

U0354

ENV/0343

COMITE PERMANENT INTERETATS
DE LUTTE CONTRE LA SECHERESSE
DANS LE SAHEL
CILSS

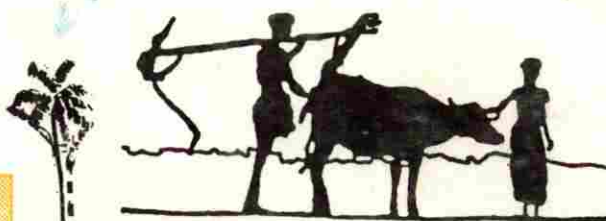


PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE
FOR DROUGHT CONTROL
IN THE SAHEL



SYNTHESE DES DOCUMENTS ET CONCLUSIONS

PREMIERE REUNION DU COMITE DE PILOTAGE
OUAGADOUGOU (3 - 7 Septembre 1990)
CADRE D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE
AU SAHEL (CESES)



OCTOBRE 1990

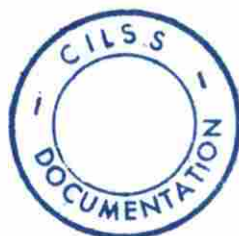


COMITE PERMANENT INTERETATS DE LUTTE
CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL

C I L S S

DIRECTION DES PROJETS ET PROGRAMMES

Service Ecologie - Environnement



***CADRE D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE
ET D'ENVIRONNEMENT AU SAHEL
(C. E. S. E. S.)***

SYNTHESE DES DOCUMENTS ET CONCLUSIONS

PREMIERE REUNION DU COMITE DE PILOTAGE

Consultante : **Mme BARRY Koumba**
Socio Economiste

SEPTEMBRE 1990



I N T R O D U C T I O N

La période post-coloniale a été marquée au niveau des Etats Sahéliens par tout un ensemble de ruptures : exacerbation des luttes de classes, profondes mutations socio-économiques et écologiques. Cette situation s'est accentuée par une crise politique, économique, une croissance démographique démesurée et une dégradation accélérée, autant de facteurs entravant tous les efforts de développement entrepris par ces pays.

Face à cette situation, les Etats Membres du CILSS ont élaboré à Nouakchott en 1984 une stratégie de lutte contre la désertification (application de la stratégie révisée). Cette stratégie de lutte contre la désertification a été améliorée par les orientations de Ségou (Mai 1989) dans le domaine de la participation de la population, l'approche terroir et l'approche globale. Ainsi chaque Etat a mis en place un Plan National de Lutte Contre la Désertification (PNLCD) et s'est engagé dans des actions de grande envergure.

Cependant, les méthodologies d'évaluation utilisées jusqu'à ce jour privilégient les aspects techniques et financiers au détriment des aspects socio-économiques et des impacts environnementaux. Pour valoriser et opérationnaliser la stratégie de lutte contre la désertification pour un développement durable, il s'avérerait impératif pour le Secrétariat Exécutif du CILSS d'élaborer un Cadre d'Evaluation Socio-Economique et d'Environnement au Sahel (CESES) qui devrait lui permettre de mieux conseiller les Etats membres dans leur politique de développement et d'exécution de programmes de lutte contre la désertification.

L'objectif visé est de rendre plus opérationnel la dynamique de planification des Pays Membres du CILSS par la mise en place d'une méthode d'approche en matière d'évaluation des projets sahéliens. Etant donné que de nombreuses institutions ont déjà réalisé des cadres d'évaluation, élaboré leurs méthodes d'analyse et quelques modèles macro-économiques avec un index de l'environnement sont utilisés hors du Sahel, il est important d'organiser le débat au niveau sahélien afin de parvenir à la définition d'un cadre adapté aux réalités sahéliennes.

Les Programmes d'Ajustement Structurels et l'élaboration des Plans Quinquennaux ne peuvent se poursuivre de manière bénéfique sans une évaluation qui prend en compte tous les aspects des projets et les caractéristiques de la sous-région.

C'est pourquoi, le CILSS envisage après le Symposium de Suivi de la Dynamique de la Désertification de Mars 1990 au Niger, d'organiser un Atelier sur un Cadre d'Evaluation Socio-Economique et d'Environnement au Sahel en Septembre 1991.

Pour ce faire, un premier Atelier de réflexion a été organisé du 3 au 7 Septembre pour jeter les bases d'un Cadre d'Evaluation Socio-Economique et d'Environnement au Sahel (CESES). L'objectif de cet Atelier était de préparer une esquisse du cadre et les termes de références pour les études de cas. L'approche multi-dimensionnelle, participative et globale préconisée devrait prendre en compte l'homme, l'économie et l'écologie pour un développement homogène et durable au Sahel. Plusieurs études pilotes ont été réalisées par des compétences sahéliennes dans le cadre de cet Atelier CESES.

Le présent document est une synthèse de ces différents travaux effectués et des réflexions émises dans l'optique CESES. Les travaux peuvent être présentés en deux grandes parties : l'une traduit les aspects macro-économiques et la seconde les aspects projets. En outre, l'étude tente de mettre l'accent sur les propositions et recommandations dans le but d'approfondir la réflexion pour la suite des travaux.

CHAPITRE I ETUDE MACRO-ECONOMIQUE DU SAHEL

Depuis quelques années, la problématique du développement est en mutation. Les chocs pétroliers, les variations des cours des matières premières ont accentué le déséquilibre de l'économie des pays sahéliens. On assiste à une arrivée massive des aides extérieures qui ont contribué à imposer la notion de projet comme une structure principale de l'action de l'Etat dans le domaine du développement.

Dès lors, une politique d'élaboration des projets de toutes tailles (des projets intégrés aux micro-réalisations) sectoriels ou ponctuels, régionaux ou locaux se met en place, posant ainsi de réels problèmes de méthodes pour les plans. En effet, l'offre variée de projets confrontée aux orientations de planification semble avoir négligé la logique et la cohérence dans certains plans quinquennaux à un moment, au point que ces plans sont à la rigueur une liste peu articulée de projets.

Aujourd'hui, le constat est effarent : faillite des modèles de développement et politiques suivies. La paysannerie et l'environnement sont appelés à en payer les frais. Il faut corriger le déséquilibre auquel on a abouti à travers un Programme Ajustement Structurel. Cette nouvelle politique d'Ajustement s'est basée sur un nouveau système de planification glissant, bâti autour des trois instruments complémentaires s'informant et s'éclairant successivement : une étude prospective, une loi plan d'orientation économique, une loi programme triennale d'investissement et d'actions .

Ce chapitre s'articule autour de deux axes :

- La situation actuelle
- Les tendances

I. SITUATION ECONOMIQUE DU SAHEL

I.1. Indicateurs économiques

L'histoire du développement rural montre que malgré les multiples progrès enregistrés dans le secteur secondaire et tertiaire, l'agriculture demeure l'indicateur par excellence du niveau de développement économique et social des pays sahéliens. Mais cette primauté du secteur rural dans l'économie résulte moins de l'efficacité de l'agriculture que de son ampleur et des parts qu'elle occupe au niveau des indicateurs économiques (P.N.B., P.I.B. etc...).

La population sahélienne est à 80-90 % rurale et le secteur agricole contribue pour plus de 40 % au Produit Intérieur Brut des Etats. L'évolution du Produit Intérieur Brut demeure étroitement dépendante de la production agricole tandis que la proportion de la population occupée par le secteur agricole primaire connaît une baisse sous l'effet de l'urbanisation. On enregistre un taux de croissance de la production du Produit Intérieur Brut moyen de 3,5 % contre un taux de croissance démographique de l'ordre de 2,5 % entre 1980-1987. Néanmoins, malgré tous les investissements consentis dans le secteur et en raison entre autres de la croissance démographique, la production agricole connaît une situation quasi stationnaire.

La contribution du secteur agricole dans la formulation du Produit Intérieur Brut est en nette régression au fil du temps en tenant compte entre autres du taux d'inflation de l'ordre de 15 % par an. La balance commerciale est de manière générale en déséquilibre à cause de la faiblesse des exportations et aux importations de plus en plus croissantes. La balance de paiement est déséquilibrée et les ressources budgétaires demeurent à un niveau extrêmement faible permettant à peine de couvrir le fonctionnement courant malgré les subventions et aides budgétaires extérieures. Les dépenses d'investissement sont en grande partie prises en charge par les aides extérieures.

I.2. Conséquences socio-économiques

Tout développement entraîne des impacts sur l'environnement, le milieu dans lequel il intervient. Ces impacts se traduisent à travers l'utilisation de ressources naturelles et humaines à des proportions variées. Le facteur le plus crucial demeure, cependant le facteur humain parce que c'est l'homme qui détermine la manière de l'utilisation des ressources dans l'optique de satisfaction de ses besoins.

L'objectif fondamental du développement économique et social est la recherche de l'autosuffisance alimentaire, de la sécurité alimentaire et la lutte contre la désertification ; on ne peut qu'accorder une haute priorité aux problèmes humains, au maintien et à la restauration d'un équilibre écologique.

La non réussite des actions de développement a eu pour conséquence l'accentuation du déséquilibre socio-écologique avec une forte migration des populations vers les centres urbains et essentiellement vers les régions du Sud où se trouvent les infrastructures socio-économiques du pays. L'abandon des zones initiales d'établissement par les populations a pour cause notamment l'insuffisance des productions agricoles et la baisse considérable des revenus.

Il existe une interrelation assez forte entre développement rural, démographie et environnement dans les Etats du Sahel. Ces interrelations entre la population et l'environnement issus des mouvements migratoires se manifestent surtout à travers une forte pression sur les ressources naturelles.

entraîne : Une forte concentration des populations

- L'extension des superficies cultivées en vue de satisfaire les besoins alimentaires et l'occupation des terres marginales.
- La surexploitation des ressources végétales naturelles pour satisfaire le besoin en bois et de pâturage.

L'ensemble de ces facteurs contribuent à la dégradation de l'environnement avec pour corollaires l'accélération de la désertification et de la détérioration du couvert végétal.

I.3. Planification et projet

Un projet, rappelons-le n'est pas une action isolée . Il a des relations d'interdépendance avec le milieu dans lequel il est exécuté d'où la nécessité de prise en compte de l'ensemble des aspects déterminant sa réussite (technique, institution/organisation/gestion sociale, commerciale, financière, économique). Le choix des projets doit être toujours fondé sur une planification solide et bien conçue aussi bien sectorielle que nationale.

Au niveau de tous les pays du C.I.L.S.S., il existe des Plans de Développement Economique et Social et des Plans Nationaux de Lutte Contre la Désertification. La désertification étant devenue une contrainte majeure du développement économique et social, par rapport à la crise financière internationale, la planification du développement s'identifiait de plus en plus à la lutte contre le fléau de la désertification, lutte s'inscrivant dans la politique national d'aménagement du territoire.

C'est ainsi que dans les différents plans de développement économique, on y intègre toutes les orientations du Plan National de Lutte Contre la Désertification afin de permettre l'exécution des actions destinées à préserver et restaurer le milieu naturel, et basées sur une utilisation raisonnée de l'espace rural en collaboration avec les populations concernées.

Cependant, l'absence de politiques nationales bien définies au niveau de certains secteurs et l'inexistence de plans régionaux et locaux de développement constituent un handicap à un choix rationnel des projets. Les actions de décentralisation et de régionalisation en cours constituent une démarche appropriée pour une meilleure formulation des projets. Il faudra néanmoins les compléter par l'élaboration de schémas cohérents d'aménagement qui seront des cadres d'intégration des actions.

La démarche généralement préconisée prévoit de prendre en compte les trois niveaux de planification avec les éléments ci-après :

Niveau national : Diagnostic/contrainte nationale
Politiques nationales
Objectifs fondamentaux
" stratégiques

Niveau régional : Diagnostic concerté/contraintes
régionales
Objectifs et priorités régionaux
Schéma d'aménagement/développement à long terme
Programmes/domaines d'interventions prioritaires

Niveau local : Diagnostic concerté
Plan local de développement à moyen terme

II. EVOLUTION ET TENDANCES

Au moment des indépendances, les Etats Sahéliens ont procédé à la création de nouvelles structures et de nouveaux instruments d'intervention afin d'affermir les bases de l'Etat. Les économies de ces pays sont dépendantes des produits d'exportation. Ces produits doivent fournir des ressources aux paysans, des recettes à l'Etat et les devises nécessaires aux importations du pays. La croissance progressive du secteur public a donc obéi aux exigences de la construction nationale et à la nécessité de répondre à une demande de prise en charge des besoins essentiels des individus (alimentation, santé, éducation, habitat). La demande à laquelle l'Etat s'est trouvé confronté s'est accrue très rapidement.

Au lendemain des indépendances, il faut résoudre un double problème :

- Résorber un déficit vivrier
- Diversifier la production

Les objectifs poursuivis consistent à développer le produit rural par un accroissement et une diversification de productions. Il faut en outre réorganiser les circuits de commercialisation, stabiliser les prix, promouvoir des programmes hydrauliques.

A l'issue de la décennie 70, on a assisté dans la plupart des Etats Sahéliens à l'effacement de la planification du développement telle qu'elle était pratiquée depuis l'indépendance, tandis que s'affirmait la prééminence des politiques d'assainissement financiers et d'ajustement économiques, menées en concertation avec les bailleurs de fonds.

II.1. La politique de développement rural sous l'angle de l'Ajustement

L'observation des indicateurs économiques confirme que les années 1980 ont été dans l'histoire économique et financière des pays du Sahel une année charnière, faisant suite à une période de quelques années marquées par une forte croissance de ressources d'exploitation mises à profit pour accroître les revenus trop longtemps comprimés.

Le diagnostic de la situation faisait apparaître un certain nombre de problèmes fondamentaux qui appelaient la mise en oeuvre d'une nouvelle politique économique. Parmi ces problèmes :

- La faible croissance de la production
- La forte expansion de la demande intérieure
- Le déficit chronique de la balance des paiements courant contribuant à la détérioration continue des avoirs extérieurs
- Le déséquilibre croissant des finances publiques
- L'alourdissement du service de la dette intérieure et extérieure.

Ainsi donc, comme bien d'autres Pays en Voie de Développement, les pays Sahéliens affrontaient les conséquences aussi bien de la crise économique internationale que des résultats de ses propres politiques internes.

Aussi plutôt qu'un processus d'ajustement imposé par ces tendances économiques en détérioration continue, les Etats Sahéliens ont préféré mettre en place un ajustement planifié pour essayer de minimiser ses impacts négatifs et poser les fondements d'une croissance soutenue et durable.

Les effets d'ajustement visent à restaurer la viabilité des équilibres internes et externes. Ils se traduisent par l'adoption des politiques qui doivent agir au niveau de la demande globale et/ ou au niveau de l'offre. Cependant, comme les délais de réponse concernant l'offre sont plus longs à se faire sentir que ceux de la demande, l'accent a été mis dans un premier temps sur la contraction de la demande. Cela s'est traduit par l'adoption de mesures d'ajustement budgétaires et monétaires afin de rendre la croissance de la demande compatible avec celle de la production.

Par la suite, devant la persistance des déséquilibres de type structurel, il est apparu nécessaire, qu'en plus de la gestion de la demande, soit mise en place une politique qui s'attaque à la racine du mal et non seulement à ses symptômes. En sus des mesures de gestion de la demande globale, des mesures de politique d'offre ont été donc mises en place.

Bien qu'il soit difficile d'établir une chronologie stricte dans l'histoire de la politique économique des pays Sahéliens depuis 1980, on peut schématiquement constater une évolution en deux phases :

- La première, allant de 1980 à 1984 où ont été élaborés des programmes de stabilisation de la dépense intérieure visant à réduire les déséquilibres comptables (celui des opérations financières de l'Etat en priorité) par des actions sur la demande finale ont largement dominé. Le modèle d'ajustement orthodoxe, fondé sur le constat de l'imperfection des mécanismes de marché, a prévalu avec des actions touchant surtout les finances publiques et la gestion de la monnaie. Les grands projets de développement ont été progressivement retardés, voire écartés. Les soutiens financiers des institutions internationales se sont amoindris et furent assortis de fortes conditionnalités sur les performances budgétaires et monétaires.

Depuis 1985, les actions d'ajustement structurels, visant à modifier en profondeur le système organisationnel de l'économie nationale pour en améliorer l'efficacité se combinent avec la logique de stabilisation. Les "nouvelles politiques" sectorielles ont tenté d'apporter une réponse à la crise du modèle de production dans l'agriculture, dans l'industrie et dans le secteur placé sous la tutelle de l'Etat. La perspective de l'ajustement s'est élargie dans l'espace et s'est allongée dans le temps.

Les paramètres clés restent toujours la masse monétaire, les prix et les salaires mais aussi désormais l'orientation sectorielle de l'investissement, l'emploi et la répartition des revenus.

II.2. La planification sous l'angle du Programme du Programme d'Ajustement Structurel

L'absence de politiques nationales bien définies au niveau de certains secteurs et l'inexistence d'une planification saine constitue un handicap pour un développement durable.

C'est dans un tel contexte que les Etats Sahéliens se sont efforés d'entreprendre des études prospectives, de définir de grandes orientations dans leurs Plans de Développement Economique et Social et d'établir un programme triennal d'investissement très opérationnel.

II.2.1. Etude prospective

Il s'agit d'une réflexion globale sur la société sahélienne, son environnement naturel et international, rétrospective puis prospective (horizon 2010) en vue de soumettre aux gouvernements un éventail de scénarios proposant des images plausibles du futur, ainsi que les chemins pour y parvenir. Elle insiste surtout sur la nécessité de changements structurels ne s'inspirant pas forcément de l'ajustement structurel mais visant une profonde transformation du tissu social, politique et économique du Sahel.

L'étude prospective s'appuie sur l'analyse de la dynamique du passé ainsi que sur l'émergence actuelle de germes de changements dans la société sahélienne et dans son environnement. Elle donne un poids important aux facteurs socio-culturels, dont la force d'inertie est la plus grande, mais qui une fois actionnés, sont les plus décisifs pour orienter le futur soit par leur propre jeu, soit par l'efficacité qu'ils impriment aux actions économiques.

La démarche exploratoire adoptée pour cet exercice prospectif, aboutit à décrire le scénario tendanciel tel qu'il apparaît et à rechercher qu'elles seraient les politiques à mettre en oeuvre pour en sortir. La société sahélienne est ainsi interpellée par le caractère pessimiste de ce scénario tendanciel de même que par la difficulté d'effectuer les changements vitaux nécessaires à la sortie des tendances actuelles.

Malgré les régulations attendues, des changements de comportements face à ces défis, l'étude met encore l'accent sur la difficile maîtrise des tendances à l'inadaptation du système éducatif, à l'insuffisance de la productivité agricole et industrielle, à la dégradation de l'environnement naturel et aux distorsions entre consommations et productions.

En conclusion, l'étude prospective parie sur le développement des valeurs d'efforts et d'auto-organisation, sur l'émergence d'une capacité d'offre diversifiée de services, sur le renforcement des filères d'innovations technologiques, d'où un futur possible.

Cette étude prospective a permis de dégager un nouveau système de planification glissant, basé sur le plan de développement économique et social et le Programme Triennal d'Investissement.

II.2.2. Les principes d'élaboration du Programme Triennal d'Investissement

Le système de programmation des investissements sert de trait d'union entre le plan de développement économique et social et le budget de l'Etat. L'élaboration des perspectives triennales consiste à réviser le cadrage macro-économique sur la base des statistiques récentes, des hypothèses souhaitées et réalistes sur l'évolution de l'économie, de dégager sur les trois années avenir l'enveloppe financière nécessaire aux investissements. Elle permet également de dégager la répartition sectorielle des investissements ainsi que les conditions de leur financement.

L'identification, la sélection et l'évaluation des projets constitue dans l'élaboration du Programme Triennal d'Investissement, un processus continu.

Les projets sont identifiés, préparés et étudiés par les Services Techniques de chaque Ministère. Les opérations d'investissement ne sont retenus qu'après avoir fait l'objet d'études préalables et qu'une décision ait été prise quant à l'opportunité de leur réalisation. Cette évaluation ex-ante est une tâche continue d'instruction de dossiers qui est indépendante de tout cycle budgétaire. Elle doit permettre de constituer une banque de projets adoptés programmables, et prêts à être exécutés.

Ce programme est fait sous la tutelle du Ministère du Plan et les Ministères Techniques qui doivent veiller à ce que les dossiers transmis abordent tous les aspects de la justification du projet : étude de marché, études technique, économique et financière.

Les dossiers de projets non directement productifs prendront en compte les recettes et les dépenses récurrentes générées par le projet en période de fonctionnement, pour juger du niveau de son impact sur les finances publiques, de sa factibilité (ex-ante) et de son caractère opérationnel (ex-post).

CHAPITRE II : ETUDE MICRO-ECONOMIQUE :

La dégradation continue des facteurs de production et de l'environnement physique, engendrée par la sécheresse et la désertification intervenue dans l'ensemble des pays de la zone sahélienne depuis plus de vingt (20) années a milité en faveur de la recherche des causes des échecs des projets, mais aussi de nouveaux critères de sélection et d'évaluation de projets ruraux pour un développement durable. Quelques indicateurs et critères doivent être pris en compte dans la sélection et l'évaluation des projets.

I. LES CAUSES DES ECHECS DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT RURAL AU SAHEL :

L'une des causes des échecs de projets est la confusion ou l'omission des phases importantes du cycle du projet. Très souvent, l'identification est confondue avec une vague idée de projet, les études de faisabilité manquent de données fiables et l'évaluation se limite à une simple relecture des dossiers et études. Les études sont très souvent effectuées par différentes équipes : missions d'aide bilatérale, bureaux de consultants étrangers rarement avec la participation des compétences techniques locales. L'évaluation ex-post si elle est réalisée relève toujours des bailleurs de fonds. D'autres facteurs sont à l'origine des faibles performances obtenues dans l'exécution des projets de développement au Sahel.

I.1. Difficultés d'appréciation de l'environnement écologique et socio-économique :

Les projets de développement au Sahel sont très souvent exécutés sans une prise en compte des conditions climatiques et des potentialités de production de son milieu. Au Mali, par exemple, certains projets de développement de cultures irriguées ont été confrontés à des problèmes d'eau, conduisant à une sous-exploitation des grandes superficies aménagées sur la base d'une irrigation par submersion contrôlée. De même, l'intensification de certaines cultures a entraîné une évolution rapide de la dégradation des ressources en sols en l'absence de mesures conservatoires, qui le plus souvent n'étaient pas à la portée des paysans. En outre, en matière de foresterie, des bosquets villageois ont été réalisés en grande envergure par des modèles et des techniques de production qui n'ont tenu compte ni des conditions du milieu, ni des implications des populations, ni des efforts considérables imposés aux paysans pour leur entretien. La périodicité des résultats des projets de développement au Sahel résulte aussi de l'insuffisance des données socio-économiques.

Il est difficile de bien cerner les interactions existant entre le projet et les différents intervenants pour une prise en compte de leurs stratégies et des motivations qui les animent et surtout de mesurer les impacts indirects sur l'environnement. Une bonne appréciation socio-économique du milieu éviterait les conséquences néfastes sur l'environnement sahélien déjà fragile.

I.2. Les problèmes liés à la technologie inadaptée :

L'incohérence technologique conduit à l'application des modèles à grande échelle non maîtrisés par les populations qui sont pourtant les principaux acteurs et bénéficiaires du développement.

Dans le domaine agricole par exemple, l'usage des engrais chimiques et des produits phytosanitaires généralement importés et offerts gratuitement aux paysans ou tout au moins fortement subventionnés constituait un handicap sérieux à l'auto-entretien du projet. La fin de l'assistance au projet signifiant la fin du système d'approvisionnement, on assiste *hypso facto* soit à l'abandon, soit à une diminution considérable de la population. Les projets d'aménagements pastoraux ont été ceux qui ont connu le plus d'échecs faute de moyens pour assurer leur survie, les infrastructures étant trop onéreuses.

La sélection des projets n'a pas toujours obéi à des critères de choix rigoureux ; l'insuffisance qualitative et quantitative des ressources humaines et les procédures de passation des marchés souvent très compliquées et mal maîtrisées et le choix des partenaires techniques viennent alourdir les difficultés d'ordre technique.

I.3. Problèmes de mobilisation des ressources financières, d'infrastructures et de systèmes et de soutien et d'entretien :

La réussite des projets de développement au Sahel est sans nul doute liée aux capacités financières des Etats Sahéliens mais aussi à leurs potentialités infrastructurelles et de système d'entretien pour la survie des projets.

Au Burkina Faso par exemple, le décalage temporel de la mise en place officielle des plans de développement par rapport au budget de l'Etat n'a pas permis de prendre en compte le financement de certains projets.

La recherche de financements extérieurs demeure très délicat eu égard aux exigences des agences de financement qui mettent en avant le critère de rentabilité financière excluant ainsi tous les projets non productifs ou projets de secteurs sociaux et environnementaux ainsi que certains grands projets dont la rentabilité à court terme n'est pas prouvée.

Les difficultés financières que connaissent les Etats Sahéliens ne leur permettent pas souvent d'honorer les coûts récurrents imputables à certains projets, ce qui entraîne la réticence des bailleurs de fonds.

Par ailleurs, les procédures sont très lentes entre l'accord de principe et le déblocage des fonds surtout quand il s'agit de grands projets avec une multitude de bailleurs. Les difficultés liées à l'insuffisance d'infrastructure et de système de soutien varient en fonction des structures de vulgarisation du crédit, de l'approvisionnement en intrants et de la commercialisation de la production. L'inexistence de systèmes fiables de soutien et circuit de commercialisation est souvent à l'origine du blocage des initiatives paysannes dans certains projets de développement agricole. La mise en place du système de soutien est impératif et doit partir du fait que le paysan, en tant que producteur est un partenaire de développement et non un simple "récepteur" pour éviter les nombreux échecs des politiques de développement au Sahel.

I.4. Problèmes de suivi de l'exécution des projets :

Les structures chargées du suivi d'exécution des projets sont quelquefois non fonctionnelles voire inexistantes. L'absence de moyens logistiques et financiers constitue l'handicap majeur pour le suivi. Lorsque le projet est sous la tutelle des bailleurs de fonds étrangers, les structures nationales de suivi ont difficilement accès aux informations en ce qui concerne l'exécution des projets (coût des projets, situation de décaissement). Le manque de coordination, de concertation franche entre institutions, ministères ou chefs de projets vient alourdir l'inefficacité dans l'exécution des projets. La grande mobilité des agents chargés du suivi de l'exécution du projet représente aussi un handicap non moins important.

En un mot, les projets de développement ont généralement échoué à cause de l'incapacité des bureaucrates d'adapter les structures des agences publiques aux exigences des stratégies de développement intégré, de la crainte des potentats locaux de voir les communautés locales devenir plus puissantes, du manque de volonté politique au niveau des autorités locales, de l'incapacité des institutions de formation d'enseigner des techniques d'apprentissage social et de planification collaborative, de l'extrême diversité qui existe dans les systèmes d'organisation culturellement mixtes et aussi à cause de problèmes d'ordre matériel et financier

II. LES GROUPES D'INDICATEURS :

L'élément le plus important au stade de la réalisation d'un projet est la mise en place d'un système fiable de suivi, des critères d'évaluation sûrs, permettant de mesurer le potentiel du projet à atteindre ses objectifs. Avant de déterminer les critères chiffrables, on peut rechercher dans un premier temps, des indicateurs qui peuvent être vérifiés.

Ces indicateurs seront choisis en fonction du contexte général dans lequel le projet doit évoluer (situation agro-écologique, situation démographique) de la situation de référence ainsi que des objectifs visés. Ils doivent se référer aux objectifs visés et aux facteurs qui conditionnent la réussite du projet. Il serait donc utile de faire une typologie appropriée des situations à mener. Cependant, nous pouvons retenir comme cadre de référence les groupes d'indicateurs ci-après au niveau desquels des critères précis pourraient être élaborés en fonction de la nature de chaque projet : les indicateurs écologiques, les indicateurs socio-culturels, les indicateurs techniques et les indicateurs économiques.

II.1. Les indicateurs écologiques :

a) Gestion de l'espace forestier :

- Défrichements agricoles
- Feux de brousse
- Exploitation du bois
- Surpâturage

b) Conservation des sols et des eaux :

- Fertilisation des champs
- Protection et restauration des terrains érodables

c) Modification des systèmes agraires :

- Sédentarisation de l'agriculture
- Intégration systématique des arbres au sein de l'exploitation agricole
- Modification des systèmes de production
- Aménagement des terroirs

II.2. Les indicateurs socio-culturels :

- a) Degré de participation des populations
- b) Réaction des populations (adoption des actions-compatibilités des actions avec les valeurs locales de gestion des activités locales, les besoins)
- c) Mise en place de structures locales de gestion des activités au niveau des producteurs

II.3. Les indicateurs techniques :

- a) Adéquation des moyens et techniques utilisées avec les conditions du milieu (effets)
- b) Capacité des populations à poursuivre (renouveler et entretenir) les investissements (maîtrise des techniques)

II.4. Les indicateurs économiques et financiers :

- a) Capacité des populations à prendre en charge les coûts (revenu des producteurs)
- b) Compétitivité avec d'autres activités de production agricole (abandon ou baisse de production)
- c) Capacité des activités à générer des ressources (rentabilité financière et économique)
- d) Ecoulement, commercialisation des produits (évaluation des prix).

En fonction des spécificités des projets et dans l'incapacité de prendre en compte tous les indicateurs, il conviendrait de sélectionner les plus pertinents. Cependant, des variables plus quantifiables comme les critères peuvent être pris en considération pour rationaliser la programmation des investissements.

III. LES CRITERES DE SELECTION ET D'EVALUATION DES PROJETS DANS LE SAHEL :

III.1. Les critères spécifiques de sélection :

Dans les Etats du Sahel, la sélection des projets doit tenir compte des objectifs globaux en matière de développement socio-économique inscrits dans les différents plans quinquennaux : autosuffisance alimentaire, lutte contre la désertification. La limitation des ressources financières des Etats les oblige à ne retenir que des projets qui génèrent le minimum de charges récurrentes tant au cours de leur exécution qu'à leur terme. L'établissement des critères de sélection est fonction de la nature de chaque projet. On distingue les critères de sélection dans le cas des projets productifs, indirectement productifs ou improductifs.

III.1.1. Les critères de sélection dans le cas de projets productifs :

Les projets dits productifs ou directement productifs permettent de réaliser une évaluation financière et économique à partir de données chiffrées : projets industriels, miniers, énergétiques, de développement rural, d'agro-industrie. Les principaux critères retenus sont :

1. La valeur ajoutée totale (VAT)
2. La valeur ajoutée locale ou nationale
3. La création d'emplois totaux et surtout d'emplois nationaux
4. Le degré d'utilisation des matières premières locales
5. Les effets sur la balance commerciale et la balance de paiement
6. Les effets sur les finances publiques
7. Les économies en devises
8. Le taux de rentabilité interne (sous l'angle financier)
9. Le taux de rentabilité économique (du point de vue de la collectivité nationale)

III.1.2. Les critères dans le cas des projets indirectement productifs :

Cette catégorie relève des secteurs d'activité de soutien aux projets productifs : infrastructures de transport, stockage).

Les critères retenus sont relatifs à :

- l'impact du projet sur sa zone d'influence
- l'impact du projet sur les conditions de vie des populations ou "groupes-cibles"
- la répercussion du projet sur les autres activités économiques

III.1.3. Les critères dans le cas des projets improductifs :

Les projets dits improductifs sont les projets sociaux où les données sont difficilement quantifiables. Les critères de sélection sont les suivants :

1. Contribution à l'amélioration des conditions de vie des "populations cibles)
2. Importance de la population concernée ou à toucher
3. Effets d'entraînement sur les activités connexes

III.2. Les critères de choix des projets dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel

Les critères établis en accord avec la Banque Mondiale concernent les projets productifs et les projets improductifs ou sociaux.

III.2.1. Les conditions de sélection des projets productifs :

1. Le financement doit être bouclé
2. L'étude de factibilité doit être faite
3. La rentabilité interne doit être élevée
4. Les coûts récurrents doivent être au maximum minimisés

III.2.2. Les conditions de sélection des projets improductifs ou sociaux :

1. Le financement doit être bouclé
2. L'étude de factibilité doit être faite
3. Les coûts récurrents doivent être minimisés au maximum
4. Les effets d'entraînement sur les activités connexes.

IV. DEFINITION D'UNE NOUVELLE APPROCHE : FACTEURS DE REUSSITE DES PROJETS :

La définition claire d'une stratégie de développement du monde rural dont la finalité repose sur la réalisation des stratégies d'intégration tant au niveau des activités socio-économiques en milieu rural qu'à celui des interventions s'impose. La finalité du développement rural intégré tel qu'il apparaît du diagnostic de la problématique optimale des ressources en vue d'une meilleure satisfaction des besoins alimentaires du pays et l'amélioration des conditions de vie en milieu rural (revenu, alimentation, environnement).

a) La satisfaction des besoins alimentaires

L'objectif premier des activités productives en milieu rural réside dans la satisfaction des besoins alimentaires. La réalisation de cet objectif requiert la mise en oeuvre d'une politique alimentaire. Celle-ci devra refléter la cohérence et la synthèse des stratégies définies pour chaque filière particulière. Il sera nécessaire de compléter les analyses dans le sens de l'intégration des activités agro-sylvo-pastorales.

Ces stratégies devront aussi influencer les actions des intervenants en milieu rural.

b) Maintien des productions traditionnelles d'exportation et développement de nouvelles spéculations :

La structuration de l'économie sahélienne, les impératifs des finances publiques et la place des cultures traditionnelles dites de rente dans la formation du revenu en milieu rural obligent les Etats du Sahel à entreprendre les actions suivantes :

- Relancer les exportations par des actions complémentaires qui devront consolider et confirmer les politiques actuelles pour promouvoir un niveau de revenu suffisant pour les producteurs ruraux.
- Créer des conditions pour permettre aux productions d'auto-subsistance de devenir des cultures de rente.

c) Lutte contre la désertification :

La désertification procède de la sécheresse et de la dégradation des écosystèmes et peut trouver des solutions par :

- Une transformation qualitative des systèmes de production dans le sens d'une amélioration de la gestion des ressources naturelles.
- L'incitation pour une meilleure protection des sols et des forêts par le biais d'une sécurisation du droit d'usage, des possibilités de jouissance à terme des fruits des investissements réalisés.

d) Gestion optimale des ressources naturelles :

Les ressources naturelles (faune, flore, les eaux, les sols, etc...) sont à l'origine des activités de production. Leur surexploitation peut rendre à terme toute production impossible. La gestion des ressources naturelles impose la maîtrise des systèmes de production, afin de permettre leur renouvellement ou leur reproduction. Les actions à entreprendre sont :

- La formation et l'information des acteurs de développement rural en particulier les producteurs en tant que dépositaires de ce patrimoine.
- La construction des schémas d'aménagement du territoire.
- La mise en place d'une politique de substitution pour la réduction des prélèvements abusifs afin de satisfaire les besoins.

e) Rendre le producteur maître de son développement :

La privatisation des activités de production ne doit pas se limiter au simple désengagement de l'Etat, mais elle doit être accompagnée d'une politique de responsabilisation, de formation et d'information des producteurs.

Pour ce faire, il s'agira de promouvoir la prise en charge de la gestion des structures et activités communes par les organisations paysannes existantes :

- En matière d'espace rural (espaces agricole, pastoral, forestier)
- En matière d'ouvrages communs (infrastructures de production, de transformation et infrastructures socio-culturelles)
- En matière de production et de commercialisation

Un environnement juridique adapté doit être mis en place. L'accent doit être mis sur la cohérence du message et des informations quelle que soit la structure émettrice. En outre, il est nécessaire de fournir au producteur les moyens d'exercer cette liberté par :

- Une information complète lui permettant d'analyser ses décisions et de procéder ainsi à des choix alternatifs lorsque cela est possible.
- Une politique de financement de la production : cela suppose un accès au crédit dont les conditions seraient compatibles avec les spécificités des productions rurales mais aussi avec le niveau des revenus ruraux.
- Une politique d'aide à la commercialisation par la promotion des produits locaux et la création et l'amélioration des infrastructures adéquates.
- Un système plus cohérent.

f) Assurer un revenu suffisant au producteur :

Le revenu du producteur doit découler :

- D'une politique des prix au niveau des facteurs de production qui devraient être les plus proches possibles des prix de marché.

- De propositions de schémas d'intensification (à base de travail, de consommations intermédiaires ou de mécanisation) selon les spécialisations régionales et selon la rentabilité économique des spéculations.
- D'une viabilisation des unités de production par des actions sur les structures (remembrements, sécurisation de l'accès à la terre, aménagement hydro-agricoles et anti-érosifs, etc...).
- D'une politique de crédit agricole adaptée pour le soutien et la réalisation des investissements harmonieux.

Les stratégies devraient tendre vers :

- Un assainissement financier des filières et secteurs d'activités.
- Un transfert d'activités et de certaines charges de l'Etat vers les agents de la filière sous la contrainte d'un maintien des revenus réels des producteurs.

h) Améliorer les conditions de vie en milieu rural :

A partir des besoins exprimés par les populations, il faudrait :

- Aider les organisations des populations à les satisfaire grâce à des investissements nécessaires (puits, forages, centres de santé, écoles, moulins, etc...).
- Promouvoir la formation dans le domaine de la gestion et de la maintenance des personnes chargées par les organisations paysannes de faire fonctionner les structures mises en place.
- Poursuivre la politique de désenclavement et d'accès aux commodités de la vie urbaine.

L'expérience et les recherches en matière de gestion des projets de développement attestent que l'on peut améliorer les chances de réussite d'un projet en prenant en compte une stratégie globale de développement et en tenant compte de certaines variables importantes comme :

1. La volonté de réaliser les objectifs de développement de la part des gestionnaires des projets et des populations bénéficiaires.
2. Le degré de convergence entre objectifs officiels des projets et les objectifs opérationnels des gestionnaires.
3. L'efficacité de la gestion.
4. Le degré de cohésion et d'intégration entre structure, contenu et processus de gestion.
5. La qualité du système d'incitation
6. L'adéquation des pratiques gestionnaires par rapport à l'environnement.

FACTEURS CONTRIBUANT A LA REUSSITE DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT

	PROJETS REUSSIS (APPRENTISSAGE SOCIAL)	PROJETS CLASSIQUES (PLANS)
Initiés commencent par Conception	Au niveau du village L'action Evolutive, Collaborative	Dans la capitale Le plan Statique, par des Experts
Technologie Ressources	Locale, Scientifique Communautés et ressources locales	Scientifique Fonds centralisés et techniciens
Erreurs Organisation de	Acceptées Edifiée à partir de la base	Cachées Construite à partir du sommet
Croissance Formation du du Personnel Organisés par	Graduelle, organique Continue, sur le terrain Des équipes	Rapide, mécanique Théorique, en classe Des techniciens spécialisés
Evaluation	Auto-évaluation continue accent sur processus	Externe, intermittente, accent sur accent
Leadership	Fort, soutenu, personna- lisé	Faible, changeant, position officielle
Analyse sociale	Pour définir des problèmes	Pour justifier le plan
Principales unités de gestion	Systèmes et institutions	Projets

Source : Boukary SAWADOGO. PH.D : "La gestion des projets de développement"

CEDRES : Etudes Revue Economique et Sociale Burkinabè, Juin 1986,
N° XVII p20

CHAPITRE III. RESULTAT DU COMITE DE PILOTAGE :

Dans le cadre du processus de mise en oeuvre d'une Méthodologie Sahélienne d'Evaluation de Projets, un Comité de réflexion a été créé par le Secrétariat Exécutif du C.I.L.L.S.. Ce Comité regroupait des compétences sahéliennes et des experts des pays OCDE et s'est réuni du 3 au 7 septembre 1990 à Ouagadougou.

Ce chapitre fait ressortir les nouvelles orientations dégagées lors de ladite réunion, propose une esquisse d'un Cadre d'Evaluation Socio Economique et d'Environnement au Sahel et présente le projet des Termes de Références élaborés pour les études de cas de projets au Niger, au Burkina et au Sénégal.

I. NOUVELLES DONNEES - OBSERVATIONS

Dans toutes les interventions, l'accent a été porté sur les limites de l'application des analyses économique et financière qui ne prennent pas suffisamment en compte dans l'évaluation, les effets positifs et négatifs engendrés par les projets dans les domaines socio-économique et environnemental.

A partir de ce constat, la réflexion a été menée autour de l'idée maîtresse force : l'homme, l'économie et l'écologie. L'objectif fixé à partir des différentes discussions est comment montrer que les projets de lutte contre la désertification sont rentables pour les pays du Sahel. Des actions de fixation de dunes, de reforestation, d'amélioration des sols, de conservation des eaux améliorent la production, protègent des investissements dans les vallées, favorisent un développement durable.

Pour centrer et approfondir la réflexion, plusieurs approches ont été proposées parmi lesquelles on peut citer :

- La première approche fait ressortir deux niveaux :

- * Le premier niveau présente les principaux acteurs qui interviennent dans le projet. Pour évaluer de façon adéquate un projet, il convient de considérer quatre éléments qui sont : les bailleurs de fonds ou Etats, les agences d'exécution, les institutions locales, les bénéficiaires (groupe-cible).

- * Le deuxième niveau fait ressortir la notion de rentabilité absolue (rentabilité financière) et de rentabilité relative (rentabilité économique). Le problème fondamental soulevé était de savoir la rentabilité pour qui et pourquoi ?

La rentabilité devrait être analysée par rapport au premier niveau c'est-à-dire les bailleurs de fonds, l'Etat, les exécutants, les institutions locales et les bénéficiaires.

L'approche pour une rentabilité financière est la même pour tous les concernés, mais la rentabilité économique est différente d'un intervenant à un autre. Aussi, les critères de sélection doivent être différents car un aspect prioritaire pour un acteur ne l'est pas pour un deuxième.

- La deuxième approche présente trois niveaux d'analyse :

- * Le premier niveau présente les ressources humaines, les ressources naturelles, les ressources financières (le capital).
- * Au deuxième niveau, il s'agit de voir les différents domaines d'action avec les caractéristiques suivantes : quantité, qualité et institutionnel.
- * Au troisième niveau, il s'agit de voir quel serait le coût et quel serait le bénéfice.
Le tableau se présente comme suit :

RESSOURCES HUMAINES			RESSOURCES NATURELLES	CAPITAL	
Emploi	Santé	Etat	Terre	Prix	Propres
Migration	Formation	Secteur Privé	Eau		
Connaissance	Bien être	Région	Flore	Prix de Référence	Dons
			Faune		Prêts
Quantité	Qualité	Institutionnel		Valeur	Source
C B	C B	C B	C B	C B	C B

L'analyse devrait être croisée et devrait permettre de disséquer les différents domaines d'activités du projet pour arriver à une évaluation minutieuse. L'obstacle majeur est la quantification de certains aspects tels que le bien être, la santé.

- La troisième approche consisterait à voir une évaluation de l'incidence et une évaluation des procédures :

- * L'évaluation de l'incidence consisterait à définir les effets attendus des principaux projets en cours ou déjà achevés, puis mettre au point des indicateurs d'incidence qui pourraient être utilisés pour la collecte des données et les enquêtes sur le terrain, et enfin indiquer les causes probables des effets dans la mesure du possible. Il serait souhaitable de prendre en compte des projets réalisés dans plusieurs secteurs car il est probable que les indicateurs retenus et les hypothèses causales formulées varieraient selon les secteurs.
- * L'évaluation des procédures intéresse essentiellement les responsables et les techniciens des projets de développement. Les problèmes soulevés lors de cette évaluation sont bien souvent d'ordre technique et propres au secteur dont le projet relève. Par exemple, les techniciens travaillant sur des projets relatifs aux cultures sèches s'efforceront d'adapter et d'étendre des ensembles de production intégrés.

Mais la question centrale serait la suivante : Du point de vue des pays du Sahel, quelles sont les méthodes d'évaluation qui sembleraient le mieux adaptées pour répondre aux besoins dans des décideurs et techniciens.

Une fois dégagées certaines réponses en première analyse, il resterait à diffuser les méthodes auprès de futurs utilisateurs. A cet effet, les méthodologies à concevoir devraient viser deux catégories distinctes d'utilisateurs :

- Les planificateurs et les responsables de l'élaboration des politiques au niveau des programmes qui cherchent à comparer les incidences pour décider de la répartition des ressources.
- Les techniciens et les responsables qui au niveau des projets sont chargés des activités de mise en oeuvre.

Bien que dans la région, les objectifs et les stratégies de développement varient d'un pays à un autre, il conviendrait d'élaborer une esquisse de cadre commune à tous les pays, qui a développé un aspect par rapport à un autre suivant les pays dans les phases antérieures.

II. ESQUISSE DU CADRE D'EVALUATION SOCIO ECONOMIQUE ET D'ENVIRONNEMENT AU SAHEL

Les interrogations sur l'efficacité de divers projets de développement rural se font de plus en plus nombreuses. Si l'on compare les objectifs proclamés (élever le niveau de vie des paysans, augmenter durablement et massivement les productions, utiliser au mieux les ressources naturelles, les ressources financières, etc...) avec ces résultats, le constat est assez décevant.

Mais que prend-t-on comme élément dans cette comparaison entre les objectifs et le résultat ?

L'évaluation des projets n'est pas neutre. Elle amène toujours à analyser la place du projet dans les rapports sociaux tant externes qu'internes au pays où il s'applique. Dans le cas du Sahel, le cadre d'évaluation à mettre en oeuvre devrait mettre l'accent sur les préoccupations de la zone à savoir les aspects socio-économiques et environnementaux.

La méthodologie proposée est basée sur trois systèmes :

II.1. Le système d'information :

Ce système fournit les données de base, définit les objectifs et les axes stratégiques. Les démarches d'évaluation "ex ante" et d'élaboration souffrent, généralement, de vices assez graves. Ceux-ci nous paraissent dus à des défaillances méthodologiques dont trois au moins méritent d'être abordées :

- Les méthodes d'enquêtes préalables
- Les concepts utilisés
- Les quantifications

II.1.1. Les méthodes d'enquêtes préalables :

D'une façon générale n'ont été pris en considération dans les études préalables des projets :

- Ni l'histoire agraire (c'est-à-dire l'évolution du groupe social et des formes de mise en valeur qu'il pratique).
- Ni l'étude des causes de cette évolution (soit en terme de place de groupe du groupe cible dans l'économie et dans la société internationale ; soit en terme de nationalité interne spécifique du groupe c'est-à-dire la façon dont il réagit par rapport aux changements subis ou voulus ; et encore moins en termes d'objectifs par niveau de décision des individus aux groupes.

II.1.2. Les concepts :

Les promoteurs de projets (et en particulier les agronomes ou les forestiers) recourent systématiquement à des catégories et concepts non pertinents pour l'analyse des systèmes de production et d'exploitation, nous citerons par exemple :

- Les catégories de l'analyse démographique courante (notion de ménage conjugal, exploitation agricole, personne active, etc...)
- Le recours à la notion de paysans moyens. C'est une "fiction" statistique qui tend à escamoter les extrêmes et donc à occulter les causes sociales à l'origine des différences existantes.
- Les simplifications liées aux catégories socio-économiques des recensements et de la comptabilité nationale : c'est une tendance simplificatrice qui peut conduire à de graves omissions ou sous-estimations. En particulier, la catégorie socio-économique "paysan" élimine les activités complémentaires, pourtant indissociables en général comme le commerce, l'artisanat, le salariat temporaire, etc...).

II.1.3. Les quantifications :

Toute évaluation pour paraître sérieuse, doit présenter un certain nombre de résultats chiffrés, doit faire apparaître un taux de rentabilité, doit présenter des comptes d'exploitation prévisionnels au niveau du groupe cible et au niveau des projets.

Il est vrai que la quantification doit être effectivement un souci constant qui permet de mieux cerner les phénomènes et d'éviter les discours et le caractère souvent superficiel du qualificatif. En particulier, il n'est pas douteux que, dans certains cas, seule une étude quantitative permet d'appréhender l'importance d'un phénomène déterminé et mettre ainsi en évidence des différences quasi-qualitatives. Toutefois quantifier ne peut être un exercice efficace que dans la mesure où les chiffres traités correspondent à des catégories pertinentes, et où l'ordre de grandeur des différences jugées significatives (en terme de projection par exemple) sont très supérieures à celui de l'erreur entachant des données de départ.

II.2. Le système technique :

De nombreuses institutions ont déjà réalisé des cadres d'évaluation, élaboré leurs méthodes d'analyse et quelques modèles macro-économiques avec un index de l'environnement. Il apparaît donc nécessaire de réaliser une synergie non seulement entre ces connaissances théoriques et les réalités objectives sahéliennes mais aussi entre celles-ci et les outils simples mais performants d'analyse tel que les feuilles de calcul électronique ou tableur.

Dans l'état actuel des recherches, il faut bien avouer qu'il n'existe pas actuellement une méthode unique, capable de répondre correctement à tous les critères. Il est nécessaire sans doute d'en utiliser simultanément plusieurs et surtout de perfectionner les nouvelles méthodes proposées à l'occasion d'applications sur le terrain.

Les méthodes d'évaluation qui se disputent le marché de l'analyse des projets sont en fait des méthodes d'appréciation (OCDE, ONUDI, Banque Mondiale, USAID, Méthodes des effets, etc...). Il s'agit dans tous les cas de comparer des flux prévisionnels des avantages escomptés aux coûts de moyens à mettre en oeuvre.

Les deux axes de réflexion sur l'analyse de projet qui retiennent l'attention des chercheurs sont :

- La détermination de la Valeur Economique Totale
- Contribution de l'approche systémique dans l'évaluation de projet.

II.2.1 La Valeur Economique Totale (VET)

La Valeur Economique Totale représente un volet important de la recherche en matière d'évaluation des investissements. Pour mieux cerner l'évaluation d'un investissement proposé, il faut considérer au moins six volets d'informations spécifiques :

- La rentabilité attendue
- Le revenu et la durée productive attendus de l'investissement
- La valeur actualisée de tous les revenus pendant la durée de vie productive de l'investissement
- Le risque de ne pas faire l'investissement ou de le reporter
- Les coûts et risques en cas d'échecs
- Les coûts d'opportunités, ce qui est le revenu des investissements alternatifs.

La Valeur Economique Totale des ressources naturelles peut être définie comme suit :

- Valeur Actuelle d'utilisation (VAU)+
- Valeur d'Option (VO)+
- Valeur d'Existence
avec un VO qui est égale à :
Valeur en utilisation par l'individu (VUI)+
Valeur en utilisation par les individus futurs (VUF)+
Valeur en utilisation par les autres (VUA)

Il y a plusieurs méthodes pour mesurer ces valeurs parmi lesquelles on peut citer celles de la "valeur de contingence soit des événements fortuits". En plus, cette valeur économique totale doit être cherchée dans le contexte de :

- L'irréversibilité
- L'incertitude
- L'unicité

II.2.2. Contribution apportée par l'approche systémique ou analyse des systèmes :

La lacune la plus évidente de l'approche habituelle est de négliger les paysans et les facteurs externes du projet (changement dans l'attitude de l'administration, des commerçants, etc...). Quelquefois, les paysans sont bien intégrés au projet, mais sous une forme assez caricaturale : les objectifs qu'on leur prête sont en fait ceux que définissent pour eux les techniciens. Ils apparaissent comme des contraintes, des sujets qu'il faut "amener à la rationalité" et non pas comme des acteurs ayant leurs propres objectifs;

Si on veut avoir des chances d'appréhender la réalité, il faut donc bien voir qu'un projet est une intervention extérieure dans un milieu paysan, cette intervention se situant dans un contexte socio-économique et politique déterminé. Le domaine social et économique est décomposé en quatre systèmes :

- L'écosystème : environnement physique défini par les conditions géologiques et pédologiques, les ressources en eau, la couverture végétale, leurs propriétés et leurs évolutions, etc...).
- L'extérieur : marché et relations internationales, Etat, structures sociales et économiques nationales et régionales.
- Le système paysan
- Le système projet.

On pourrait d'ailleurs considérer que le projet est en fait un sous-système de système extérieur. Sa mise en place se traduirait alors non pas par l'apparition d'un quatrième système modifiant les interrelations existantes (donc en particulier les contraintes imposées au système paysan) mais par une modification des contraintes liées à l'existence du système extérieur.

Dans un cas comme dans l'autre, l'introduction du projet amène une modification de la structure de l'ensemble du domaine économique, ce qui se traduit en particulier par l'introduction de nouveaux objectifs, ceux du projet (dans le premier découpage en quatre systèmes) ou par une modification de certains objectifs, ceux de l'extérieur en particulier (dans le deuxième découpage, où le projet est un sous-système de l'extérieur) par la modification de nombreuses

C'est seulement la prise en compte dans l'analyse de système de ces modifications qui peut permettre d'avoir une évaluation plus réaliste des objectifs fixés.

C'est vrai aussi que dans la pratique, on s'aperçoit très souvent que la définition même des objectifs reste imparfaite. Beaucoup de partenaires ne sont pas consultés pour cette définition. Il y a aussi une grande différence entre les objectifs proclamés et les objectifs réels. Il y a les objectifs poursuivis considérés comme prioritaires et les objectifs secondaires marginalisés ou réservés aux discours ou à l'extérieur.

II.3. Le système institutionnel :

Le programme de développement du Sahel représente un effort peu structuré, sans direction centralisée. Les différents projets, dans chaque secteur, méritent l'attention des responsables de l'élaboration des politiques car les résultats obtenus au niveau des projets sont le facteur déterminant de la réussite au niveau des programmes.

Le C.I.L.L.S., en tant qu'organisme régional a favorisé la mobilisation des ressources en faveur du Sahel, la diversification des concours extérieurs et la définition de nombre de problèmes communs auxquels se heurtent les pays de la région. Cependant, un cadre d'évaluation au niveau régional ne nous semble pas contraignant.

Le cadre institutionnel du CESES doit être le pays et si possible le département. C'est à ces deux niveaux qu'il convient de concentrer les efforts. Dans l'immédiat, l'effort devrait être sélectif et viser les secteurs et les projets auxquels les pays du Sahel ont consacré le plus de ressources et qui sont prioritaires. L'essentiel pour un début est qu'on obtienne un engagement formel au niveau le plus élevé des pays sinon le CESES sera un document à "tiroir"

Il y a lieu d'harmoniser les interventions et les actions des ONG, des bailleurs de fonds, de l'Etat et même des paysans. La divergence des intérêts de ces groupes pose un problème de coordination. Il est aussi nécessaire de prendre en compte la notion de temps (court, moyen et long terme) et de l'espace (régional, national et local). Il serait souhaitable qu'à tout projet de développement rural soit joint un dossier sociologique et un dossier environnemental. L'ébauche du cadre a guidé les participants dans l'élaboration des termes de références.

III. TERMES DE REFERENCES

III.1. CONTEXTE GENERAL

En 1984, le CILSS et le Club du Sahel ont initié et menée une étude prospective des pays du Sahel dont le produit, le "Sahel face aux futurs", analyse l'ensemble des composantes du passé et du présent sahéliens.

De l'étude s'est dégagé un scénario tendanciel des sociétés sahéliennes : dépendance de la sous-région tant sur le plan alimentaire, financier que culturel. Lequel scénario est inacceptable pour le Sahel. Le futur acceptable passe par l'avènement d'une société civile où chaque sahélien apporterait sa contribution pour un devenir meilleur, dans laquelle les organisations rurales jouent un rôle clef.

En conséquence, les experts des pays du CILSS et du Club du Sahel ont pris toutes leurs responsabilités face à cette menace "imminent" en organisant la concertation régionale de Ségou dont le but essentiel est d'inciter un trilogue Etat-Bailleurs de Fonds-Organisations rurales (souvent écartées), qui ont effectivement participé à la rencontre, elles ont fait bénéficier de leurs expériences quotidiennes du terrain et se sont fait entendre. Elles ont compris et accepté les arguments et les propositions des autres partenaires du développement. Il s'est dégagé la volonté de faire de ces organisations rurales un véritable moteur de développement. C'est dans cette optique que les rencontres nationales sur la gestion des terroirs sont organisées.

Cependant, compte tenu du fait que les méthodologies d'évaluation des projets et programmes utilisés jusqu'à maintenant privilégient surtout les aspects techniques et économiques au détriment des aspects sociologiques et environnementaux, il convient de définir un cadre d'évaluation plus approprié qui tiendrait compte des spécificités sahéliennes dans l'optique d'un développement durable en tenant compte des acteurs économiques sahéliens.

III.2. OBJECTIF GENERAL DE L'ETUDE D'EVALUATION

La réalisation des études d'évaluation de projet a pour objectif de dégager les conclusions pertinentes sur l'ensemble des effets (micro-économiques, macro-économiques, sociaux, environnementaux) du projet et d'évaluer la consolidation de ses acquis dans une optique de développement durable, avec la définition d'une grille de critères et d'indicateurs, en mettant un accent sur les aspects sociologiques et environnementaux.

III.3. METHODOLOGIE D'EVALUATION

Les consultants sont tenus d'analyser les activités du projet ainsi que de leurs résultats en termes de faisabilité technique, institutionnel, organisationnel et de gestion, sociale, commerciale, environnementale, de rentabilité financière et écologique et de consolidation des acquis, aux trois niveaux suivants :

- Groupe-cible/population concernée
- Maître d'oeuvre/structure responsable du projet
- Etat (économie nationale)

III.4. CONTENU DE L'ETUDE

Le contenu de l'étude devra comporter les points spécifiques ci-après, en précisant à chaque niveau les indicateurs et les critères qui peuvent être suivis et éventuellement qualifiés.

III.4.1. Analyse des aspects socio-culturels :

A ce niveau on devra considérer entre autres :

- La motivation des populations/groupes cibles
- La participation des groupes cibles
- Les effets du projet sur les conditions de vie : santé/éducation/habitat
- Les effets sur les structures sociales : changement culturel/organisation
- L'emploi
- La dynamique démographique : exode rural, immigration...

III.4.2. Analyse des aspects environnementaux :

Les consultants doivent prendre en compte l'impact du projet sur les ressources en faisant ressortir les indicateurs et critères significatifs pour les domaines suivants :

- Couvert végétal

Exemple : défrichement/feux de brousse/surpatûrage/amélioration

- Sols

Exemple : fertilisation/rétention de l'eau/dégradation/protection et restauration des terres érodables

- Eaux

Exemple : maîtrise des eaux de surfaces/collecte des eaux de ruissellement/gestion des eaux souterraines...

- Faune

Exemple : mesures de protection/conservation/évolution de la faune

III.4.3. Analyse économique et financière :

III.4.3.1. Analyse financière au niveau des groupes cibles

Le rapport de l'étude doit comporter une analyse des effets techniques et économiques des activités du projet au niveau de l'exploitation agricole familiale. Cette analyse implique une présentation des principaux systèmes de production avec les coûts des moyens mis en oeuvre, les marges brutes, la rémunération des facteurs de production, la détermination des effets sur les revenus et sur la situation alimentaire et dans la mesure du possible, une quantification du risque. L'évaluation des investissements doit être faite au moyen d'analyses d'investissements dynamiques.

3.2. Analyse au niveau du maître d'oeuvre de l'administration responsable du projet

L'analyse doit permettre de dégager des conclusions sur :

- La capacité de la structure ou de l'institution à conduire le projet
- Les relations avec d'autres structures/synergies
- Le système de soutien/vulgarisation/crédit/formation et sur le degré de soutenabilité en rapport avec les capacités de

de financement des investissements et des charges récurrentes qui devront être assumées, soit une analyse de moindre coût.

III.4.3.3. Analyse macro-économique /niveau Etat

Il s'agit de déterminer les effets du projet sur la production (PNB, PIB), la consommation, l'épargne, l'emploi, le niveau des prix et des salaires, le taux d'intérêt, la masse monétaire, rapport avec l'extérieur (balance des paiements) et la fiscalité.

IV. LA DUREE ET LE DEROULEMENT DE L'ETUDE

	Jours
- Préparation (siège bailleur de fonds, CILSS)	4
- Voyage aller retour	2
- Contacts au niveau national	2
- Tour d'horizon et collecte d'informations	10
- Atelier d'analyse concernant problèmes, objectifs, critères et hypothèses/mission terrain	5 *
- Analyse sociale, économique et environnementale	6 *
- Aide mémoire	2
- Elaboration du rapport partiel (à la main)	10 *
- Rédaction du rapport principal (" " ")	7
- Poursuit de synthèse avec bailleur de fonds, pays membre, CILSS	2
Total à financer par bailleur de fonds	50 = 2HM

* 2 experts locaux du CILSS 2 X 21 j = 2X1 HM = 2HM
+ 10 jours ? analyse rurale rapide (Angla.RRA) pour orienter l'évaluation et plus tard la recherche des systèmes de production (Angl. FSR) et l'évaluation des terres (Ang. LE) ; et identifier avec les organisations rurales et institutions locales les critères d'évaluation révélants

V. QUALIFICATIONS ET (EVENTUELLEMENT) MANDATS SPECIFIQUES DES CONSULTANTS

- Expérience professionnelle d'au minimum 5 ans
- Bonne connaissance du milieu

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ce travail de synthèse et de réflexion, il nous semble opportun de tirer des conclusions et de faire quelques recommandations, bien que nous n'ayons pas pu aborder tous les aspects d'un sujet aussi complexe, mais indispensable tel que le Cadre d'Evaluation Socio-Economique et d'Environnement au Sahel.

De nombreux signes indiquent que l'évaluation socio-économique et environnementale est l'un des secteurs de la recherche appliquée qui connaît la plus rapide expansion. Son importance croît aussi bien dans les pays développés que dans les pays en voie de développement. Pour les pays du Sahel, la principale raison est sans doute que les décideurs, les planificateurs, le personnel des projets et les bailleurs de fonds commencent à douter de plus en plus que le bon sens et la sagacité soient des bases suffisantes pour concevoir des projets de lutte contre la désertification. Aussi, ces projets ont englouti des fonds énormes sans que personne ne puisse dire avec certitude si ces projets sont rentables ou non.

Il apparaît aussi d'une part qu'on enregistre un progrès des connaissances et des méthodes techniques d'évaluation et d'autre part que de nombreuses institutions ont élaboré des méthodologies d'évaluation, mais sans qu'aucune ne soit adaptée aux réalités sahéliennes. Il convient donc de mener la réflexion au niveau des pays sahéliens qui se sont tous engagés dans des Programmes d'Ajustement Structurels. Ces programmes ne peuvent escompter les effets positifs attendus sans une évaluation globale (qui prenne en compte tous les aspects socio-économique et environnemental) et sans une gestion rigoureuse et rationnelle des ressources.

Les résultats du premier Comité de Pilotage pour le CESES ont été concluants grâce à la participation effective du Secrétariat Exécutif du CILSS, des Hauts Cadres sahéliens, des Experts et Consultants des pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE). La nécessité de dépasser le cadre de l'évaluation financière et économique traditionnelle s'est avérée impérative pour intégrer dans l'analyse les aspects sociaux et environnementaux qui sont d'une grande importance pour les pays sahéliens qui sont tous confrontés à une situation économique, écologique et alimentaire difficile.

Aussi, le CESES doit être un outil simple, maniable pour permettre aux décideurs et aux techniciens de prendre des décisions rationnelles pour les choix des projets et programmes de lutte contre la désertification.

Le choix d'un projet ne doit pas seulement être lié à sa taille, mais aussi aux objectifs qui lui sont assignés et à sa capacité de survivre à la fin du financement extérieur et de pouvoir s'auto-entretenir.

Il est recommandé que le CILSS, en tant qu'institution sous-régionale, ayant pour objectif d'assurer aux pays membres un développement homogène et durable :

- jouer le rôle de sensibilisateur auprès des décideurs politiques sur les effets des modèles de développement des bailleurs de fonds et principalement du critère de rentabilité financière dans le cadre de la rétention de projets.
- apporter un ajustement sémantique sur les termes projets productifs et projets sociaux ou improductifs. La dimension temporelle des projets sociaux et environnementaux devrait être prise en compte dans l'évaluation des projets de développement au sahel.

La première réunion du Comité de Pilotage a préconisé la démarche suivante pour le Cadre d'Evaluation Socio-Economique et d'Environnement au Sahel :

- 1ère étape : Etudes pilotes réalisées par des cadres sahéliens dans différents domaines
- 2ème étape : Première réunion du Comité restreint du 3 au 7 septembre 1990 à Ouagadougou pour discuter des études pilotes et élaborer des termes de références pour les études de cas
- 3ème étape : Etude de cas des projets au Niger, au Burkina Faso et au Sénégal - Décembre 1990 - Février 1991
- 4ème étape : Deuxième réunion du Comité de Pilotage en Mars 1991
- 5ème étape : Synthèse des études de cas
Faire l'état actuel des recherches en matière d'évaluation de projet de lutte contre la désertification Avril - Août 1991
- 6ème étape : Séminaire Régional en Septembre 1991

A N N E X E S

ANNEXE 1

LISTE DES DOCUMENTS DE BASE DU CESES

- Boniface BATIONO : "Proposition d'une procédure de sélection de projets dans la vision d'un développement durable"
BURKINA FASO, 1990, 17 pages
- Koumba BARRY : "Etude de cas Programme Sahel
Burkinabè (PSP), Six "S," PATECORE,"
BURKINA FASO, 1990, 53 pages, Annexes
- Daniel BAMBARA : "Etude prospective d'un pays
sahélien : le BURKINA FASO"
1990, 15 pages
- Jacques G. OUEDRAOGO : "Hiérarchie des besoins, savoir faire
et maîtrise technologique dans la mise
en place des systèmes viables
BURKINA FASO, 1990, 13 pages
- Souleymane GUEYE : "Aspects socio-économiques et
d'environnement dans le cadre de la
définition des objectifs et critères
d'analyses des projets de
développement durable (avec une
attention particulière aux projets
forestiers)"
SENEGAL, 1990, 16 pages
- Rokhaya Daba FALL : "Critères d'Evaluation Socio-
Economique et d'Environnement"
DAKAR, 1990, 33 pages
- Abou Lamine BERTHE : "Critères d'Evaluation Socio-
Economique et d'Environnement, Cas du
Mali"
MALI, 1990, 28 pages
- Yafong BERTHE : "Analyse des projets : cas du Mali"
MALI, 1990, 09 pages
- Dirk Van MOURIK : "La stratégie du cadre d'évaluation"
BURKINA FASO, 1990, 8 pages

ANNEXE II

LISTE DES PARTICIPANTS DU COMITE RESTREINT DU CESES

<u>NOM ET PRENOMS</u>	<u>FONCTIONS</u>	<u>ADRESSE</u>
KOUTABA Michel	Directeur des Projets et Programmes	CILSS
GOUMANDAKOYE Mounkaila	Chef de Service Ecologie	CILSS
YACOUBA Moustapha	Socio-Economiste/SEE	CILSS
MOURIK Van Dirk	Conseiller/SEE	CILSS
KATTENBERG Dirk	Conseiller Technique MPC/DEPSI	BP 750 OUAGA TEL. : 30.68.81
BAMBARA Daniel	Macro-Economiste	BP 396 Ministère du Plan BURKINA FASO TEL. : 31.00.04
SUNZINI Pierre	Agro-Economiste	CILSS/ATI
DIEME Ibrahima	Directeur Général du Plan	Guinée Bissau
THIAM Amadou	Chef de Service Suivi/ Evaluation	DEP/CILSS
NGARAUD Baulmbaye	Direction Planification	Ministère du Plan N'DJAMENA
GUEYE Souleymane	Direction Eaux, Forêts, Chasses et Conservation des Sols	DEFCCS BP 183 DAKAR
BERTHE Lamine Abou	Chef Division Projets Programmes	Direction Nationale Eaux et Forêts BP 275 MALI
TRAORE Toumani	Ingénieur des Eaux et et Forêts	Observateur s/c Dramane COULIBALY
BARRY Koumba	Consultante socio- Economique	01 BP 1440 OUAGA TEL. : 33.20.34



PAOLETTI Patricia

Consultante socio-
économique

Via S.ROCCO
31-56010
Asciano PISA-
Italie

KAMARA Oumar

DEP/SERS/OUAGA

CILSS

REVERZ Edgar

BKF/88.010 CTP
Expert Planification
Régionale

BP 575 PNUD

NDONG Mamadou

BKF/88/010

BP 575 PNUD