet échange n'a pu être mesurée (voir para. 2.03). En plus de la sécheresse, survint au commencement de la période du projet un changement critique et défavorable dans le prix des arachides payés aux cultivateurs, comme le montre le tableau suivant:

Prix Nets au Producteur pour les Arachides et les Engrais
dans la Région du Projet

	<u>1967/68</u>	<u>1968/69</u>	<u>1969/70</u>	<u>1970/71</u>	<u>1971/72</u>	<u>1972/73</u>	<u>1973/74</u>	<u>1974/75</u>
	----- FCFA le kilo -----							
Arachides	22	17,1	17,1	18,5	22	23,5	28	40
Engrais	12	16	16	12	12	12	12	12
Arachides: Engrais - Re- lation entre les prix	1,8	1,1	1,1	1,5	1,8	2,0	2,3	3,3

Ceci réduisit considérablement la demande de crédit, et donc de l'équipement durant la première année du projet: 1969/70. Le développement se fit ainsi: les surfaces considérables plantées en 1968/69 (l'année précédant la période du projet) furent stimulées par un prix de francs CFA 22.- le kilo payé au producteur pour la période de récolte 1967/68. Le prix payé en 1968/69, prix qui fut annoncé après les ensemencements, et qui fut appuyé par l'IDA, n'était que de francs CFA 17,1, et ceci sans doute, en plus de la sécheresse, découragea en 1969/70, tant les plantations d'arachides qui tombèrent à 793.000 ha que les demandes de crédit. Ce fut cette réduction considérable de la demande qui causa la réévaluation du projet et l'annulation du prêt de la Banque. Plus tard, la tendance à la hausse des prix, culminant à francs CFA 40.- le kilo en 1974/75, en même temps que de meilleures conditions climatiques, semble avoir depuis lors résulté en une constante augmentation des plantations d'arachides. Les ensemencements en 1974/75 et 1975/76 atteignirent des niveaux record. Des informations complémentaires quant à la relation entre la pluviosité et la production sont fournies à l'annexe 2.

2.03 Alors que l'analyse décrite au paragraphe 2.02 est généralement acceptée tant par le Sénégal que par d'autres autorités bien informées, elle est dans une certaine mesure contredite par les statistiques concernant le mil, présentées à l'annexe 1, tableau 1. Ce tableau indique que la surface plantée en mil est restée substantiellement constante durant la période du projet. Comme il est assez improbable que la surface totale cultivée n'ait pas augmenté durant cette période, il est possible que le conflit apparent provienne d'un recensement médiocre, spécialement des surfaces ensemencées en céréales. Ce raisonnement n'est pas tiré par les cheveux, puisque les fonctionnaires du service de vulgarisation sont généralement plus concernés par les arachides que par les céréales, et par voie de conséquence, les données pour ces dernières sont d'une précision inférieure à celle concernant les premières.

2.04 La comparaison des performances réelles avec les estimations originales données à l'annexe 1 est de bien peu de valeur, puisque ces estimations s'appuyaient sur un volume de matériel agricole qui endéans une année après la signature de l'Accord de prêt/crédit étaient considérées comme étant sérieusement surestimées (para. 2.02). L'annexe 1 compare la demande réelle de crédit avec l'estimation faite au moment de l'évaluation initiale et à celle faite au moment de la réévaluation (novembre 1970). Au moment de cette réévaluation, les bénéfices possibles du projet ne semblent pas avoir été recalculés. L'annexe 1 indique que la demande réelle devint plus élevée que l'estimation révisée, et ceci amena rapidement le Gouvernement à s'adresser à l'IDA pour un second crédit.

2.05 La sécheresse au Sahel bouleversa la situation agricole au Sénégal pendant la période du projet. Par voie de conséquence, vu le manque de moyens de mesure de l'impact du projet plus perfectionnés que des données très générales sur les surfaces cultivées, objectifs moyens, etc., il est malaisé de déterminer si dans des conditions plus normales le projet aurait atteint ses objectifs physiques. Il est également difficile de déterminer si des investissements en équipement agricole, en vulgarisation et en d'autres services pendant la période du projet étaient justifiés, et dans l'affirmative, dans quelle mesure. Il n'est d'ailleurs pas possible de déterminer ce qui se serait produit si le projet n'avait pas été exécuté, ce qui ne pourrait être déterminé que par des études comparatives d'agriculteurs participants et non-participants; de telles études n'étaient pas incorporées dans le projet.

2.06 Il semble pourtant clair que le projet était attrayant et, pour un grand nombre d'agriculteurs, répondait à un besoin. Ceci est prouvé par la relativement forte augmentation d'achats d'équipement et d'engrais qui s'est produite lorsque: (a) les effets destructeurs de la sécheresse disparurent; (b) les prix pour les produits, surtout pour les arachides, atteignirent en 1971/72 les niveaux d'avant le projet; et (c) que le rapport prix arachides: engrais dépassa le niveau de 1.5:1. La demande continue en équipement agricole vendu au plein prix du marché, était des considérations théoriques et des observations sur le terrain qui indiquent que leur emploi est économique (voir rapport d'évaluation No. 128-SE, Sénégal - Deuxième Projet de Crédit Agricole). En rapport avec ceci, des observations faites par la SODEVA et des organisations de recherches, ces observations ayant été étoffées par des entrevues des agriculteurs par du personnel de l'IDA, montrent que les agriculteurs utilisant des semeuses et des sarcleuses à traction animale produisent plus que les agriculteurs utilisant du matériel manuel, même lors des années de sécheresse. L'emploi de cet équipement permet de cultiver plus facilement et plus rapidement qu'à la main, et les résultats en arachides et mil semés promptement après les toutes premières pluies sont d'environ supérieurs de 30% aux ensemencements exécutés plus tard. La semeuse permet à l'agriculteur d'ensemencer une plus grande surface en moins de temps qu'il en faut pour semer à la main. Les sarcleuses à traction animale permettent plus complètement et à temps d'enlever les mauvaises herbes, et une telle destruction des mauvaises herbes est, après les ensemencements précoces, probablement ce qui contribue le plus aux bons résultats. Egalement, par une pluviosité médiocre, sarcler contribue à garder une certaine humidité dans le sol, qui elle aussi a un effet favorable sur les rendements. Dans l'étude de l'évaluation initiale du Second Projet de Crédit Agricole, la justification du projet était basée sur la comparaison des budgets de ferme d'agriculteurs passant de la culture à la main à l'emploi de semeuses et sarcleuses à traction animale. Cette méthode visant à mesurer l'augmentation de la capacité de production de l'agriculteur, entraînée par l'adoption par l'agriculteur des recommandations du projet, est plus révélatrice que la supposition faite lors de l'évaluation initiale du premier projet qui consistait, elle, à estimer le succès ou la faillite du projet, par des données globales de production. Alors que la situation au sujet de l'efficacité de l'emploi de matériel à traction animale n'est plus à prouver, le fait n'est pas entièrement avéré avec les engrais qui ont été subsidiés pendant la période du projet, et qui continue à l'être. La Banque considère qu'il y a lieu de vérifier si la recommandation de l'Institut des Recherches Agronomiques Tropicales (IRAT) d'employer les engrais sur l'entièreté du bassin arachidier est saine. Un groupe opine que dans les régions sèches, même lors d'années normales, l'emploi d'engrais n'est pas économique. Une fois de plus, malgré d'importants efforts dans ce domaine, le manque de données de base au niveau des fermes, avant ou pendant la période du projet, empêche de prendre une position définitive à ce sujet, qui maintenant fait l'objet d'une étude d'ensemble incluse dans le Second Projet de Crédit Agricole - Crédit 404-SE, financé par l'IDA.

Récupération du Crédit

2.07 La récupération des dettes fut normale pendant les années de pluviométrie normale. Ainsi qu'indiqué dans le tableau suivant (d'autres détails sur les crédits alloués se trouvent dans l'annexe 1), le recouvrement des dettes à l'échelle nationale (car il n'y a pas d'information séparée dans la zone du

projet) fut satisfaisant durant les saisons de production normale 1969/70 et 1971/72. Lors des autres années, toutes années de sécheresse, le Gouvernement a annulé une partie des dettes arrivées à échéance: en 1970/71, 49%; en 1971/72, 52%; et (en dehors de la période du projet) en 1973/74, 28%.

Récupération du Crédit Saisonnier et à Moyen-Terme au Sénégal

	<u>1969-70</u>	<u>1970-71</u>	<u>1971-72</u>	<u>1972-73</u>	<u>1973-74</u>
	----- FCFA millions -----				
Dettes Arrivées à Echéance	832,8	625,7	752,25	1.013,97	1.304,6
Remboursement des Co- opératives	716,2	319,1	745,3	482,43	944,6
% Récupérés	86	51	99	48	72
Remboursement par le Fond de Stabilisation	111,6	306,3	-	531,4	-
Reliquat	-	-	37,4 ^{1/}	-	360,0 ^{1/}

1/ Reportés à l'année suivante.

La BNDS n'a en aucun cas subi une perte financière par ces remises de dettes, parce que dans chaque cas les pertes ont été remboursées par le Gouvernement, qui a fixé un pourcentage de remboursement pour chaque région, selon la gravité de la sécheresse qu'elle a subie. La remise de dettes, pratiquée par le Gouvernement, se justifia entre autres par le fait que les prix aux producteurs furent inférieurs au prix du marché libre pour les produits agricoles, et que cette différence incombait au Gouvernement.

B. SODEVA

2.08 La SODEVA fut créée en 1968 pour reprendre de la SATEC la fonction de dispenser des services aux agriculteurs dans le bassin arachidier. A cause des déficiences de l'ONCAD pour faire face aux besoins en facteurs de production des fermes, d'acheter des arachides, et de récupérer le crédit saisonnier et à moyen-terme, la SODEVA fut obligée au début de la période du projet d'agir dans ces domaines. On estime que ces activités prenaient environ la moitié du temps du personnel supplémentaire.

2.09 Dans le projet, IDA accepta de financer 30% des frais de l'assistance technique étrangère (personnel étranger) requise par la SODEVA dans le cadre du projet; le tableau ci-après relève l'estimation des coûts, les coûts réels, et les déboursements d'IDA dans ces domaines.

SOEVA: Coûts Estimés et Réels
(FCFA millions)

	<u>1968/69</u>	<u>1969/70</u>	<u>1970/71</u>	<u>1971/72</u>	<u>Total</u>
Estimation du coût des étrangers	280	233	115	-	628
Coûts réels des étrangers	287,0	225,6	139,5	82,0	734,1
Déboursements réels	86,1	67,7	42,0	24,6	220,3
Estimation des déboursements	80	70	30	-	180,0

2.10 L'ampleur des activités de la SOEVA changea pendant la période du projet. Au début la SOEVA procura un service généralement étendu dans tout le domaine du projet. Début 1970, la validité d'un tel service très général et réduit fut passée au crible, et le Gouvernement donna instruction à la SOEVA de concentrer ses efforts auprès des agriculteurs les plus réceptifs et dans les régions les plus productives, c.a.d. dans le bassin arachidier méridional. A cette époque, des améliorations dans l'efficacité de l'ONCAD, en particulier, pour déterminer les besoins en facteurs de production, et pour tenir les comptes des coopératives, permirent à la SOEVA d'abandonner ce travail. Aussi depuis 1972, la SOEVA se consacra à promouvoir un programme intensif de facteurs de production comprenant l'emploi d'engrais, de semences améliorées, de culture par traction animale, et d'amélioration du sol par l'enlèvement des souches, etc.; et par cette nouvelle politique, la SOEVA à nouveau se développe.

2.11 IDA en principe fut d'accord avec le changement de rôle de la SOEVA, sous réserve que le Gouvernement maintienne un minimum des services de la SOEVA dans la zone entière du projet, et continue la politique de Sénégalisation stipulée dans l'Accord de Crédit. Le Gouvernement fit face à ses responsabilités et, par exemple, le personnel étranger à la SOEVA fut réduit de 35 en 1969 à 9 en 1971, conformément aux estimations de l'évaluation initiale. Il est clair que la SOEVA bénéficia du projet pour autant que le personnel étranger financé par le crédit permettait, comme prévu, la prise de dispositions nécessaires satisfaisantes pour fournir les services de vulgarisation et autres services de soutien aux participants au projet, pendant qu'étaient formés leurs remplaçants sénégalais.

III. PERFORMANCE DU PROJET
COMPOSANTE DE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

A. ONCAD

3.01 L'Office National de Coopération et d'Assistance pour le Développement (ONCAD) fut fondé en 1966, avec comme responsabilité de procurer des facteurs de production aux agriculteurs (engrais, équipements, animaux de trait et semences d'arachides) et d'en approvisionner les coopératives. De plus, ONCAD reçut le pouvoir d'être seul acheteur des arachides aux fermiers. Par la suite, il reçut aussi le monopole pour l'importation de riz (à des prix subsidiés jusqu'il y a peu), et pour acheter et emmagasiner des céréales comme réserves stratégiques.

Ces rôles sont mineurs en regard de ses activités d'achats aux coopératives et d'arachides. L'ONCAD, ces récentes années, eut un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 250 millions de dollars. 1/

3.03 La mission d'évaluation et le Gouvernement convinrent qu'une aide technique importante était nécessaire pour améliorer l'efficacité de l'ONCAD, et dans le cadre du crédit, des fonds furent mis à la disposition pour contribuer à payer les services des consultants, pour étudier et faire des recommandations sur une restructuration de la direction et du personnel, formation, comptabilité, transport des arachides et des facteurs de production, et la multiplication des semences d'arachides.

3.04 En 1969, le Gouvernement choisit ITALCONSULT pour ce travail sous un contrat se terminant en octobre 1972. L'IDA approuva un contrat s'élevant à 2 millions de dollars dont 1.675.000 dollars pour le coût de l'apport étranger.

3.05 L'annexe 3, tableau 1, montre le progrès réalisé à ce jour et indique où la situation s'est améliorée ou détériorée. Dans l'ensemble, alors que les opérations de vente des arachides, la gestion des stocks de semences, et les services aux coopératives se sont définitivement améliorés, le transport des facteurs de production agricole reste défavorable, les coûts des opérations et de personnel ont augmenté au delà des niveaux antérieurs, et la direction comptable et financière laisse encore à désirer.

3.06 Ventes d'arachides et services aux coopératives - Maintenant la vente des arachides est satisfaisante. Lorsqu'ils livrent à leurs coopératives les agriculteurs sont immédiatement payés comptant, sous déduction du prix des semences et des crédits payés par les coopératives. L'amenée des fonds est efficace et les contrôles donnent satisfaction. Les comptes des coopératives agricoles sont bien tenus, bien que les décomptes finaux à la fin de chaque saison sont généralement deux ou trois mois en retard.

3.07 Transport des facteurs de production - Cette opération ne donne pas encore satisfaction. La raison en est que l'on donne une priorité majeure au transport des arachides et mineure à celui des facteurs de production. Il en résulte que la livraison de matériel et d'engrais est généralement tardive et souvent après le début de la période d'ensemencement. L'ONCAD a réduit sa propre flotte de camions, mais entretient et emploie des camions pour le compte de propriétaires privés, selon des arrangements par lesquels l'ONCAD achète les camions, en supporte tous les frais, et paye une location au compte des propriétaires, sous déduction des frais et des accords de paiement pour couvrir le prix d'achat. Ces arrangements sont très insatisfaisants, et les frais de transport de l'ONCAD très élevés. La direction de l'ONCAD est pleinement consciente de ces problèmes et essaie, avec jusqu'à présent des résultats limités, de les surmonter.

3.08 Personnel et coûts - La Banque considère que le personnel de l'ONCAD continue d'être en surnombre et manque d'efficacité. La firme de consultants conclut, après une étude détaillée des descriptions de fonction, que l'ONCAD pourrait opérer

1/ Représente une production vendue de 800.000 tonnes d'arachides, de 200.000 tonnes de riz, et de 100.000 tonnes m d'engrais.

efficacement avec un personnel permanent de 1609 employés au lieu du personnel permanent actuel de plus de 2000 ^{1/} (voir l'annexe 3, tableau 2).

3.09 Coûts d'exploitation - Les coûts d'exploitation n'ont cessé d'augmenter à cause du personnel surabondant, à cause du manque de contrôle financier intérieur, du manque de contrôle sur l'emploi de travailleurs mercenaires, et les prix excessifs pour le transport des arachides (annexe 3, tableau 5). Les coûts d'exploitation, à l'exclusion de ce que coûte directement l'achat des arachides, s'élève à présent à FCFA 3 milliards (US\$13,6 millions) par an, ou environ 12,5% du chiffre d'affaires. Le prix total de marché pour les arachides est estimé à environ FCFA 11.000 par tonne sur base d'une production normale de 700.000 tonnes; ceci revient à une augmentation d'environ 35% en deux ans.

3.10 Direction comptable et financière - Les comptes restent en souffrance, et le dernier état financier pour 1972/73 contient de sérieuses erreurs. Jamais les comptes de l'ONCAD n'ont été vérifiés par un expert comptable extérieur et indépendant. (Ceci ne constituait pas une condition du Crédit 140-SE). Toutefois, en 1973, le Gouvernement décida que l'ONCAD serait vérifié par la "Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Etablissements Publics" (CVCC), une institution gouvernementale. La CVCC revit les comptes clôturés le 30 septembre 1972 et les trouva en désordre complet. Les rapports de la CVCC produits en 1974 et 1975 critiquèrent tant la direction de l'ONCAD que l'aide fournie par ITALCONSULT. CVCC identifia trois domaines présentant un problème fondamental:

- a. l'inadaptation de l'organisation administrative de l'ONCAD;
- b. la qualité médiocre du personnel comptable; et
- c. le manque de procédures de vérification et de contrôle financier.

3.11 Il fut requis de l'ONCAD d'opérer selon les règlements administratifs régissant tous les "Etablissement Publics" au Sénégal. De tels règlements ne conviennent pas pour des opérations telles que celles de l'ONCAD, où l'autonomie et la capacité de prendre de promptes décisions sont essentielles. Par exemple, il fallait une approbation préliminaire du Ministère des Finances, par son contrôle des Opérations Financières (COF), sauf pour des opérations financières mineures. Les délais causés par un tel contrôle préliminaire, en plus de l'obligation pour l'ONCAD d'utiliser les services centraux d'ordinateur du Gouvernement, sont les deux principales raisons pour le retard apporté aux états financiers de l'ONCAD. La situation financière courante de l'ONCAD est décrite dans l'annexe 3. En résumé, alors que les comptes de l'ONCAD pour la plupart des années montre sur papier un petit bénéfice, sa situation financière est précaire. Pour une grande part ceci est dû au fait que les paiements à effectuer par le Fond de Stabilisation des Arachides et les paiements du Gouvernement pour couvrir les subsides, par exemple, sur les engrais, sont chroniquement en retard. D'autre part, tous les surplus produits par la vente des arachides doivent promptement être versés au Fond. Par voie de conséquence, l'ONCAD subsiste avec un déficit en constante augmentation, largement approvisionné par la BNDS; précédemment en 1975 cela se montait à 250 millions de dollars. Malgré ses fonctions de type commercial, et quelques améliorations notables de ses opérations comptables depuis 1975, l'ONCAD continue à ne pas être financièrement autonome, et cela provoque un obstacle supplémentaire aux améliorations fondamentales.

^{1/} La direction de l'ONCAD considère, après une analyse détaillée, que le nombre d'employés est justifié par l'augmentation des activités de l'organisation.

3.12 Le personnel des services comptables a été médiocre depuis de début de l'ONCAD. Il est notoire que le Directeur Financier et le Chef Comptable ont été incompetents durant la période du projet. Après le rapport de la CVCC, l'ONCAD accepta d'embaucher des remplaçants pour ces fonctions, et également d'engager les services d'un comptable étranger pour revoir les procédures de contrôle et vérifier en détail les états financiers. Alors que les nouveaux appointés semblent apporter des améliorations, la situation du personnel en général de l'ONCAD est médiocre, pour deux raisons fondamentales:

- a. maintes nominations et promotions ne s'appuient pas sur le mérite; et
- b. malgré son caractère commercial, ONCAD applique les barèmes d'appointements des services publics. Ceux-ci ne peuvent concurrencer le secteur privé, et l'ONCAD rencontre des difficultés pour trouver et garder du personnel capable et expérimenté. ITALCONSULT a proposé que l'ONCAD jouisse d'un statut spécial d'appointements, mais le Gouvernement n'a pris aucune mesure en la matière.

3.13 La CVCC critique ITALCONSULT pour son inefficacité. Les difficultés persistantes rencontrées à cause du manque de personnel comptable sénégalais qualifié rendit difficile le rôle du consultant. Pourtant, les rapports d'ITALCONSULT, surtout jusque fin 1973, indiquèrent des progrès valables dans la réorganisation des services comptables. Jamais, avant le contrôle de la CVCC, ITALCONSULT n'avait spécifiquement attiré l'attention du Gouvernement et de l'IDA sur une situation comptable sérieuse. En effet, dans le Second Projet de Crédit Agricole, 200.000 dollars furent octroyés au Crédit 404-SE, permettant l'implantation de leur réorganisation comptable. ITALCONSULT participa à la préparation d'états financiers, que par la suite CVCC trouva extrêmement inexacts.

L'Échec de l'Organisation de l'ONCAD

3.14 L'échec principal fut l'incapacité d'ITALCONSULT en tant que consultants de l'ONCAD, et de l'IDA dans son rôle de supervision, d'élaborer des solutions satisfaisantes pour les problèmes de l'ONCAD et d'amener l'ONCAD à accepter ces solutions. Il paraît qu'à l'évaluation l'IDA sous-estima le sérieux de quatre contraintes imposées à ONCAD, l'empêchant d'opérer efficacement de façon commerciale: le manque d'autonomie financière (para. 3.11); les règlements administratifs, et particulièrement le contrôle par COF (para. 3.11); la procédure inadaptée pour l'ONCAD en matière d'appointements; et certaines de ses opérations non appropriées, comme par exemple, le transport (para. 3.12), et les problèmes de trouver du personnel, résultant de règlements du service civil (para. 3.12). Même si l'ampleur de ces problèmes avaient été appréciée à sa juste valeur, l'on peut se demander si tous ou l'un ou l'autre put être résolu avant le financement du projet. Etant donné la nature "délicate" de ces problèmes, il est probable qu'ils n'auraient pas été résolus, et que dans le cas de COF le Gouvernement n'aurait accepté des changements significatifs que lorsque ceux-ci auraient été ressentis comme de nature très sérieuse par une de ses propres institutions. Au moment de l'évaluation, l'on ne concevait pas cela, et la performance d'ITALCONSULT doit être considérée sous cet angle.

3.15 ITALCONSULT fut choisi par le Gouvernement parmi une liste de cinq firmes, dont AGRAR, NEDECO, SATEC et SEMA. Un contrat signé le 21 mai 1969, exigeait du consultant de soumettre des propositions détaillées concernant les experts qui feraient le travail, leurs objectifs, et comment serait effectué le travail; des propositions pour former un personnel sénégalais de remplacement; et une estimation du prix pour de tels travaux. En octobre 1969, fut signé un contrat entre ITALCONSULT et le Gouvernement, par lequel celui-ci accepta de procurer des experts à raison de 530 hommes-mois sur une période de 3 ans. Les coûts de cet échange d'étrangers s'estimait à 1.678.648 dollars, et les coûts locaux à FCFA 113 millions.

Voici les éléments principaux des termes de référence des consultants:

i. Personnel et formation

- a. revoir l'organisation de l'ONCAD, visant à réduire le nombre d'employés;
- b. former les remplaçants aux niveaux élevés et intermédiaires; et
- c. préparer des conditions de service et de règlements appropriés pour le personnel de l'ONCAD.

ii. Finance et comptabilité

- a. élaborer et implanter un meilleur système comptable; et
- b. préparer des procédures comptables à respecter par le personnel.

iii. Transports

Examiner l'organisation de transport des arachides, engrais et équipements agricoles, et proposer des solutions pour confier le transport au secteur privé.

iv. Stockage des semences

Elaborer et appliquer une politique de gestion technique et commercial du stock des semences d'arachides.

v. Services aux coopératives

Introduire un système efficace de gestion des comptes des coopératives, et améliorer les services dispensés aux coopératives.

3.16 Personnel et Formation - ITALCONSULT prépara des organigrammes, des descriptions de fonctions, et des procédures administratives. Celles-ci sont définies dans le rapport final des consultants, daté de septembre 1972. Le consultant organisa des bourses de formation à l'étranger dont bénéficièrent 22 employés supérieurs. Au Sénégal même, des cours de formation annuels furent

organisés à Dakar, et de temps en temps dans les régions. Environ 1200 personnes ont participé à de tels cours. Il est difficile d'évaluer la valeur de cet effort de formation. Considérant les rapports des missions de supervision de l'IDA, le résumé suivant, présenté à l'annexe 6, semble justifié:

- a. A l'ONCAD, les cadres supérieurs du service des coopératives sont bien formés et motivés (ces derniers sont les premiers à se plaindre du manque d'efficacité générale de l'ONCAD).
- b. Les cadres régionaux de l'ONCAD sont bien motivés et sensibles aux besoins et aux problèmes des agriculteurs. D'autre part, leur efficacité est limitée par le manque de lignes de conduite bien définies de la part de la direction générale de l'ONCAD, où se centralise la prise de décisions,
- c. Les prestations du personnel du bureau central ne sont pas satisfaisantes, et le travail n'est pas suffisamment supervisé, surtout dans les domaines de planification, comptabilité et financement.
- d. Alors que plusieurs membres du personnel ont joui d'une formation à l'étranger, la plupart d'entre eux, depuis lors, ont quitté l'ONCAD pour travailler dans le secteur privé.

3.17 Bien qu'ITALCONSULT ait prétendu avoir entraîné une réduction du nombre d'employés, il n'apparaît rien de ce genre. Pour l'instant le personnel permanent de l'ONCAD compte 2100 personnes contre les 1600 préconisés par ITALCONSULT. Les consultants ont déterminé les contraintes imposées à l'ONCAD par les conditions d'emploi des services civils et ont proposé l'adoption d'un système offrant plus d'émulation. Le Gouvernement rejeta cette proposition.

3.18 Finance et Comptabilité - La médiocrité du progrès dans ce domaine est présentée dans les paragraphes 3.10-3.13, et alors que l'organisation administrative dans laquelle l'ONCAD avait à travailler était une contrainte à l'efficacité des consultants, l'on peut se demander si les procédures comptables et budgétaires proposées par ITALCONSULT convenaient à l'ONCAD. Les propositions sont maintenant réexaminées par le département comptabilité renforcé de l'ONCAD.

3.19 Transports - Pendant que les consultants effectuaient leur travail, la flotte de transport de l'ONCAD fut réduite, et tant le transport des arachides que des fournitures aux agriculteurs, fut confié à des firmes privées. ITALCONSULT fit des recommandations appropriées pour rationaliser la politique de l'ONCAD à l'égard des firmes de transport privées mais n'a pas réussi à faire adopter une telle politique. De ce fait, l'ONCAD s'arrange avec des petites sociétés de transport et paye d'avance au commencement de la campagne agricole. Généralement de telles avances ne sont pas récupérées entièrement, et en septembre 1974 il y avait environ FCFA 300 millions de déficit. Pour répondre aux besoins de transport, l'ONCAD emploie une flotte de camions pour le compte de propriétaires privés (para. 3.07), ce qui constitue une activité qui ne donne pas satisfaction et est onéreuse. Par ces arrangements l'ONCAD arrive à transporter les arachides en temps voulu, même à frais élevés, mais le transport des engrais et équipements agricoles est déficient et a pour résultat que les agriculteurs se plaignent que souvent leurs facteurs de production leur parviennent trop tard. Il faut reconnaître que des délais récents furent aussi causés par des livraisons tardives des produits à l'ONCAD par les fournisseurs.

3.20 Stock de Réserve des Semences - La manipulation de la multiplication des semences d'arachides s'est améliorée, pourtant, depuis que le FED a financé un projet spécial pour cela, suit à l'évaluation du Crédit 140-SE; il n'est pas spécifié à quel point cette amélioration est imputable à ITALCONSULT.

3.21 Les Coopératives - Tant l'ONCAD que la BNDS emploient des ordinateurs pour tenir les comptes consolidés de coopératives, enregistrant aussi bien les opérations de vente d'arachides que les recouvrements de créances. Alors que les comptes manuels et sur ordinateurs sont tous deux nécessaires, selon les objectifs et l'usage à en faire, il n'est pas nécessaire d'avoir une comptabilité double pour la BNDS et l'ONCAD; comme il est clair que la BNDS est mieux qualifiée pour faire cela, elle devrait produire un compte unique qui répondrait à ses besoins et à ceux de l'ONCAD. En 1970, le Gouvernement et l'IDA convinrent de financer le coût d'une étude pour examiner la réalisation et les conséquences économiques et sociales de la fusion de coopératives en unités capables de payer elles-mêmes le coût d'une direction expérimentée et de prendre en main la distribution de facteurs de production et l'évacuation des arachides. ITALCONSULT fut choisi comme consultant en 1971, et soumit son rapport à l'IDA et au Gouvernement en mai 1973. Bien que le rapport présentait plusieurs lacunes, le Gouvernement décida une opération pilote touchant 73 coopératives. L'essai a maintenant duré deux ans, mais l'ONCAD doit encore soumettre au Gouvernement l'évaluation des résultats. Un élément du second projet de Sedhiou en Casamance, évalué par la Banque en octobre 1975, conclut au renforcement des coopératives pour arriver aux objectifs de l'opération ITALCONSULT. Pourtant, la manière d'approcher le problème diffère, et au lieu de fusionner les coopératives, ce à quoi la plupart d'entre-elles s'opposent, un système de syndicat de coopératives sera instauré. Le mouvement coopératif au Sénégal, les propositions d'ITALCONSULT, et les arrangements à employer dans le projet Casamance sont développés dans l'annexe 5.

3.22 Dans une certaine mesure l'on peut attribuer l'insuccès général des efforts des consultants à la faillite de la supervision et de l'évaluation par l'IDA. Rétrospectivement, il semble que l'on pouvait obtenir de meilleurs résultats en divisant le travail des consultants, au moment de l'évaluation, en un nombre de tâches séparées, chacune avec son propre emploi du temps pour l'achèvement, pour l'examen des résultats par l'IDA, pour le dialogue entre le Gouvernement et l'ONCAD, et pour décider de l'application des recommandations. Par de telles dispositions, la validité des propositions des consultants et la volonté de l'ONCAD et du Gouvernement d'apporter des changements seraient apparues suffisamment tôt pour que, devant l'urgence de toute contrainte imprévisible et obligatoire, l'IDA aurait eu la faculté de modifier le rôle des consultants, et même d'en annuler une partie. Pratiquement toutefois, les consultants entamèrent une tâche multiple consistant à étudier des problèmes, à recommander des solutions, à convaincre l'ONCAD d'accepter ces dernières, et à aider l'ONCAD à instaurer ce qu'il choisissait d'accepter. Etant donné ces circonstances et la manière de faire des consultants qui consistait à fournir des rapports volumineux et généralement optimistes, l'IDA n'eut jamais l'occasion d'avoir une idée claire sur l'efficacité des consultants, et les interventions de l'IDA ne furent jamais suffisamment appropriées et furent généralement inefficaces. L'annexe 6 présente une série de recommandations de l'IDA au Gouvernement et à l'ONCAD, basées sur les rapports découlant de

missions de supervision et sur ceux des consultants. Le paragraphe 3.15 décrit les contraintes principales aux modifications à apporter à l'ONCAD; le sérieux de celles-ci ne fut pas reconnu lors de l'évaluation; néanmoins, un fait tout aussi important et qui ne fut pas non plus reconnu est que le crédit n'offrait que peu de prise sur l'ONCAD. Pratiquement, l'ONCAD ne recevait aucun avantage matériel ou physique du projet, contrairement à la BNDS et la SODEVA; pourtant c'est l'ONCAD que le projet soumettait à un examen minutieux de l'extérieur et à une réorganisation possible.

B. BNDS

3.23 La "Banque Nationale de Développement du Sénégal (BNDS) fut fondée en 1964, pour procurer une assistance financière et technique dans des projets de développement dans les domaines de l'agriculture, du cheptel, des pêcheries, de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, et de l'habitation. La BNDS est autorisée à financer au moyen de prêts, de garanties, ou de participations dans des actions de capital, et aussi de mener des activités bancaires, et de gérer des fonds publics.

3.24 Le capital, fixé à l'origine à FCFA 1.360 millions, a été augmenté à FCFA 2.400 millions en 1973, dont FCFA 1.700 millions ont été couverts. Ce capital est réparti ainsi: Gouvernement 72,91%; Caisse Générale de Coopération Economique, une institution de financement du Gouvernement Français, 15,62%; Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), qui est la banque centrale de l'Union Monétaire de l'Afrique Occidentale, 6,25%; et autres institutions publiques, 5,22%.

3.25 Lors de l'évaluation en mai 1968, la BNDS fut considérée une institution valable pour octroyer le crédit dans le cadre du projet. Cette considération s'appuyait sur les comptes et les performances indiquant que la BNDS suivait une politique financière prudente et qu'elle possédait des réserves et un personnel efficient.

3.26 Cependant, en novembre 1968, la CCCE informa la Banque et l'IDA de ce que la situation de la BNDS s'était détériorée. L'état provisoire des opérations pour l'année fiscale 1/ 1967/68 indiquait une perte de FCFA 260 millions. Les deux raisons majeures en furent: (a) le calcul erroné des taux d'intérêt; et (b) l'augmentation de frais de personnel découlant d'un accroissement d'effectifs de 246 à 439.

3.27 Le Gouvernement réagit rapidement à la réception du rapport défavorable. Le nombre d'employés fut diminué, de nouveaux règlements pour le personnel furent promulgués, et une réorganisation fut entamée. Ces mesures, simultanées à un reserrement général des opérations de prêt, et qui comprenaient une réduction du personnel de terrain de la BNDS requis par la Banque, résultèrent en une amélioration rapide de la situation financière de la BNDS.

3.28 En juin 1970, le premier rapport de vérification comptable extérieure fut établi selon des accords prévoyant l'assistance de la Banque/IDA. Le rapport par la Société Anonyme Fiduciaire Suisse (SAFS) confirma une étude antérieure de la CCCE, avançant que les comptes de la BNDS, depuis le 30 septembre 1969, étaient totalement inexacts. Par voie de conséquence, la Banque recommanda la réorganisation du système comptable de la BNDS; et lorsqu'en 1971 fut renegocié le projet, il fut convenu avec le Gouvernement que l'IDA financerait

1/ Du 1er octobre au 30 septembre.

les coûts de la contribution étrangère pour une telle réorganisation (US\$200.000). Plus tard SAFS fut retenue pour cette opération. Simultanément, la CCCE fournit l'aide technique pour revoir les comptes et les procédures.

3.29 Depuis la réallocation du crédit en 1971, il y eut de substantielles améliorations dans les performances et capacités de la BNDS, et dans ses finances. Un contrat d'assistance technique de deux ans, expirant en décembre 1974, fut signé avec SAFS en février 1973. BNDS et le consultant établirent un comité de travail à l'intérieur de la BNDS, afin d'étudier, de déterminer et d'appliquer de nouvelles procédures comptables, convenant entre autres aux installations d'ordinateurs utilisées par la BNDS. Le rapport des consultants fut publié en 1975 et il est prématuré de vouloir en déterminer l'impact.

3.30 Dans l'affaire de vérification de comptes, SAFS, en conformité avec l'Accord de crédit, vérifia avec satisfaction les comptes de la BNDS de 1969 à 1973. Néanmoins, début 1975, la BNDS renonça aux services de la SAFS et en informa IDA en juillet 1975. Le Directeur Général de la BNDS a indiqué que les services de la SAFS ne sont plus nécessaires puisque la CVCC maintenant donne un tel service (la CVCC avait commencé à vérifier les comptes de 1973/74). L'on ne peut considérer la CVCC comme alternative satisfaisante à la SAFS puisqu'elle n'a pas le personnel pour effectuer des vérifications annuelles, et ce n'est pas son intention ou son rôle de faire de telles vérifications. Le problème de vérification des comptes est particulièrement important maintenant que la CCCE a décidé de cesser ses vérifications des comptes de la BNDS, après sa vérification des comptes 1974/75. Le Gouvernement a déclaré qu'il désignerait une firme locale de vérification pour examiner les comptes de la BNDS. Toutefois, la CVCC déclare qu'aucune firme de vérification comptable au Sénégal pourrait procurer des services de vérification répondant aux critères IDA, et que la seule solution pourrait être un genre d'association entre les firmes de vérification locales et étrangères. L'IDA a accepté la vérification par CCCE des comptes de la BNDS, clôturés le 30 septembre 1975, comme répondant aux conditions des Crédits 140-SE et 404-SE.

3.31 L'annexe 4 présente le résumé des états financiers et des comptes d'opération de la BNDS pour la période 1968-1974. Ils montrent une amélioration générale de la situation financière. Des réserves pour des pertes et autres imprévus ont augmenté de 189% depuis 1968, et se montent maintenant à FCFA 2,3 milliards ou 11% du total des comptes à recevoir. Durant les sept années de 1968 à 1974, la BNDS subit des pertes en 1968, 1970 et 1971. En 1973, les surplus des opérations atteignirent FCFA 330 millions, et en 1974 FCFA 613 millions.

3.32 La BNDS ne joue pas un rôle particulièrement actif dans l'octroi de crédits, et la recommandation de la Banque de réduire le personnel de terrain ne contribua pas à améliorer la situation. Son intervention se limita à participer dans les comités régionaux qui chaque année déterminent la limite de crédits pour les sociétés coopératives individuelles. Les sociétés sont responsables pour l'octroi du crédit (et en effet le garantissent) à leurs membres, et l'ONCAD est responsable pour l'octroi physique des facteurs de production à ces sociétés, sous forme de marchandises achetées avec les fonds donnés par la BNDS. Par ce système, la BNDS prend des risques financiers limités puisque tous les crédits aux coopératives sont d'abord garantis par le mouvement coopératif à travers des dépôts versés par les coopératives à la BNDS, et ensuite par le Gouvernement.

3.33 En Septembre 1974 le total des prêts aux agriculteurs des coopératives se montait à FCFA 2.877 millions, ainsi que l'indique le tableau ci-après:

Composition et Financement des Prêts de la BNDS
Octroyés aux Coopératives d'Agriculteurs
(FCFA millions)

Prêts à moyen-terme	2,060
Prêts à court-terme non-échus	457
Prêts à court-terme échus	360 1/
	<u>2,877</u>

Ces prêts furent financés comme suit:

IDA (Premier projet)	790		
IDA (Second projet) 2/	<u>438</u>		
		1,228	43%
Comptes des coopératives		1,327	46%
BNDS		<u>322</u>	<u>11%</u>
		2,877	100%

1/ La plupart de ces dettes à court-terme échues en septembre 1974 ont à présent été remboursées, mais les détails n'en sont pas disponibles.

2/ Déboursés en août 1975 pour les comptes de la campagne 1973/74.

3.34 Les comptes des coopératives comprennent les avoirs en capital et les dépôts à la BNDS, dont aucun des deux n'est productif d'intérêts. Comme ces fonds financent environ 46% du crédit total distribué, le taux d'intérêt moyen payé par les agriculteurs pour le crédit est de 13% vis-à-vis du taux nominal de 7,5%.

3.35 Il ne semble pas douteux que la BNDS a bénéficié tant de la vérification comptable requise par le Crédit 140-SE que de la supervision de l'IDA. Cette assistance lui a permis de surmonter deux crises distinctes durant la période du déboursement du crédit.

C. Comité de Coordination du Projet

3.36 Lors de l'évaluation, le "Programme Agricole" était une activité de la BNDS, l'ONCAD, et la SODEVA, plutôt librement coordonnée. Lors des négociations du prêt/crédit, le Gouvernement convint, pour assurer une coordination et une coopération adéquates, de constituer un Comité de Coordination du Projet, comprenant le Secrétaire du Gouvernement du Comité des Arachides, les Directeurs Généraux de la BNDS, l'ONCAD et la SODEVA, et un représentant de chacun des Ministères des Finances, du Plan, et du Développement Rural, en tant que membres,

et avec un officiel du Ministère du Plan comme président. A l'exception de ce mécanisme de coordination, chacune des trois institutions du projet gardèrent les rôles qu'elles jouaient avant la naissance du projet: BNDS: crédit; SODEVA: développement; et ONCAD: vente d'arachides et acquisition et fourniture de facteurs de production. En pratique, alors que le comité s'est réuni occasionnellement, il n'a pas joué de rôle significatif dans l'exécution du projet.

IV. RESULTATS ECONOMIQUES

4.01 Lors de l'évaluation on estima un taux de rendement économique de 25% en 10 ans. Ainsi qu'expliqué au paragraphe 2.04, la base de ce calcul est de valeur douteuse. Lorsque le Second Projet de Crédit Agricole fut évalué, son taux économique de revenu fut calculé en comparant les situations avec et sans le projet sur base des estimations budgétaires des agriculteurs, et l'on arriva à un taux de revenu de 22%. Comme les éléments de productivité des deux projets sont similaires, et puisqu'il n'y a pas de raison de croire que les paramètres d'emploi dans le second projet ne sont pas valables, il est raisonnable de s'attendre à ce que le taux de revenu soit également favorable à la longue, lorsque suffisamment d'années normales se seront présentées pour compenser les séries des années de sécheresse au début du projet. Pourtant, il faut admettre qu'il n'y a pas encore d'évidence inéluctable pour étayer cette assertion. La difficulté que présente ce manque de données devint apparente à la mission qui évalua le Second Projet de Crédit Agricole, et pour le résoudre, le second projet prévoit des éléments pour rassembler et analyser les informations sur les résultats obtenus par les agriculteurs participants. Cette activité est à présent mise en place. Pourtant, il est clair qu'il y en a eu peu et qu'il y aura peu d'avantages économiques réels des 3 millions de dollars environ dépensés pour l'ONCAD.

V. COUTS, DEBOURSEMENTS ET ACQUISITION

Coûts et Déboursements

5.01 Le tableau suivant compare les estimations réelles et celles faites au moment de l'évaluation du coût du projet:

	<u>Evaluation</u>		<u>Coût Réel</u>	
	<u>FCFA</u>	<u>US\$</u>	<u>FCFA</u>	<u>US\$</u>
I. <u>Equipement Agricole</u>				
Matériels	2,36	9,44	1,52	6,33
Animaux	1,50	6,00	0,08	0,32
II. <u>Facteurs de Production Agricole Supplémentaires</u>				
Engrais	<u>0,86</u>	<u>3,44</u>	<u>(1,44)</u>	<u>(6,00)</u>
<u>Sous-total</u>	4,72	18,88	0,16	0,65
III. <u>Services Techniques</u>				
Direction ONCAD	0,69	2,75	0,71	2,96
Service SODEVA aux Coops.	<u>0,63</u>	<u>2,52</u>	<u>0,58</u>	<u>2,43</u>
<u>Sous-total</u>	1,32	5,27	1,29	5,39
<u>Total</u>	<u>6,04</u>	<u>24,15</u>	<u>1,45</u>	<u>6,04</u>

5.02 Pendant la période du projet il n'y eut pas de changements inattendus ou significatifs dans les coûts unitaires. Les coûts totaux du projet, bien entendu, furent radicalement revus en 1971, après avoir identifié la diminution massive de demandes de crédit (para. 1.09). Après, la participation du groupe de la Banque dans le projet fut réduite de 9,5 millions de dollars à 6 millions. Les déboursements estimés et réels apparaissent à l'annexe 7. Vers le 30 juin 1973, le gros du crédit IDA avait été déboursé (94%), et les derniers déboursements (US\$50.000) seront probablement terminés avant juin 1976.

Procédure d'Acquisition

5.03 En accord avec les recommandations de la mission d'évaluation, il était prévu que les acquisitions d'équipements agricoles seraient faites par soumissions concurrentielles locales. L'expérience très vite démontra que cette procédure était coûteuse et non productive parce qu'un seul fournisseur sur qui l'on pouvait compter, SISCOMA, était capable de faire des offres valables. A la demande du Gouvernement, la Banque convint que l'acquisition des équipements agricoles se pratiquerait au moyen de contrats négociés entre l'ONCAD et la SISCOMA. Cette procédure s'avéra satisfaisante, et des prix raisonnables pour les produits agricoles furent maintenus durant toute la période des déboursements.

VI. EXPERIENCE ACQUISE ET APPLICATION POUR L'AVENIR

6.01 L'expérience acquise, lorsqu'il a été possible de l'employer dans des opérations suivantes au Sénégal, est résumée ci-dessous:

- a. La manière d'exprimer les objectifs du projet en termes généraux n'était pas correcte. Ils auraient dû être exprimés en mentionnant les avantages attendus qui profiteraient aux participants vis-à-vis des non-participants. Une meilleure connaissance des données au niveau de la ferme avec et sans les situations du projet au moment de l'évaluation, et un sondage de quelques participants, auraient pu déterminer avec précision les avantages du projet, obtenus même dans les conditions anormales de sécheresse durant la période du projet. Avant d'instaurer le projet de développement agricole de Sine Saloum (Crédit 549-SE), de telles données au niveau de la ferme ont été rassemblées, dans le cadre d'un projet-pilote, et de telles données sont routinièrement rassemblées par le groupe qui fait l'évaluation du projet. Le rassemblement de données au niveau de la ferme et le contrôle sont maintenant politique générale pour les projets du Groupe de la Banque en Afrique Occidentale, et bien entendu c'est une caractéristique du Crédit 404-SE.
- b. Toute recommandation pour l'emploi d'un facteur de production spécifique doit s'appuyer (surtout lorsque son coût est subsidié) sur une analyse économique de son rendement. Dans le cadre du Crédit 404-SE, des essais et des analyses sont financés pour permettre une meilleure estimation des résultats économiques de l'emploi des engrais dans des conditions de pluviosité variées.
- c. Un projet étendu de ce genre n'est pas le meilleur moyen pour apporter des améliorations fondamentales dans les institutions pour lesquelles le projet n'est qu'une petite partie de leurs responsabilités, et surtout, lorsque le rôle et la structure de ces institutions ne sont pas pleinement encouragées à adopter des procédures commercialement efficaces: tel l'ONCAD. Dans les projets subséquents, Sine Saloum, et le prochain Second Projet Sedhiou, par exemple, on emploie une approche plus serrée dans laquelle on se concentre sur l'amélioration des institutions au niveau régional. L'intention est de stimuler une délégation progressive de responsabilités, actuellement fortement centralisées dans des institutions comme l'ONCAD, à des entités régionales, comprenant des coopératives, où les besoins réels des populations rurales peuvent être mieux identifiés et où les populations rurales elles-mêmes sont mieux aptes à influencer les décisions. Il est concevable qu'une telle délégation pourrait mener à une situation dans laquelle une institution comme l'ONCAD ne serait plus nécessaire, ou tout au plus ne conserverait qu'une fonction de coordination.

- d. Avant de recommander le financement d'une assistance technique à l'établissement d'une institution, il faut déterminer les conditions, s'il en est, pour que cette assistance soit efficace.
- e. Lorsque l'on emploie des consultants pour donner une assistance technique, il faut clairement définir leurs tâches, et établir un emploi du temps pour chaque tâche; il faut arriver à un accord avec l'emprunteur sur les procédures à employer pour revoir et appliquer les recommandations des consultants.
- f. La BNDS semblerait adopter un rôle général assez passif dans les opérations de crédit agricole, se fiant au Gouvernement et aux garanties des coopératives pour ses prêts. En pratique, elle tend à être un "guichet pour déboursier et encaisser." Elle devrait être plus active et innovatrice, et aussi être prête à prendre des risques. Il est douteux également si son emploi des fonds des coopératives est équitable. Et il faudrait aussi considérer comment ces fonds pourraient être plus efficacement employés dans les régions d'où ils émanent. Dans le Second Projet Sedhiou l'on cherche des moyens pour employer les économies des coopératives plus directement dans l'intérêt des agriculteurs qui ont produit ces économies et ces dépôts.

SENEGALPREMIER PROJET DE CREDIT AGRICOLEREGION CULTIVEE, PRODUCTION, RENDEMENT

- Par Région -

		<u>THIENS</u>		<u>DIOURDEL</u>		<u>SINE-SALOUM</u>		<u>TOTAL</u>	
		<u>Réel</u>	<u>Evaluation</u>	<u>Réel</u>	<u>Evaluation</u>	<u>Réel</u>	<u>Evaluation</u>	<u>Réel</u>	<u>Evaluation</u>
<u>Arachides</u>									
<u>HA ('000 ha)</u>									
Arachides	69,70	151	-	253	-	389	-	793	900
	70,71	136	-	305	-	436	-	877	960
	71,72	155	-	260	-	450	-	865	990
	72,73	159	-	308	-	455	-	922	
<u>Production ('000 t)</u>									
	69,70	115	113	178	363	373	468	666	944
	70,71	72	128	86	402	292	552	450	1082
	71,72	173	144	230	442	410	624	813	1210
	72,73	19		66		343		428	
<u>Rendement (kg/ha)</u>									
	69,70	760	775	700	950	960	1250	839	1050
	70,71	530	850	280	1025	670	1350	513	1125
	71,72	1100	925	900	1100	910	1450	940	1225
	72,73	120	975	210	1175	750	1500	465	1275
<u>Mil/Sorgho</u>									
<u>HA ('000 ha)</u>									
	69,70	165	-	234	-	324	-	723	770
	70,71	152	-	239	-	287	-	678	810
	71,72	160	-	205	-	320	-	685	850
	72,73	156	-	242	-	320	-	718	
<u>Production ('000 t)</u>									
	69,70	78	57	98	191	204	175	380	423
	70,71	53	59	54	200	134	186	241	445
	71,72	80	66	109	219	158	203	348	488
	72,73	13		53		141		207	
<u>Rendement (kg/ha)</u>									
	69,70	470	400	420	500	630	700	526	550
	70,71	350	400	230	500	470	700	355	550
	71,72	500	425	530	525	490	725	508	575
	72,73	80	425	220	525	440	725	288	575

Source: Analyse sectorielle.

SENEGALPROJETS DE CREDIT AGRICOLECrédits 140 et 404-SECulture d'Arachides dans tout le PaysRégion, Production, Rapport, Production Vendue

(Période de 1947 à 1973)

	<u>Hectares</u>	<u>Production non-écallée (tonnes m)</u>	<u>Rendements Kg/Ha</u>	<u>Commercialisées (tonnes m)</u>
1947/48	659,000	598,000	907	451,000
1948/49	697,000	603,000	865	434,000
1949/50	690,000	571,000	827	429,000
1950/51	641,000	471,000	734	342,000
1951/52	690,000	571,000	827	443,000
1952/53	657,000	558,000	849	449,000
1953/54	682,000	614,000	900	550,000
1954/55	720,000	464,000	644	390,000
1955/56	707,000	603,000	852	539,000
1956/57	780,000	763,000	978	677,000
1957/58	925,000	900,000	972	808,000
1958/59	850,000	770,000	905	675,000
1959/60	907,000	829,000	914	718,000
1960/61	977,000	892,000	913	809,000
1961/62	1,026,000	995,000	969	872,000
1962/63	1,015,000	914,000	900	749,000
1963/64	1,084,000	952,000	878	782,000
1964/65	1,055,000	1,019,000	966	839,000
1965/66	1,110,000	1,140,000	1,003	993,000
1966/67	1,114,000	923,000	829	781,000
1967/68	1,164,000	1,005,000	863	834,000
1968/69	1,191,000	830,000	697	781,000
1969/70	953,000	789,000	828	623,000
1970/71	1,043,000	583,000	559	447,000
1971/72	1,060,000	988,500	932	747,900
1972/73	1,071,000	570,000	545	385,000
1973/74	1,000,000	685,000	740	426,366
1974/75		1,004,000		

Sources: Période 1947/48 à 1964/65: Banque Centrale (BCÉAO)
Période 1965/66 à 1973/74: ONCAD

SENEGAL

PREMIER PROJET DE CREDIT AGRICOLE

MATERIELS, ENGRAIS ET CREDIT DISTRIBUES

	1969/70	1970/71	1971/72	TOTAL	ESTIMATIONS DE L'EVALUATION	%	1972/73	TOTAL LIVRE DANS LE PROJET REVISE	ESTIMATIONS DU PROJET REVISE (in 1971)
<u>Matériels</u> ^{1/}									
				<u>Unité</u>					
Semeuses	7.170	2.628	8.622	18.420	78.000	24%	11.209	29.629	20.000
Bineuses	15.127	5.970	15.175	36.272	82.000	44%	21.356	57.628	35.000
Récolteuses	1.929	719	1.857	4.505	53.000	9%	5.620	10.125	8.500
Charrues	120	292	858	1.270			3.543	4.813	1.500
Charrettes	4.819	2.454	5.486	12.759	11.000	116%	7.541	20.300	12.000
<u>Engrais</u>				<u>Tonnes</u>					
Arachides	10.335	8.150	12.290	30.775	189.600	16%	20.959	57.734	37.000
Mil	7.425	6.990	10.380	24.795	47.100	53%	6.636	31.431	30.000
	<u>17.760</u>	<u>15.140</u>	<u>22.670</u>	<u>55.570</u>	<u>236.700</u>	<u>23%</u>	<u>37.595</u>	<u>89.165</u>	<u>67.000</u>
<u>Crédit</u> ^{1/}					<u>FCFA Millions</u>				
Moyen-terme	353	146	379	878	2.870	31%	546	1.424	1.000
Crédit Saisonnier	<u>226</u>	<u>137</u>	<u>248</u>	<u>611</u>	<u>5.445</u>	<u>11%</u>	<u>404</u>	<u>1.018</u>	<u>700</u>
Total	579	283	627	1.489	8.315	18%	950	2.442	1.700
Déboursements IDA	234	110	284	628	2.152	29%	161	790	790

^{1/} Source: BNDS: Demandes de déboursements.

SENÉGAL
PROJETS DE CREDIT AGRICOLE

Crédits 140-SE

Matériels et Engrais Totaux Distribués au Sénégal

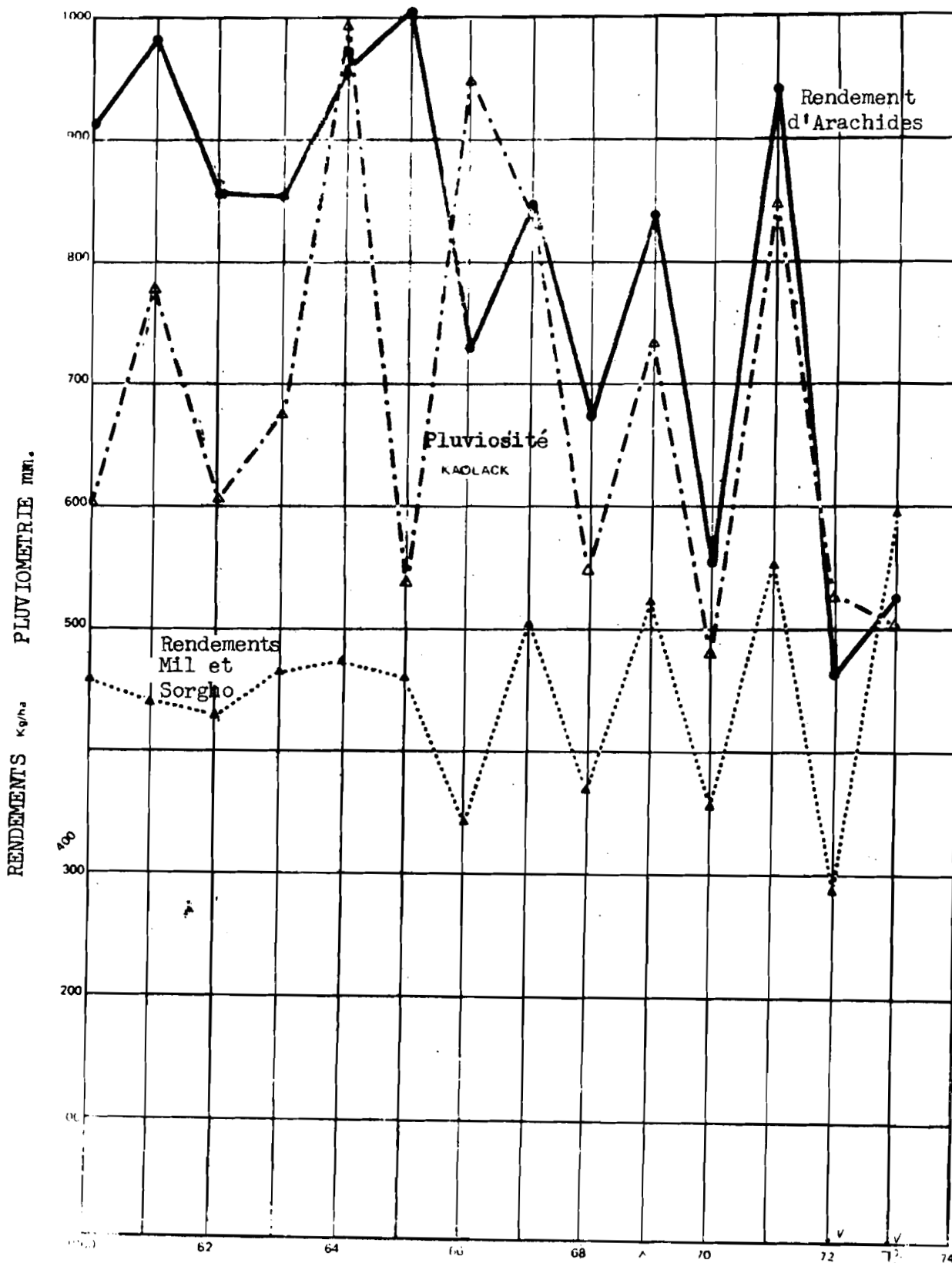
Campagnes Agricoles	Engrais (tonnes m)		Total		Equipements (unités)				Total	
	Arachide mil/ sorgho	2,670	Arachide et mil/sorgho	23,370	Se- meuses	Bi- neuses & Autres	Récol- teuses	Char- rettes		
1963/64	20,700	2,670	23,370	23,370	21,745	11,370	1,165	1,635	1,565	37,480
1964/65	22,700	4,450	27,150	27,150	18,855	6,660	1,700	620	2,845	30,680
1965/66	27,140	5,030	32,170	32,170	13,725	8,710	860	1,840	2,215	26,550
1966/67	30,425	9,120	47,545	47,545	16,125	21,945	1,335	1,005	7,000	44,960
1967/68	51,150	12,670	63,820	67,045	17,085	27,525	9,625	1,250	8,655	64,140
1968/69	32,390	12,145	44,535	48,175	12,975	19,300	4,425	2,365	7,330	46,395
1969/70	10,335	7,425	17,760	21,175	5,550	15,215	1,605	2,240	4,835	29,445
1970/71	8,150	6,990	15,140	16,455	2,840	6,620	320	2,045	3,370	15,195
1971/72	12,290	10,380	24,490	25,650	9,085	15,655	1,850	3,490	6,970	37,050
1972/73	25,000	18,250	43,250	43,520	11,450	22,650	4,480	7,320	8,435	54,335
1973/74	20,880	15,713	36,593	37,793	11,273	18,556	4,744	6,470	8,363	49,406
1974/75	16,365	16,985	33,350	36,050	17,556	28,320	5,160	10,164	7,662	68,862

1/ Amendements phosphatés exclus.

2/ Estimations préliminaires.

3/ Source: ONCAD (P.A.)

SENEGAL
PREMIER PROJET DE CROISSANCE AGRICOLE
Relation entre Production et Pluviométrie
1960-1974



SENEGAL

Premier Projet de Crédit Agricole

Situation Financière de l'ONCAD

1. Par manque d'énoncés fiables, il est difficile d'établir avec précision la situation financière de l'ONCAD. Les deux derniers bilans présentent des surplus opérationnels. L'on peut contester la réalité de ces surplus puisqu'il n'a pas été fait de réserves pour des inventaires douteux et des effets à recevoir. En fait, l'ONCAD compte sur de larges facilités de découverts à court-terme pour financer ses opérations. Les deux dernières missions de supervision ont tenté d'expliquer les besoins de découverts, employant pour cela les données disponibles à l'ONCAD et la BNDS. Elles n'ont pas réussi. Le tableau 6 montre la situation en février 1975, à la moitié de la campagne 1974/75.

2. Les conclusions principales sont:

- (a) Bien que l'ONCAD paye immédiatement au Fond de Stabilisation des Arachides les surplus provenant de la vente des arachides, elle rencontre des difficultés à récupérer les dépenses encourues pour le compte du Fond de Stabilisation des Arachides par la vente du riz, des céréales et des engrais. En septembre 1974, le montant net dû par le Fond de Stabilisation et le Gouvernement s'élevait à FCFA 5,9 milliards (US\$26,8 millions).
- (b) Le compte "opérations diverses" ne peut se justifier; la différence comptable entre les avances de la BNDS (FCFA 1,7 milliards dans les livres de l'ONCAD et FCFA 14,7 milliards à la BNDS) s'élève à FCFA 3,3 milliards. En septembre 1974, la mission de supervision trouva avec une certaine hésitation un déficit général de FCFA 2,5 milliards. Ces montants indiquent que l'ONCAD n'a pas de capital opérationnel, et serait en faillite s'il était soumis aux pratiques commerciales normales. Par voie de conséquence, il est apparent que le Gouvernement devrait augmenter les actions ordinaires de capital de l'ONCAD lorsque la Banque Centrale, qui décide de ses propres limites de découvert, devient moins disposée à financer les déficits de l'ONCAD.

3. Il n'y a pas d'indication que la situation financière s'améliorera bientôt, parce que:

- (a) les coûts opérationnels de l'ONCAD continuent d'augmenter et le Gouvernement n'a rien fait pour réviser le barème suivant lequel l'ONCAD est repayé de ses services;
- (b) le prix des arachides vendues aux huileries a baissé de FCFA 78.- le kilo en décembre 1974, à FCFA 55.- en juin 1975. A ce niveau, étant donné le prix à la ferme de FCFA 41,50, il est vraisemblable que l'ONCAD pourrait tout juste joindre les deux bouts.

Mesures Prises et Recommendations

4. Le Gouvernement a instauré un comité pour arbitrer l'établissement de comptes entre l'ONCAD, le Gouvernement et le Fond de Stabilisation. D'une certaine façon ce comité a réussi, et en 1975, le Fond de Stabilisation a remboursé à l'ONCAD FCFA 6,5 milliards d'arrières depuis 1973 et 1974. D'autre part, le comité n'a pas réglé les importantes dettes générales dues à l'ONCAD par le Gouvernement et le Fond de Stabilisation: subside pour les engrais, FCFA 2,5 milliards; achats de céréales, FCFA 900 millions; et taxes, FCFA 400 millions.

5. Le règlement de ces dettes économiserait au Gouvernement des charges financières onéreuses. Pourtant, il ne suffirait pas de résoudre le problème de base des liquidités de l'ONCAD que le Gouvernement aura à affronter un jour. En l'absence d'action par le Ministère du Développement Rural, le Ministère des Finances a demandé à la CVCC de faire des propositions au Gouvernement, avec pour objectif:

- (a) d'éclaircir la situation de comptes en suspens avec le Fond de Stabilisation, et
- (b) de garantir le financement approprié des activités de l'ONCAD.

SENEGAL
PREMIER PROJET DE CREDIT AGRICOLE

Progrès en Développement Institutionnel

	<u>Bon</u>	<u>Passable</u>	<u>Médiocre</u>	<u>Amélioration depuis 1969</u>	<u>Commentaires ou Problèmes</u>
I. <u>Services Coopératifs</u>					
Evaluation des besoins en facteurs de production agricole	x			Oui	Retards
Distribution des facteurs de production			x	Non	Retards
Distribution des semences		x		Oui	Qualité des semences
Sélection et formation des cadres des coopératives			x	Oui	Problème de voleurs pas entièrement résolu
Procurement des fonds	x			Oui	-
Comptes des coopératives					-
II. <u>Vente des Arachides</u>					
Comptabilité	x			Oui	
Pesées		x		Oui	Pertes par transport
Transport aux huileries		x		Oui	Retards
III. <u>Administration du Stock de Semences</u>					
Emmagasinage		x		Oui	-
Récolte	x			Oui	-
Livraison aux agriculteurs		x		Oui	-
Multiplication		x		Oui	-
IV. <u>Crédits aux Coopératives</u>					
Achat de facteurs de production		x		Oui	Retards
Transport			x	Non	-
Distribution		x		Oui	-
Coordination avec BNDS		x		Non	-
Relations avec fournisseurs			x	Non	-
Recouvrement de créances	x			Oui	-
V. <u>Direction</u>					
Organisation du bureau central			x	Oui	-
Opérations sur le terrain		x		Oui	-
Décentralisation			x	Non	Pas d'émulation
Personnel employé			x	Non	Surnombre
Coûts opérationnels			x	Non	-
VI. <u>Direction Financière</u>					
Enregistrement des données	x			Oui	-
Provenance des données			x	Oui	-
Fiabilité			x	Non	-
Inventaires			x	Non	-
Budget		x		Oui	-
Vérification intérieure			x	Non	-
Capital opérationnel			x	Non	-
Liquidités			x	Non	-
Vérification extérieure			x	Oui	-
Données financières			x	Non	Retard et fiabilité

SENEGALPREMIER PROJET DE CREDIT AGRICOLEPersonnel de l'ONCAD

	<u>Coopération</u>	<u>Administration</u>	<u>Total</u>	<u>Estimations des Consultants</u>
<u>Unité Administrative</u>				
<u>Bureau Central</u>				
<u>Direction Général</u>	-	16	16	16
Inspection Générale	-	16	16	18
Direction du Personnel	-	25	25	18
Planification	-	61	51	52
Direction Financière	-	18	18	24
Comptabilité	-	40	40	-
Services Généraux	30	72	102	74
Services Techniques	-	94	94	81
Services de Vente	-	50	50	32
Acquisition (AMR)	-	24	24	-
Sous-total	30	416	446	315
<u>Bureaux Régionaux</u>				
Capvert	17	13	30	15
Casamance	57	290	347	257
Diourbel	58	301	359	306
Bassin de la Rivière Sénégal	32	66	98	53
Sénégal Oriental	34	133	167	136
Sine Saloum	64	380	444	367
Thiès	37	169	206	160
Sous-total	299	1.352	1.651	1.294
Total	329	1.768	2.097	1.609

Source: Organigramme de l'ONCAD au 19 novembre 1974.

SENEGAL
ONCAD
Bilans Condensés (en millions de FCFA)
(non-vérifié)

<u>Avoirs</u>	<u>70 - 71</u>	<u>71 - 72</u>	<u>72 - 73</u>
Avoirs fixes (nets)	512,9	760,0	655,5
<u>Autres avoires fixes</u>			
Prêts d'un an	2,090,3	51,2	51,2
Participations	90,2	92,0	92,0
Dépôts de garantie	,5	1,2	1,2
	<u>2,181,0</u>	<u>144,4</u>	<u>144,4</u>
Inventaire	898,5	2,066,3	743,3
<u>Avoirs courants</u>			
Fournitures	328,5	701,4	1,083,7
Clients	263,2	3,064,1	3,109,4
Personnel	13,9	47,0	26,9
Gouvernement			314,6
Subside opérationnel du Gouvernement	94,9	400,2	1,241,9
Aide du Gouvernement			236,1
Fond de Stabilisation des Arachides	--	--	--
Fond de Stabilisation du Riz	--	--	2,122,2
FMDR	1,645,4	2,126,2	2,623,2
Effets à recevoir: semences	846,3	3,313,6	3,478,9
Débiteur divers	14,3	218,4	896,9
Revenu à recevoir	--	3,267,8	
Avoirs d'ajustement		92,8	1,644,7
Liquidation OCA	1,072,1	1,072,1	1,065,5
OCAS	210,0	--	--
- Facteurs à recevoir			234,7
- Chèques à recevoir			76,0
- Solde			5,9
- Recouvrements en suspens			31,3
- Paiements en suspens			20,3
Argent en caisse et en banque	<u>4.488,6</u> <u>2.900,0</u> <u>7.388,6</u>	<u>14.303,6</u> <u>1.345,4</u> <u>15.649,0</u>	<u>18.212,2</u> <u>2.404,5</u> <u>20.616,7</u>
Bilan d'ouverture			215,5
	<u>10.981,0</u>	<u>18.619,7</u>	<u>22.375,4</u>

SENEGAL
ONCAD

Annexe 3
Tableau 4

<u>Disponibilités</u>	(en millions de FCFA)			
	<u>Bilans Condensés</u> <u>(non vérifié)</u>	<u>1970-71</u>	<u>1971-72</u>	<u>1972-73</u>
Actions ordinaires		2.309,8	3.639,4	3.758,4
Réserves pour pertes et dépenses		345,9	430,6	730,6
Compte opérations temporaires 1971-72		-	300,00	-
Emprunt:				
A moyen et long-terme		-	-	-
Emprunt: SERCA		-	3,4	3,4
Avance du Gouvernement		280,1	280,1	301,8
		<u>280,1</u>	<u>283,5</u>	<u>305,2</u>
Sous-total d'actions et emprunts à long terme		2.935,8	4.653,5	4.794,2
<u>Disponibilités Courantes</u>				
Fournisseurs (transports et autres)		434,2	1.011,5	1.385,5
Clients		19,0	86,6	85,2
Factures payables		93,6	-	39,5
Gouvernement		-	53,2	152,7
Dépenses payables		26,3	-	-
Coopératives		602,2	574,6	157,6
Engagements financiers		8,9	-	-
Comptes payables		,8	353,6	790,8
A/C à ajuster		-	1,3	12,4
Prêts sur semences d'arachides		-	-	-
Liquidation CRAD		8,2	-	-
Disponibilités de liquidation OCA		1.433,0	1.433,0	1.113,5
ACC		427,8	-	-
Fond de Stabilisation des Arachides		-	424,8	1.617,4
Fond de Stabilisation du Riz		1.259,3	319,8	-
		<u>4.313,3</u>	<u>4.258,4</u>	<u>5.352,6</u>
Banques		3.678,8	9.615,5	10.541,3
Sous-total des Disponibilités courantes		<u>7.992,1</u>	<u>13.873,9</u>	<u>15.893,9</u>
Transferts		-	92,2	-
Bénéfices		53,1	-	1.687,3
Total des Disponibilités		<u>10.981,0</u>	<u>18.619,6</u>	<u>22.375,4</u>

SENEGALPREMIER PROJET DE CREDIT AGRICOLECompte Opérationnel de l'ONCAD (1973/74 et Budget 1974/75)

	<u>Coût par tonne</u>	<u>1973/74</u> ^{1/}	<u>Coût par tonne</u>	<u>1974/75</u> ^{1/}
	-----FCFA millions.-----			
I. <u>Dépenses Fixes</u>				
Coût du personnel		1,361,7		2,119,6
Taxes		11,7		19,3
Services Extérieurs		289,3		392,2
Transports		242,6		259,4
Coûts opérationnels		66,8		91,8
Tolérance de dépréciation		190,0		250,0
Total	4,88	2,172,1	4,38	3,132,3
	<u>Tonnes</u>	445.000 ^{2/}		715.000 ^{1/}
II. <u>Vente des Arachides</u>				
Commissions de vente	0,55	244,8 ^{2/}	0,55	393,3
Emmagasinage-(arachides)-semences	0,97	431,3	0,45	321,8
Coût de rassemblement	0,07	32,0	0,05	32,0
Contrôle économique	0,28	130,0	0,18	130,0
Supervision de coopératives	-	-	0,42	300,0
Assurance incendie	0,03	13,3	0,03	21,4
Transport aux huileries	3,70	1,646,3	4,00	2,145,0
Charges financières	0,60	265,0	0,76	545,5
Total	6,20	2,762,7	6,44	3,889,0

^{1/} Budget 1974/75.^{2/} Estimation des missions 1973/74: Notez que le budget 1974/75 n'a pas tenu compte du coût réel payé l'année précédente.

SENEGAL

PREMIER PROJET DE CREDIT AGRICOLE

Situation Financière de l'ONCAD

31 janvier 1975

	<u>Inventaire + net à recevoir</u>	<u>Fond de stabi- lisation du Gouvernement (dû à, dû par)</u>	<u>Pertes (Profits)</u>	<u>Comptes bancaires Bilans Découverts (dépôts)</u>
	-----FCFA milliards-----			
Compte riz	7,496 ^{1/}	2,682		(10,178)
Compte Arachides				
Campagne 1973/74	1,996 ^{2/}	(2,232)	(1,748) ^{3/}	(1,984)
Campagne 1974/75	24,203 ^{4/}	-	-	24,203
Autres Opérations	6,370 ^{5/}	4,073	3,285	(13,728)
Total	40,065	4,523	1,537	(46,125)

-
- 1/ Inventaires physiques non disponibles. Ce chiffre (équivalent de 70.000 tonnes de riz) comprend cargaison flottante.
- 2/ Dont FCFA 1,2 milliards d'avances à des camionneurs privés (FCFA 300 millions douteux).
- 3/ Bénéfices provenant de la vente des semences.
- 4/ Environ 60.000 tonnes d'arachides achetées fin janvier 1975.
- 5/ Comprend le stock de semences d'arachides (FCFA 3,3 milliards).
- 6/ Engrais et subvention de transport.
- 7/ Bilan de la BNDS, FCFA 14,8 milliards; différence inexplicée.

General
IBIS
Balance Sheets

	(millions FCPA)					
	30 Sept. 1968	30 Sept. 1969	30 Sept. 1970	30 Sept. 1971	30 Sept. 1972	30 Sept. 1972
Liabilities						
Share capital	1,360	1,360	1,360	1,360	1,360.0	2,400.0
Grants	295	295	295	295	229.0	1.11
Subsidies	--	--	--	--	66.3	0.32
Reserves	177	77	77	77	76.7	0.37
Subtotal	1,832	1,732	1,732	1,732	1,732.0	2,772.6
Profits of FY or carried over	(181)	2	0.01	(22)	3.4	0.05
Subtotal - capital accounts	1,651	1,734	15.26	1,710	1,735.4	2,782.7
Provisions for payment of expenses	--	--	--	--	35.9	0.17
Provisions for general risks	592	637	663	172	194.1	567.5
Provisions for losses on investments	35	35	14	14	14.4	15.0
Provisions for losses on bad loans	--	--	--	494	282.6	316.8
Subtotal - provisions	627	672	5.95	680	507.0	933.1
Guarantee deposits and funds	101	21	0.09	354	344.3	335.5
Long-term borrowings	2,331	3,788	32.56	3,081	3,586.5	4,833.6
Medium-term borrowings	618	885	3.14	359	904.1	1,377.9
Short-term borrowings	3,531	1,994	1.99	401	4,302.3	3,936.1
Subtotal - borrowings	6,480	6,667	37.71	4,411	8,772.9	10,117.6
Deposits	2,578	2,790	40.87	2,728	22.12	3,639.4
Banks and correspondents	117	134	0.89	60	15.7	22.7
Accounts payable (commercial)	990	331	1.61	2,445	146.6	1,240.4
Other accounts payable	134	74	0.86	137	35.3	47.6
Government advances	852	836	7.19	1,351	2,023.4	3,412.8
Transitory accounts	447	481	5.06	506	766.4	1,697.7
Total	13,977	13,740	117.59	14,382	18,537.1	24,229.5
Adjustments 1/	--	1,436	12.04	1,359	1,126.8	2,626.8
Borrowing on behalf of Government	627	672	5.95	680	471.1	597.3
Provisions	627	2,108	17.99	2,049	1,597.9	3,524.1
Total - adjusted liabilities	13,350	11,632	100.00	12,333	16,939.2	20,705.3
Average net assets/liabilities 2/	13,350	12,491		11,852.5	14,636.1	18,472.25

1/ Adjusted liabilities are liabilities as shown in the Balance Sheet less (a) borrowings on behalf of Government, and (b) provisions for risks, bad debts and losses on investments.

2/ Average net liabilities (assets) are equal to average adjusted liabilities except for FY72-73 and 73-74 where unpaid capital (\$700 million) was deducted. Average net liabilities for 67-68 is the total of adjusted liabilities as of the end of the year.

3/ IDA funds as of September 30, 1973 628,430,607
1974 1,227,950,186 of which 140 SE 789,464,546
404 SE 438,385,640

GENERAL
ANDS
Balance Sheets

Assets	9.30.68		9.30.69		9.30.70		9.30.71		9.30.72		9.30.73		9.30.74	
	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%
Fixed Assets	291	2.18	277	2.38	231	2.03	209	1.69	184.1	1.09	155.5	0.75	194.7	0.67
Investments	763	5.71	836	7.62	881	7.75	877	7.11	860.3	5.08	1,046.9	5.05	1,020.4	3.53
Provisions for losses	35	0.26	35	0.30	14	0.13	14	0.11	14.4	0.09	15	0.07	15	0.05
Net investments	728	5.45	851	7.32	867	7.62	863	7.00	845.9	4.99	1,031.9	4.98	1,005.4	3.48
<u>Clients</u>														
Long-term	1,990	14.91	2,113	18.17	2,037	17.91	1,779	14.42	1,538.9	9.08	1,412.2	6.82	1,093.5	3.78
Medium-term	2,416	18.10	2,377	20.43	1,962	17.25	2,000	16.22	3,037.1	17.93	3,469.0	16.75	3,906.5	13.52
Short-term	5,889	44.11	3,890	33.44	4,195	36.89	5,036	40.83	7,800.3	46.05	8,391.7	40.53	14,601.9	50.54
Renewable advances									428.8	2.53	203.7	0.98	329.1	1.14
Doubtful	696	5.21	673	5.79	549	4.83	705	5.72	357.2	2.11	371.7	1.80	531	1.84
	10,991	82.33	9,053	77.83	8,743	76.88	9,520	77.19	13,162.3	77.70	13,848.3	66.88	20,462.0	70.82
Provisions	592	4.43	637	5.48	663	5.83	666	5.40	456.7	2.69	882.2	4.26	1,035.1	3.58
Subtotal Clients (net)	10,399	77.90	8,416	72.35	8,080	71.05	8,854	71.79	12,705.6	75.01	12,966.1	62.62	19,426.9	67.24
Mobilizable assets	482	3.61	912	7.84	221	1.95	94	0.76	47.5	0.28	1,063.81/	5.14	851.2 1/	2.95
Cash in hand and Banks	378	2.83	340	2.92	707	6.22	525	4.26	708.4	4.18	1,737.0	8.39	706.3	2.44
Operations on account of Government	722	5.41	490	4.21	827	7.27	1,470	11.92	2,076.1	12.26	3,508.1	16.95	5,094.9	17.63
Transitory accounts	350	2.62	346	2.98	439	3.86	318	2.58	371.6	2.19	243.0	1.17	1,613.9	5.59
Total net assets	13,350	100.00	11,632	100.00	11,372	100.00	12,333	100.00	16,939.2	100.00	20,705.3	100.00	28,893.3	100.00

1/ Including CFA 700 million of uncalled share capital.

Senegal
BNDS
Operating and Profit and Loss Accounts in Amounts and Percentages

(Amounts in millions)

Operating Accounts

	1967-68		1968-69		1969-70		1970-71		1971-72		1972-73		1973-74	
	Amounts	%	Amounts	%	Amounts	%	Amounts	%	Amounts	%	Amounts	%	Amounts	%
Income														
Interest and commissions	626.0	68.82	720.3	90.14	688.0	88.15	632.3	78.52	853.8	81.50	972.4	82.28	1,373.0	81.15
Financial operations	23.5	2.58	45.2	5.66	92.5	11.85	136.7	16.98	95.4	9.11	191.6	16.21	291.4	17.22
Agency operations							9.3	1.15	20.1	1.92	17.9	1.51	27.6	1.63
Subtotal	649.5	71.40	765.5	95.80	780.5	100.00	778.3	96.65	969.3	92.53	1,181.9	100.00	1,692.0	100.00
Operating losses	260.2	28.60	33.6	4.20	--	--	27.0	3.35	78.3	7.47	--	--	--	--
Total	909.7	100.00	799.1	100.00	780.5	100.00	805.3	100.00	1,047.6	100.00	1,181.9	100.00	1,692.0	100.00
Expenses														
Office expenses	71.0	7.80	113.9	14.25	116.8	14.97	74.0	9.19	80.7	7.70	54.2	4.59	16.0	0.94
Personnel	265.6	29.20	251.9	31.52	185.0	23.70	166.1	20.63	181.4	17.32	163.9	13.87	218.6	12.92
Taxes	46.0	5.06	54.5	6.82	62.9	8.06	70.1	8.70	70.1	6.69	109.7	9.28	147.8	8.73
Services, supplies	--	--	--	--	--	--	19.2	2.38	27.3	2.61	45.9	3.88	83.7	4.95
Transport, travel	41.7	4.58	37.2	4.66	22.7	2.91	18.4	2.29	15.2	1.45	8.5	0.72	11.3	0.67
Misc. management exp.	27.4	3.01	15.1	1.89	10.8	1.38	13.4	1.66	11.1	1.06	11.8	1.00	12.8	0.76
Subtotal	451.7	49.65	472.6	59.14	398.2	51.02	361.2	44.85	385.8	36.83	394.0	33.34	490.2	28.97
Financial charges	274.5	30.18	264.6	33.11	231.9	29.71	247.8	30.78	354.1	33.80	415.0	35.11	571.9	33.80
Depreciation	51.8	5.69	60.1	7.52	46.9	6.01	40.1	4.97	35.6	3.40	42.6	3.60	15.9	0.94
Provisions	131.7	14.48	1.8	0.23	51.6	6.61	156.2	19.40	272.1	25.97	138.0	11.68	194.5	11.50
Profits	--	--	--	--	51.9	6.65	--	--	--	--	192.3	16.27	419.5	24.79
Total	909.7	100.00	799.1	100.00	780.5	100.00	805.3	100.00	1,047.6	100.00	1,181.9	100.00	1,692.0	100.00

Profit and Loss Accounts

Operating loss	260.2	28.60	33.6	4.20	--	--	27.0	3.35	78.3	7.46	--	--	--	--
Losses of past FY	205.4	22.58	42.0	5.26	102.3	13.11	19.5	2.42	35.7	3.41	31.0	2.62	84.8	5.01
Write-offs	61.9	6.80	--	--	99.5	12.75	14.2	1.76	376.0	35.89	2.5	0.21	6.4	0.38
Special contributions	--	--	--	--	4.0	0.51	--	--	--	--	378.6	32.03	103.4	6.11
Income tax	--	--	--	--	--	--	--	--	1.1	0.11	3.6	0.30	105.8	6.25
Net profit	--	--	2.3	0.29	3.5	0.45	--	--	3.4	0.33	7.3	0.62	211.6	12.51
Total	527.5	57.98	77.9	9.75	209.3	26.82	60.7	7.53	494.5	47.20	423.0	35.78	512.0	30.26
Operating profits	--	-70	--	--	51.9	6.65	--	--	--	--	192.3	16.27	419.5	24.79
Profits of past FY	106.4	11.70	52.3	6.55	15.2	1.95	31.2	3.87	490.3	46.80	131.6	11.13	45.6	2.70
Recoveries on write-offs	0.8	0.09	1.7	0.21	1.3	0.17	0.8	0.10	3.8	0.36	2.3	0.19	3.7	0.22
Profits on sale of assets	--	--	--	--	1.6	0.20	2.5	0.31	0.4	0.04	4.2	0.36	6.6	0.39
Cancellation of provisions	238.7	26.24	23.2	2.90	139.3	17.85	4.3	0.53	--	--	88.8	7.51	25.6	1.51
Exceptional profits	0.4	0.04	0.7	0.09	--	--	--	--	--	--	3.8	0.32	11.0	0.65
Loss	181.2	19.92	--	--	--	--	21.9	2.72	--	--	--	--	--	--
Total	527.5	57.99	77.9	9.75	209.3	26.82	60.7	7.53	494.5	47.20	423.0	35.78	512.0	30.26

SENEGAL

PREMIER PROJET DE CREDIT AGRICOLE

COOPERATIVES

1. Les coopératives jouent un rôle important dans l'agriculture du Sénégal. Elles furent d'abord organisées en 1960 comme parties d'un mouvement pour nationaliser la production et la vente des arachides. Le premier objectif était d'éliminer les marchands privés. En 1968 il y avait 1500 coopératives, dont 1200 s'occupaient d'arachides, et 876 dans le territoire du projet. Vers 1970, il apparut clairement que beaucoup de coopératives représentaient des unités si petites qu'elles ne pourraient opérer sans une grande part d'assistance extérieure. L'ONCAD, responsable d'une telle assistance, n'était pas capable de la dispenser de manière satisfaisante, et une conséquence en fut que la manipulation et la distribution de facteurs de production et la récolte des arachides devinrent de plus en plus coûteuses. En 1970 ITALCONSULT proposa un plan de fusion des coopératives du bassin arachidier en plus grandes unités. La Banque et le Gouvernement convinrent qu'avant toute réorganisation il fallait effectuer une étude prudente des effets possibles, économiques et sociaux, d'un tel changement. En 1971 quand le projet fut révisé, l'IDA accepta de financer les frais d'une aide étrangère (US\$160.000) pour une étude sur la praticabilité d'une telle réorganisation.
2. ITALCONSULT fut choisi pour effectuer ce travail et soumit un rapport à l'IDA et au Gouvernement en mai 1973. Le rapport conclut que la fusion des coopératives était saine sous les aspects sociaux et économiques et engendrerait des économies substantielles pour l'ONCAD et le Gouvernement. Le rapport mentionnait que les agriculteurs percevaient le besoin d'une telle réorganisation et proposait une réduction du nombre de coopératives dans le bassin arachidier, de 1000 à 220 environ.
3. Une conclusion principale de l'étude était qu'une fusion des coopératives économiserait du transport en exigeant des agriculteurs de faire eux-mêmes le transport des arachides (et des facteurs de production) auprès d'un nombre réduit de magasins coopératifs, principalement situés le long de grandes routes existantes, ou à des stations de chemin de fer. Tant par ceci que par le besoin d'emménagement intermédiaire, on estima que des économies (en termes de FCFA 1973) d'environ FCFA 600.000 millions par an pourraient profiter aux coopératives.
4. L'étude conclut aussi que les coopératives seraient capables d'avoir des ressources financières supplémentaires en administrant l'achat d'arachides aux agriculteurs et aussi en dirigeant un plan de fournitures de semences. De tels revenus seraient disponibles pour payer un secrétaire à temps complet pour la coopérative et pour acheter du matériel de pesée et de transport, et pour construire des magasins.
5. Les consultants furent également d'accord que de plus grandes unités coopératives promouvraient un esprit coopératif chez les participants, caractéristique qui en ce moment manque dans le système coopératif au Sénégal.

Une étude faite par les consultants dans les fermes indiqua que les agriculteurs s'intéressaient à l'idée de plus grandes unités, et rassembla des suggestions telles que:

- a. le secrétaire de la coopérative devrait être choisi parmi les membres de la coopérative;
- b. il faudrait que les moyens de transport (charroi à traction animale) soient plus efficacement mis à la disposition des agriculteurs; et
- c. les coopératives devraient jouir de plus de liberté d'emploi de leurs économies et devraient vendre des articles ménagers et alimentaires de base.

6. Le rapport des consultants était faible sous certains aspects, en particulier:

- a. il n'y est pas discuté de la sélection et de la formation des secrétaires de coopératives. A l'heure actuelle, l'ONCAD sélectionne et nomme des employés pour la saison d'achat (inévitablement en dehors des coopératives) pour peser la production et payer les agriculteurs; de plus, le rapport ne discute pas du besoin d'établir un système de direction autonome pour les coopératives, ou la question de comment les coopératives dirigeraient la distribution de facteurs de production et la vente de leur production;
- b. les économies de transport et d'emmagasinage identifiés par les consultants peuvent se discuter puisque les arachides sont livrées aux huileries pendant 12 mois, et que de ce fait l'emmagasinage intermédiaire est inévitable;
- c. les stimulants financiers pour les coopératives ne sont pas développés, bien que cet aspect soit la clef pour développer un esprit coopératif; l'importance pour les agriculteurs de pouvoir employer leurs économies existantes, actuellement bloquées à la BNDS sans intérêts, est une question cruciale qui n'est pas abordée; et
- d. il n'est pas certain que l'ONCAD puisse réduire sa supervision jusqu'au point indiqué par le consultant. Bien que quelques économies de personnel soient vraisemblables, le besoin d'améliorer la qualité des services en campagne n'est pas traité.

7. Etat actuel - Le rapport d'étude, tel que revu par l'IDA, fut bien accueilli par le Gouvernement qui convint avec le consultant qu'une opération pilote était nécessaire. Cette expérience, concernant 73 coopératives, a été financée par un prêt italien. Il faut encore que l'ONCAD fasse rapport sur les résultats de l'expérience actuellement achevée et décide de toute action future concernant la fusion de coopératives.

8. Conclusions - Il manque un esprit coopératif dans le système de coopératives, principalement parce que les coopératives ont peu de responsabilités et sont avant tout considérées comme moyen apte à récupérer le crédit et à acheter les arachides. En effet, les membres des coopératives sont pénalisés du fait qu'ils n'ont pas de contrôle sur l'usage que l'on fait de leurs dépôts et économies auprès de la BNDS.

9. De petites coopératives ont quelques avantages qui se perdraient par la fusion. En particulier, les agriculteurs se connaissent maintenant l'un l'autre et ont un certain choix de la coopérative à laquelle ils adhèrent. Ceci est une considération importante dans des circonstances où les membres des coopératives sont solidairement responsables pour le remboursement de tous crédits accordés à la société.

10. La supervision et l'assistance données au mouvement coopératif par l'ONCAD sont moins que satisfaisantes. Les agriculteurs formulent beaucoup de plaintes justifiées à l'égard des prestations de l'ONCAD dans l'achat des arachides et le recouvrement des crédits; et bien que ces activités soient accomplies par les départements techniques de l'ONCAD, la méfiance des agriculteurs s'adresse aux services des coopératives de l'ONCAD. Le Gouvernement reconnaît que les prestations de l'ONCAD ont été pauvres et que les agences régionales de développement connaissent davantage les besoins des agriculteurs et sont donc mieux placées pour aider les coopératives à se développer.

11. Dans le Second Projet Sedhiou en Casamance, évalué en Octobre 1975 par la Banque, l'assistance technique serait fournie à 150 coopératives. De plus, ces coopératives seraient réunies en syndicats d'une ampleur suffisante pour être capables de nommer leur personnel propre pour s'occuper de l'acquisition et de la fourniture de facteurs de production agricole, et de l'achat des arachides à maturité et d'autres denrées agricoles.

12. Le succès de ces changements dépendra fortement de l'évolution des politiques courantes à l'égard des ressources financières des coopératives. Les dépôts bancaires des coopératives (capital actions et économies) sont principalement bloqués à la BNDS. Le Gouvernement a accepté de reviser cette politique mais n'a pas encore agi de quelque façon. Selon l'idée de la Banque/IDA, ces dépôts devraient être disponibles pour des investissements dans les communautés rurales d'où ils proviennent.

SENEGAL

PREMIER PROJET DE CREDIT AGRICOLE

Recommandations de l'IDA au Gouvernement/ONCAD/BNDS et SODEVA

	<u>Recommandations</u>	<u>Réaction du Gouvernement</u>
mars 1969	- Procurer les états financiers de la BNDS et mesures proposées pour améliorer la situation financière de la BNDS.	oui
	- Recruter pour la BNDS des vérificateurs comptables indépendants	oui
juin 1970	- Renégocier le projet	oui
mai 1971	- Confirmer la réallocation des montants de crédit de l'IDA	oui
janvier 1972	- Favoriser les propositions des consultants pour la fusion des coopératives et la réorganisation du système comptable de la BNDS	oui
juillet 1973	- Décider sur la proposition des consultants pour la réorganisation comptable de la BNDS	oui
	- Approuver la réallocation de crédit	oui
	- Nommer un Président permanent du Comité de coordination du projet	oui
	- Exhorter l'ONCAD à employer sa flotte de transport plus efficacement	non
	- Amener l'ONCAD à exécuter ses fonctions commerciales par des comptes séparés	oui
janvier 1973	- Informer l'IDA de toute décision pour alléger le poids des dettes des agriculteurs causées par la sécheresse de 1972	pas de réponse
	- Approuver les propositions de la SAFS pour réorganiser la BNDS	oui
	- Amener l'ONCAD à arranger une vérification comptable pour la liquidation des comptes OCAS	non
février 1974	- Avertir le Gouvernement de ne pas annuler les dettes après la sécheresse de 1973	pas suivi
	- Conférer avec l'IDA sur la politique de subsides pour engrais	réponse pendant la négociation du projet Sine-Saloum

	<u>Recommandations</u>	<u>Réaction du Gouvernement</u>
	- Déconseiller au Gouvernement un subside pour l'équipement agricole livré par le PA	néant
	- Demander à la BNDS et à l'ONCAD de donner des comptes vérifiés pour 1973	oui et non
novembre 1974	- Agir promptement pour mettre de l'ordre dans la situation financière de l'ONCAD	partiellement fait
	- Informer la Banque sur les propositions de décentraliser l'ONCAD	pas de réponse
	- Informer la Banque de son opinion sur les constatations de CVCC	pas de réponse
mai 1975	- Revoir l'état des comptes de coopératives à la BNDS	néant
	- Mettre fin au contrat ITALCONSULT	partiellement fait
	- Demander à M. Seydi de compléter la partie du rapport d'évaluation comptable de l'ONCAD	néant
	- Revoir le différentiel payé à l'ONCAD pour ses services	pas de réponse
	- Nommer des reviseurs comptables extérieurs, en temps pour évaluer les comptes 1973/74 de l'ONCAD	néant

First Agricultural Credit Project

Schedule of Disbursements of Credit 140-SE of December 10, 1975

IBRD/IDA FISCAL YEAR AND QUARTER	ACCUMULATED DISBURSEMENTS IN THOUSANDS OF U.S. DOLLARS EQUIVALENT				ACTUAL DISBURSEMENTS AS A PERCENTAGE OF APPRAISAL ESTIMATE (UP TO LATEST QUARTER) OR NEW ESTIMATE OF DISBURSEMENTS AS A PERCENTAGE OF APPRAISAL ESTIMATE (FOR FUTURE QUARTERS) (1+2) x 100 OR (4+2) x 100
	ACTUAL TOTAL DISBURSEMENTS	APPRAISAL ESTIMATE	LATEST REVISED ESTIMATE 1/10/73	NEW DISBURSEMENT ESTIMATE (if required)	
<u>1969/70</u>					
Sept. 30					
Dec. 31					
Mar. 31	1,201				
June 30	1,519	3,230			
<u>1970/71</u>					
Sept. 30	1,832				
Dec. 31	1,984				
Mar. 31	2,512				
June 30	2,599	6,295			43% ^{2/}
<u>1971/72</u>					
Sept. 30	2,931				
Dec. 31	3,028				
Mar. 31	4,336		3,744		
June 30	4,408	9,220	4,439		73%
<u>1972/73</u>					
Sept. 30	4,537		4,850		
Dec. 31	4,648	9,500 ^{1/}	5,772		
Mar. 31	4,648		5,500		77%
June 30	5,615		5,600		
<u>1973/74</u>					
Sept. 30	5,788		5,750		
Dec. 31	5,788		5,800		
Mar. 31	5,788		5,900		
June 30	5,788		5,900		
<u>1974/75</u>					
Sept. 30	5,788		6,000		
Dec. 31	5,788				
Mar. 31	5,788				96%
June 30	5,788				100%
<u>1975/76</u>					
Sept. 30	5,950				
Dec. 31	6,000				100%
Closing Date	12/31/72	3/31/74	12/30/75 ^{3/}		

1/ This amount included a loan of US\$3.5 million (584-SE), which was cancelled in July 1971.
 2/ On the basis of US\$6,000,000 corresponding to the amount of the credit after cancellation of Loan 584-SE.
 3/ Closing date postponed to December 30, 1975.

SENEGAL

PREMIER PROJET DE CREDIT AGRICOLE

BIBLIOGRAPHIE

- Rapports d'Evaluation - Premier Projet de Crédit Agricole - 24 décembre 1968
- Second Projet de Crédit Agricole - 4 juin 1973
- Projet de Développement Agricole de Sine-Saloum - 5 mai 1975
- ITALCONSULT - Rapport Complet sur la Réorganisation de l'ONCAD -
septembre 1972
(a) Résumé
(b) Synthèse
(c) Structure
- ONCAD: Fusion des Coopératives - mai 1973 - juin 1974
- Assistance Technique à l'ONCAD - mai 1975
- Société Anonyme
Fiduciaire Suisse - Rapport Final - juillet 1975
- Commission de Vérifi-
cation des Comptes et
Contrôle des Etablis-
sements Publics - Rapports Particuliers - janvier/avril 1974
- Rapport Spécial - juillet 1974
- IBRD - Etude du Secteur Agricole au Sénégal - novembre 1975
- Consultant - Examen par ITALCONSULT - Rapport sur l'ONCAD

M. N. Quang Nha
(Consultant)
30/11/1973

SENEGAL

AGRICULTURAL CREDIT PROJECT

Comparison of Physical Achievements at Appraisal Prices

<u>Implements</u>	<u>Appraisal Unit Price CFAF/Unit</u> (1)	<u>Appraisal Objective CFAF Million</u> (2)	<u>Project Achievements</u>	
			<u>Over 3 Years CFAF Million</u> (3)	<u>Over 4 Years CFAF Million</u> (4)
Seeders	13,000	1,014	240	381
Hoes	8,200	672	301	467
Lifters	7,300	337	23	54
Draft Oxen	34,000	304	23	70
Carts	27,000	<u>297</u>	<u>344</u>	<u>543</u>
Subtotal		<u>2,754</u>	<u>941</u>	<u>1,528</u>
Fertilizers				
Groundnuts	23,000	4,361	653	1,090
Millet	23,000	<u>1,033</u>	<u>539</u>	<u>903</u>
Subtotal	23,000	<u>5,414</u>	<u>1,197</u>	<u>1,993</u>
Total		8,198 =====	2,138 =====	3,521 =====

SENEGAL

AGRICULTURAL CREDIT PROJECT

COMMENTS NOTED DURING FIELD TRIP - DECEMBER 8 & 9, 1975

Name of Cooperative/Region Name of President or Manager Number of members	Production Year: tons	Groundnut Seeds	Fertilizers	Agricultural Machinery	Other
1. GANANE/DIOURBEL Mr. N'D'AYE (Peseur) 385 President is local marabout who alone contributes 10% of cooperative production.	66/67: 1,600 72/73: 0 73/74: 420 74/75: 1,200	Satisfied of quality. General agreement that the creeping var. is better than the erected one. If responsible for seeds, would keep 100% creeping var.	Excellent. Apply 150 kg/ha. Only limitation is the indebtedness ceiling. Will continue despite price increase. Need to adjust ceiling to price increases. One member stood out to say that quality has been decreasing.	Came late this year although earlier years PA was on time. Carts arrived late (for donkeys) or have been postponed (horses and oxen).	Prefer 1967/68 accounting book. Wish improved millet seed now being refused because earlier credit not repaid. Bonuses should be repaid earlier. Wish house improvement credits. No millet marketing by cooperative because it would not be competitive with subsidized ONCAD system.
2. KHURSAMBAKANE/DIOURBEL Mr. SALIOU BADIANE N.A.	73/74: 400 74/75: 1,024	Happy to assume responsibility of storing seed stockpiles, but preoccupied with lack of infrastructure and acaricide. Will use margin paid by for infrastructural improvements as well as bonuses. Would prefer to receive 25% and hold full responsibility. Prefer creeping variety (see others).	Excellent, when put on time and in the appropriate doses.	Carts not received since four years: becoming more important than other tools.	Problem of full coop. responsibility over seeds are the bad years. Now when drought ONCAD compensate deficit. Prefer earlier version of accounting books.
3. N'DIARRO RICADJU/DIOURBEL N'BATE DIAGRE 296	66/67: 750 74/75: 589	Prefer 100% creeping variety.	Excellent, main factor in production not distributed on time.		Would refuse to be reorganised into other cooperative. The village is what they know and they categorically oppose changing.
4. N'DANGALMA/DIOURBEL M' FALL 400 (increased by about 5% per year) About 20% of farmers (main producers) are in the cooperatives.	65/66: 2,400 73/74: 411 74/75: 678	Seeds of good quality if favorable climatic conditions during previous year. Generally satisfactory.	Farmers generally satisfied.	Material does not arrive on time or not at all.	President would wish to have more autonomy in managing his coop; they have children who can write and could help. Members think that the margin on groundnut sales is inadequate. Want their own means of transportation; would like housing credit. Bonuses not fully repaid because Government with- holding unpaid debts during drought (?)
5. N'GOUDIANE/IKIES ASSAN THIAO 574	68/69: 1,338 71/72: 1,586 74/75: 1,258	Both seed types required: 70% creeping var. for dior soils and 30% erected for deck soils. President thinks he will recover more than 90% of the seed repayments, for which the coop is now responsible. Local improved seed production unit (SODEVA) will produce 28 tons as compared to coop. require- ments of 230 tons. Seeds supplied under current allocation system are insufficient. Recognise that now that they will be responsible for their seeds they will be able to allocate more if they wish. Welcome receiving more responsi- bility for seeds, but will continue to rely on ONCAD in years of drought.	Fertilizers have favorable effects even during droughts. Best is to put more than advised. Trials by farmers themselves show that with a 25% extra dose, yields increase by 60%. Others claim fertilizers fell the plant in years of drought.	Arrives usually with a small delay. Would wish their own transport, means to ensure timely supply. No carts received. Material does not come complete: hence delays in distribution to the farmers.	Bonuses arrive too late, would like a consumer coop. The most serious problem is the groundnut price. Request credit for housing.
6. DIEYENE - SIRAKH/TRIES IBRAH SARR. 306	63/64: 670 67/68: 570 71/72: 717 73/74: 323 74/75: 361	Are conscious that they own the seed and are confident that they will have a higher recovery rate than in the past. Are concerned with the lack of facilities for seed preservation. Would want about 80% creeping var. and 20% erected. Seeds still not of good quality.	Fertilizer on millet is excellent, on groundnut also, but farmers did not take the latter because prices of fertilizers went up and of groundnuts down, or were not known in time. Conscious of the need to apply early and do the other cultivation practices correctly. However, priority to fertilizers over any other input.	Material arrived late, carts never came. SISCOMA carts: much better: no comparison with others. Material arrives in parts and cannot be distributed until it has all arrived complete.	Feel our urgent need for more cooperative infrastructure. Bonuses to be largely reinvested.

SENEGALAGRICULTURAL CREDIT PROJECTBNDS - Farmers' Capital Account
(CFA '000)

1. Social Capital (CFA 1,000/cooperative member, amounting to a theoretical total of CFA 245,634)

Actually held by BNDS

Account 4001 (managed by BNDS) (60% of SC) 147,380

Account 4971 (managed by FMDR)^{1/} (40% of SC) 4,287

151,667

2. Communal Investment Fund (credited by 1/2 of the excess of cooperative earnings, to serve as additional guarantee 988,546

3. Communal Development Fund (credited by 1/4 of the additional cooperative earnings and at the disposal of the cooperatives for investment) 207,532

 1,347,745

 =====

^{1/} FMDR: Fonds Mutualiste de Développement Rural

Source: BNDS

