

Identification des causes de défaillance dans l'analyse des projets. Application à l'étude de 14 projets pêche

MICHEL GARRABE, HÉLÈNE REY, MARTINE ANTONA

IDENTIFICATION OF THE CAUSES OF FAILURE IN ANALYZING PROJECTS : APPLICATION TO THE STUDY OF FOURTEEN FISHERY PROJECTS

ABSTRACT

An examination of 14 fisheries projects constitutes the basis for design of a method for analyzing delays and mistakes in such projects. The proposed method provides a classification of the problems encountered by the projects during their progress from identification to implementation. Check lists of indicators and recommendations specific to the fishery sector are proposed for the different stages of the project (identification, design, implementation and evaluation). The recommendations deal with improving the design and flexibility of projects and decreasing the role of uncertainty. The small number of projects and the desk nature of the study limit the statistical value of analysis. It is however worth mentioning that many observations are closely akin to those of the World Bank.

1. PRÉSENTATION

L'objet de cette contribution est de présenter la démarche retenue pour une analyse de la défaillance des projets de développement dans le secteur de la pêche : l'opportunité d'une étude proposée par le FIDA nous a conduit à développer des réflexions ainsi qu'une méthode que nous nous proposons de résumer dans cette note.

In : La Recherche Face à la Pêche Artisanale, Symp. Int. ORSTOM-IFREMER, Montpellier France, 3-7 juillet 1989, J.-R. Durand, J. Lemoalle et J. Weber (eds.). Paris, ORSTOM, 1991, t. II : 889-896.

Notre protocole d'étude nous a limité à une investigation documentaire ⁽¹⁾ relative à :

- Neuf projets de pêche artisanale⁽²⁾ ainsi répartis : 3 en Afrique de l'Ouest (Congo, Côte d'Ivoire, Sao Tomé), 2 en Asie (Papouasie Nouvelle Guinée, Maldives), 3 sont en Afrique de l'Est (Djibouti 1^{ère} et 2^{ème} phase, Yemen), 1 dans les Caraïbes (Grenade) ;
- Cinq projets intégrés, dont une des composantes seulement est concernée par la pêche ⁽³⁾ (Tonga, Ouganda, Dominique, République Dominicaine, Mozambique).

Pour les projets qui nous étaient soumis, nous avons pu observer des symptômes de défaillance par rapport aux objectifs qui leur étaient fixés. Par ailleurs, nous avons constaté que l'identification systématique des problèmes rencontrés par ces projets ne permettait pas toujours de définir ⁽⁴⁾ les causes et les niveaux de défaillance, de telle sorte que le risque de leur reproduction dans le cadre de projets à venir puisse être évalué.

1.1. Les limites

Elles tiennent particulièrement à l'insuffisance de l'information disponible et au caractère exclusivement documentaire de l'étude. Le faible nombre de projets étudiés implique l'absence de représentativité des éléments explicatifs mis en évidence au travers de l'étude et empêche tout essai de généralisation ou de quantification.

L'inégale qualité et quantité des rapports de mission disponibles ont introduit un triple biais :

- Une surestimation des difficultés rencontrées par les projets pour lesquels de nombreux rapports détaillés étaient disponibles.
- Un manque d'exhaustivité des facteurs explicatifs : la recherche des sources et des causes de problèmes est rendue difficile par l'insuffisante analyse présentée par les rapports de mission à ce sujet.
- Une hétérogénéité de l'approche due à une périodicité très différente des documents disponibles pour certains projets. La fragmentation de la documentation ne permet pas dans plusieurs cas extrêmes (notamment pour les projets à composante pêche) la simple compréhension du déroulement et du fonctionnement du projet.

1.2. Les types d'erreurs

Notre souci de proposer un outil destiné à repérer l'ensemble des erreurs commises, et non pas seulement celles observées, nous a conduit à considérer l'espace du projet comme un espace d'erreurs potentielles. En conséquence, trois types d'erreurs doivent être identifiées :

⁽¹⁾ L'ensemble des documents disponibles au siège du FIDA (Fonds International pour le Développement Agricole) ont été utilisés : les rapports d'identification générale, les rapports au Président, les évaluations et différents documents de projet, les rapports de mission de supervision, les rapports d'évaluation à mi-parcours, d'autres rapports de suivi et toute la correspondance relative à chaque projet (lettre, télex...)

⁽²⁾ Trois autres projets-pêche (Chine, Népal, Cap Vert), n'ont pu être inclus dans le champ de l'étude du fait de leur mise en oeuvre trop récente.

⁽³⁾ Au total 22 projets mis en oeuvre par le FIDA font état d'une composante pêche, mais le poids de celle-ci (mesuré par la part du budget de la composante par rapport au budget global) est souvent trop faible pour isoler la composante. Ainsi seuls les projets dont le budget de la composante pêche représentait au moins 9 % du budget global ont pu être retenus.

⁽⁴⁾ Un suivi est effectué à partir notamment des écarts dans les taux de déboursement tandis que quelques investigations plus approfondies ont été menées dans le cadre d'études sectorielles.

- Les erreurs évitées qui constituent le potentiel de développement du projet et sont l'acquis des méthodes et des compétences.

- Les erreurs sans effets qui représentent une catégorie minoritaire mais doivent être systématiquement recherchées : ce sont celles qui, pour des raisons diverses, n'ont pas conduit à l'observation de défaillance. Il en est ainsi d'une erreur sur l'évolution du prix d'inputs qui s'est trouvée très opportunément effacée par la baisse de la valeur de la devise par exemple. La méthode que nous proposons ici n'est pas, pour le moment encore, suffisamment efficace par rapport à ce type d'erreur.

- Les erreurs avec effets qui constituent la matière essentielle de notre investigation.

1.3. Les types d'effets

Après un recensement systématique des problèmes rencontrés lors de l'exécution des projets, nous avons effectué une classification en fonction des effets observés. Ceux-ci peuvent être regroupés en deux classes : des retards et des échecs.

Sont considérées comme des échecs toutes perturbations du déroulement du projet pouvant hypothéquer l'atteinte de ses objectifs. Des catégories plus précises sont introduites selon le stade d'intervention du retard et selon le degré de gravité de l'échec (remise en cause temporaire ou définitive des objectifs).

Nous distinguons ainsi :

- des retards de démarrage,
- des retards de fonctionnement,
- des échecs réversibles,
- des échecs irréversibles : l'irréversibilité est définie au niveau des composantes dans l'acception la plus stricte possible, c'est à dire lorsqu'un problème ne conduit pas nécessairement à l'arrêt du projet dans son ensemble mais interdit le déroulement et l'atteinte des objectifs d'une composante ⁽⁵⁾,
- une cinquième catégorie d'effets (différence avec l'évaluation) est introduite pour tenir compte de certaines modifications apparemment sans effets.

Onze composantes ont été retenues :

- Institution coopérante et gouvernement,
- Infrastructure,
- Matériel et intrants,
- Assistance technique,
- Gestion du projet,
- Formation,
- Crédit,
- Production,
- Commercialisation,
- Groupe cible,
- Suivi évaluation.

⁽⁵⁾ Le problème particulier du détournement du projet, au coeur de beaucoup de débats contemporains, n'est pas isolé en tant que tel dans une première approche, le problème de la réversibilité ayant été privilégié à la typologie des modes de détournement.

1.4. Les causes

L'identification de l'origine des problèmes est menée en deux temps par une distinction entre causes premières et causes secondes (Fig. 1).

1.4.1. Les causes premières (sources)

Plusieurs causes premières d'apparition des problèmes peuvent être distinguées :

- la faute technique, avec une définition restreinte faisant référence uniquement à la faute dite «professionnelle»,
- la non-saisie de variables,
- la mauvaise estimation de variables,
- la mauvaise utilisation de variables,
- l'incertitude qui reprend les éléments imprévisibles relatifs le plus souvent à l'environnement du projet (exemple : variation du cours du dollar, changements politiques),
- enfin, la dernière catégorie de cause première concerne le cas des réactions en chaîne où une première erreur est à l'origine de plusieurs dysfonctionnements ultérieurs du projet.

1.4.2. Les causes secondes

A ce niveau d'investigation, il s'agit de déterminer pourquoi des fautes ou des erreurs ont été commises. Plusieurs facteurs sont alors recensés :

- les incompétences à la conception ou à l'exécution : elles concernent les différents acteurs liés au projet et sont fréquemment une explication des fautes techniques ;
- les hypothèses implicites et explicites erronées : elles résultent le plus souvent de présupposés tenant à une mauvaise évaluation des spécificités locales ;
- les informations fausses et le manque d'information : cette dernière catégorie est introduite en raison des difficultés à identifier précisément les causes secondes des problèmes pour des projets caractérisés par une carence en information.

1.5. Les niveaux de dysfonctionnement

L'identification des niveaux auxquels sont apparus les problèmes, permet de re-situer l'analyse par rapport aux grandes phases du cycle du projet, et de repérer ainsi les niveaux plus particulièrement sensibles (Fig. 2).

2. RÉSULTATS

On observe (Tab. 1) une plus forte proportion d'échecs irréversibles dans les composantes production, groupe cible et suivi-évaluation.

2.1. Diagnostic au niveau de l'exécution

Pour toutes les composantes, l'incertitude intervient toujours au niveau de l'exécution du projet. Trois grands types d'incertitude sont observés : des modifications de l'environnement du projet, des changements dans les objectifs, des engagements non tenus par le gouvernement.

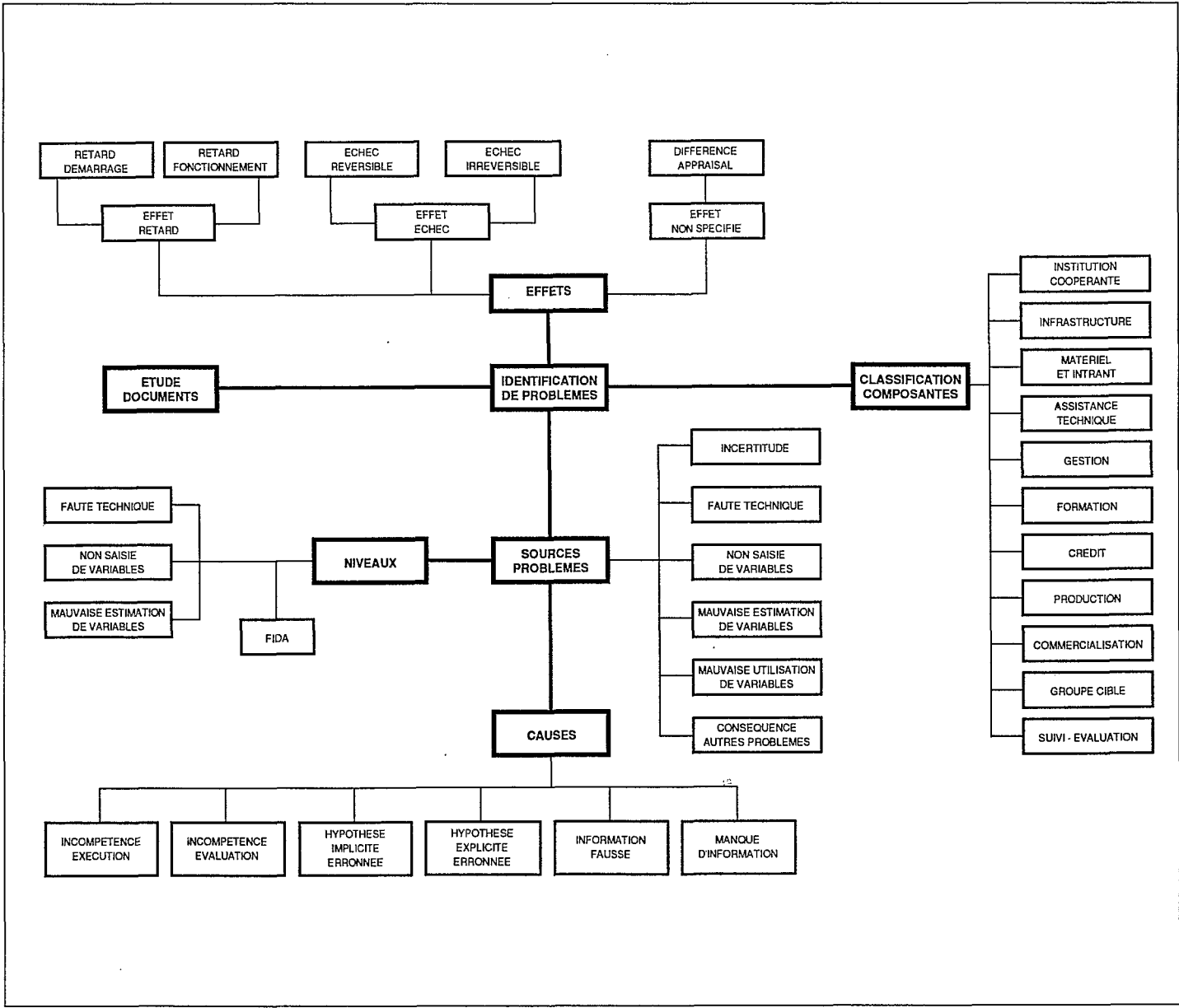
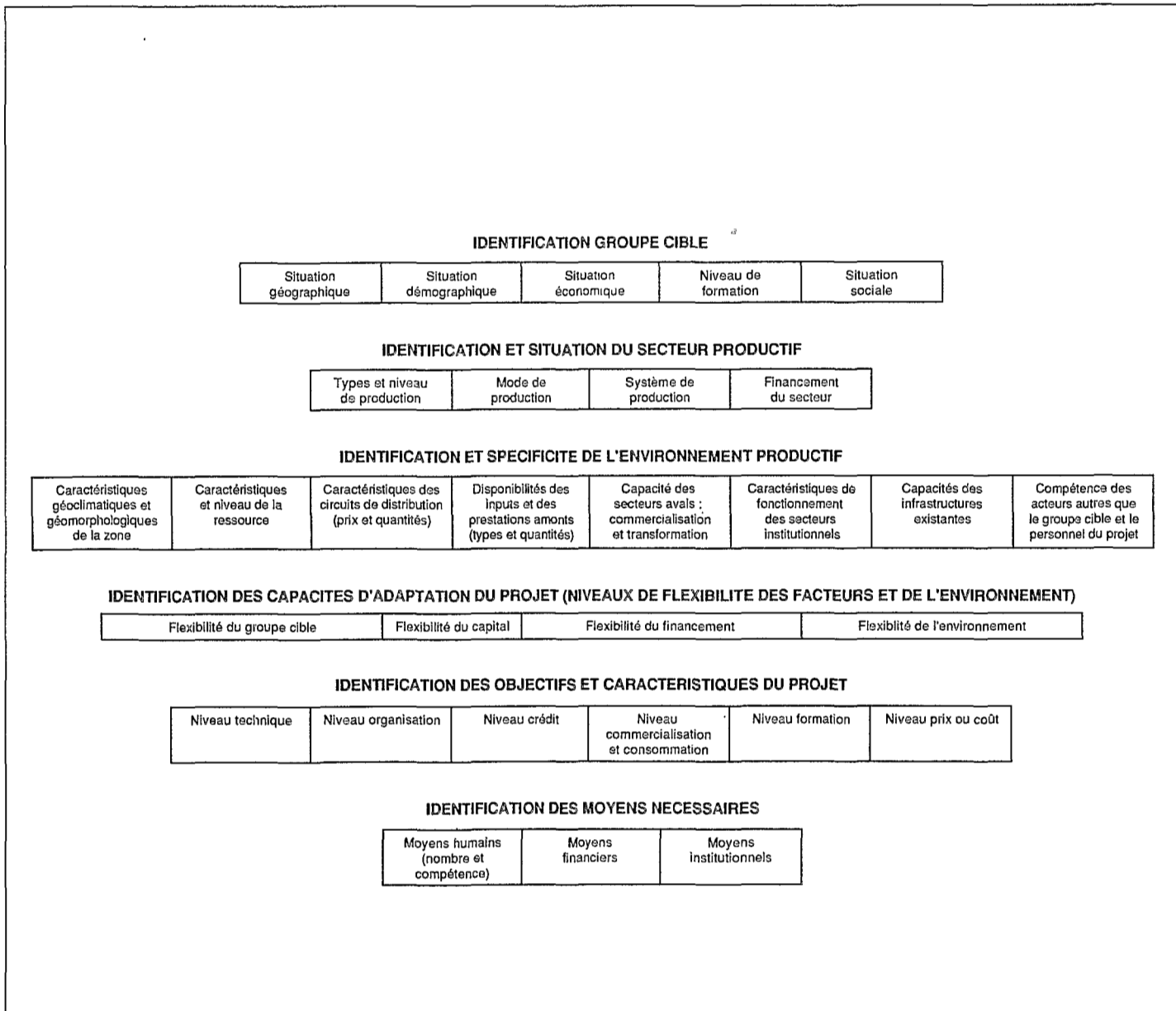


Fig. 1 - Présentation générale de la démarche

Fig. 2 - Présentation des niveaux d'analyse retenus par rapport au cycle des projets



Les incompétences relevées au niveau de l'exécution ont pour origine : un manque de formation qui provoque un mauvais fonctionnement de la cellule de projet (gestion) ou de mauvaises relations entre le projet et les organismes de tutelle (institution coopérante, gouvernement).

Tableau 1 - Présentation des types de dysfonctionnement par composante

	Retard Démarrage	Retard fonctionnement	Echecs réversibles	Echecs irréversibles	Différences évaluation
Institution coopérante	15	26	19	8	1
Infrastructure	0	21	21	8	2
Matériel et intrant	1	20	18	8	5
Assistance technique	0	14	16	8	0
Gestion	1	18	17	8	0
Formation	0	6	10	2	0
Crédit	0	7	8	8	0
Production	0	1	7	13	0
Commercialisation	0	3	14	15	0
Groupe cible	0	0	2	12	0
Suivi évolution	2	3	11	3	0

Les hypothèses erronées à ce niveau concernent le respect des délais et la capacité d'adaptation du personnel local ou de l'assistance technique.

2.2. Diagnostic au niveau de la conception

Pour toutes les composantes, les incompétences et hypothèses erronées concernent l'évaluation des besoins (composantes gestion, crédit, assistance technique, groupe cible, matériel), l'environnement ou la conception technique (composantes crédit, matériel, infrastructure, production) ou la conception organisationnelle du projet (composantes gestion, formation, crédit). Les capacités de la ressource ou des marchés sont souvent mal ou pas évaluées, tandis que les contraintes institutionnelles sont sous estimées et que l'on observe fréquemment des problèmes de dimensionnement ou d'adaptation.

3. RECOMMANDATIONS

Malgré les limites techniques de l'étude, l'observation des modalités de dysfonctionnement des projets étudiés permet de proposer des recommandations concrètes concernant :

- l'amélioration de la conception du projet,
- la réduction du rôle de l'incertitude,
- la réduction des éléments de fragilité des projets,
- l'amélioration de la flexibilité des projets.

Des recommandations spécifiques à la pêche sont aussi établies à plusieurs niveaux afin :

- de sensibiliser les décideurs et les gestionnaires des projets aux problèmes de gestion des ressources naturelles renouvelables, à l'importance de la pêche artisanale et aux impératifs de planification sectorielle de la pêche ;
- de procéder systématiquement à une évaluation préalable de la ressource, en étant attentif aux effets pervers de la modernisation de l'appareil productif (notamment la motorisation des embarcations) sur la ressource ;
- d'aider, lors de la conception, à la formulation d'objectifs spécifiques au domaine de la pêche, différents des objectifs d'accroissement de la production et/ou des moyens de production traditionnellement retenus. En effet, les objectifs des projets étudiés sont essentiellement :
 - l'amélioration des revenus et du niveau de vie des pêcheurs et des agents intervenants en aval,
 - l'augmentation de l'offre de poisson afin d'améliorer les ressources nutritionnelles de la population.

A titre secondaire, on recense des objectifs macro-économiques du type création ou maintien de l'emploi ou développement des exportations.

En aucun cas on n'observe des mesures d'aménagement des pêches comme objectif des projets de ce secteur ;

- d'organiser la distribution du crédit en tenant compte des difficultés rencontrées par les pêcheurs pour fournir les garanties habituellement exigées. Celles-ci se révèlent en effet inadaptées dans un secteur qui se caractérise par la mobilité du capital et par une compétition entre pêcheurs qui va à l'encontre des formes habituelles de caution solidaire ;
- d'étudier systématiquement la capacité d'absorption des marchés en privilégiant l'optimisation des circuits existants à de nouvelles formes de commercialisation ;
- de promouvoir des actions de valorisation de la production pour concilier l'amélioration du revenu des pêcheurs avec les contraintes de la ressource ;
- de prendre en compte le mode de rémunération particulier qui caractérise le secteur de la pêche ;
- de considérer les difficultés de transfert de technologie (dues à l'existence d'une technicité et d'un savoir faire liés aux engins et aux lieux de pêche) et la charge importante que représente la collecte des données nécessaires au suivi des prises et de l'effort de pêche.

Des check-lists de variables et d'indicateurs réalisées à partir des projets étudiés permettent de mettre l'accent sur l'ensemble des éléments susceptibles de poser des problèmes au sein de chaque composante.

4. CONCLUSION

Cette étude s'inscrit dans le cadre d'une réflexion plus large : celle de l'évaluation de la pertinence des projets, entendue comme l'adéquation de ceux-ci aux conditions de transformation de leur environnement. L'analyse des mécanismes de la défaillance permet d'identifier de façon plus systématique la nature, l'importance, les causes et les niveaux de responsabilité des «pannes». Elle pourrait permettre l'élaboration d'une méthode d'évaluation ex ante de la pertinence d'un projet utilisant des tests de pertinence construits à partir des variables incluses dans les check-lists.

RÉFÉRENCES

BANQUE MONDIALE, 1984. Harvesting the waters : a review of Bank experience with fisheries development. Report n° 4984 Banque Mondiale : 179 p.