



**Assemblée générale**  
**Conseil économique et social**

Distr.  
GENERALE

A/45/76 ✓

E/1990/12

10 janvier 1990

ORIGINAL : ANGLAIS/ARABE/  
CHINOIS/ESPAGNOL/  
FRANCAIS/RUSSE

ASSEMBLEE GENERALE  
Quarante-cinquième session

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL  
Seconde session ordinaire  
de 1990

**CORPS COMMUN D'INSPECTION**

Evaluation des activités de développement rural du système  
des Nations Unies dans trois pays africains de la catégorie  
des pays les moins avancés

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale ainsi qu'à ceux du Conseil économique et social le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Evaluation des activités de développement rural du système des Nations Unies dans trois pays africains de la catégorie des pays les moins avancés" (JIU/REP/89/2).

EVALUATION DES ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT RURAL  
DU SYSTEME DES NATIONS UNIES DANS TROIS PAYS AFRICAINS  
DE LA CATEGORIE DES PAYS LES MOINS AVANCES

(Burkina Faso, Burundi, République-Unie de Tanzanie)

par

Tunsala Kabongo  
Siegfried Schumm

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION .....	1 - 7	1
II. ANALYSE : CARACTERISTIQUES DES PROJETS, REUSSITES ET DIFFICULTES .....	8 - 76	3
1. L'échantillon .....	8 - 14	3
2. Méthode d'analyse .....	15 - 17	4
3. Conception et planification des projets ..	18 - 29	6
4. Exécution .....	30 - 42	9
5. Réalisation des objectifs et impact des projets .....	43 - 55	13
6. Examen et évaluation .....	56 - 61	18
7. Quelques constatations et conséquences de portée plus générale .....	62 - 76	19
III. PAUVRETE ET DEVELOPPEMENT RURAL : L'EFFICACITE DE L'AIDE PAR PROJET .....	77 - 108	26
1. Le problème : les organismes des Nations Unies peuvent-ils entreprendre des activités de développement en faveur des plus pauvres .....	77 - 87	26
2. Le projet et le contexte dans lequel il s'inscrit .....	88 - 92	29
3. Le projet et l'amélioration des conditions de vie au niveau local .....	93 - 96	31
4. Quelques orientations possibles pour l'avenir .....	97 - 108	32
IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS .....	109 - 114	38
1. Conclusion .....	109 - 114	38
2. Recommandations .....		40

## I. INTRODUCTION

1. Les activités de développement rural constituent un grand sujet de préoccupation du système des Nations Unies depuis le début des années 60. En 1974, le Comité administratif de coordination (CAC) a entrepris une action destinée à déboucher sur des programmes d'aide au développement rural mieux coordonnés et plus efficaces, grâce à la mise en place de l'Equipe spéciale du CAC sur le développement rural. La première réunion de l'Equipe spéciale s'est tenue en 1976 avec la participation de tous les organismes des Nations Unies intéressés. Lors de cette réunion, l'Equipe spéciale a accordé une attention particulière à la coordination au niveau national qui avait un rôle important à jouer pour atténuer la pauvreté rurale. Les principales orientations du système des Nations Unies en matière de développement rural sont notamment définies dans la Déclaration de principes et le Programme d'action qui ont été adoptés par la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural (WCARRD) et que l'Assemblée générale a approuvés dans la résolution 34/14 de 1979, dans laquelle elle demande aux organismes des Nations Unies d'aider les gouvernements à mener à bien toute une série d'activités dans l'intérêt des habitants des zones rurales.

2. Les différentes organisations ne définissent pas de la même façon le développement rural. C'est ainsi que selon la définition approuvée par l'Equipe spéciale du CAC, "une activité de développement rural axée sur la réduction de la pauvreté est une activité qui s'exerce en faveur des couches relativement défavorisées de la population des zones rurales". Dans son Etude d'évaluation No 2 de juin 1979, consacrée au développement rural, le PNUD définit le développement rural comme "un processus de changements socio-économiques entraînant la transformation de la société agraire en vue d'atteindre un ensemble commun d'objectifs de développement définis en fonction des capacités et des besoins de la population intéressée". Aux fins du présent rapport, on entend par "activités de développement rural" les activités financées par le système des Nations Unies qui ont pour but de satisfaire soit les besoins de l'ensemble de la population rurale, soit les besoins essentiels particuliers des groupes les plus pauvres de cette population, à savoir les ouvriers agricoles, les métayers, les petits exploitants et les chômeurs des zones rurales, ainsi que de certains groupes-cibles particuliers comme les femmes et les jeunes. D'une façon générale, ces activités menées au niveau local comprennent des projets portant sur l'irrigation, la fourniture d'une assistance et l'octroi de crédits aux petits exploitants et aux coopératives, le développement de l'élevage et de la sylviculture, l'assainissement, l'amélioration de la nutrition, l'éducation de base et les soins de santé primaires, etc.

3. Le présent rapport a pour objet de tenter d'évaluer la pertinence et la cohérence des activités du système des Nations Unies dans le domaine du développement rural, l'objectif qui sous-tend la démarche des auteurs étant de rendre ces activités plus efficaces. Pour ramener l'étude à des proportions raisonnables, trois pays africains comptant parmi les moins avancés ont été choisis : le Burkina Faso, le Burundi et la République-Unie de Tanzanie, qui sont assez représentatifs de trois zones culturelles, linguistiques et géographiques distinctes. Compte tenu des informations et de la documentation fournie par le PNUD et les institutions spécialisées qui s'occupent de développement rural, les Inspecteurs ont estimé que ces trois pays offraient à la fois un nombre suffisant d'activités de développement rural et un bon dosage d'activités en cours et d'activités terminées. Après une analyse préliminaire, un échantillon de 25 projets exécutés par certains organismes

des Nations Unies a été établi. Les conclusions du présent rapport sont fondées sur l'analyse détaillée des 25 projets retenus, analyse qui est le fruit d'un travail de bureau et de visites sur le terrain (voir chapitre II). Des résumés succincts des 25 projets sont publiés séparément dans l'annexe I. En outre, le rapport vise à offrir quelques réflexions plus générales sur les mécanismes et les limites de "l'approche par projet" du développement rural (chapitre III). Les conclusions et recommandations de l'étude figurent au chapitre IV.

4. Le système des Nations Unies a mobilisé des ressources considérables dans le but d'améliorer la vie quotidienne de centaines de millions de personnes qui vivent dans la pauvreté dans les zones rurales du tiers monde. Malgré cet apport d'aide au cours des vingt dernières années et en dépit de la publication de nombreuses évaluations et autres études, on dispose de peu d'informations indiscutables sur l'efficacité globale au niveau local des projets de développement rural du système des Nations Unies. Dès 1977, la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural a reconnu la nécessité de concentrer l'attention "sur les changements institutionnels nécessaires pour associer la population au développement rural et faire en sorte qu'elle y participe effectivement". Plus de dix ans après, on note un sentiment généralisé de malaise au sujet du rôle de l'assistance du système des Nations Unies et de son efficacité dans ce domaine.

5. Ce qui a incité les Inspecteurs à entreprendre la présente étude, c'est qu'ils ont estimé qu'il y avait une certaine confusion et une certaine incertitude sur le point de savoir qui bénéficiait effectivement des projets de développement rural financés par le système des Nations Unies. En conséquence, ils se sont efforcés dans le présent rapport d'examiner dans quelle mesure les activités du système profitent aux couches les plus pauvres de la population rurale et dans quelle mesure ces groupes de population participent effectivement à l'exécution de ces activités et se préoccupent de faire en sorte qu'elles produisent des résultats à long terme. Comme on le verra, le tableau qui en ressort est assez contrasté, et des suggestions visant à améliorer et à modifier le mode de fonctionnement traditionnel des organismes opérationnels du système sont présentées au chapitre IV. Ces suggestions et recommandations doivent être considérées comme la contribution du Corps commun d'inspection au débat général en cours sur l'utilité et l'efficacité des activités opérationnelles du système en faveur du développement.

6. En dépit d'imperfections évidentes, les Inspecteurs sont convaincus que le système des Nations Unies a encore beaucoup à apporter. L'assistance qu'il offre a l'avantage, par rapport à d'autres formes d'aide, de n'être assortie d'aucune condition spéciale. Son potentiel, à condition d'être rationalisé comme il convient, reste intact.

7. Il n'aurait pas été possible de mener à bien la présente étude sans le concours d'un grand nombre de personnes et sans les explications qu'elles ont patiemment données, que ce soit au siège des organismes du système, dans les capitales des pays où les Inspecteurs se sont rendus et enfin et surtout sur place, dans les villages où se déroulent effectivement les activités relatives aux projets de développement rural. Des entretiens très utiles ont eu lieu à tous les niveaux, et notamment sur le terrain, où il y a eu des échanges de vues extrêmement enrichissants avec les bénéficiaires des projets ou leurs représentants. Les Inspecteurs expriment leur gratitude à tous les intéressés pour leur dévouement et leur coopération.

## II. ANALYSE : CARACTERISTIQUES DES PROJETS, REUSSITES ET DIFFICULTES

### 1. L'échantillon

8. La constitution de l'échantillon des projets à visiter et à évaluer s'est faite en plusieurs étapes. Après s'être rendus dans les principales organisations participant à des activités dans le domaine du développement rural (PNUD, UNICEF, PAM, FAO, OIT), les Inspecteurs ont recueilli des données de base qui les ont conduits à retenir trois pays africains appartenant à la catégorie des pays les moins avancés. Pour opérer leur choix, ils ont pris comme critère essentiel l'existence dans chaque pays d'un nombre suffisamment important et d'une gamme suffisamment variée de projets de développement rural achevés ou en cours, y compris des projets de développement rural intégré. Le Burkina Faso, le Burundi et la Tanzanie ont été retenus et des données de base ont été recueillies et analysées sur tous les projets de développement rural mis en oeuvre depuis 1975. Après une analyse plus poussée et des consultations avec les organismes intéressés, les Inspecteurs ont constitué un échantillon stratifié spécial d'une quarantaine de projets en s'efforçant d'obtenir un éventail représentatif de projets en fonction de l'agent d'exécution, de la source de financement, de l'ampleur du projet, de sa durée, etc. Ils se sont attachés à inclure des projets suffisamment "anciens" pour avoir été évalués. Ils ont également cherché à exclure les projets trop récents mais cela n'a pas toujours été possible.

9. Après avoir étudié plus avant la documentation de base relative aux projets fournie par les organisations, il a fallu réduire l'échantillon pour des raisons logistiques ou pratiques de façon à faciliter l'organisation des visites sur le terrain. En outre, deux ou trois projets ont dû être éliminés de l'échantillon sur place soit parce qu'il est apparu qu'il ne s'agissait pas de "véritables" projets de développement rural, soit parce que leurs incidences sur le développement rural étaient trop indirectes (c'était le cas notamment d'un institut de formation au développement rural).

10. L'échantillon sur lequel est fondée l'analyse présente donc les caractéristiques suivantes :

Pays	FAO	OIT	PAM	UNICEF	ONUDI	UNESCO	Total
Burkina Faso	2	2	1	1	1		7
Burundi	4	1	1	1		1	8
Tanzanie	6	1	1	1	1		10
Nombre total de projets	12	4	3	3	2	1	25

Techniquement parlant, l'échantillon comprend plus de 25 projets car a) les étapes successives des projets (par exemple la phase I, la phase II, etc.) ont été considérées comme constituant un seul projet et b) des groupes de projets (par exemple un projet-cadre comportant divers éléments) ont également été assimilés à un seul projet <sup>1/</sup>.

<sup>1/</sup> Pour plus de précisions, voir les résumés des projets figurant dans l'annexe I au présent rapport.

11. Répartition en fonction du budget (toutes phases et sources de financement combinées) :

moins de 200 000 dollars des Etats-Unis	=	4
entre 200 000 dollars et 1 million de dollars	=	2
entre 1 million et 3 millions de dollars	=	8
3 millions de dollars et plus	=	11 (y compris trois projets ayant un budget total supérieur à 10 millions de dollars et un projet doté d'un budget de 42 millions de dollars)

12. Sources de financement :	PNUD	6
	Fonds d'affectation spéciale	4
	Sources multiples (c'est-à-dire PNUD + fonds d'affectation spéciale)	7
	UNICEF	3
	PAM	3
	Fonds inscrits au budget ordinaire	2

13. Durée des projets : Huit projets avaient duré (ou dans le cas de ceux qui n'étaient pas encore achevés, devaient durer) moins de trois ans. Les 17 autres avaient une durée supérieure à trois ans. Dans plusieurs cas, l'exécution des projets avait été assez longue et s'était déroulée en deux phases (dans neuf cas), voire en trois (dans un cas). Au moment où le Corps commun d'inspection a procédé à son analyse, huit projets étaient terminés et 17 étaient en cours. La plupart de ces derniers étaient suffisamment "anciens" pour que le travail d'évaluation soit significatif (c'est-à-dire qu'il s'était écoulé suffisamment de temps depuis le début des activités ou qu'ils étaient à un stade assez avancé de leur exécution et/ou qu'un rapport officiel d'évaluation avait été établi). Dans trois cas, l'exécution des projets avait débuté depuis moins d'un an ou moins de 18 mois et il était par conséquent trop tôt pour procéder à une évaluation complète.

14. Types d'activités : Dans l'immense majorité des cas (20), "l'appui direct" constituait la fonction essentielle des projets, ce qui n'avait rien de surprenant. La "mise en place d'institutions" arrivait en deuxième position (cinq projets). En ce qui concerne les activités secondaires, c'était la mise en place d'institutions qui venait en tête (huit projets), suivie par l'appui direct (4), la formation directe (4) et les activités pilotes ou expérimentales (2). L'expression "appui direct" recouvre en fait un large éventail de projets avec à une extrémité des grands projets auxquels participaient des centaines de travailleurs (qu'il s'agisse de projets à fort coefficient de main-d'oeuvre ou de projets "vivres contre travail") et à l'autre, des petits projets qui visaient à apporter une assistance à un ou deux groupes de villages ou une ou deux coopératives et qui n'étaient destinés qu'à une poignée de bénéficiaires.

2. Méthode d'analyse

15. Avant de se rendre sur place, les Inspecteurs ont analysé minutieusement la documentation relative aux 25 projets; une fiche technique normalisée a été établie pour chaque projet et des questionnaires non limitatifs ont été mis au point pour les entrevues. Des équipes distinctes (composées d'un inspecteur et d'un chercheur) se sont rendues dans les trois pays, au Burkina Faso en juillet 1987, au Burundi en février-mars 1988 et en Tanzanie en mars 1988.

Elles ont passé deux ou trois semaines dans chaque pays où elles ont recueilli et analysé des données complémentaires, se sont rendues sur les lieux d'exécution des projets et dans les services ministériels correspondants et se sont entretenues aussi bien des projets que de questions plus générales avec des responsables gouvernementaux, des représentants des organismes des Nations Unies, des experts, des membres du personnel de contrepartie, des bénéficiaires (lorsque cela a été possible) et d'autres représentants officiels des donateurs multilatéraux ou bilatéraux. Au total, plus de 100 entrevues ont été organisées.

16. La dernière phase des travaux de recherche a notamment consisté à regrouper et à analyser les données recueillies. Un modèle normalisé de tableau a été utilisé pour évaluer chaque projet en tenant compte de quelque 400 variables concernant la conception, l'exécution, la surveillance et l'examen critique ainsi que l'impact des projets. Il a ainsi été possible d'établir une typologie des projets en fonction de leurs caractéristiques, des réussites et des difficultés.

17. Il convient d'interpréter ce qui suit avec une certaine prudence. Vu la diversité des projets constituant l'échantillon, il est assez difficile de procéder à des évaluations qui soient effectivement comparables d'un projet à l'autre. Les projets retenus étaient très différents les uns des autres sur bien des points (ampleur, portée, complexité, stratégie, bénéficiaires ou durée). Il n'est peut-être pas tout à fait pertinent de comparer un petit projet de 200 000 dollars d'une durée d'un an qui ne visait qu'un seul objectif et a donné de bons résultats et un programme de développement rural intégré à objectifs multiples qui a coûté 40 millions de dollars et nécessité le concours de multiples donateurs et dont l'exécution, qui a duré 10 ans, ne s'est pas faite sans problème. En outre, il est souvent arrivé que des données analytiques essentielles fassent défaut, ou qu'elles soient insuffisantes ou contradictoires quand elles n'étaient pas exprimées dans un jargon variant suivant la place que les organismes des Nations Unies font à la coopération technique et les concepts, les modes de présentation et les méthodes d'établissement des rapports qu'ils utilisent dans ce domaine. Quant à l'importance relative à accorder aux différents éléments d'analyse et à la manière de les interpréter, il s'agit là bien entendu d'une question d'appréciation et les idées préconçues ou les inclinations subjectives des observateurs doivent naturellement être prises en considération. En dépit de ces restrictions, les Inspecteurs estiment que les caractéristiques ci-après - qui constituent des conclusions d'ordre général plutôt qu'une analyse statistique précise - donnent une idée générale des réussites enregistrées et des difficultés rencontrées par le système des Nations Unies dans ses activités de développement rural. Le caractère chronique de certains des problèmes qui ont été relevés en ce qui concerne la planification, l'exécution et l'impact des projets mérite d'être noté et il permet de déterminer les secteurs qui doivent retenir l'attention et dans lesquels il faudrait peut-être même réévaluer le rôle du système dans les activités qui visent des objectifs au niveau local.

### 3. Conception et planification des projets

18. Dans l'ensemble, la conception de base des 25 projets constituant l'échantillon retenu par le CCI - au moment où ils ont été élaborés - apparaît "raisonnablement" bonne. La conception n'a été jugée "médiocre" que dans cinq cas alors qu'elle a été qualifiée de "passable" pour la moitié environ des projets et de "bonne" dans sept cas 1/. Il semble que les projets financés par le PNUD aient obtenu de meilleures appréciations que les projets financés par des fonds d'affectation spéciale. (Pour ces derniers, le descriptif de projet est un document de type contractuel moins détaillé.) Des projets plus récents semblent aussi avoir très largement bénéficié des efforts faits par les organismes des Nations Unies pour uniformiser la présentation des descriptifs de projets.

19. Il n'a pas été facile de déterminer les circonstances qui ont conduit à l'élaboration du descriptif. Officiellement, la proposition initiale émane toujours du gouvernement bénéficiaire, mais, officieusement, on peut penser que l'initiative revient à l'agent d'exécution soit au siège soit sur le terrain (14 cas) ou que le projet est la résultante d'un ensemble d'initiatives qui font qu'il est difficile d'en déceler l'origine (10 cas). Rien n'a permis d'établir qu'une demande émanant des bénéficiaires directs au niveau local ou au niveau communautaire ait été à l'origine de l'un quelconque des projets. En revanche, il a été établi que dans sept cas, ces bénéficiaires avaient été consultés ou informés avant le démarrage du projet. Dans quelques cas (comme ceux des projets de l'UNICEF en Tanzanie et de l'OIT au Burkina Faso), il est apparu que le processus de consultation était allé un peu plus loin en ce sens que les autorités régionales et locales avaient été pleinement associées à la phase de planification et que les bénéficiaires au niveau des villages y avaient participé dans une certaine mesure. Il s'agit là cependant d'exceptions qui confirment la règle : les activités de développement rural du système des Nations Unies sont traditionnellement conçues dans une optique "descendante" (du sommet vers la base) et le point de vue des bénéficiaires est soit négligé, soit très difficile à établir au stade de la planification, compte tenu de la rigidité des procédures de planification actuelles. (Il n'est pas surprenant que l'UNICEF, qui est de loin l'organisation la plus "souple" en matière de planification - et de réaménagement de la planification - des projets sur le terrain soit aussi celle qui parvient le mieux à faire participer les bénéficiaires directs, du moins dans une certaine mesure.)

20. Pour tous les projets, il existait un descriptif ou un document équivalent (par exemple un contrat pour les projets financés au moyen d'un fonds d'affectation spéciale ou les projets exécutés en sous-traitance) et dans tous les descriptifs, le problème particulier à traiter était assez

---

1/ Une comparaison avec les chiffres donnés par le CCI dans son rapport sur les activités de coopération technique à Sri Lanka (JIU/REP/79/16, par. 38) (la conception des projets était jugée "bonne" dans 25 % des cas, "passable" dans 40 % et "médiocre" dans 35 %) semblerait indiquer qu'en matière de conception des projets, le système des Nations Unies a fait de très gros progrès au cours des 10 ou 12 dernières années.

bien analysé. (Sur ce point, quatre descriptifs ont été jugés "satisfaisants" et aucun "médiocre".) Les prolongements plus généraux, c'est-à-dire la façon dont le problème précis en question se rattache à des questions de développement plus larges, ont été examinés d'une manière moins approfondie (jugée "satisfaisante" dans quatre cas mais "médiocre" dans quatre autres).

21. Tous les descriptifs contenaient un exposé des objectifs immédiats du projet. A quatre exceptions près, les résultats recherchés étaient clairement précisés. Dans cinq cas, cependant, les objectifs n'étaient pas exprimés en termes quantifiables et dans quatre autres cas, ils l'étaient, mais mal. Dans 23 descriptifs, une date précise d'achèvement était indiquée.

22. Si dans tous les descriptifs, les objectifs plus élevés que le projet devait aider à atteindre étaient mentionnés, l'analyse de la manière dont la réalisation des objectifs immédiats contribuerait à celle des objectifs plus larges était beaucoup plus limitée : dans deux cas, il n'y avait aucune analyse de ce type et dans huit autres cas elle était loin d'être satisfaisante. La plupart des descriptifs de projet démontraient de manière convaincante que les objectifs étaient clairement liés à des préoccupations hautement prioritaires du gouvernement (18) et que le projet s'intégrerait bien dans un programme du gouvernement durant la phase d'exécution (17). La question de savoir ce qui se passerait après l'achèvement du projet n'était cependant abordée que dans sept cas.

23. Dans la plupart des descriptifs, la description de la nature et du type particuliers d'apports à fournir et des activités et des tâches à entreprendre durant la phase d'exécution était "bonne" ou "satisfaisante". L'analyse de la stratégie d'exécution - c'est-à-dire de la façon dont les activités doivent être reliées entre elles pour parvenir aux résultats escomptés - laissait beaucoup plus à désirer : elle était totalement absente dans deux cas et a été jugée "médiocre" dans huit autres.

24. La plupart des descriptifs, voire tous, indiquaient de manière relativement précise les obligations et les responsabilités des divers intervenants, ainsi que le nombre, la nature et le type des produits escomptés et contenaient aussi un plan de travail précis et un exposé des objectifs à atteindre aux différentes étapes. Des indicateurs destinés à mesurer les progrès et les résultats étaient également définis dans la grande majorité des projets.

25. Les Inspecteurs ont constaté que d'autres éléments qu'il est souhaitable de trouver dans des projets bien conçus étaient abordés moins fréquemment :

- a) L'effet escompté, c'est-à-dire les changements que le projet devrait entraîner sur le plan du développement, n'était examiné que dans 12 projets;
- b) Les contraintes et les hypothèses importantes qui auraient des répercussions sur le processus d'exécution n'étaient suffisamment analysées que dans trois descriptifs;
- c) Le fait que d'autres stratégies ou d'autres possibilités d'exécution avaient été envisagées et les raisons pour lesquelles elles n'avaient pas été jugées adaptées n'était mentionné que dans un seul descriptif;

- d) Fait plus important, alors qu'à deux exceptions près, tous les descriptifs prévoyaient des dispositions précises pour la surveillance et l'évaluation, dans l'immense majorité des cas (20), il n'était même pas fait mention des problèmes particuliers rencontrés pour "passer le relais" au gouvernement et/ou au autres bénéficiaires (qu'il s'agisse d'exploiter le potentiel du projet ou ses résultats) ou bien il n'y avait pas de dispositions concernant le suivi du projet (19). Dans les rares cas où des indications de ce type étaient données, elles étaient de mauvaise qualité.

26. Il n'y a rien d'étonnant à ce que, dans tous les cas, les objectifs des projets aient été liés au développement rural et/ou à la solution de problèmes touchant les populations rurales. On a cependant constaté que trois projets ne se rattachaient qu'indirectement au développement rural, soit parce qu'ils avaient pour objet d'appuyer des travaux de recherche (URT/81/032) soit parce qu'ils étaient orientés avant tout vers le renforcement de services administratifs gouvernementaux (BDI/78/003 et BKF/81/005).

27. Une constatation intéressante qui a été faite est que les activités de développement rural du système des Nations Unies ne sont pas forcément destinées aux couches les plus pauvres de la population rurale. Très peu nombreux (6 ou 7) sont les descriptifs dans lesquels il est établi de manière convaincante que les bénéficiaires directs de l'activité seraient les pauvres des zones rurales ou les plus pauvres parmi les pauvres. Un nombre important de projets (10) semblaient s'adresser à l'ensemble de la population rurale plutôt qu'à un groupe particulier. Six projets étaient destinés à des groupes généralement défavorisés (par exemple les femmes, les enfants des écoles élémentaires, les travailleurs des plantations) mais il y en avait également six qui portaient sur les préoccupations de groupes qu'il serait difficile de qualifier de défavorisés, comme les exploitants agricoles possédant des tracteurs ou beaucoup de bétail, les fonctionnaires des administrations locales ou des administrations de district, etc.

28. La majorité des descriptifs (20) prévoyaient expressément la participation directe à l'exécution des projets des fonctionnaires des administrations locales ou de district et/ou d'autres autorités locales (par exemple des représentants élus ou des chefs de village). Quatorze descriptifs prévoyaient la participation directe des bénéficiaires finals à l'exécution du projet mais le travail bénévole ou les activités fondées sur l'effort personnel (auto-assistance) n'étaient mentionnés que dans huit cas.

29. D'après ce qui précède, il semble que, de façon générale, la planification et la conception des projets soient raisonnablement bonnes, mais il reste un certain nombre d'imperfections et, dans certains cas, il est justifié de s'en occuper sans délai :

- a) La participation des bénéficiaires à l'identification et à la conception des projets est faible, voire inexistante; les activités de développement rural sont donc essentiellement planifiées à partir du sommet, ce qui risque de compromettre l'exécution (voir plus loin);

- b) Lors de l'élaboration des descriptifs de projets, une place plus large semble être faite aux objectifs, aux apports et aux activités spécifiques qu'aux stratégies d'exécution et à la façon dont les produits obtenus aident à atteindre les objectifs plus généraux ou de niveau supérieur; l'analyse des contraintes qui pèsent sur l'exécution ou d'éventuelles stratégies de rechange est très limitée ou inexistante;
- c) Très peu d'attention est accordée à ce qui se passera après l'achèvement des projets; les questions de transfert des responsabilités ne sont pas abordées; le problème de la durabilité (c'est-à-dire la question de savoir s'il faut ou non poursuivre l'assistance) est éludé peut-être parce qu'on part du principe que cette assistance sera fournie;
- d) Si, dans la plupart des cas, les bénéficiaires sont désignés, les descriptifs des projets sont souvent vagues sur les questions relatives aux transformations sociales, c'est-à-dire sur le point de savoir à qui profitera le projet ou l'activité ou qui seront les perdants. Cela donne parfois l'impression que les descriptifs sont rédigés sans tenir compte du contexte social.

#### 4. Exécution

30. Pratiquement tous les projets de l'échantillon ont été marqués par d'importants retards d'exécution. Bien qu'il ne faille pas exagérer l'importance de ces retards, ils ont sérieusement compromis les résultats et la réussite des projets dans 13 cas alors qu'il n'y a que cinq projets dans lesquels ils n'ont pas entraîné de problèmes notables d'exécution. Les principales causes de retard classées par ordre décroissant de fréquence, ont été les suivantes (plusieurs projets ayant souffert de retards dus à de multiples causes) :

- Fourniture par le gouvernement des installations, du matériel ou des services nécessaires (20);
- Problèmes administratifs et techniques (16);
- Affectation au projet de personnel de contrepartie ou de personnel national (15);
- Livraison du matériel (14);
- Sélection et entrée en fonction du personnel international (9);
- Pénurie de matériaux de construction ou de moyens de transport (7);
- Facteurs politiques (5);
- Vol, détérioration ou chapardage de matériel ou de matériaux destinés au projet (4).

31. Les retards ne sont pas, bien entendu, les seuls facteurs qui ont entravé la mise en oeuvre des projets et amené à modifier les plans initiaux. Les modifications les plus fréquentes ont été les révisions budgétaires (16), généralement à la hausse (mais aussi à la baisse dans quelques cas où, des apports essentiels faisant défaut, l'exécution s'est trouvée ralentie). Venaient ensuite les révisions des activités (14), les modifications de l'ordre dans lequel les activités relatives au projet devaient être exécutées (12) et les profonds remaniements de personnel (12), les cas de révision fondamentale des objectifs et de la stratégie des projets étant moins fréquents (6). Il s'ensuit que le calendrier initial n'a été respecté que pour moins de la moitié des projets (8); 14 ont dû être prolongés et dans les quatre autres cas, il était encore trop tôt pour dire si le calendrier initial serait ou non respecté.

32. Il s'est révélé difficile d'évaluer la qualité de l'appui administratif et technique fourni aux projets par les bureaux extérieurs et les sièges des organismes intéressés. Peu de plaintes ont été enregistrées au sujet de l'appui fourni par les bureaux extérieurs aussi bien du PNUD que des autres organismes. Plus nombreux ont été les cas où de mauvais résultats tant sur le plan administratif (10) que dans le domaine technique (8) ont été imputés aux sièges des organisations. En particulier, l'incapacité de divers services techniques des sièges à fournir un appui technique et coordonné pour des projets de développement rural intégrés ou multisectoriels a été notée à plusieurs reprises.

33. L'articulation des projets de l'échantillon avec d'autres projets est un autre aspect de l'exécution qui a été étudié. Plus de la moitié des projets étaient liés à d'autres projets du même type ou coordonnés avec eux. Dans la majorité des cas, toutefois, ce lien posait quelques problèmes et plusieurs difficultés ont été relevées : absence d'échanges d'informations, différences entre les pratiques financières ou administratives rendant la coordination difficile, conflits de compétences occasionnels entre agents d'exécution. Dans plusieurs cas, il s'agissait d'une coordination de forme plutôt que de fond et de véritables "passerelles" n'avaient pas été établies entre les projets.

34. Dans la plupart des cas, les méthodes ou stratégies choisies pour l'exécution des projets étaient, semble-t-il, assez traditionnelles (c'est-à-dire des experts + du personnel de contrepartie + du matériel) et ne témoignaient pas d'une conception très novatrice. Dans six à huit cas, cependant, des innovations ou des éléments non traditionnels ont été relevés. Il s'agissait notamment d'efforts particuliers - et d'ailleurs couronnés de succès - pour faire participer la population par exemple en créant des groupes de femmes et des fermes-écoles pratiquant des activités à but lucratif, en adoptant des méthodes d'exécution souples et non centralisées au niveau des villages, en recourant à des techniques nécessitant beaucoup de main-d'oeuvre et à des activités fondées sur l'initiative personnelle, etc. Dans un petit nombre de cas, des projets avaient été exécutés avec succès au niveau local sans le concours - ou avec un minimum - de personnel expatrié.

35. Vingt projets faisaient intervenir du personnel international, qu'il s'agisse de fonctionnaires du système des Nations Unies (18) ou de personnel recruté au titre de contrats de sous-traitance (2). Dans sept projets, il y avait moins de trois experts; neuf projets en employaient entre trois et cinq et quatre seulement en employaient plus de six (y compris deux projets exécutés en sous-traitance, dont l'un faisait appel aux services d'une vingtaine d'étrangers).

36. Des problèmes sérieux liés aux qualifications et à la personnalité des experts recrutés sur le plan international ont été relevés dans six des 20 projets. Dans l'ensemble, les experts sont apparus techniquement qualifiés pour leur travail et aptes à diriger et à exécuter des tâches se rapportant aux projets, ce qui a peut-être été facilité par le fait que presque tous étaient affectés en permanence sur le lieu d'exécution du projet. Il semble que le bilan ait été un peu moins positif en ce qui concerne l'aptitude sociale ou personnelle des experts à travailler avec du personnel national et à transférer leurs compétences. L'attitude arrogante ou prétentieuse de certains experts a en outre suscité quelques commentaires.

37. Tous les projets faisaient intervenir du personnel national ou du personnel de contrepartie. Etant donné qu'il s'agissait dans bien des cas de projets ayant pour objet de fournir un "appui direct", le personnel national était souvent nombreux (plus de 20 personnes dans dix projets et plus de 50 dans cinq autres). Ces chiffres englobent la main-d'oeuvre engagée à titre permanent mais pas les travailleurs ou les bénéficiaires occasionnels comme dans le cas des projets de l'OIT consacrés à des travaux spéciaux qui pouvaient à tout moment employer jusqu'à 300 travailleurs.

38. En ce qui concerne le personnel de contrepartie, des problèmes sérieux ont été relevés dans plus de la moitié des projets. Il s'agissait, par ordre décroissant d'importance, du manque d'appui, administratif ou autre, de la part du gouvernement (17), de la longueur des délais de sélection (15), des problèmes dus au renouvellement rapide du personnel (15) et du maintien en fonction après le départ du personnel expatrié ou après l'achèvement du projet (10). Malgré ces insuffisances, il semble que, dans la majorité des cas, le personnel de contrepartie ait apporté une contribution globalement positive (15) et qu'il se soit montré relativement motivé et dynamique et le plus souvent capable d'acquérir les compétences souhaitées.

39. Presque tous les projets ont bénéficié d'autres apports gouvernementaux, outre le personnel national : fonds, matériel, services, locaux ou immeubles à usage de bureaux, appui administratif. Bien que ces apports aient toujours été utilisés lorsqu'ils étaient disponibles, le principal problème est venu de ce qu'ils n'ont été fournis en temps utile que dans trois cas (et avec beaucoup de retard dans 15 autres cas). C'est le problème de la fourniture tardive de matériel et d'installations qui a été le plus fréquemment cité. Quant à la qualité de ces apports, le bilan est mitigé puisque les appréciations se sont partagées de manière à peu près égale entre "bonne" et "médiocre".

40. Dans tous les projets sauf un, le système des Nations Unies fournissait du matériel. Dans la plupart des cas, il s'agissait de matériel aussi bien durable que non durable. Dans plus de la moitié des projets, ce matériel était, pour l'essentiel, de qualité acceptable, pouvait être rapidement installé, se prêtait à une utilisation locale et pouvait rendre des services durables au pays bénéficiaire. L'achat et la livraison du matériel ont cependant posé de graves problèmes dont la quasi-totalité des projets semblent avoir plus ou moins pâti. Des difficultés pour entretenir le matériel et se procurer des pièces de rechange, difficultés qui ont entraîné l'immobilisation d'éléments essentiels, ont également été notées dans de nombreux cas.

41. Vingt projets comportaient un élément de formation systématique, qui allait de la formation en cours d'emploi assurée par le personnel expatrié à des cours dispensés à des centaines de stagiaires dans des établissements d'enseignement de type classique. Le plus souvent, il s'agissait d'une formation assurée à la fois par des experts et des moniteurs formés sur place (18). Dans la majorité des cas, les activités de formation - qui étaient relativement peu importantes dans les projets retenus - ont pu se dérouler comme prévu même s'il est souvent arrivé que les services d'appui et les installations ne soient pas de bonne qualité et ne soient pas fournis en temps utile. Dans plusieurs cas, il s'est révélé manifestement difficile de trouver des stagiaires ou d'en former le nombre voulu. Des bourses n'ont été octroyées que pour un petit nombre de projets (7) et même dans ces cas-là, leur importance a été tout à fait marginale par rapport à celle des autres éléments du projet. Hormis les difficultés rencontrées pour sélectionner les boursiers et faire en sorte qu'ils soient libérés en temps voulu de leurs obligations professionnelles, aucun problème notable n'a été relevé en ce qui concerne les bourses.

42. Les constatations qui précèdent mettent en évidence un certain nombre de problèmes chroniques touchant l'exécution des projets. Il s'agit dans bien des cas de problèmes bien connus qui ne sont pas propres aux activités de développement rural en tant que telles. Le fait qu'ils ont été abordés à de nombreuses reprises dans le passé 1/ et qu'ils semblent rester dans une large mesure insolubles est en soit révélateur :

- a) L'établissement pour un projet d'un calendrier fiable des activités est l'exception plutôt que la règle; les retards dans la fourniture des apports aussi bien par le gouvernement que par les organismes des Nations Unies sont monnaie courante. L'impression qui se dégage est que l'on attend trop des projets et trop vite mais qu'ensuite, ils s'enlisent inévitablement dans des problèmes d'organisation et de logistique. Un moyen de remédier partiellement à cet état de choses consisterait peut-être à prévoir au début du projet une période de "démarrage" ou de "battement" pendant laquelle tous les éléments essentiels seraient "assemblés" avant de se lancer à toute vitesse dans l'exécution. Le cas échéant, cela pourrait se faire en nommant à l'avance le CTP ou le directeur du projet ou les deux.

---

1/ Notamment dans plusieurs rapports du CCI, en particulier JIU/REP/79/16, par. 65.

- b) La fourniture des apports du gouvernement (personnel, installations, services, etc.) est un problème chronique particulièrement grave. Il faut reconnaître que cela représente une charge pour le gouvernement, en particulier (comme c'était le cas dans les trois pays visités) lorsqu'il doit s'occuper d'un grand nombre de projets de coopération technique émanant de nombreux donateurs différents et que la capacité d'absorption du pays est limitée. Il faut faire preuve de prudence dans l'échelonnement des activités et prendre garde à ne pas imposer de charges inutiles. Il faudrait encourager, chaque fois que possible, la décentralisation des fonctions d'appui au projet et de surveillance qui incombent au pays et les faire passer du niveau central au niveau régional.
- c) Il faudrait aborder aussi la question de la rapidité avec laquelle s'effectue souvent le renouvellement du personnel de contrepartie. Lorsque la gestion des projets entre dans les attributions normales des autorités administratives (centrales, régionales ou locales) - au lieu d'être assurée par des groupes de la gestion des projets créés pour la circonstance - le phénomène apparaît plus facile à contrôler. La création de groupes de gestion des projets est en outre à déconseiller car, normalement, ils sont dirigés par le personnel expatrié, ce qui a souvent pour effet de démotiver le personnel de contrepartie et de créer des problèmes au niveau de la "durabilité" des projets.
- d) Des retards dans l'achat, la livraison et le dédouanement du matériel destinés aux projets se produisent encore fréquemment. Dans les projets de développement rural, toutefois, un autre problème plus grave se pose : celui de l'entretien et de la possibilité de se procurer des pièces de rechange dans des endroits qui sont souvent éloignés ou difficiles d'accès par la route. Des cas dans lesquels le matériel était de toute évidence inadapté ont également été relevés. Il faudrait faire preuve d'une plus grande vigilance à cet égard, en particulier dans les projets financés par des fonds d'affectation spéciale, car dans ce cas, le donateur a tendance à user de son influence pour les achats, ce qui conduit parfois à imposer une technologie inadaptée aux projets.

##### 5. Réalisation des objectifs et impact des projets

43. Dans la plupart des descriptifs, les objectifs immédiats étaient exprimés en quantités mesurables et, lorsque ce n'était pas le cas, des indicateurs de réalisation ont été mis au point au fur et à mesure de l'exécution du projet. Les Inspecteurs n'ont cependant pas cherché à évaluer la réalisation des objectifs des projets en termes mesurables ou quantifiables. Vu la complexité de nombre des projets qui visaient de multiples objectifs, comportaient de nombreuses activités et mettaient souvent en jeu des forces sociales non quantifiables, ils ont dû s'appuyer sur une évaluation plus officieuse fondée sur une combinaison d'observations sur le terrain, d'analyses de la documentation et d'entretiens avec le personnel des projets, les participants et les bénéficiaires.

44. Il ressort des informations recueillies que plus de la moitié des projets ont abouti aux produits escomptés et que ces produits ont contribué au résultat souhaité (encore que, dans huit cas, cette contribution ait été simplement "médiocre"). De façon générale, les objectifs immédiats avaient été atteints (ou étaient en passe de l'être) "parfaitement" ou "assez bien" dans la moitié des cas environ (et "médiocrement" ou "pas du tout" dans neuf cas).

45. Comme indiqué ci-dessus, le CCI s'est fondé, pour son évaluation, sur une combinaison de données quantitatives, d'observations physiques et d'appréciations spécifiques formulées par les parties intéressées (PNUD, agent d'exécution, gouvernement, experts, personnel de contrepartie, etc.), et dont certaines étaient présentées officiellement par écrit tandis que d'autres avaient un caractère moins officiel. Dans deux tiers des cas, il n'y avait pas de discordance entre les observations, les appréciations et les opinions recueillies.

46. Il a été difficile de vérifier dans quelle mesure les activités entreprises dans le cadre des projets et les produits obtenus contribuaient à atteindre des objectifs plus élevés ou plus larges. Dans de nombreux cas (10), aucun indicateur de cette réalisation n'a jamais été mis au point. Dans près de la moitié des projets (13), il est apparu que la contribution avait été faible. Une explication avancée à plusieurs reprises était que les infrastructures et les installations des projets étaient mal ou insuffisamment utilisées.

47. D'autres considérations touchant l'évaluation ont aussi été analysées :

- a) Sur le plan de l'économie et de l'efficacité du fonctionnement des projets, le bilan est assez mitigé : dans cinq cas, toutes les ressources budgétaires n'ont pas été utilisées (le plus souvent en raison de la lenteur du rythme d'exécution) et dans huit autres projets, il y a eu des dépassements budgétaires qui ont été en moyenne supérieurs à 100 %, atteignant 600 % dans l'un des projets. Néanmoins, malgré les retards et les difficultés d'exécution, les ressources fournies par le système des Nations Unies au titre de la coopération technique semblent avoir été utilisées efficacement dans la majorité des cas. Neuf cas d'utilisation "inefficace" ont été enregistrés et, là encore, il s'agissait parfois d'une sous-utilisation du personnel et/ou des installations.
- b) Il était intéressant de voir dans quelle mesure les projets apparaissaient, rétrospectivement, trop ambitieux et irréalistes. Bien qu'apparemment, il y ait eu assez peu de cas de désaccords, de différends ou de controverses entre les parties au sujet des objectifs des projets (de 6 à 8), ces objectifs ainsi que la conception et la stratégie générales des projets n'ont été jugés raisonnables que dans une minorité de cas (8). Avec le recul, les objectifs et la stratégie d'exécution sont apparus peu réalistes dans une majorité de projets (15). La conception et la stratégie ont par ailleurs paru trop compliquées dans huit projets et trop vagues et inadaptées dans cinq autres.

48. Outre les résultats expressément prévus dans les descriptifs, un certain nombre d'effets positifs (et quelques effets négatifs) ont été notés. Les effets positifs les plus fréquemment cités ont été l'amélioration de la situation économique des bénéficiaires (14) et les progrès sur le plan de l'autosuffisance et de la gestion (10 et 7). Les transformations positives des relations sociales (3) et les retombées technologiques (5) étaient plus limitées. En ce qui concerne les effets négatifs, un tiers des projets semblaient avoir abouti à une dépendance accrue et deux avaient eu des conséquences néfastes sur la stratification sociale.

49. Dans l'ensemble, la majorité des projets (15) semblaient toujours correspondre aux préoccupations prioritaires du gouvernement. Dans la plupart des cas (18), les bénéficiaires exploitaient les résultats du projet mais ils n'étaient qu'un petit nombre (10) à avoir pris en charge des responsabilités spécifiques découlant du projet et, dans près de la moitié des cas, il est apparu que les résultats ou l'impact du projet n'auraient pas de suite ou n'augmenteraient pas.

50. Quant à la technologie utilisée dans les projets, il semble qu'elle ait été assez bien acceptée et exploitée dans tous les cas sauf trois. Toutefois, les Inspecteurs ont eu l'impression, dans un nombre important de projets (9), que le choix de la technologie avait été imposé d'en haut et qu'elle n'était pas bien maîtrisée ou assimilée par les participants ou les bénéficiaires. Dans le même ordre d'idées, il est apparu que, dans environ la moitié des projets (12), il y avait eu des problèmes pour intégrer les aspects techniques et sociaux des activités, en ce sens qu'on s'était assez bien occupé des premiers mais qu'il avait été difficile de les faire accepter par les participants ou les bénéficiaires.

51. Le caractère assez ambivalent de ce tableau est accentué par les constatations concernant la durabilité globale des projets. Si, comme nous l'avons vu, la plupart des projets ont donné d'assez bons résultats en ce qui concerne la fourniture des produits ou l'exécution technique des activités que l'on attendait d'eux, dans une nette majorité de cas (15), il a semblé que les bénéficiaires n'avaient pas les capacités suffisantes (par exemple en matière de savoir-faire, de ressources économiques ou autres, de personnel de direction, ou de systèmes d'incitation) pour poursuivre par eux-mêmes une action dynamique en vue de préserver l'acquis des projets après le retrait de l'appui extérieur. Ils ne possédaient ces capacités que dans un très petit nombre de cas (elles n'ont été jugées "très bonnes" que dans deux projets et "assez bonnes" dans cinq). A l'inverse, la durabilité est apparue très largement (15) ou assez largement (5) tributaire de la poursuite de l'aide extérieure (qu'elle provienne de sources institutionnelles internationales, nationales ou locales). Cet appui était indispensable en particulier pour entretenir et, en fin de compte, renouveler le matériel du projet. Les projets conçus de manière à dégager des ressources suffisantes pour couvrir ces dépenses constituaient véritablement l'exception (3), plutôt que la règle. Il était en outre très difficile de déterminer dans quelle mesure les forces ou les groupes qui fournissaient l'appui extérieur étaient effectivement décidés à prolonger les résultats des projets : leur détermination a été jugée "forte" ou "assez forte" dans six cas, "médiocre" dans dix et elle était difficile à apprécier dans les autres cas.

52. Ce qui était plus positif, c'était que, dans presque tous les cas, la durabilité des projets semblait tout à fait compatible avec la situation socioculturelle existante, les systèmes de valeurs et les croyances traditionnelles. De même, aucun cas de projet ayant gravement altéré l'équilibre écologique local n'a été relevé. Il se pourrait que quelques projets aient des effets négatifs à long terme (par exemple l'épuisement de la nappe phréatique ou la salinisation des lacs en raison d'une utilisation accrue des engrais), mais la majorité d'entre eux avaient dans l'ensemble des effets positifs sur l'environnement (par exemple reboisement, travaux de lutte contre l'érosion, etc.).

53. Enfin, il est apparu rétrospectivement que la plupart des projets (17) aidaient effectivement à répondre à un besoin prioritaire important du gouvernement. Toutefois, du point de vue des bénéficiaires, la majorité des projets (13) ne semblaient pas véritablement contribuer à satisfaire un besoin prioritaire important du groupe des plus pauvres ou d'un autre groupe défavorisé. Comme on l'a déjà noté, cela s'explique en partie par le fait que de nombreux projets visaient l'ensemble de la population rurale plutôt que des groupes défavorisés particuliers. Il est tout de même symptomatique de constater que les derniers n'étaient placés avant les premiers que dans une poignée de projets.

54. Le bilan qui se dégage des observations ci-dessus relatives à la réalisation des objectifs et à l'effet des projets est pour le moins mitigé. L'impression générale est que les organismes des Nations Unies sont compétents pour lancer des projets et des activités et que les résultats sont obtenus à peu près dans les délais prévus et pour un coût qui est - en dépit de dépassements de devis évidents - globalement acceptable. En résumé, les organismes des Nations Unies sont relativement efficaces dans l'exécution de leurs activités de développement rural mais pour ce qui est de leur efficacité, il y a des graves insuffisances et il reste beaucoup à faire.

55. Il semble en particulier indispensable de prendre des mesures correctives sur les points suivants :

- a) Beaucoup trop de projets se révèlent trop ambitieux et irréalistes. Quelle que soit l'efficacité avec laquelle les apports ont pu être fournis et les produits obtenus, lorsqu'il s'agit d'évaluer les effets ou l'impact général du projet, on constate souvent que le bilan est maigre. Dans un premier temps, cette situation fait naître de faux espoirs, lesquels font ensuite place à un désenchantement qui, on s'en doute, n'est pas propre à conduire à l'autosuffisance mais plutôt à engendrer la dépendance. C'est un problème qui n'est pas facile à résoudre car tous les intéressés ont tendance à se montrer exagérément optimistes au stade de la planification (sinon, les projets ne seraient pas approuvés). Peut-être faudrait-il encourager plus de souplesse dans la planification et le réaménagement de la planification des activités relatives aux projets. Le développement rural est un processus social délicat et souvent laborieux qu'une exécution précipitée risque de compromettre. Une attitude souple et modeste, qui consisterait à agir d'une manière empirique en commençant lentement et en accélérant le rythme à mesure que la situation locale le permet, donnerait probablement de meilleurs résultats qu'une approche rigide dans laquelle les décisions sont imposées depuis le sommet et qui pousse à la dépense. La planification devrait se faire de manière continue "à mesure que l'horizon s'éclaircit" plutôt qu'une fois pour toutes au début de l'activité.

- b) Pour qu'un processus de développement social aboutisse, il est fondamental que la technologie à utiliser soit bien choisie et qu'elle soit acceptée par les participants et les bénéficiaires. Là encore, comme nous l'avons vu, des problèmes se posent : la technologie est trop souvent perçue comme quelque chose qui est imposé de l'extérieur et qui est donc difficile à assimiler. Dans ce domaine aussi, le mot d'ordre devrait être prudence et réalisme. Il faut procéder à de nouvelles analyses de la situation avant de lancer des activités et il devrait y avoir un délai de démarrage assez long pour permettre de mieux prendre en considération les aspects techniques et sociaux des projets.
- c) Le fait qu'un petit nombre de projets seulement soient apparus durables n'a guère de quoi surprendre compte tenu des difficultés signalées plus haut. Il semblerait que les organismes des Nations Unies soient victimes d'une sorte de syndrome qui les conduirait à déclencher un processus pour ensuite s'en désintéresser. Il semble que les organismes d'aide excellent à lancer les activités mais qu'ils accordent ensuite très peu d'attention à ce qui se passe une fois qu'ils ont fini d'apporter leur concours, qu'ils aient semé les germes de l'autosuffisance ou ceux de la dépendance. Il ne s'agit pas là d'une constatation nouvelle, mais le moment est peut-être venu d'aborder ce problème de front et d'envisager les mesures qui devraient être prises pour renverser la situation.
- d) Une autre question dont il faut s'occuper est celle des bénéficiaires. Qui sont-ils et que retirent-ils des activités de développement rural du système des Nations Unies ? Ces activités ne sont pas systématiquement destinées à profiter aux couches les plus pauvres des populations rurales. Et les Inspecteurs ne veulent d'ailleurs pas donner à entendre que cela devrait toujours être le cas. Il peut y avoir des raisons valables d'aider les exploitants agricoles qui sont à la tête d'exploitations de taille moyenne, si cette aide peut avoir un effet socio-économique globalement positif (par exemple sur l'emploi). Ce qui préoccupe les Inspecteurs, c'est plutôt le fait que, dans les descriptifs des projets, les objectifs visés par les activités de développement rural sont souvent définis de manière trop floue, ce qui entraîne des malentendus et fait naître parfois de faux espoirs. Dans de nombreux cas, les procédures de coopération technique du système des Nations Unies sont trop lourdes et manquent de la souplesse nécessaire pour que les activités puissent être véritablement profitables pour les plus pauvres ou d'autres groupes déshérités de la population rurale. Il faut que cela change : il n'y aucune raison de ne pas mettre au point des procédures plus souples pour les activités entreprises par le système des Nations Unies au niveau local. Il faudrait au minimum que les descriptifs précisent toujours la situation socio-économique des bénéficiaires, les effets positifs ou négatifs que le projet pourrait avoir sur les bénéficiaires directs et sur les autres groupes, qu'ils indiquent quels seront les gagnants et les perdants, qu'ils définissent une stratégie précise pour assurer la transition au niveau des résultats et des installations du projet lorsqu'il n'y aura plus d'assistance extérieure et qu'ils contiennent une analyse générale concernant la question de savoir s'il sera possible de poursuivre les activités une fois que cette assistance aura pris fin.

## 6. Examen et évaluation

56. Pour pratiquement tous les projets, il existait des documents attestant qu'ils faisaient l'objet d'une surveillance plus ou moins régulière permettant de vérifier que l'exécution se déroulait conformément aux prévisions. Il s'agissait généralement de rapports périodiques. La plupart des projets financés par le PNUD, ainsi que quelques projets entrepris au titre de fonds d'affectation spéciale ont fait l'objet d'examen tripartites. Dans la plupart des cas, ceux-ci ont eu lieu tous les ans et s'il n'a pas été possible de dégager des caractéristiques générales, il a été établi que dans certains cas, ces examens avaient été mal préparés (c'est-à-dire effectués pour la forme) et/ou que le gouvernement n'y avait pas participé activement.

57. En outre, à une ou deux exceptions près, les projets avaient reçu régulièrement la visite de fonctionnaires du siège ou des bureaux extérieurs des organismes et de fonctionnaires des bureaux extérieurs du PNUD. Dans le cas de deux ou trois projets exécutés dans des régions isolées, des plaintes avaient été formulées au sujet de la rareté des visites, alors que dans cinq autres cas, il semblait au contraire que les visites avaient été trop nombreuses (il s'agissait soit de projets exécutés dans un lieu bien situé à proximité de la capitale, soit de projets considérés comme des "vitrines" par le gouvernement ou l'agent d'exécution).

58. Les Inspecteurs ont constaté que les projets avaient fait l'objet d'évaluations poussées. C'est là un point encourageant et d'ailleurs, ils se sont largement servis de ces évaluations dans le présent rapport. Même si 17 projets sur les 25 de l'échantillon étaient toujours en cours, 18 avaient déjà fait l'objet d'une évaluation (17 durant l'exécution et 1 après son achèvement). Trois projets avaient été évalués plusieurs fois. En outre, dans la plupart des cas, l'évaluation faisait partie intégrante du projet. (Il n'y avait eu que trois cas d'évaluation ad hoc). Presque toutes les évaluations étaient l'oeuvre de missions spéciales (le plus souvent, il s'agissait de missions tripartites réunissant des représentants du gouvernement, de l'organisme de financement et de l'agent d'exécution, mais plusieurs étaient composées de représentants, de plusieurs donateurs et agents d'exécution).

59. Les Inspecteurs ont en outre noté avec intérêt que, dans l'ensemble, les évaluations se caractérisaient par leur honnêteté et leur franchise. Presque toutes portaient sur le fond, étaient bien organisées et avaient un but utilitaire. Les cas d'évaluations de pure forme ou de façade constituaient l'exception plutôt que la règle. Il a été cependant difficile de déterminer dans quelle mesure ces évaluations débouchaient effectivement sur des modifications de fond dans l'exécution des projets. Dans environ la moitié des cas, il y a des raisons de penser que le rapport d'évaluation a été à l'origine d'une réorientation de la stratégie du projet; dans quelques cas, cependant, il n'a pas été possible de faire grand-chose en dépit d'indications claires et répétées que des modifications étaient nécessaires.

60. Des rapports d'appréciation définitifs n'ont été établis que pour moins de la moitié des projets. Bien que la qualité de ces rapports leur ait paru relativement bonne, les Inspecteurs ont estimé que les insuffisances et les imperfections des projets y étaient examinés de manière moins franche que dans les rapports d'évaluation.

61. Il semble ressortir de ce qui précède :

- a) que, pour ce qui est des projets de développement rural, le processus de surveillance et d'établissement des rapports est, pour l'essentiel, bien conçu, mais que les examens tripartites n'apparaissent pas toujours comme des mécanismes efficaces de prise de décisions;
- b) que les évaluations à mi-parcours sont largement utilisées et qu'elles sont généralement d'une qualité plus qu'acceptable. S'agissant de savoir dans quelle mesure les résultats de l'évaluation entraînent des modifications sensibles dans l'exécution des projets, la situation varie d'un projet à l'autre mais l'impression qui se dégage est que cela reste un point faible.
- c) que, normalement, il n'y a pas d'évaluation rétrospective (pour des raisons de financement entre autres). Cela signifie que les organismes des Nations Unies ne jugent pas important de vérifier la durabilité des projets une fois que leur exécution est achevée. Comme nous l'avons mentionné dans une autre partie du présent rapport, les organismes d'aide ont tendance à mettre l'accent sur la planification, la fourniture des apports et les produits plutôt que sur l'efficacité et les effets à long terme, ce qui est d'ailleurs bien compréhensible. Les Inspecteurs sont convaincus qu'il faudrait faire davantage d'études rétrospectives, en particulier si l'on veut en savoir plus sur la durabilité générale des activités de développement rural. Ils reconnaissent que le financement des évaluations rétrospectives peut poser un problème car aucun crédit n'est prévu à cet effet dans les budgets des projets. Ils recommandent que pour les grands projets, des évaluations rétrospectives soient systématiquement envisagées dans les descriptifs et s'il n'est pas possible de le faire en raison de difficultés de financement, il serait souhaitable que les organismes de financement allouent des montants supérieurs pour des évaluations rétrospectives thématiques de groupes de projets du même type. Si les enseignements tirés de ces évaluations pouvaient permettre d'éviter des erreurs coûteuses, il s'agirait d'une façon particulièrement rentable d'utiliser les maigres ressources du système des Nations Unies.

7. Quelques constatations et conséquences de portée plus générale

62. Les visites sur le terrain et les entretiens approfondis et souvent très enrichissants avec des représentants des administrations centrales et régionales et même avec des personnalités locales, au niveau des villages, ainsi qu'avec des représentants des organismes des Nations Unies ayant leur siège dans le pays et d'organismes donateurs n'appartenant pas au système des Nations Unies ont permis d'obtenir une foule de renseignements. Nous avons tenté de les exploiter systématiquement dans les sections précédentes du présent chapitre et aussi, projet par projet, dans les résumés présentés à l'Annexe I. Dans les paragraphes qui suivent, nous concentrerons notre attention sur quelques problèmes et difficultés de caractère plus général qui reviennent fréquemment et qui n'ont peut-être pas été suffisamment mis en lumière dans l'analyse expressément consacrée aux projets.

63. L'étude du CCI avait pour objectif d'examiner un échantillon de projets de développement rural du système des Nations Unies pour déterminer principalement quels étaient les types d'activités entreprises et dans quelle mesure elles étaient effectivement bénéfiques pour les couches les plus défavorisées de la population rurale. Un projet (qui visait à apporter un appui à un institut pour le développement rural) a dû être retiré de l'échantillon car il s'agissait d'un projet de mise en place d'institution qui n'avait que des répercussions très indirectes sur la population rurale. Un autre projet (à savoir une étude sur l'amélioration des cuisinières au charbon de bois) n'a pas eu de suite et est donc resté sans effet, alors qu'il paraissait prometteur. Hormis ces deux projets, tous les autres étaient conçus pour la population rurale et avaient sur elle un impact direct (positif ou négatif). Ce n'était pas toujours les plus déshérités ou les plus pauvres qui étaient censés en bénéficier : il en était ainsi par exemple des deux projets de développement de petites laiteries, car en Tanzanie, quiconque possède une vache ne fait pas, par définition, partie des plus pauvres. Dans l'ensemble, cependant, les projets étaient conçus pour profiter soit à l'ensemble de la population (toutes les femmes et tous les enfants dans le cas des projets de l'UNICEF) dans une région particulière soit à certains groupes qui pouvaient être raisonnablement considérés comme défavorisés (jeunes chômeurs, petits exploitants, groupes organisés de femmes, ouvriers agricoles travaillant dans des plantations, etc.).

64. L'étude avait aussi pour objectif de déterminer dans quelle mesure les bénéficiaires étaient associés à l'identification, la planification et l'exécution du projet ou de l'activité. Sur ce point, le bilan est mitigé. Presque toutes les activités étaient conçues dans une optique descendante (du sommet vers la base) et non l'inverse, ce qui n'est pas pour surprendre. En fait, l'initiative ne partait "essentiellement de la base" que dans un seul projet; dans sept cas, elle partait "en partie du sommet et en partie de la base" et dans les 17 autres elle partait entièrement du sommet tant pour la conception que pour l'exécution. Dans certains cas, le projet avait été examiné avec les autorités villageoises et/ou des groupes locaux mais il était difficile de dire dans quelle mesure il correspondait effectivement aux priorités des bénéficiaires ou dans quelle mesure il était, pour le meilleur ou le pire, imposé d'en haut. Aucun cas de refus catégorique n'a été relevé, mais il y a eu diverses allusions à la "passivité" ou au "manque de motivation" des bénéficiaires. Dans un cas (projet de l'UNICEF en Tanzanie), on a délibérément cherché à faire descendre la "planification stratégique" de l'activité proposée jusqu'au niveau du district, de l'arrondissement ou du village; l'action en retour qu'a suscité cette initiative a entraîné une modification profonde du plan d'opération et une participation communautaire de haut niveau. Outre que ce projet donnait d'excellents résultats, il est encourageant de noter qu'il était exécuté directement au niveau local, pratiquement sans aide extérieure.

65. La conception des projets a été jugée assez précise pour ce qui était de définir les objectifs, les activités et les stratégies d'exécution mais elle s'est révélée souvent trop ambitieuse en ce qui concerne les délais prévus pour que le projet produise les résultats et les effets escomptés. Il semble en particulier que la complexité sociale et culturelle de la phase de démarrage des projets de développement rural soit sous-estimée dans les descriptifs, en particulier s'il s'agit d'un projet reposant sur la participation de la population et/ou la mobilisation de ressources locales.

Les visites sur le terrain ont clairement montré que la mobilisation en faveur du développement rural était un processus long, difficile, délicat et plein d'imprévus. Des activités mûrement réfléchies et démarrant lentement ont plus de chances de réussir, en particulier si elles sont profondément enracinées dans la réalité locale au lieu d'être "parachutées". Un autre facteur de réussite semble être la présence de notables ou d'organiseurs locaux reconnus qui tiennent à ce que le projet réussisse. C'est une solution préférable à celle qui consiste à "télécommander" le projet d'en haut ou à greffer une "cellule" extérieure (c'est-à-dire un groupe de gestion du projet) aux fins de l'exécution.

66. Dans sa conception traditionnelle (experts + personnel de contrepartie + matériel), le projet constitue souvent un cadre trop rigide pour les processus délicats du développement communautaire. Il semble que quelque chose pousse à dépenser et à attendre trop et trop vite. D'autre part, les retards qui interviennent dans la mise en place d'éléments de projet essentiels (experts, personnel de contrepartie et matériel) peuvent aussi avoir pour effet de décourager quelque peu la participation populaire. Les activités au niveau de la communauté exigent une exécution souple et de fréquents ajustements du calendrier et la programmation. Les organismes des Nations Unies - à l'exception de l'UNICEF - ont d'énormes difficultés structurelles à faire face aux imprévus.

67. Dans les projets de développement rural, la question de la technologie revêt une importance capitale. L'échantillon comprenait des projets qui faisaient appel à une "technologie appropriée" ainsi que des projets nécessitant une main-d'oeuvre abondante et d'autres qui étaient largement tributaires de l'emploi de véhicules et de matériel lourd. Dans un cas, un bulldozer qui n'était pas prévu dans le descriptif du projet a été imposé pour des raisons politiques afin de rendre le projet plus "voyant". On a souvent l'impression que la technologie n'est correctement "assimilée" ni par les bénéficiaires ni par le personnel local de contrepartie. Dans un certain nombre de cas, cela a eu des conséquences négatives sur l'exécution et sur la durabilité des projets (c'est ce qui s'est passé notamment pour deux coopératives laitières villageoises qui ne disposaient que de camionnettes pour commercialiser leurs produits. Il est évident que ni l'assistance extérieure ni le gouvernement ne peuvent fournir des camionnettes pour toutes les coopératives laitières qu'il est envisagé de mettre en place dans la région. Dans ces conditions quelles sont les possibilités de reproduire le projet ?). D'autres exemples de projets qui reposaient sur une technologie inadaptée et qui ont été lancés sans que l'on sache si cette technologie était acceptable pour la population rurale ont été relevés. Au Burundi, des citernes à eau, des conteneurs pour le stockage des céréales et des grandes brouettes pour le transport des marchandises ont été construits dans le cadre de trois projets liés entre eux, l'un financé par le PNUD et les deux autres par des fonds d'affectation spéciale (BDI/81/026, GCP/BDI/019/AGF, GCP/BDI/021/NET) mais rien de tout cela n'a jamais été utilisé : les citernes étaient trop chères pour les exploitants agricoles et les conteneurs de céréales, outre qu'ils étaient coûteux, n'apportaient rien de neuf aux villageois car ceux-ci disposaient déjà d'installations de stockage traditionnelles qui fonctionnaient bien. Enfin, les brouettes étaient techniquement inadaptées, trop grandes pour pouvoir être poussées par une seule personne et trop chères pour pouvoir être achetées par les agriculteurs.

De même, au Burkina Faso, une machine destinée à fabriquer des vêtements à l'aide de tissu local a été achetée et installée sans tenir compte du fait que le climat était particulièrement chaud, si bien qu'elle est tombée en panne au bout de quelques mois à peine. Les femmes auxquelles elle était destinée n'en ont jamais profité. Dans plusieurs projets, la technologie adoptée a créé une situation de dépendance, ce qui n'a pas été le cas dans d'autres (utilisation de briques cuites produites par les bénéficiaires pour construire une ferme-école, ou encore recours à la traction animale ou au transport sur le dos dans une coopérative de femmes).

68. Cela pose le problème plus général de l'autosuffisance. La question est de savoir si les activités de développement rural du système des Nations Unies encouragent l'autosuffisance au niveau local ou une dépendance accrue. Certains représentants d'organismes des Nations Unies ont affirmé de manière tout à fait péremptoire que l'assistance extérieure était à l'origine d'un syndrome de dépendance dans beaucoup de PMA africains. Les très grands programmes de coopération technique créent de véritables problèmes d'absorption (la Tanzanie, par exemple, a reçu 260 millions de dollars en 1987 sous forme soit de dons soit de prêts). Des cas de déstructuration institutionnelle due à la difficulté de s'occuper d'un trop grand nombre de projets ont été signalés aux équipes du CCI. Les symptômes du mal sont apparus aux Inspecteurs dans beaucoup des projets qu'ils ont visités : difficultés pour trouver un personnel de contrepartie qualifié et stable, mauvaise synchronisation dans la fourniture des apports ou de l'appui du gouvernement, graves problèmes d'entretien, etc. En outre, il y a un problème évident de concurrence entre les donateurs pour attirer l'attention du gouvernement sur les "bons" projets. Les organismes des Nations Unies ayant peu d'influence, ils restent parfois sur la touche et leurs plaidoyers en faveur de l'emploi d'une technologie "appropriée" et de la participation populaire ne trouvent aucun écho lorsque leurs projets sont en concurrence avec des projets à forte composante technologique ou des projets de prestige. On a parfois l'impression que le système des Nations Unies ne se voit confier qu'un rôle accessoire.

69. La question de savoir qui devrait exécuter le projet est étroitement liée à celle de l'autosuffisance. La question de l'exécution par les gouvernements est inscrite à l'ordre du jour des organismes des Nations Unies depuis plus de 10 ans, mais il ressort de l'échantillon étudié par le Corps commun d'inspection qu'il n'y a guère eu de progrès dans ce domaine (du moins dans les pays visités). Cinq projets seulement étaient entièrement exécutés par le gouvernement. Il s'agissait essentiellement de projets du PAM et de l'UNICEF pour lesquels l'engagement d'experts étrangers constitue l'exception plutôt que la règle. Douze autres projets étaient partiellement exécutés par le gouvernement, mais ce mode d'exécution ne semble pas avoir donné des résultats satisfaisants (il n'a été jugé "bon" que dans deux cas et "médiocre" dans huit).

70. Bien qu'un directeur de projet ait été désigné par le gouvernement dans pratiquement tous les cas et qu'un CTP étranger n'ait été nommé que dans la moitié des projets, on ne peut s'empêcher de penser qu'en réalité le gouvernement ne "dirigeait" le projet que dans un très petit nombre de cas (4). Les tâches de gestion et de contrôle des projets étaient entre les mains du CTP ou d'un expert dans plus de la moitié des cas (14) et elles étaient partagées entre le personnel national et le personnel étranger dans le reste des projets.

71. Les relations entre les experts et leurs homologues sont donc souvent à l'origine d'une situation de dépendance. Dans plusieurs cas, le projet était "dirigé" par les experts étrangers dans le cadre d'un groupe de gestion du projet qui n'était pas directement rattaché à une structure gouvernementale, ce qui n'augurait rien de bon pour le retrait progressif de l'assistance technique et le renforcement des moyens nationaux ou locaux. Dans d'autres cas, les perspectives étaient plus prometteuses, soit parce que les experts se conduisaient comme des conseillers auprès d'une structure nationale préexistante plutôt que comme des gestionnaires, soit parce qu'ils s'efforçaient systématiquement de se désengager progressivement, soit encore parce que les activités étaient entièrement exécutées dans le cadre de structures gouvernementales ou locales (comme dans le cas des projets de l'UNICEF et du PAM).

72. Des cas de démobilisation ou de démotivation due au fait qu'une assistance trop importante avait été fournie trop tôt ou qu'elle avait cessé à un mauvais moment ont également été enregistrés. Heureusement, l'effet catalytique de l'assistance des Nations Unies a aussi parfois joué. Dans un certain nombre de cas, un petit apport du système des Nations Unies - par exemple un prêt de 300 dollars E.-U. à une ferme-école de l'UNICEF, la fourniture pendant une semaine des services d'un consultant à une coopérative laitière de femmes pour la fabrication du fromage (FAO) et un prêt modique à un groupe de femmes pour acheter du matériel pour fabriquer de l'huile de tournesol (UNICEF) - a beaucoup contribué à renforcer la confiance, l'autosuffisance et la production de biens et de services essentiels. Dans ces cas-là comme dans d'autres, l'apport initial a déclenché diverses autres activités et a manifestement servi de révélateur pour l'ensemble de la communauté. Il est intéressant de constater que les cas les plus encourageants ont été ceux dans lesquels le système des Nations Unies a octroyé des prêts peu importants directement aux bénéficiaires ou a mis en place des fonds renouvelables au lieu de recourir à des dons, car cela a suscité une mobilisation optimale pour le remboursement et n'a engendré aucune dépendance.

73. La mission a pu constater sur place que deux projets avaient eu des conséquences négatives manifestes sur la stratification sociale des bénéficiaires, c'est-à-dire que les riches s'enrichissaient encore plus alors qu'il n'y avait pratiquement pas de changement pour les plus pauvres. Il semble que les organismes techniques des Nations Unies (FAO, OIT) ne soient pas toujours bien armés pour apprécier les problèmes sociaux découlant des processus délicats du développement rural. Les organismes des Nations Unies qui s'adressent à des groupes cibles (l'UNICEF et, dans une certaine mesure, le PAM) semblent mieux pourvus à cet égard, peut-être parce qu'ils peuvent se permettre de consacrer du temps (et de l'argent) à l'analyse de situations socioculturelles avant le démarrage des projets. (L'OIT n'a été en mesure de le faire que lorsqu'il est apparu qu'un système d'irrigation qu'elle avait financé avait été en partie détourné au profit des plus gros propriétaires terriens.)

74. Les Inspecteurs ont également relevé des cas où il n'y avait pas de passerelle entre les projets; c'est ainsi qu'il n'y a eu aucun enrichissement mutuel entre deux projets forestiers de la FAO en Tanzanie qui n'étaient séparés que de 60 km mais pour lesquels il n'y avait eu aucun contact au niveau de la conception (en fait, les deux équipes ne se sont rencontrées

qu'à l'occasion de la visite de la mission du CCI et ont constaté alors qu'elles avaient beaucoup de choses à se communiquer). Les liens verticaux semblent aussi faire défaut, par exemple entre le projet d'amélioration des cuisinières au charbon de bois et les projets relatifs à la foresterie. En outre, il semble y avoir entre les organismes des Nations Unies une certaine confusion des rôles qui ne va pas sans quelques frictions : la FAO et l'OIT s'occupent d'irrigation, l'OIT et l'UNICEF d'approvisionnement en eau, la FAO, l'OIT et le PAM de foresterie, l'UNICEF et la FAO de nutrition. Bien qu'aucun organisme ne se soit plaint ouvertement aux équipes du CCI de ce qu'un autre organisme marchait sur ses brisées, il semble bien qu'il y ait un problème de communication et d'information.

75. Les problèmes de la durabilité et de la reproductibilité des projets ont été partiellement abordés dans l'analyse précédente. D'une certaine façon, le système des Nations Unies encourage tous les intéressés à penser "qu'il y aura une autre phase" (ce que confirme une étude récente des rapports d'évaluation à mi-parcours du PNUD qui montre que dans 90 % des cas une nouvelle phase était effectivement recommandée). Mais il faut se pencher aussi sur d'autres questions, en particulier celles de l'entretien et des dépenses de fonctionnement des projets, une fois que l'assistance extérieure a cessé d'être fournie. Les missions ont eu l'impression qu'on pouvait faire beaucoup plus pour mobiliser les ressources locales et susciter des initiatives à ce niveau afin que, dans le cas où un projet a donné de bons résultats, ses effets continuent à se faire sentir durablement après la fin de l'apport de l'assistance extérieure. Il semble qu'il en ait été ainsi dans quelques cas (où l'on avait mis en place une structure ou un cadre local dont le fonctionnement était assuré grâce à des fonds obtenus, ou mieux encore, dégagés à cet effet), mais c'était là l'exception et non pas la règle.

76. Enfin, il faut dire un mot de la manière dont les gouvernements perçoivent les activités de développement rural du système des Nations Unies. Au cours des entretiens approfondis qui ont eu lieu avec des hauts fonctionnaires de l'administration centrale - essentiellement dans les ministères de la planification - un certain nombre d'observations révélatrices ont été présentées au sujet du rôle et de l'efficacité des activités de développement rural du système des Nations Unies :

- Le système des Nations Unies est souvent lent et bureaucratique alors que certains donateurs bilatéraux réagissent très rapidement. Les bureaux extérieurs du PNUD et des organismes ne sont que des boîtes aux lettres. Toutes les décisions importantes sont prises au siège. L'UNICEF est prompt à réagir et à procéder à des évaluations de la situation. Il est nécessaire d'accroître la délégation de pouvoirs. Un problème spécifique est celui des longs délais nécessaires pour que les experts arrivent sur place et que le projet démarre une fois que le descriptif a été signé.
- Les gouvernements sont préoccupés par la qualité des experts et parfois aussi par leur attitude prétentieuse.
- Les relations entre les experts et leurs homologues sont souvent médiocres. Les experts découragent parfois délibérément le transfert de connaissances parce qu'ils veulent garder leurs prérogatives.

- Il faudrait donner au personnel de contrepartie de plus en plus de responsabilités dans la gestion des projets (y compris dans celle des fonds); les experts devraient avoir un rôle consultatif plutôt qu'un rôle de gestion.
  
- Les gouvernements ont souvent un véritable problème pour faire face à la multitude de projets de coopération technique qu'ils doivent contrôler et dont ils doivent rendre compte. Il est plus efficace de renforcer les institutions gouvernementales existantes que d'en créer de nouvelles. Plusieurs personnalités gouvernementales ont présenté de solides arguments pour que l'on s'oriente vers une assistance au titre des programmes (par exemple du type de celle que fournissent l'UNICEF et le PAM) plutôt que de faire une trop large place à des projets de coopération technique relativement peu importants, mais les donateurs, y compris les organismes des Nations Unies, ont tendance à préférer les projets de coopération technique de type classique.

III. PAUVRETE ET DEVELOPPEMENT RURAL :  
L'EFFICACITE DE L'AIDE PAR PROJET

1. Le problème : Les organismes des Nations Unies peuvent-ils entreprendre des activités de développement en faveur des plus pauvres ?

77. Nous nous emploierons dans le présent chapitre à faire quelques observations générales sur l'efficacité des activités de développement rural menées par les organismes des Nations Unies et notamment de celles visant à répondre aux besoins réels ou supposés des différents groupes de la population dans les pays du tiers monde. Après l'analyse de l'échantillon de 25 projets passés en revue, il a semblé souhaitable d'examiner le contexte plus général dans lequel ces projets s'inscrivent. De l'avis des Inspecteurs, après avoir examiné en détail les projets et avant de formuler des conclusions et des recommandations visant à améliorer les procédures et les pratiques en vigueur (chap. IV), il convenait de réfléchir à la nature même de la coopération technique et aux rapports entre les diverses parties en cause.

78. La question de l'efficacité de l'aide n'est pas nouvelle. Mais récemment le débat sur la question a pris un tour différent et même un peu inquiétant tant pour les donateurs et les agents d'exécution que pour les bénéficiaires. Cela tient peut-être à ce que l'attitude générale à l'égard de l'aide au développement a changé, aussi bien à l'échelon multilatéral qu'au niveau national et à ce que la période de croissance rapide des budgets d'aide est bel et bien terminée. Les ressources mondiales stagnent et au sein des organismes, les divers mécanismes de contrôle interne sont beaucoup plus attentifs que par le passé à la façon dont l'aide est utilisée. En outre, l'opinion publique dans les pays du Nord - et bientôt peut-être dans ceux du Sud - se soucie davantage de l'efficacité des programmes.

79. Au moment où les buts de l'aide au développement sont définis de façon plus explicite et où les grands organismes multilatéraux et bilatéraux, comme les moyens et les petits (ONG) mettent davantage l'accent sur les objectifs sociaux que sur les objectifs macro-économiques, la tâche qui attend ces organismes est non seulement plus ambitieuse mais aussi plus difficile. Depuis dix ans, soit par réaction à l'inefficacité des programmes antérieurs, soit sous la pression d'un public mieux informé, les organismes d'aide affirment beaucoup plus clairement que par le passé que le principal objectif de l'aide est de modifier les conditions de vie des groupes de la population

des pays en développement les plus défavorisés 1/. Mais le problème est qu'il risque d'être plus difficile - et qu'il est en tout cas moins spectaculaire - de financer et de mener à bien de petites opérations conçues et exécutées au niveau local, dans les villages et les communautés du tiers monde que de construire des barrages, des universités ou des usines livrées clefs en main.

80. En outre, on est en train de se rendre compte - et cela aussi est inquiétant - que, même lorsque l'objectif à atteindre, à savoir améliorer les conditions de vie "au niveau local" est clairement affirmé, il est en fait très difficile de fournir une aide directement aux plus pauvres. Souvent, l'aide ne va pas au-delà des intermédiaires, des prétendus "pauvres" et des secteurs plus "organisés". On est en train de se rendre compte également que les méthodes de programmation, d'exécution et d'évaluation de l'aide ne conviennent pas pour mener à bien la tâche que l'on s'est fixée et qui consiste à améliorer les conditions sociales "au niveau local", et ce d'autant plus qu'il n'est pas toujours aisé de faire la différence entre un succès et un échec, notamment lorsque le critère de la réussite doit être un véritable changement dans les conditions de vie.

81. Encore une fois, la notion même d'aide ainsi que les structures institutionnelles et les pratiques administratives correspondantes sont de plus en plus remises en question. Dans beaucoup d'organismes d'aide, y compris les organismes multilatéraux, on se demande actuellement si la tâche n'est pas trop ardue. Un sentiment d'échec est perceptible un peu partout 2/.

---

1/ Dans le système des Nations Unies, cela se traduit non seulement par une augmentation des ressources consacrées aux programmes en faveur des pays les moins avancés (PMA) mais aussi par l'adoption de stratégies particulières pour atteindre les défavorisés, comme la stratégie des "besoins essentiels" (OIT, Banque mondiale), la stratégie des "services de santé de base" de l'UNICEF, la restructuration, à la suite de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural, d'une partie des activités de la FAO (et de l'ensemble des activités du FIDA) en faveur des groupes les plus pauvres de la population rurale, les programmes de développement rural à objectifs multiples du PAM, la mise au point de programmes spéciaux de l'Organisation des Nations Unies et du PNUD pour les pays africains au sud du Sahara (Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne (BNUS), Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique) et pour des groupes-cibles particuliers, comme les femmes (Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM)) sans oublier les études entreprises par l'OIT, l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (IRNU) et la Banque mondiale par exemple, pour prendre la mesure de la pauvreté dans les zones rurales et mieux la comprendre.

2/ Voir par exemple : J.H. Schultes, "The Effectiveness of Aid as a Problem of Bureaucratic Management", dans Essays in Honour of Hans Singer, Sussex, 1987; Conseil alimentaire mondial, Efficacité de l'aide à l'appui des stratégies alimentaires, document WFC/1985/3; deux rapports récents du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale (documents A/41/350 et A/42/326). Voir également : B. Lecomte, L'aide par projet - Limites et alternatives, OCDE, 1986; Nordic Study on the Effectiveness of Technical Cooperation, 1988; R. Chambers, Rural Development, Putting the Last First, Longman, 1983.

82. En un sens, il est rassurant de voir que les organismes d'aide au développement ont des doutes sur leur efficacité, mais on aurait tort de croire qu'une administration puisse aller très loin dans ce sens et en arriver à s'interroger sur les fondements mêmes de ses méthodes d'action et à les remettre en question. Au mieux, comme c'est souvent le cas, ces organismes prêtent davantage attention à leur démarche, à leurs procédures, à leurs méthodes de planification et d'évaluation ainsi qu'à toutes sortes d'autres détails de procédure, mais n'abordent pas vraiment les questions de fond touchant la nature de leurs activités et les contraintes politiques, administratives et structurelles qui les empêchent de faire davantage pour les plus défavorisés et de leur donner la priorité.

83. Essayons de voir de plus près comment les organismes d'aide fonctionnent et s'ils sont en fait capables d'atteindre les plus pauvres et de développer leur potentiel. C'est là une tâche difficile, mais on pourrait partir du postulat suivant :

84. Dans le système d'aide au développement "inventé" par les divers organismes d'aide, et notamment dans le cadre de la coopération technique fondée sur l'exécution de petits projets, on a réfléchi aux causes de la pauvreté en fonction des remèdes dont disposait la communauté internationale, c'est-à-dire des capitaux, des techniques et des experts qui en étaient en quelque sorte la personnification. Le désir ou la nécessité d'utiliser les moyens disponibles a précédé et donc compliqué l'analyse et la compréhension des problèmes à résoudre. L'importance accordée aux remèdes fait que, paradoxalement, il peut y avoir un décalage considérable entre ce que l'on sait des problèmes et ce que l'on fait pour les résoudre. Il n'est donc pas surprenant que le risque d'erreur soit important.

85. Examinons la démarche suivie par les organismes d'aide qui s'occupent de ce que l'on appelle communément le "développement rural". Au sein des organismes des Nations Unies comme dans les autres organismes multilatéraux, dans le cadre des programmes bilatéraux et même dans la plupart des grandes ONG internationales, la pratique est à peu près la même. Même lorsque le but déclaré des programmes est de venir en aide aux groupes les plus pauvres des zones rurales des pays du tiers monde - ce qui n'est pas toujours le cas -, la tâche n'est pas commode, même avec les meilleures intentions du monde, et ce pour les raisons suivantes.

86. Tout d'abord, se pose la question de l'analyse de la situation, qui vient avant la formulation du programme ou du projet. Sur quelles connaissances fragmentaires cette analyse doit-elle s'appuyer ? Sur les idées préconçues des responsables pressés de passer à la phase d'exécution afin de montrer combien leur organisme - et eux-mêmes - sont efficaces ? Sur les connaissances que le personnel national de contrepartie a choisi de communiquer ou qui ont fini par filtrer ? Sur les renseignements recueillis auprès des nombreux intermédiaires qui forment une longue chaîne entre l'organisme de financement et d'exécution et les bénéficiaires réels ou supposés du projet à exécuter ? Il est bon de se demander qui contrôle les connaissances et l'information et qui a intérêt à les canaliser et les manipuler.

87. Malheureusement, les grands organismes d'aide et même les ONG de caractère institutionnel sont bien trop pressés pour procéder à une analyse approfondie de la situation. Ils manquent souvent de temps pour le faire. Un souci quasi obsessionnel de la productivité les oblige à dépenser leurs fonds aussi rapidement que possible, leurs organes directeurs ayant hâte de montrer que des projets sont en cours et que les fonds ne restent pas inemployés. L'importance accordée aux résultats ponctuels (nombre de kilomètres de route construits, nombre de personnes formées, nombre de puits creusés) fait oublier que l'on ne se préoccupe guère de l'impact réel du projet sur les personnes à l'intention desquelles il est exécuté, sur les relations sociales, la vie quotidienne, l'environnement, etc.

## 2. Le projet et le contexte dans lequel il s'inscrit

88. La coopération technique a servi inévitablement à véhiculer les concepts et les modèles de développement occidentaux. Pendant des décennies, personne n'a jamais vraiment remis en question le contenu et la pertinence de ces concepts ni l'efficacité réelle d'initiatives venant d'en haut et correspondant à une logique et à des techniques étrangères. Etant donné que les pays industrialisés étaient modernes et disposaient des compétences techniques et que le développement était synonyme de modernisation, tout ce qui était "moderne" devait faire l'affaire. Comme les gouvernements des pays en développement étaient souvent davantage attirés par les "signes extérieurs" de développement et les projets de prestige que par des programmes de développement social approfondis - qui sont plus conflictuels, plus difficiles à définir et à organiser et satisfont moins aux critères de rentabilité économique immédiate - la coopération technique a trop souvent débouché sur la mise en place d'institutions ou l'exécution de projets pilotes qui ont créé de petits îlots de modernité plus ou moins coupés de l'ensemble de la collectivité.

89. Certes, ces dernières années, on a prêté davantage attention à l'adaptation des techniques : d'où le débat sur les techniques "appropriées" et sur la coopération technique entre pays en développement. Mais on est en droit de se demander si le concept même de projet de coopération technique peut s'appliquer à autre chose qu'à des activités répondant à des critères de rationalité technique, organisationnelle et budgétaire imposés par le sommet, comme c'est le cas actuellement. Le projet est le dernier maillon d'une longue chaîne d'intermédiaires jouant des rôles très divers et les projets destinés aux plus pauvres sont ceux qui font intervenir le plus d'intermédiaires : les Etats membres qui adoptent la stratégie, les experts qui élaborent les programmes et peuvent fort bien avoir eu l'idée du projet, l'organisme de financement, les représentants et les experts de l'institution spécialisée et de l'organisme de financement dans le pays concerné, les divers ministères nationaux, les consultants dans le cas de certains grands projets, les agents de l'Etat dans la région ou la province considérée, les autorités locales, qu'elles soient élues ou désignées conformément au droit coutumier ou de façon officieuse, les divers groupements d'intérêt locaux qui peuvent être pour ou contre l'activité envisagée (organismes de vulgarisation, syndicats, travailleurs sociaux, partis politiques, grands propriétaires terriens) et, à l'extrémité de la chaîne, les bénéficiaires réels ou supposés, à savoir le village, la collectivité, les paysans ...

90. Chaque intermédiaire agit en fonction de critères logiques, d'impératifs politiques et d'intérêts économiques qui lui sont propres, et qui peuvent s'accorder ou ne pas s'accorder avec ceux des autres maillons de la chaîne. Les institutions spécialisées et les organismes de financement doivent prouver aux instances intergouvernementales dont ils relèvent qu'ils sont efficaces, c'est-à-dire qu'ils réussissent à dépenser les fonds disponibles, à livrer le matériel, à placer des experts, à recevoir les rapports périodiques et à planifier les missions d'évaluation en se conformant aux normes convenues. Cette démarche est logique et cohérente du point de vue de l'organisme d'aide mais elle tend à s'imposer aux maillons suivants qui se trouvent ainsi pris dans un carcan.

91. Pour le gouvernement qui doit mener à bien la négociation, l'exécution et l'organisation du suivi de nombreux projets et veiller à ménager les susceptibilités d'un si grand nombre d'organismes d'aide multilatéraux, bilatéraux et privés, le respect de toutes les instructions administratives données par ces derniers apparaîtrait comme une contrainte à peine tolérable et quelquefois difficile à "avaler". Dans les pays où l'administration est peu développée, ces contraintes peuvent provoquer une véritable déstructuration institutionnelle. Dans les PMA d'Afrique par exemple, il y a souvent plus de 50 organismes d'aide à l'oeuvre en même temps. Il est facile d'imaginer la charge de travail que peut représenter pour l'administration d'un pays qui souvent est obligé en raison des contraintes imposées par le Fonds monétaire international, de limiter les effectifs de la fonction publique, le fait de devoir négocier, participer à d'innombrables réunions, établir des rapports et des évaluations, fournir du personnel de contrepartie, organiser la logistique et les transports et loger convenablement le personnel étranger. Dans les pays les plus pauvres, l'aide par projet peut représenter une part importante du budget de l'Etat; dans ce cas, la coopération technique "absorbant" directement beaucoup de ressources, le gouvernement est moins à même d'utiliser les fonds disponibles selon l'ordre de priorité qui est le sien.

92. Pendant ce temps, qu'advient-il des pauvres des villages ou autres collectivités à l'autre extrémité de la chaîne ? Les trois exemples ci-après l'expliquent :

- a) Cas de l'initiative qui vient uniquement d'en haut et à laquelle les intéressés, c'est-à-dire les pauvres, ne sont absolument pas associés vu qu'ils n'ont rien demandé : un jour, des camions arrivent et on construit quelque chose (un réseau d'irrigation, une école, un centre de formation, etc.). Lorsque la population n'y a pas été préparée, le projet, même si c'est un succès sur le plan technique, peut être perçu par la collectivité comme une opération qui lui a été imposée, vu qu'il correspond à une logique différente de la sienne et n'a donc guère de chance de recueillir son adhésion. En outre, il risque d'inciter la population locale à tout attendre de l'aide extérieure ("cargo cult") et de développer chez elle une mentalité d'assisté.

- b) Cas du processus dialectique dans lequel interviennent tour à tour la base et le sommet : les villageois réclament quelque chose, par exemple, des pompes manuelles pour les potagers irrigués. A mesure que leur requête remonte, maillon par maillon, toute la chaîne, ils en perdent le contrôle. Si les villageois ou leurs représentants n'ont pas été associés aux négociations et si le projet aboutit, au lieu des pompes manuelles demandées initialement ils risquent de recevoir, par exemple, des pompes électriques par suite de pressions venues d'en haut ou exercées par des personnes étrangères au groupe dont émanait la demande (par exemple les fonctionnaires chargés de l'entretien de la pompe ou le propriétaire du terrain sur lequel la pompe est installée).
- c) Cas de l'initiative émanant de la base, avec ou sans assistance extérieure : la demande traduit un degré de mobilisation et de participation qui dépasse le cadre du "projet" proprement dit et c'est le groupe social concerné qui, sur le plan à la fois technique, culturel et politique, aura la maîtrise de tous les apports extérieurs et non l'inverse, ce qui lui évitera dans toute la mesure du possible de perdre le contrôle du projet.

### 3. Le projet et l'amélioration des conditions de vie au niveau local

93. Si nous acceptons de considérer le projet comme une initiative qui vient habituellement d'en haut, qui est décidée à l'avance et donc perçue par ceux qui sont censés en bénéficier comme quelque chose d'imposé, nous devons alors nous demander dans quels cas le projet peut contribuer à l'amélioration de la situation des groupes de la population les plus défavorisés et dans quels cas il y fait obstacle.

94. Le développement social est une aventure beaucoup plus risquée pour une communauté rurale ou urbaine pauvre que pour l'expert qui propose ou le responsable gouvernemental qui dispose : si la nouvelle méthode de culture ou le projet de coopérative ou de silo communautaire est un succès, tant mieux, mais que se passe-t-il si c'est un échec ? Pour les pauvres, à moins que le succès ne soit pratiquement garanti, le jeu n'en vaut pas la chandelle. Qui remplacera la récolte perdue ou remboursera l'argent dépensé ? Il n'y a pas d'assurance au développement. Leur pauvreté est telle qu'ils préfèrent supporter une situation qui offre un minimum de certitude plutôt que de se lancer dans des changements qui comportent un maximum de risques.

95. Toutefois, même lorsque l'idée d'un changement - qu'elle émane de la communauté concernée ou qu'elle vienne de l'extérieur - a commencé de prendre forme, que la volonté d'y travailler ensemble existe bel et bien et qu'un responsable ou un petit groupe capable de stimuler, de l'intérieur, la collectivité a été désigné et accepté, des obstacles, généralement sous-estimés, demeurent en raison non seulement du contexte socio-politique et de l'équilibre des pouvoirs mais aussi de tous les facteurs qui pourraient amener les intéressés à perdre le contrôle de l'initiative. Le caractère rigide et formel du projet et le nombre croissant d'intermédiaires ne facilitent pas non plus les choses lorsqu'il s'agit par exemple de donner suite à une demande émanant d'une collectivité rurale analphabète ou semi-analphabète. Tout projet doit bien évidemment être présenté par écrit, mais cela peut être un handicap énorme car les intéressés doivent exposer leurs idées à d'autres et n'ont ensuite aucun contrôle sur ce qui est écrit.

96. En dernière analyse, le problème qui se pose aux organismes d'aide est de savoir comment concilier les impératifs contradictoires des initiatives émanant de la base, qui reposent naturellement sur l'expérience que le groupe a de sa propre situation et qui sont souvent précédées d'une longue période d'incubation (discussion puis expérimentation) et de la logique technocratique imposée par ceux qui, au sommet, sont pressés de commencer les travaux et de "livrer" leurs produits.

#### 4. Quelques orientations possibles pour l'avenir

97. Le développement rural - autrement dit la lutte contre la pauvreté - a également une dimension politique. Toute intervention extérieure dans ce domaine, y compris un projet de coopération technique, est aussi un acte politique. Il importe d'insister là dessus car contrairement à ce que l'on entend dire souvent dans les organismes des Nations Unies et ailleurs, l'aide, même lorsqu'elle n'est soumise apparemment à aucune condition, comme c'est le cas de l'aide multilatérale, n'est pas entièrement neutre. Naturellement lorsqu'on exécute un projet de coopération technique, ce n'est pas toujours dans un but politique avoué ou avec des arrières pensées. La dimension politique du projet se situe en amont puisqu'il sert des intérêts qui n'ont rien à voir avec ceux des bénéficiaires supposés; d'abord, il sert à légitimer l'organisme de financement ainsi que l'agent d'exécution et c'est grâce aux activités sur le terrain que les sièges de ces organismes "tournent". Elle se situe également en aval puisque le projet est la courroie de transmission de la logique technocratique dominante.

98. Qui plus est, comme cela a été si souvent souligné 1/, les stratégies et les structures d'aide au développement reposent toujours sur le principe selon lequel pour "assurer le développement" des groupes et des collectivités défavorisées, il faut faire appel à des spécialistes de l'extérieur, comme si les collectivités en question étaient incapables de s'en charger elles-mêmes. Cette approche paternaliste de même qu'une stratégie de développement qui fait que dans les projets, les programmes d'assistance ou les plans nationaux, les communautés locales ont tendance à être considérées comme des objets plutôt que comme des sujets dotés d'une vie propre et ayant un avenir bien à eux expliquent dans une large mesure pourquoi les activités de développement rural ne prennent pas vraiment racine dans les "groupes cibles" et sont perçues comme quelque chose de "parachuté", d'imposé de l'extérieur.

99. Si telles sont les dimensions du problème, quelles sont les solutions envisageables ? Peut-on raisonnablement espérer qu'il se produira dans le système d'aide au développement une sorte de révolution culturelle qui donnerait la priorité aux initiatives émanant de la base plutôt qu'à celles venant du sommet ?

---

1/ Au sein du système des Nations Unies également, voir l'article de M. Rahnema (PNUD) intitulé "The grass roots of the future", dossier FIPAD (Fondation internationale pour un autre développement) No 43, 1984, ou celui de A. Ayazi et al. (FAO), intitulé "Simple, souple, décentralisée : des critères d'évaluation pour les projets de développement rural", CERES, No 66, 1978.

100. Les activités de développement rural menées par les organismes des Nations Unies ont toutes expressément pour but d'apporter plus ou moins directement un changement socio-économique dans les collectivités ou les villages (autrement dit, d'accroître la production agricole, de développer l'irrigation, le réseau d'alimentation en eau, la formation d'agents de vulgarisation et la commercialisation de la production, d'améliorer les communications, la scolarisation, les soins de santé primaires, etc.). Pourtant, comme l'a dit Peter Berger 1/ "aucun processus social ne peut aboutir s'il n'est pas éclairé de l'intérieur". Autrement dit, une intervention extérieure (qu'il s'agisse d'un projet ou d'une aide financière) n'a de sens que si les bénéficiaires (le plus souvent des communautés ou des organisations locales rurales ou urbaines pauvres) sont prêts à la recevoir et suffisamment forts pour intégrer cet apport extérieur dans leur propre stratégie. Pour les Nations Unies, cela a des conséquences importantes sur la stratégie et le cadre institutionnel.

101. En ce qui concerne la typologie des interventions, il faut faire une distinction entre les activités expressément destinées aux communautés et aux populations locales et les autres activités :

- a) Au niveau macro-économique (soutien de la balance des paiements, aide alimentaire à l'échelon central, grands projets d'infrastructure, construction d'universités ou d'hôpitaux livrés clés en main, formation ou assistance en matière de planification, etc.), les pratiques traditionnelles, y compris l'aide par projet et les projets de coopération technique classiques demeurent sans doute valables. De toute évidence, cette aide s'impose toujours, mais il faudrait se soucier davantage de ses effets sur les plus déshérités. Les organismes des Nations Unies continueront à jouer un rôle dans ce domaine, même si l'actuel mécanisme de programmation de l'assistance technique - plus particulièrement le système de programmation par pays du PNUD - devrait peut-être être révisé.
- b) Au niveau micro-économique, le fait de reconnaître que "le progrès social" est une composante du développement rural pourrait amener à s'interroger sérieusement sur la validité des pratiques actuelles, et en particulier sur l'utilisation de "l'outil-projet" pour atteindre cet objectif.

102. En ce qui concerne la programmation des activités de développement rural, il y a manifestement contradiction entre la rigidité de la planification budgétaire et du calendrier d'exécution d'un "projet" et la nécessité de favoriser l'émergence d'initiatives locales, qui sont par définition difficiles à prévoir et souvent confuses. Plus on définit en détail les objectifs du projet, les résultats escomptés et l'échéancier des versements, plus on risque de paralyser les initiatives venant de la base, car l'imprévu est souvent inhérent au processus de développement. Bien trop souvent,

---

1/ Peter Berger, Pyramids of Sacrifice, Political Ethics and Social Change, Londres, 1974, p. 262.

les projets souffrent d'un excès de planification prévisionnelle qui s'accorde mal avec la nécessité de négoier avec les vrais acteurs au moment de l'exécution du projet, en tenant compte des capacités du groupe cible et de ses limites. Mieux vaudrait donc instituer une programmation souple et prévoir si nécessaire de financer les activités petit à petit, à mesure que la population se mobilise et de planifier les dépenses "à mesure que l'horizon s'éclaircit" plutôt que pour toute la durée du projet. Autrement dit, l'organisme d'aide ne devrait pas tant intervenir avant de s'engager à entreprendre des activités mais il devrait se montrer plus exigeant dans les négociations menées durant la phase d'exécution.

103. Quant à la démarche, elle devrait, elle aussi, être sensiblement modifiée. Si les organismes d'aide au développement des Nations Unies souhaitent sincèrement aider les communautés les plus pauvres, il serait naturel qu'ils adaptent leurs techniques et leur mode de fonctionnement aux besoins et aux réalités de ces communautés, au lieu de leur imposer leurs propres structures lourdes et coûteuses. On peut se demander si l'approche par projet (expert/personnel de contrepartie/matériel/formation) est bien la formule qui convient pour répondre à ces besoins. Cette façon de procéder et notamment l'association "expert/homologue", qui est quasi automatique, est de plus en plus critiquée car elle débouche sur des opérations qui, outre qu'elles sont rigides, souvent trop ambitieuses et trop précipitées pour donner des résultats, ne favorisent pas la formation, notamment de cadres, et sont bien trop souvent menées dans l'ignorance de ce qui s'est passé "avant" et surtout de ce qui se passera "après" le retrait de l'assistance technique.

104. Si donc les pratiques actuelles ne permettent pas d'exploiter au mieux le potentiel des communautés et des groupements locaux, quelles solutions de remplacement peut-on envisager ?

- a) Les ONG. Si les organismes nationaux et internationaux ne sont pas vraiment aptes à organiser ou encourager le développement rural, davantage de fonds pourraient être acheminés par l'intermédiaire des ONG. D'une façon générale, les ONG sont plus souples et mieux à même de travailler efficacement sur le terrain et d'ailleurs, quelques organismes des Nations Unies (dont l'UNICEF, le HCR, la FAO et l'OIT) ont déjà utilisé leurs services pour des tâches qu'ils ne pouvaient pas exécuter eux-mêmes. Il est vrai qu'avec la même mise de fonds elles obtiennent souvent de meilleurs résultats. On pourrait donc recourir plus systématiquement à la filière ONG, tout en veillant à ne pas considérer cette solution comme la panacée, car il y a ONG et ONG. Certaines ont tendance à avoir une structure administrative trop lourde au sommet tandis que d'autres (mais il peut aussi s'agir des mêmes) ont une démarche qui s'apparente à celle des organismes d'aide bilatéraux et multilatéraux et chez elles aussi tout peut procéder du sommet. En vertu d'un accord entre le gouvernement et l'organisme des Nations Unies concernés, des ONG pourraient par exemple être chargées d'entreprendre des activités ou d'exécuter des projets directement au niveau des villages ou des communautés locales et les fonds affectés à ces activités ou projets pourraient être progressivement augmentés en fonction des résultats obtenus.

- b) La démarche suivie par l'UNICEF et le PAM. Ces deux organisations réussissent à mener à bien quelques activités de développement rural, même au niveau local, avec très peu de coopération technique au sens courant du terme. Les projets du PAM sont exécutés surtout par le gouvernement, quoique, une fois l'accord de projet signé, le personnel du PAM participe activement aux activités de surveillance et d'évaluation. Les modalités d'intervention de l'UNICEF sont plus complexes et plus variées mais elles ont un certain nombre de points communs avec celles du PAM, à savoir la décentralisation et l'initiative laissée aux directeurs des programmes sur le terrain ainsi qu'une certaine souplesse dans la programmation et la reprogrammation des activités qui habituellement, mais pas toujours, sont conçues de façon que les autorités nationales et locales et surtout les bénéficiaires eux-mêmes aient une part de responsabilité de plus en plus grande dans leur exécution.
- c) Les organismes des Nations Unies pourraient aussi contribuer plus directement à fournir un appui progressif aux organisations ou groupements locaux. Il leur faudrait pour cela revoir leurs systèmes de programmation de façon essentiellement qu'ils acquièrent plus de souplesse et que les fonds soient versés non plus sur la base de projets conçus à l'avance de façon rigide mais en vertu d'accords-cadres négociés directement soit avec les organisations ou les groupes de bénéficiaires eux-mêmes, soit avec les autorités locales reconnues (conseils de district, autorités villageoises élues, groupements de coopératives villageoises, etc.). Conformément à la philosophie qui sous-tend cette approche, il faudrait assurer une décentralisation maximale de façon à réduire le plus possible le nombre d'intermédiaires et déterminer, en fonction de la situation locale, le type de partenaire (coopérative, groupement de paysans ou groupement de femmes) le mieux à même de profiter d'un apport extérieur. Ces accords-cadres avec les groupes locaux devraient évidemment procéder d'un accord général entre le gouvernement concerné et les organismes des Nations Unies compétents. Avant d'en généraliser l'application, on pourrait expérimenter cette démarche dans deux ou trois pays qui se porteraient volontaires. Un "Comité de coordination du développement rural" composé de représentants des pouvoirs publics, des principaux organismes des Nations Unies, de donateurs bilatéraux et d'ONG s'occupant du développement rural, pourrait être établi dans chaque pays. Ce comité de coordination affinerait les modalités de cette démarche, déterminerait les secteurs dans lesquels elle pourrait être mise à l'essai et en assurerait le suivi. De l'avis des Inspecteurs, il faudrait constituer sur le terrain de petites équipes pluridisciplinaires opérationnelles représentant les principaux organismes concernés. Ces équipes devraient analyser et comprendre la situation avant d'essayer de la changer, distinguer les groupes dynamiques et repérer les goulets d'étranglement institutionnels, culturels et autres. Elles devraient avoir des budgets souples qui ne les obligent pas à verser les fonds selon un calendrier trop précis ou à intervalles trop rapprochés mais leur permettent au contraire de moduler leurs interventions en fonction de l'appétite des communautés ou organisations locales à intégrer les apports extérieurs dans leurs propres stratégies.

105. Ces apports extérieurs pourraient par exemple prendre la forme d'une aide financière souple et tout au moins partiellement remboursable (de façon à atténuer les effets psychologiques démobilisateurs du "don") à des groupements de paysans, à des ONG locales ou à des coopératives sollicitant une aide de ce type. Pour renforcer le plus possible le caractère institutionnel de ces organismes de développement locaux et pour encourager l'adoption de comportements responsables et en fin de compte l'accession à l'autonomie financière, les prêts consentis aux particuliers seraient recouverts par le groupement villageois, lequel utiliserait les fonds ainsi récupérés pour consentir d'autres prêts; les prêts consentis au groupement seraient recouverts par l'Union des groupements et ainsi de suite (voir à ce sujet le cas de l'association "6S", exposé dans l'ouvrage de B. Lecomte cité plus haut). Pour mobiliser ces groupements et leur faire prendre conscience de leurs responsabilités, l'aide serait modulée en fonction des résultats obtenus dans la pratique : plus les résultats seraient bons, plus il serait possible d'accroître progressivement le volume de l'aide. Quant au mode de financement de ces accords-cadres, les Inspecteurs estiment que les ressources nécessaires (très modestes au départ) pourraient être prélevées soit sur les réserves opérationnelles des programmes par pays du PNUD, soit sur les crédits ouverts aux budgets ordinaires des organismes pour financer des petits projets ponctuels (du type PCT) soit encore sur les contributions volontaires versées par les donateurs intéressés. Au bout de deux ou trois ans, si, après une évaluation approfondie qui pourrait être effectuée par l'Equipe spéciale du CAC sur le développement rural, cette démarche se révélait viable, il faudrait mettre au point un mécanisme de financement approprié.

106. En bref, la démarche envisagée reposerait sur trois principes :

- Décentraliser le plus possible la prise de décision;
- Négocier un accord-cadre sur le type d'activité à entreprendre et programmer les opérations de façon souple en se limitant à des objectifs réalistes;
- Concevoir les activités en se plaçant dans l'optique du groupe humain concerné plutôt que dans celle de l'organisme d'aide.

107. Il serait naïf de croire que cette démarche pourrait se généraliser du jour au lendemain car ni les secrétariats des organisations ni les Etats bénéficiaires n'y sont prêts en dépit des déclarations sur l'autosuffisance locale dans le cadre de l'autosuffisance globale. Le développement à la base peut d'ailleurs être considéré comme "subversif" vu qu'il peut menacer directement les droits acquis aux niveaux local, national et même international (les experts et leur vaste clientèle) et qu'il sous-entend un type d'organisation sociale et des modes de vie qui ne cadrent absolument pas avec le système qui veut que tout procède du sommet et avec la structure des pouvoirs dans beaucoup de pays en développement.

108. Quoi qu'il en soit, nous estimons que pour diverses raisons, une démarche de ce type ou une démarche qui reposerait sur des principes similaires pourrait fort bien aboutir à moyen terme :

- La solidarité internationale qui s'est manifestée à l'occasion de la famine et de la sécheresse en Afrique, a conduit à s'interroger sur l'efficacité de l'aide et à se défier de plus en plus des opérations de grande ampleur où tout est décidé au sommet;
- Même parmi les gouvernements des pays en développement, notamment des moins avancés, que ce soit par conviction ou par commodité, la nécessité d'une dialectique base-sommet/sommet-base commence à s'imposer; les ONG, qui ont déjà largement démontré qu'elles pouvaient agir de façon souple, sont bien établies et reconnues presque partout et elles vont certainement jouer un rôle de plus en plus important;
- Enfin, sans se montrer trop optimiste, on peut supposer que le développement progressif de l'appui aux initiatives venant de la base pourrait en quelque sorte avoir valeur de démonstration et entraîner une "demande" accrue pour ce type d'appui de la part tant des groupes au niveau local que des diverses filières de donateurs.

#### IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

##### 1. Conclusion

109. Nous avons tenté dans le présent rapport d'examiner dans quelle mesure les activités de développement rural des organismes des Nations Unies visaient bien les couches les plus pauvres de la population des pays les moins avancés et avaient effectivement pour effet de promouvoir le changement économique et social à la base. Pour cela, on a analysé un échantillon de projets dans trois PMA d'Afrique mais on peut espérer que les conclusions de cette analyse auront une valeur plus générale et que les enseignements qui s'en dégagent suffiront à alimenter la réflexion en cours sur l'efficacité des activités opérationnelles pour le développement en général et des activités de coopération technique en particulier menées dans le cadre des Nations Unies.

110. Le rapport a montré, ce qui n'a rien d'étonnant, que le développement rural et l'évolution socio-économique à la base sont des processus lents et difficiles; le fait d'apporter des changements qui souvent modifient des situations ou des équilibres sociaux fragiles n'est pas sans risque pour tous les intéressés : aussi bien intentionnés soient-ils, beaucoup de choses peuvent aller de travers.

111. On sait depuis longtemps que les projets de coopération technique qui ne sont pas bien pensés et correctement exécutés peuvent avoir des effets pervers et/ou entraîner une dépendance accrue. Les différents projets de ce type qui ont été mentionnés à titre d'exemple dans le présent rapport ne font que confirmer les conclusions similaires d'autres études plus ou moins récentes. La forme interrogative est peut-être celle qui convient le mieux pour énoncer la principale conclusion du présent rapport : le moment n'est-il pas venu de tenter de remédier à cette situation ? Ne faudrait-il pas envisager une sorte de réforme des mécanismes d'"aide par projet" au niveau local ?

112. Plus précisément, vu qu'une part importante des activités de développement rural menées par les organismes des Nations Unies semble mal tourner, un certain nombre de mesures pratiques devraient être prises. Il faudrait d'abord que les organismes des Nations Unies s'occupant du développement rural déterminent avec assez de précision qui devraient être les bénéficiaires des activités de développement rural qu'ils appuient. Point n'est besoin que ce soit dans tous les cas les plus pauvres ou d'autres groupes déshérités (on peut avoir de bonnes raisons d'aider les exploitants agricoles qui sont à la tête d'exploitations de taille moyenne - par exemple le souci de créer des emplois ou d'améliorer les possibilités d'exportation). Mais si une organisation a pour principe de consacrer une part importante des crédits de coopération technique à des activités menées au niveau local, le simple bon sens oblige, semble-t-il, à se demander s'il en va bien ainsi dans la pratique et si l'aide n'est pas mal dirigée ou détournée au profit de groupes qui sont peut-être des partenaires efficaces mais qui ne sont pas parmi les plus démunis. Pour s'en assurer il suffirait de préciser dans tous les descriptifs de projets qui profitera de l'activité envisagée et qui seront les perdants, non seulement sur le plan économique mais aussi du point de vue social et dans les rapports entre les principaux acteurs au niveau local. On peut espérer qu'en procédant ainsi on risquerait en tout cas moins de faire naître de faux espoirs.

113. Ensuite, si les organismes des Nations Unies se sont fermement engagés à consacrer au moins quelques ressources à la satisfaction des besoins des couches les plus pauvres de la population, il faut étudier les conséquences institutionnelles d'une action résolue dans ce sens. Le projet de coopération technique peut être un outil pratique pour les activités "clefs en main" ou la mise en place d'institutions mais, il semblerait d'après le présent rapport et d'après les informations recueillies par ailleurs qu'il ne soit pas de nature à favoriser la participation au niveau local. Le projet classique, conçu au sommet (experts + personnel de contrepartie + matériel) donne rarement de bons résultats à ce niveau. On a fait état dans le présent rapport de divers projets de coopération technique qui n'étaient pas vraiment adaptés aux besoins des populations locales. A l'inverse, les quelques activités vraiment réussies au niveau local, que l'on a relevées, n'étaient pas des projets de type classique. Elles s'apparentaient plutôt à des programmes ou même à des "mouvements" qui faisaient intervenir les structures et les populations locales, les experts étrangers, ne participant pas directement, ou presque pas à la phase d'exécution. Mais il y a longtemps que l'on sait que les projets ou les activités qui sont profondément ancrés dans les réalités locales et qui correspondent aux valeurs et aux aspirations des bénéficiaires - et sont donc "éclairés de l'intérieur" - donnent, sinon immédiatement, du moins certainement à long terme, de meilleurs résultats que les projets "parachutés". Ce qui est troublant, c'est que, d'après les renseignements présentés dans le présent rapport, si peu de projets de ce type qui sont couronnés de succès soient exécutés sous les auspices des Nations Unies. Ce qui est encore plus troublant, c'est que les organismes des Nations Unies ne préconisent pas systématiquement ces projets, surtout lorsque la preuve peut être faite qu'à long terme, ils contribuent davantage à l'instauration de l'autonomie aux niveaux local et national que les projets classiques conçus au sommet.

114. Il semblerait donc qu'il faille sérieusement remettre en question la validité de "l'approche par projet" pour les activités de développement rural destinées aux plus pauvres ou entreprises au niveau local. Toute tentative visant à modifier radicalement la mécanique bien huilée qui fonctionne actuellement se heurtera selon toute vraisemblance à une forte résistance des parties intéressées, tant dans les administrations des pays donateurs que dans celles des pays bénéficiaires, mais le fait de reconnaître les effets pervers de l'aide par projet, vue dans la perspective du développement rural au niveau local, devrait aider à poser clairement le problème. En résumé, l'aide par projet :

- répond à une logique qui pousse à "faire avancer les choses" et par conséquent à dépenser (et à attendre) trop et trop vite;
- encourage à rédiger des descriptifs de projets ambitieux, du fait notamment de la concurrence que se livrent les donateurs pour présenter de "bons" projets, et ces descriptifs à leur tour suscitent des espoirs illusoires;
- débouche souvent sur une déstructuration institutionnelle du côté des bénéficiaires, en particulier dans les PMA où la capacité d'absorption des administrations est faible et le nombre de projets et de donateurs concurrents élevé;

- risque de créer diverses formes de dépendance, en raison notamment des relations entre les experts et leurs homologues, lesquelles n'encouragent pas forcément le "transfert de responsabilité" même lorsqu'il peut y avoir transfert de connaissances;
- a tendance à mettre l'accent essentiellement sur la fourniture des apports et sur les produits et à négliger ce qui se passera une fois le projet terminé et n'incite pas à mettre à profit dans de nouveaux projets les leçons tirées des erreurs du passé.

## 2. Recommandations

On trouvera ci-après les principales recommandations du rapport.

### A. Recommandations pour le long terme

#### Recommandation 1

Politique générale. Les organismes des Nations Unies qui participent à des activités de développement rural devraient réexaminer leur politique dans ce domaine pour voir si elle doit être clarifiée ou modifiée. Ils devraient en particulier se demander si les bénéficiaires de leurs activités de développement rural devraient être mieux définis (c'est-à-dire s'il faudrait faire une plus large place dans l'élaboration de la politique générale à des activités destinées aux plus pauvres ou à des groupes défavorisés particuliers).

#### Recommandation 2

Politique générale. Vu que la démarche qui consiste "à aider les pauvres à s'aider eux-mêmes" suppose une philosophie et une optique différentes de la conception "descendante" habituelle, il faudrait dissocier clairement les activités de développement rural au niveau local des activités de coopération technique normales ou traditionnelles. Des recueils de principes directeurs et de modalités d'exécution applicables aux activités de développement rural devraient être mis au point dans chaque institution et par l'intermédiaire de l'équipe du CAC sur le développement rural, étant entendu que les mécanismes opérationnels devront rester aussi décentralisés, simples et souples que possible. Tous les organismes intéressés devraient aussi se demander si l'approche par projet demeure valable pour les activités de développement rural au niveau local.

#### Recommandation 3

Solutions susceptibles de remplacer l'approche par projet dans le domaine du développement rural. Des propositions concernant les formules susceptibles de remplacer l'approche par projet sont présentées au chapitre III (par. 104).

i) La philosophie générale consiste à abandonner progressivement la méthode axée sur l'offre (avec décision imposée d'en haut et schéma préétabli) au profit d'une démarche davantage orientée vers la demande, qui soit à la fois plus décentralisée et plus souple et qui repose sur la participation et l'apprentissage. Les variantes a) et b), esquissées au paragraphe 104, devraient être appliquées lorsque c'est possible par les organismes des Nations Unies; la variante c) devrait être expérimentée dans un certain nombre

de pays en développement et ces expériences devraient être minutieusement évaluées. L'Equipe de travail du CAC sur le développement rural devrait entreprendre une étude afin de déterminer la possibilité de généraliser cette nouvelle approche.

ii) Pour améliorer la coordination des activités de développement rural sur le terrain, les gouvernements intéressés et les organismes compétents devraient prendre l'initiative de constituer un "Comité de coordination du développement rural" au sein duquel seraient représentés le gouvernement, les institutions multilatérales, les principaux organismes bilatéraux d'exécution et les ONG. Ce comité aurait principalement pour tâche de passer en revue les politiques et les priorités des gouvernements et des organismes donateurs en matière de développement rural, de décider des secteurs et des zones géographiques dans lesquels il faudrait intervenir en priorité, d'éviter les chevauchements et de faire en sorte que les activités soient mutuellement enrichissantes (par. 104).

#### Recommandation 4

Dans l'approche par projet, l'élément de libéralité a souvent un effet démobilisateur sur la participation populaire. Il est donc recommandé de se familiariser davantage avec les activités de développement rural qui exigent de la part des bénéficiaires une participation financière au moins partielle (par exemple par le biais d'emprunts, de mécanismes de crédit, de fonds renouvelables) venant s'ajouter aux contributions en nature. Les montants dégagés par ces activités devraient être utilisés comme capital de lancement pour de nouvelles activités (par. 104).

#### Recommandation 5

Nouveaux spécialistes. Si les recommandations 3 et 4 étaient appliquées, il faudrait probablement moins de personnel expatrié, mais aussi des spécialistes d'un nouveau genre possédant une formation multidisciplinaire plutôt qu'une spécialisation technique compartimentée. Il faudra mettre au point des procédures de recrutement et des programmes de formation appropriés.

#### B. Recommandations particulières à envisager immédiatement

Aux nombreuses suggestions formulées au chapitre II s'ajoutent les recommandations suivantes.

#### Recommandation 6

##### Descriptifs de projets

i) Tous les descriptifs de projets de développement rural devraient préciser quels sont les bénéficiaires du projet et à qui celui-ci profitera et à qui il ne profitera pas. Les effets possibles du projet sur la stratification sociale locale devraient aussi être évalués dans le descriptif.

ii) Les descriptifs devraient exposer clairement la stratégie de transfert des responsabilités, c'est-à-dire ce qui se passera à l'issue du projet, qui couvrira les dépenses de fonctionnement et d'entretien, si le financement sera assuré localement par les pouvoirs publics ou grâce à la poursuite de l'aide extérieure. La participation de la communauté bénéficiaire à ce processus - si possible sous la forme d'un financement d'origine locale ou de contributions en nature - devrait être expressément prévue.

#### Recommandation 7

Il faudrait éviter de créer des groupes de gestion des projets; les projets devraient relever des structures administratives ou communautaires locales. La création d'institutions participantes implantées et contrôlées localement (groupements de paysans, coopératives villageoises, fermes-écoles, associations féminines de production, etc.) devrait être plus systématiquement encouragée (chap. III, par. 104 c)).

#### Recommandation 8

Tout en reconnaissant que, notamment dans les PMA, des spécialistes étrangers continuent d'être nécessaires dans le cadre de certains projets, tant pour en assurer directement l'exécution que pour dispenser une formation sur le tas, les Inspecteurs recommandent que le recours à ces spécialistes étrangers soit l'exception plutôt que la règle dans les projets de développement rural. Lorsqu'on fait appel à eux, ce devrait être comme "conseillers", plutôt que comme directeurs de projet. Pour les projets de développement rural, on devrait recruter des "généralistes" pluridisciplinaires, de préférence à des techniciens spécialisés, qui risquent d'être moins sensibles aux aspects sociaux du développement rural. Des mesures devraient être prises pour éviter toute attitude prétentieuse de la part des experts.

#### Recommandation 9

Il faudrait s'attacher davantage à combiner harmonieusement les aspects techniques et sociaux du projet, afin d'éviter la création d'"îlots de progrès" coupés des réalités locales. Il faudrait aussi éviter les équipements de prestige.

#### Recommandation 10

Planification et exécution réalistes. Afin d'optimiser les chances de succès des activités de développement rural, il faudrait prendre les mesures suivantes :

i) Ceux qui sont censés bénéficier du projet devraient participer à l'identification et à la planification des activités. Il faudrait s'assurer qu'ils souscrivent aux objectifs du projet et à la stratégie correspondante avant d'approuver le projet. Les bénéficiaires devraient être pleinement associés aux activités entreprises pendant toute la durée du projet.

ii) Les modalités de planification et d'exécution devraient être réalistes, souples et décentralisées. Elles devraient prévoir :

- une période de battement plus longue au début du projet, de façon que la phase d'exécution se déroule sans à-coups et un allongement de la durée du projet (notamment de la phase de retrait progressif) (par. 42 a));
- une replanification permanente des activités en fonction des succès obtenus et des difficultés rencontrées et à mesure que "l'horizon s'éclaircit". Il faudrait accorder aux représentants locaux des organismes une plus grande autonomie budgétaire dans le cadre d'une décentralisation accrue;
- des procédures d'établissement de rapports simplifiées mettant l'accent sur les résultats plutôt que sur les apports et les produits.

iii) Afin d'alléger la charge administrative du gouvernement bénéficiaire, il faudrait chaque fois que possible encourager la décentralisation des fonctions d'appui aux projets et de surveillance qui incombent aux pays, de façon qu'elles soient exercées non plus à l'échelon central mais au niveau de la région ou du district (par. 42 b)).

#### Recommandation 11

Evaluation. Il faudrait faire davantage d'évaluations rétrospectives afin de se faire une meilleure idée de l'impact et de la durabilité des projets de développement rural. Le financement d'une évaluation rétrospective devrait être prévu au budget de tous les projets de grande ampleur. Si l'on ne peut financer l'évaluation rétrospective de projets particuliers, il faudrait alors procéder à des évaluations plus thématiques de groupes de projets similaires (par. 61. c)).

## ANNEXE

On trouvera ci-après les 25 projets constituant l'échantillon qui a servi de base à l'analyse, aux conclusions et aux recommandations contenues dans le rapport. Leurs titres sont énumérés ci-dessous.

	<u>Page</u>
<b>I. <u>Burkina Faso</u></b>	
Assistance au projet de développement rural de l'ORD (Office régional de développement) de l'Est (Assistance to the rural development project of the ORD (Regional Development Office) of the East) BKF/81/005	47
Assistance à la planification et à l'organisation d'un programme spécial pilote de travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre (Assistance to the planning and organization of a special pilot labour intensive public works programme) (PSTP/HIMO) BKF/80/012	49
Promotion de l'artisanat féminin (Promotion of women's handicrafts) BKF/82/009	51
Réalisation d'un programme d'hydraulique villageoise (Village level water supply programme) BKF/82/002 (Phase I) BKF/85/002 (Phase II)	53
Renforcement des capacités d'entretien et de réparation pour le parc de tracteurs agricoles et autres équipements mobiles et lourds (Strengthening of the maintenance and repair capability for agricultural tractors and other heavy and mobile machinery) XA/BKF/86/615	55
Développement rural à buts multiples (Multi-purpose rural development) BKF/2239/Exp. I	57
Programme de développement rural du département de Centre-Est (Rural development programme, Centre-Est region) BKF/031/ITA	59

	<u>Page</u>
<b>II. <u>Burundi</u></b>	
Education communautaire pour un développement rural intégré (Community education for integrated rural development) Phase II - BDI/77/010	61
Assistance à un programme spécial élargi de travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre (Assistance to a special labour intensive public works programme) BDI/81/016	63
Conservation et transformation des produits vivriers (Conservation and processing of food products) BDI/81/026	66
- Installation de huit centres de démonstration (Establishment of eight demonstration centres) GCP/BDI/019/AGF	66
- Appui aux centres de démonstration en faveur des femmes (Support to the demonstration centres for women) GCP/BDI/021/NET	66
Lutte contre les tiques - Phase opérationnelle pilote (Tick prevention programme - Phase II) BDI/85/011	69
Développement forestier et formation (Forestry development and training) BDI/78/003	71
Intensification de la production céréalière dans la région naturelle de Bututsi (Intensification of cereal production in the Bututsi natural region) TCP/BDI/4507	73
Amélioration et entretien des routes (Road improvement and maintenance) (Burundi/2286)	74
Programme d'alimentation en eau et d'assainissement dans les zones rurales (Rural water supply and sanitation programme)	76

### III. République-Unie de Tanzanie

La foresterie au service de l'énergie rurale - Programme de boisement de Hai (Forestry for rural energy - Hai Afforestation Scheme) URT/084/JPM	78
Appui à la création d'unités de formation au développement de la production laitière dans des coopératives chargées d'assurer la collecte et la réfrigération du lait et d'améliorer la production fourragère (Support development of dairy development training units (DDTUs) at selected co-operatives for milk collection, cooling and improved fodder production) CCP/URT/091/DEN	80
Aide au développement de la production laitière des petits exploitants (régions d'Arusha et du Kilimandjaro) (Assistance to smallholder dairy development (Arusha and Kilimanjaro regions) URT/86/013	82
Aide à l'intensification des efforts de boisement des villages de la région du Kilimandjaro (Assistance to intensify village afforestation efforts in the Kilimanjaro region) GCP/URT/074/SWE	84
Programme de formation au stockage dans les villages : régions d'Arusha et de Dodoma (Village storage and training programme - Arusha and Dodoma regions) GCP/URT/052/NET et GCP/URT/059/AGF - Phase I Réduction des pertes consécutives aux récoltes par la création d'installations de stockage rurales (Reduction of post-harvest losses through rural storage structures) URT/86/016 - Phase II	86
Services de consultants, coopération, popularisation et utilisation de sources d'énergie non classiques (Consultancy services, co-operation, popularization and use of non-conventional sources of energy) URT/81/032	88
Rénovation de l'habitat sur les plantations de sisal (Rehabilitation of housing on sisal estates) TAN/2583	89
Appui mixte OMS/UNICEF à l'amélioration de la nutrition en République-Unie de Tanzanie (région d'Iringa) (Joint WHO/UNICEF support for the improvement of nutrition in the United Republic of Tanzania) (Iringa region)	91
Extension de l'irrigation pour les villages d'Usangu (Development of Usangu Village Irrigation) URT/80/011	94
Appui à un programme spécial de travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre dans les régions d'Arusha, de Dodoma, de Rukwa et de Ruvuma (Support to a special labour intensive works programme in the Arusha, Dodoma, Rukwa and Ruvuma regions URT/77/033 - Phase I; URT/86/008, Phase II	96

Titre du projet : Assistance au projet de développement rural de l'ORD  
(Office régional de développement) de l'Est (BKF/81/005)

Type d'activité : Mise en place d'institutions, appui direct, formation  
directe

Agent d'exécution : FAO

Début : 1982 Fin : 1986

<u>Budget</u> :	29,9 millions de dollars	<u>Sources</u> :	
		PNUD	2,2 millions
		FIDA	14,9 millions
		CCCE	9,2 millions
		USAID	2 millions
		Gouvernement	1,6 million

Historique : En novembre 1978, le Gouvernement du Burkina Faso a présenté au FIDA une demande d'assistance financière aux activités de développement rural de l'Office régional de développement (ORD) de l'Est, qui se trouve dans la partie orientale du pays. Le FIDA a défini le projet en 1979 et le descriptif a été établi par le Centre d'investissement de la FAO en 1980. Ce document a été évalué par la Banque africaine de développement (BAD) pour le compte du FIDA. Les ressources financières nécessaires pour exécuter le projet étaient considérables et exigeaient la participation d'autres donateurs. Une demande a été adressée par le Gouvernement du Burkina Faso à la Caisse centrale de coopération économique (CCCE), à l'USAID et au PNUD, qui ont accepté de cofinancer le projet avec le FIDA. La contribution du PNUD au titre de l'assistance technique était de 2,2 millions de dollars. Le projet avait pour but de rendre la région autosuffisante sur le plan alimentaire et, en même temps, d'augmenter le revenu des producteurs. Le projet s'adressait à 8 000 familles de paysans (environ 40 000 personnes).

Objectifs : L'objectif général était d'aider le gouvernement à renforcer sa structure pour l'ORD de l'Est, afin de rendre cet office plus efficace pour atteindre l'autosuffisance alimentaire. Les objectifs immédiats étaient les suivants : aider l'ORD de l'Est à organiser et restructurer ses différents départements et services; mettre sur pied le programme de travail des différents départements et leur fournir l'assistance technique nécessaire à l'exécution de leurs programmes; fournir l'assistance technique nécessaire à l'établissement et au contrôle du budget de l'ORD; former des fonctionnaires, sur les plans technique et professionnel, pour les différents départements, et contribuer à la formation des agriculteurs.

Résultats : Le projet a pris deux ans de retard sur le calendrier (une des deux années de retard a été imputée aux difficultés rencontrées lors de la création du département de l'assistance technique). Il a également pâti de l'arrivée tardive de l'expert, de changements continuels dans le personnel national de contrepartie, des problèmes administratifs liés au versement des fonds du FIDA, qui étaient administrés par la BAD, du manque d'appui technique de la part du siège de la FAO, et de l'absence des rapports de suivi et d'évaluation qui auraient dû être établis par le FIDA. La participation de la population ne figurait pas parmi les objectifs. Sauf en ce qui concerne l'assistance technique, qui était financée par le PNUD et qui a atteint ses objectifs, le projet est loin d'avoir donné les résultats escomptés.

Evaluation : Le projet n'a pas atteint ses objectifs et a eu peu d'effets. Au moment de la mission du CCI, il était terminé et la production était au point mort. Dès le départ, il y a eu confusion au sujet du rôle des experts entre le PNUD et la FAO, d'une part, et le FIDA, de l'autre, chaque partie ayant sa propre interprétation des tâches à exécuter. Le FIDA souhaitait une assistance technique à tous les stades du projet, tandis que le PNUD et la FAO estimaient qu'il fallait la limiter au stade de la planification, de l'organisation et de la conception des activités du programme. Selon le PNUD et la FAO, l'exécution incombait aux administrateurs recrutés sur le plan national formés dans le cadre du projet. D'autre part, il y avait plusieurs problèmes fondamentaux. En premier lieu, le descriptif du projet a été établi avant que certains changements n'interviennent dans le gouvernement, mais il a été mis en oeuvre pendant ou après ces changements et sans que les méthodes et conceptions soient modifiées. De ce fait, les mesures prises sur le plan administratif ne correspondaient pas au nouveau plan national. En deuxième lieu, la population ne comprenait pas le but du projet, en particulier le système de crédit qui était censé permettre aux agriculteurs d'emprunter de l'argent sur un fonds national. Les formalités étaient trop compliquées pour que les intéressés puissent les comprendre. En troisième lieu, l'appui technique de la FAO a fait défaut et, en quatrième lieu, les formalités requises par la BAD, qui était chargée de la répartition de la contribution du FIDA, et dont le système administratif est compliqué, étaient mal adaptées à la situation. En outre, le FIDA et la BAD n'étaient pas représentés au Burkina Faso, et il fallait un minimum de trois à six mois pour qu'un dossier soit approuvé. La population s'est lassée d'attendre une décision de l'un ou l'autre de ces organismes. L'effet que le projet a eu sur elle a été plutôt décevant. En 1985, c'est-à-dire au bout de trois ans, alors que la population faisait preuve d'activité et avait atteint environ 30 % de l'objectif fixé pour la production, le prix des différents produits (céréales, coton, etc.) a baissé, de sorte que les habitants des villages, incapables de rembourser leurs dettes, n'avaient pas droit à un second crédit. Tous ces facteurs, ajoutés aux problèmes administratifs du pays, expliquent l'impopularité et l'échec du projet.

Titre du projet : Assistance à la planification et à l'organisation d'un programme spécial pilote de travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre (PSTP/HIMO) (BKF/80/012)

Type d'activité : Mise en place d'institutions et appui direct

Agent d'exécution : OIT

Début : 1981 Fin : 1986  
(prolongé jusqu'en 1987)  
(phase intermédiaire)

Budget : 4 395 719 dollars Sources :

PNUD	1 018 740
Pays-Bas	3 085 507
Burkina Faso	<u>291 472</u>
	4 395 719
	=====

Historique : Le Gouvernement du Burkina Faso doit faire face à plusieurs graves problèmes de développement, à savoir le sous-emploi de la main-d'oeuvre des zones rurales pendant la période sans production agricole (15 juin - 15 septembre) et l'exode rural et l'émigration qui entraînent un accroissement du chômage dans les villes, en particulier dans la capitale, Ouagadougou. Pour les résoudre, il a, depuis 1984, réorienté ses efforts vers les zones rurales et fixé des objectifs à leur population : création d'un maximum de possibilités d'emploi pour arrêter l'exode; lutte contre la désertification et l'érosion du sol; accroissement de la productivité générale de l'agriculture en vue d'augmenter les revenus agricoles; etc. C'est dans ce cadre que l'OIT, en collaboration avec le PNUD et les Pays-Bas, a lancé ce projet, qui s'insérait bien dans le programme du ministère des travaux publics et de la formation de la main-d'oeuvre (PSTP/HIMO).

Objectifs : A long terme : favoriser l'emploi permanent dans les zones rurales; augmenter la production agricole en vue de parvenir à l'autosuffisance alimentaire; assurer l'approvisionnement en eau et, en même temps, améliorer les conditions de travail des femmes; améliorer les conditions sanitaires et construire des écoles; assurer une formation à la population rurale et accroître ses revenus. A court terme : créer des emplois dans les secteurs relevant du PSTP/HIMO et faire réaliser par les populations rurale et urbaine une infrastructure rurale devant servir à des fins de démonstration.

Résultats : Il y a deux manières de présenter les résultats de ce projet. Pour le PNUD, il n'a pas atteint ses objectifs, mais du point de vue du gouvernement, hormis quelques difficultés d'administration et de personnel, il a été un grand succès. Son exécution s'est heurtée à plusieurs obstacles, mais l'obstacle fondamental tenait à son principe. En effet, l'idée du projet n'a pas été comprise de tous les intéressés. Selon le PNUD, il devait s'agir d'un projet pilote destiné à démontrer comment il fallait procéder dans différentes provinces pour aider à créer des emplois à long terme. Seulement, comme le descriptif avait été formulé de manière imprécise, il était facile de transformer le projet en un projet de développement et de production, ce qui s'est effectivement produit et a abouti à des résultats tangibles pour la population rurale. On a construit des écoles, édifié des barrages,

creusé des puits, créé des zones boisées, etc. Toutefois, bien que ces réalisations soient considérées comme importantes pour le développement du pays, on ne peut pas dire qu'elles correspondent à l'intention initiale. C'est là un bon exemple de projet aux objectifs vagues qui entraîne parfois des malentendus entre les gouvernements et le système des Nations Unies.

Evaluation : Le projet a souffert du début à la fin de problèmes de principe, d'administration et de personnel. De gros retards ont été enregistrés dans le recrutement des experts, et ceux qui ont été recrutés soit ne possédaient pas les compétences techniques requises, soit n'avaient pas de bonnes relations de travail avec leurs homologues, ce qui, ajouté aux fréquentes réaffectations du personnel national, a plongé le projet dans une situation précaire. Au moment de la visite du CCI, le projet pilote était achevé; de son côté, le Gouvernement des Pays-Bas avait cessé ses versements à la fin de 1986. En 1987, c'est le PNUD qui a assuré le financement, au cours d'une phase intermédiaire s'apparentant dans une certaine mesure à une période de formation. Plusieurs missions ont été envoyées sur place et des entretiens ont eu lieu avec le gouvernement en vue de le convaincre d'en revenir à l'objectif initial, soit celui d'un projet de démonstration, ce qui lui a posé un grave problème en raison des espoirs suscités dans la population. La dernière réunion tripartite, à laquelle ont participé les membres de la mission du CCI et un expert de l'OIT venu de Genève, s'est tenue le 27 juillet 1987 et a abouti à la décision de subdiviser le projet en deux éléments : démonstration et production. Le PNUD aidera le gouvernement à trouver une autre source de financement pour l'élément production, afin de conserver l'élan acquis et continuera à financer l'élément démonstration.

Titre du projet : Promotion de l'artisanat féminin (BKF/82/009)

Type d'activité : Mise en place d'institutions et appui direct

Agent d'exécution : OIT

<u>Début</u> :	1979	<u>Fin</u> :	1982 (Phase I)
	1982		1984 (Phase II)
	1988		1990 (Phase III)

<u>Budget</u> :	812 925 dollars	<u>Sources</u> :	<u>Phase I</u>
		PNUD	750 000
		Gouvernement	62 925
	637 177 dollars		<u>Phase II</u>
		PNUD	637 177
		Gouvernement	Montant non spécifié
	1 737 305 dollars		<u>Phase III</u>
		PNUD	1 575 450
		Gouvernement	161 855

Historique : Le Gouvernement du Burkina Faso a mis au premier plan l'accroissement des activités de développement dans les zones rurales où vivent plus de 80 % des habitants du pays. Il a reconnu le besoin urgent d'élever le niveau de vie des femmes, qui représentent 52 % de la population. Ces dernières années, la situation économique de ces femmes s'est dégradée sous l'effet de la crise économique mondiale qui frappe toujours plus durement les catégories les plus défavorisées, telles que les femmes des campagnes, et ce, pour plusieurs raisons : l'exode des hommes vers les villes, qui laisse aux femmes la totalité de la responsabilité familiale, le fait que des travaux, qui étaient traditionnellement exécutés par les femmes et procuraient quelques revenus monétaires, sont maintenant effectués par les hommes, et enfin la dépendance générale des femmes d'un système économique et financier auquel elles ne participent pas efficacement. C'est dans ce contexte que le projet a été lancé, dans l'espoir d'améliorer le sort des femmes des zones rurales du Burkina Faso.

Objectifs : Sur le plan du développement, le projet a pour objectif général de favoriser l'emploi dans les zones rurales. Plus concrètement, il vise à créer des emplois pour les femmes vivant dans des zones, à former des agents de formation dans le domaine de l'artisanat traditionnel, et à arrêter la migration vers les villes. L'accent est mis sur la formation, la production et la commercialisation.

Résultats : Dès le début, ce projet, dont deux phases sont achevées et dont on préparait la troisième au moment de la visite de l'équipe du CCI, paraît s'être heurté à de graves difficultés. Les trois principaux objectifs - formation, production et commercialisation - n'ont pas été atteints. Apparemment, il y a eu des difficultés administratives et des problèmes de fond, notamment la médiocrité des compétences du Conseiller technique principal (CTP) au cours de la première phase et les mauvais rapports entre les experts et leurs homologues pendant la deuxième. A cela, il faut ajouter

le mauvais choix de l'emplacement des ateliers, qui a découragé les femmes de participer aux cours de formation, la faiblesse du réseau de communications, l'insuffisance de l'appui logistique, les retards dans la livraison du matériel et son inadaptation et l'absence totale de gestion et de formation pour les bénéficiaires.

Évaluation : Le projet avait un avantage, celui d'être bien implanté dans un certain nombre de villages (13), mais il a souffert de l'incapacité d'organiser une collaboration harmonieuse entre les bénéficiaires et de les motiver dans ce but, de difficultés de commercialisation dues au manque de moyens de transport public et à la faiblesse du pouvoir d'achat. En conséquence, la production s'est limitée à la fabrication de vêtements, mais cette activité s'est elle aussi heurtée au problème de l'insuffisance des transports. L'Office national pour la promotion de l'emploi (ONPE), soit l'organe gouvernemental de contrepartie responsable du projet, a beaucoup apprécié la qualité des rares produits fabriqués et mis sur le marché. Dans l'ensemble, cependant, on peut considérer que le projet a été un échec. Le résultat aurait été bien meilleur si l'on avait corrigé les erreurs commises pendant la première phase, ce qui n'a pas été fait, et la deuxième phase a été lancée selon les mêmes principes. Les objectifs étaient bien conçus et conformes aux possibilités. Si le résultat avait été positif, on aurait eu un projet autonome qui aurait continué sur sa lancée après le retrait de l'assistance du PNJD. Ce qui semblait manquer le plus, c'était une bonne gestion, ainsi que la volonté et le dévouement nécessaires de la part de tous pour assurer la réussite de l'entreprise. Les conflits de personnes ont fait perdre du temps et de l'énergie. Il est évident que, si l'on avait obtenu la participation du personnel de contrepartie et de la population intéressée avant l'élaboration du descriptif du projet, la plupart des difficultés auraient pu être évitées. Un descriptif a été établi pour la troisième phase, mais n'est pas encore achevé. Une étude préparatoire financée par le PNUD a été entreprise par une organisation locale pour déterminer la situation du marché dans les zones rurales. Le descriptif sera modifié en fonction des conclusions de cette étude. Les objectifs seront les mêmes, mais le contenu, par exemple la formation, sera adapté.

Titre du projet : Réalisation d'un programme d'hydraulique villageoise  
BFK/82/002 (Phase I)  
BKF/85/002 (Phase II)

Type d'activité : Appui direct (primaire)  
Formation (secondaire)

Agent d'exécution : UNICEF

Début : 1983 Fin : 1986 (Phase I)  
1986 1990 (Phase II)

Budget : 5 626 000 dollars Sources : Phase I  
Gouvernement 460 000  
PNUD 600 000  
UNICEF 1 630 000  
FENU 2 936 000  
5 626 000  
=====

4 260 255 dollars Phase II  
Gouvernement 285 000  
PNUD 364 000  
UNICEF 1 477 600  
FENU 2 133 655  
4 260 255  
=====

Historique : L'économie du Burkina Faso dépend principalement de l'agriculture et de l'élevage, et ses activités de développement portent essentiellement sur ces deux domaines. Le climat constitue un facteur important du développement du pays. Les pluies sont irrégulières, limitées à une seule saison, et il y a peu de cours d'eau. L'approvisionnement en eau de la plus grande partie du territoire est assuré au moyen d'eau stagnante et de barrages, ainsi que de l'eau souterraine obtenue par le forage de puits. L'eau nécessaire à l'agriculture, au bétail et à la population urbaine pourrait être obtenue à l'aide de canalisations et du traitement de l'eau de surface. La population rurale est tributaire de l'extraction de l'eau souterraine et de l'eau qui est accumulée dans les réservoirs lors de la saison des pluies mais qui est impropre à la consommation humaine. Pour atténuer ce problème, le gouvernement a élaboré un plan national de dix ans pour l'approvisionnement en eau potable et l'amélioration de l'assainissement. Pour satisfaire les besoins à cet égard, il lui faut à tout prix des ressources supplémentaires lui permettant de former le personnel national nécessaire pour atteindre les objectifs du plan. Il a demandé une assistance au PNUD, à l'UNICEF et au FENU (Fonds d'équipement des Nations Unies), dans l'espoir de pouvoir mener à bien cette entreprise.

Objectifs : Aider le gouvernement à atteindre son objectif, qui était d'assurer l'approvisionnement en eau de la population, c'est-à-dire d'arriver à fournir 10 litres par personne et par jour en 1985, puis 25 litres par personne et par jour en 1990; assurer à la population rurale un approvisionnement en eau pendant toute l'année et contribuer à l'amélioration de sa santé. L'objectif immédiat de la première phase était de forer 530 puits, d'installer des pompes à main et de décentraliser la structure

à tous les villages (un puits par village ou pour 1 000 habitants). L'UNICEF doit envoyer le personnel technique international nécessaire pour surveiller les travaux des deux brigades de forage et le FENU doit fournir le matériel et l'équipement de construction voulus.

Résultats : Sur le plan quantitatif, près des trois quarts des objectifs du projet ont été atteints. Au début, le projet a porté principalement sur l'aménagement de puits pour les écoles. En 1983, on a créé 230 puits pour des écoles et des centres sanitaires, dont 300 villages peuvent profiter. A la fin de 1986, on avait installé 403 pompes, tenu des réunions d'information et de mobilisation dans 565 villages, constitué 525 comités de village pour l'eau (dont 25 % des participants sont des femmes), et formé 20 techniciens d'entretien.

Evaluation : Le projet est dans sa deuxième phase. Au cours de cette période, le personnel d'exécution travaille directement avec les habitants des villages. Les bénéficiaires locaux semblent avoir été bien mobilisés. Les comités de village ont pris en charge les puits et les pompes à main et les utilisent efficacement. Des difficultés ont été constatées pour obtenir des pièces détachées. Une place accrue est accordée à la formation, afin qu'il y ait des techniciens pour assurer l'entretien des pompes après le départ des agents du système de l'ONU. Les entretiens qui ont eu lieu avec le chef du projet et son coordonnateur ont permis d'établir que les plus grandes difficultés tenaient au manque de personnel de contrepartie qualifié et à la mobilité de ce personnel lorsqu'il existe (plusieurs agents ont été transférés ailleurs après avoir été formés dans le cadre du projet), ainsi qu'à la décision du gouvernement de donner la priorité à l'agriculture au détriment de l'eau et de la santé, décision qui a eu pour effet de détourner vers ce secteur l'eau destinée à la consommation, ce qui va à l'encontre de l'objectif initial du projet. Il semble aussi qu'il y ait manque de coordination entre les projets de différents organismes des Nations Unies, ce qui entraîne par exemple des chevauchements dans le domaine du forage des puits entre les activités de l'UNICEF et de l'OIT, ainsi que des ONG et du gouvernement lui-même, qui participe également à cette action. Sur le plan technique, le projet semble être un succès, mais on ne sait pas encore s'il pourra se maintenir à long terme, c'est-à-dire si le gouvernement sera à même de poursuivre le processus avec ses propres techniciens.

Titre du projet : Renforcement des capacités d'entretien et de réparation pour le parc de tracteurs agricoles et autres équipements mobiles et lourds (XA/BKF/86/615)

Type d'activité : Mise en place d'institutions et formation directe

Agent d'exécution : ONUDI

Début : Novembre 1986 Fin : Septembre 1987

Budget : 647 500 dollars Sources :  
ONUDI 585 000  
Gouvernement 62 500

Historique : Le manque de compétences techniques pour l'entretien des tracteurs et des autres engins agricoles constitue un grave problème pour le Burkina Faso. Le pays possède un parc de 500 tracteurs, dont 50 % sont hors d'état de fonctionner faute d'entretien. Dès 1979/80, le gouvernement avait décidé de doter le pays d'une infrastructure d'entretien et demandé une assistance extérieure à cette fin. Plusieurs missions ont été envoyées sur place par différentes institutions spécialisées des Nations Unies, mais sans obtenir de résultats concrets. En 1982, l'ONUDI a accepté de réaliser une étude de faisabilité sur la possibilité de créer dans différentes parties du pays des ateliers pour assurer l'entretien des tracteurs agricoles et des autres engins agricoles lourds. Cette étude a permis de définir les besoins en matière d'entretien et de choisir les lieux d'implantation des ateliers. Quatre ans plus tard, en 1986, l'ONUDI a soumis au Gouvernement du Burkina Faso une proposition concernant un projet d'une durée d'un an, doté d'un budget total de 884 178 dollars. Le gouvernement a accepté cette proposition et établi un programme. L'exécution du projet devait commencer en septembre 1986, mais n'a pu démarrer qu'en novembre, avec l'arrivée de l'expert. En raison de difficultés financières, quand l'expert est arrivé, il a fallu réduire le budget de 300 000 dollars, ce qui a touché surtout la formation.

Objectifs : L'objectif global du projet était d'accroître la production agricole en vue de rendre le pays autosuffisant sur le plan alimentaire et les objectifs immédiats d'assurer l'entretien et les réparations des tracteurs et des autres équipements agricoles pour pouvoir les utiliser au maximum. Placés sous la tutelle du ministère de l'agriculture et de l'élevage, les ateliers seront chargés des services préventifs et de l'entretien et de la révision des engins inutilisés, de l'acquisition et de la distribution des pièces détachées, et de la formation des mécaniciens dans les divers secteurs.

Résultats : Le projet s'est heurté dès le début à plusieurs difficultés d'ordre budgétaire, technique et administratif, qui ont fortement entravé les activités prévues par le descriptif : réduction du budget par l'ONUDI; retards dans la livraison du matériel et des fournitures; appui insuffisant du siège; manque de documentation; délai d'expédition trop long des pièces détachées envoyées de l'étranger (six mois), et manque d'agents spécialisés locaux à former. Mais malgré tous ces inconvénients, l'expert chargé du projet et le directeur national ont réussi, avec l'aide du représentant résident, à poursuivre l'exécution du plan des opérations. Au terme de la première phase, un des trois ateliers était entré en activité. Au moment de la visite de la mission du CCI, on avait établi un inventaire des équipements agricoles

et des pièces détachées disponibles, et dressé la liste des clients potentiels. On avait également établi quelles pièces détachées pouvaient être fabriquées sur place. Enfin, dans un des ateliers, on avait mis sur pied un système de gestion appelé à être ultérieurement instauré dans les deux autres garages.

Evaluation : Le Gouvernement du Burkina Faso attache une grande importance à ce projet, car son objectif est d'accroître la production agricole au moyen de méthodes d'exploitation modernes. Bien que ses effets sur l'économie du pays soient difficiles à mesurer de façon exacte, on estime qu'une fois que les trois ateliers seront entrés en activité, il pourra devenir un bon projet autonome. Ses bénéficiaires directs sont les agriculteurs qui possèdent des tracteurs agricoles, les coopératives et les mécaniciens qui reçoivent une formation. Les bénéficiaires indirects sont peut-être les consommateurs et les membres des collectivités où les ateliers seront installés, grâce à une augmentation de la production alimentaire et à une diminution du coût des denrées. Malgré toutes ses insuffisances, le projet a reçu une bonne assise au cours de la première phase. Il offre un bon exemple de rapport de travail fructueux entre l'expert et le directeur national. La nécessité de l'entretien reste grande, et la capacité financière du gouvernement est très limitée. La durabilité du projet dépend donc beaucoup de l'assistance extérieure. L'ONUDI a décidé de le prolonger jusqu'en 1988/1989.

Titre du projet : Développement rural à buts multiples  
(BKF/2239/Exp. I)

Type d'activité : Appui direct

Agent d'exécution : PAM

Début : Mai 1981 Fin : Décembre 1987 (prolongé)

Budget : 33 293 000 dollars Source : PAM  
(en nature)

Historique : Avec un PIB de 200 dollars par habitant, le Burkina Faso figure dans le groupe des pays les moins avancés, à faible revenu et en déficit vivrier. Sa situation est due surtout à un régime pluviométrique irrégulier, à des sols pauvres et peu profonds et à un système d'exploitation agricole de type traditionnel. La population vit à raison de 90 % dans les zones rurales, et 25 % seulement de ses habitants ont accès à une eau potable.

L'agriculture, y compris l'élevage, la foresterie et la pêche, qui contribue pour 41 % au PIB et représente 90 % des exportations, a surtout un caractère de subsistance. C'est pourquoi, le gouvernement donne la priorité à ce secteur et, depuis 1967, année où le premier plan de développement a été élaboré, met l'accent sur le développement et l'infrastructure des zones rurales. Un des principaux objectifs du dernier plan quinquennal est de favoriser le développement agricole en vue d'assurer l'autosuffisance et la sécurité de l'approvisionnement sur le plan alimentaire, et d'améliorer les conditions de vie des producteurs et de leurs familles et la conservation des ressources en terre. Depuis 1972, le PAM aide le gouvernement dans ses efforts en faveur du développement rural et de la production agricole. Il a commencé par deux projets à exécution rapide, qui ont été suivis, en 1976, du projet 2239 "Développement rural à buts multiples". Depuis 1982, grâce à l'extension de ce projet (2239/exp. I), il fournit dans de nombreux secteurs de l'agriculture, de la foresterie et du développement rural, un appui évalué à quelque 30 millions de dollars. Plusieurs projets ont été lancés en vue d'atteindre cet objectif général, et la contribution du PAM a permis de mener à bien la plupart d'entre eux.

Objectifs : Aider le gouvernement à apporter une aide alimentaire aux ouvriers, aux agriculteurs, aux pêcheurs et aux stagiaires, soit en contrepartie d'un travail bénévole, soit pour leur fournir un appui pendant les cours de formation. Neuf sous-projets ont été définis qui devaient être achevés pendant la durée du projet (1981-1987) : mise en valeur des ressources hydrauliques et lutte contre l'érosion; développement de la pêche intérieure; reboisement; construction de routes; installation d'agriculteurs dans la vallée de la Volta; développement communautaire; sériciculture; amélioration de l'habitat et formation agricole.

Résultats : Selon le rapport d'évaluation du PAM élaboré en 1985, bien que l'assistance de cet organisme ait beaucoup fait pour attirer une main-d'oeuvre bénévole, la distribution alimentaire a été irrégulière au cours des trois premières années de l'exécution du projet, en raison d'une mauvaise gestion, du manque de participation des ministères techniques aux opérations administratives et logistiques, et de l'incapacité du comité interministériel à assurer une coordination efficace. L'allocation des denrées alimentaires était aussi irrégulière et insuffisante parce que les besoins alimentaires

étaient mal indiqués. Les trois premières années, la coordination des activités relatives au projet, ainsi que l'administration générale du projet lui-même, ont été laissées presque entièrement aux soins du personnel du PAM se trouvant dans le pays. Pendant la même période, la gestion a également souffert des changements constants de ce personnel. Toutefois, malgré les retards enregistrés pour les objectifs généraux du projet en juillet 1987, la mission du CCI a pu constater, au moment de sa visite, que la plupart avaient finalement été atteints, voire, pour quelques activités, par exemple la lutte contre l'érosion et l'installation des agriculteurs dans la vallée de la Volta, dépassés. Au sujet de ce dernier sous-projet, il convient de relever que quelques-uns des agriculteurs qui ont bénéficié à travers lui de l'assistance du PAM ne sont pas ceux qui cultivent la terre, mais ceux qui exploitent les nouveaux venus, en ce sens que ces derniers étant sans ressources, ils leur font payer le loyer avec une partie de leurs produits. Par ailleurs, parmi les réalisations les plus importantes, il y a la construction de 400 petits barrages et digues dans l'ensemble du pays; la mise en irrigation de 1 300 ha en aval des barrages; la mise en valeur de 5 000 ha de terres basses; le boisement de plus de 2 000 ha de parcelles appartenant aux villages; la création d'aménagement anti-érosion sur 37 000 ha; et la construction et l'entretien de plus de 4 000 km de voies de desserte. En outre, les bénéficiaires directs du projet sont des travailleurs saisonniers ou permanents et les villageois qui participent à l'exécution de différents projets dans 30 provinces. Le PAM aide en outre le gouvernement à fournir gratuitement des rations alimentaires aux stagiaires dans la zone agricole. Cependant, malgré son caractère polyvalent, le projet n'a pas permis d'obtenir tous les résultats escomptés, surtout à cause de la variété des activités, du manque de personnel à l'échelon de l'administration centrale et des trop fréquents changements du personnel du PAM. Mais c'est le manque de formation professionnelle qui a constitué le principal point faible du projet. L'irrégularité des rapports des ministères techniques et l'absence de contrôle des activités de leur part sont également à relever. La mission d'évaluation envoyée sur place en mars 1987 a souligné la difficulté qu'il y avait à apprécier correctement les résultats dans leur ensemble, en raison de la diversité des activités. Elle a recommandé de subdiviser le projet en deux parties : une partie technique, directement liée à l'agriculture, et une partie consistant à poursuivre l'application de la conception à buts multiples. Cette proposition ayant été approuvée par le ministère de la planification et de l'agriculture, le projet va être prolongé par la mise en oeuvre d'une troisième phase.

Titre du projet : Programme de développement rural du département de Centre-Est (BKF/031/ITA)

Type d'activité : Appui direct et mise en place d'institutions

Agent d'exécution : Gouvernement du Burkina Faso/FAO

Début : 1983 Fin : 1989

Budget : 42,3 millions de dollars Source : Gouvernement italien

Historique : L'origine du projet remonte à 1982, année où le Gouvernement italien s'est engagé à aider les régions du Sahel à combattre la sécheresse et la famine. A la suite d'une mission tripartite effectuée par la FAO, le Gouvernement italien et le Gouvernement du Burkina Faso, le département de Centre-Est a été choisi comme première zone d'intervention au Burkina Faso. La principale caractéristique de ce département est que si sa partie septentrionale est fortement peuplée, ailleurs le peuplement est faible ou inexistant. Ce déséquilibre nuit à la production agricole et au développement général de la région. L'ORD, qui était l'organe responsable de la promotion des activités de développement rural dans la région, avait peu de ressources humaines, financières et techniques. L'intervention du Gouvernement italien a donc pour objet d'aider à mener à bien les programmes de développement rural dans divers secteurs économiques et sociaux.

Objectifs : L'objectif d'ensemble est d'aider les organes et services administratifs dans tous leurs efforts (humains, financiers et matériels) pour leur permettre de créer et d'entretenir les infrastructures essentielles nécessaires au développement rural. Il s'agit aussi de les aider en soutenant les efforts faits par les collectivités villageoises pour accroître leur production, en particulier la production agricole, afin d'améliorer les conditions de vie de la population rurale.

Résultats : L'exécution du projet a été retardée d'un an pour diverses raisons : arrivée tardive des experts, manque de personnel de contrepartie, infrastructure insuffisante, absence de mandat, etc. Malgré ces inconvénients, selon les discussions qui ont eu lieu avec le CTP et le directeur national, les objectifs ont été atteints et parfois même dépassés, à la satisfaction du gouvernement, dans quelque 80 % des cas. Dans le secteur de la création d'infrastructures, on a construit des entrepôts pour les céréales, des écoles, des postes de vaccination du bétail et 218 groupes sanitaires. On a entrepris ou achevé le forage de 84 puits et la réalisation de 223 forages; amélioré 60 km de voies rurales; construit et équipé six centres d'appui pour l'ORD; aménagé une parcelle de démonstration agricole de 30 ha; achevé une étude pour la construction de 55 km de routes; préparé 10 ha pour la production de semences; remis en état des aménagements anti-érosion sur 2 000 ha et trois centres de production de semis d'une capacité de 650 000 plants d'arbres par an. On a construit un laboratoire pour l'élevage. Dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage, on a constitué 275 villages, et on continue de former des agents de formation et de jeunes agriculteurs dans 43 centres. Des cours d'alphabétisation fonctionnelle ont été donnés aux chefs de groupe de 64 centres. Dans le secteur de la production et de la santé animales, on a réalisé des campagnes de vaccination, formé des vaccinateurs de village et recyclé des aide-vétérinaires. On a créé six nouveaux groupements de bergers et de stagiaires qui constituent une association au service des agriculteurs.

On a créé des unités chargées de la promotion et du suivi des projets auprès des villageois. Depuis la campagne agricole de 1985, 130 000 tonnes de céréales ont été produites et l'excédent destiné à la commercialisation est estimé à 15 000 tonnes. Le gouvernement a demandé et les donateurs ont approuvé le versement d'un crédit de 1 million de dollars pour pouvoir acheter d'urgence une partie de cet excédent. Dans le domaine du crédit agricole, 531 493 dollars ont été mis à la disposition des villageois pour la campagne agricole de 1986. Dans le domaine des activités sociales, on a construit 10 843 logements et formé 2 236 assistantes chargées d'équiper 515 villages en meubles destinés aux postes de soins élémentaires. Des bourses d'études ont été accordées à cinq stagiaires et des contrats d'un montant de 6 millions de dollars ont été adjugés à des entrepreneurs pour des travaux de construction, la préparation d'études, etc.

Evaluation : Ce projet est différent du type de projet traditionnel exécuté par les organismes des Nations Unies. En effet, il ne s'agit ni d'un projet du Gouvernement italien, ni d'un projet de la FAO, mais plutôt d'un appui direct donné à un programme gouvernemental. Le principal agent d'exécution est le Gouvernement du Burkina Faso, qui exécute les trois quarts des travaux. Le rôle de la FAO est de fournir l'assistance technique. On a créé une bonne infrastructure sociale et mis en place un modèle de développement économique. Les paysans ont contribué à atteindre la plupart des objectifs, par exemple la création d'écoles, dans le domaine de l'environnement et de la santé. Ce sont là les points forts du projet; mais celui-ci a aussi ses faiblesses. Il est trop ambitieux et ne comporte aucune initiative concernant le suivi. Les activités n'étaient pas intégrées, l'expert en agronomie n'était pas qualifié, et il semblait y avoir un manque de coordination entre les services de recherche et un effort insuffisant de sensibilisation de la population, autant d'inconvénients qui ont abouti à une faible production. A cela, il faut ajouter les difficultés de commercialisation des produits, dues à la modicité des prix et à la mauvaise répartition des ressources, qui ont nui aux activités. Certains articles (conduites d'eau, motocyclettes, etc.) étaient de mauvaise qualité. Enfin, et ce n'était pas le moindre des inconvénients, la rotation du personnel, en particulier les changements de CTP et de directeur national, a désorganisé la marche des opérations. Il semble en outre que le projet progresse sans qu'on sache où il va. Le problème du financement des activités, une fois la phase achevée, n'a pas été abordé sérieusement, et on n'a pas fait d'analyse coûts-avantages. Après trois ans de travaux, plus de la moitié du budget, soit 24,4 millions de dollars, a été dépensée, et 23 % des dépenses ont été absorbées par le personnel (rémunérations, etc.). Les 15,5 millions de dollars restants sont loin de suffire pour achever l'exécution du projet, ce qui engendre des doutes quant à la possibilité de le poursuivre après le retrait de l'assistance des donateurs. Tout indique que le gouvernement sera forcé de trouver de nouvelles sources de financement. Bien des choses ont été réalisées, mais la mise en oeuvre du projet laisse encore à désirer. Les organismes des Nations Unies pourraient aider à soutenir le rythme des travaux de développement, par exemple en équipant des écoles, des centres de consultation, etc. Au cas où une deuxième phase serait mise en route, il serait judicieux de concentrer les efforts sur la production plutôt que sur l'extension de l'infrastructure.

Titre du projet : Education communautaire pour un développement rural intégré (phase II - BDI/77/010)

Type d'activité : Appui direct (primaire)  
Mise en place d'institutions (secondaire)

Agent d'exécution : UNESCO

Début : 1977 Fin : 1983

Budget : 2 064 982 dollars Sources :

PNUD	1 691 171
Gouvernement	373 811

Historique : En 1960, aussitôt après l'indépendance, 21 % seulement des habitants avaient reçu une instruction de base. Le gouvernement souhaitait étendre les moyens d'enseignement aux zones défavorisées, surtout le secteur rural, mais les programmes et méthodes d'enseignement étaient inadaptés aux besoins de développement du pays. Pour résoudre ce problème, il a fait une étude en vue de transformer le système d'enseignement primaire hérité de la période coloniale en un système d'enseignement communautaire au service d'un développement rural intégré. Dans ce cadre, la première phase du projet a démarré en 1974 pour une durée de trois ans, avec le concours du PNUD et de l'UNESCO. En 1977, à la demande du gouvernement, a commencé la deuxième phase qui a duré sept ans, jusqu'à la fin de 1984.

Objectifs : Dans l'ensemble, il s'agissait d'adapter le système d'enseignement aux besoins du pays et de former des agents de formation. Les objectifs immédiats étaient la kirundisation, soit l'utilisation du kirundi, la langue nationale du Burundi, comme langue d'enseignement à tous les niveaux de l'école primaire, et le remplacement progressif des écoles primaires traditionnelles par des écoles communautaires rurales autonomes, administrées par des coopératives ouvertes aux parents et aux représentants des organisations publiques et privées, ainsi que la ruralisation, soit l'adaptation des programmes d'enseignement de l'école primaire aux zones rurales et la mise en application de méthodes en grande partie axées sur la formation pratique (agriculture et élevage, économie familiale et technologie). A ces fins, il fallait former et recycler les enseignants dans le double dessein d'améliorer leurs connaissances professionnelles et de leur faire comprendre la nouvelle conception de l'enseignement communautaire, créer peu à peu une structure orientée vers les campagnes et instituer un enseignement permanent à partir du progrès constitué par les écoles communautaires, enfin produire et diffuser les matériels pédagogiques nécessaires.

Résultats : En ce qui concerne le développement du Kirundi, la langue nationale, comme moyen d'instruction à l'école primaire, le projet a permis de créer un centre pour la langue nationale qui a été chargé en particulier de produire un vocabulaire et une orthographe uniformisés, y compris un vocabulaire scientifique. Ce centre a mis au point des techniques permettant d'utiliser la langue nationale pour enseigner le calcul et étudier l'environnement immédiat. On a cependant constaté que développer le vocabulaire et créer une grammaire étaient des objectifs à long terme. Pour mener à bien cette tâche, il fallait une durée dépassant celle du projet soutenu par le PNUD et l'UNESCO. La participation des collectivités

à l'enseignement a été favorisée en partie par la création de coopératives de parents et d'élèves dans plusieurs écoles. Ces coopératives ont contribué, par des dons en espèces et en nature, à la construction et à l'équipement de salles de classe. L'idée d'école communautaire et les stratégies à appliquer pour créer une telle école à long terme ont été examinées lors d'un séminaire organisé dans le cadre du projet et suivi par des représentants du gouvernement, des enseignants, des médecins, des agronomes, des travailleurs sociaux, etc. Un des résultats essentiels de ce séminaire a été la création d'écoles pluridisciplinaires. Dans l'ensemble, la création d'une école communautaire exigeait plus de temps que la durée du projet.

Evaluation : Il est admis que des réformes telles que celles que le projet devait aider à réaliser nécessitent normalement une durée qui dépasse celle d'un projet d'assistance extérieure courant. En l'occurrence, pour populariser l'idée d'école communautaire, il fallait modifier progressivement les attitudes et les pratiques, ce qui ne pouvait raisonnablement donner des résultats tangibles que dans la phase de la réforme postérieure au projet. On peut en dire autant de l'intention de mettre au point un vocabulaire, une grammaire et une méthodologie pour l'enseignement de la langue nationale, qui était jusqu'alors essentiellement utilisée comme moyen de communication orale. On peut donc dire que les objectifs immédiats du projet étaient trop ambitieux. Etant donné la nature des obstacles auxquels se heurte normalement une réforme d'ampleur nationale, on peut considérer que le projet a contribué à développer la capacité de planifier et d'exécuter les activités qu'impliquaient les objectifs, à savoir la création d'un centre pour la langue nationale. Le séminaire, qui a rassemblé des représentants de différents milieux professionnels a marqué le début du processus de popularisation de l'idée d'école communautaire. Une base a ainsi été créée pour un autre projet qui permettra d'accompagner la réforme pas à pas jusqu'à son terme.

Titre du projet : Assistance à un programme spécial élargi de travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre (BDI/81/016)

Type d'activité : Appui direct

Agent d'exécution : OIT

Début : 1979 Fin : 1982 (phase I)  
1982 1985 (phase II)  
prolongé jusqu'en 1988

<u>Budget</u> :	2 067 074 dollars	<u>Sources</u> :	<u>Phase I</u>
		DANIDA	230 062
		OPEP/PNUD	103 482
		République fédérale d'Allemagne	811 160
		Pays-Bas	718 000
		Gouvernement	205 000
			-----
			2 067 704
			=====

	6 085 427 dollars	<u>Sources</u> :	<u>Phase II</u>
		PNUD	2 225 727
		Pays-Bas	674 706
		République fédérale d'Allemagne	212 572
		Belgique	68 622
		DANIDA	750 500
		FENU/OIT	582 100
		FED	1 571 200
		Gouvernement	91 200
			-----
			6 085 427
			=====

Historique : Le Gouvernement burundais a défini une stratégie du développement tenant compte notamment des facteurs démographiques, ainsi que des facteurs économiques et sociaux. Une autre de ses préoccupations prioritaires est l'extension du secteur agricole qui assure quelque 90 % de l'emploi et près de 100 % des recettes d'exportation. Dans ce cadre, le programme de l'OIT a pour but de régénérer le sol, de reboiser, d'aménager les prairies inondables, de maîtriser les eaux, de créer une infrastructure routière, et de planter et d'aménager des zones pour l'habitation. Son but final est de fournir à la population de certaines provinces des terres cultivables d'une superficie suffisante pour satisfaire leurs besoins de consommation et leur permettre finalement de transporter leurs excédents agricoles pour en tirer un revenu monétaire. Le programme de technologie à haute intensité de main-d'oeuvre de l'OIT constitue une alternative viable aux programmes de travaux publics et a des effets positifs sur l'emploi et l'amélioration durable de la situation de la population locale. La phase pilote du programme, réalisée dans la province de Muramuya, qui vient en deuxième place pour la densité de la population (environ 250 habitants au kilomètre carré), avait comme objectif fondamental

d'accroître les possibilités de production dans certaines régions en appliquant des méthodes à haute intensité de main-d'oeuvre. Se fondant sur le succès de cette phase, le gouvernement a demandé la poursuite du programme dans la partie orientale du pays.

Objectifs : Les objectifs de développement étaient d'élever sensiblement le taux de croissance économique, de créer des possibilités d'emploi pour les catégories défavorisées de la population, d'augmenter les investissements, et de conférer au gouvernement un rôle plus actif dans la mobilisation des ressources humaines et financières et dans la participation aux activités des entreprises mixtes dans les secteurs commercial et productif. En outre, le projet visait à encourager la décentralisation des activités économiques et sociales vers la population rurale en créant les bases d'un développement équilibré, en regroupant la population rurale en villages et en incitant les habitants des régions très peuplées à migrer vers des zones moins peuplées. Il s'agissait d'accorder une attention particulière à la production alimentaire et à un développement rural intégré, surtout par l'installation de paysans dans les provinces situées dans la partie orientale du pays. Les objectifs immédiats étaient les suivants : définition, formulation, coordination et évaluation de projets à haute intensité de main-d'oeuvre visant à former du personnel dans le cadre d'un programme cohérent; aider à mobiliser des fonds pour le vaste programme de travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre et de formation de main-d'oeuvre (sélection, embauche et formation des travailleurs, et définition des conditions de rémunération et de travail, en vue d'instituer les règles à appliquer au cours de l'exécution du programme). On envisageait aussi d'aider à organiser les travaux pour accroître la production des travailleurs par l'utilisation d'outils, de matériel et de matériaux locaux.

Résultats : Au cours de la première phase du projet pilote, une cinquantaine de chantiers ont employé 60 à 125 travailleurs pendant 250 jours par an, ce qui porte le nombre de jours-homme utilisés à quelque 2 millions. Parmi les autres réalisations, il y a les suivantes : boisement de 2 400 ha; conservation du sol et de l'eau aux fins de la lutte contre l'érosion (3 750 ha); drainage de marécages (270 ha); aménagement de terrasses (19 ha); construction de trois unités de distribution d'eau; création d'une infrastructure collective pour un village de 102 habitants; aménagement de 56 km de routes de campagne et construction de quatre entrepôts. La seconde phase est l'extension du projet pilote dans le but d'entretenir ce qui a été fait et d'entreprendre de nouveaux travaux dans la province de Ruyigi dans les domaines de l'infrastructure agricole et sociale, de l'énergie hydraulique, de la construction et du boisement. Au cours de la seconde phase aussi, l'exécution du projet a progressé de manière satisfaisante, puisque la plupart de ses objectifs ont été atteints, sauf la construction de la route de la province de Mubaragui, qui a été retardée par manque de fonds en 1985. Le projet a permis de créer des possibilités d'emploi - à court terme, il est vrai - pour un grand nombre de paysans. A cela, il faut ajouter la formation sur le tas donnée dans les domaines suivants : utilisation et entretien des outils, travail en groupe, division et exécution du travail, qualité du travail et prévention des accidents. Pour les chefs d'équipe, l'accent a été mis sur l'organisation et la direction des équipes. Pour ce qui est de la participation des femmes à l'exécution du projet, elle s'est limitée à la plantation d'arbres, qui a été assurée à 100 % par des jeunes filles.

La proportion de femmes participant au reboisement est passée de 12 % en 1986 à 26 % en 1987. Selon le CTP, il est en général difficile d'obtenir une participation plus forte à cause des traditions qui empêchent les femmes mariées de travailler hors de la maison. Quant aux effets de l'infrastructure mise en place sur la vie des femmes des campagnes, ils sont variables et dépendent de la nature de leur travail. L'approvisionnement en eau a facilité leur travail quotidien, car elles passaient environ une heure et quart par jour à aller chercher de l'eau, et le boisement a facilité leur travail de collecte de bois de chauffage.

Evaluation : Dans l'ensemble, le projet a eu un effet positif et son but a été atteint. L'effet sur la population dans les trois domaines - boisement, approvisionnement en eau et construction routière - est positif. En ce qui concerne la création d'emplois pour la population rurale, le but a été atteint. La population participe directement à l'exécution du projet dans les trois secteurs. Une formation sur le tas a été donnée aux travailleurs et, dans des proportions limitées, aux techniciens et aux chefs d'équipe. L'approvisionnement en eau, élément du projet qui a absorbé la plus petite portion de son budget, non seulement épargne aux femmes la peine d'aller chercher de l'eau très loin, mais contribue en outre beaucoup à améliorer la santé de la population. L'élément construction routière, en revanche, a suscité quelques observations. A long terme, la route apportera certes des avantages à quelques marchands qui transportent leurs produits dans d'autres régions, mais l'avantage immédiat de cet élément du projet, qui a absorbé la plus grande partie du budget, n'apparaît pas clairement à la majorité de la population locale. En effet, les routes revêtues de gravier doivent subir une réfection au moins tous les deux ans, voire chaque année après la saison des pluies. A l'heure actuelle, il semble évident que le projet est trop ambitieux et trop lourd et que le gouvernement n'a pas les moyens de poursuivre les travaux par lui-même. Les habitants du Burundi sont dispersés, et tout ce qui requiert un effort collectif est tout de suite difficile à réaliser. De plus, les bénéficiaires directs n'ont pas été consultés au stade de la planification. Enfin, il y a eu des retards dans l'acheminement du matériel du siège. Certains pouvoirs, en particulier dans le domaine des achats, doivent être décentralisés vers le terrain et cela doit s'accompagner d'un bon système d'établissement des rapports et de contrôle. Selon le CTP, comme il s'agit avant tout d'un problème d'entretien, les organismes des Nations Unies voudront peut-être revoir leur politique et essayer de convaincre les autres donateurs de réduire le volume de travail à réaliser et de réserver une partie du budget aux travaux d'entretien à effectuer par les services du gouvernement après leur départ.

Titre du projet : Conservation et transformation des produits vivriers  
(BDI/81/026)

Type d'activité : Appui direct

Agent d'exécution : FAO

Début : 1982 Fin : 1985

Budget : 445 150 dollars Sources :  
PNUD 290 000  
Gouvernement 155 150

Titre du projet : Installation de huit centres de démonstration  
(GCP/BDI/019/AGF)

Type d'activité : Mise en place d'institutions

Agent d'exécution : FAO

Début : 1982 Fin : 1984  
(prolongé jusqu'en 1985)

Budget : 690 000 dollars Source : Golfe arabe

Titre du projet : Appui aux centres de démonstration en faveur des femmes  
(GCP/BDI/021/NET)

Type d'activité : Appui direct (primaire)  
Formation (secondaire)

Agent d'exécution : FAO

Début : 1983 Fin : 1986

Budget : 808 100 dollars Source : Pays-Bas

Historique : Dans les zones rurales, une des tâches féminines les plus pénibles et qui prend le plus de temps est la préparation des repas pour la famille, en particulier des plats à base de farine (maïs, manioc, blé, sorgho, etc.). La transformation de ces céréales en farine se fait selon la méthode traditionnelle, soit au moyen de deux grosses pierres. Or, des méthodes plus perfectionnées (petits moulins) faciliteraient le travail domestique des femmes et leur laisseraient plus de temps pour les activités de développement. A différentes réunions communautaires, l'Union des femmes du Burundi a formulé une requête à cet égard au nom des femmes des zones rurales pour qui il n'y avait pas assez d'installations de mouture privées dans le pays. En outre, vu les mauvaises conditions de stockage des produits agricoles dans ces zones, il y a, suivant le climat, entre 5 et 60 % de pertes. L'absence d'installations de stockage adéquates n'encourage pas les producteurs à produire plus que ce qu'il leur faut pour satisfaire leurs besoins immédiats, alors que d'autres régions, où la production vivrière

est insuffisante, pourraient acheter l'excédent. Pour améliorer la situation, plusieurs organisations internationales fournissent depuis 1978 une assistance technique et financière au Burundi pour mettre en place la technologie voulue. En 1978, a été lancé un projet concernant la technologie adaptée, financé par l'UNICEF et exécuté par la FAO (PFL/BDI/001). L'idée était de diffuser, dans le cadre d'un projet de développement rural intégré, une technologie semblable à celle appliquée au Kenya, avec l'aide de l'UNICEF, pour la conservation et la transformation des produits vivriers. Mais, à partir de 1980/81, la collaboration entre l'UNICEF et la FAO a diminué, et en 1982/84 elle avait atteint un degré minimal à cause de divergences de vues sur les prix et types d'articles proposés. En janvier 1982, les activités relevant du projet PFL/BDI/001 ont été reprises dans le projet PNUD/FAO/BDI/026 ("Conservation et transformation des produits vivriers"), qui avait pour but de faire adopter de meilleures techniques pour la conservation et la transformation des produits vivriers. Deux projets financés par des fonds d'affectation spéciale étaient liés à ce projet : le GCP/019/AGF pour l'installation de huit centres de démonstration, et le GCP/BDI/021/NET lancé pour appuyer les centres de démonstration en les popularisant.

Objectifs : Alléger le travail quotidien des femmes pour leur permettre de consacrer plus de temps aux activités de développement et renforcer la sécurité alimentaire du pays, tels étaient les objectifs généraux. Quant aux objectifs immédiats du projet BDI/81/026, ils étaient d'améliorer les méthodes de conservation des denrées alimentaires, d'installer de petites unités de transformation des produits vivriers, de faire connaître aux producteurs de meilleures méthodes de conservation et de les y sensibiliser, enfin de former les techniciens voulus pour assurer la poursuite de l'opération. Les objectifs du projet GCP/BDI/019/AGF étaient de diffuser dans les zones rurales, après la formation d'artisans locaux, les moyens simples introduits par le projet 81/026 pour assurer le stockage des produits vivriers (entrepôts, salles de séchage, etc.) et, grâce à ces moyens, d'améliorer les conditions de vie et de travail dans ces zones (citernes pour la conservation de l'eau, latrines, brouettes, etc.). Le projet GCP/BDI/021/NET complète les projets 81/026 et 019. Son but était de sensibiliser la population rurale, en particulier les femmes, aux centres de démonstration de la province de Ruyigi en vue de créer et d'organiser des groupes de coopératives professionnelles.

Résultats : Le projet BDI/81/026 a joué le rôle de coordonnateur et de catalyseur du financement dans le domaine de la sécurité alimentaire et pour l'amélioration des conditions de vie et de travail dans les zones rurales. C'est pourquoi on a demandé l'exécution des deux projets financés par des fonds d'affectation spéciale et d'autres projets extérieurs concernant la technologie adaptée. Le projet comprenait plusieurs éléments : des centres de démonstration, des citernes, un réservoir pour conserver l'eau de pluie, un entrepôt pour le stockage de longue durée des céréales et de grosses brouettes pour le transport des marchandises. Cependant, rien de tout cela n'est utilisé pour les raisons suivantes : les citernes étaient trop chères pour que les paysans puissent les acheter; l'entrepôt pour le stockage des céréales, non seulement était coûteux, mais encore n'apportait rien de neuf aux villageois, lesquels avaient déjà leurs systèmes de stockage traditionnels qui leur donnent satisfaction et correspondent à leurs moyens (de plus, les paysans de la province où se trouvent sept des huit entrepôts de céréales ne conservent pas leurs céréales plus de trois mois); enfin, les brouettes, trop grandes pour une personne et trop coûteuses à l'achat, étaient techniquement inadéquates.

Evaluation : Le principal objectif, qui était d'améliorer les conditions de vie de la population rurale, en particulier des femmes, n'a pas été atteint. Le Bureau régional du PNUD estime que le projet a donné des résultats insuffisants et que ses objectifs n'ont pas été atteints. La FAO a toutefois une opinion différente. Le fonctionnaire chargé du programme semble avoir été convaincu que les méthodes de stockage proposées et mises en application étaient parfaitement adaptées et suffisantes. Sur le papier, les trois projets peuvent apparaître comme des réussites en ce sens que les résultats escomptés ont été obtenus - les centres de démonstration ont été créés, les citernes ont été aménagées, les entrepôts ont été construits, les brouettes ont été mises au point, et la formation a été assurée. Cependant, la visite sur place a révélé que le principe même du projet était contestable depuis le début. Ici, il convient de mentionner les raisons de la rupture des rapports de travail entre l'UNICEF et la FAO, soit des divergences de vues sur le choix des techniques et des stratégies. Il en est résulté que l'UNICEF a décidé d'élaborer un programme distinct de technologie adaptée, parallèle au projet PNUD/FAO. Les éléments réalisés au titre du projet BDI/81/026 ne correspondaient pas aux besoins de la population. Ils sont techniquement inadaptés et dépassent les moyens financiers des paysans. On n'a pas prêté assez d'attention aux aspects socio-économiques de la technologie requise, et la population rurale n'a pas été suffisamment associée aux activités relatives au projet. Aucune étude n'a été faite sur la situation socio-économique. Le personnel du projet n'a pas entrepris de travail de vulgarisation, et il n'y a donc pas eu d'information en retour sur l'utilité des articles diffusés. D'autre part, les conceptions du PNUD et de la FAO étaient mal accordées. Le PNUD était très mal renseigné sur la marche des deux projets financés par des fonds d'affectation spéciale, dont il ne supervisait pas les activités. D'une façon générale, l'absence de coordination était un grand problème. Il y avait au fond deux projets parallèles visant les mêmes objectifs, l'un financé par l'UNICEF et l'autre par le PNUD et la FAO, en même temps que d'autres projets financés par des fonds d'affectation spéciale, dont chacun avait ses propres objectifs. Un élément mineur du projet, à savoir une installation de mouture pour différents types de céréales, a néanmoins été un succès. Les bénéficiaires, principalement des femmes des zones rurales en sont satisfaites et ont demandé sa décentralisation vers d'autres régions. L'expert, qui a quitté le projet il y a un an, et l'expert associé ont élaboré un manuel expliquant le fonctionnement de l'installation et la manière de la diriger. Il paraît s'agir là d'une bonne réalisation. Le manuel a été rédigé dans la langue locale (le kirundi) et en français. Plusieurs bénéficiaires ont appris à l'utiliser, et il pourrait également servir à d'autres organismes qui réalisent des projets de même type, par exemple l'UNICEF. Un autre aspect positif de cet élément du projet est qu'il a aidé les villageois à s'organiser en coopératives pour administrer les moulins. A ce jour, le projet a coûté 2,5 millions de dollars, et il est prévu de le réorienter à nouveau, pour la quatrième fois. Il ne semble pas qu'il soit dûment tenu compte des faiblesses fondamentales du projet, auxquelles on est encore loin d'avoir trouvé une solution et qui tiennent au fait qu'il a été "importé" du Kenya sans prendre en considération les besoins du Burundi. Les bénéficiaires n'ayant pas été consultés au début, ils sont incapables d'utiliser ce qui ne paraît pas convenir à leur pays. En conclusion, il serait utile de réexaminer l'opportunité de subordonner des projets financés par des fonds d'affectation spéciale à un projet financé par le PNUD. Les deux projets financés par des fonds d'affectation spéciale ont été conçus pour appuyer un projet qui a cessé d'exister (le 026). Or, quand ils ont commencé à fonctionner, il n'y avait plus rien à appuyer.

Titre du projet : Lutte contre les tiques - Phase opérationnelle pilote  
(BDI/85/011)

Type d'activité : Appui direct (primaire)  
Formation (secondaire)

Agent d'exécution : FAO

Début : 1986 Fin : 1989

Budget : 975 330 dollars Source : PNUD

Historique : Le Gouvernement burundais a lancé un programme de développement conçu pour augmenter la production de viande et de lait dans tout le pays. Le succès de ce programme dépend dans une certaine mesure de la nécessité de lutter contre les tiques et les maladies qu'elles transmettent. Dans certaines parties du pays, 90 à 100 % des pertes de bétail sont imputées à ce parasite. En 1979, le gouvernement a obtenu une assistance du PNUD pour lancer le programme. Dans le premier projet pilote, qui a duré sept ans, il s'agissait essentiellement de cerner les problèmes causés par les tiques, de délimiter les régions gravement touchées, de déterminer les saisons critiques et de choisir le moment d'intervenir. La deuxième phase, d'une durée de trois ans (1986-1989), porte sur la manière de réduire le nombre de tiques pendant la période critique. Le projet a un caractère expérimental et, si le résultat est positif, il débouchera sur un programme national qui sera ultérieurement étendu à d'autres pays d'Afrique.

Objectifs : Dans l'ensemble, le projet vise à élever le niveau nutritionnel de la population, en particulier à augmenter la ration protéique et la consommation de matières grasses, à augmenter le revenu de la population rurale et son pouvoir d'achat par la modernisation des méthodes d'élevage, et à accroître la productivité du cheptel à l'échelle du pays par l'amélioration du système sanitaire. Quant aux objectifs immédiats, ils sont les suivants : créer une infrastructure d'entretien pour le programme pilote stratégique, constituer, dans les différentes collectivités, un comité de lutte contre les tiques, et mettre sur pied un programme de formation du personnel et un système de récupération du coût des acaricides (produits chimiques utilisés pour tuer les tiques).

Résultats : Comme la seconde phase du projet pilote n'est pas encore achevée, il est trop tôt pour évaluer les résultats. Toutefois, le projet semble être sur la bonne voie. On a construit l'infrastructure de base de 30 bassins de désinfection dans les zones où le bétail souffre le plus des tiques et constitué, dans différentes régions des comités responsables de ces bassins. On a formé de nombreux cadres et techniciens : un chimiste (homologue de l'expert), deux vétérinaires, deux techniciens vétérinaires et des laborantins, 25 gardiens de bassins, 29 assistants médicaux et 11 techniciens vétérinaires. Des voyages d'étude de courte durée sur les nouvelles stratégies de lutte contre les tiques ont été organisés pour trois étudiants de dernière année de l'Institut technique agricole du Burundi et deux techniciens vétérinaires du Service de l'élevage du Rwanda responsables de la santé animale. Les uns et les autres ont participé à un séminaire de deux semaines organisé au laboratoire de chimie des acaricides.

Evaluation : Le projet, qui est avant tout un projet de recherche scientifique sur la manière de lutter contre les maladies du bétail causées par les tiques, semble fonctionner sans grandes difficultés. Le personnel se compose de deux experts internationaux (un du Peace Corps et un expert associé) ayant pour "homologues" deux vétérinaires, ainsi que de sept techniciens formés dans le cadre du projet qui travaillent dans différentes régions du pays. Le travail est bien organisé. Il y a un système de contrôle interne efficace pour enregistrer le nombre d'animaux traités chaque semaine et, à Bujumbura, un laboratoire qui sert à analyser les différentes maladies provoquées par les tiques. Quelques problèmes mineurs, par exemple la longueur des délais de réparation des bassins de désinfection due aux pratiques administratives du siège de la FAO, ont été signalés à la mission du CCI. Les produits chimiques utilisés pour préparer la solution servant au traitement sont importés et coûteux, ce qui, à long terme, posera un problème. On s'inquiète aussi des atteintes à l'environnement qui risquent d'être provoquées par le rejet des solutions épuisées dans la nature, en particulier des effets nocifs qui en résultent pour la communauté. L'exécution du projet se poursuit, et on peut considérer que ce qui a été fait jusqu'à présent est positif et répond à un besoin réel. Ce succès est dû avant tout aux compétences exceptionnelles des deux experts et à la motivation du personnel national. Le projet est accepté par les bénéficiaires, qui participent directement à sa mise en oeuvre. Il pourrait être cité comme un bon exemple de participation populaire. Les bassins de désinfection peuvent continuer à être utilisés, mais cela dépend de l'importance et de la source des fonds nécessaires à l'achat des produits chimiques, dont le coût dépasse les moyens de la communauté.

Titre du projet : Développement forestier et formation  
(BDI/78/003)

Type d'activité : Mise en place d'institutions (primaire)  
Appui direct (secondaire)

Agent d'exécution : FAO

Début : 1979 Fin : 1982 (Phase I)  
1982 1987 (Phase II)

<u>Budget</u> :	815 670 dollars	<u>Sources</u> :	<u>Phase I</u>
		PNUD	727 348
		Gouvernement	88 322
	2 012 708 dollars		<u>Phase II</u>
		PNUD	1 939 594
		Gouvernement	73 114

Historique : Avec une densité de 150 habitants au kilomètre carré et une croissance démographique de 2,5 %, le Burundi est un pays africain fortement peuplé. La population rurale - 3,9 millions d'habitants (92 % de la population totale) - ne peut compter pour ses activités que sur les ressources de l'espace rural. Le besoin croissant de terres cultivables, l'augmentation du cheptel traditionnel et le manque de bois pour l'industrie et l'usage privé ont accru la pression sur la terre. Plus des trois quarts de la forêt naturelle ont été détruits, et le reste est continuellement exposé à l'abattage par la population pour son propre usage et menacé par les incendies. Selon un inventaire récent, 80 à 89 % des forêts du pays sont dégradées et plus d'un tiers ont été rendues presque improductives par l'érosion du sol. Dans ces conditions, la production de bois n'a plus de base suffisante et les différents besoins du pays sont satisfaits au détriment de la forêt naturelle, ce qui a des répercussions en particulier sur la conservation du sol et la gestion de l'eau. A cela s'ajoute une pénurie aiguë de gardes forestiers et de techniciens qualifiés. Il existe bien une école d'agriculture, mais les diplômés qui en sortent ne sont pas assez nombreux pour répondre aux besoins. C'est pourquoi le projet a pour but de former des gardes forestiers et des techniciens de niveau intermédiaire ou supérieur qualifiés, dans l'espoir de doter le pays d'un personnel compétent, conscient de l'influence de l'écologie sur son développement socio-économique.

Objectifs : Dans l'ensemble, il s'agit d'aider le gouvernement à élaborer une politique forestière appropriée portant sur le reboisement et sur l'exploitation rationnelle des forêts naturelles en vue de satisfaire les besoins de la population et des industries locales en produits forestiers et d'assurer la protection des zones rurales. Objectifs immédiats : accélérer la formation de techniciens forestiers en tirant profit de l'infrastructure offerte par l'Institut technique agricole du Burundi (ITAB); mettre en place dans l'Institut un cycle de plus en plus régulier de formation de gardes forestiers à un niveau correspondant à celui de technicien; au moyen de stages et de séminaires, donner aux gardes forestiers une formation complète d'agronome dans l'intérêt des secteurs forestiers, à l'aide de bourses d'étude, former six jeunes ingénieurs forestiers; assurer la diffusion des connaissances en foresterie en répartissant les stages et les séminaires entre les différents niveaux de la formation rurale.

Résultats : Le projet a démarré en 1979 avec les grands objectifs susmentionnés et se trouve actuellement dans sa seconde phase. Depuis le début, il aide le Ministère de l'agriculture et de l'élevage à former, à différents niveaux, des techniciens du boisement et de l'agronomie, et permet de donner des cours de formation à l'ITAB. A ce jour, 111 techniciens forestiers, 178 ingénieurs agricoles A2 et 59 agents de formation en foresterie A3 ont été formés au titre du projet. Aux différents niveaux, les cours sont conçus et assurés par des experts de la FAO, dont trois enseignent les matières scientifiques, et par 18 professeurs du Burundi et de la région qui enseignent les mathématiques, l'histoire, la géographie, etc. Ces professeurs ont élaboré des manuels d'enseignement pour les différentes disciplines. Les techniciens formés grâce au projet sont renommés pour leurs qualités techniques et travaillent dans différents ministères et institutions du pays, ou ailleurs (au BIT, à la Banque mondiale, à la Coopérative française, en Belgique, au FED, etc.). Depuis 1986, on a établi dans le cadre du projet une méthodologie de formation active adaptée aux zones rurales de la province de Karuzi.

Evaluation : Ce projet est une réussite puisqu'il a permis d'atteindre l'ensemble de ses principaux objectifs. La seule ombre au tableau est la formation du personnel de contrepartie. En effet, au cours des six ou sept dernières années, on n'a formé qu'un seul ingénieur agronome, qui a ultérieurement été envoyé en France pour deux ans et qui travaille maintenant dans le cadre du projet. Des trois ingénieurs formés après lui, aucun ne travaille pour le projet. Les quelques cadres qui sont formés, en particulier ceux qui reçoivent leur formation à l'étranger, entrent soit dans l'administration pour occuper un poste plus élevé dans un ministère, soit dans le secteur privé où les salaires sont plus élevés. Le succès du projet est dû à la grande compétence du CTP, dont le travail est très apprécié par le gouvernement, et au soutien continu et sans faille de ce dernier. Car si le projet est placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture et de l'élevage, l'organisme de contrepartie direct est l'ITAB, dont le directeur, lui-même formé par l'Institut, est l'homologue national du CTP et participe activement à l'exécution du projet. Entre le Directeur de l'ITAB et le CTP, la coopération est parfaite. L'Institut contribue beaucoup à décider de la manière de conduire le projet. Non seulement il administre les programmes aux différents niveaux, mais il est aussi parfaitement capable de planifier et d'exécuter le projet. Il y aura probablement une troisième phase qui sera financée par la FAO. Selon l'expert de la FAO, le projet pourrait être dirigé par le Directeur national, mais le manque de ressources pourrait constituer un obstacle.

Titre du projet : Intensification de la production céréalière dans la région naturelle de Bututsi (TCP/BDI/4507)

Type d'activité : Appui direct et formation

Agent d'exécution : FAO

Début : Mars 1986 Fin : Février 1987

Budget : 204 000 dollars Source : FAO

Historique : Dans les montagnes du Burundi situées sur la ligne de faite Nil-Zaïre, on cultive du blé depuis plus de 40 ans. Au début, la récolte était envoyée aux minoteries du Zaïre. Après la fin de la période coloniale, la production a baissé et le blé a quasiment disparu dans certaines régions. Comme les conditions agroclimatiques sont favorables, le gouvernement entend intensifier la culture du blé et du triticales (type de blé) dans la région de Bututsi, qui souffre d'un déficit vivrier. Une culture plus intense permettrait de réduire le volume des céréales importées, d'élever le niveau de vie des petits exploitants familiaux et d'améliorer les chances de parvenir à l'autosuffisance alimentaire générale au Burundi.

Objectifs : Les objectifs immédiats étaient de diffuser la culture du blé et du triticales dans quatre villages pilotes, de former 1 000 agriculteurs à des pratiques culturales plus modernes et de renforcer les services locaux de vulgarisation agricole.

Résultats : Les objectifs de ce petit projet, dont l'exécution est terminée, ont été atteints et, dans certains cas, dépassés. Malgré l'absence d'un homologue national de l'expert étranger, les essais de culture de triticales et de blé ont été réalisés comme prévu. Les rendements obtenus ont été satisfaisants, ce qui a suscité une grande attention de la part des agriculteurs.

Evaluation : Le projet a eu pour résultat direct de faire passer le nombre d'agriculteurs cultivant le blé/triticales de 1 500 à 5 000 dans la zone visée pendant le peu de temps que son exécution a duré. Bien que la seconde phase prévue ne se soit pas concrétisée, la diffusion de la culture de blé/triticales se poursuit avec un élan accru depuis l'achèvement du projet. Celui-ci a donc servi à mettre en marche un processus qui, désormais, se développe au moyen de ressources essentiellement locales. Les perspectives d'extension en dehors de son périmètre sont prometteuses, étant donné que la demande de semences dépasse l'offre. Le succès du projet et ses effets potentiels sont dans une large mesure attribuables au fait qu'il est fondé sur un faible apport d'éléments extérieurs, ce qui évite de créer une dépendance, et sur une technologie facile à maîtriser par les petits exploitants de la région.

Titre du projet : Amélioration et entretien des routes (Burundi/2286)

Type d'activité : Appui direct

Agent d'exécution : PAM

Début : Janvier 1977

Fin : Juin 1986

Budget : 4 025 408 dollars

Sources :

PAM 4 011 985  
La Banque mondiale, la Belgique,  
la République fédérale  
d'Allemagne, les Etat-Unis,  
la France, le Japon, etc.,  
fourniront environ 65 millions  
de dollars pour le programme  
de 10 ans d'amélioration et  
de réparation des routes

Gouvernement

13 423

Historique : Le transport routier joue un rôle essentiel dans l'économie du Burundi, car la livraison des produits agricoles destinés tant à la consommation intérieure qu'à l'exportation et la distribution intérieure de biens importés sont assurées entièrement par la route. Au moment de l'indépendance, le pays était doté d'un réseau routier de 5 500 km, soit un des plus denses d'Afrique. Toutefois, beaucoup de routes sont étroites, mal entretenues et souvent impraticables pendant la saison des pluies. En 1977, il y avait seulement 120 km de routes à revêtement en dur. Les routes sont peu utilisées, ce qui traduit le faible niveau de l'activité économique, mais aussi leur mauvais état, lequel, de son côté, entraîne des coûts de transport élevés et décourage la production marchande. La cherté des transports intérieurs entrave de ce fait le développement des zones rurales. L'entretien du réseau exige de gros investissements financiers et techniques, surtout en raison de la géographie et du climat (pluies abondantes sur les montagnes). Malgré les efforts faits par le gouvernement pour faire face à ces exigences, le réseau s'est peu à peu dégradé, au détriment des autres efforts de développement.

Objectifs : Le projet a pour but de contribuer à améliorer le réseau routier du Burundi. Le rôle particulier de l'aide alimentaire est de remplacer 50 % des salaires minimaux en espèces des 2 000 ouvriers journaliers chargés d'améliorer et d'entretenir les routes. En 1980, le nombre d'ouvriers fixé comme objectif a été porté à 3 300. L'aide alimentaire a pour but d'aider à résoudre les problèmes de recrutement et d'absentéisme en compensant la faiblesse de la rémunération que le budget national ne permet pas d'adapter au taux de l'inflation. Il était prévu que le Ministère des travaux publics distribuerait périodiquement (au moins une fois par mois) à chaque ouvrier trois rations par jour de travail jusqu'à concurrence de 300 jours par an. Le programme d'entretien et d'amélioration du réseau routier, soutenu par l'aide alimentaire, fait partie du plan décennal de construction et d'amélioration du réseau (1974-84), financé par diverses sources extérieures.

Résultats : Initialement, l'objectif du projet était d'entretenir 1 400 km de routes. Cet objectif a été porté ensuite à 3 000 km, couvrant ainsi l'ensemble des diverses catégories de routes du pays. Grâce en partie à l'importante aide technique et financière accordée au Burundi par plusieurs organismes internationaux et bilatéraux, les objectifs fixés pour l'entretien et la construction ont pu être fortement révisés à la hausse. En permettant de recruter, de former et de conserver pour le projet une main-d'oeuvre régulière suffisante (par moments supérieurs à 3 000 ouvriers), l'aide du PAM a apporté un complément positif à la mise en oeuvre du programme général financé par les sources extérieures. En dehors de l'incidence directe de son action sur l'infrastructure routière du pays, le PAM a contribué à la création d'emplois permanents et semi-permanents dans les zones rurales.

Evaluation : Sur le plan des réalisations techniques, on peut considérer que le projet a atteint son but, mais la présence d'une équipe d'experts envoyée sur place au titre d'un autre programme d'aide internationale y a été pour beaucoup. La mise en oeuvre de l'élément du programme bénéficiant de l'aide du PAM a toutefois pâti de graves insuffisances touchant la gestion du projet par le service administratif qui en était chargé, ainsi que le stockage, le transport et la distribution des denrées alimentaires. Les installations de stockage de Bujumbura étaient totalement inadaptées; les registres des stocks étaient mal tenus, ce qui entraînait du coulage; la distribution des denrées était incohérente et mal surveillée (souvent, les bénéficiaires recevaient une quantité bien inférieure à la quantité enregistrée); la plupart des rapports intérimaires requis par le plan des opérations n'ont jamais été présentés par le gouvernement. Le Bureau du PAM au Burundi était (est toujours) constitué de deux fonctionnaires internationaux, lesquels, pendant l'exécution du projet, ont dû se consacrer entièrement à des tâches qui incombaient aux fonctionnaires nationaux, et sans leurs efforts exceptionnels, l'exécution aurait pris encore beaucoup plus de retard. Ces insuffisances ont été signalées dans le rapport d'évaluation de 1981, mais le projet n'en a pas moins été prolongé deux fois jusqu'au milieu de 1986. Quelques améliorations ont certes été enregistrées au cours des derniers mois, mais on peut se demander si - comme cela avait été recommandé au sein du PAM - il n'aurait pas mieux valu mettre fin au projet plus tôt, étant donné l'ampleur des déficiences de gestion et le faible degré de priorité que le gouvernement accordait manifestement à l'amélioration des opérations.

Titre du projet : Programme d'alimentation en eau et d'assainissement dans les zones rurales

Type d'activité : Appui direct et mise en place d'institutions

Agent d'exécution : UNICEF

Début : 1979 Fin : 1987 (Phase I)  
1988 1992 (Phase II)

<u>Budget</u>	5 764 000 dollars	<u>Sources</u> :	<u>Phase I</u>
		UNICEF	4 364 000
		(y compris les fonds fournis par le FENU, l'ACDI et USAID)	
		Gouvernement	1 400 000
	7 710 000 dollars		<u>Phase II</u>
		UNICEF	5 200 000
		Gouvernement	2 510 000

Historique : Dans les zones rurales du Burundi, la densité de la population est élevée (jusqu'à 380 habitants au km<sup>2</sup>), mais il y a peu de villages et, pour l'essentiel, la population est dispersée dans les montagnes proches des champs dont elle tire sa subsistance. En général, l'eau est suffisante, mais celle des cours d'eau, des lacs et des sources naturelles est souvent de qualité médiocre, ce qui a des effets préjudiciables sur la santé d'une forte proportion des habitants, dont beaucoup souffrent de maladies transmises par l'eau (le choléra est endémique dans une partie des terres basses). Cette situation a conduit le gouvernement à demander une aide internationale pour approvisionner en eau pure tant les villages (où se trouvent normalement écoles, dispensaires, marchés, etc.) que la population rurale.

Objectifs : L'objectif de développement du programme est d'améliorer les conditions de vie de la population rurale, surtout des femmes et des enfants, en réduisant l'ampleur des problèmes d'assainissement et l'incidence des maladies transmises par l'eau et en sensibilisant cette population à la nécessité de maîtriser et de diriger le processus. Mais pour commencer, il fallait boucher 4 300 sources, construire ou remettre en état 250 km d'installations d'adduction par gravité et renforcer la capacité technique et administrative des services centraux et locaux nécessaire pour concevoir, construire et entretenir des infrastructures d'alimentation en eau des campagnes.

Résultats : D'une manière générale, le programme a été planifié et mis en oeuvre de manière satisfaisante. Les objectifs fixés pour l'obturation des sources ont été atteints, voire dépassés (6 550 sources avaient été bouchées à la fin de 1987). Le travail consacré aux installations par gravité est d'abord resté en deçà de l'objectif. La formation de préposés aux fontaines et de surveillants de source a également été un succès, ce qui est particulièrement important pour assurer la durabilité à long terme des installations mises en place. L'irrégularité ou l'indisponibilité des fonds communaux nécessaires pour payer les salaires de ces employés est toutefois un inconvénient. La qualité de l'eau fournie par les sources et

les installations par gravité est considérée comme bonne, ce qui commence à avoir un effet positif sur les conditions sanitaires, même si les nouvelles infrastructures sont souvent sous-utilisées, surtout parce qu'environ 40 % des habitants des zones rurales vivent encore à une distance de plus de 500 m de la source la plus proche. Dans les services de l'administration centrale, on a le sentiment que le programme a eu pour effet de renforcer considérablement les capacités du Département d'hydrologie. Le succès du programme dans son ensemble peut aussi se mesurer au fait qu'il a incité la Banque mondiale et le Fonds européen de développement à y affecter davantage de fonds, ce qui a permis d'étendre ses limites. Dans la phase 1988-1992, ces limites seront encore étendues en sorte qu'elles engloberont la quasi-totalité du pays.

Evaluation : Du point de vue technique et social, le programme est une réussite : les infrastructures existent, la population les utilise, et un système institutionnel à base communale, peu dépendant de l'aide extérieure, a été mis en place pour assurer leur entretien. Du point de vue de la gestion globale, en revanche, le bilan est un peu moins positif. C'est en effet surtout parce que le programme était placé sous la responsabilité administrative des deux techniciens de l'UNICEF détachés auprès du service d'hydrologie rurale de l'administration centrale que les infrastructures ont pu être créées au rythme et avec le sens de l'opportunité qu'on a pu constater. Pour renforcer la capacité de gestion des pouvoirs publics, on cherche actuellement à faire prévaloir la fonction consultative sur la fonction exécutive, mais au moment de la visite du CCI, on avait l'impression que le programme était encore administré par les experts détachés par l'UNICEF.

**Titre du projet** : La foresterie au service de l'énergie rurale - Programme de boisement de Hai (URT/084/JPN)

**Type d'activité** : Appui direct (primaire)  
Mise en place d'institutions (secondaire)

**Agent d'exécution** : FAO

**Début** : Mai 1987 **Fin** : Mai 1990

**Budget** : 1 209 609 dollars **Sources** :  
Japon 1 200 000  
Gouvernement 9 609

**Historique** : L'approvisionnement en bois nécessaire pour répondre aux besoins futurs d'énergie est un élément important de l'évolution socio-économique de la Tanzanie. Les plans tendant à assurer à chaque district un approvisionnement suffisant en bois de chauffage et en matériaux de construction font partie de la stratégie de développement globale du pays. Comme la situation à cet égard n'est pas la même pour tous les districts, ni pour chaque zone d'un même district, les programmes de plantation d'arbres doivent viser les districts ou zones prioritaires, c'est-à-dire ceux qui manquent le plus de bois de chauffage et qui sont exposés à de grands risques de dégradation de l'environnement. Pour répondre à la demande du district de Hai et faire face à l'accroissement de la population, il faudrait boiser une superficie d'au moins 500 ha par an. Or, si le programme de boisement devait se borner aux exploitations, il pourrait en résulter une forte pression sur les terres réservées pour chaque exploitation, au détriment de la production agricole et de l'élevage. On envisage donc de créer des séries de plantations desservant plusieurs villages à la fois et situées aussi près que possible de ces derniers.

**Objectifs** : A long terme, il s'agit de répondre à la demande croissante de bois, d'éviter la dégradation de l'environnement et d'élever le niveau de vie de la population. Quant aux objectifs immédiats, ils sont d'élaborer un programme concret de boisement pour un groupe pilote de villages du district; de créer de nouvelles pépinières; de créer des séries de plantations pilotes de bois de chauffage, y compris des forêts de village et des forêts expérimentales; de promouvoir les plantations écrans; de sensibiliser davantage les villageois par l'organisation de séminaires, la formation sur le tas et l'établissement de contacts avec les conseils locaux et des groupes communautaires.

**Résultats** : Le projet est encore à ses débuts, mais progresse selon le plan de travail élaboré. Aucun gros retard n'a été constaté, si ce n'est que la sécheresse a freiné les activités de plantation d'arbres. L'équipe d'experts venus de l'étranger semble s'être bien intégrée à la structure locale des conseils de district, ce qui laisse bien augurer du passage progressif du projet sous l'autorité du personnel national.

**Evaluation :** Il est trop tôt pour déterminer les effets du projet. On a l'impression qu'il met l'accent sur la production de semis et sur la plantation d'arbres à l'aide d'ouvriers forestiers. Le seul élément qui relève du développement communautaire est l'encouragement donné aux particuliers de planter des arbres et la sensibilisation des conseils de village et des groupes intéressés. Les perspectives d'amélioration de la situation du bois de chauffage dans le district de Hai sont peut-être bonnes, mais on ne voit pas encore très bien comment le projet pourra avoir une incidence hors de son périmètre et dans les districts voisins. En outre, il ne semble pas y avoir d'enrichissement mutuel avec les efforts de boisement financés par d'autres donateurs (y compris le projet SIDA/FAO, GCP/URT/074/SWE, qui ne se trouve qu'à 60 km).

Titre du projet : Appui à la création d'unités de formation au développement de la production laitière dans des coopératives chargées d'assurer la collecte et la réfrigération du lait et d'améliorer la production fourragère (CCP/URT/091/DEN)

Type d'activité : Appui direct

Agent d'exécution : FAO

Début : Janvier 1987

Fin : Décembre 1987

Budget : 126 000 dollars

Sources :

DANIDA

Gouvernement

en nature

Historique : L'intérêt porté au développement de la production laitière est actuellement considérable en Tanzanie, en particulier dans les régions d'Arusha et du Kilimandjaro, où se trouvent la plupart des petites laiteries. Les petits producteurs de lait tiennent à augmenter le rendement de leurs vaches. Or le meilleur moyen d'y parvenir consiste à améliorer leur alimentation, les services d'insémination artificielle et l'utilisation des facteurs de production du lait. A cette fin, on va utiliser les coopératives existantes en y créant des unités de formation au développement de la production laitière.

Objectifs : Le but du projet est de créer trois unités de démonstration destinées à servir de centres de liaison pour organiser et former les petits producteurs, et leur fournir des services et des facteurs de production, et d'en faire, au bout de trois ans, des unités rentables et autonomes. Les bénéficiaires seront les petits producteurs de lait des régions d'Arusha et du Kilimandjaro. Un expert du projet régional de formation au développement de la production laitière mis en oeuvre au Kenya sera affecté au projet et travaillera en collaboration étroite avec les responsables du projet URT/86/013.

Résultats : Après à peine un an de travaux, le projet a déjà permis de créer une coopérative laitière de village qui offre un débouché à la production locale (précédemment, pour vendre leur lait, les producteurs devaient le transporter à 10-12 km). Le lait est vendu dans les villes voisines, au moyen d'une camionnette fournie dans le cadre du projet. L'activité n'est pas encore rentable (pour cela, il faudra tripler le volume du lait collecté). Quand elle le sera, on espère pouvoir acquérir un refroidisseur. Au moment de la visite de l'équipe du CCI, le refroidisseur avait été livré, mais n'était pas adapté au réseau électrique local. La coopérative offre en outre à ses membres des fournitures agricoles, un plan d'épargne et des activités éducatives. Le prélèvement d'une somme modique (moins de 100 dollars) sur le budget du projet en faveur d'un groupe de femmes d'un autre village a permis de créer une coopérative fromagère, qui est maintenant autonome.

Evaluation : S'il est encore trop tôt pour déterminer l'incidence générale du projet, on peut déjà dire avec certitude que, pour le moment, son succès éventuel est subordonné à l'obtention de fonds et de matériel (camionnettes) à l'extérieur. Mais même si l'opération finit par être rentable, la capacité de la poursuivre à long terme dépendra toujours de la possibilité de se procurer ou de dégager les fonds nécessaires pour acheter une nouvelle camionnette. En outre, les chances de pouvoir reproduire le projet seront probablement minimes, car la livraison de camionnettes à tous les villages de la région, grâce à l'assistance extérieure, est évidemment hors de question. Si des solutions de rechange avaient été envisagées - transport par des véhicules à traction animale, mise en commun des ressources des coopératives pour acheter du matériel ou création d'un système de crédit leur permettant d'emprunter du matériel grâce à un fonds autorenouvelable - ce résultat aurait pu être obtenu, étant donné le potentiel de la région en matière de production et de commercialisation du lait. Tel que le projet a été mené, il n'en restera probablement pas grand'chose.

**Titre du projet** : Aide au développement de la production laitière des petits exploitants (régions d'Arusha et du Kilimandjaro) (URT/86/013)

**Type d'activité** : Mise en place d'institutions (primaire)  
Appui direct (secondaire)

**Agent d'exécution** : FAO

**Début** : Avril 1987 **Fin** : Avril 1990

**Budget** : 1 542 638 dollars **Sources** :  
PNUD 1 439 000  
Gouvernement 103 638

**Historique** : En Tanzanie, le marché urbain du lait continue de dépendre pour une bonne part du lait importé. Vu le faible rendement des systèmes d'élevage traditionnels, les excédents de lait sont en effet réduits et de caractère saisonnier. Le gouvernement a pour objectif à long terme de parvenir à l'autosuffisance en produits laitiers. L'augmentation de la production laitière des petits exploitants de la zone du projet - où se trouvent les deux tiers du cheptel national de vaches laitières - aiderait à atteindre cet objectif. Le projet a été défini à la suite de l'élaboration, en 1985, par une mission de la FAO, d'un plan intégré de développement de la production laitière des petits exploitants de la région. Ce plan prévoit qu'une part importante des biens et services requis pour cette production sera fournie par les agriculteurs eux-mêmes par l'intermédiaire de leurs sociétés coopératives. Etant donné la pénurie de lait dans les villes de la zone du projet, la demande est forte et les prix sur le marché parallèle atteignent jusqu'au double du prix officiel. L'augmentation de la production aurait par conséquent un effet positif sur les revenus et l'emploi dans les campagnes, surtout des femmes, qui jouent le rôle principal dans l'élevage du bétail et dans la commercialisation du lait.

**Objectifs** : L'objectif général du projet est d'aider le gouvernement à coordonner les divers apports et les activités des donateurs participant à l'exécution du plan de développement des petites exploitations dans la région. Les objectifs immédiats sont les suivants : renforcer les services de vulgarisation à l'échelle de la région et du district; populariser le traitement des fourrages ligneux à l'urée pour améliorer leur valeur nutritive; améliorer la qualité et augmenter la quantité des fourrages produits par les agriculteurs; améliorer les services fournis par les sociétés coopératives; fournir aux agriculteurs des taureaux de reproduction de qualité, etc.

Résultats : La principale activité prévue dans le projet est la coordination des sous-projets des divers donateurs participant au développement de la production laitière. Les deux experts étrangers précédemment affectés à d'autres projets de la FAO, ont été réaffectés à celui-ci, qui a de ce fait pu démarrer sans retard. Un comité de coordination du développement de la production laitière a été chargé de suivre les travaux dans la zone du projet et d'assurer une bonne intégration des apports des donateurs dans le cadre des efforts nationaux de développement de la production laitière. Les activités sur le terrain paraissent progresser selon le plan de travail établi, ce qui se trouve facilité par le fait que certains éléments du projet sont des éléments restés en suspens de projets antérieurs.

Evaluation : Comme l'exécution du projet a commencé il y a à peine un an, il est difficile d'évaluer ses effets. De plus, de par sa nature même de projet composite, les progrès risquent d'être difficiles à évaluer en termes mesurables. On a toutefois le sentiment que le développement de la production laitière des petites exploitations offre un bon potentiel, en ce sens que les vaches sont une source de revenu supplémentaire appréciée des agriculteurs locaux qui vivent la plupart sur de très petits lopins de terre. Si l'on réussissait, grâce au projet, à leur faire adopter des méthodes plus rationnelles leur permettant de mieux s'approvisionner en fourrages, ses effets catalytiques seraient considérables. Il convient toutefois de noter que, pour pouvoir bénéficier du projet, un petit exploitant doit posséder en moyenne une à trois vaches. Or, les exploitants qui se trouvent dans ce cas n'appartiennent pas nécessairement aux catégories les plus pauvres de la population de la région, puisque quiconque possède une vache n'est pas, par définition, le plus pauvre des pauvres.

**Titre du projet** : Aide à l'intensification des efforts de boisement des villages de la région du Kilimandjaro (GCP/URT/074/SWE)

**Type d'activité** : Appui direct (primaire)  
Activité expérimentale (secondaire)

**Agent d'exécution** : FAO

**Début** : Décembre 1984 **Fin** : Décembre 1986

**Budget** : 222 053 dollars **Sources** :  
SIDA 156 053  
Gouvernement 66 000

**Historique** : Le bois de chauffage, qui était abondant dans le passé, est en train de devenir un produit rare dans toutes les régions du pays. Le déboisement se traduit non seulement par des atteintes à l'environnement - érosion du sol par le vent et par l'eau - mais encore par une diminution du potentiel de la production agricole. Le problème est d'une telle ampleur qu'un effort massif du gouvernement central et des autorités locales en faveur de la plantation d'arbres et d'une utilisation rationnelle du sol est nécessaire, mais le manque de fonds, de moyens de transport et de matériel, et les difficultés rencontrées pour sensibiliser et mobiliser la population, représentent des obstacles immenses.

**Objectifs** : L'idée maîtresse du projet est d'encourager dans les villages une action efficace de boisement contribuant au développement rural, par des efforts intégrés et concertés et avec la participation de la population. Concrètement, les objectifs sont les suivants : planification de la plantation d'arbres dans deux districts, avec la participation des habitants, création de deux centres de démonstration et de formation, mise sur pied d'un système de vulgarisation et de coopération interinstitutions, et appui direct aux villageois pour la création de pépinières. Ces activités ont été conçues pour servir de modèles de résultats à obtenir et de secteurs de démonstration aux fins de la participation des villages au boisement, et dans l'espoir qu'elles joueront un rôle de catalyseur en faveur d'un mouvement massif de plantation d'arbres.

**Résultats** : L'exécution du projet, qui a été entièrement assurée par le gouvernement, a été entravée par divers retards : le versement des fonds a été retardé de plus de six mois, ce qui a nui à la création des pépinières, et le matériel de transport est arrivé seulement six mois avant la fin des travaux, ce qui a considérablement limité la mobilité de l'équipe. Faute d'une bonne analyse préalable de la situation, la population locale a peu participé aux activités. N'ayant été ni consultés ni préparés auparavant, les villageois n'avaient pas une idée précise du projet, et il n'a pas été possible de créer une seule pépinière administrée directement par eux. C'est pourquoi l'équipe du projet - les autorités forestières du district - a concentré ses efforts sur la création de pépinières et sur la coopération avec les écoles et autres établissements (la prison locale). Sur ce point, le projet a été un succès puisqu'il a abouti à créer un certain nombre de pépinières, même si l'on a été loin d'atteindre les objectifs optimistes fixés pour les semis. Le projet a aussi eu pour effet d'accélérer la plantation d'arbres par des particuliers (la demande dépasse de loin l'offre). En revanche, la formation du personnel du projet et la formation de villageois sur place ont dans l'ensemble été négligées.

Evaluation : La principale conclusion est que le projet a mis davantage l'accent sur la production de jeunes plants que sur les objectifs initiaux de développement de modes de coopération et d'action autonome, avec participation des habitants, en faveur des efforts de boisement des villages. De ce point de vue-là, l'incidence du projet est faible et son potentiel de démonstration douteux. En outre, le projet a engendré une dépendance accrue de deux manières : en premier lieu, parce que rien n'a été fait pour réduire la dépendance à l'égard des apports extérieurs (tubes de polythène et fumier), et en second lieu, parce que le projet est tributaire de fonds extérieurs (aucun effort n'a été fait pour produire des ressources sur place) et a, de ce fait, suscité l'illusion que ces fonds seraient faciles à obtenir. Aucune solution de rechange, comparable par exemple à l'élément foresterie du Programme mixte OMS/UNICEF de soutien pour la nutrition, mis en oeuvre à Iringa et grâce auquel on a beaucoup mieux réussi à intéresser et faire participer les habitants des villages, n'a apparemment été envisagée.

**Titre du projet** : Programme de formation au stockage dans les villages :  
régions d'Arusha et de Dodoma  
(GCP/URT/052/NET et GCP/URT/059/AGF) (Phase I)  
Réduction des pertes consécutives aux récoltes par :  
création d'installations de stockage rurales (URT/86/01 )  
(Phase II)

**Type d'activité** : Appui direct (primaire)  
Mise en place d'institutions (secondaire)

**Agent d'exécution** : FAO

**Début** : 1981 **Fin** : Mars 1986 (Phase I)  
1987 1991 (Phase II)

<b><u>Budget</u></b> :	1 591 400 dollars	<b><u>Sources</u></b> :	<b><u>Phase I</u></b>
		Pays-Bas	751 400
		AGFUND	840 000
		(Programme arabe du Golfe pour les organismes de développement des Nations Unies)	
		Gouvernement	non spécifié
			<b><u>Phase II</u></b>
	3 296 852 dollars	PNUD	3 200 000
		Gouvernement	96 852

**Historique** : En Tanzanie, 90 à 95 % des habitants vivent dans les zones rurales et 90 % d'entre eux pratiquent l'agriculture. Bien que la production céréalière nationale soit considérée comme suffisante, on constate de fortes variations d'une région à l'autre, qui, ajoutées à un système de distribution inefficace, entraînent périodiquement des déficits vivriers dans certaines régions. Un facteur qui contribue à cette situation est le manque ou l'insuffisance d'installations de stockage dans les villages. Ceux qui en possèdent ne représentent qu'un faible pourcentage de l'ensemble des villages. Dans nombre de ces derniers, les excédents sont mis en tas en plein air, souvent sans aucune protection, ce qui peut entraîner de graves pertes (pouvant, selon les estimations, atteindre jusqu'à 30 ou 40 %).

**Objectifs** : Sur le plan du développement, l'objectif des divers projets inscrits à ce programme est d'accroître les revenus des agriculteurs en réduisant leurs pertes consécutives aux récoltes. Les objectifs immédiats de la phase I étaient la construction, dans deux régions, de 50 entrepôts de village modèles selon le principe de l'auto-assistance, la formation des villageois à la construction d'entrepôts et à la gestion du stockage, et le renforcement de la capacité du pays de poursuivre et d'étendre ce processus. Les objectifs de la phase II sont de construire 45 autres entrepôts dans trois autres régions, tout en développant le processus de mise en place d'institutions.

**Résultats** : Le projet initial visait à construire 50 entrepôts dans un délai de deux ans, mais cet objectif s'est révélé trop ambitieux, et il a fallu prolonger plusieurs fois la durée du projet (un projet distinct, financé par le Golfe arabe, a couvert le coût de 25 des entrepôts initialement prévus). Au terme de la phase I, 46 entrepôts de village avaient été construits. L'exécution du projet a été entravée par plusieurs facteurs : absence d'une politique gouvernementale cohérente en matière de stockage des récoltes et application d'un système de commercialisation et de fixation des prix qui, à l'époque, n'encourageait pas la production et la commercialisation agricoles à petite échelle; graves difficultés de transport et impossibilité de trouver sur place certains matériaux de construction (ciment, tiges d'acier, etc.); faible intérêt manifesté par les autorités régionales pour le choix des villages où construire les entrepôts; difficultés à inciter les bénéficiaires désignés à participer au travail d'entraide; gaspillage et chapardage de matériaux de construction; insuffisance du personnel de contrepartie; changements de composition de l'équipe d'experts étrangers, etc. Toutefois, vers la fin de la phase I, deux facteurs extérieurs ont contribué à accélérer grandement le rythme de la mise en oeuvre : un changement de cap de la politique gouvernementale, qui s'est traduit par une libéralisation de la commercialisation des cultures marchandes, laquelle a stimulé les agriculteurs, et une récolte exceptionnelle en 1986-1987. Comme il y avait d'importants excédents vivriers à stocker, la construction d'entrepôts dans les villages est devenue hautement prioritaire pour le gouvernement central et les autorités locales.

**Evaluation** : En dernière analyse, les projets qui composent ce programme, après avoir démarré lentement, ont permis d'obtenir quelques effets durables. La phase I a démontré qu'il était possible de construire des entrepôts dans les villages selon le principe de l'auto-assistance et en utilisant le modèle mis au point dans le cadre du projet, et que l'opération était rentable. Les entrepôts qui ont été construits se sont révélés utiles, non seulement aux agriculteurs qui vendent leurs excédents sur place, mais aussi à l'ensemble de la population rurale, car ces installations comprennent normalement un petit magasin qui vend d'autres marchandises et des outils en plus des céréales. Fait plus important, le projet joue un rôle concret dans l'élaboration actuelle d'une politique gouvernementale en matière de stockage. Le gouvernement a adopté les spécifications techniques de base et les pratiques d'autoconstruction, mises au point dans le cadre du projet, afin de les diffuser à l'échelle du pays (par exemple lors d'un programme accéléré de construction de 75 entrepôts en un mois réalisé récemment), ce qui a, en outre, encouragé d'autres donateurs à financer des projets de même type. Enfin, si, au cours de la phase I, les projets étaient réalisés par l'intermédiaire d'un groupe de gestion au sein duquel les responsabilités administratives et techniques incombaient avant tout au CTP, la phase II vise de façon plus appropriée la mise sur pied d'une structure technique et administrative nationale capable de poursuivre le processus après le retrait progressif des experts étrangers et, de ce fait, d'accroître les possibilités de le maintenir à long terme.

Titre du projet : Services de consultants, coopération, popularisation et utilisation de sources d'énergie non classiques (URT/81/032)

Type d'activité : Appui direct

Agent d'exécution : ONUDI

Début : Janvier 1983 Fin : Mars 1983 (3 mois)

Budget : 57 000 dollars Sources : PNUD Gouvernement en nature

Historique : Environ 90 % de l'énergie consommée en Tanzanie proviennent de l'utilisation de bois de chauffage à des fins non commerciales, ce qui entraîne un déboisement très dangereux (si la tendance actuelle se poursuit, le dernier arbre du pays sera coupé en 2015). Le Gouvernement tanzanien donne la priorité à la mise en valeur des ressources du pays et aux mesures d'économie d'énergie, ainsi qu'à la promotion et à la commercialisation des sources d'énergie non classiques, en mettant l'accent sur les possibilités de fabrication locale pour répondre aux besoins de la population rurale.

Objectifs : Le projet consiste en deux périodes de trois mois de services de consultants fournis en sous-traitance par une société spécialisée. Sur le plan du développement, l'objectif est d'aider le pays à mettre en valeur de façon coordonnée ses sources d'énergie renouvelables et à promouvoir leur emploi dans les zones rurales. Concrètement, les services de consultants doivent permettre d'atteindre les objectifs suivants : formulation de stratégies à court et à long terme pour la promotion des sources d'énergie renouvelables, mise en place du cadre institutionnel nécessaire et élaboration de propositions préliminaires concernant les projets complémentaires.

Résultats : Les services de consultants ont été assurés comme prévu. Les consultants ont proposé une structure institutionnelle propre à permettre au gouvernement de coordonner les efforts d'économie d'énergie et formulé plusieurs recommandations, en particulier sur la nécessité d'économiser plus d'énergie dans les ménages grâce à la diffusion de fourneaux à faible consommation. Ils ont en outre élaboré 11 propositions de projet qui ont été examinées par le Groupe de travail pluridisciplinaire du gouvernement pour la coordination, la popularisation et l'exploitation des sources d'énergie non classiques.

Evaluation : Bien qu'ayant atteint ses objectifs immédiats, le projet n'a pas eu d'effets notables. Les fonds nécessaires ont été sollicités auprès du PNUD et d'autres sources extérieures, mais aucun des 11 projets proposés n'a encore été financé. Le projet ne semble avoir permis de renforcer ni le mécanisme mis en place par le gouvernement pour les sources d'énergie non classiques, ni sa capacité d'élaborer ses propres projets. L'interaction positive entre les efforts visant à faire adopter des fourneaux plus efficaces et les projets de gestion des forêts ou de boisement ne semble pas s'être poursuivie, malgré les liens évidents entre les deux activités. Bref, le projet n'a pas laissé de traces notables.

Titre du projet : Rénovation de l'habitat sur les plantations de sisal  
(TAN/2583)

Type d'activité : Appui direct

Agent d'exécution : PAM

Début : Août 1982 Fin : Septembre 1988

Budget : 9 613 400 dollars Source : PAM

Historique : Dans les années 60, la Tanzanie était le plus gros producteur et exportateur mondial de sisal. Après l'indépendance, la production a chuté à cause de la faiblesse des cours mondiaux, du désinvestissement et des problèmes de gestion engendrés par la nationalisation de nombreuses plantations. L'industrie du sisal reste néanmoins le plus gros employeur régulier dans les zones rurales, puisqu'elle procure non seulement des salaires, mais aussi le logement et des services essentiels à des milliers de familles. Relancer cette industrie est une tâche prioritaire pour le gouvernement, en raison du fort potentiel de recettes en devises qu'elle recèle. On estime que le problème le plus urgent qui se pose à elle est la nécessité de conserver les coupeurs et d'en recruter de nombreux, ainsi que des ouvriers. Ce problème est lié au mauvais état des logements traditionnellement fournis à tous les ouvriers permanents sur de nombreuses plantations, ce qui dissuade les ouvriers d'y rester.

Objectifs : Le projet a pour but d'améliorer l'habitat des ouvriers sur les plantations de sisal, afin de surmonter les difficultés rencontrées pour recruter et retenir la main-d'oeuvre, surtout les coupeurs. L'assistance du PAM consiste à fournir des rations alimentaires destinées à être vendues aux ouvriers à des prix subventionnés, les fonds ainsi obtenus servant ensuite à financer la construction de nouveaux logements sur certaines plantations.

Résultats : Initialement, le projet devait durer trois ans et pendant cette période, il était prévu de construire 600 maisons. Les premières années, on s'est heurté à de nombreux problèmes, qui ont été multipliés par le déclin ininterrompu de l'industrie du sisal. La gestion et la supervision générales laissaient à désirer et le taux de rotation du personnel national était élevé; quant à la distribution des produits sur les plantations, elle était mal organisée, et on se souciait peu de vérifier s'ils parvenaient bien aux destinataires prévus. Ces inconvénients se sont répercutés sur le programme de construction de logements qui a démarré très lentement (les fonds étant obtenus beaucoup plus lentement que prévu à l'origine). Malgré l'assistance technique d'HABITAT, la planification, le calcul des coûts, la surveillance et la qualité générale des travaux de construction ont suscité beaucoup de difficultés. Le projet a dû être prolongé à plusieurs reprises, et sa durée a été portée de trois à six ans. A la fin de 1987, sur les 600 maisons initialement prévues, 200 seulement avaient été achevées et 256 autres se trouvaient à divers stades de la construction. Une nouvelle prolongation de trois ans du projet a été sollicitée et approuvée.

**Evaluation :** La première phase du projet a coïncidé avec le passage le plus difficile pour l'industrie tanzanienne du sisal, et le projet a incontestablement souffert de ce déclin général. Grâce à plusieurs mesures prises, d'une part, par le gouvernement - restructuration de l'industrie du sisal et dévaluation du shilling tanzanien -, d'autre part, par les responsables du projet - renforcement du groupe de gestion et désignation d'un comptable appelé de l'étranger et d'un ingénieur (l'un et l'autre volontaires des Nations Unies) - on est toutefois en droit d'espérer une amélioration. Les objectifs fixés en matière de construction de logements se sont révélés d'une déplorable insuffisance, et des mesures ont été prises, d'une part, pour réduire l'importance des coûts unitaires en adoptant un modèle de maison plus simple et en faisant davantage appel aux matériaux produits sur place, d'autre part, pour obtenir davantage de fonds d'autres sources. Le nouveau projet du PAM fait en outre une certaine place à la rénovation des logements existants (les nouveaux objectifs sont de construire 1 500 nouvelles maisons et de rénover 2 500 maisons existantes). La question essentielle de l'entretien des logements n'a toutefois pas été abordée avec succès, en ce sens que les ouvriers des plantations ne participent pas à la construction et qu'ils ne sont pas encouragés à bien entretenir des logements qui appartiennent à l'Etat et, comme ont pu le constater les Inspecteurs, qu'ils ne considèrent pas comme les leurs. A long terme, ce problème risque de devenir grave. Dans l'ensemble, le projet a eu des effets positifs directs sur deux catégories de bénéficiaires : les 17 000 ouvriers des plantations de sisal qui peuvent acheter des denrées alimentaires à des prix subventionnés, et les 456 familles qui ont bénéficié ou vont bénéficier bientôt de l'attribution d'une nouvelle maison. L'octroi de ces avantages a contribué à réduire la rotation des ouvriers sur certaines plantations. Le fait demeure cependant que le travail sur une plantation de sisal est fondamentalement dépourvu d'attrait pour des raisons économiques et sociales (la coupe du sisal est une occupation socialement réprouvée qui rappelle la période coloniale). La fixation des prix des produits alimentaires et le logement ne sont que deux aspects du problème plus vaste du relèvement de l'industrie du sisal, dont la solution dépend de nombreux autres facteurs internes et externes.

Titre du projet : Appui mixte OMS/UNICEF à l'amélioration de la nutrition en République-Unie de Tanzanie (région d'Iringa)

Type d'activité : Mise en place d'institutions (primaire)  
Appui direct (secondaire)

Agent d'exécution : UNICEF

Début : 1983 Fin : 1991

Budget : 5 804 000 dollars (pour 1983-1988) Sources :  
Italie (par l'intermédiaire de l'UNICEF)  
Gouvernement : surtout en nature

Historique : La Tanzanie a été un des premiers pays choisis pour le Programme mixte OMS/UNICEF de soutien pour la nutrition. On a décidé que le programme devait se concentrer sur la région d'Iringa parce qu'on avait des données de base sur la malnutrition - dont l'incidence était élevée - et que cette région comprend un ensemble de zones agro-économiques et écologiques qui se retrouvent dans de nombreuses autres régions de la Tanzanie. Afin d'obtenir rapidement des résultats visibles, on a décidé de concentrer les activités du programme dans sept secteurs de la région (où vivent environ 25 % de la population d'Iringa). La malnutrition est considérée comme l'aboutissement d'une succession de processus sociaux interdépendants. Les maladies et une alimentation insuffisante en sont les causes directes, et un approvisionnement insuffisant en produits et services essentiels et la difficulté à les obtenir, les causes sous-jacentes. Quant aux causes fondamentales du problème, il faut les chercher dans les aspects socio-économiques, politiques et culturels de la situation. Avant le lancement du programme, on a fait une analyse détaillée de la situation et on a élaboré une stratégie au moyen d'un schéma théorique reproduisant ces divers éléments du problème. Un effort a été fait pour déceler les maladies et les facteurs alimentaires qui influent le plus sur la nutrition, puis pour déterminer les produits et les services (facteurs déterminants) qui y contribuent le plus. L'analyse a montré que la malnutrition a diverses causes auxquelles il faut s'attaquer simultanément pour obtenir un résultat. C'est pourquoi le programme est axé avant tout sur les causes directes, surtout les maladies, auxquelles on s'attaque par l'application universelle de quelques interventions rentables et, parallèlement, en cherchant à réduire les causes sous-jacentes qui sont le plus directement liées aux maladies et aux facteurs alimentaires les plus importants. L'ensemble du programme, avec ses projets et ses sous-projets, vise par conséquent directement et indirectement une réduction rapide et durable des taux de malnutrition et de mortalité infantile et juvénile.

Objectifs : Les objectifs généraux sont les suivants : réduction de la mortalité et de la morbidité infantiles et juvéniles; amélioration de la croissance et du développement des enfants; amélioration de la santé et de la nutrition maternelles; amélioration, à tous les niveaux de la société, des capacités d'évaluer et d'analyser les problèmes de nutrition et de concevoir les mesures appropriées. Afin d'atteindre ces objectifs, les activités du programme sont regroupées en dix grandes catégories qui comprennent plusieurs sous-projets : construction et rénovation des dispensaires de village, formation de deux agents sanitaires par village, formation d'agents

de formation et d'agents de vulgarisation gouvernementaux, immunisation, surveillance de la croissance des enfants, agroforesterie, promotion de la sécurité alimentaire des ménages, activités productrices de revenus pour les mères, etc.

**Résultats** : Au cours des phases initiales du programme, l'UNICEF a fourni une assistance technique pour l'élaboration de la stratégie et la mise en œuvre des projets. Cette assistance a été progressivement retirée, et le Programme mixte OMS/UNICEF est maintenant pleinement intégré à la structure générale de développement régional, ce qui signifie que les autorités des régions, districts, circonscriptions et villages exécutent désormais le programme dans le cadre de leurs tâches normales. Le résultat d'ensemble du programme est impressionnant. A partir d'un "programme de nutrition", le Programme mixte OMS/UNICEF a non seulement permis de créer, aux niveaux local et régional, un modèle pratique pour les activités de développement qui fonctionne maintenant avec une assistance technique très limitée, mais encore de susciter un engagement étonnement intense chez le personnel national et dans les administrations locales, ainsi qu'un grand enthousiasme et de vives espérances dans la population. Voici quelques exemples propres à donner une idée de la mobilisation populaire engendrée par le projet :

- Dans le domaine de la santé, le programme de formation d'agents sanitaires de village (deux agents dans chacun des 168 villages) est achevé, et un programme visant à former plus d'un millier d'accoucheuses et de guérisseurs traditionnels dans la zone du programme est en cours de réalisation. Le système des "jours de santé" mensuels dans les villages est bien établi et permettra de poursuivre avec succès l'immunisation, la surveillance de la croissance et l'instruction sanitaire. Le projet a ainsi permis d'établir et de faire fonctionner un système d'information et de surveillance sanitaires à l'échelle communautaire, avec la participation de la population.
- Dans le secteur de la sécurité alimentaire des ménages, le rythme des activités s'accélère désormais dans plusieurs domaines, notamment la promotion des cultures, l'élevage de petits animaux et le traitement et la préparation des aliments. En outre, des travaux de recherche appliquée permettent de mieux identifier les ménages qui ont des difficultés alimentaires et de trouver des moyens pour les aider. On étudie aussi les moyens d'appuyer des groupes de femmes et de jeunes par l'intermédiaire des coopératives et des systèmes de crédit rural existants. On a créé plusieurs coopératives féminines de village dont le but est d'assurer la mouture ou la transformation des produits alimentaires, ainsi que des fermes autonomes dirigées par des jeunes.
- La formation horizontale par des visites de village à village apparaît comme le moyen le plus efficace de diffuser les résultats du programme. L'appui donné aux groupes culturels et le "bulletin" du programme, auquel collaborent des "correspondants de village", remplissent la même fonction. L'accueil de nombreux visiteurs d'autres parties de la Tanzanie et de l'étranger est un autre moyen d'assurer la communication et la formation horizontales.

Evaluation : La composante du Programme mixte OMS/UNICEF réalisée à Iringa est incontestablement un succès. Du point de vue quantitatif, la fréquence des cas graves de retard de croissance observés en 1987 ne représentait que 30 % du chiffre de l'enquête de base, et du point de vue qualitatif, le développement des connaissances techniques à tous les niveaux, surtout en matière de gestion et de responsabilités locales, a grandement contribué à la mise en valeur des ressources humaines du pays. En outre, le programme a eu un puissant effet catalytique sur la participation sociale, en ce sens qu'il a déclenché d'innombrables initiatives locales d'auto-assistance. Il a contribué de manière évidente à accroître l'autonomie des collectivités locales. En effet, même si l'assistance extérieure devait cesser, on a le sentiment qu'une bonne partie des activités se poursuivraient. La question de la reproductibilité du programme est plus délicate. Il est évident que le succès du projet est attribuable en partie au fait que l'UNICEF tenait beaucoup à lui donner un caractère de démonstration. L'appui sans limites dont a bénéficié le personnel de l'UNICEF sur les plans logistique et administratif a beaucoup contribué à son démarrage et à la rapidité et à la grande souplesse de son exécution. Le gouvernement vient de décider d'étendre le champ d'application du Programme mixte OMS/UNICEF à l'ensemble de la région d'Iringa; on verra ainsi pour la première fois si le "modèle d'Iringa" peut être reproduit et si l'entreprise peut se maintenir par elle-même à long terme.

Titre du projet : Extension de l'irrigation pour les villages d'Usangu  
(URT/80/011)

Type d'activité : Appui direct

Agent d'exécution : FAO

Début : Janvier 1984

Fin : Juillet 1988

Budget : 4 730 088 dollars

Sources :

PNUD	3 369 280
Gouvernement	1 360 808

Historique : Le développement des zones rurales par l'accroissement de la production agricole est une tâche hautement prioritaire aux yeux du gouvernement. L'extension de l'irrigation est importante pour rendre l'agriculture moins dépendante des pluies. Le potentiel à cet égard est vaste, mais faute d'une stratégie à long terme, d'institutions efficaces et de capital, les travaux se concentrent dans quelques zones offrant de grandes possibilités.

Objectifs : Les objectifs immédiats sont les suivants : remettre en état l'infrastructure d'irrigation existante (construite par les petits exploitants à l'aide de méthodes traditionnelles il y a une cinquantaine d'années) qui dessert la riziculture irriguée de neuf villages des plaines d'Usangu; accroître le rendement des cultures en améliorant la gestion des ressources hydrauliques et les variétés cultivées; renforcer la capacité technique et administrative de la Mbeya Zonal Irrigation Unit (MZIU) en vue de l'extension future de l'irrigation pour les villages. Les rapports entre les objectifs immédiats et l'objectif gouvernemental d'extension de l'irrigation sont mal définis. La fonction primaire du projet est l'appui direct à la mise en irrigation de 200 ha par an; la fonction secondaire est la construction d'une unité capable de poursuivre le processus.

Résultats : Malgré les gros retards enregistrés la première année du fait de l'arrivée tardive du personnel international et du matériel indispensable, et malgré le caractère illusoire des objectifs fixés au départ, le rythme de mise en oeuvre, mesuré par le travail accompli sur le terrain (canaux creusés et superficie de terres mises en valeur) a été exceptionnellement élevé. Les terres nouvellement mises en valeur ont été équitablement réparties, selon des critères établis par les autorités des villages. Les possibilités d'accroître le rendement et d'obtenir une seconde récolte sont considérables. La gestion des ressources hydrauliques est assurée à travers les comités d'irrigation des villages. Quant au renforcement de la capacité de la MZIU, les objectifs ont été atteints sur le plan technique - mais pas sur celui de la gestion.

Evaluation : Techniquement - en tant que projet d'appui direct - le projet est incontestablement un succès. Cependant, ce succès est attribuable par-dessus tout à la compétence et au dynamisme de l'équipe d'experts étrangers qui anime actuellement le projet, et à la technique (engins lourds) utilisée. Dans une optique de développement plus large, et certainement du point de vue de la reproductibilité du projet et de l'autonomie des collectivités locales, les résultats sont ambivalents : d'une part, les bénéficiaires directs vont tirer beaucoup d'avantages du projet ou ont du moins la possibilité de le faire; d'autre part, en raison de la conception adoptée - le projet constitue un élément isolé - et de la technique appliquée, il semble douteux qu'on puisse en attendre des effets multiplicateurs hors de sa zone immédiate. Les solutions de rechange, telle que l'amélioration des structures d'irrigation traditionnelles plutôt que la construction d'une infrastructure nouvelle à partir de zéro ou le recours à l'auto-assistance plutôt qu'à une main-d'oeuvre salariée, ont apparemment été écartées par souci d'obtenir rapidement des résultats concrets. La formation et la responsabilisation du personnel de contrepartie ont été négligées pour les mêmes raisons. D'où la nécessité d'une seconde phase imprévue qui devait commencer en juillet 1988 (raison pour laquelle le projet a été rebaptisé de façon plus appropriée "projet pilote", afin d'améliorer les perspectives de reproductibilité).

Titre du projet : Appui à un programme spécial de travaux public à haute intensité de main-d'oeuvre dans les régions d'Arusha, de Dodoma, de Rukwa et de Ruvuma (URT/77/033, phase I; URT/86/008, phase II)

Type d'activité : Appui direct (primaire)  
Mise en place d'institutions (secondaire)

Agent d'exécution : OIT

Début : 1979 Fin : 1987 (phase I)  
Juillet 1987 Décembre 1991 (phase II)

<u>Budget</u> :	2 365 976 dollars	<u>Sources</u> :	<u>Phase I</u>
		PNUD	2 365 976
	16 214 316 dollars	PNUD	<u>Phase II</u>
		Donateurs bilatéraux (DANIDA, République fédérale d'Allemagne, Pays-Bas, Communauté économique européenne)	3 727 450 12 486 866

Historique : Informations générales sur le programme de travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre : Le programme tanzanien de travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre est un programme parmi plusieurs autres du même type parrainés conjointement par le PNUD et l'OIT et appuyés par des pays donateurs. L'élément PNUD/OIT a pour objet de fournir l'assistance technique et d'assurer les achats, le soutien nécessaire et les services d'évaluation. L'appui des donateurs bilatéraux se limite au financement des projets de travaux effectifs. Le programme comprend 10 projets de travaux dans les domaines suivants : irrigation, protection contre les crues, construction de voies de desserte, logements, foresterie et approvisionnement en eau. Le projet PNUD/OIT visait à appuyer le programme en renforçant la capacité nationale de choisir, planifier, mettre en oeuvre et évaluer les projets de travaux.

Au départ, il était difficile de savoir exactement ce qui était requis pour assurer le succès de l'exécution d'un tel programme pilote qui couvre la plus grande partie des secteurs importants du développement rural, et qui est réparti sur quatre (ultérieurement cinq) régions du pays. Comme on l'a fait remarquer dans le rapport d'évaluation, un projet d'assistance technique à l'appui d'un tel programme pilote aurait dû être très souple. Or, les objectifs du projet d'assistance technique URT/77/033 ne l'étaient pas assez pour permettre de tenir compte des diverses questions qui se sont posées en cours d'exécution. C'est pourquoi les projets de travaux se sont heurtés à de nombreux problèmes techniques, organisationnels et sociaux, et le peu d'assistance qui a pu être fourni a généralement porté sur les aspects techniques. Plusieurs des conséquences à moyen et à long terme n'ont pas été assez bien analysées. L'entretien des éléments d'infrastructure créés dans le cadre du programme, si nécessaire pour permettre de les utiliser efficacement, n'était pas mentionné dans le mandat de l'équipe d'assistance technique. Si on avait adopté une conception plus globale, l'équipe aurait été en mesure

de donner au gouvernement des conseils et une aide pour constituer des comités de bénéficiaires dès le début d'un projet de travaux quelconque, et un engagement formel aurait été pris au sujet de l'entretien des ouvrages construits. En outre, on n'avait pas pris les dispositions voulues pour élaborer de nouveaux projets destinés à assurer la poursuite du programme. Vu le faible volume de l'assistance technique accordée, il n'y avait pas suffisamment de personnel pour fournir toute l'aide requise au cours de la phase pilote du programme. Le personnel du projet était souvent débordé de travail, et des moyens de transport insuffisants, de mauvaises communications entre les divers chantiers et le siège du projet, et l'établissement de rapports trop sommaires rendaient ce travail encore plus difficile. Les administrations compétentes étant gravement dépourvues de personnel technique qualifié, les membres de l'équipe d'assistance technique étaient forcés d'organiser et de mettre en oeuvre les travaux, alors que, d'après le descriptif, leur tâche aurait dû consister à conseiller et à former leurs homologues. L'extension du programme à cinq régions, dans chacune desquelles il y avait des chantiers très dispersés, a eu pour effet d'accentuer encore cette tendance. Les inconvénients apparus en cours d'exécution ont clairement montré qu'il aurait fallu accorder beaucoup plus d'attention au suivi de chaque projet, aux dispositions à prendre pour assurer l'entretien et les réparations des installations, et au renforcement des moyens du gouvernement de définir et d'élaborer de nouveaux projets de travaux (ce qui était l'objectif initial du projet d'assistance technique), qu'à l'organisation et à la réalisation des travaux par la petite équipe d'experts étrangers. En fait, une mission d'évaluation PNUD/OIT a constaté que les objectifs du projet d'assistance technique étaient fondamentalement impossibles à atteindre, pour les raisons suivantes :

- a) absence d'objectifs en aval dans le descriptif du projet;
- b) assistance technique beaucoup trop modeste par rapport à l'ampleur du programme.

Le projet vient d'entrer dans une nouvelle phase (1987-1991). Selon le descriptif, la première phase a eu un caractère essentiellement expérimental et ses objectifs étaient trop ambitieux. Les résultats obtenus à ce jour ont démontré que les techniques à haute intensité de main-d'oeuvre sont applicables, rentables et techniquement judicieuses, et le gouvernement tient à continuer à les appliquer. Mais pour cela, il faut intensifier considérablement l'effort de formation. Aussi le personnel du projet, dont l'effectif a été augmenté, participera-t-il beaucoup plus à la formation du personnel de l'administration nationale que pendant la première phase. La phase II met l'accent sur la formation à tous les niveaux de fonctionnaires à la planification et à l'exécution du programme pour faire adopter à grande échelle les méthodes à haute intensité de main-d'oeuvre.

#### Historique : Projet de régularisation des eaux et d'irrigation de Mto-wa-Mbu

Etant donné l'ampleur et le caractère dispersé du programme de travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre, l'équipe du CCI a concentré son attention sur le sous-projet susmentionné.

La vallée de Mto-wa-Mbu est, dans les zones rurales de Tanzanie, un des rares pôles de croissance qui attirent des migrants. Le climat y est sec, mais pendant la saison des pluies, les précipitations sont si fortes qu'elles provoquent des crues. La vallée est parcourue par trois cours d'eau qui offrent des possibilités d'irrigation. Un petit ouvrage d'irrigation a été entrepris par le gouvernement en 1955, de sorte que, quand le programme a démarré, en 1980, il y avait déjà 500 ha irrigables. Il y avait aussi la base d'une infrastructure de régularisation des eaux, mais elle nécessitait une remise en état.

Objectifs : Les objectifs du projet étaient les suivants : régulariser les eaux dans la région; assainir 500 ha de marécages; faciliter l'irrigation d'une superficie complémentaire de 2 500 ha. D'une façon générale, le projet devait permettre de réduire les pertes vivrières dues aux crues, d'accroître la production agricole, d'augmenter l'emploi et d'élever le niveau de vie des bénéficiaires.

Résultats : Au total, les travaux de construction prévus par le projet ont coûté environ 2 millions de dollars (fournis par les Pays-Bas). Ils ont procuré 55 000 jours de travail pour du personnel non qualifié et 7 700 jours de travail pour des ouvriers qualifiés. Bien que son exécution ait subi des retards, qui ont nécessité un complément d'allocations budgétaires, le projet a permis d'améliorer et d'étendre considérablement l'infrastructure d'irrigation. La vallée est maintenant entièrement protégée contre les crues (en 1987, des pluies abondantes ont néanmoins provoqué quelques inondations qui ont endommagé le réseau), 400 ha de marécages ont été drainés, et les travaux nécessaires pour porter la superficie des terres irriguées à 3 000 ha sont bien engagés. Les travaux de construction à forte intensité de main-d'oeuvre ont eu un effet positif sur l'emploi (depuis quelque temps, les salaires minimaux versés au titre du projet ne suffisent cependant plus à attirer la main-d'oeuvre locale, étant donné l'accroissement de la demande d'ouvriers agricoles sur les terres nouvellement assainies) et les possibilités d'augmenter la production agricole semblent tout à fait prometteuses.

Evaluation : Techniquement - c'est-à-dire si l'on considère l'utilisation de techniques à haute intensité de main-d'oeuvre pour construire un réseau d'irrigation de façon rentable - le projet est un succès. Du point de vue de son incidence sociale, en revanche, il laisse un sentiment mélangé. Les travaux d'entretien, qui nécessitent beaucoup de main-d'oeuvre, posent un grand problème en raison de l'ampleur du réseau (85 km de grands canaux). Contrairement à l'esprit du programme, les agriculteurs n'ont pas été associés à la prise de décisions. A ce jour, aucun comité du projet n'a été formé, ce qui a entraîné une désaffection de leur part. A leurs yeux, ce n'est pas leur projet, mais celui du gouvernement ou de l'OIT. En outre, son ampleur a encore contribué à aggraver les difficultés. Le problème de la participation populaire a nui aux activités consécutives telles que l'entretien et la gestion des eaux. L'organisation des travaux d'entretien a commencé beaucoup trop tard, en partie à cause du manque de ressources et de la mauvaise direction assurée par les cadres. Jusqu'ici, on n'a guère pris d'initiatives pour élaborer un bon système de gestion des eaux, surtout parce que le réseau d'irrigation n'est pas entièrement achevé, et les tâches d'entretien essentielles (désherbage des canaux) ne sont tout simplement pas effectuées.

Cette négligence risque de compromettre la viabilité à long terme de l'ouvrage. L'absence de participation des bénéficiaires au processus de conception et de prise de décisions a aussi eu un effet négatif. Contrairement à ce qui s'est passé pour le projet d'irrigation de la FAO (URT/80/011), où le comité de gestion des eaux avait élaboré, pour l'attribution des terres, des critères acceptables pour tous les intéressés, les nouvelles terres aménagées grâce au projet Mto-wa-Mbu semblent avoir été occupées par les premiers arrivés. Autrement dit, les gros exploitants - ceux qui disposent de tous les moyens nécessaires pour labourer la terre et engager des ouvriers - ont pris possession d'une part importante de ces terres. L'augmentation des possibilités d'emploi pour les ouvriers agricoles est certes un avantage pour les couches pauvres de la population locale, mais, cela dit, on peut difficilement considérer que le projet dans son ensemble a profité surtout aux plus défavorisés.

-----