



NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL



50465

Distr.
GENERALE

E/ECA/CM.11/43
13 avril 1985

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Sixième réunion du Comité technique
préparatoire plénier

Addis-Abeba (Ethiopie)
15-22 avril 1985

Point II.2(d) de l'ordre du jour
provisoire*

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Vingtième session de la Commission/
Onzième réunion de la Conférence
des ministres

Addis-Abeba (Ethiopie)
25-29 avril 1985

Point II.2(d) de l'ordre du jour provisoire*

**RENFORCEMENT DE LA PLANIFICATION ET DES POLITIQUES
AGRICOLES EN AFRIQUE**

PARTIE A

**RENFORCEMENT DU SUIVI ET DE L'EVALUATION DES PROJETS ET
PROGRAMMES AGRICOLES EN AFRIQUE**

* E/ECA/TPCW.6.1.Rev.1
* E/ECA/CM.11/1/Rev.1

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1
I. CONCEPT ET OBJET DES ACTIVITES DE SUIVI ET D'EVALUATION .	2
II. EXPERIENCES DE CERTAINS PAYS DANS LE DOMAINE DES ACTIVITES DE SUIVI ET D'EVALUATION EN AFRIQUE	5
A. Projet de développement rural de la province du Nord-Ouest (Cameroun)	6
B. Lofa Country Agricultural Development Project (Libéria)	9
C. Le Projet Mwea Irrigation Settlement Schemes (Kenya).	12
D. Le Projet Wood Energy (Malawi)	14
E. Le National Extension Project (F & V), Kenya	18
F. Le Nojane Commercial Ranches (Botswana)	22
III. PROPOSITIONS RELATIVES AU RENFORCEMENT DES ACTIVITES DE SUIVI ET D'EVALUATION EN AFRIQUE	26
A. Les systèmes de S & E de projets devraient donner la priorité au suivi des intrants, des activités et des résultats	26
B. L'évaluation ne devrait s'effectuer qu'en cas de nécessité	27
C. L'évaluation de l'impact du projet devrait être entreprise le plus rarement possible	27
D. L'envergure et la méthodologie des études d'évalua- tion doit s'accorder avec les ressources disponibles pour le S & E	27
E. L'évaluation rétrospective devrait mettre l'accent sur le fonctionnement et la performance du projet plutôt que sur son impact	28
F. L'adoption des systèmes de S & E plus simples rend démodés les grands systèmes de S & E hautement spécialisés	29
G. Le renforcement des systèmes de S & E en Afrique doit se baser sur une approche de type deuxième génération	29
H. Le renforcement des systèmes de S & E devrait être appuyé par des programmes spéciaux de formation	30
IV. EPILOGUE	30

INTRODUCTION

1. On a pu dire que "les projets constituent le fer de lance du développement"; toutefois, loin de traduire des faits, cette expression n'est qu'une manifestation d'espoir. Certains projets ont apporté une contribution notable au développement alors que d'autres ont lamentablement échoué. Les spécialistes des questions de développement savent que les résultats enregistrés de par le monde en ce qui concerne les projets de développement ont été variables et l'Afrique n'échappe pas à ce schéma général; cette variabilité au niveau des performances s'observe tout particulièrement en ce qui concerne les projets de développement agricole dont la réussite est fonction de la conjugaison des éléments fondamentaux que représentent une conception et une gestion appropriées et un environnement physique et socio-économique favorable. Une telle conjonction de facteurs est particulièrement difficile à obtenir en ce qui concerne les projets agricoles, et c'est de cette difficulté même que découlent les disparités entre les performances des projets. Les échecs retentissants de plusieurs projets en Afrique ont donné lieu à un sentiment de déception et même de désillusion, en particulier chez les bailleurs de fonds.
2. Toutefois, cette expérience a également déclenché une réaction plus positive : des efforts ont été déployés pour identifier et moduler les principaux facteurs qui influent sur la performance et sur les résultats des projets. Cette approche s'est avérée fructueuse même si les succès enregistrés ne s'appliquent pas à tous les cas. La réussite d'un projet fait appel à un environnement politique favorable. L'environnement physique est également tributaire des politiques adoptées pour lutter contre la dégradation du milieu qui affecte non seulement les ressources naturelles mais aussi le climat. La planification des projets agricoles s'est partiellement améliorée; la conception des projets se fonde désormais sur la logique, ce qui permet un fonctionnement plus rationné; les planificateurs d'aujourd'hui s'intéressent davantage à la situation, à l'opinion et aux besoins des familles agricoles visées par les projets. Toutefois, la base de données disponibles pour les projets agricoles demeure souvent trop mince et la tendance à introduire des objectifs liés à la répartition du revenu dans les projets n'a pas contribué à rendre leur gestion plus efficace. On a essayé d'accroître la compétence et l'efficacité des responsables par plusieurs moyens; toutefois, parmi les efforts déployés dans ce sens le plus remarquable a été l'introduction de la collecte et de l'analyse de l'information pour permettre aux responsables de l'administration des projets de prendre des décisions plus appropriées, ce qui s'est traduit par un suivi et une évaluation des projets beaucoup plus efficaces.
3. Cette nouvelle activité a pour but d'améliorer la gestion et la planification des projets agricoles. Quoique le principe des systèmes de S et E soit relativement simple, il n'a pas manqué de soulever des problèmes conceptuels difficiles dont une bonne partie n'a été résolue que très récemment. Les activités de S et E constituent un élément nécessaire de l'amélioration de la gestion des projets et partant, de l'accroissement de l'efficacité des projets.
4. La dernière décennie a également permis de montrer qu'au plan de la variabilité de la performance, les systèmes de S et E ne le cèdent en rien aux projets agricoles. Il existe des cas où le S et E s'est avéré très efficace en contribuant à gérer de manière appropriée des projets et d'autres où il n'en a pas été ainsi; de fait, le S et E a souvent eu un effet négatif sur la performance des projets et sur

leur gestion. En Afrique, la performance du S et E varie d'un extrême à l'autre, du succès exceptionnel à l'échec total. Pourquoi cela ? Tout d'abord il convient de souligner qu'aussi simple que cela puisse paraître, le concept de S et E n'est pas facile à traduire en faits dans le cadre des projets agricoles. Certaines des raisons qui expliquent cette situation sont exposées dans le présent document, en particulier dans la section 3 consacrée à l'examen détaillé d'exemples de S et E dans des projets agricoles en Afrique. De cet examen du S et E se dégagent des leçons qu'il convient de retenir, notamment lorsqu'elles fournissent les moyens de renforcer les systèmes de S et E à l'avenir. L'assistance d'urgence offerte par la Banque mondiale et par d'autres organismes aux pays africains met en relief la nécessité d'accroître les niveaux d'efficacité et les performances dans ce domaine. Les instruments qui mènent au succès sont à notre portée, encore faut-il les saisir avec la fermeté et la détermination requises.

5. L'objet du présent document consiste donc à passer en revue les activités de suivi et d'évaluation entreprises dans le cadre de certains projets agricoles en Afrique, activités à partir desquelles seront formulées des propositions tendant à renforcer et à améliorer le S et E dans les projets et programmes agricoles. Ces propositions seront soumises aux ministres, planificateurs et directeurs des projets agricoles, lors de la prochaine Conférence des ministres de la CEA.

I. CONCEPT ET OBJET DES ACTIVITES DE SUIVI ET D'EVALUATION

6. La méthodologie des activités de S et E approuvée par l'ONU fait l'objet d'un examen approfondi dans le document cité ci-dessous 1/.

7. Les activités de suivi et d'évaluation constituent le moyen par lequel les administrateurs de projets et les planificateurs peuvent déterminer les progrès accomplis dans la réalisation d'un projet et de ses objectifs. Le S et E leur permet de prendre des mesures correctives lorsqu'ils s'aperçoivent de l'existence de carences dans la mise en oeuvre du projet. Il fournit aux responsables de la gestion des projets le moyen d'évaluer l'efficacité, l'opportunité et l'impact d'un projet. L'efficacité d'un projet est la mesure du processus de transformation des intrants en activités et en résultats; la rentabilité d'un projet est la mesure dans laquelle les activités du projet se traduisent par la réalisation des buts et des faits planifiés; l'intérêt d'un projet traite de la mesure dans laquelle les activités et objectifs du projet sont en conformité avec "les besoins et les souhaits des bénéficiaires du projet"; alors que l'impact définit la mesure dans laquelle les effets prévus permettent de réaliser les objectifs du projet.

8. Le suivi est une surveillance continue de la mise en oeuvre et des performances d'un projet par la collecte opportune d'informations sur les horaires de travail, la livraison des intrants, les résultats escomptés et les facteurs extérieurs fondamentaux, effectuée pour s'assurer que l'exécution du projet est conforme aux plans élaborés. Il peut faire appel quelquefois à la collecte de données sur les hypothèses et les effets relatifs au projet, pour faciliter son évaluation en cours d'exécution.

9. L'objet des activités de suivi consiste à fournir au responsable de la gestion le moyen d'exécuter le projet de manière rentable et efficace et d'avoir des résultats satisfaisants en mettant à sa dispositions des renseignements sur les activités les plus importantes effectuées dans le cadre du projet. Ces données permettent d'identifier les obstacles et les contradictions qui surgissent dans la

mise en oeuvre et dans la gestion du projet; elles peuvent ainsi servir de base à une action corrective au moment opportun. Le suivi est une partie intégrante du système d'information de gestion et constitue un des éléments essentiels des bonnes pratiques de gestion.

10. L'évaluation est le processus par lequel on essaie de déterminer la pertinence, l'efficacité et l'impact d'un projet. Elle permet d'analyser les réalisations et les résultats d'un projet par rapport aux hypothèses de base, aux résultats escomptés et aux buts fixés. L'évaluation des projets en cours est un moyen de gestion dynamique dont le but est d'améliorer ou de modifier les activités, les effets et l'impact des projets en cours d'exécution, lorsque les résultats prévus ne sont pas atteints ou lorsque les objectifs ne sont plus valables, compte tenu de l'évolution de la situation. Dans la présente étude, c'est ce type d'évaluation plutôt que l'évaluation rétrospective qui fera l'objet d'une analyse.

11. L'évaluation rétrospective s'effectue après l'achèvement du projet. Elle permet de déterminer le degré de réalisation des objectifs fixés ainsi que leur impact sur l'environnement et sur les bénéficiaires du projet de même que leur pertinence pour ceux-ci. Le but poursuivi consiste à évaluer les réalisations globales d'un projet au plan de ses activités, de ses résultats, de ses effets, de son impact et partant, de fournir des éléments de base pour la planification de projets futurs.

12. Un système de S et E bien conçu devrait refléter la hiérarchie des objectifs des projets et de leurs principaux intrants et résultats, activités et fonctionnements. Il existe une hiérarchie logique des relations entre les divers éléments de la conception d'un projet; la réalisation d'une étape est un préalable pour la réalisation de l'étape supérieure :

- a) Lorsque les intrants requis sont disponibles, les activités appropriées peuvent être entreprises;
- b) Lorsque les activités prévues sont réalisées, les résultats envisagés doivent être obtenus;
- c) Lorsque les résultats sont utilisés conformément aux prévisions, l'objectif (ou l'effet) immédiat devrait être atteint;
- d) La réalisation de l'objectif immédiat doit contribuer à celle de l'objectif à long terme (ou impact).

13. Ces relations sont fonction des hypothèses formulées et de facteurs extérieurs déterminants. La réalisation des activités, résultats et effets prévus sera fonction de plusieurs hypothèses. Par exemple, la livraison d'engrais suppose l'existence d'une organisation efficace pour réaliser cet objectif; l'obtention des rendements prévus sera fonction d'un coefficient intrant/extrant d'engrais et d'un taux supposé de consommation d'engrais par les agriculteurs, etc. Les hypothèses formulées dans le cadre du projet échappent dans une large mesure au contrôle de l'administration du projet tout comme les principaux facteurs extérieurs tels que les facteurs de production agricole, les prix de la production, le climat, l'évolution des politiques agricoles, le développement d'infrastructures, telles que routes, alimentation en électricité, etc. Puisque la progression dans

la hiérarchie des relations (c'est-à-dire la réalisation adéquate du projet) est fonction des hypothèses formulées et des facteurs extérieurs vitaux, ces éléments devraient être incorporés dans un système de S et E tout comme les intrants, les résultats, les effets et les objectifs.

14. Un système de S et E se fonde essentiellement sur l'observation et la vérification de variables ou d'indicateurs : intrants, activités, résultats, objectifs, facteurs déterminants extérieurs et hypothèses. En mettant au point un système de S et E, il est nécessaire d'identifier, de spécifier et de sélectionner des indicateurs appropriés : faits, événements et objectifs, tels que la livraison et la distribution des facteurs de production, le montant des prêts accordés, l'accroissement de l'utilisation des engrais, la réduction des jachères, l'accroissement des rendements et de la production, etc. qui sont tous faciles à identifier et à utiliser. Ces indicateurs directs ont généralement trait au suivi des intrants, des activités et des résultats.

15. Parfois, les mesures directes telles que les relevés des niveaux du revenu agricole ou de l'état de santé des enfants ne sont ni faisables ni rentables, auquel cas il faudrait recourir à des indicateurs indirects ou supplétifs, par exemple le type d'habitation pour déterminer le revenu et la relation poids taille pour mesurer l'état sanitaire. L'évaluation des effets de l'impact est le domaine où les indicateurs supplétifs sont le plus souvent utilisés en raison des coûts relatifs à la collecte et à l'analyse de plusieurs indicateurs directs et des difficultés inhérentes à de telles activités.

16. En ce qui concerne les ressources requises pour le fonctionnement des systèmes de S et E, il importe de souligner les différences qui existent en ce qui concerne les ressources et le temps requis pour l'acquisition, le traitement et l'analyse de l'information selon qu'il s'agit d'activités de suivi (intrants, activités et effets) ou d'évaluation (effets et impact). Le suivi fait généralement appel à des activités relativement simples de relevé, de collecte et de traitement d'indicateurs directs alors que l'évaluation suppose un travail prolongé et difficile de collecte, de traitement et d'analyse de données de terrain obtenues à partir d'enquêtes sur les ménages et sur les exploitations agricoles. Etant donné que l'évaluation s'interroge sur le pourquoi et le comment des choses, elle fait souvent appel à une recherche complexe de relations qui implique l'analyse statistique d'une somme considérable de données.

17. Le concepteur d'un système de S et E se pose les questions suivantes : Qui a besoin de l'information ? Dans quel but ? De quel type d'information et avec quelle fréquence ? Les réponses à ces questions seront influencées par la difficulté relative des travaux de collecte et de traitement des données, par leur degré de précision et par la durée de la période requise pour mener à bien ces activités compte tenu des ressources disponibles pour le S et E et de l'importance accordée aux données par les responsables de la gestion du projet. L'équilibre entre les ressources consacrées aux activités de suivi et d'évaluation revêt par conséquent une importance capitale comme on le verra dans les études de cas ci-dessous. La plupart du temps, les ressources consacrées aux activités de S et E dans le cadre d'un projet sont suffisantes pour fournir aux administrateurs du projet les services de suivi appropriés, appuyés, le cas échéant, par des activités limitées d'évaluation en cours d'exécution, sur la base d'enquêtes ponctuelles à petite échelle portant sur un nombre limité de variables.

18. Toutefois, il arrive trop souvent que les activités de S et E pêchent par ambition, très fréquemment il est vrai, sous la pression des donateurs. Des études d'évaluation complexes et à grande échelle qui ont produit des données que les systèmes de S et E n'ont pas pu traiter par manque de ressources ont souvent été entreprises. Très fréquemment, ces activités d'évaluation ont été menées à bien au détriment des activités de suivi du projet, à telle enseigne que l'administration du projet n'a pu bénéficier ni des travaux de suivi ni des activités d'évaluation effectués. Les déséquilibres de ce type sont mieux illustrés dans certaines des études de cas consacrées au S et E utilisé dans le cadre de projets agricoles.

II. EXPERIENCES DE CERTAINS PAYS DANS LE DOMAINE DES ACTIVITES DE SUIVI ET D'EVALUATION EN AFRIQUE

19. Les échecs les plus retentissants en ce qui concerne les systèmes de suivi et d'évaluation ont été enregistrés dans les grands projets de développement rural lancés dans plusieurs pays africains dans les années 70. Certaines expériences très longues, très traumatiques et très coûteuses dans le domaine des systèmes du S et E, ont amené la Banque mondiale à reconnaître les insuffisances de projets qu'elle finançait. Parmi les projets en question figurent l'Agricultural Development Projects au Nigéria, le Lilongwe Land Development Programme au Malawi et l'Integrated Agricultural Development Project au Kenya. Tous trois sont de très grands projets ayant pour objet d'accroître les rendements, la productivité et les revenus agricoles par l'augmentation des facteurs de production agricole disponibles, le développement des services de vulgarisation, et une ouverture plus large des facilités de crédit et des systèmes de commercialisation, y compris l'amélioration des infrastructures. Les systèmes de S et E mis en place étaient à la mesure de ces projets et leurs lacunes étaient remarquablement similaires. Nous n'en ferons pas une présentation détaillée ici d'abord à cause du manque d'espace et ensuite parce qu'ils ont fait l'objet d'une analyse exhaustive ailleurs 2/. Une description succincte de l'expérience nigériane permettra de mettre en relief les principaux problèmes de S et E rencontrés dans ce pays.

20. Le système de S et E utilisé dans les projets de développement agricole au Nigéria est le plus important de ce type en Afrique. Chaque projet dispose d'un service de S et E distinct. Ces services sont tous placés sous la direction technique d'un service central qui conçoit et gère un mécanisme gigantesque de collecte, de traitement et d'analyse de données. Tout comme l'organisation du système de S et E, les activités déployées dans ce cadre sont indépendantes de la gestion du projet. Dès le départ, les activités de S et E avaient été essentiellement axées sur les effets et les impacts des projets basés sur des enquêtes à grande échelle des rendements agricoles et sur des enquêtes de base relatives au revenu des ménages agricoles et, par la suite, sur les revenus agricoles. Cette méthodologie avait permis de collecter une somme considérable d'informations (dont certaines de qualité douteuse) que l'on a généralement pas pu exploiter en raison des limites de la capacité de traitement. Les données traitées et analysées deux ou trois ans après leur collecte se sont également avérées utiles. En outre, les chiffres sur les rendements produits par les enquêtes étaient mis en doute par les responsables des projets. Certaines enquêtes ponctuelles à petite échelle entreprises pour étudier des problèmes de commercialisation et d'approvisionnement en facteurs de production se sont avérées très utiles. Toutefois, généralement, la plupart des ressources étaient consacrées aux grandes études d'impact, au détriment du suivi des intrants et des activités des projets dont les responsables des projets avaient le plus besoin.

21. Il était évident que les systèmes de S et E utilisés dans ces projets de développement rural en Afrique pêchaient par excès d'ambition, notamment en consacrant la majeure partie de leurs ressources aux grandes études sur les exploitations agricoles et aux analyses statistiques longues et complexes. Les gouvernements intéressés étaient conscients du fait que les coûts à l'chelon local du système étaient très élevés, que les résultats produits par le S et E ne justifiaient guère l'utilisation des maigres ressources et des rares agents qualifiés dont ils disposaient et que la contribution des systèmes de S et E à la rentabilité des projets était minimale. Puisque les résultats qu'ils attendaient des systèmes de S et E avaient été décevants, les gouvernements ont été tout naturellement désillusionnés par l'expérience vécue dans ce domaine. Il s'agit là d'un problème sérieux, car il est actuellement plus difficile de les persuader à consacrer les ressources limitées et les rares agents qualifiés dont il disposent à des activités de S et E. Même, si par une telle attitude, ils se privent des bénéfices découlant de l'utilisation du S et E (comme on le verra dans certaines des études de cas figurant ci-dessous, au moment précis où ils en ont le plus besoins. Cette attitude pourrait empêcher ces gouvernements à tirer parti des avantages des systèmes des S et E dans certaines des études de cas qu'on trouvera ci-dessous au moment où ils en ont le plus besoin.

A. Projet de développement rural de la province du Nord-Ouest (Cameroun)

22. Ce projet, qui couvre une bonne partie de la province du Nord-Ouest, a été conçu pour catalyser le développement de l'ensemble de la province. Ses objectifs sont les suivants : accroître le revenu agricole et améliorer sa distribution, augmenter les récoltes de produits vivriers, élargir l'accès aux marchés et augmenter les recettes de devises par l'accroissement de la production de café. Le projet comporte cinq grands volets : la vulgarisation et la recherche adaptative, la fourniture de facteurs de production, le crédit et le développement de l'infrastructure et enfin l'appui institutionnel. Son exécution a commencé en 1982.

23. Le projet prévoit notamment de fournir une assistance aux petits exploitants agricoles par le biais de mesures destinées à développer la production et la commercialisation de produits vivriers (maïs et légumineuses) et du café. Parmi les principales activités envisagées figurent l'accroissement de la capacité de la recherche adaptative, l'introduction d'un système d'essai sur le terrain et des centres de démonstration, la réorganisation et le renforcement substantiel du service de vulgarisation agricole, sur la base d'un système de formation et de visites et d'un programme de formation destiné au personnel de projet et aux agriculteurs hommes et femmes. Parallèlement à ces activités, le projet prévoit un système provincial d'approvisionnement en facteurs de production, appuyé par des facilités de crédit. Dans le cadre de ce système, des semences, des engrais et des insecticides pour les produits agricoles vivriers et le café sont fournis aux agriculteurs alors que les cultivateurs de café bénéficient de crédits et d'une assistance technique en vue de la mise en oeuvre d'un programme de replantation. La coopérative locale devrait pouvoir s'occuper de l'approvisionnement des agriculteurs en facteurs de production et de la fourniture des crédits. Toutefois, pour lui permettre de mener à bien de telles tâches, il faudrait qu'elle soit renforcée de manière substantielle. Parmi les autres activités prévues par le projet, figurent la fourniture d'un

appui infrastructurel, y compris la réparation et l'amélioration du réseau routier pour réduire les obstacles à la commercialisation et à la mise en place de systèmes villageois d'approvisionnement en eau.

24. Les principaux éléments de la vulgarisation et de la recherche adaptative devraient permettre de mener à bien les activités suivantes : mise en place de centres d'essai et de démonstration, de centres de développement rural et de services agricoles; implantation de pépinières de café; fourniture de jeunes plants de café et semences de cultures vivrières; mise en place de programmes de formation destinés au personnel et aux agriculteurs; essais et démonstrations sur le terrain. Les volets facteurs de production et crédits font appel à la fourniture d'engrais, de semences, d'insecticides et de crédits. Le développement de l'infrastructure implique l'amélioration des routes, la fourniture d'eau et la mise en place de centres de lavage du café. Au cours des trois premières années, les travaux ont avancé de manière satisfaisante, les principaux objectifs en matière de vulgarisation, de production et de formation ayant été réalisés. Le démarrage du volet crédit a été lent à cause des problèmes posés par les coopératives et des difficultés techniques liées au programme de construction et de réparation des routes. Le succès relatif du projet s'explique en grande partie par la compétence des responsables de la gestion et par l'efficacité du système de S et E utilisé.

25. Dès le début du projet, un système de S et E assez complet a été mis en place. Il dispose d'un service de planification, de suivi et d'évaluation (PSE) fonctionnant au sein du service de gestion du projet (SGP) dont le directeur fait partie de l'équipe responsable du projet. Chaque service (vulgarisation, crédit, facteurs de production, etc.) est chargé de la collecte, de l'interclassement et de l'analyse de ses propres données, ainsi que de leur transmission, sur une base mensuelle, trimestrielle et annuelle, au service PSE où elles sont rassemblées, analysées et présentées (réalisations effectives comparées aux objectifs prévus) au SGP aux fins d'examen et de décision. Le suivi des facteurs de production, des activités et des résultats fournit des indicateurs relatifs à la construction, aux agriculteurs ayant partiellement ou entièrement adopté les programmes de vulgarisation et de replantation du café, à l'accroissement des superficies et de la production de cultures vivrières et de café, au nombre des fermiers-leaders, aux facteurs de production fournis, au nombre, au montant et aux buts des prêts, aux programmes de formation et au nombre de participants, aux démonstrations collectives, aux réunions et au nombre d'agriculteurs participants, etc.

26. Le personnel du projet s'occupe essentiellement du suivi des facteurs de production et des activités prévues dans le cadre du projet pour permettre aux responsables de la gestion de réagir rapidement, le cas échéant; quant à l'évaluation des résultats et des effets du projet, elle relève avant tout de la responsabilité du service PSE. Parmi les études effectuées d'évaluation figurent les enquêtes socio-économiques et les études sur les rendements des cultures, les enquêtes sur l'impact de la vulgarisation, y compris l'adoption de pratiques culturales, améliorées et leurs effets sur les rendements, les études sur les pépinières de café et sur les programmes de replantation, les études sur le stockage du maïs, etc. Le service PSE est également chargé de la production des rapports trimestriels et annuels relatifs à l'exécution du projet.

27. Les rapports des missions de contrôle ont tous souligné l'importance de l'oeuvre accomplie par le service, en fournissant au SGP des données pertinentes et actuelles, qui facilitent la gestion et l'évaluation du projet au cours de son exécution. Etant donné que le projet fonctionnait de manière assez satisfaisante, la fourniture des données de S et E n'a pas entraîné des bouleversements ou des changements notables d'orientation. Toutefois, si des décisions de ce type s'étaient avérées nécessaires au nom de l'efficacité de la gestion, les systèmes de S et E auraient facilement permis de les prendre. Autre caractéristique du projet : la réalisation des études d'évaluation a été relativement peu coûteuse. Plusieurs raisons rendent compte de cela : en utilisant des données supplétives à la place des indicateurs directs dont la détermination revient cher (patrimoine visible pour le revenu etc.), on a réussi à éviter de s'embarquer dans des études socio-économiques complexes, pour les enquêtes sur les effets de la vulgarisation (adoption et impact des nouvelles pratiques et variétés culturales) on a eu recours à un nombre limité de questions simples et non pas à un questionnaire surchargé comme c'était l'usage ; en ce qui concerne la détermination de l'état d'avancement des constructions de bâtiments, de systèmes d'adduction d'eau etc. On a utilisé une méthode dite d'enquêtes rurales rapides (ERR). Les enquêtes sur les rendements des cultures sont de type traditionnel; elles reviennent normalement cher et sont sujettes à erreurs; mais jusqu'ici elles semblent ne pas excéder les ressources dont dispose le service PSE. Néanmoins, ces enquêtes pourraient constituer un surcroît de travail pour le service et réduire à l'avenir son efficacité.

28. L'efficacité du système de S et E est en lui-même une source potentielle de dangers. Les donateurs, y compris leurs missions de contrôle ont demandé au service PSM d'entreprendre "une série d'études à petite échelle sur les budgets des exploitations agricoles et sur les ressources consacrées aux cultures, en vue d'obtenir des informations économiques sur les coûts et bénéfices relatifs aux pratiques et aux produits agricoles recommandés". Il s'agit là du domaine de suivi et de l'évaluation des impacts qui a donné lieu à tant de problèmes et provoqué tant d'échecs; du domaine de l'analyse de l'économie des activités entreprises dans le cadre du projet au niveau de l'exploitation agricole, et des relations causales; domaine pour lequel les systèmes de S et E n'ont pas été conçus (c'est-à-dire la recherche sur l'économie des exploitations agricoles) et qui par conséquent devrait être soigneusement évité. On a également assigné au service PSM la mission d'entreprendre d'autres activités et tâches qui ne sont certainement pas de nature à contribuer à la continuation efficace de l'exécution du projet et qui en fait pourraient compromettre ce processus en bloquant le fonctionnement du système actuel de S et E.

29. Les principaux enseignements que l'on tire de cette expérience sont les suivants :

a) L'intégration du service PSM au sein du SGP, en permettant à son chef de participer aux décisions de gestion, a permis d'établir de bonnes relations entre le S et E et le personnel du projet et a donné à celui-ci la possibilité de disposer d'informations appropriées de S et E; c'est-à-dire que le personnel du projet reconnaît la validité des données de S et E et les utilise dans le cadre de ses activités. Il s'agit là d'une situation nouvelle.

b) Les bonnes relations qui existent entre le S et E et le personnel de projet signifient que ceux-ci acceptent volontiers d'effectuer les tâches supplémentaires de collecte et d'enregistrement des données requises, ce qui permet d'accroître l'efficacité des activités de suivi et de fournir des données appropriées en temps opportun. Les rapports de travail étroits qui existent entre le service PSM et le SGP constituent le moyen par lequel l'administrateur du projet appréhende le rôle et le but du S et E et les voies par lesquelles ce système peut l'aider à agir de manière éclairée, ce qui lui permet à son tour de spécifier le type d'informations dont il a besoin.

30. Il convient toutefois de faire preuve de prudence. La contribution du S et E pourrait être compromise par l'affectation des ressources disponibles à l'exécution d'études d'évaluation de l'économie des programmes de vulgarisation, et des pratiques agricoles. Celles-ci ne sont pas nécessaires car, l'adoption de ces programmes et pratiques par les paysans est un gage de viabilité économique; par ailleurs lorsqu'une pratique recommandée ou une nouvelle variété culturale sont mal accueillies, on peut supposer qu'elles ne sont ni économiques ni acceptables aux yeux de l'agriculteur. Dans tous les cas, il est plus simple de demander aux paysans pourquoi il n'a pas adopté la pratique recommandée.

B. Lofa Country Agricultural Development Project (Libéria)

31. Ce projet a démarré en 1976; il est entré dans sa deuxième phase en 1982 et prendra fin en 1986. Plus de 8 000 familles agricoles devraient en bénéficier. Ses principaux objectifs se présentent comme suit : accroissement de la production des cultures vivrières et de la productivité; augmentation du revenu et amélioration du niveau de vie des familles participantes; amélioration générale de la vie sociale de la communauté du comté de Lofa; accroissement des recettes de devises du Libéria.

32. Pour réaliser ces objectifs, il a été envisagé d'accroître la production de riz de montagne et de riz de bas-fonds du petit exploitant, par une augmentation des superficies et des rendements basée sur l'utilisation d'engrais et de semences améliorées. Le projet permettra d'accroître les superficies vouées au café et au cacao et de replanter certaines des vieilles caféières cultivées par de petits exploitants. Ces objectifs seront réalisés grâce à la fourniture de services de vulgarisation améliorés, à un approvisionnement supplémentaire de facteurs de production agricole et à l'octroi des prêts nécessaires à l'agriculteur pour les acheter, à un programme de formation intensive destiné aux paysans et au développement des coopératives en vue de la distribution des facteurs de production agricole et de la gestion des crédits. Le projet prévoit également la construction et l'amélioration de dessertes, de pistes rurales, de puits et de latrines au niveau des villages. C'est un projet de développement agricole type avec des éléments agricoles et non agricoles et des objectifs socio-économiques multiples. Des projets similaires en Afrique ont souvent donné des résultats décevants alors que le fonctionnement de leur système de S et E se heurtait à de nombreux obstacles. En ce qui concerne le Lofa Country Agricultural Development Project, on considère généralement que la première phase s'est déroulée de manière satisfaisante, eu égard aux réalisations matérielles, à la mobilisation des agriculteurs et à la motivation du personnel de vulgarisation. Toutefois, des retards ont été enregistrés dans la livraison des facteurs de production; les objectifs fixés en matière de développement de coopératives et de construction

de voies d'accès sont loin d'avoir été atteints; des problèmes ont également été enregistrés en ce qui concerne l'octroi des crédits ce qui s'est traduit par des paiements tardifs aux agriculteurs et par conséquent à un calendrier de remboursement peu satisfaisant.

33. Les différents éléments du projet sont gérés par plusieurs divisions distinctes dont les principales sont les suivantes :

a) La division de la recherche et de la production végétales qui implante des pépinières pour la fourniture de matériel génétique de café et de cacao. Elle procède à des tests sur le terrain sur l'adaptabilité des pratiques agronomiques recommandées pour les cultures vivrières comme pour les produits arboricoles, et entreprend des travaux de recherche adaptative sur le riz et sur les produits arboricoles, y compris les variétés de semences.

b) La division formation organise des cours destinés à la fois au personnel de projet et aux agriculteurs, y compris la formation sur le tas des agents. Elle organise pour les agriculteurs des cours en internat et des séminaires; ces derniers s'effectuent sur le terrain et portent sur les pratiques culturelles améliorées et les nouveaux systèmes technologiques.

c) La division de l'agriculture entreprend des activités de vulgarisation; elle recrute également des agriculteurs en vue de leur utilisation dans le cadre du projet. Une version modifiée du système de formation et de visites est utilisée dans le cadre du présent projet. La plupart des activités de vulgarisation sont effectuées par le biais d'un groupe de paysans et chaque travailleur opérant sur le terrain rend fréquemment visite à plusieurs groupes de ce genre pour leur communiquer des propositions d'amélioration issues d'activités de recherches adaptatives, et rend également compte des problèmes et des difficultés rencontrées au niveau de l'exploitation.

d) Le groupe coopérative et services commerciaux assure la promotion du développement des coopératives, organise l'approvisionnement en facteurs de production engrais et produits chimiques par exemple et administre le crédit agricole destiné à faciliter l'achat de ces intrants. Le but poursuivi est de permettre aux coopératives de prendre en charge la distribution des facteurs de production et du crédit agricole qui, jusqu'ici, est assurée par le projet.

e) Le service de la planification et de l'aménagement territorial entreprend des études sur les sols dans le cadre du projet et est chargé de la construction et de l'entretien de routes, puits et latrines.

34. Le projet dispose de son propre système de S et E. Chaque division procède elle-même au suivi des intrants, des activités et des résultats; elle rassemble et traite les données qu'elle passe après utilisation à la division du suivi et de l'évaluation (DSE) aux fins de rassemblement et de présentation dans les rapports relatifs au projet. La DSE a le même statut que les autres divisions du projet dont les chefs font partie de l'équipe chargée de la gestion du projet. Ses activités portent essentiellement sur l'évaluation continue des effets du projet, de son impact et des facteurs extérieurs; et elle procède également à des activités ponctuelles de suivi. La DSE effectue une enquête sur les rendements

du riz, du café et du cacao, sur la base d'un échantillon de plus de 600 agriculteurs. Il s'agit là probablement de son activité la plus utile en ce qui concerne l'évaluation des effets du projet au cours de son exécution, malgré le temps et les ressources requis pour l'accomplissement d'une telle tâche. Elle a également entrepris une étude du marché agricole, une étude du système formation et visites destiné aux agriculteurs et au personnel du projet et une étude sur l'adoption des nouvelles pratiques. Toutefois, l'une de ses plus importantes activités a trait aux interrogatoires hebdomadaires d'un échantillon de 45 agriculteurs en vue de la collecte de données socio-économiques relatives à la main-d'oeuvre agricole (utilisation), aux facteurs de production agricole, aux pratiques culturales et aux changements observés au sein du ménage agricole par suite de la mise en oeuvre du projet. Ces données sont collectées en vue d'activités de planification ultérieure et de l'évaluation rétrospective du projet qui seront entreprises par la DSE, comme l'indique le document d'évaluation. Il apparaît clairement que ces renseignements n'ont qu'une valeur limitée en ce qui concerne l'évaluation du projet au cours de son exécution.

35. De l'avis des missions de contrôle, les responsables de la gestion du projet et les chefs de division se méfient de la DSE et n'aiment pas les activités de S et E entreprises par le personnel en dehors de leurs propres divisions. Ils préfèrent de loin effectuer leurs propres activités de suivi, qui, même si elles sont raisonnablement performantes, ne permettent pas de satisfaire les besoins relatifs à une bonne gestion dans certains domaines. Mais il y a plus grave : c'est que les responsables du projet ne comprennent pas le rôle de la DSE et par conséquent ne mettent pas ce service à contribution pour les aider à prendre des décisions de gestion. La conséquence la plus grave d'une telle attitude est que plusieurs problèmes identifiés par les activités de suivi ne sont pas analysés dans le cadre des études d'évaluation effectuées au cours de l'exécution du projet en vue d'en déterminer les causes et de proposer des solutions éventuelles. Par exemple, une baisse des rendements du riz de bas-fond a été observée; toutefois on s'est abstenu de demander à la DSE d'en déterminer les causes. De même, certains des systèmes technologiques recommandés n'ont pas réussi à susciter l'intérêt des agriculteurs et l'on ne sait pas très bien jusqu'ici pourquoi il en est ainsi. Les agents de la DSE sont formés pour étudier de telles questions et le descriptif de projet stipule clairement que ce service est chargé d'entreprendre de telles activités. Mais en pratique il demeure sous-utilisé dans ce domaine qui est sa vocation première ce qui se traduit par une utilisation inadéquate des ressources en S et E du projet.

36. Les membres des missions de contrôle ont eu l'impression que la DSE a été créée tout simplement parce que c'est à la mode; qu'elle n'est pas utilisée par les responsables de la gestion pour accomplir son rôle primordial, à part les études sur les rendements; qu'elle est plutôt utilisée pour effectuer des études marginales. Par ailleurs, l'étude d'évaluation socio-économique qui fait appel à des visites hebdomadaires chez 45 agriculteurs pour rassembler des données détaillées sur les facteurs de production/production agricole, expressément énoncée dans le descriptif de projet devrait être mise en cause. Sa contribution à l'évaluation des activités et des résultats du projet au cours de son exécution est non seulement limitée mais encore il n'est pas du tout certain qu'elle soit d'une utilité quelconque dans les activités de planification et d'évaluation rétrospectives.

37. La principale leçon qu'il convient de tirer de cette expérience est que la performance d'un bon service de gestion peut être compromise par des problèmes de personne. Quoique sur le papier la DSE soit partie intégrante de l'équipe dirigeante, elle n'est pas en pratique considérée comme telle. Les directeurs de projet devraient suivre des cours de S et E de temps à autre pour comprendre que lorsqu'on l'utilise à bon escient, le S et E peut contribuer de manière notable à accroître l'efficacité de la gestion.

C. Le Projet Mwea Irrigation Settlement Schemes (Kenya)

38. Ce projet a démarré en 1954 avec deux objectifs : produire du riz pour la consommation intérieure et réduire la dépendance à l'égard des importations en fournissant des emplois à des chômeurs et à des cultivateurs sans terres. Il couvre actuellement presque 6 000 hectares avec plus de 3 000 familles de cultivateurs à bail et assure la subsistance de plus de 30 000 personnes. Il produit du riz en monoculture chaque année (variétés sindano et basmati). L'eau utilisée pour l'irrigation par gravité des rizières provient de deux fleuves. Chaque exploitation agricole à bail a une superficie de 2,4 hectares subdivisée en unités irriguées de 0,4 hectares. Pour les besoins de la gestion, le projet a été divisé en cinq sections dont chacune a été placée sous l'autorité d'un responsable de l'irrigation qui relève directement du directeur chargé de la gestion du projet. Au cours de cette longue période, des rendements de riz et de revenus agricoles assez élevés ont été obtenus, notamment grâce à la gestion efficace du projet et à un système de S et E.

39. La structure de la gestion du MWEA se subdivise en six sous-systèmes : fonctionnement des tracteurs, contrôle de l'eau, production agricole et maintenance des produits agricoles, équipement de réparation et d'entretien, comptabilité et gestion des fermiers à bail. Tous les sous-systèmes font l'objet d'un suivi approprié et la réaction des responsables de la gestion aux informations ainsi obtenues peut-être rapide lorsque cela s'impose. Les activités du sous-système sont essentiellement déterminées par le souci de procéder à temps à la préparation des terres au moyen d'un parc de tracteurs placé sous un commandement central. Toutes les autres activités agricoles font appel à une main-d'oeuvre abondante, le travail manuel étant utilisé pour les semailles, les transplantations, l'application d'engrais, le désherbage, la moisson (aux moyens de faucilles) et le battage. La paille récoltée est brûlée sur place. Pour mener à bien certaines opérations il faut recourir à une main-d'oeuvre salariée. Le contrôle des tracteurs et des autres véhicules est effectué par le département atelier qui est chargé de maintenir le parc en état de rouler; des relevés quotidiens et mensuels sont effectués sur les superficies cultivées, sur le combustible et le pétrole utilisés et sur les dépenses effectuées pour s'assurer que tous les tracteurs accomplissent les travaux agricoles qu'ils doivent mener à bien en moyenne tous les jours et pour identifier les raisons des insuffisances éventuelles. Le contrôle de la distribution de l'eau est relativement simple; il relève de la responsabilité du département de l'irrigation. L'approvisionnement en eau disponible pour le projet et pour chaque section est relevé quotidiennement de même que les débits des canaux pour chaque section en vue d'assurer le fonctionnement et l'entretien efficaces du système d'irrigation.

40. Le suivi des opérations de terrain par le personnel de projet est quelque peu plus complexe. Un calendrier des activités culturales qui détermine le niveau des rendements est établi au début de chaque saison; il est

discuté avec les fermiers à bail à la suite de quoi tout est mis en oeuvre pour qu'il soit respecté. Le suivi quotidien des opérations du rotavator des transplantations et des moissons est effectué et les agents chargés de chaque section transmettent par téléphone les informations recueillies à ce sujet de même que le nombre des tracteurs effectivement utilisés au bureau du directeur du projet. Une simple comparaison est alors effectuée entre les superficies effectivement travaillées et l'objectif fixé pour le tracteur à la date déterminée dans le calendrier. Chaque section doit normalement réagir dès qu'un retard est observé. Toutefois, si pour une raison ou pour une autre cela s'avère impossible le directeur du projet qui a une vue d'ensemble sur l'état d'avancement de l'ensemble du projet interviendra pour prendre des mesures appropriées. La récolte et la manutention des produits est également suivie pour s'assurer que les livraisons sont enregistrées de manière précise, que des paiements appropriés sont faits aux agriculteurs qu'il n'y a pas de détournement de produits agricoles et qu'un relevé exact des rendements de riz est effectué pour chaque exploitation agricole et chaque section ainsi que pour l'ensemble du projet.

41. L'entretien et la répartition des structures des champs, des routes et des réseaux de canaux sont également suivis pour contrôler les progrès réalisés dans l'exécution du programme de travail, pour veiller à ce qu'il n'y ait ni sur-utilisation ni sous-utilisation du matériel et des véhicules et pour comparer les dépenses prévues dans le budget aux dépenses effectivement effectuées. Le suivi des familles agricoles du projet fait appel à deux activités : la fourniture d'informations et le maintien de la discipline pour veiller à ce que les fermiers à bail s'acquittent des tâches culturales essentielles au moment approprié pour obtenir des rendements élevés. Des réunions sont organisées pour déterminer avec les agriculteurs le calendrier des opérations. Lorsqu'un agriculteur à bail n'obéit pas à ces exigences, une procédure disciplinaire prévoyant notamment des demandes d'explication et des avertissements verbaux puis écrits avant l'éviction finale est déclenchée. Tout cela est enregistré dans le dossier du fermier à bail délinquant.

42. Il convient de noter que ce qui précède a trait au suivi des intrants, activités et effets du projet. Le dernier sous-système s'occupe du suivi et de l'évaluation de l'impact du projet. Ces activités relèvent de la responsabilité du département de la comptabilité qui effectue et enregistre les paiements destinés aux agriculteurs à bail, pour veiller à ce que ceux-ci s'effectuent de manière appropriée et en temps voulu. Toutefois, ces activités sont suivies par une analyse des rendements et des revenus agricoles qui fournit non seulement une série chronologique des rendements et revenus moyens du projet mais également une analyse de leur distribution par section et au sein de l'ensemble du projet.

43. Le projet d'irrigation de Mwea dont les performances sont remarquables produit de manière substantielle des rendements élevés de riz qui au plan national, contribuent de manière substantielle à l'approvisionnement intérieur

et engendre des revenus agricoles relativement élevés. Ces deux objectifs sont réalisés de manière économique ce qui permet au projet de couvrir ces coûts de fonctionnement. Il est évident que la gestion d'une monoculture est plus facile que celle d'une polyculture. L'efficacité de la gestion à Mwea s'explique dans une large mesure par l'efficacité du système de S&E utilisé et du système de communication et d'information qui permet aux responsables du projet de réagir rapidement en cas d'urgence ou face à un problème. On pourrait dire que le système de S&E utilisé dans le projet d'irrigation de Mwea figure parmi les plus efficaces connus. Son fonctionnement est entièrement assuré par le personnel du projet (qui se plaint du volume des travaux à effectuer) et même l'analyse (de l'impact) du revenu agricole est peu coûteuse puisqu'elle est faite par le département de la comptabilité. Par ailleurs, les agriculteurs reçoivent tous leurs paiements du projet, ce qui facilite le relevé de ces opérations. L'efficacité du système de S&E est renforcée par un système de gestion extrêmement performant.

D. Le projet Wood Energy - (Malawi)

44. A première vue, il s'agit d'un projet simple dont l'objet consiste essentiellement à planter des arbres. La croissance de la demande et de la consommation d'arbres sous-forme de bois de feu et de perches (pour la construction) a été tellement forte au Malawi que les ressources disponibles sont sérieusement menacées. La Banque mondiale affirme que "les taux de consommation actuels, la demande en bois de feu et en bois de construction devraient doubler dans 25 ans à venir, période où les ressources actuellement disponibles auront virtuellement disparu". C'est ce qui justifie le projet de 1980 visant à mettre un frein à ce processus par le biais d'un programme national de plantation d'arbres et par l'utilisation plus efficace du bois de feu. L'Etat, par le biais de son département de la foresterie, a implanté 13 000 hectares d'arbres "pour répondre aux besoins du secteur commercial et industriel et de certains habitants aisés des zones urbaines". Mais les populations des zones rurales assurent leurs propres approvisionnements: "il apparaît clairement que chaque ménage rural devrait cultiver sa propre parcelle boisée pour satisfaire ses besoins domestiques". Pour assurer l'autosuffisance rurale, il faudra 17 000 hectares à 1 000 arbres par ménage soit au total 28 000 hectares de nouveaux arbres pour l'ensemble du projet.

45. Pour réaliser ces objectifs, les activités suivantes ont été entreprises: la mise en place de nouvelles pépinières pour fournir des jeunes plants supplémentaires aux plantations de l'Etat et aux parcelles boisées des ménages ruraux; la mise en place d'un corps de vulgarisateurs pour assurer le fonctionnement des pépinières et distribuer des jeunes plants; la mise au point de fourneaux plus performants fonctionnant au bois de feu améliorée. Le nombre des jeunes plants produits et distribués constitue la principale réalisation du projet alors que les superficies plantées en auront été de principal effet.

Si l'on suppose une croissance normale, des superficies les nouvelles implantations d'arbres permettront d'accroître l'approvisionnement en bois de feu et en bois de construction.

46. Quoique le système de S&E utilisé dans ce projet ait certaines caractéristiques exceptionnelles tenant à l'origine et à l'histoire du projet, on peut en tirer des enseignements importants. La plupart des opérations de suivi relatives aux activités et aux résultats du projet avaient été effectuées par un personnel de terrain appartenant au département de la foresterie. Elles portaient notamment sur les opérations relatives aux pépinières, le suivi du nombre et des types de jeunes plants produits, sur les activités de plantation et les diverses opérations de vulgarisation formant le volet vulgarisation. Un S&E distinct (dénommé Groupe d'études sur l'énergie) s'était occupé presque exclusivement de l'évaluation des effets et de l'impact du projet et de la vérification de sa pertinence et de validité de ses objectifs. En dehors d'une étude annuelle sur les ventes de jeunes plants, le service de S&E avait entrepris des études sur l'utilisation du bois, par les ménages ruraux, sur l'impact des pénuries de bois, sur les systèmes de plantation d'arbres, sur l'opinion des agriculteurs sur le projet, sur les problèmes rencontrés par ceux-ci sur les essais d'utilisation de fourneaux améliorés sur l'utilisation urbaine de l'énergie, y compris les tendances en matière de consommation, sur la commercialisation du bois de feu et du charbon de bois etc.

47. Le service S&E était indépendant des services relevant de l'administration du projet. Dans ses deux premières années il a fonctionné au sein du Ministère de l'agriculture et même lorsqu'il a été transféré au département de la foresterie, on l'a maintenu dans un état d'isolement partiel vis-à-vis du projet (aucune aide, des services de S&E étant situés loin des bureaux du projet). On soutient que cette indépendance du service S&E "lui a permis d'avoir une approche objective à l'égard du projet en général", et qu'au contraire, s'il avait été totalement intégré dans le projet, il n'aurait pas pu en mettre en cause les hypothèses, objectifs et objets et qu'il se serait plutôt concentré sur le suivi des réalisations du projet. Comme on le verra, une telle orientation n'aurait pas permis de mettre à jour certaines lacunes de planification graves qui, si elles étaient demeurées telles qu'elles, auraient sérieusement limité les chances du projet d'atténuer les graves carences enregistrées dans le domaine de l'approvisionnement en bois. Par ailleurs, l'attitude et les actions indépendantes du service S&E l'ont rendu carrément impopulaire auprès de l'administration du projet, ce qui a probablement limité son influence sur les décisions relatives au projet.

48. La principale activité du projet, c'est-à-dire la production et la vente (à des prix subventionnés) de jeunes plants aux familles rurales a été bien entendu l'objet d'un suivi approprié. Mais dès le départ, le niveau des ventes effectives des jeunes plants n'atteignait qu'une simple fraction de celui des productions et des ventes fixées comme cibles. De fait, à la quatrième

année, moment où il ne restait plus qu'un an pour l'achèvement du projet, les ventes de jeunes plants ne représentaient que 12p.100 du chiffre fixé comme cible, même si ce pourcentage représentait le niveau record de ces transactions. Des raisons complexes ont été avancées reposant tous sur l'hypothèse selon laquelle les objectifs originaux étaient valables pour expliquer cet échec. Le système de S&E a essayé de résoudre ce problème par une étude d'évaluation appropriée destinée à déterminer l'attitude des petits exploitants vis-à-vis de la déforestation et de ses conséquences, à suivre leurs activités en matière de plantation d'arbres et à identifier les difficultés qu'il a rencontrées dans ce domaine.

49. Les résultats de l'étude ont été surprenants dans la mesure où ils mettaient carrément en cause les principales hypothèses sur lesquelles reposait le projet et révélaient la population rurale était consciente de la pénurie du bois, que presque la moitié des familles avait planté des arbres au cours des récentes années (essentiellement pour obtenir du bois de construction mais également du bois de feu), que l'approvisionnement en jeunes plants était largement abondant, que leur collecte s'effectuait généralement collectés en dessous des arbres existants et que leur taux de survie était élevé. La raison pour laquelle on ne plantait pas plus d'arbres pour lutter contre la déforestation était que les prix du bois de feu et du charbon étaient trop bas pour qu'une telle activité puisse se justifier économiquement.

50. La réalité en ce qui concerne la disponibilité du bois et la perception du problème au niveau des populations intéressées différait totalement des hypothèses servant de base au projet. On replante (mais pas assez rapidement); les populations intéressées disposent d'une source de jeunes plants facilement accessible et des connaissances techniques requises pour les cultiver. Ce qui précède implique (ce que bien entendu le service S&E a recommandé) l'arrêt des opérations relatives à la pépinière et à la production de jeunes plants qui constituaient des activités majeures dans le cadre du projet et le transfert des ressources aux services de vulgarisation existants en vue de renforcer la plantation des arbres à l'échelon individuel sur la base de l'utilisation de techniques bien établies. Cela correspondait à un changement total de direction au cours de l'exécution du projet.

51. Le Service S&E a également étudié la situation urbaine en ce qui concerne le bois de feu et l'équilibre de l'offre et de la demande. Cette étude a mis en relief la croissance de la demande de bois de feu et de charbon de bois dans les villes et en particulier dans la capitale (Blantyre) qui absorbait 57 p. 100 de la consommation urbaine. Les demandes de combustible de bois des villes devaient être satisfaites par les plantations d'Etat qui, dans le cadre du projet avaient été disséminées sur toute l'étendue du territoire avec seulement 20 p.100 des superficies prévues pour la région jouxtant Blantyre.

Le reste des plantations se situait essentiellement dans des zones où la demande de combustible de bois était limitée. Ce qui met en relief encore une fois le caractère erroné des hypothèses et une stratégie d'implantation inadéquate. La logique aurait voulu que l'on concentre les plantations à proximité du principal centre de consommation que représente Blantyre, ce que le service S&E a recommandé. D'autres études d'évaluation mettant plus ou moins en question la validité du projet et des hypothèses de base ont également été entreprises. Par exemple des études ont été effectuées pour tester l'efficacité d'un nouveau type de fourneaux intérieurs en boue dont on avait vanté les prouesses. Il avait été prévu qu'ils allaient être largement utilisés sur toute l'étendue du pays. Des tests poussés ont démontré que les économies de combustible et de bois obtenues étaient très limitées et que l'expansion de leur utilisation au niveau national serait imprudente.

52. Le projet de bois de feu du Malawi et son système de S&E constituent un cas extrême pour deux raisons. Quoique les planifications inadéquates ne soient pas rares, en particulier lorsque l'on manque de données de base, ce n'est pas souvent que l'on rencontre un projet dont la conception globale, les objectifs et les hypothèses sont si erronés. Le service S&E jouissait d'un degré d'indépendance inhabituelle à l'égard des responsables du projet; il a utilisé cet atout avec un manque de tact total - attitude qui a limité sa contribution à la gestion du projet et qui lui a également été préjudiciable. L'étude de cas a été incluse dans le présent rapport à cause des importants enseignements qu'on peut en tirer. Il ne fait pas de doute que les conclusions des études d'évaluation ont eu une importance capitale et non pas au sens d'une pertinence immédiate en ce qui concerne la prise de décision au cours de l'exécution du projet mais plutôt sa contribution à la planification future. L'évaluation des hypothèses, objectifs et impact du projet est normale et souhaitable mais seulement si les activités suivies mettent à jour des insuffisances susceptibles de les justifier. Une planification inadéquate, un changement de situation et des facteurs exogènes peuvent invalider les hypothèses et les objectifs d'un projet et faire appel à des modifications fondamentales dans son orientation et à sa redéfinition virtuelle. De tels changements d'orientation et ajustements excèdent clairement les limites de l'autorité des responsables du projet. L'autorisation de procéder à de tels changements devrait être recherchée auprès d'instances gouvernementales plus haut placées, processus qui pourrait bien excéder la durée de vie d'un projet. Par conséquent, lorsque le S&E met à jour les insuffisances des hypothèses et des objectifs d'un projet et propose des ajustements notables, il est peu probable que des décisions allant dans ce sens puissent intervenir au cours de la vie du projet. Ce domaine d'évaluation s'avère par conséquent très utile pour la planification de la seconde phase d'un projet ou de projets futurs et pour fournir des renseignements en d'activités d'évaluation retrospective.

11. Le National Extension Project (F & V), Kenya

53. A la suite d'un projet-pilote mis en oeuvre dans deux districts, le projet de vulgarisation national a été lancé au début des années 1983. Selon les prévisions, il durera quatre ans et demi, période au terme de laquelle il couvrira 30 des 41 districts du Kenya. Son objet consiste à " réaliser des accroissements substantiels de la production agricole", essentiellement à partir de l'augmentation des rendements. Il fait appel à la réorientation et au renforcement du système de vulgarisation agricole du Kenya et au raffermissment des liens entre la recherche et la vulgarisation. Le projet se fonde sur le système formation et visites (F&V) en vue de la vulgarisation agricole qui s'est avéré performant dans d'autres parties du monde en développement. La phase-pilote proprement dite a été raisonnablement performante, tant au niveau du fonctionnement qu'au niveau de l'accroissement des rendements agricoles, ce qui a justifié la mise en place d'un projet national.

54. Le projet envisage de fournir aux agriculteurs des conseils actualisés sur les pratiques culturales les plus adaptées à la situation sur une base régulière et systématique. Il met l'accent sur des pratiques qui ont fait leurs preuves et qui sont susceptibles d'avoir un impact immédiat sur les revenus. Les vulgarisateurs rendent visite aux agriculteurs de manière régulière et reçoivent une formation et un appui technique systématique du personnel de la recherche du ministère de l'agriculture et des autres institutions de recherche. Le système formation et visites est tout d'abord un système de gestion basé sur un programme systématique de visites aux exploitations agricoles et de formation de personnel; il comporte un important volet recherche en vue de créer un courant de transfert de technologie agricole pertinente au bénéfice des petites familles agricoles.

55. Les paysans-leaders agriculteurs respectés qui pratiquent effectivement l'agriculture et ont de l'influence au sein de leur communauté, sont sélectionnés; des assistants techniques (A.T.) travaillant sur le terrain leur rendent visite une fois toutes les deux semaines. Avant ces visites; les AT reçoivent également une formation de deux semaines dans les pratiques spécifiques et pertinentes que doivent apprendre les agriculteurs au cours de deux semaines, compte tenu de leurs zones agro-écologiques et de leurs cultures particulières. Ces pratiques agricoles sont fonction du calendrier agricole et ont essentiellement trait à la conservation des sols, aux pratiques culturales (préparation de la terre, plantation, déshérbage, récolte) à l'élevage etc..

Les AT reçoivent une formation de deux semaines fournie par des spécialistes de la question qui à leur tour assistent à des séminaires mensuels où ils discutent des problèmes à rencontrer sur le terrain et de leur solution avec le personnel des institutions de recherche agricole. Pour qu'un système de F & V puisse atteindre à l'efficacité il faut qu'il puisse disposer sur une base constante de façon culturale et d'une technologie améliorées mais simples applicables à la situation de l'agriculteur. Les techniques à vulgariser sont le fruit d'une série d'essais au niveau de l'exploitation, conjointement organisée par le personnel de la recherche et les agents de vulgarisation, puis mis en place sur les champs des paysans et dans les instituts de recherche pour tester la pertinence des pratiques et technologie améliorées et évaluer leur applicabilité à la situation des agriculteurs ainsi que les bénéfices susceptibles d'en découler pour eux.

56. Le ratio AT/agriculteur se situe en moyenne autour de 1/600 quoique bien entendu les visites individuelles soient impossibles. La méthode suivie consiste à faire en sorte que l'AT puisse rendre visite à environ 60 fermier-leaders sur une période de deux semaines en un lieu convenu à l'avance (en général chez les paysans-leaders) le même jour, toutes les deux semaines. Le but visé consiste à encourager jusqu'à 10 voisins des paysans-leaders à assister à ces visites de l'AT pour permettre à celui-ci de dispenser un enseignement collectif. Le nombre d'agriculteurs assistant à ces visites bimensuelles est un indicateur important de l'impact du projet. Le but visé consiste à communiquer aux agriculteurs des messages agricoles simples axés sur les cultures locales les plus importantes et sur les principaux aspects de certaines pratiques culturales et améliorations technologiques peu coûteuses (par exemple densité et profondeur adéquates des semis, désherbage en temps opportun, élagage des arbres et utilisation d'insecticides). Lorsque des changements majeurs dans les pratiques culturales sont recommandés, il est généralement suggéré de les mettre en oeuvre sur une petite portion seulement du champ de l'agriculteur pour réduire les risques et également pour pouvoir comparer les performances de l'amélioration avec celles des cultures adjacentes non améliorées.

57. Le système de S&E du projet est conçu pour fournir aux responsables de la gestion des renseignements pertinentes en ce qui concerne la rentabilité et l'efficacité des activités de vulgarisation. Le système a pour cible essentiellement le district. Un coordonnateur du projet au niveau du district aidé d'une équipe d'enquêteurs est chargé de la collecte et du traitement des données au sein du district et de fournir à l'administrateur de l'agriculture à l' "chelon du district, qui est de fait le directeur du projet, des informations mensuelles de suivi.

Après cela, les renseignements sont transmis à un petit service central de S&E fonctionnant au sein du ministère de l'agriculture aux fins de rassemblement et d'analyses plus approfondies ce qui permet au directeur de l'agriculture de disposer d'une évaluation de l'ensemble du projet 3/. Les activités de suivi constituent volet partiel du projet; elles sont basées sur les registres tenus par les AT sur lesquels sont relevées les fréquences des visites aux agriculteurs, le nombre des agriculteurs assistants aux cours ainsi dispensés, les démonstrations agricoles, la participation aux sessions de formation, etc.. Les enquêtes sur les exploitants agricoles permettent également de suivre la fréquence des visites agricoles effectuées par les AT, et déterminent si celles-ci s'effectuent le même jour de la semaine : elles indiquent également le temps passé par l'AT sur l'exploitation agricole, le nombre des agriculteurs assistants à ces visites outre les fermiers-leaders la manière dont ils ont été informés de ces visites etc. Cela permet de le contrôler la validité des informations contenues dans les registres des AT.

58. Mais le principal objet des visites bi-annuelles (une pour chaque saison) aux exploitations agricoles consiste à évaluer l'efficacité et l'impact du projet. L'étude sur les exploitations agricoles basée sur l'utilisation de questionnaires relativement simples est axée sur deux grands indicateurs: l'adoption initiale par les paysans-leaders et par les autres agriculteurs des techniques et pratiques culturelles vulgarisées. Et l'adoption continue ou répétée des techniques et pratiques vulgarisées par les agriculteurs-leaders et les autres paysans. On considère que le degré d'adoption initiale détermine l'efficacité du système de vulgarisation : les agriculteurs-cibles sont-ils exposés au message ? Les agriculteurs-cibles comprennent-ils suffisamment bien le message pour pouvoir juger de sa pertinence par rapport à leur situation ? Quel est le degré d'efficacité de l'effet de diffusion à partir des agriculteurs leaders ? Une adoption continue détermine l'impact de la qualité du message c'est-à-dire les bénéfices découlant du message de vulgarisation tel qu'il est perçu par les agriculteurs.

59. Il convient de souligner que la méthodologie d'évaluation des effets et de l'impact des projets c'est-à-dire l'évaluation de taux d'adoption continue (plutôt que la détermination des rendements agricoles qui constitue un travail difficile et onéreux) se fonde sur l'hypothèse selon laquelle les agriculteurs ne continuent à adopter des techniques et pratiques vulgarisées que lorsqu'ils s'aperçoivent qu'ils comportent des bénéfices tangibles pour eux, ce qui a pour effet d'assurer le succès du message.

Le refus d'adopter ou de continuer à adopter les pratiques et techniques vulgarisées peut être étudié en posant des questions appropriées dans le même questionnaire que celui utilisé pour l'étude. L'évaluation du projet et de ses activités au cours de son exécution peut par conséquent être entreprise assez rapidement et avec des ressources limitées, ce qui permettra à l'administrateur de l'agriculture du district d'ajuster ses stratégies le cas échéant au moins deux fois par an. Les rendements sont également estimés mais ces estimations ont trait aux essais de terrain et à de petits échantillons d'agriculteurs-leaders.

60. Quoique le projet n'ait que deux ans d'existence, le système de S&E s'est avéré un bon instrument de gestion, en particulier à l'échelon du district où il est solidement intégré dans la structure de la gestion 4/. En ce qui concerne le suivi, le système a permis d'identifier des sous-districts où le programme de visites hebdomadaires n'a pas été respecté par suite de l'absence de moyens de transport ou parce que les paysans leaders n'étaient pas chez eux, ou pour des raisons liées à la négligence. Les études d'évaluation ont révélé un bon niveau d'adoption initiale et des niveaux assez satisfaisants d'adoption continue. Mais elles ont également permis de transmettre les réactions des agriculteurs indiquant pourquoi ils n'avaient pas adopté initialement les innovations proposées ou, le cas échéant, pourquoi ils ont cessé d'utiliser les pratiques et techniques vulgarisées, ce qui constitue une information essentielle qui permettra de mettre au point une vulgarisation plus pertinente.

61. Les études ont également révélé que les groupes d'agriculteurs assistant aux visites agricoles et aux démonstrations effectuées par les AT étaient relativement restreints. Autrement dit, alors que les messages de vulgarisation s'avèrent relativement efficaces en ce qui concerne les agriculteurs-leaders, le public qu'ils touchent dans l'ensemble est très limité. Cette situation est une source évidente de préoccupations pour les responsables de la gestion à tous les niveaux et ceux-ci sont en train d'envisager les voies et moyens à mettre en oeuvre pour toucher un plus grand nombre de paysans.

62. Le fonctionnement du petit service central de S&E est également considéré par les principaux responsables de la gestion comme intéressant et utile, en particulier parce qu'il permet d'analyser de manière plus approfondie les données globales et d'identifier les questions et problèmes d'intérêt national plutôt que ceux ayant trait exclusivement au district.

Toutefois, ce service s'attire quelque fois l'inimitié d'autres services parce qu'il établit des rapports et pour le district et pour le projet. Ces rapports font clairement état des districts dont les résultats ont été médiocres au plan des activités des projets et de leur réalisation. On comprend le gêne des administrateurs de l'agriculture dont les districts n'ont pas eu de bons résultats; toutefois, ce type d'analyse comparatif est utile dans la mesure où il favorise une certaine émulation entre les districts.

63. A plusieurs égards, ce type de système de S&E représente le modèle de l'avenir. Les activités de suivi ne portent que sur les facteurs qui doivent faire l'objet d'un suivi; le système fait appel à des indicateurs supplétifs pour une collecte et une analyse de données. Il évalue les écarts grâce à des questions simples et directes posées aux agriculteurs. Il fonctionne à l'échelon du district, ce qui permet au personnel du S&E d'avoir de bonnes relations avec le personnel du projet. Et bien entendu, la publication des résultats des districts les plus performants a un effet stimulant sur les résultats des autres districts.

F. Le Nojane Commercial Ranches (Botswana)

64. La mise en place de ranches commerciaux ne constitue que l'un des volets du Botswana Livestock Development Project. Les individus ou les groupes auxquels sont octroyés des baux fonciers sont autorisés à mettre en place des ranches commerciaux d'environ 6 400 hectares avec une charge de 475 unités animales. Pour construire les ranches, il faut en clôturer le périmètre et construire un enclos, des brises-feux et des voies d'accès puis installer des systèmes internes de distributions d'eau. Des fonds sont disponibles pour financer sur crédit ces activités. La viabilité commerciale requiert une gestion améliorée des troupeaux pour contrôler la reproduction saisonnière, le sevrage précoce des veaux la réforme systématique, l'affouragement régulier du bétail avec des compléments alimentaires et le maintien de taux de charge appropriés. Les deux volets des projets de création de ranches commerciaux sont la vulgarisation et les crédits. Le premier relève de la responsabilité de l'agent de vulgarisation du ranche et de ses assistants qui opèrent sur le terrain (au sein du Ministère de l'agriculture). Le second volet est administré par la division du crédit agricole de National Development Bank.

65. Lancé en 1977, le projet des ranches de Nojane prévoyait un volet suivi de l'état d'avancement des travaux avec le concours du Centre international pour l'élevage en Afrique (CIPEA). La mise en oeuvre matérielle du projet a été lente, il a fallu beaucoup de temps pour construire le clôture, les enclos et les brise-feux et pour creuser les forages et établir les points d'eau. En revanche, il a été relativement facile de transférer les bovins des lieux d'élevage en parcours libre aux périmètres délimités pour le ranching.

66. Les projets dont l'objet consiste à accroître la productivité du bétail tout en évitant la dégradation des terrains de parcours semi-arides et en étant économiquement rentables figurent probablement parmi ceux qui sont les plus difficiles à mettre en oeuvre. Ce sont également les types de projets les plus difficiles à suivre car ils font appel à la détermination et à l'évaluation de trois éléments différents : les parcours, le bétail et l'économie. Le système de S&E utilisé pour les ranches de Nojane a été conçu pour suivre ces trois domaines.

67. Le suivi des parcours a été entrepris par la section écologie des parcours du Ministère de l'agriculture qui, après avoir établi des transects permanents, a effectué une étude écologique de base sur les ranches. Les transects devaient faire l'objet d'une étude tous les quatre ans en vue d'évaluer l'évolution de l'état des parcours et de la composition de leur biomasse. Ces activités fourniraient des renseignements sur les habitudes alimentaires du bétail et sur le système de pâturage requis pour une utilisation optimale des parcours. Entre ces études, le personnel de terrain du service de vulgarisation des parcours a procédé au suivi des effectifs, des systèmes de pâturage et de l'utilisation des parcours qui après comparaison avec la charge potentielle déterminée par l'étude écologique de base a montré si les parcours étaient surpâturés ou non.

68. Deux méthodes avaient été utilisées pour suivre les performances du bétail. Les agents de vulgarisation des parcours avaient établi un fichier sur chaque ranche et on avait appris aux ranchers à tenir un registre de données simples sur les troupeaux et à enregistrer les opérations relatives à leurs ranches. Les registres mensuels ont permis de déterminer la composition des troupeaux ayant fourni des estimations des taux de vêlage et des rapports des teneurs aux vaches à partir desquels les taux de charge actuels et projetés pouvaient être estimés.

Des rapports des males aux femelles faibles avaient été observés, ce qui fournissait une base adéquate pour procéder à la réforme et à la sélection du bétail et pour produire des animaux de qualité grâce à l'insémination artificielle. On avait également procédé à la pondération d'un petit échantillon de bovins à partir duquel on pourrait estimer des taux de croissance qui serviraient d'indicateurs pour déterminer les effets du projet. Toutefois, étant donné qu'on était obligé de se fier aux estimations faites par les éleveurs et qu'il fallait utiliser de petits échantillons d'animaux pondérés, la précision des indicateurs relatifs au bétail, tels que les taux de vêlage, les taux de mortalité, les causes des décès, les taux de croissance laissait à désirer.

69. Le suivi des activités socio-économiques basé sur des études effectuées sur le terrain a été axé sur la détermination de la viabilité financière à partir des estimations des coûts, rendement et prix fournis par le rancher. Toutefois, à cause de la lenteur de la mise en oeuvre du projet, des réticences des agriculteurs et d'autres facteurs, les activités de suivi des performances économiques ont été limitées, quoique pour le Kenya Livestock Development Project, les résultats obtenus pour ce type d'activités aient été plus satisfaisants. L'équipe du CIPEA devait se contenter de la mise au point d'un modèle informatique simple de simulation des ranches du projet qui a permis de faire des projections sur la structure des troupeaux et sur les marges brutes d'autofinancement futur. Parce que les données disponibles étaient inadéquates, ce modèle n'avait pas pu être utilisé pour des décisions relatives au projet. Une étude sociologique a permis de mettre à jour certaines questions intéressantes. Par exemple, que les terres sur lesquelles les ranches avaient été construits n'étaient pas vacantes comme on l'avait prétendu mais qu'elles avaient été en fait utilisées par des groupes de populations humaines vivant de chasse/cueillette qui considéraient que leur droit avait été usurpé. Elle a également démontré que les ranchers étaient originaires de différents groupes tribaux et de différentes zones géographiques ce qui pourrait expliquer les différences enregistrées quant à leur attitude vis-à-vis de l'élevage et de la commercialisation du bétail.

70. Quoique conceptuellement simple, le suivi des ranches de Nojane n'a connu qu'un succès partiel. Il a permis d'identifier quelques questions mineures et un important problème qui ont donné lieu à une réaction des responsables de la gestion du projet. Par exemple, un nombre limité de brise-feu seulement avait été établi sur les ranches et il fut observé que les feux de brousses causaient du dégradation de plus en plus graves des pâturages.

Cette situation a amené le service de vulgarisation des ranches à mettre à la disposition des ranches des engins que ceux-ci pouvaient louer pour construire d'autres brise-feu. Il faut également observer que la clôture des périmètres des ranches ne suffisait pas pour tenir au large les troupeaux d'animaux sauvages qui non seulement sont en concours avec le bétail en ce qui concerne la pâture des ressources des parcours mais servent également de vecteurs à la catarrhe maligne. Des efforts ont été déployés pour exterminer ces animaux sauvages et améliorer le système de clôture mais ce problème demeure jusqu'ici sans solution.

71. Le suivi des parcours et du bétail a probablement été très utile aux responsables du projet. Dès les premières années, le suivi continu des parcours a permis de mettre en relief un sérieux problème de surcharge et de dégradation des parcours des ranches. Des mesures sont recommandées pour limiter les taux de charge. Des estimations des conséquences financières des réductions des troupeaux sur les ranches qui s'étaient lourdement endettées en prenant des prêts importants de construction ont été effectuées. Une stratégie permettant aux ranches de maintenir leur viabilité économique avec des troupeaux de taille plus réduite, en utilisant les recettes provenant de la vente des bovins excédentaires pour liquider une partie de cette dette et réduire ainsi les taux d'amortissement à un niveau compatible avec des troupeaux à effectifs plus limités a été proposée.

72. Pour des raisons qui demeurent obscures, on a décidé de se passer des services de suivi et d'évaluation du CIPEA dans ce projet et dans d'autres projets d'élevage en Afrique de l'Est. Cette situation étonne quelque peu puisque le CIPEA a étudié et a mis au point la difficile méthodologie de S et E des parcours et du bétail qu'il a mise en oeuvre avec un certain succès. Cette situation signifie en toute probabilité que les services de S et E ne sont plus utilisés dans les projets d'aménagements des parcours et d'élevage au Botswana. Malgré les difficultés qu'implique le fonctionnement du système de S et E des parcours, le CIPEA a mis au point des méthodes relativement simples et peu coûteuses faisant appel à des effectifs réduits pour la collecte, le traitement et l'analyse des données 5/.

III. PROPOSITIONS RELATIVES AU RENFORCEMENT DES ACTIVITES DE SUIVI ET D'EVALUATION EN AFRIQUE

Les propositions suivantes découlent de l'expérience analysée ci-dessus en ce qui concerne les activités de S & E.

A. Les systèmes de S & E de projets devraient donner la priorité au suivi des intrants, des activités et des résultats

73. La première génération d'expériences de S & E en Afrique a été décevante. Plusieurs raisons dont la principale est l'accent mis sur l'évaluation des effets et de l'impact des projets rendent compte de cette situation. La méthodologie utilisée pour l'acquisition des données et l'analyse des études d'évaluation est totalement différente de celle applicable aux activités de suivi. Elle fait appel à des ressources substantielles pour procéder à la collecte des données et produit une somme considérable d'informations dont l'analyse et la présentation requièrent beaucoup de ressources et de temps. D'ailleurs dans certains projets de développement rural tels que les Nigerian Agricultural Development Project l'importance des ressources requises est telle que l'objectif fondamental des activités de S & E n'a pas pu être réalisé. Le S & E est tout simplement un instrument de gestion; par conséquent la tâche prioritaire d'un système de S & E doit être de fournir des renseignements qui contribuent à l'adoption de décisions de gestion efficaces. Le suivi de la mise en oeuvre d'un projet devrait par conséquent être la priorité, l'évaluation n'étant entreprise qu'en cas de nécessité absolue (pour aider les responsables à prendre des décisions) en utilisant une méthodologie tenant compte des ressources disponibles pour mener à bien les activités de S & E.

74. C'est là la principale leçon à tirer de l'expérience enregistrée en matière de S & E. Parce que dans certains cas, le S & E n'a pas pu tenir ses promesses parce qu'on avait mis l'accent sur l'évaluation de l'impact du projet plutôt que sur les activités de suivi, plusieurs gouvernements ont été déçus et manifestent actuellement une certaine tiédeur à l'égard de ce système. Toutefois, ce préjugé favorable à l'égard de l'évaluation est le résultat direct des exigences des organismes donateurs. "L'expérience montre que la demande d'informations de la part des organismes donateurs dépasse souvent les besoins en information des gouvernements et des responsables de la gestion des projets" 6/. Heureusement que la Banque mondiale qui mérite également d'être critiquée à cause des évaluations retrospectives et les études d'impact qu'elle demande virtuellement pour tous ses projets a finalement reconnu la nécessité de concentrer essentiellement les ressources disponibles pour les activités de S & E sur les opérations de suivi. D'autres organismes donateurs n'ont pas encore appréhendé cette nécessité. Entre temps, les gouvernements doivent mettre en cause les demandes relatives aux études d'évaluation et concentrer les ressources limitées dont ils disposent pour les activités de S & E sur les opérations de suivi aux fins d'une gestion plus efficace.

B. L'évaluation ne devrait s'effectuer qu'en cas de nécessité

75. Lorsque le suivi des intrants, des activités et des résultats s'effectue comme il se doit, l'évaluation devient superflue. En revanche, lorsque le suivi révèle des situations imprévues (faibles taux d'adoption résultats/effets en dessous des prévisions non-réalisation des prévisions en matière de rendements et de production; niveau d'activités inférieur aux prévisions ou sous-utilisation des éléments du projet, il devient nécessaire d'étudier les causes de ces insuffisances en vue de les corriger. C'est là le processus de l'évaluation en cours de l'exécution du projet et c'est à ce moment que les études d'évaluation se justifient et deviennent de fait nécessaires. Elles devraient de préférence prendre la forme d'études ponctuelles spécialement conçues pour diagnostiquer des problèmes particuliers. L'évaluation en cours d'exécution du projet fournira généralement au responsable chargé du projet des solutions qu'il peut immédiatement adopter ; par exemple éliminer un goulet d'étranglement dans le système de distribution ou de commercialisation des engrais. Mais quelquefois, les actions correctives mises à jour par les études d'évaluation se situeront hors du domaine de compétence du responsable du projet : par exemple lorsqu'un volet du projet ne peut être adopté par l'agriculteur pour des raisons économiques. L'étude de cas sur le bois de feu au Malawi montre des exemples de ce type.

C. L'évaluation de l'impact du projet devrait être entreprise le plus rarement possible

76. L'évaluation de l'impact des projets qui se fonde sur les enquêtes économiques sur les exploitations agricoles comme c'est le cas dans le Lilongwe Land Development Programme ne devrait jamais être entreprise. Il semble qu'il n'y ait aucun cas observé où les résultats des enquêtes agricoles pour la détermination de l'impact d'un projet aient été utilisés par les responsables de la gestion dans le cadre de la mise en oeuvre des projets. Les données économiques sur les exploitations agricoles et les enquêtes sur la gestion de ces établissements peuvent contribuer à mieux comprendre la dynamique des systèmes d'exploitation agricole et le sens des décisions des agriculteurs puis servir de base à la prise de décisions relatives à la politique agricole; toutefois cela n'a rien à voir avec l'évaluation de l'impact d'un projet et il faudrait se garder d'utiliser de telles études dans ce but.

77. Si l'utilisation des études économiques sur les exploitations agricoles est écartée pour l'évaluation de l'impact des projets les études de base à grande échelle et les études à l'achèvement du projet deviennent également superflues. Ces deux types d'études soulèvent des difficultés particulières car d'une part les ressources à essayer sont rarement disponibles pour exécuter les études de base au début d'un projet et d'autre part elles ne sont généralement plus disponibles lorsque le projet touche à sa fin.

D. L'envergure et la méthodologie des études d'évaluation doit s'accorder avec les ressources disponibles pour le S & E

78. Lorsque les études d'évaluation s'avèrent nécessaires pour des raisons tenant à la gestion, leur élaboration devrait être empreinte de simplicité. Comme l'indique l'exemple du Nigéria ce sont les études agricoles complexes et à grande échelle qui doivent être évitées. C'est la raison pour laquelle les études d'évaluation d'impact demandé sur les projets de développement agricole

au Cameroun et au Libéria dont les performances ont jusqu'ici été satisfaisantes risquent d'entraîner la faillite du système de S & E utilisé. Autant que possible, les études d'évaluation devraient prendre la forme de petites études ponctuelles. Celles-ci devraient au départ avoir des objectifs modestes, et s'intéresser au maximum à un ou deux problèmes, poser un nombre limité de questions simples et directes (et ne pas utiliser un questionnaire tortueux) et se baser sur un échantillonnage par choix raisonné soigneusement déterminé. De telles études peuvent fournir une base statistique raisonnable et être traitées en quelques mois plutôt qu'en un an ou deux.

79. La possibilité d'utiliser des méthodes rapides d'évaluation rurale contribue à simplifier et à accélérer de manière considérable les études d'évaluation. Robert Chambers ^{7/} a été le premier à lancer un appel en vue de l'utilisation de ces méthodes pour les activités de suivi et d'évaluation et à proposer la mise au point des techniques à utiliser dans ce but. Certains progrès ont été réalisés dans ce sens, en particulier avec l'utilisation d'indicateurs supplétifs en ce qui concerne le revenu, la richesse, la nutrition et le niveau de vie des familles. L'adoption continue des techniques et pratiques vulgarisées telles qu'elle est utilisée dans le projet de vulgarisation nationale au Kenya constitue un excellent exemple d'indicateur supplétif du revenu. Celui-ci suppose de manière très logique que lorsqu'un agriculteur continue à utiliser une pratique améliorée c'est qu'il la trouve matériellement valable c'est-à-dire qu'elle continue à accroître son revenu. Une simple étude ponctuelle permet de relever facilement et rapidement cet indicateur; toutefois, il fournit autant d'informations qu'une étude coûteuse et volumineuse sur le revenu agricole.

E. L'évaluation rétrospective devrait mettre l'accent sur le fonctionnement et la performance du projet plutôt que sur son impact

80. Ce qui précède découle de la proposition selon laquelle les études d'impact ne devraient pas être une caractéristique indispensable des activités de S & E. En consacrant la majeure partie des ressources prévues pour les activités de S & E sur les intrants, activités et résultats et certains effets des projets (ceux qui peuvent être évalués par des indicateurs simples) on devrait parvenir à obtenir suffisamment de données pour permettre à une évaluation rétrospective de déterminer l'efficacité, la rentabilité et la pertinence d'un projet achevé.

81. Dire, comme on l'a fait dans cette étude, que les évaluations rétrospectives et les études d'impact contribuaient à améliorer la planification des projets futurs équivaut à faire une pallissade. En pratique, selon Eliza Doolittle dans Pygmalion, il est très rare "que les activités de S & E fournissent des renseignements aux planificateurs des projets". Plusieurs raisons expliquent pourquoi les leçons qu'enseignent les rapports d'évaluation rétrospective ont un impact pratique si limité sur le processus de la planification. Par exemple, bon nombre de rapports ne comportent aucune leçon particulière que puisse être mise à contribution dans les autres projets; les planificateurs qui sont généralement si occupés n'ont guère le temps de les étudier de manière appropriée; en outre plusieurs projets ont été exclusivement conçus en fonction de leur lieu d'implantation à telle enseigne que les leçons à tirer de leur

exécution n'ont qu'une applicabilité limitée en ce qui concerne les autres projets. Il est grand temps d'étudier si l'évaluation rétrospective doit être entreprise seulement dans des cas exceptionnels ou plutôt de manière systématique.

F. L'adoption des systèmes de S & E plus simples rend démodés les grands systèmes de S & E hautement spécialisés

82. Avec l'accent actuellement mis sur les activités de suivi, la plupart des opérations dans ce domaine seront effectuées par le personnel de projet avec l'assistance d'un petit noyau d'employés de bureau. Les études d'évaluation en cours d'exécution du projet qui sont plus simples devront toujours être effectuées par un personnel qualifié dont le nombre sera néanmoins limité; ces agents devront travailler au sein d'un petit service de S & E placé sous l'autorité des responsables de la gestion du projet et sous les ordres du Directeur du projet. Ce service devra avoir son pendant au sein du ministère pour coordonner le flux et la présentation de données, du projet au sommet de la hiérarchie administrative, aux fins du suivi des programmes. L'affirmation selon laquelle les services de S & E doivent être indépendants pour pouvoir mettre le doigt sur les insuffisances de la conception d'un projet est assez exacte; toutefois cette réalité devrait être dépassée pour que les informations collectées dans le cadre d'activités de suivi et d'évaluation des projets en cours d'exécution soient réellement utilisées par les responsables de la gestion du projet.

83. Jusqu'ici, l'utilisation des renseignements obtenus dans le cadre d'activités de S & E par les responsables de la gestion des projets a été très limitée. L'expérience indique clairement que la mise à contribution des données de S & E par un responsable de la gestion d'un projet est susceptible de varier directement en fonction du degré de participation de celui-ci dans la conception et dans le fonctionnement du système de S & E. Un directeur de projet sera probablement beaucoup plus enclin à utiliser ce type de données lorsque c'est son personnel qui effectue la majeure partie des activités de suivi et lorsqu'il dispose d'un petit service de S & E fonctionnant au sein de l'administration du projet. L'expérience indique également que les données sur les intrants et les résultats ont plus de chance d'être utilisées que les informations sur les effets et sur l'impact du projet. De même, les responsables du projet auront plus tendance à utiliser les résultats des études ponctuelles que ceux des grandes études socio-économiques.

G. Le renforcement des systèmes de S & E en Afrique doit se baser sur une approche de type deuxième génération

84. On devrait par conséquent s'efforcer de promouvoir l'expansion de systèmes de S & E plus simples avec des objectifs plus modestes. La priorité devrait être donnée à la fourniture d'informations de suivi qui sont plus faciles à obtenir, à analyser et à interpréter. Il y a également plus de chance que ce type d'information soit utilisé par les responsables de la gestion du projet dans le processus de prise de décisions. De même, les études d'évaluation complexes et à grande échelle sont à éviter. Lorsque l'évaluation en cours d'exécution du projet est nécessaire pour expliquer les incohérences ou étudier

les problèmes constatés et les obstacles, on fera fond sur les études ponctuelles à échelle relativement limitée, avec des objectifs simples, faisant appel à des visites uniques et de courte durée aux exploitations agricoles. C'est là le modèle de la prochaine génération de S & E, qui sera beaucoup plus apte à produire les bénéfices qu'on en attend et qui se prête davantage à la réduction des coûts, à la charge des pays en développement. Lorsque les évaluations rétrospectives et les études d'impact sont considérées nécessaires, leur élaboration devrait être confiée à un organisme extérieur ou à des agents recrutés à titre temporaire.

H. Le renforcement des systèmes de S & E devrait être appuyé par des programmes spéciaux de formation

85. L'expansion des systèmes de S & E de projet dans les pays africains fera appel à une certaine augmentation des effectifs de S & E, ce qui implique la mise en place de programmes de formation destinés aux nouveaux agents du S & E et au personnel déjà en service. Les programmes de formation de S & E devraient être disponibles à deux niveaux :

a) pour les cadres du système de S & E et le personnel de gestion de haut niveau. Cela leur permettra de mieux comprendre l'objectif des activités de S & E et ses besoins en données et partant, de renforcer la participation des responsables de la gestion dans la conception et dans le fonctionnement des systèmes de S & E.

b) pour le personnel de projet de niveau subalterne et les agents de terrain des services de S & E dont les activités incluent, l'acquisition, la transmission, et le traitement d'informations de suivi. Cette formation leur permettra de mieux appréhender leur devoir en ce qui concerne les activités de suivi.

86. Le cours destiné au personnel de haut niveau pourrait durer environ deux semaines et celui destiné au personnel subalterne une semaine. Les cours pourraient être organisés dans les différents pays intéressés à l'intention des ressortissants de ceux-ci, s'il y a un nombre suffisant de candidats ou dans un centre de formation africain bien connu tel que l'Institut africain de gestion des Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe à Arusha (République-Unie de Tanzanie) ou l'Institut africain de développement à Douala (Cameroun), pour former des stagiaires provenant de plusieurs pays. Les cours devraient être appuyés et même peut-être organisés par l'Institut du développement économique de la Banque mondiale ou par la FAO qui ont beaucoup d'expérience dans les programmes de formation en Afrique.

IV. EPILOGUE

87. L'expansion d'un système de S & E normalisé et simplifié en vue de la mise en oeuvre des programmes et projets agricoles futurs constitue la principale recommandation contenue dans cette étude. Cette recommandation est formulée en toute confiance parce qu'il s'agit d'un système d'information peu coûteux, susceptible d'être géré avec les moyens dont dispose le projet à l'échelon local, afin de mettre à la disposition des responsables de l'administration du projet les données qu'il leur faut pour assurer la rentabilité du projet. L'efficacité d'un tel système fait appel à des opérations d'analyse et de traitement aussi

simples et aussi rapides que possible ce qui, d'une part augmentera sa valeur aux yeux de l'administration du projet et d'autre part, sera fort apprécié par les pouvoirs publics chargés d'établir des rapports, sur la mise en oeuvre de plusieurs programmes agricoles exécutés dans un pays donné.

NOTES

1/ Guiding Principles for the Design and Use of M & E in Rural Development Projects and Programmes. United Nations ACC Task Force on Rural Development, Rome, December 1984.

2/ E. Clayton and F. Petry (1983) Monitoring Systems for Agricultural and Rural Projects, vol. 1. FAO Rome.

3/ Le service de S & E envoie également un questionnaire mensuel aux AT sur les périodes de formation au cours du mois précédent; ils doivent répondre à la question de savoir si les visites s'effectuent le même jour de la semaine; si la formation était appropriée et clairement expliquée. Ils doivent également fournir des renseignements sur les visites aux agriculteurs, sur les moyens de transport disponibles, sur les distances à parcourir pour se rendre chez les agriculteurs etc.

4/ Quoique dans certains districts, les administrateurs de l'agriculture se plaignent de ne pas recevoir des rapports mensuels réguliers du personnel du S & E.

5/ Des méthodes rapides d'évaluation rurale sont en cours d'essai au Kenya.

6/ N. Imboden - Managing Information for Rural Development Projects. Development Centre Studies. OCDE, Paris 1980.

7/ Rural poverty - oriented monitoring and evaluation. Simple is Optimal ? Institute of Development Studies, University of Sussex, 1978.