

EVALUATION DU RAP
REHABILITATION DU COMPLEXE SUCRIER DE SAVANNAH
NIGERIA

1. Le projet

<u>Evaluation</u>	Jun 1991	<u>Achèvement</u>	Dec. 2000	<u>RAP</u>	Juillet 2002/Dec 2004
<u>Prêts</u>	<u>N°</u>	<u>Signature</u>	<u>Mise en vigueur</u>		
ADB	B/SSC/NGR/94/22	20/6/94	19/12/94		
ADF	F/SSC/NGR/92/22	4/11/92	31/12/92		

L'objectif du projet de réhabilitation du complexe sucrier de Savannah (PRSS) était l'accroissement de la production de sucre raffiné et de mélasse à travers notamment la rénovation de l'usine et la rénovation et l'extension du système d'irrigation associées à des actions complémentaires d'amélioration des activités agricoles. Sur le plan sectoriel, le projet devait contribuer à l'accroissement du PIB agricole et à épargner des devises.

Les résultats attendus du projet sont (i) la réhabilitation et le développement des plantations irriguées de 5670 à 6800 ha, (ii) la réhabilitation de l'usine avec une extension de sa capacité de broyage de la canne à sucre de 1500 à 4000 TJ (iii) la fourniture de machines agricoles et autres pièces et équipements industriels, (iv) la construction et/ou la réhabilitation de logements, des infrastructures administratives, sociales et de transport du complexe sucrier.

Évalué à l'origine à 64.09 MUC le projet devait être financé par la Banque sur les ressources BAD (45,80 MUC) et du FAD (6,45 MUC) et par le Gouvernement Fédéral du Nigéria (GFN) pour respectivement 11,84 MUC. Les principales activités prévues pour la réalisation du projet étaient les travaux de construction et d'infrastructure, d'équipement ainsi que les prestations de services de formation et d'assistance technique.

Le projet devait assurer 5 000 emplois environ et par voie de conséquence améliorer la vie de 26 000 personnes familles d'ouvriers, cadres, planteurs et ouvriers saisonniers des localités voisines de l'usine. Son impact sur les importations de sucre bénéficiait aux finances de l'Etat et aux consommateurs en général.

2. Conclusions et appréciations du projet par le RAP

2.1 Principales conclusions : La performance globale du projet est jugée Insatisfaisante. Non seulement la production de sucre raffiné n'a pas atteint les niveaux fixés à l'évaluation ex ante, mais elle a constamment régressé au fil des années pour atteindre, dans le meilleur des cas, un niveau inférieur (6194 T) à celui de l'usine non réhabilitée (20.0000 T). L'exécution de plusieurs composantes et sous composantes ne serait toujours pas achevée.

2.2. Notation de la performance par le RAP :

La performance de l'Exécution est jugée Satisfaisante selon le tableau (page 1 Annexe 8 du RAP) alors que des développements du rapport (chapitre 3), il en ressort plutôt de graves insuffisances dans la gestion de l'exécution tant du côté BAD que du GFN et aussi bien sur le plan financier, calendrier, rapports que des décaissements. Les notes données aux différentes composantes de la performance dans le tableau ne reflètent pas les constats décrits.

La performance de la Banque notée 1,5/4 est jugée Insatisfaisante et ce en conséquence de l'absence d'identification et de préparation du projet, des hypothèses trop optimistes à l'évaluation du projet et d'un suivi peu Satisfaisant. Le RAP conclut à un manque de rigueur de la Banque à s'assurer que les progrès de l'exécution du projet étaient en phase avec les ressources qu'elle libérait.

La performance de l'Emprunteur est jugée Insatisfaisante par le RAP qui fait un constat de d'absence d'intérêt et de laxisme que ce soit à l'égard du projet que de la production.

La performance opérationnelle est jugée Insatisfaisante, les objectifs d'exploitation et de productivité des champs de canne à sucre et celui de production de sucre raffiné n'ont pas été réalisés et les niveaux de production et d'exploitation atteints sont inférieurs à ceux antérieurs au projet. Le haut niveau de technologie retenu pour certaines parties de l'usine, l'absence de maintenance, l'indisponibilité de petit outillage et de pièces de rechange, les insuffisances de formation et de capitalisation de know-how dues notamment au décalage entre la mise en vigueur de chacun des deux prêts de la Banque (deux ans) qui a entraîné des perturbations dans la fourniture des équipements mais surtout des services du projet, et enfin la précarité et l'irrégularité des contributions financières du GFN, seraient parmi les éléments à l'origine des dysfonctionnements de la production.

Le RAP a bien procédé à la description de la partie institutionnelle dans sa partie structure organisationnelle mais la performance institutionnelle n'a pas été spécifiquement évaluée. Le tableau de notation des résultats du projet est absent du rapport.

Le RAP juge la performance financière Médiocre avec d'énormes pertes cumulées à la suite de la chute dans la production. Le projet est en conséquence jugé non viable.

La performance économique n'est pas qualifiée mais le taux de rentabilité économique serait négatif et égal à - 22% comparé aux 49% projetés à l'évaluation ex ante du projet.

Sur le plan environnemental le projet aurait permis de contenir la propagation de la bilharziose et de la malaria et d'autre part aucun impact négatif de rejet d'effluents n'a été constaté. Le projet a généré des emplois et des revenus temporaires ou réguliers à la population locale et a contribué à l'amélioration de leur niveau de vie en maintenant en activité une école et en créant une structure sanitaire et une alimentation en eau potable. L'impact social et environnemental n'est cependant pas qualifié dans le rapport.

La probabilité de pérennité de l'investissement ne serait pas élevée selon les développements du rapport (chapitre 6) étant donné le caractère très aléatoire et faible de voir se concrétiser la privatisation du complexe et affluer les ressources financières et managériales nécessaires.

2.3 Les enseignements tirés dans le RAP portent

a / pour la Banque sur la nécessité (i) d'une préparation du projet et d'une évaluation de qualité, (ii) de lier les décaissements au respect des conditions du prêt, (iii) de s'attacher une expertise extérieure pour des spécialités inexistantes à la Banque, (iv) d'être plus rigoureuse dans l'analyse financière et la supervision du projet ;

b/ pour l'Emprunteur de procéder à une supervision régulière du projet et de donner l'autonomie nécessaire à la Direction de l'entreprise pour faciliter la prise de décisions.

Les recommandations sont en rapport direct avec les enseignements tirés

3. RAP de l'Emprunteur

Le RAP ne mentionne pas l'existence d'un RAP de l'Emprunteur.

4. Notation de la qualité du RAP

4.1 Conformité formelle à la directive OM 900 du Manuel des Opérations

La mission du RAP fut conduite 18 mois après la fin des activités du projet, en dehors donc du temps requis par les dispositions en vigueur ; le rapport a été édité 2 ans plus tard (Dec. 2004) et diffusé en 2006. Ces délais d'élaboration, d'édition et de diffusion sont trop importants et atténuent la portée des leçons et recommandations éventuelles du rapport. Son format est

globalement conforme au format préconisé à l'exception de l'absence de l'annexe relative au RAP de l'Emprunteur et celle plus importante du tableau de notation des résultats du projet.

4.2 Evaluation de la qualité du contenu du RAP

a. Objectifs, conception et qualité à l'entrée du projet

Objectifs et indicateurs de performance (IP)

Le RAP a reconstitué la matrice MPDE qui n'existait pas dans le REP en respectant généralement les objectifs et les divers indicateurs qui y étaient formulés. Nous relevons seulement l'absence de la colonne spécifiant le niveau réel des divers Indicateurs après achèvement.

Le but sectoriel de « Contribuer à la croissance du PIB agricole et épargner les devises » est acceptable mais les IP qui lui sont associés dans le RAP sont inadéquats. Nous proposons les IP suivants : (i) PIB global et part de l'agriculture dans le PIB à différentes échéances, (ii) gains en devises estimés conséquents à la substitution aux importations de sucre.

L'objectif du projet de « Empêcher le complexe existant de se détériorer davantage et accroître la capacité de raffinage de sucre blanc » est mal formulé et complexe. Nous proposons « fonctionnement des installations à leur capacité nominale » avec pour IP (i) la production de 50.000 T/an de sucre raffiné et de 20.000 T/an de mélasse, (ii) les taux de rentabilité financière et économique.

Les résultats et leurs IP associés généralement bien formulés à l'exception des IP relatifs aux machines et équipements agricoles dont les niveaux estimatifs ne sont pas mentionnés.

Conception, élaboration

Le RAP a brièvement situé le projet dans le contexte économique nigérian et celui du développement agricole avec ses contraintes mais a omis de rappeler les orientations stratégiques de développement du Nigéria. La stratégie de la Banque pour le pays n'est pas mentionnée que ce soit dans le contexte de l'évaluation du projet que son évolution actuelle pour juger de la cohérence et la pertinence des objectifs du projet.

Le RAP a procédé a une description factuelle du projet sans analyse de la qualité de l'évaluation du projet et ni de la pertinence des objectifs ; il a par contre bien relevé l'absence de mission de préparation du projet.

b. Réalisation du projet

L'exécution du projet est suffisamment bien décrite et analysée dans le RAP notamment en ce qui concerne les divers retards dans le calendrier d'exécution, les incidents de décaissement et le financement des diverses composantes. La qualité du rapport est amoindrie par : (i) l'absence d'une analyse détaillée de l'impact des retards sur le coût du projet, et celui des modifications du projet sur ses objectifs et sur ses coûts réels, les incohérences qui existent dans l'évaluation des performances entre les développements du rapport et les tableaux de notation.

c. Performances et résultats du projet

La description des résultats du projet est suffisamment détaillée et l'analyse des performances est en général Satisfaisante dans le RAP bien que les performances ne soient pas toujours qualifiées

dans le rapport et que le tableau de notation des résultats du projet¹ qui aurait pu pallier cette défaillance est absent du rapport.

Le RAP a très sommairement décrit l'état de réalisation des conditions sans analyser l'impact du retard de leur mise en place sur l'exécution du projet et sur les performances de ses réalisations. La pertinence des diverses conditions n'est pas analysée.

La performance opérationnelle est bien documentée et les raisons des contre-performances sont bien analysées, mais le RAP n'arrive pas à synthétiser l'ensemble pour arriver à une évaluation concrète de la performance. OPEV estime que la performance opérationnelle du projet est Hautement Insatisfaisante et la notera 1/4.

La performance institutionnelle est également très détaillée et son analyse suffisamment étoffée mais le RAP n'arrive pas à conclure avec une performance tranchée. OPEV estime que la performance institutionnelle est Insatisfaisante et la noterait 2/4.

Les analyses ayant conduit à l'évaluation des rentabilités financière et économique sont suffisamment détaillées et adéquates et les conclusions sont pertinentes mais le RAP ne qualifie toujours pas la performance. Comme ces rentabilités sont négatives (-2% et -22% respectivement contre 40,2% et 49% à l'évaluation) et très loin des rentabilités estimées à l'évaluation, OPEV estime la performance financière et économique du projet Hautement Insatisfaisante et la notera 1/4

d. Incidences sociales et environnementales

Les incidences sociales et environnementales du projet sont bien détaillées et leur analyse est adéquate sauf en ce qui concerne l'extrapolation de l'innocuité des impacts sur l'environnement à la situation de production à pleine capacité. Le RAP n'a pas qualifié la performance et OPEV estime qu'il est impossible d'évaluer les impacts sociaux et environnementaux d'une installation qui ne fonctionne pas, même si des incidences sociales positives sont perceptibles.

e. Durabilité

L'analyse de la viabilité des résultats du projet par le RAP est judicieuse et le RAP émet des hypothèses et conditions nécessaires à un certain degré de réalisation des objectifs et de leur durabilité. OPEV est là également réservé sur la pertinence de l'évaluation de la probabilité de viabilité des réalisations du projet, ces résultats attendus du projet n'étant toujours pas atteints et l'exploitation des installations très problématique.

f. Performance de la Banque et de l'Emprunteur

Le RAP estime Insatisfaisantes les performances de la Banque et de l'Emprunteur. La Banque n'a pas veillé à la bonne qualité à l'entrée du projet ; la gestion et le suivi de l'exécution furent inadéquats notamment en ce qui concerne les décaissements effectués en dépit du non respect de conditions préalables. L'Emprunteur n'a notamment pas veillé non plus à la bonne exécution sur le terrain (suivi), et n'a pas fourni les moyens financiers nécessaires dans les temps et volumes requis.

g. Notation globale

La qualité de l'évaluation de la performance globale du projet par le RAP, dans les

¹ Sur demande d'OPEV ledit tableau a été fourni et l'ensemble de ses éléments figurent dans le tableau corrigé en annexe 2

développements du rapport, est Satisfaisante. Cependant, comme il a été signalé plus haut, le tableau de notation des résultats du projet n'existe pas dans le rapport, aussi il est difficile de juger de la cohérence entre la performance globale et les diverses performances élémentaires.

h. Conclusions, enseignements et recommandations

(1) La conclusion est satisfaisante mais manque de concision.

(2) Enseignements et recommandations:

Les enseignements tirés par le RAP sont pertinents et cohérents avec les développements du rapport et les recommandations y répondent de façon adéquate.

5. Degré de priorité du projet en vue d'une activité d'évaluation de performance

La qualité du RAP, dont la note s'établit à 2,5 est Satisfaisante. Les informations sur le projet sont suffisantes et les analyses généralement adéquates et la matrice a été reconstituée quoique incomplète (IP à l'achèvement). La qualité du rapport est atténuée par l'absence de certains de ses éléments (tableau de notation des résultats) et par le foisonnement des informations.

La performance du projet, qui n'a atteint aucun de ses objectifs, est jugée Hautement Insatisfaisante.

Le projet a été évalué en 1991, c'est un échec patent, aussi OPEV ne recommande pas une évaluation supplémentaire.

Par contre OPEV recommande de saisir la division en charge du RAP pour l'édition du tableau de notation des résultats en Corrigendum.

**REHABILITATION DU COMPLEXE SUCRIER DE SAVANNAH
NIGERIA**

GRILLE DE NOTATION DU RAP

Prêts N° B/SSC/NGR/94/22 et F/SSC/NGR/92/22

Projet: Réhabilitation du complexe sucrier de Savannah

Critères d'évaluation du RAP	Note /4	Observations
1. Adéquation de l'analyse des finalités et de la formulation du projet.	2	La qualité des analyses est satisfaisante et la matrice MPDE absente du REP est reconstituée, mais la qualité à l'entrée du projet n'est pas analysée tout comme la pertinence des objectifs.
2. Adéquation de l'analyse de l'exécution du projet.	2	Les diverses composantes de la réalisation du projet sont bien décrites et analysées mais les incohérences entre le rapport et le tableau de notation amoindrissent la qualité. Le RAP de l'Emprunteur n'est pas mentionné.
3. Sûreté du jugement au sujet de la performance et des résultats du projet.	3	La qualité du jugement porté sur la performance et les résultats du projet est Satisfaisante bien que les développements manquent de concision et de synthèse.
4. Adéquation de l'analyse des incidences sociales et environnementales.	2	L'analyse de ces deux aspects importants du projet serait Satisfaisante dans un projet opérationnel ce qui n'est pas le cas ici.
5 Sûreté du jugement au sujet de la durabilité du projet, en fonction de la programmation future de l'entretien et de sa phase opérationnelle.	3	L'appréciation des facteurs de durabilité du projet par le RAP est adéquate mais la probabilité de son occurrence, dans le cas de ce projet dont les résultats sont nuls sinon négatifs, est pure spéculation intellectuelle.
6. Sûreté du jugement au sujet de la performance de la Banque et de l'Emprunteur.	3	Les évaluations de la performance de la Banque et celle de l'Emprunteur sont adéquates.
7. Cohérence de la notation globale avec les notations des composantes individuelles.	2	L'évaluation de la performance globale du projet par le RAP est adéquate mais le tableau de notation des résultats du projet est absent du rapport.
8. Adéquation de l'analyse et de la clarté des conclusions, des leçons tirées et les recommandations	3	Les conclusions, enseignements tirés et recommandations sont adéquats et cohérents avec les analyses du rapport.
9. Autre (spécifier)		
Notation globale	2.5	La qualité du RAP est à la limite du Satisfaisant.
OPEV estime que la performance du projet est dans son ensemble Hautement Insatisfaisante et le projet est un échec. OPEV approuve les recommandations du RAP. Avis du Département concerné		
<u>RAP de l'Emprunteur et contribution au RAP de la Banque</u> Le RAP ne mentionne pas la communication d'un RAP de l'Emprunteur.		
<u>Conclusion:</u> Le RAP est jugé de qualité Satisfaisante pour les informations et de ses analyses mais manquait de concision.		

REHABILITATION DU COMPLEXE SUCRIER DE SAVANNAH

NIGERIA

GRILLE DE NOTATION DU RAP (Suite)

Degré de priorité du projet quant au rapport d'évaluation de performance, l'étude d'impact, l'examen par pays/secteur ou l'étude d'évaluation thématique :

- La performance du projet est Hautement Insatisfaisante
- Le projet est trop vieux
- Le projet ne peut s'ancrer à aucun des thèmes d'étude habituel (secteur, filière) sinon à entrer dans le cadre général de l'appui au pays.

Questions d'intérêt spécial dans l'étude thématique et la revue sectorielle :

Mesure / décision de suivi : Le projet évalué en 1991 est un échec patent, aussi OPEV ne recommande pas une évaluation supplémentaire. Par contre Il est recommandé de saisir la division en charge du RAP pour l'édition du tableau de notation des résultats en Corrigendum.

**REHABILITATION DU COMPLEXE SUCRIER DE SAVANNAH
NIGERIA**

CORRECTION DES NOTES DU RAP

1 - PERFORMANCE DE L'EXECUTION

Indicateurs	Note	Observations
1. Respect du calendrier d'exécution	1	RAS
2. Respect des coûts	2	Les modifications dans l'allocation des fonds ont été nombreuses et souvent sans justifications
3. Respect des conditions de l'accord de prêt	2	RAS
4. Adéquation du suivi-évaluation et des rapports d'avancement trimestriels	2	Surestimé dans le RAP qui a noté l'existence du suivi mais a négligé son efficacité
5. Exploitation satisfaisante	1	Non noté dans le tableau du RAP
Evaluation globale de la performance d'exécution	1.6	La performance est Insatisfaisante

2 – PERFORMANCES DE LA BANQUE

Indicateurs	Note	Observations
1. A l'identification	SO	La mission d'identification n'est pas obligatoire
2. A la préparation du projet	1	RAS
3. A l'évaluation	2	RAS
4. A la supervision	2	RAS
<u>Evaluation globale de la performance de la Banque</u>	1.66	La performance de la Banque est Insatisfaisante

**REHABILITATION DU COMPLEXE SUCRIER DE SAVANNAH
NIGERIA**

CORRECTION DES NOTATIONS DU RAP

3 - RESULTATS DU PROJET

N°	Indicateurs	Note RAP	Note OPEV	Observations RAPⁱ
1	Pertinences, réalisation des objectifs		1.14	Hautement Insatisfaisantⁱⁱ
i)	Politique macro-économique	1	1	L'objectif de contribution à la croissance de l'agriculture dans le PIB et aux économies en devises n'est pas atteint
ii)	Politique sectorielle	1	1	L'augmentation de production de sucre et la réduction des importations ne sont réalisés car la production a plutôt chuté à l'achèvement du projet
iii)	Réalisations physiques	1	1	Aucun des résultats du projet n'est atteint: 68% du champ de canne est réhabilité, 83% des champs de canne sont créés, le rendement de sucre par ha est réalisé à 59 % et la production est réalisée à 2%. La réhabilitation de la sucrerie n'est pas achevée car des pièces non essentielles furent achetées
iv)	Résultats financiers	1	1	Le revenu net devient négatif au fur et à mesure de l'achèvement. En 2001 le bénéfice net passe de 430 millions de Nairas (MN) à une perte de 82 MN
v)	Aspects sociaux, pauvreté et femmes ...	2	2	Le revenu de quelques plantations familiales et celle dont le chef de famille est une femme s'est amélioré. Le projet a généré environ 2.500 jours d'emplois permanents, et un nombre équivalent en emplois temporaires dont 50% occupés par des femmes
vi)	Environnement	2	1 ⁱⁱⁱ	La sucrerie n'a pas atteint le niveau de production prévu, en conséquence les rejets sont minimes et l'impact sur l'environnement négligeable
vii)	Développement du secteur privé	1	1	Le gouvernement n'a pas ouvert le capital de l'entreprise au privé
2	Développement Institutionnel		1	Hautement Insatisfaisant^{iv}
i)	Cadre institutionnel	1	1	La structure prévu à l'évaluation n'est pas mise en place notamment le mécanisme relatif aux rapports. Le manuel de procédures administratives et financières n'est pas distribué aux départements et certains des éléments clés ne sont pas mis en œuvre.
ii)	Système d'information financier et de gestion, y.c. système d'audit	1	1	La performance financière est faible avec pour résultats des pertes énormes sur la période. Contrairement aux estimations de l'évaluation, la rentabilité des l'entreprise n'est pas restauré et son capital s'est détérioré dans l'indifférence de la direction. ...malgré les avis des auditeurs.
iii)	Transfert de technologie	1	1	La performance de l'AT est hautement insatisfaisante. Ni la direction du projet ni le personnel ne sont en mesure d'exploiter le domaine et l'usine. Le Consultant affirme dans son rapport avoir élaboré un manuel pour l'exploitation de l'usine en 94/95, il n'a jamais été vu ou servi au cours des opérations.
iv)	Dotation en personnel qualifié, formation	1	1	Le projet a prévu le financement de la formation et l'AT

EVALUATION DU RAP

Annexe 2

REHABILITATION DU COMPLEXE SUCRIER DE SAVANNAH

NIGERIA

	et dotation en personnel de contrepartie			qui a évalué la situation du personnel et fait des recommandations en matière d'organisation, redéploiement, et les cours formation appropriés sur la base des besoins et de l'efficacité de chaque département. Malheureusement la formation a été menée sans évaluation des besoins et sans évaluation de l'efficacité des programmes de formation.
3	Durabilité		1	Hautement Insatisfaisant^v
i)	Engagement continu de l'Emprunteur	1	1	Au cours des 10 années de mise en œuvre du projet les représentants du Gouvernement n'ont jamais rendu visite au projet. Ils n'ont pas sensibilisé le Gvt aux contraintes du projet pour y apporter des solutions. Aucun effort n'est fait pour assurer le financement du fonds de roulement et permettre l'exploitation à pleine capacité.
ii)	Politique environnementale	1	1	L'étude d'impact sur l'environnement n'était pas obligatoire à l'évaluation du projet; elle n'a pas été réalisée.
iii)	Cadre institutionnel	1	1	L'agence d'exécution et les autres ministères responsables du suivi-évaluation du projet n'ont pas fait leur travail, laissant la direction de l'entreprise libre de dilapider les ressources du projet.
iv)	Viabilité technique ...	1	1	Le projet n'est pas viable mais l'entreprise pourrait le devenir après privatisation.
v)	Viabilité financière.	1	1	Au niveau actuel de production le projet n'est pas viable financièrement
vi)	Viabilité économique	1	1	Le projet n'est pas viable économiquement sauf à tourner à pleine capacité
vii)	Viabilité environnementale	2	1 ^{vi}	Aucun impact environnemental grave n'est signalé
viii)	Mécanismes exploitation et maintenance	1	1	SCCL ne pourra pas financer ses coûts récurrents si elle ne génère pas de façon interne des fonds
4	Taux de rentabilité interne	1	1	-22%, négatif à comparer aux + 49 % de l'évaluation
5	<u>Evaluation globale des résultats</u>	1.15	1.03	Insatisfaisant Hautement Insatisfaisant^{vii}

ⁱ Traduction approximative par OPEV

ⁱⁱ Observation d'OPEV

ⁱⁱⁱ OPEV corrige la note surestimée car le fait que l'usine ne tourne pas n'enlève pas le risque potentiel

^{iv}, Observation d'OPEV

^v Observation d'OPEV

^{vi} OPEV corrige la note surestimée car le fait que l'usine ne tourne pas n'enlève pas le risque potentiel

^{vii} Observation d'OPEV