UNIVERSITE MONTESQUIEU - BORDEAUX IV

DROIT, SCIENCES SOCIALES ET POLITIQUES,
SCIENCES ECONOMIQUES ET DE GESTION

CENTRE D'ECONOMIE DU DEVELOPPEMENT (C.E.D.)

L'EVALUATION DES PETITES OPERATIONS DES ONG

Une analyse économique à partir d'actions agricoles réalisées au Burkina Faso

Thèse pour le Doctorat ès Sciences Economiques
présentée par

Alain PIVETEAU

et soutenue publiquement
le **24 novembre 1998**

MEMBRES DU JURY

M. Jean-Pierre LACHAUD
Professeur de Sciences économiques, Université Montesquieu - Bordeaux IV, Directeur du C.E.D.
M. Claude de MIRAS
Economiste, Directeur de recherche, Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération.
M. Marc PENOUIL
Professeur de Sciences économiques, Université Montesquieu - Bordeaux IV. **Directeur de thèse.**
M. Denis REQUIER-DESJARDINS
Professeur de Sciences économiques, Université Versailles - Saint Quentin en Yvelines. **Rapporteur**
M. Souleymane SOULAMA
Professeur de Sciences économiques, Faculté de Sciences Economiques et de Gestion, Université de Ouagadougou. **Rapporteur**

Fonds Documentaire ORSTOM
Cote : A * 16213 Ex :

Remerciements

Je remercie Monsieur le Professeur Marc Penouil qui m'a accordé, tout au long de ce travail, aide et confiance.

Je remercie l'ensemble des membres du jury d'avoir accepté de participer à l'*évaluation* de cette thèse.

Mes remerciements vont également aux responsables de L'ORSTOM et de l'UMR REGARDS CNRS-ORSTOM pour m'avoir permis, par la logistique, les moyens et l'environnement scientifique de leurs institutions respectives, de mener cette thèse dans des conditions très favorables. Que toutes les personnes qui ont, de près ou de loin, accompagné ce parcours trouvent ici l'expression de ma vive reconnaissance. Je pense, entre autres, à M. Alain Valette et M. Pierre-Jean Roca dont les constants encouragements ont été de précieux soutiens.

Je souhaite plus particulièrement adresser mes plus vifs remerciements à M. Yves André Fauré. Il sait, sans qu'il soit nécessaire d'être plus long, ma reconnaissance.

Je ne saurais terminer ces trop brefs remerciements en pensant à Véronique André, Béatrice Constanty, Xavier Amelot, Stéphane Meignel et Gilles Pestana dont les compétences et l'engagement furent de précieux atouts à la fin de ce travail.

Babeth ... merci.

PLAN DE LA THESE

L'EVALUATION DES PETITES OPERATIONS DES ONG
Une analyse économique à partir d'actions agricoles réalisées au Burkina Faso

PARTIE 1: LES PRATIQUES CLASSIQUES D'EVALUATION EN TERME D'INVESTISSEMENT

Introduction

Chapitre 1. Le calcul et l'évaluation économiques

Chapitre 2. Les méthodes d'évaluation dans les pays en développement

Conclusion : La convergence des approches ou l'action réduite à la décision

PARTIE 2 : L'EVALUATION FACE A LA SPECIFICITE DES ONG

Introduction

Chapitre 3. De l'acteur à l'action

Chapitre 4. La légitimité et l'actualité d'une évaluation des opérations menées par les ONG

Conclusion : L'évaluation ouverte aux ONG

PARTIE 3 : L'AJUSTEMENT DES EVALUATIONS AUX OPERATIONS AGRICOLES DES ONG

Introduction

Chapitre 5. Des béneficiaires aux acteurs : l'évaluation de la participation - l'exemple des opérations de maraîchage et de C.E.S.

Chapitre 6. De la production à l'accumulation : l'évaluation des surplus - l'exemple des opérations rizicoles

Chapitre 7. Du changement à la viabilité : l'évaluation de l'impact - l'exemple des opérations petits-barrage

Conclusion : L'évaluation comme outil d'apprentissage

INTRODUCTION GENERALE

La présente recherche effectuée dans le cadre du doctorat de sciences économiques et dont les aspects méthodologiques, les référents théoriques et les résultats empiriques seront exposés tout au long des développements suivants, porte sur les conditions de possibilité et de mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation orienté sur les opérations agricoles des Organisations non gouvernementales (ONG). La matière des réflexions et analyses qui structurent ce document provient à la fois d'une littérature spécialisée examinée avec attention et d'études de cas conduites par l'auteur sur le terrain même où s'exercent les activités soumises à l'évaluation, dans un pays qui concentre, parfois de façon douloureuse, les caractéristiques d'une économie du Sud : le Burkina Faso. Les termes de cette étude, rassemblés dans son titre général et rapidement rappelés ci-dessus, fixent le périmètre où viendront naturellement se déployer les développements théoriques, procéduraux et factuels proposés à l'appréciation des lecteurs et au jugement des spécialistes. Même s'ils méritent des précisions et des justifications préalables qu'on ne manquera pas de formuler, ces termes sont suffisamment explicites pour déterminer *a priori* un espace relativement technique et circonscrit d'exposition et de discussion d'un appareil d'évaluation adapté aux particularités des organismes concernés et à la nature des activités productives qu'ils réalisent quotidiennement. Cependant, dans la mesure même où, parallèlement, ces entités institutionnelles et ces opérations se situent dans des mouvements de plus grande ampleur, ayant une historicité propre, qui ont des significations marquées et qui structurent d'une certaine manière ces organisations et orientent le sens de leurs activités, il paraît judicieux de proposer, dès l'abord, quelques éléments généraux et cursifs de réflexion sur l'aide et le développement, piliers de la configuration problématique au sein de laquelle peuvent se comprendre la naissance et la multiplication des ONG et s'éclairer les raisons de leurs actions.

Les opérations des ONG interpellent la problématique du développement

L'aide et le développement sont deux notions qui, tout en donnant lieu à des constructions d'ampleur et de nature différentes - et en renvoyant à des réalités diverses -, apparaissent simultanément dans la théorie économique. Depuis leurs premiers pas dans les années 50, les politiques d'aide extérieure sont influencées par différents courants de pensée. Ces approches théoriques, par le processus de développement qu'elles prônent, ou par les analyses du sous-développement qu'elles soutiennent - les deux étant liés -, ont orienté les caractéristiques de l'aide sans toujours en déterminer le principe de base. Qu'est-ce que le développement ? Peut-on le décréter, l'impulser ou l'accompagner ? De quelle façon ? Autant de questions auxquelles une véritable théorie de l'aide devrait répondre explicitement.

Les réflexions théoriques sur l'aide internationale portent exclusivement sur les besoins des Pays en développement (PED). La capacité de paiement des pays industrialisés ou, plus généralement, l'enjeu pour ces économies développées d'un transfert de valeur en direction de pays moins avancés, ne fait l'objet d'aucune mesure. L'approche économique n'investit pas la réflexion du point de vue des pays donateurs. Pourtant, d'anciennes références théoriques suggèrent explicitement une relation entre l'excédent commercial et la capacité de paiement d'une économie comme, de manière plus implicite, la présence d'avantages réciproques pour les différents protagonistes de l'échange. On pense dans ce cas à la controverse entre Keynes, Ohlin et Rueff qui s'établit en 1929 - dans le cadre du débat sur l'évaluation de la capacité de transfert de l'Allemagne vaincue (5) - , autour de la question de l'antériorité de l'excédent commercial du pays " créditeur ". Dans un contexte moral opposé à celui de l'aide au développement - encore faudrait-il s'assurer qu'une des principales motivations ne réside pas dans un sentiment de culpabilité des anciens pays colonisateurs - les principaux acteurs, un Etat bailleur de fonds et un Etat récipiendaire, se trouvent d'ores et déjà mis en scène. Selon Ohlin, la simultanéité du transfert de fonds et de pouvoir d'achat qui caractérise cet acte économique entraîne, par le biais des échanges internationaux, un accroissement de l'excédent commercial du pays " donateur " de montant identique au transfert initial.

Au-delà de l'importance du débat concernant la capacité d'endettement (ou de paiement) ou, pour ce qui nous intéresse, la capacité d'aide d'un pays, c'est davantage la possibilité d'une réciprocité des intérêts qu'il nous plaît de souligner ici ; y compris lorsqu'il s'agit de subventions. Ce mécanisme a d'ailleurs parfaitement été intégré dans les pratiques des Etats donateurs liant en partie l'aide bilatérale. Mais ni la capacité de transfert des pays riches, ni l'analyse des besoins des pays pauvres, ne fondent les objectifs d'un apport total de 1% du revenu national des pays économiquement avancés et de 0,7% en aide publique au

---

(5) Pour une analyse récente de la controverse KOKROK, on se référera aux travaux réunis par F. Poulon [1985 : 24-46].

développement [Guillaumont 1985b : 235]. L'évolution de la théorie économique va, quant à elle, influencer les grandes tendances de cette aide.

Selon la nouvelle conception de la modernité qui apparaît au lendemain de la seconde guerre mondiale, le développementalisme, *" fonds commun "* des débats théoriques sur le développement [Assidon 1992 : 106] établi sur la notion de progrès, s'appuie sur une approche évolutionniste dont l'automatisme réfuté par les faits laisse place au *stimuli* et aux politiques volontaristes. L'idée de base d'une aide favorable au développement s'inscrit dans cette définition générale de la modernisation. L'apport massif de capitaux doit permettre l'essor des économies " retardées ". Le *take off* (ou décollage) dans les étapes de la croissance de Rostow (1960), le *big push* (ou coup de reins) de Rosenstein-Rodan (1943) ou le *spurt* (grand rush) de Gershenkron sont autant d'expressions qui traduisent la linéarité d'un processus historique soumis au dépassement d'un seuil critique : le développement.

Au début des années 60, l'aide repose sur le principe suivant lequel un apport de capitaux extérieurs fournit à l'économie sous-développée *" un support initial ou une impulsion à partir de laquelle elle pourra réduire ses "rigidités", briser ses "cercles vicieux" et assurer par elle-même sa croissance "* [Guillaumont 1985b : 295]. Au plan macro-économique, les modèles à double déficit (épargne et devises) de Chenery et Strout (1966) traduisent, parmi d'autres, le rôle d'une aide à la croissance auto-entretenue ou au *self-help*. Ils permettent de calculer et de programmer le besoin d'aide en fonction de la capacité d'absorption de l'économie récipiendaire - traduisant le manque de qualification (taux de croissance maximal de l'investissement) - et d'un objectif de croissance. La productivité de l'aide, à long terme, résulte d'un effet direct puis d'une productivité indirecte (induite). La première augmentation du produit (productivité directe) entraîne, sous condition de paramètres marginaux idoines (élévation du taux moyen d'épargne si la croissance est limitée par le manque d'épargne ou baisse du taux moyen d'importation si la croissance est limitée par le manque de devises), un nouvel accroissement du produit [*ibidem*]. L'apport extérieur, en augmentant l'offre du facteur limitatif (épargne, devises, qualifications), autorisera une croissance d'autant plus rapide qu'il sera octroyé à taux d'intérêt nul, le service de la dette n'amputant pas la croissance future.

Ni l'universalisme des hypothèses néoclassiques et la fidélité au mono-économisme - dont le rejet, pour Hirschman [1984], est constitutif de " l'économie du développement " - , ni la critique néo-marxiste du système capitaliste et la négation du principe de réciprocité des avantages - dont l'affirmation constitue le second postulat de l'économie du développement - ne justifient économiquement un recours a l'aide extérieure. Celle-ci est en fait coextensive à l'économie du développement qui *" établit, implicitement ou explicitement, la spécificité des pays sous-développés sur le plan de la théorie et de la politique économiques "* [*ibidem :* 48] ou qui met en avant *" la face accidentée de la réalité, difficile à réduire dans une logique de marché parfait "* [Assidon 1992 : 6]. C'est principalement dans la révolution keynésienne des années 30 que l'on doit chercher l'environnement théorique et politique favorable à la mise en

oeuvre de politiques d'aide extérieure. D'ailleurs, Guillaumont [1985b : 286] formalise les effets conjoncturels d'un tel transfert en l'assimilant à un flux autonome et en ayant recours au principe du multiplicateur. L'analyse du double déficit de Chenery, déterminant les apports de ressources comme flux résiduels, discute les effets de croissance sur la base d'un modèle Harrod-Domar, prolongement au long terme des analyses de Keynes. L'investissement et son corollaire, la contrainte interne d'épargne, prennent donc statut de variables clefs du développement.

Les deux premières décennies de l'aide (1950-1970) traduisent significativement cette filiation. L'industrialisation désigne le processus d'accumulation de long terme et l'Etat, appuyé par l'extérieur, incarne, pour la transition, le volontarisme et l'activisme nécessaires au " décollage " économique de toute une nation. L'aide finance la construction d'infrastructures et d'industries industrialisantes. Certes, les oppositions qui apparaissent entre tenants d'une croissance déséquilibrée et défenseurs d'une croissance équilibrée, entre partisans d'un certain protectionnisme et avocats d'une ouverture sur l'extérieur, vont tour à tour influencer les caractéristiques de l'aide au niveau micro-économique et les recommandations de politique macro-économique qui les accompagnent. Mais la raison d'être de l'aide ne se détourne pas fondamentalement d'un appui extérieur à l'instauration d'un processus d'accumulation du capital et de croissance auto-entretenue. Cette première période de l'aide, qualifiée parfois d'ère du volume [Gabas et Oman 1996 : 45], se caractérise par une approche essentiellement quantitative.

Les années 70 voient s'étendre le thème de la pauvreté. L'espoir fondé sur la croissance est mis à mal avec la première présentation, en 1971, du rapport dit Meadows commandé par le club de Rome au Massachussets institut of technology (MIT) [Meadows et *alii* 1972 : 130-299] (6). Le découplage entre les notions de croissance et de développement s'opère progressivement. La lutte contre la pauvreté, la réduction des inégalités, la recherche d'une meilleure répartition des revenus complètent alors l'objectif de croissance qui, sans être rejeté, n'est plus isolé. Elément d'un ensemble d'interactions politiques et économiques entre pays différemment développés, l'aide peut alors, dans un contexte désavantageux pour les PED où la menace identifiée est d'ordre politique, servir de compensation pour réduire le risque de déstabilisation [Berry 1989 : 13]. Au regard de l'état d'esprit qui prévaut au cours de cette période, les nouvelles tendances de l'aide internationale s'inscrivent assurément dans ce schéma explicatif. Pour la Banque mondiale, le développement devient satisfaction des *besoins*

---

(6) Le comité exécutif du Club de Rome présente ainsi le rapport : *" Ses conclusions prouvent que l'humanité ne peut pas continuer à proliférer et à aspirer essentiellement au développement matériel, sans rencontrer de sérieux obstacles sur cette route. Elles nous mettent en face d'une alternative : trouver de nouveaux objectifs et prendre notre destinée en main ou bien nous résigner et accepter les conséquences inévitables et dures d'une croissance sans frein. "* [*ibidem* : 135].

essentiels avec pour principale justification un argumentaire d'ordre politique ; ce qu'exprime sans ambiguïté Robert MacNamara en 1972 (7) :

> *" Lorsque les privilégiés sont peu nombreux et les désespérément pauvres la majorité et lorsque l'écart se creuse sans cesse davantage, ce n'est qu'une question de temps avant qu'un choix décisif ne s'impose entre le coût politique d'une réforme et le risque politique d'une révolution. C'est la raison pour laquelle les politiques d'éradication de la pauvreté dans les pays sous-développés s'imposent non seulement par principe, mais par prudence. La justice sociale n'est pas principalement un impératif moral, elle est un impératif politique. "*

Les flux d'aide s'orientent prioritairement vers la santé, l'éducation et l'alimentation. L'accent est mis sur le financement de grands projets d'irrigation et, plus globalement, sur l'accroissement de la productivité agricole par diffusion de la mécanisation. De l'échec d'une industrialisation forcée et d'une conjoncture empreinte d'inquiétude surgissent la priorité à l'agriculture et le thème mobilisateur de l'autosuffisance alimentaire. La " révolution verte " fait du secteur agricole le moteur d'une croissance attentive à la pauvreté.

Dans les années 80, la crise de l'endettement, les dysfonctionnements des économies dépendantes des capitaux extérieurs et le net recul, dans les pays industrialisés, des politiques d'inspiration keynésienne face à une crise économique persistante, accréditent les thèses d'orientation libérale. L'aide, soumise à un ensemble de conditionnalités, se fait progressivement vecteur d'un ajustement structurel qui oriente une réduction de l'intervention économique de l'Etat au profit du secteur privé et de politiques de libéralisation. La stabilisation financière des comptes publics, autre volet des Programmes d'ajustement structurels (PAS), privilégie l'objectif d'un équilibre à court terme. L'accumulation de long terme et le volontarisme étatique des précédentes périodes laissent place, dans les politiques d'appui, à la poursuite du sacro-saint équilibre macro-économique et au développement du marché. La porte est entrouverte, dans les années qui viennent, pour une remise en question de l'aide comme facteur de développement.

Cette brève histoire des idées montre que le principe d'une aide entre pays de niveau de développement différent n'est pas fondé sur une théorie spécifique et unifiée, fixant de manière claire les intérêts bien compris des différents protagonistes. L'idée de l'aide est établie avant tout sur des conceptions pragmatiques d'ordre politique légitimées par un sentiment commun de devoir moral. Cette histoire met également en évidence le rôle essentiel de l'Etat, y compris dans le dernier mouvement d'inspiration libérale où il devient le maître d'oeuvre de son propre

---

(7) Cité par Assidon [1992 : 93].

retrait (8) Bref, les pouvoirs publics représentent depuis l'origine de l'aide au développement le vecteur essentiel de la coopération Nord-Sud, responsable aux yeux de tous des réussites comme des échecs.

De l'importance du phénomène à l'intérêt du sujet

Dans ce panorama de l'aide, les ONG apparaissent aujourd'hui comme des acteurs à part entière. La Banque mondiale [Malena 1995] les définit comme des *" organisations privées qui ont pour activité de soulager la souffrance, promouvoir l'intérêt des pauvres, protéger l'environnement, fournir des services sociaux de base ou de susciter le développement en général "*. Les ONG bénéficient auprès des organismes internationaux comme auprès d'un large public d'une réputation à la hauteur des défis et programmes d'actions qu'elles ont engagés. D'après les statistiques du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les dons des organismes privés bénévoles s'élevaient en 1995 à 6 milliards de $ soit, en y ajoutant la part de l'Aide publique au développement (APD) qui transite par ces organismes (1,1 milliards de $), plus de 12% (APD + dons privés des ONG) de l'ensemble de l'aide des pays du CAD aux PED. Sur l'ensemble des ressources financières dirigées vers les PED, la contribution des ONG représentait 3,6%. La Banque mondiale estime, en 1992, à 15% le montant total de l'aide au développement acheminé par les ONG [Malena 1995 : 16].

Cette perspective générale met en relief la place et le rôle de l'acteur non gouvernemental dans le processus d'aide au développement. Pourtant cette échelle ne rend pas totalement justice de cette montée en puissance des ONG. Une approche par pays permet de se faire une meilleure idée de l'importance acquise, ici ou là, par ces institutions. Leur foisonnement numérique, la diversité de leurs interventions, la multiplicité et la complexité de leurs relations, le poids économique, financier et social qu'elles représentent, apparaissent alors dans leur pleine réalité. Les inventaires, bilans, études menés au plan national le montrent abondamment, qu'il s'agisse du Mali [Raghavan : 1992], de Madagascar [Droy : 1998], du Congo-Brazzaville [Dorrier-Appril : 1998] ou encore du Mozambique, etc. pour le seul continent africain.

Au Burkina Faso, souvent présenté comme un pays d'accueil des ONG - quelque chose comme l'équivalent d'une terre de mission - et recelant pourtant un nombre officiel de ces

---

(8) On peut s'interroger au passage sur l'éventualité d'un paradoxe dans lequel peuvent s'enfermer les PAS en cherchant à tous prix à réduire les moyens financiers de l'Etat quand on sait, à l'appui des analyses menées par K. Polanyi, le rôle majeur qu'il a pu jouer dans l'instauration du libre-échange des pays occidentaux : " *La voie du libre-échange a été ouverte, et maintenue ouverte, par un accroissement énorme de l'interventionnisme continu, organisé et commandé à partir du centre* " [Polanyi 1983 : 190].

organismes inférieur à d'autres contrées (9), leur densité et leur activisme dans le " travail du développement " apparaissent de première importance, quel que soit l'indicateur retenu. Nous exposerons, en son temps, dans la partie 2 de cette étude, les principaux éléments de cette place éminente acquise par les ONG dans l'ex-Haute-Volta. Comme en outre ces institutions ont obtenu un statut reconnu par les autorités, qu'elles sont intégrées dans les préoccupations publiques, associées à nombre d'initiatives gouvernementales, que leur action, éligible à des procédures administratives réduites et à des allégements fiscaux et douaniers, bénéficie d'une très généreuse couverture médiatique, on peut prendre la mesure de ce que sont et représentent les ONG dans le pays, tant au plan des opérations de développement, qu'au sein de l'ensemble institutionnel, de la culture politique locale et du système de représentation dominant.

Le rang ainsi atteint par les ONG signale l'ampleur de la cause qu'elles sont sensées défendre et mettre en œuvre. A son tour celle-ci justifie l'attention soutenue qu'on peut et doit accorder à tout sujet qui les concerne. Dans le seul champ disciplinaire qui nous retient ici, la science économique, l'importance du sujet que nous nous proposons de traiter - ou plus exactement la contribution partielle que nous projetons d'apporter à son éclairage - peut s'appréhender, semble-t-il, selon trois ordres complémentaires de considérations.

En premier lieu, l'acuité de la question abordée ici paraît être en rapport direct avec le rôle grandissant exercé par les ONG dans la filière de l'aide au développement. Au-delà des données quantitatives et fragmentaires présentées plus avant, elles sont associées aux définitions, orientations et débats sur l'aide au développement. Leur prégnance dans ce champ se traduit par une participation régulière et massive aux différentes manifestations internationales, de façon parallèle comme au Sommet *Planète Terre* de Rio (1992) ou officielle comme lors de la Conférence mondiale sur les femmes à Beijing (1995). Par le lobbying qu'elles exercent en se regroupant régulièrement lors de conférences mondiales - à Paris en 1991 ou à Manchester en 1994 -, par l'activisme tous azimuts dont elles font preuve, les ONG ont en quelque sorte mis en demeure les Etats d'enregistrer leur présence, de les considérer comme de nouveaux mais véritables opérateurs de développement, de faire référence à leurs actions. Dans les pays du Sud, il n'est pas une réunion sur le développement, dans tous ses aspects et dans toutes ses dimensions, sans que les ONG ne soient citées ou invitées. Plus que cela, elles revendiquent un rôle consultatif dans un nombre croissant d'instances gouvernementales ou intergouvernementales en se proclamant porte-parole de la " société civile ". Par exemple, dans l'actuelle réforme du dispositif de la Coopération française, le Haut conseil de la coopération internationale - où seraient représentés différents acteurs de la

(9) Pour mémoire, elles sont plus de 400 au Zimbabwe, 267 au Kenya, 350 au Ghana, 102 en Gambie et, pays comparables au Burkina Faso par le nombre d'habitants, 220 au Sénégal et près de 200 au Mali [Farrington et Bebbington : 1993].

coopération : fondations, associations, experts, enseignants, représentants des collectivités locales, etc.- devient le thème central de difficiles débats au sein des ONG éligibles. Leur zèle trouve à s'exprimer sur le marché rémunérateur des expertises. Elles se constituent parfois en véritables bureaux d'études. De cette effervescence découlent deux réalités contemporaines qui spécifient de plus en plus nettement ce monde de l'aide non publique. D'une part on note une concurrence aiguisée entre ces organismes dont les processus de regroupements constatés au Nord (unions, confédérations, collectifs, etc.) et les actes de filialisations dans les pays du Sud à l'égard des associations locales constituent, ensemble, des conséquences directes. D'autre part on peut observer que les ONG tendent à être manifestement présentes sur la totalité de la " filière " de l'aide : aux positions " en aval " qu'elles ont précédemment acquises en tant qu'opérateurs de projets sur le terrain, elles combinent désormais un accès aux autres segments du processus sous la forme d'une revendication, souvent couronnée de succès, aux études sectorielles et aux bilans thématiques commandités ici ou là.

En deuxième lieu, le sujet traité peut se justifier par le riche faisceau de questions nouvelles qui se font jour à propos de l'efficacité des opérations réalisées par ces ONG ; que ces interrogations s'expriment en leur sein et émanent de leurs responsables, fondateurs, animateurs, promoteurs, agents, qu'elles proviennent de leurs bailleurs et autres apporteurs de financement ou de leurs partenaires institutionnels, techniques ou administratifs, au Sud comme au Nord, ou qu'enfin elles soient formulées par des observateurs et analystes étrangers à l'univers de l'action et du financement en vue du développement. Des doutes et des questions se sont progressivement multipliés, au fur et à mesure sans doute de la " montée en puissance " de ces nouveaux acteurs de terrain et de l'ampleur croissante des fonds qui transitent par eux. Ces expectatives se sont exprimées dans des formes variées, des plus simples aux plus élaborées, mais reviennent en fait à formuler un ensemble de préoccupations qu'on peut clairement et modestement évoquer dans la liste désordonnée de questions suivantes. Que font les ONG ? Dans quel secteur ou domaine ? Où ? Avec qui ? Pour quels résultats ? Obtiennent-elles des effets positifs ? A quelle échelle ? Leurs actions ont-elles des vertus de propagation dynamique ? Touchent-elles les populations initialement " ciblées " par leurs projets ? Améliorent-elles le sort des plus démunis ? Sont-elles conformes aux aspirations des " bénéficiaires " ? La durée et la viabilité des opérations sont-elles assurées ? Enclenchent-elles un processus de développement ? Débouchent-elles sur des résultats supérieurs aux autres formes d'aide et de coopération ? La modestie de leur zone d'intervention, la souplesse apparente de leur organisation, le contact *a priori* plus direct qu'elles sont susceptibles d'entretenir avec les personnes et les groupes concernés par les opérations font-elles des ONG des entités assurées du succès de leur entreprise ?

En troisième lieu, on peut avancer que l'importance du sujet est aussi alimenté, paradoxalement, par la relative rareté des travaux scientifiques et des études académiques sur ces nouveaux acteurs du développement, tant sur leur être institutionnel que sur la nature et les

résultats de leurs activités. Dans le monde anglophone, il faudra essentiellement attendre la grande réunion organisée à Londres vers le milieu de la décennie 80 - et dont les " actes " sont parus dans la revue spécialisée *World Development* [1987] pour que des analyses systématiques soient impulsées sur le " phénomène " ONG, rassemblées, confrontées dans leur pluridisciplinarité et dans la multitude des terrains abordés. Ce premier exercice, combinant les avantages du regard extérieur et de l'introspection, ne trouvera à se reproduire, à cette échelle et avec une ambition comparable, dans le monde francophone, qu'avec le colloque organisé par l'Unité mixte de recherches CNRS/ORSTOM REGARDS à Bordeaux en 1996 [Deler et *alii* 1998]. Ce second bilan met, entre autres, en évidence la contradiction entre la richesse factuelle du phénomène, sa diversité locale, l'importance accrue dans les circuits et les actions de développement dans de très nombreux pays, et l'indigence constatée jusqu'ici en matière de travaux sérieux, approfondis, distants et critiques.

La délimitation de l'étude et la démarche de recherche

La thématique du présent travail d'enquête et d'analyse, on l'a signalé dès l'entame du document, se développe dans le périmètre défini par les trois expressions : l'évaluation, les ONG et leurs opérations. Plus précisément et plus exactement, ce sont les questions relatives aux rapports entretenus entre ces trois termes qui conditionnent et circonscrivent la réflexion proposée ici. Autrement dit, ce ne sont pas les ONG qui retiendront en tant que telles notre attention d'économiste ni les opérations qu'elles conduisent qui focaliseront en elles-mêmes les investigations et les efforts de mesure et de jugement, mais bien les problèmes que leurs actions et leurs projets " de développement " posent à l'évaluation, tant dans sa dimension théorique que dans son appareillage technique et que dans son exercice de mise en œuvre pratique, même si ce dernier point n'est pas directement abordé dans cette thèse ; la position de l'analyste ayant été préalablement définie dans ce travail comme différente de celle du praticien.

Exprimé d'une autre manière, le sujet traité devient : les opérations conduites par les ONG sont-elles susceptibles d'évaluation et sous quelles conditions ? Les activités qu'elles mènent sont-elles justiciables d'une approche économique, même si elles y sont bien sûr irréductibles puisque, par hypothèse, elles ont de multiples dimensions et appellent une pluralité de regards disciplinaires ? Les dispositifs mobilisables sur le " marché " de l'évaluation sont-ils *ipso facto* utilisables dans les situations où interviennent les ONG ? Les fondements conceptuels et les présupposés des méthodes " classiques " d'évaluation les désignent-elles à des usages aisés en dehors des contextes où elles se sont peu à peu organisées et consolidées ? Est-il possible et souhaitable de concevoir des outils évaluatifs adaptés aux propriétés de ces situations et tenant compte des caractéristiques distinctives des opérations menées par les ONG ? Telles sont quelques-unes des questions qui définissent le domaine de la présente thèse. Ainsi les petits projets et les ONG deviennent en fait les analyseurs du problème placé au cœur

de ce travail d'analyse, celui de l'évaluation, de ses possibilités, de ses formes, de son évolution.

Ce faisant, le type d'opérations des ONG objet de l'étude est relatif au domaine agricole ; par voie de conséquence il ne sera pas tenu compte d'une autre forme de " présence au monde " des ONG et qui leur vaut, périodiquement, de se trouver sous les feux de l'actualité - souvent dramatique - et sous les projecteurs de la presse - souvent admirative : on n'évoquera pas les opérations entrant dans le cadre de l'aide humanitaire qui se caractérisent la plupart du temps par une assistance ponctuelle et généreuse apportée dans des situations de sinistre physique ou de détresse humaine mais qui, pour l'économiste, posent sans doute de façon peu classique les questions de développement et qui, de toutes façons, imposeraient d'introduire de nouvelles catégories analytiques et complexifieraient passablement l'exercice d'élucidation mené ici.

Il est utile, à ce point de l'exposé introductif, d'évoquer brièvement les conditions techniques et matérielles de cette recherche et le cadre logique et analytique dans lequel elle s'est déroulée. Un premier travail de balayage bibliographique, d'identification problématique et d'analyse partielle sur le même thème avait été effectué dans un mémoire de DEA. L'accueil en tant que coopérant du service national au sein d'une équipe de chercheurs de l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (ORSTOM) installée à Ouagadougou (Burkina Faso) a permis au doctorant d'effectuer, dans d'excellentes conditions, une substantielle collecte de données - documentaires, statistiques, techniques - sur les ONG oeuvrant dans ce pays et de réaliser une série d'enquêtes de terrain dont les principaux résultats ainsi que les aspects méthodologiques sont précisés dans le cours des développements formant la partie 3 de cette thèse. Au retour du Burkina Faso, l'intégration au Centre d'économie du développement (CED) de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV et à l'Unité mixte de recherche CNRS/ORSTOM REGARDS de Bordeaux ont favorisé l'analyse des données empiriques et une nouvelle mise en perspective avec les travaux d'une abondante littérature spécialisée.

Ce très rapide rappel de la trajectoire personnelle et institutionnelle ne se justifie que parce qu'il a à voir avec la démarche poursuivie dans cette étude et l'organisation du travail dont résulte le présent document. Par ces considérations méthodologiques préjudicielles, peuvent être rendus plus clairs les développements qui nourrissent la thèse et plus pertinents des choix de construction et des sélections de référents analytiques. De fait, le mouvement institutionnel de l'apprenti-chercheur a correspondu, au plan logique et intellectuel, à un va-et-vient entre des démarches tantôt plutôt inductives et tantôt plutôt hypothético-déductives. C'est cette itération entre des modes opératoires très souvent opposés sous la plume de certains auteurs qui a largement inspiré les analyses qui suivent et orienté les réflexions qui les charpentent.

Une première période s'est caractérisée par la mobilisation d'hypothèses de travail et de schèmes interprétatifs. Une deuxième période, consacrée pour l'essentiel à l'exploitation d'informations localisées et contextualisées ainsi qu'au collationnement de données établies par des enquêtes de terrain, a été l'occasion de saisir la pleine mesure d'un phénomène factuellement très riche, diversifié, polysémique mais caractérisé par la rareté et l'hétérogénéité de données directement exploitables. Le manque de mémoire écrite au sein des ONG, les délais nécessaires pour être accepté comme observateur de leurs opérations passées, les quiproquos parfois quant à la finalité d'un travail de recherche sur les projets de développement, ont imprimé de leurs marques le travail de terrain et les analyses rétroactives. Les hypothèses initiales et les propositions explicatives ne rendaient que partiellement compte des observations réalisées *in situ* et leur confrontation laissait insatisfait. Dans une troisième séquence, une nouvelle imprégnation d'un corpus de textes théoriques où, pour être toujours situés dans le champ de l'économie - et de l'économie du développement notamment - quelque peu étrangers à l'objet directement traité ici, a suggéré des éclairages renouvelés et des compréhensions complémentaires.

Le corps des hypothèses que cette thèse se propose de tester a déjà été largement dévoilé au cours des paragraphes précédents dans les listes successives de questions. Au risque de nous répéter, rappelons-en quelques-unes à cet instant. L'hypothèse fondamentale, dont découle l'ensemble du chantier de cette recherche, consiste logiquement à avancer que les ONG et leurs opérations sont susceptibles d'être livrées au filtre d'une analyse économique. On verra que cette occurrence est elle-même conditionnée par des prérequis - par exemple l'existence de mobiles économiques ou plus exactement économiquement interprétables - et invite à des incursions parfois à la marge du champ disciplinaire strictement concerné. Les principales hypothèses subséquentes reviennent entre autres à suggérer : que les méthodes d'évaluation, qu'on qualifiera ici de " classiques ", sont peu aptes à rendre compte des petites opérations agricoles réalisées par les ONG, non seulement en raison de leurs propres conditions de construction et de mise en œuvre, mais aussi parce qu'elles sont en elles-mêmes historiquement, socialement, techniquement et culturellement situées, donc discutées ; que le monde des ONG, en dépit de déclarations d'intentions positives à cet égard, est encore relativement résistant en matière d'évaluation, moins par pensée maligne que par défaut de préparation institutionnelle à la pratique de cet exercice et de déficit dans le domaine de la réflexion critique sur ses activités, son fonctionnement, ses résultats ; que les conditions semblent pourtant réunies, tant sur le plan culturel que sur le plan technique, pour mettre en œuvre des dispositifs évaluatifs adaptés à la nature de ces organisations et aux propriétés de leurs actions dans le domaine du développement.

Au fil des développements on s'apercevra sans difficulté qu'une approche organisationnelle a été privilégiée, même si des postures plus " classiques ", quelquefois carrément plus " néo-classiques ", sont clairement adoptées ici où là et principalement dans la

partie 1 de la thèse. Ce parti-pris d'école ou de méthode mérite une explication. Les opérations des ONG peuvent en effet, moins que maintes actions entreprises par ailleurs, être isolées totalement de l'organisation qui les exercent, quand ce ne sont pas les actions elles-mêmes qui sont ainsi établies - désignées et donc considérées, dans cet univers, comme des " structures-projets ". Les travaux économiques qui mettent l'accent sur l'importance de ce type de coordination sont de ce fait plus assidûment sollicités ici pour aider à comprendre le devenir des interventions des ONG et expliquer les résultats et effets enregistrés.

Dans ce même cadre méthodologique général - qui sera complété et précisé dans les chapitres successifs -, il paraît nécessaire de dire un mot de ce qu'on pourrait appeler l'aire de validité de l'étude. Les données empiriques ne valent, c'est l'évidence, que pour les phénomènes directement enquêtés (opérations, organisations, etc.) et la situation concrète d'ensemble ne vaut, à son tour, qu'à propos du pays concerné. C'est trop souvent qu'on trouve des généralisations hâtives à l'échelle de tout le continent africain pour qu'on n'ait pas ici à redouter des extrapolations incertaines : on sait désormais qu'il y a autant d'Afriques que de situations examinées et que le " regard éloigné " qui homogénéise aisément est contredit par des réalités locales fortement contrastées voire divergentes. En revanche les schèmes interprétatifs proposés pour un meilleur entendement des phénomènes étudiés peuvent atteindre un certain degré d'" universalité ". Ainsi en va-t-il par exemple de la multiplicité des intérêts qui orientent les comportements individuels et collectifs et des objectifs que poursuivent les organisations ou du cadre d'analyse proposé dans la partie 3. La réflexion développée ici sur l'évaluation des petites opérations déborde ainsi le seul terrain burkinabè pour pouvoir éventuellement s'appliquer à bien d'autres espaces sociaux et économiques. C'est en ce sens que le " terrain "n'occupera pas, dans le présent travail, le premier rang.

L'ordonnancement de l'étude et la justification du plan d'exposition

On aura compris, à la lumière des brèves indications de méthode livrées ci-dessus, que la logique d'exposition de la thèse n'épouse pas la chronologie réelle du travail de recherche, plus madré et moins linéaire, fait d'acquisitions empiriques, de lectures théoriques ou comparatives, d'avancées opératoires qui se mêlent et se succèdent dans un certain désordre vital et, on l'espère, positif.

S'agissant avant tout d'une réflexion sur les méthodes d'évaluation, il est apparu opportun de débuter la thèse par un examen critique des techniques disponibles en ce domaine à travers la compréhension de leur histoire, de leurs principes fondateurs, explicites ou plus implicites, de leurs principaux résultats. Ce bilan, réalisé sur des dispositifs évaluatifs créés et mis en œuvre en totale indépendance - voire méconnaissance, pour des raisons à la fois historiques et techniques - des ONG et de leurs petites opérations, peut donner à voir l'altérité entre ces méthodes classiques et ce qu'il est possible et souhaitable de réaliser, dans le même

domaine de l'évaluation, à l'endroit des actions réalisées par les organismes non gouvernementaux.

Mais le travail d'évaluation sur des ONG et de leurs interventions, notamment dans le registre de l'agriculture, ne saurait faire l'économie de leurs propriétés organisationnelles. C'est en tenant compte et en prenant, en même temps, la mesure des changements apparus dans la culture, ou le paradigme, de l'évaluation, qu'on peut assurément concevoir des perspectives prometteuses en ce domaine pour des entités qui n'ont jusque-là manifesté qu'un intérêt restreint à l'endroit d'un examen critique de leurs actions. Leur nombre et l'importance acquise dans le monde des financements et des interventions de développement, les nouveaux attendus des projets et les nouvelles conceptions de la conduite des opérations, ensemble de faits et d'évolutions largement vérifiés dans un pays comme le Burkina Faso, tout concourt à affirmer la possibilité et l'utilité nouvelles de concevoir et mettre en œuvre des outils adaptés d'évaluation.

Ce sont précisément des plans d'évaluation ajustés aux milieux d'intervention, aux objets concernés et aux exigences nouvelles des responsables politiques, économiques et financiers qui sont, *in fine*, testés à partir de trois entrées thématiques servant comme autant d'analyseurs dans l'exercice renouvelé et refondu d'évaluation.

Trois parties composent ainsi cette thèse.

La partie 1 - traitant des *pratiques classiques d'évaluation en terme d'investissement* - vise par une dialectique de construction / déconstruction des deux approches concurrentes de l'évaluation dans les PED à découvrir ou à redécouvrir les ressemblances et les dissemblances des méthodes adjacentes. Les méthodes des prix (MDP) d'une part et la méthode des effets (MDE) d'autre part font l'objet d'une discussion analytique en regard des fondements théoriques de l'évaluation économique.

La partie 2 - relative à *l'évaluation face à la spécificité des ONG* - s'attache à saisir de façon réaliste et critique, aux plans conceptuel et empirique, la spécificité revendiquée par les organismes non gouvernementaux et la confronte aux conditions de possibilité d'une évaluation de leurs opérations de développement.

La partie 3 - portant sur *l'ajustement des évaluations aux opérations agricoles des ONG* - propose et applique de façon ponctuelle un cadre général d'étude critique de ces actions rurales, aisément récupérable dans ses principes par les opérateurs de l'aide soucieux d'accroître la performance des petites interventions non gouvernementales.

PARTIE 1

LES PRATIQUES CLASSIQUES D'EVALUATION EN TERME D'INVESTISSEMENT

INTRODUCTION

L'évaluation économique concerne en premier lieu le calcul effectué par les agents représentatifs tels que l'entend la théorie. Elle désigne cette activité fondamentale de tout agent rationnel soumis au principe d'économicité, c'est-à-dire tenu d'arbitrer et donc de choisir entre différentes utilisations de biens rares pour satisfaire des fins illimitées, ceci au moindre coût. La référence à un ensemble d'objectifs, des contraintes et la rationalité comme valeur instrumentale, voilà bien le triptyque qui distingue l'analyse économique d'autres approches du comportement humain. L'objet de la présente partie, astreinte elle-même au principe d'économicité, n'est pas de couvrir l'ensemble des théories et doctrines qui sous-tendent les diverses méthodologies d'évaluation. Les méthodes dont il sera question concernent bien évidemment les pays en développement et, ce qu'il nous faudra expliquer, la sélection de projets d'investissement. L'opposition entre " la méthode des effets " et " la méthode des prix de référence " concentre une grande partie des débats et publications qui ont mobilisé les économistes. Elle constitue une entrée privilégiée pour qui s'interroge sur la méthodologie d'évaluation d'un projet de développement. Mais tout en répondant à l'exigence d'une présentation concrète de ces méthodes, il s'agit davantage, d'en discerner les fondements théoriques ce qui nous autorisera ultérieurement à rejeter leurs cadres conceptuels pour l'évaluation *ex post* des projets réalisés par les ONG.

De nombreux ouvrages, manuels et commentaires critiques ont été publiés. J. Kornai [1980 : 85] distingue trois niveaux de discussion à propos des analyses coûts-avantages (1). Ce classement, étendu à l'approche rivale, la méthode des effets (2), permet de situer précisément l'entrée retenue dans ce chapitre. Le niveau *tertiaire* ne remet pas en cause le bien-fondé des méthodes. Il s'inscrit dans l'une ou l'autre et discute différentes méthodologies sans que ne soient analysés les principes de base. Par exemple, les divers manuels que proposent l'Organisation des Nations-Unies pour le développement industriel (ONUDI), la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ne se différencient qu'au niveau *tertiaire*. Ils

---

(1) On retient la traduction française " Analyse coûts-avantages " (ACA) recommandée par J. Bénard et qui correspond aux analyses de projets classées dans les pays anglo-saxons sous le nom de "*Benefit-Cost Analysis*".

(2) La méthode des effets est le plus souvent considérée comme une analyse de type coûts-avantages et consiste il est vrai, à déterminer des coûts et des avantages pour différentes catégories d'agents. Mais l'école coût-bénéfice (ou coûts-avantages) telle qu'elle est définie par J. Kornai [1980 : 87] exclut de fait l'approche par les effets dont la conception du coût et de l'avantage diverge radicalement des autres méthodes. Par souci de clarté, en accord avec la classification présentée par J. Bénard, les méthodes coûts-avantages désigneront dorénavant les analyses de projets qui apparaissent comme une branche de l'économie politique moderne du bien être (en fait l'ensemble des méthodes de prix de référence).

admettent les mêmes hypothèses de base sur l'environnement économique, retiennent l'analyse coûts-avantages et la construction d'un système de prix de référence et ne se différencient que sur la détermination précise des prix de référence. Ces débats ne seront qu'à peine effleurés. Au niveau *secondaire* de la discussion, se pose la question du champ des analyses de projets, c'est-à-dire de la prise en compte ou non d'interdépendances plus générales (est-il juste d'étudier un projet isolé ?). Enfin le niveau *primaire* aborde les fondements théoriques des méthodes. La réflexion que nous proposons par la suite privilégie les débats de niveau *primaire* et *secondaire*. On s'efforcera donc de rappeler les principaux points d'ancrage avec la théorie économique, quand bien même ces méthodes soient dès l'origine de nature empirique.

En effet l'analyse de projets apparaît aux Etats-Unis dès le début de ce siècle lorsque le " *River and Harbor Act* " (1902) codifie l'évaluation des coûts et des avantages des installations fluviales ou portuaires projetées par l'" *U.S. Army Corps of Engineers* " [Bénard 1986 : 288]. En France, dès le milieu du XIX^{e} siècle, les travaux de l'ingénieur J. Dupuit (1844), longtemps méconnus par les économistes, représentent les premiers pas d'un calcul économique public. Aussi, considère-t-on plutôt la généralisation des études réalisées à l'époque du *New-Deal* lors des projets d'aménagement de la Vallée du Tennessee comme l'acte de naissance d'un calcul économique au service des décisions publiques. Le *Flood control act* prévoyait que le gouvernement fédéral devait entreprendre des travaux " *... pour autant que les bénéfices reçus par qui que ce soit l'emportent sur les coûts estimés* " [Greffe 1997a : 312]. Le *Green Book* de 1950 systématise des règles de comparaison et d'agrégation des bénéfices et fait figure ainsi d'une des premières " méthodes " d'évaluation de projets. En France et au Royaume-Uni des études se développent dans les domaines des transports, de l'énergie et de l'urbanisme. Ce n'est qu'après une période de pratique du calcul économique public qu'apparaissent, à compter des années 50, d'importantes contributions d'économistes universitaires cherchant à fournir une base théorique jusqu'alors absente. Ces divers travaux, qui touchent à la rationalisation des choix publics, se diffusent à partir des années 60 et conduisent, au delà des seuls projets d'équipements et d'infrastructures, à la mise en place de procédures de choix budgétaires et de choix de programmes. Il s'agit du *Planning Programming and Budgeting System* (PBS) aux USA et de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) en France.

Dans le contexte des économies sous-développées, l'évaluation économique des projets concourt à une réflexion sur l'adéquation entre les opérations prévues et les objectifs de développement. Elle est le fait d'organismes internationaux et de coopérations bilatérales qui travaillent auprès des responsables nationaux. Bien qu'étant issue d'une branche commune de l'analyse économique, celle qui s'intéresse à l'amélioration des décisions publiques, elle s'autonomise par rapport aux travaux précédemment évoqués par le simple fait qu'elle intègre la ou les spécificités des économies en développement - absence de prix significatifs économiquement, faible industrialisation, rôle et place prépondérants de l'Etat dans l'intervention économique, etc. En matière de calcul économique dans les pays en voie de

développement, l'ouvrage de I.M.D. Little et J.A. Mirrless [1969], publié sous l'égide de l'OCDE, ouvre la voie à de nombreux autres manuels d'évaluation comme les Directives de l'ONUDI en 1972 et l'ouvrage de L. Squire et G. Van Der Tak publié en 1975 par la Banque mondiale [Squire et van der Tak 1985]. A côté de ces approches, des équipes françaises de coopération ont développé, dès les années 50, d'autres pratiques de calcul économique dont la concordance méthodologique est présentée, en 1976, sous forme d'un manuel d'évaluation économique des projets. Les deux thèses en présence, calcul de prix de référence et mesure des effets, n'ont pas le même statut vis à vis de la théorie économique. Ni l'une, ni l'autre n'ont donné lieu de la part de leurs auteurs à une présentation rigoureuse des fondements théoriques qui les sous-tendent. Cependant, l'approche par les prix se pose sans ambiguïté comme une extension, dans le cas d'économie en développement, de la théorie de l'équilibre général et de celle du bien-être. Ces fondements micro-économiques sont mis en évidence par les travaux de D. Wiener, J. Kornai et surtout de M. Le Gall. Par contre, si la nature macro-économique de l'approche par les effets l'oppose en première analyse au calcul économique néoclassique, on peut reprendre, de la plume d'un des deux fondateurs, que *" l'élaboration de cette méthode n'a pas précédé ses applications ... "* mais surtout que *" le "corps de doctrine" de la méthode des effets ne se présente pas comme un tout précisément construit et rigoureux et que, par exemple, on ne dispose pas actuellement d'un modèle formalisé satisfaisant qui en rende compte "* [Chervel 1995 : 115-116].

Les deux chapitres qui composent cette partie mettent en évidence les liens explicites ou implicites des méthodes d'évaluation avec un corpus théorique plus ou moins stabilisé et homogène. La présentation des principes généraux du calcul et de l'évaluation économique ainsi que l'établissement d'une typologie des méthodes d'évaluation de projets (Chapitre 1), permettent de situer, dans le cas d'économie en développement, les deux approches concurrentes (Chapitre 2) qu'ont été la Méthode des effets (MDE) et les Méthodes des prix de référence (MDP). Bien que ce débat sur les procédures de rationalisation des interventions publiques ne soit plus réellement d'actualité à en lire la littérature spécialisée (3), il est important d'effectuer " ce retour aux sources " pour saisir progressivement les enjeux et limites de l'évaluation économique.

---

(3) Il convient tout de même de signaler qu'en 1995, M. Chervel, l'un des fondateurs de la " méthode des effets " a publié un ouvrage sur l'évaluation économique des projets [*op. cit.*] dans lequel il rappelle et actualise les éléments de ce débat. X. Greffe [1997b] vient également de sortir un nouvel ouvrage sur *l'évaluation des projets publics*.

CHAPITRE 1
LE CALCUL ET L'EVALUATION ECONOMIQUES

Le calcul économique est avant tout une technique au service d'une ambition particulière de la science économique : l'activité de conseil et d'expertise ou plus précisément l'aide à la décision. Cette discipline appliquée a souvent été comparée à ce qu'est l'ingénierie par rapport aux sciences physiques ou la médecine par rapport aux sciences biologiques [Walliser 1990 : 3]. Elle concerne aussi bien les décisions d'une administration que celles d'une entreprise. Mais l'histoire du calcul économique montre qu'il acquiert son autonomie - par rapport à d'autres techniques comme la gestion, la comptabilité ou les statistiques - en concernant d'abord des interventions publiques [*ibidem* : 4-22]. Attaché à la résolution de problèmes concrets ou, exprimé différemment, versé à la formulation de recommandations, le calcul économique exige des normes d'évaluation afin de formuler un " jugement ". C'est donc tout naturellement qu'il repose en premier lieu sur une théorie économique normative apte à lui fournir les bases cohérentes d'une aide à la décision. Intégrant par nature une réflexion sur les conditions d'identité entre intérêt privé et intérêt général, le calcul économique ou son avatar, l'évaluation économique, se fonde principalement sur l'économie du bien-être.

Comme le remarque A. Wolfelsperger [1995 : 105] dans son ouvrage d'économie publique, *" Dans la mesure où l'activité de conseil des économistes s'est ainsi constituée en une véritable théorie de nature non empirique fondée sur une conception spécifique du "bien" ou du "juste", c'est à une philosophie que nous avons affaire "*. Les analyses ou évaluations de projets, utilisation privilégiée du calcul économique en économie publique appliquée, sont, le plus souvent, un prolongement de l'analyse théorique de l'économie du bien-être [Bénard 1986] et, on le verra, adoptent implicitement la *morale* - selon les propos de A. Wolfelsperger [1995] - que représente cette théorie. Les restrictions, limites et critiques, tant de l'exercice d'application que, plus fondamentalement, de la théorie elle-même, fondent d'autres approches du calcul économique et donc de l'évaluation. Mais ce n'est pas l'objet de ce point que d'en discuter. Il vise à clarifier les principes généraux de l'évaluation économique.

Le calcul économique s'attache à déterminer, pour la collectivité, les coûts et les avantages d'interventions publiques. L'identification de ces deux catégories, liée au(x) type(s) d'agent(s) concerné(s), permet d'établir une typologie précieuse pour éliminer de nombreuses

incompréhensions quant au débat entre MDE et MDP (1). C'est l'ambition de la première section (Section 1). Mais, on l'a déjà signalé, l'évaluation telle qu'elle est traitée ici, produit un jugement. Les économistes privilégient pour ce faire l'étude de la distribution des biens et des services économiques entre les agents. L'évaluation consiste à comparer différentes allocations de biens (et services) afin de ne retenir que les " meilleures " et si possible " la meilleure de toutes ". Les deux critères mobilisés pour cette comparaison sont *l'efficacité* et *l'équité*. Le second point définit et évoque les fondements théoriques de ces critères (Section 2).

SECTION 1. LES DEUX CATEGORIES DE L'EVALUATION : COUTS ET AVANTAGES

Dans la procédure de rationalisation des décisions, l'évaluation vient comme la dernière étape. Il s'agit de valoriser et d'agréger les effets prévisibles d'une action en fonction des critères du décideur. Les précisions sémantiques de J. Bénard sont, à ce titre, tout à fait révélatrices de la fonction attribuée en général à l'évaluation économique. L'auteur considère ainsi que cette étape ultime du calcul décisionnel, se résumant à un exercice de valorisation monétaire des différents effets, doit logiquement prendre le nom de " valuation " ou, pour éviter une proximité de consonance, celui de " valorisation " [1986 : 303]. Par cette remarque, J. Bénard inscrit l'évaluation ou l'agrégation d'effets valorisés, dans un effort de monétarisation propre aux économistes. Les deux étapes qui la précèdent, celles de la définition des actions et de la prévision des effets [Walliser 1990 : 22-28], ne feront pas l'objet d'un traitement spécifique dans ce travail.

En dépit du principe de monétarisation des effets, commun à la plupart des méthodes d'évaluation, on distingue plusieurs approches en fonction du degré de monétarisation et de la variété des types d'effets pris en compte [Greffe 1997 : 317-349 ; Walliser 1990 : 27-28]. Dans l'*analyse des coûts*, les résultats (ou extrants) ne sont pas intégrés au calcul. Le projet choisi sera celui qui minimise les coûts. Il peut s'agir par exemple d'une étude de compatibilité entre une enveloppe budgétaire donnée et les charges récurrentes qu'entraîneront un nouvel investissement. *L'analyse d'impact*, au contraire, ne prend en compte que les effets connus de différents projets et sélectionne celui qui entraîne le plus grand nombre d'avantages. Ici la contrainte de coût n'est pas intégrée.

Les autres méthodes organisent le calcul en fonction d'une interdépendance entre les ressources utilisées (ou les coûts) et les résultats. Elles établissent, par la construction d'un critère unique, un bilan synthétique des effets positifs et négatifs des actions envisagées. L'*Analyse coût-efficacité* (ACE) convient en préalable d'un ou de plusieurs effets positifs jugés prioritaires mais dont la nature particulière rend difficile leur valorisation au travers d'un

(1) Comme, par exemple, le fait de penser que les MDP ne tiennent pas compte des effets d'un projet.

étalon commun, notamment la monnaie (2). Les effets positifs recherchés, désignés par le terme efficacité (3), sont donc estimés physiquement sans être valorisés. Le ratio coût/efficacité - à efficacité donnée, à coût donné ou à efficacité et coût variables - permet de comparer différents projets ou programmes et de choisir celui qui le minimise. L'*Analyse coût/utilité* (ACU) s'écarte de la précédente en attribuant des " utilités " aux unités physiques. Enfin l'*Analyse coûts-avantages* (ACA) consiste à valoriser tous les effets (négatifs et positifs) sous forme monétaire et permet une sélection des projets en fonction d'un indicateur de rentabilité. Elle représente théoriquement l'approche la plus pertinente. La valorisation des coûts et des avantages et le recours à une unité commune de mesure, le numéraire, ménage la possibilité d'une comparaison parfaite entre des projets distincts - dans des secteurs différents par exemple - et garantit ainsi une conduite optimale des choix.

Les propos qui suivent s'arrêtent sur ce dernier type d'analyses de projets, ceci pour deux raisons essentielles. Elles représentent l'application la plus complète de la théorie économique néo-classique et se prêtent donc plus facilement au rôle d'analyseur du calcul économique que l'on souhaite ici leur faire jouer. Elles favorisent donc une évaluation de l'évaluation. Mais surtout, elles sont à la base des méthodes et pratiques des institutions internationales en matière d'analyse de projets de production et paraissent, à ce titre aussi, incontournables. Une fois les principes de base du calcul économique rappelés (point 1), on présentera, à partir des travaux de M. Chervel, une typologie des méthodes d'évaluation des projets de production (point 2).

1. Les principes de base de l'évaluation économique

Supposons pour le moment que soit réglée la question de la " valuation " des ressources consommées et produites par des projets envisagés et que l'identification des avantages et des coûts de chacun de ces investissements soit établie. Il reste, pour aider au choix des décideurs, à agréger ces différentes séquences d'effets dans ce qu'il est convenu d'appeler " un critère d'évaluation ". Deux problèmes surgissent. Le premier, relatif à la dimension temporelle des effets, revêt deux aspects : l'actualisation et l'incertitude (1.1). Le second problème dérive de la multiplicité des critères de choix, chacun possédant des avantages et des limites et conduisant à des recommandations diversifiées et parfois incompatibles (1.2).

---

(2) Les objectifs d'amélioration de santé ou de sécurité nationale sont parmi les plus courants. Ils sont difficilement valorisables en terme économique.

(3) L'" efficacité " ici n'ayant rien en commun avec le critère d'efficacité de la théorie néo-classique, l'appellation est considérée par B. Walliser comme impropre dans ce cas [1990 : 28].

1.1 La prise en compte du temps : actualisation et incertitude

Pour être comparés, les effets successifs d'un projet doivent être ramenés à un bilan intertemporel par la technique de l'actualisation. Il s'agit donc de prendre en compte dans le calcul la préférence des agents pour le présent. Mais les caractéristiques du temps pèsent d'une autre façon sur l'évaluation. Le fait de projeter et de comparer des chroniques d'effets futurs confronte le décideur aux aléas des états à venir. Se pose alors la question du traitement de l'incertitude.

La raison d'être d'une technique d'actualisation dans le calcul économique se trouve très simplement exprimée dans la maxime suivante : " un tient vaut mieux que deux tu l'auras " [Walliser 1990 : 30] qui traduit un taux d'actualisation supérieur à 100% (4). Un bien disponible aujourd'hui n'a donc pas la même valeur qu'un bien disponible dans un an. La comparaison entre ces valeurs s'établit par l'intermédiaire d'un prix qui est le taux auquel se réalise cet échange. L'offre individuelle d'une ressource quelconque K dépend de la préférence pour le présent par rapport au futur - on parle aussi de " dépréciation du futur ". Cette dernière reflète tout simplement l'appréhension de l'avenir, une crainte vis à vis de sa propre survie et/ou la baisse de l'utilité marginale du revenu compte tenu de la croissance future [Zoller et Beguin 1992 : 110]. Le fait est que l'agent accorde un supplément de valeur à une ressource K_t disponible en t par rapport à la même quantité de ressource K_{t+1} disponible plus tard en $t+1$. Le taux de préférence de l'offreur individuel, noté a, est le supplément de valeur relative associé au fait de disposer plus tôt de la ressource : $a = (K_t - K_{t+1})/K_{t+1}$ sous l'hypothèse d'une préférence positive pour le présent (5) c'est-à-dire $K_t \geq K_{t+1}$. Au niveau de la collectivité, le taux a est le taux de l'offreur marginal. La demande individuelle émane d'un agent qui cherche des ressources afin de réaliser un projet en vue de produire davantage. Collectivement, la demande de l'ensemble des agents est fonction de la productivité marginale du capital, soit b. Sous les hypothèses d'un marché parfait, l'équilibre entre offre et demande marginales définit un taux d'intérêt i. Il s'agit donc d'un prix d'équilibre pour lequel les demandeurs épuisent l'ensemble des ressources offertes, chaque protagoniste étant pleinement satisfait. A ce taux d'intérêt, il n'y a donc aucun gaspillage de ressources. On parle alors de *taux d'actualisation* c'est-à-dire du taux d'intérêt issu d'un équilibre sur un marché parfait pour lequel $a = i = b$. Lorsque l'actualisation est effectuée en ayant recours au prix de marché observé, quels que

(4) Pour peu que le futur désigne une seule période de temps c'est-à-dire si il s'agit du taux d'actualisation entre t et t+1 soit a_t^{t+1}.

(5) On notera au passage que si la préférence pour le présent est infinie cela revient pour l'agent à ne considérer que le temps présent et à déprécier totalement l'avenir ce qui peut, par exemple, correspondre à la " mort certaine de l'agent " ou sa non-vie. Dans ce cas, il n'y a pas d'offre de ressources et une absence totale de projet qui par nature porte sur l'avenir !

soient les éventuels déséquilibres et distorsions présentes, on parle plus simplement de *taux d'intérêt du marché* - sous-entendu marché observé (6).

En pratique, le calcul de valeurs actuelles (l'actualisation) diffère selon que l'on considère un temps discret ou continu et la constance ou non du taux d'actualisation. On suppose par la suite que la dépréciation du futur est constante, ce qui est souvent postulé lors des évaluations de projets. De plus, les formules présentées concernant des flux monétaires successifs, il est nécessaire de préciser qu'ils sont exprimés en monnaie constante, le taux d'actualisation étant calculé en conséquence. L'actualisation apparaît comme l'opération inverse de la capitalisation. Une somme S placée à un taux d'intérêt i pendant un an aura pour " valeur " $S(1+i)$ au bout d'un an, $(1+i)$ étant appelé le facteur de capitalisation. Cette même somme, disponible dans un an vaut actuellement $S(1+i)/(1+i)$ c'est-à-dire S. Le multiplicateur $1/1+i$ est appelé *facteur d'escompte associé au taux d'actualisation i* ou *coefficient d'actualisation.*

Dans le cas général (7), la somme actualisée, $\overline{S}$, de valeurs annuelles différentes, S_t, s'écrit :

$$\overline{S} = \sum_{t=0}^{T} \frac{S_t}{(1+i)^t}$$

Un projet d'investissement, après une période de démarrage, atteint en principe son régime de croisière. Cela illustre une situation particulière, où à partir d'une certaine année $t = m$, les sommes monétaires considérées - coûts, avantages ou bénéfices - sont régulières :

$$\overline{S} = \sum_{t=0}^{m-1} \frac{S_t}{(1+i)^t} + \sum_{t=m}^{T} \frac{S}{(1+i)^t}$$

La somme actualisée des valeurs annuelles constantes S, notée A, peut être simplifiée :

$$A = \frac{S}{(1+i)^m}\left(1+\frac{1}{(1+i)}+ \ldots +\frac{1}{(1+i)^{T-m}}\right)$$

Après avoir multiplié le contenu de la parenthèse par la différence $1 - (1+i)^{-1}$ on obtient :

$$A' = \frac{S}{(1+i)^m}\left(1 - \frac{1}{(1+i)^{T-m+1}}\right)$$

---

(6) Par exemple, un entrepreneur aura recours au taux d'intérêt du marché pour actualiser des bilans successifs. Plus précisément, le choix du taux d'actualisation dépendra de la réponse apportée à la question suivante : que serait-il possible de faire d'autre avec les ressources disponibles ? Si l'entreprise s'autofinance, l'entrepreneur retient le taux auquel il aurait pu prêter ses fonds. Si les ressources sont empruntées, il retiendra alors le taux d'intérêt pratiqué pour les prêts. Si l'origine des ressources est mixte, il peut avoir recours à une moyenne pondérée des taux [Bridier et Michaïlof 1992 : 30]. Au niveau de la collectivité, on le verra, les règles présidant au choix d'un taux d'actualisation sont différentes.

(7) Par convention, on considère que les sommes S_t apparaissent au début de chaque année, c'est-à-dire à l'instant t. On peut aussi considérer qu'elles surviennent en fin d'année, auquel cas il suffit de diviser la somme S par $1+i$ [Zoller et Béguin 1992 : 116].

En multipliant *A'* par l'inverse de la précédente différence, soit *(1+i)/i*, on obtient une nouvelle expression de *A* :

$$A = \frac{S}{i}\left[(1+i)^{1-m} - (1+i)^{-T}\right] \qquad (1.1)$$

La formulation (1.1) permet de résoudre le problème du remplacement d'un échéancier irrégulier par un échéancier équivalent composé d'annuités constantes. En effet, en calculant la somme actualisée d'un échéancier irrégulier, qui donne alors la valeur A de l'équation (1.1), il est possible, i, T et m étant connus, de déterminer l'équivalent en terme d'annuités constantes soit S dans (1.1) :

$$S = Ai\left(\frac{(1+i)^{T}}{(1+i)^{1-m+T} - 1}\right)$$

A partir de (1.1), on présente dans le tableau qui suit différentes situations de calculs d'actualisation rencontrés dans les projets. En colonne, on retient deux cas usuels concernant la valeur de *T* : *T* est petit (*T*) - inférieure à une dizaine d'années - et donc $1-(1+i)^{-T}$ est positif ou *T* tend vers l'infini ($T\to\infty$) c'est-à-dire que les sommes monétaires considérées sont constantes durant une longue période et $1-(1+i)^{-T}$ tend vers zéro - en pratique, dès que *T* est supérieure à une dizaine d'années, la valeur de $1-(1+i)^{-T}$ est négligée. En ligne, trois valeurs de *m* sont retenues : $m > 1$; $m = 0$ - les sommes constantes apparaissent pendant la période initiale - et $m = 1$ - les sommes constantes apparaissent la première année.

Tableau 1.1

Situations de calculs d'actualisation

	T	$T\to\infty$
$m > 1$	$A = \frac{S}{i}\left[(1+i)^{1-m} - (1+i)^{-T}\right]$	$A = \frac{S}{(1+i)^{m}} \cdot \frac{1+i}{i}$
$m = 0$	$A = \frac{S}{i}\left[(1+i) - (1+i)^{-T}\right]$	$A = S\frac{1+i}{i}$
$m = 1$	$A = \frac{S}{i}\left[1 - (1+i)^{-T}\right]$	$A = S/i$ (1.2)

Lorsque la régularité de *S* survient dès la première année - ce qui est fréquemment envisagé dans le calcul économique de recettes consécutives à un investissement - et que *T* tend vers l'infini - par exemple lors d'un important investissement en infrastructure - , on retrouve alors le cas connu d'une rente perpétuelle, $S = Ai$, où il est équivalent de disposer immédiatement d'une somme *A* ou de disposer indéfiniment de son *équivalent annuel régulier perpétuel* c'est-à-dire *Ai*. On voit que le calcul de l'actualisation, qui influence fortement le

choix d'un projet, dépend de la durée de vie estimée de l'investissement. On ne pourra comparer et donc choisir qu'entre des projets dont la durée de vie est identique.

On a raisonné pour le moment en considérant que les sommes futures prenaient effet à intervalles réguliers d'un an. L'actualisation était discrète, ce qui correspond aux calculs couramment pratiqués eu égard à la nature de l'information disponible habituellement. La prise en compte de la continuité du temps modifie les précédentes formules. Chaque variation infinitésimale du temps entraîne une diminution de la valeur constante - pour peu que i soit positif. L'actualisation devrait donc être continue. Cette hypothèse, plus réaliste mais moins pratique à appliquer lors d'un calcul concret, est envisagée dans les études théoriques de type mathématique. Cette fois-ci une somme S placée au taux i pendant une année découpée en n périodes et réinvestie de période en période rapporte :

$$S\,(1+i/n)^n$$

Lorsque n tend vers l'infini, l'expression tend alors vers $S\,e^i$ au bout d'une année et $S\,e^{it}$ au bout de t années [Guerrien 1996 : 513]. De la même façon la valeur actuelle d'une somme S disponible dans t années est : Se^{-it}. Le terme e^{-it} du cas continu joue le rôle du coefficient d'actualisation $1/1+i$ du cas discret.

L'incertitude de l'environnement ou des états futurs impose également un traitement particulier de la part de l'évaluateur (8). Deux situations d'incertitude sont reconnues pour donner lieu à deux ensembles distincts de techniques (9). L'environnement est *incertain* (ou indéterminé) lorsque les états possibles sont connus sans que le décideur puisse y affecter des probabilités objectives ou subjectives. L'environnement est risqué (ou aléatoire) lorsque le décideur est capable d'associer une série de probabilités P_j aux j états possibles sous la condition :

$$\sum_j p_j = 1.$$

C'est le cas par exemple de la pluviométrie dans le choix de projets agricoles où il est possible de calculer des " probabilités objectives " en fonction de la fréquence passée des différents niveaux pluviométriques. Mais on peut aussi avoir recours à des " probabilités subjectives " sur la base de l'opinion d'un ensemble d'expert ou du degré de croyance des décideurs quant à l'apparition des différents états.

---

(8) On a choisi de ne pas exposer les techniques de traitement de l'incertitude. Cela aurait à notre sens, considérablement alourdi l'analyse des méthodes d'évaluation économique sans accroître, pour autant, la compréhension des principes et fondements théoriques de l'évaluation dans les économies en développement.

(9) On exclut des catégories de l'incertitude le cas particulier d'un environnement actif dans lequel les décisions font face à des volontés antagonistes. L'analyse de la décision repose alors sur la théorie des jeux qui reste encore peu appliquée lors de l'étude de projets [Bridier et Michaïlof 1992 : 51]. L'environnement dont il est fait cas est " neutre " [Walliser 1990 : 35] c'est-à-dire ne résultant pas des stratégies des acteurs.

En situation d'avenir indéterminé, la technique la plus courante consiste à procéder à une analyse de sensibilité. Il s'agit de repérer les variables dont les valeurs estimées sont le plus soumises à des erreurs afin de calculer l'effet de ces erreurs sur les résultats de l'analyse. On détermine alors des seuils critiques pour ces variables et le choix s'établit en conséquence [cf. Bridier et Michaïlof 1992 : 45-48].

En situation d'avenir risqué - ou probabilisable - la technique la plus communément appliquée dans le cas de projets d'investissement revient à calculer " une espérance mathématique de gain " et à la maximiser. Deux projets A et B ayant la même durée de vie procurent, par exemple, les bénéfices actualisés suivants : $\overline{B}_{A1} = 200$ avec une probabilité de réalisation $p_1 = 0,5$ et $\overline{B}_{A2} = 100$ pour $p_2 = 0,5$; $\overline{B}_{B1} = 10\ 000$ avec une probabilité de réalisation $p_1 = 0,1$ et $\overline{B}_{B2} = -100$ pour $p_2 = 0,9$. L'espérance du bénéfice actualisé du projet B étant supérieure à celle du projet A,

$$E(\overline{B}_A) = 150 \text{ et } E(\overline{B}_B) = 910,$$

c'est le projet B qui logiquement devrait être choisi. Une réserve importante survient à la lumière de cet exemple. Le décideur en maximisant l'espérance de gain fait preuve de neutralité face au risque. La théorie économique développe un certain nombre de concepts qui, lorsque le risque est jugé important, permettent d'introduire l'attitude du décideur vis à vis du risque. Elle propose alors de remplacer un calcul fondé sur l'espérance de gain par un calcul fondé sur l'espérance d'utilité du gain. L'introduction d'une fonction d'utilité, dépendant du gain - ou du revenu - permet de prendre en compte l'aversion du décideur face au risque - la fonction sera concave - ou son goût pour le risque - la fonction sera convexe. L'adaptation de ces concepts n'étant pas encore au point, ils interviennent peu dans la pratique d'évaluation de projets [Zoller et Béguin 1992 : 130]. C'est plus souvent lors du choix du critère de décision qu'est introduit un comportement actif du décideur face au risque (aversion ou goût).

1.2 Le choix des critères de choix de projets

Jusqu'à présent nous avons fait état de flux financiers futurs sans en préciser la nature. L'analyse d'un projet d'investissement définit en premier lieu des flux financiers positifs (des recettes) et des flux financiers négatifs (des coûts) répartis sur une période de temps plus ou moins longue. L'investissement, ou le projet, se présente alors comme un échange entre des dépenses - que l'on considérera immédiates dans la suite du raisonnement - pour acquérir un outil de production et des recettes futures tirées de l'exploitation de cet outil [OCDE 1972 : 113]. Face à un ensemble d'actions envisageables, aux effets futurs comparables par la technique de l'actualisation, il reste à déterminer un ou des critères de choix dont les caractéristiques permettent à la fois de sélectionner les " meilleures " actions et de justifier la dépense initiale. Pour choisir entre différents projets, on a pris pour habitude de les classer en projets incompatibles - qui ne peuvent pas, pour des raisons techniques, être réalisés

simultanément - et compatibles (10) - qui, techniquement, peuvent être réalisés simultanément. L'évaluation des projets (ou le choix de projets) s'appuie en général sur la construction d'un critère unique de décision. Le critère-référence ou critère fondamental est celui du *bénéfice actualisé*. D'autres critères courants sont présentés mais leur validité dépend de leur cohérence avec celui-là [Zoller et Beguin 1992 : 118].

La principale règle de calcul économique propre à guider le choix des décideurs est établie sur la construction pour tous les projets d'investissement h du bénéfice actualisé $\overline{B}_h$:

$$\overline{B}_h = -I_{h0} + \sum_{t=1}^{T} \frac{A_{ht} - C_{ht}}{(1+i)^t} \qquad (1.3)$$

où I_{h0} est l'investissement initial supposé entièrement réalisé au cours de l'année de départ $t = 0$ de sorte que $A_{h0} = 0$ et $C_{h0} = I_{h0} = -B_{ho}$,
A_{ht} sont les avantages au temps t du projet h avec $t > 0$,
C_{ht} sont les coûts au temps t du projet h avec $t > 0$,
i est le taux d'actualisation supposé constant dans le temps.

Si le choix concerne des projets incompatibles, le critère indique qu'il faut retenir celui qui a le plus grand bénéfice actualisé (ou bilan actualisé), pour peu qu'il soit positif. Dans la situation où sont confrontés des projets compatibles et indépendants, le décideur doit réaliser toutes les opérations dont le bénéfice actualisé est positif (11). Dans les deux cas envisagés, la valeur du taux d'actualisation est déterminante pour le choix des projets. Par exemple, on considère deux projets, $h = 1,2$, dont l'investissement est entièrement réalisé lors de la période initiale $t = 0$ et de même durée de vie. Le bénéfice annuel, noté $b_{ht} = A_{ht} - C_{ht}$, est constant d'où $b_{ht} = b_h$. Les bénéfices annuels du projet 1 apparaissent dès la première année et se poursuivent durant les périodes ultérieures (m= 1, durée de vie longue du projet donc $T \to \infty$). Les bénéfices annuels du projet 2 sont concentrés sur la première période. Les bénéfices actualisés des deux projets représentés sur la figure 1.1 sont respectivement (cf. tableau 1.1) :

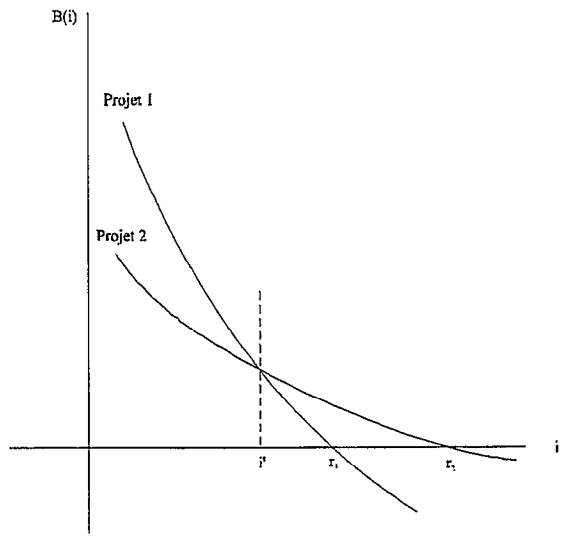
$$\overline{B}_1 = -I_1 + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{b_1}{(1+i)^t} = -I_1 + \frac{b_1}{i} \quad \text{et} \quad \overline{B}_2 = -I_2 + \frac{b_2}{(1+i)}$$

(10) Parmi les projets compatibles, on distingue encore les projets *dépendants* si la réalisation des uns influence celle des autres et *indépendants* dans l'autre cas. La compatibilité des actions désignera ici des projets *indépendants*.

(11) Dans ce cas, aucune contrainte budgétaire ne pèse sur l'investissement. Mais le critère du bénéfice actualisé peut être suffisant si, comme on le suppose pour le moment, le taux d'actualisation i est un taux d'équilibre qui épuise nécessairement les ressources, ni plus ni moins. Dans le cas où, par exemple, trop de projets seraient rentables, il est nécessaire d'augmenter le taux d'actualisation [Zoller et Béguin 1992 : 119]. Si des contraintes supplémentaires sont introduites, comme des enveloppes budgétaires accordées en fonction de priorités politiques, on sort du cas théorique de l'équilibre général et le choix du critère de sélection des projets devient primordial [Bénard 1986 : 336-339].

Figure 1.1

Comparaison des bilans actualisés en fonction du taux d'actualisation



Le bénéfice actualisé est une fonction décroissante du taux d'actualisation i. Quand i tend vers zéro, il correspond à la somme des bilans comptables annuels. Lorsque i tend vers l'infini, il est réduit au bilan comptable initial et s'avère négatif dans la plupart des cas : $\overline{B}_h = -I_h$ dans notre exemple. En cas d'incompatibilité entre les projets, le Projet 1 est préféré au projet 2 tant que $i < i'$. Pour $i > i'$, c'est au contraire le Projet 2 qui sera choisi. Si les deux projets sont compatibles, ils seront réalisés tous les deux pour un taux d'actualisation inférieur à r_1. Si $r_1 < i < r_2$, seul le projet 2 est rentable et doit donc être sélectionné. Au-delà du taux d'actualisation $i = r_2$, aucun des projets ne doit être mis en oeuvre.

D'autres critères cherchent à contourner le délicat problème du choix d'un taux d'actualisation [Bridier et Michaïlof 1992 : 39]. Il s'agit principalement du Taux de rentabilité interne (12) (TRI), relativement proche de l'Efficacité marginale du capital (EMC) de la théorie keynésienne. Défini comme le taux r pour lequel le bénéfice actualisé est nul, il semble bien, en première approche, éviter tout recours au taux d'actualisation. Le taux de rendement interne r_h d'un projet h est donc une inconnue, et non plus une donnée comme dans (1.3), que détermine l'équation suivante :

$$\overline{B}_h = -I_{h0} + \sum_{t=1}^{T} \frac{A_{ht} - C_{ht}}{(1+r_h)^t} = 0 \qquad (1.4)$$

Reprenant notre exemple, on détermine ainsi que : $r_1 = \frac{b_1}{I_1} - 1$ et $r_2 = \frac{b_2}{I_2} - 1$.

(12) Le qualificatif " interne " signifie que ce taux est propre au projet analysé et qu'il est indépendant du taux d'actualisation.

Pour effectuer un choix entre projets incompatibles, le seul recours au TRI ne permet aucunement de décider de l'acceptation ou du rejet d'un projet. La règle voudrait ainsi que l'on retienne le projet ayant le plus grand TRI. On voit sur la figure 1.1 que si le taux d'actualisation est supérieur à r_2 alors $\overline{B}_2$ est négatif et le Projet 2 ne doit pas être réalisé. En fait dans le cas de projets incompatibles, ce critère n'est pas pertinent au regard du bénéfice actualisé. Il est nécessaire de s'assurer que $r_h - i > 0$. Cela revient à connaître le taux d'actualisation. De même, on montre (figure 1.1) que le classement des projets obtenu selon les deux critères (1.3) et (1.4) est discordant lorsque i est inférieur à i'. Il n'y aura concordance des deux critères que lorsque les courbes

$$\overline{B}_h = f(i) > 0$$

ne se croisent pas ou que le taux d'actualisation d'équivalence (i' sur la figure 1.1) est inférieur au taux d'actualisation (13). Si le choix concerne des projets compatibles les deux critères seront équivalents pour peu que le taux de rendement interne soit supérieur au taux d'actualisation. Dans toutes les situations, il est donc nécessaire de connaître la valeur du taux d'actualisation. La principale justification d'un recours au TRI est donc annulée (14).

La formulation d'une critique plus théorique du TRI comme critère d'évaluation a trait à sa nature de taux moyen. On peut facilement montrer (cf. annexe A) que le taux r exprime " la *productivité annuelle moyenne brute* de l'investissement " [Zoller et Beguin 1992 : 124]. Or, la décision économique rationnelle, comme dans la définition du taux d'actualisation, se prend à la marge. Dans la mesure où certains objectifs visent l'optimalité, comme dans l'exemple développé par J. Bénard [1986 : 332-333] du calcul de la dimension optimale d'un projet, il est plus juste d'avoir recours au *taux de rendement interne marginal* d'un projet, que l'on note r_m. Dans ce cas la condition d'optimalité pour maximiser le bénéfice actualisé revient à $r_m = i$.

Enfin, d'autres critères de décision se présentent comme des rapports entre avantages et coûts. Le plus classique rapporte les avantages actualisés $\overline{A}$ à l'ensemble des coûts actualisés $\overline{C}$: $\overline{A} / \overline{C}$. Il s'agit du *Rendement unitaire global des ressources utilisées* par un projet. Le principal problème soulevé par ce critère tient dans la définition des avantages et des coûts [Zoller et Beguin 1992 : 120]. Par exemple une production autoconsommée par un projet ajoutée aux avantages et aux coûts modifie le rendement unitaire global des ressources utilisées. Par contre, elle laisse le bénéfice inchangé.

---

(13) D'autre part, dans certaines circonstances, exceptionnelles en pratique, il est possible que le bénéfice actualisé soit toujours positif quel que soit i, ou encore, qu'il admette plusieurs taux d'actualisation le rendant nul auquel cas il existe plusieurs taux de rendement interne. Ce sont là des critiques courantes concernant l'utilisation de ce critère [Bridier et Michaïlof 1992 : 41-42].

(14) En fait des institutions internationales de type institution bancaire utilisent le critère du TRI. Connaissant comme bailleurs de fonds le taux d'intérêt auquel sont réalisés les prêts, elles peuvent s'assurer des possibilités de remboursement du débiteur en calculant le taux maximum que pourrait supporter l'investissement prévu - rentabilité nulle - s'il était entièrement financé par emprunts, ce qui revient à calculer le TRI.

En ne rapportant les bénéfices actualisés qu'à une partie des coûts concentrés en première période et jugés particulièrement importants, l'investissement, on évalue les projets à l'aide d'un critère partiel appelé *Taux d'enrichissement en capital* : $\overline{B}/I$. Ce faisant, le décideur recherche le maximum de bénéfice par unité monétaire investie. Pour des projets incompatibles, l'équivalence n'est pas assurée avec le critère du bénéfice actualisé le plus grand. Il privilégie en effet les plus petits investissements. Pour des projets indépendants, les décisions seront identiques puisqu'il suffit que le bilan actualisé soit positif pour que le taux d'enrichissement en capital le soit aussi.

On citera, pour terminer, l'utilisation d'un critère parfaitement empirique. Il s'agit du *Temps de retour* de l'investissement qui détermine le délai au bout duquel le bénéfice actualisé devient positif. Pour sélectionner des projets incompatibles, le recours à ce critère - *Temps de retour* le plus faible - *" ne repose sur aucun fondement théorique véritable, même grossier "* [Walliser 1990 : 34]. Si les projets sont indépendants, il est nécessaire de fixer arbitrairement un horizon maximal ce qui peut se concevoir dans le cas d'une très forte incertitude.

Au travers de cette présentation sommaire des critères de décision les plus habituels, on se rend compte de la marge de manoeuvre dont dispose le décideur - ou l'évaluateur - qui cherche à fonder le choix d'investissement sur une évaluation économique. La subjectivité de la décision et donc de l'évaluation s'exprime d'abord par la multiplicité des critères disponibles. Elle est en partie gommée par la possibilité de mettre en évidence les limites de chaque critère c'est-à-dire d'exprimer clairement les fondements du choix. A ce jeu, le critère du *bénéfice actualisé* reste le critère fondamental. Mais là encore subsiste une part de subjectivité rarement explicitée. Il s'agit de la détermination du taux d'actualisation (15). Comme on va le voir confirmé tout au long de cette partie, l'écart entre la théorie et la pratique maintient toujours cette dernière au rang d'un art ou l'approximation et l'expérience ont encore largement place. Quoi qu'il en soit, le choix d'un critère ne différencie pas fondamentalement les différentes méthodes d'évaluation. Ce sont davantage les hypothèses faites sur les systèmes économiques ainsi que le choix des agents sur lesquels porte le calcul qui permettent de dresser un classement des méthodes.

2. Le classement des méthodes d'évaluation de projets

Un principe commun à toute les méthodes d'évaluation économique de projets consiste à définir des caractéristiques de coûts et d'avantages, puis à rapprocher celles-ci par une procédure de calcul. Elles donnent alors lieu, comme on vient de le voir, à la production d'un

---

(15) A propos du choix du taux d'actualisation au niveau d'un entrepreneur, l'OCDE note dans le premier volume de l'évaluation de projet en Pays en voie de développement (PVD) : *" A partir de (ces) différents éléments financiers, techniques et psychologiques un choix sera fait. Ce sera en fait un choix politique au niveau de l'entreprise "* [OCDE 1972 : 134].

critère synthétique d'intérêt du projet qui, *a priori*, peut s'appliquer quelle que soit la méthode considérée. C'est donc moins la procédure de calcul que la détermination des coûts et des avantages qui sépare les diverses méthodes. Cette analyse est développée par M. Chervel dans un article publié en 1974 et repris en 1995 dans son ouvrage sur *l'évaluation économique des projets* [Chervel 1995]. Ces travaux inspirent directement les deux points suivants.

Deux lignes de classement des méthodes d'évaluation s'imposent habituellement. La première les range en fonction du degré de généralité des agents concernés par le projet. On différencie par exemple les évaluations du point de vue d'un agent unique, " l'entreprise ", des évaluations pour l'ensemble des agents, " la collectivité ". La seconde classe les méthodes par rapport au système de prix retenu. On distingue couramment les méthodes d'évaluation qui retiennent les prix de marché (observés) et celles qui reposent sur la construction de prix de référence. L'objet du premier point est de rappeler la signification du *théorème de la dualité* dans les problèmes d'optimisation (2.1). Appliqué à l'évaluation de projets, ce théorème montre l'identité théorique entre une approche par les agents (MDE) et une approche par les prix (MDP) (2.2). Au fait de ces principes généraux, il sera possible de dresser une typologie des méthodes d'évaluation, qui ne repose plus sur la distinction effets *versus* prix mais sur le degré de généralité du calcul économique (2.3).

2.1 Un rappel du théorème de la dualité

Le but ultime de l'analyse de projets étant de sélectionner les meilleurs parmi les possibles, elle revient à effectuer un choix optimal (16) sous contraintes. Ce problème, classique en économie car fidèle au principe d'économicité qui régit la discipline, se présente mathématiquement comme la résolution d'un programme linéaire le plus souvent de forme dite " canonique ".

Sous forme matricielle, un tel programme s'écrit de manière " primale " :

$$\text{Maximiser } \underset{(1,n)}{f}\ \underset{(n,1)}{O} \quad \textit{(fonction objectif)}$$

$$\text{sous}$$

$$\underset{(n,1)}{O} \geq 0 \quad \textit{(variables primales)}$$

$$\underset{(m,n)}{T}\ \underset{(n,1)}{O} \leq \underset{(m,1)}{F} \quad \textit{(contraintes primales)}$$

C'est le cas habituel où, par exemple, on cherche à maximiser un revenu sous des contraintes de rareté des facteurs [cf. Wiener 1978]. A un programme linéaire dit " primal ", il est toujours

(16) *Optimal* du latin *optimus* signifie : *le meilleur.*

possible d'associer un second programme dit programme " dual ". Mathématiquement, ce couple est parfaitement symétrique (17), d'où l'écriture du précédent programme sous la forme duale :

$$\textit{Minimiser } \underset{(1,m)}{V}\,\underset{(m,1)}{F} \quad \textit{(fonction objectif)}$$

$$\textit{sous}$$

$$\underset{(1,m)}{V}\,\underset{(m,n)}{T} \geq \underset{(1,n)}{f} \quad \textit{(contraintes duales)}$$

$$\underset{(1,m)}{V} \geq 0 \quad \textit{(variables duales)}$$

Le rapport étroit entre ces deux programmes est donné par le théorème de la dualité (18). *" Soit un programme linéaire et son dual non vides; ils admettent tous deux un optimum fini et les valeurs respectives des fonctions économiques à l'optimum sont égales "* [*ibidem* : 65]. Si on note Q^* un optimum du primal et V^* un optimum du dual, d'après le théorème de la dualité on a : $fQ^* = V^*F$. Le maximum de fQ est égal au minimum de VF. Ces deux expressions de l'optimum entretiennent les relations d'exclusions suivantes. Si une variable primale q^*_i est strictement positive, la contrainte correspondante du dual est saturée. Si elle est nulle, la contrainte qui lui correspond dans le dual n'est pas saturée. Si une contrainte du primal est saturée, la variable correspondante du dual v^*_i est strictement positive. Enfin, si une contrainte du primal n'est pas saturée, la variable correspondante v^*_i est nulle.

Du point de vue économique, le programme primal est celui que l'on cherche le plus souvent à résoudre bien que le terme *primal* corresponde simplement au programme initial. Il désigne, dans l'interprétation économique, un calcul dans *" l'espace des biens "* alors que le dual opère dans *" l'espace des valeurs "* [Guerrien 1996 : 397]. La traduction du théorème de la dualité au niveau du choix de projets de production permet de rapprocher théoriquement le calcul par les prix du calcul par les agents.

---

(17) L'écriture du programme dual est astreint aux trois règles suivantes [*ibidem* : 55-58]. Premièrement, à chaque contrainte du primal écrite en tant qu'inégalité est associée une variable duale positive ou nulle soit m variables duales : v_i, $i=1,m$, ou le vecteur ligne V. Secondement, aux n variables du primal sont associées n contraintes dans le dual construites en faisant la somme des produits de chaque coefficient des contraintes du primal (la matrice T) avec les variables du dual correspondantes (la matrice V) et en prenant pour second membre de l'inégalité - de sens contraire à celui rencontré dans le primal - les coefficients de la fonction objectif (la matrice f). Troisièmement, la fonction objectif du dual est la minimisation de la somme du produit du second membre de chaque contrainte du primal (la matrice F) avec la variable duale associée (la matrice V).

(18) On peut d'ailleurs constater que le dual du dual n'est rien d'autre que le primal [Wiener 1978 : 63]. Ces deux programmes sont donc *" interchangeables "* [Guerrien 1996 : 399].

2.2 Le choix de projets : correspondance théorique d'une approche par les agents ou par les prix

L'évaluation de projets traduite en tant que principe d'optimisation revient à chercher le meilleur système de production compte tenu d'un ensemble de contraintes. En appliquant le *théorème de la dualité* à un problème de production on trouve logiquement deux approches parfaitement symétriques : une approche par les agents (espace des biens) et une approche par les prix (espace des valeurs). Dans ce cas, le classement des méthodes d'évaluation de projets selon une des deux approches trouve, dans l'autre, son équivalent.

En reprenant les notations utilisées dans le point précédent, on pose pour l'interprétation économique d'un choix de projets [Chervel 1995 : 25] :

Q un vecteur d'accroissement de production par branche exprimé en quantités physiques (les projets) ;

T la matrice des coefficients d'utilisation des facteurs (capital, devises, travail, terre, ...) ;

F le vecteur des ressources disponibles pour ces facteurs ;

f le vecteur des avantages unitaires - assimilés par exemple aux revenus unitaires - apportés par chaque production.

Dans le programme dual, le vecteur V s'interprète comme le vecteur de prix des facteurs. Compte tenu des règles de construction du dual présentées en 2.1, les prix de facteurs dépendent de la forme des coefficients techniques, du stock des ressources disponibles et des revenus unitaires (ou prix) de chaque production.

Un même problème de choix de projets conduit alors à deux formulations différentes qui se correspondent. De manière primale, il s'agit de trouver le système de production (choix de projets) qui rende maximum les avantages (le revenu total) sous les contraintes de disponibilité des facteurs. De manière duale, il s'agit de trouver le système de prix des facteurs qui rende minimum le coût total, l'avantage unitaire de chaque production (le revenu de chaque projet) étant inférieur ou égal au coût d'utilisation des facteurs de la production considérée (du projet considéré). A l'optimum, bien sûr, le revenu total du primal (le maximum) est égal au coût total du dual (le minimum). Ainsi, *le théorème de la dualité* implique qu'une augmentation marginale d'un facteur i entraîne une augmentation de v_i du maximum de la fonction objectif du primal. Cela signifie que v_i est, à l'optimum, le prix qu'il est possible de payer pour disposer d'une unité supplémentaire du facteur i sans que, pour autant, le montant maximum des avantages en soit modifié. A l'optimum les variables duales s'interprètent donc comme des productivités marginales - ou coûts marginaux - des facteurs rares.

On est en mesure de réexprimer les relations d'exclusions présentées dans le point précédent. A l'optimum donc, les projets retenus dans le primal ($q^*_i > 0$) sont tout juste

rentables dans le système de prix duaux. La contrainte est en effet saturée ce qui correspond à des coûts de facteurs juste égaux aux avantages. Les projets non retenus dans le primal ($q^*_i = 0$) ne sont pas rentables dans le dual : les coûts de facteurs sont supérieurs aux avantages. Si une contrainte de disponibilité d'un facteur est saturée, alors son prix dans le dual est positif. Au contraire si une contrainte dans le primal n'est pas saturée - le facteur de production est en surabondance - alors son prix est nul dans le dual.

En résumé, on conçoit aisément qu'il est théoriquement équivalent de conduire un choix de développement par sélection de projets en retenant seulement les opérations qui *" contribuent au mieux à l'objectif poursuivi, sous les contraintes de disponibilité des facteurs "* ou *" en cherchant le système de prix correspondant à appliquer à ces facteurs et en retenant seulement les opérations rentables dans ce système de prix "* [Chervel 1995 : 25]. A tout système de contraintes dans le primal est joint nécessairement une définition des facteurs ou agents pour lesquels il convient de maximiser le revenu. On parle alors indifféremment d'approches par les effets, par les agents ou par les revenus. A ces groupes d'agents considérés ou à ces contraintes retenues dans le primal répond, dans le dual, un système de prix particulier (on parle d'approche par les prix) ; la réciproque étant également vérifiée. Le point suivant présente succinctement une typologie des méthodes d'évaluation de projets productifs qui, quelle que soit la façon de poser le problème - primale ou duale - est unique.

2.3 Les méthodes de choix de projets : de l'agent élémentaire à la collectivité

L'OCDE dans son *Manuel d'analyse des projets industriels dans les pays en développement* adopte deux points de vue qui représentent deux méthodes d'évaluation d'un projet. Le premier, présenté dans le volume I du manuel, est celui de l'entreprise. Le second, défendu dans le Volume II et qui a fait l'objet des plus nombreux commentaires, est celui de la collectivité. Les raisons théoriques de l'élargissement du calcul seront abordées dans la section suivante. Pour le moment, il convient d'établir un classement des méthodes d'évaluation de projets, en partant du cas le plus commun où l'agent concerné par le calcul est l'entrepreneur et en y adjoignant progressivement d'autres agents. Or, à chaque nouvel agent pris en compte correspond, on l'a vu, une modification du système de contraintes et donc de la fonction objectif que l'on cherche à maximiser. Inévitablement, d'après l'inéquation de rentabilité du dual $VT \geq f$, ces modifications d'objectifs et de contraintes se traduisent à l'optimum par la substitution de prix de marchés, utilisés dans le calcul de l'entrepreneur, par de nouveaux prix appelés *prix de référence*.

L'identification des coûts et des avantages pour un agent particulier ne pose pas de difficultés. Par exemple, si l'évaluation est réalisée du point de vue de l'entreprise - que l'économiste assimile à l'entrepreneur -, cas le plus souvent pris à titre d'illustration, un coût se

traduit pour lui par une dépense alors qu'un avantage représente pour lui une recette. Dans une approche par agent - expression primale du problème de sélection de projets - l'objectif poursuivi par l'entrepreneur est son propre intérêt. Cet agent cherche donc à maximiser l'écart entre ce qu'il considère comme des avantages et ce qu'il assimile à des coûts. L'avantage net issu de cette différence en période de fonctionnement correspond aux flux de trésorerie (*cash-flow*) effectifs de l'entreprise (19). Ce solde, appelé aussi *revenu supplémentaire pour l'entreprise* ou *bénéfice*, estimé pour chaque projet Q envisagé, nourrit la matrice f des avantages (nets) unitaires. Dans le primal, le problème est donc de sélectionner les projets d'investissement qui maximisent le bénéfice de l'entreprise sous une contrainte de disponibilité en capitaux (contrainte de financement) [cf. Walliser 1990 : 41-45]. Le dual de ce programme d'optimisation consiste alors à déterminer à l'optimum la productivité marginale de ces capitaux, désignée par glissement comme le *prix dual* des capitaux (facteur rare), et à retenir les projets qui seront tout juste rentables dans ce système de " prix " (contrainte du programme dual). Pour l'entrepreneur, la fonction objectif duale consiste à minimiser le coût des emprunts fictifs auxquels il pourrait avoir recours [Chervel 1974 : 779]. Le système de prix retenu est donc le système de prix de marché pour l'ensemble des biens et des facteurs et le " prix " des capitaux propres c'est-à-dire le taux marginal de rentabilité financière de l'entrepreneur. Dans cette approche, le *coût dual* d'un projet (prix dual des capitaux multiplié par la quantité de capitaux) retenu à l'optimum sera tout juste égal au bénéfice (avantage unitaire) de ce même projet : $VT = f$. En pratique, l'entrepreneur n'ayant pas une connaissance précise du taux de rentabilité financière, l'approche primale est la plus répandue [Chervel 1995 : 26] et on traite, en ce cas, de la maximisation du revenu (ou de l'utilité) de l'agent élémentaire.

Ce point de vue de l'agent élémentaire correspond aux méthodes d'évaluation financière c'est-à-dire à une sélection de projets en fonction d'un calcul financier ou, de façon plus explicite, d'un calcul privé (20). Si l'on élargit le point de vue en intégrant maintenant un autre

---

(19) Soit Pc, le prix à la consommation d'une unité de produit fournie par le projet et décomposé comme suit [Chervel 1974 : 786] :

Pc = CIht + Sal + T(CI) + RE + CF + R + T.

avec
- CIht : coût des consommations intermédiaires hors taxes
- Sal : salaires
- T(CI) : taxes sur les consommations intermédiaires
- RE : remboursements d'emprunts
- CF : charges financières
- R : revenu supplémentaire de l'entrepreneur
- T : taxe sur chiffre d'affaires et impôts sur les bénéfices

L'avantage unitaire en période de fonctionnement est donc :

$$R = Pc - CI - Sal - RE - CF - T \qquad (1.5)$$

avec $CI = CIht + T(CI)$

L'équation (1.5) montre à l'évidence qu'il est strictement équivalent de retenir comme avantage le revenu supplémentaire de l'entrepreneur (approche par agent) ou d'appliquer aux rubriques du compte d'exploitation les système de prix du marché (approche par les prix).

(20) En effet, en parlant d'évaluation financière on ne fait pas référence aux conditions de financement d'un projet ou d'imposition du bénéfice mais à la rentabilité intrinsèque du projet du point de vue d'un agent élémentaire.

type d'agents, les organismes financiers, la fonction objectif du primal ne consiste plus seulement à maximiser les revenus de l'entrepreneur mais ceux de cet ensemble d'agents. L'identification des avantages et des coûts en phase de fonctionnement est modifiée (21). Les charges financières et remboursements d'emprunts ne sont plus, considérant l'ensemble entrepreneurs plus organismes financiers, des coûts de fonctionnement. Ce sont de simples transferts. L'avantage net du point de vue de cet ensemble d'agents sera donc différent. De même, le montant de l'investissement en phase d'équipement ne coïncide plus à la seule partie financée par l'entrepreneur. Aux capitaux propres, il convient d'ajouter une autre sollicitation de facteurs rares : les dettes à long terme. Dans le dual, les changements de la fonction objectif et les nouvelles contraintes à prendre en compte se répercutent sur le système de prix correspondant. Si les prix de marché ont toujours lieu d'être utilisés, il n'en va pas de même pour le capital. La productivité marginale en valeur des capitaux ne correspond plus au prix réel des emprunts effectifs mais au prix du capital pour l'ensemble entrepreneur et organismes financiers. Ce dernier, en général le taux d'actualisation moyen pour l'ensemble de l'économie (entrepreneurs et organismes financiers), est un prix fictif ou prix de référence. Son utilisation dans le calcul dual ne rendra juste rentable que les projets retenus dans le primal. On sort d'un calcul privé *stricto sensu* puisque le raisonnement porte sur un groupe d'agents composite (primal) ou recourt à la construction d'un prix fictif (dual). Il s'agit alors d'un calcul financier élargi mais qui déjà s'éloigne *" d'une rationalité spontanément à l'oeuvre dans une économie décentralisée "*. La réalisation des choix ainsi effectués - mise en oeuvre des opérations - exige donc des mesures de compensations de la part d'un agent central, en l'occurrence l'Etat [Chervel 1995 : 28].

Les deux autres méthodes d'évaluation concernent respectivement l'introduction de l'Etat puis l'ensemble des agents de l'économie. On parle alors de calcul économique pour la collectivité ou de calcul économique public. Prendre en compte l'Etat dans la " collectivité " revient dans une approche par agent à maximiser les revenus de l'ensemble entrepreneur, organismes financiers et Etat c'est-à-dire à définir l'avantage unitaire f en déduisant des recettes (prix à la consommation) les dépenses courantes hors taxes (22). Les impôts et taxes, assimilés à des transferts et non plus à un coût, sont affectés d'un prix nul dans le dual. D'après la lecture économique des relations d'exclusions (cf. 2.2) cela revient à considérer que la contrainte de ressources de l'Etat n'est pas saturée dans le primal ce qui, d'après M. Chervel [1995 : 28], n'est jamais explicité. Pour la phase d'équipement, on retient dans l'approche par agent le coût consolidé pour l'ensemble des agents. Dans l'approche par les prix, l'investissement est évalué

---

(21) L'équation (1.5) s'écrit maintenant : R + RE + CF = Pc - CI - Sal - T. L'avantage défini dans le primal en ajoutant les revenus des agents revient, dans le dual, à retenir les prix du marché pour toutes les rubriques sauf pour le capital emprunté.

(22) R + RE + CF + T(CI) + T = Pc - CI(HT) - Sal. Dans le dual, les recettes sont évaluées au prix de consommation, les consommations intermédiaires au prix de marché hors taxes et les facteurs au prix de marché. Déterminer l'avantage annuel en ajoutant les revenus des différents agents revient au même et relève d'une approche primale.

soit au prix de consommation, soit, comme les *inputs*, aux prix hors taxes. Sélectionner les projets qui maximisent le revenu des agents consiste toujours, pour le dual, à déterminer le prix de référence des capitaux qui, dans le système de prix hors taxe, conduit à la rentabilité des mêmes projets.

On pourrait ainsi poursuivre le raisonnement. Par exemple, la prise en compte des consommateurs et de leur revenu dans la fonction économique du primal se traduit, dans le dual, par une correction des prix à la consommation en fonction du surplus au sens de Dupuit (23). Introduire les modifications qu'entraîne le projet sur le revenu des salariés en les prenant en compte dans les avantages serait parfaitement équivalent à l'application d'un prix fictif du travail dans le dual (24). A tout nouvel effet dans le primal - approche par agent - correspond une nouvelle correction du système de prix dans le dual - approche par les prix. Quand la collectivité pour laquelle sont définis les coûts et les avantages comprend l'ensemble des entrepreneurs - et plus seulement l'entrepreneur impliqué directement dans le projet ou la séquence des projets considérés -, les organismes financiers, l'Etat, les salariés et l'ensemble des ménages, le dual du choix de projet est alors basé sur la construction d'un système de prix de référence généralisé. C'est ce point de vue de la collectivité, c'est-à-dire l'ensemble des agents internes ou nationaux, qui est retenu dans les méthodes d'évaluation économique des projets dans les pays en voie de développement.

L'approche primale consiste à calculer pour chaque agent économique les avantages et les coûts du projet évalué. Elle s'appuie pour cela sur les informations fournies par les outils de la comptabilité nationale ou procède en remontant les chaînes de production. Les revenus supplémentaires par agent qui, comptablement parlant, sont des V*aleurs ajoutées supplémentaires (VAS)*, sont obtenus en comparant la situation sans projet et celle avec le projet. Le calcul économique se fonde alors sur la maximisation des VAS sous une contrainte générale de financement (l'ensemble des coûts d'investissement, directs et indirects). Cette approche dite " Méthode des effets " a été développée par la Coopération française depuis les années 60. Sa " rivale ", l'approche duale, consiste quant à elle à évaluer les coûts et avantages des projets à partir de la construction d'un système de prix fictifs rendant compte des réalités économiques, à savoir de la réelle rareté des biens et de la pression des besoins. Les projets retenus sont ceux qui restent rentables dans ce nouveau système de prix. Il s'agit des " Méthodes de prix de référence " mises au point par les organisations internationales.

---

(23) Tenir compte des effets sur les consommateurs revient à considérer que la réalisation du projet entraînera des modifications de prix. Dans ce cas le projet n'est plus marginal.

(24) Par exemple, si un projet modifie à la hausse les revenus perçus par les salariés, cet effet sera explicitement pris en compte dans l'approche par agent en intégrant le salaire supplémentaire dans les avantages. Dans une approche par les prix, on aura recours à un salaire de référence reflétant le véritable coût pour l'économie de l'emploi de ces salariés à savoir la productivité marginale des salariés dans leur emploi précédent.

* *

*

Le tableau n° 1.2 résume le classement des méthodes d'évaluation économique des projets. La situation, dans ce tableau, des méthodes d'évaluation préconisées pour les pays en développement montre qu'elles se fondent, en théorie, sur un calcul économique généralisé c'est-à-dire sur la prise en compte des effets d'un projet sur l'ensemble de la collectivité - l'ensemble des agents économiques - ou, ce qui est équivalent, sur la construction d'un système généralisé de prix fictifs, expression pour cette même collectivité, de la rareté relative des biens et de la pression des besoins économiques. Les critères de choix de projet ne sont pas inclus dans ce tableau. En effet, si le choix d'un critère influence le résultat de la décision, il ne détermine pas un type particulier d'évaluation économique. C'est l'identification des coûts et des avantages économiques, autrement dit la définition de l'ensemble des agents par rapport à qui est effectué le calcul dans le primal (ou symétriquement la définition du système de prix dans le dual), qui différencie les méthodes.

Tableau n°1.2

Typologie des méthodes d'évaluation des projets

	Méthodes d'évaluation financière		Méthodes d'évaluation pour la " collectivité "		
	Calcul financier	Calcul financier élargi	Calcul économique public		
PRIMAL Approche par les agents (effets)	Entrepreneur	Entrepreneur + organismes financiers	Entrepreneur + organismes financiers + Etat	Entrepreneur + organismes financiers + Etat + Usagers	Ensemble des agents intérieurs et nationaux (METHODE DES EFFETS)
DUAL Approche par les prix	Prix effectifs	Prix effectifs Prix fictif pour le capital	Prix hors taxes Prix fictif pour le capital	Prix hors taxes Prix fictif pour le capital	Prix fictifs généralisés (METHODES DES PRIX DE REFERENCE)
Projet	Marginal			Marginal ou structurel	
Réalisation	Décentralisée	Compensation nécessaire			

Sources : tiré de M. Chervel [1974 : 802] et M. Chervel [1995 : 34].

Les approches primale et duale sont équivalentes. Par contre, on identifie de façon bipolaire deux méthodes d'évaluation : une première intégrant uniquement le point de vue de l'agent élémentaire initiateur du projet, le plus souvent l'entrepreneur, et une seconde, établie du point de vue de la collectivité. Il est nécessaire alors de préciser les raisons théoriques de ce passage.

SECTION 2. LES CRITERES THEORIQUES DE L'EVALUATION ECONOMIQUE : EFFICACITE ET EQUITE

Afin de mettre en évidence, du point de vue de la théorie économique, les raisons du passage d'un calcul financier (privé) à un calcul économique (public), il est nécessaire de repartir des principes de base de *l'économie du bien être* dite " moderne ". Véritable philosophie " professionnelle " des économistes selon A. Wolfensperger [1995 : 106], elle regroupe une partie essentielle des réflexions sur la définition d'une société *idéale* et sur les systèmes institutionnels les plus aptes à converger vers ces états optimaux.

Les jugements produits par la théorie portent en principe sur différents ensembles de valeurs associées à des états réalisables dans une société à un moment donné. Par habitude, la théorie économique examine un état quelconque de la société sur la base de l'allocation des biens entre les différents agents de l'économie. L'évaluation des différentes allocations possibles est alors effectuée suivant un critère d'optimalité collective spécifié à l'origine par l'économiste italien Vilfredo Pareto. Sous certaines hypothèses, l'économie du bien-être parétienne montre la correspondance entre une allocation " optimale au sens de Pareto " qualifiée alors d'*efficace* et un état d'équilibre général. De cette correspondance est issue une doctrine dite de " Vérité des prix " [Wiener 1985 : 36-37] qui, en fonction de son degré d'effectivité dans une économie - c'est-à-dire de l'écart entre les hypothèses de l'économie idéelle et l'économie réelle - fonde théoriquement le passage d'un calcul financier à un calcul économique. On verra que l'analyse coûts-avantages d'un projet oscille entre les principes parétiens de mesure du bien-être et ceux de l'utilitarisme classique. Ce faisant, elle ne résout qu'imparfaitement, sous forme de pis-aller, la délicate question de l'équité de la répartition.

Le point (1) en rappelant à grands traits les principes de base de l'économie du bien-être parétienne met en évidence d'une part, l'indétermination d'une sélection fondée sur le seul critère d'efficacité et précise, d'autre part, la signification des " prix " et des " effets ". Dans la mesure où il est établi que le critère parétien est insuffisant, nous verrons dans le point suivant comment la théorie économique, en ayant recours à des principes de justice, tente de lever cette indétermination en investissant le domaine de l'éthique appliquée (point 2).

1. Le critère d'efficacité et la " vérité des prix " : *optima* parétiens et équilibre général

Le concept d'optimalité retenu par l'économie du bien être est un concept d'optimalité collective. Il qualifie un état donné dans une société en fonction d'un référent unique, à savoir le niveau des *utilités* de l'ensemble des coéchangistes. Selon V. Pareto, pour tout être doué de raison, l'*utilité*, ou, de façon synonyme, la satisfaction, correspond à peu près au bien-être présent [Pareto 1964 : 7]. Dans un premier temps (1.1), nous présentons de façon succincte les caractéristiques d'un optimum parétien et leurs conséquences en termes de normes d'évaluation

sans que le modèle retenu ne fasse référence à un système institutionnel quelconque. Dans un second temps (1.2), l'introduction d'une économie de marché de concurrence parfaite permet de comprendre le rôle des prix (et des effets) dans l'évaluation économique.

1.1 Le critère d'efficacité : définition d'un " ordre partiel "

Le bien-être dont il est question dans l'économie du même nom repose sur les principes de base de l'utilitarisme classique sans, dans sa version moderne, s'y conformer pleinement. Pour l'utilitariste, qui applique cette doctrine éthique ou plus sobrement cette morale, une action est jugée *bonne* ou *mauvaise* en fonction du critère ultime du *bonheur collectif*. Pour l'économie du bien-être une allocation de biens est " jugée " à partir des *utilités* qu'elle procure (*welfarism*) à l'ensemble des individus considérés séparément (base individualiste) sans aucune distinction ou discrimination (principe d'anonymat) et sans qu'un agent extérieur ne puisse imposer ses propres valeurs (principe de neutralité) [cf. Wolfensperger 1995 : 106-110]. Pour éviter toute confusion malheureuse, il est nécessaire de préciser une fois pour toutes que l'*utilité* dont font état les économistes est parfaitement subjective et a trait, simplement, à la " désirabilité " d'un individu pour une chose. V. Pareto a d'ailleurs beaucoup insisté sur le sens de l'*utilité* ainsi définie en tentant, sans grand succès, de lui substituer le terme d'*ophélimité* (25). En dehors de cette proposition sémantique, c'est davantage la nature parétienne de l'utilité qui distingue l'économie du bien-être moderne. Elle s'écarte en cela de la doctrine utilitariste classique telle qu'elle fût définie par J. Bentham (1745-1832). Pour l'ensemble de l'économie du bien-être, l'utilité est objectivement mesurable. Mais alors que pour l'*ancienne* économie du bien-être - qualifiée ainsi de benthamienne -, la mesurabilité est cardinale et que l'utilité est comparable entre les individus, la *nouvelle* économie du bien-être - parétienne - combine en revanche ordinalité et non-comparabilité compte tenu de l'information existante.

Ces quelques précisions données, l'optimum collectif - ou maximum d'ophélimité selon V. Pareto [1964 : 64-65] - est défini par G. Debreu [1966 : 98-99] comme : *" un état réalisable tel que, dans les limites imposées par les ensembles de consommation, les ensembles de production, et les ressources totales de l'économie, on ne peut mieux satisfaire les préférences d'un consommateur sans satisfaire moins celle d'un autre. (...) Un optimum (d'une économie) est maintenant défini comme un état réalisable auquel n'est préféré aucun*

(25) V. Pareto, au début de son *cours d'économie politique* (1896 et 1897), consacre quelques pages à la définition de l'*utilité* qu'il propose de remplacer par le terme d'*ophélimité* : *" L'utilité a généralement dans les auteurs qui ont traité des nouvelles théories le sens d'un rapport de convenance entre une chose et un homme. Mais comme, dans le langage ordinaire, utile s'oppose à nuisible, et que de ces deux sens différents d'un même terme il résulte de nombreuses équivoques (...) nous emploierons le terme ophélimité pour exprimer le rapport de convenance qui fait qu'une chose satisfait un besoin ou un désir, légitime ou non. (...) Les remèdes n'ont aucune ophélimité pour l'enfant ; ils ont de l'ophélimité pour l'homme qui sait, ou qui croit, qu'ils le guériront. Et si réellement ils guérissent, ils sont utiles à l'homme comme à l'enfant (...). "* [Pareto 1964 : 3].

autre état réalisable. (...) Quand un état réalisable n'est pas un optimum, il est possible, par des modifications appropriées dans les productions et les consommations, de mieux satisfaire les préférences d'au moins un consommateur sans satisfaire moins celles de tous les autres ; quand un état réalisable est un optimum, ceci n'est plus possible, une meilleure satisfaction des préférences d'un consommateur se fait nécessairement aux dépens de la satisfaction des préférences d'un autre. Exception faite du cas trivial où ils sont indifférents, deux optimums ne sont pas comparables. ".

Il en ressort que le concept d'optimum parétien ne comporte plus l'aspect sacrificiel reproché aux approches de filiation benthamienne. Il est, selon l'expression proposée par S.-C. Kolm [1971 : 263] et évoquée par G. Debreu [1966 : 99] parlant de classement des états selon le principe de l'unanimité, un *" maximum pour l'unanimité "*. A ce titre, un changement d'état dans une économie ne peut être qualifié par ce critère parétien s'il entraîne une amélioration de la satisfaction de quelques individus (ou d'un seul) au détriment ne serait ce que d'un seul. Ce n'est pas que ce changement soit considéré comme *mauvais*, mais seulement qu'il est indéterminé [Wolfensperger 1995 : 114]. La qualité éthique d'un tel changement ne peut être jugée selon un critère parétien compte tenu des principes de neutralité, de non comparabilité et d'ordinalité. Les caractéristiques de l'optimum parétien sont donc peu exigeantes et peuvent être largement admises. En première analyse, elles lui assurent donc un degré d'acceptation assez large (26). En contrepartie, cela est rappelé par G. Debreu, les caractéristiques de l'optimum collectif parétien ne permettent pas de comparer entre eux plusieurs optimums. Le classement des états réalisables sera partiel.

Il est utile de spécifier pour une économie de production et de consommation les conditions de l'optimum collectif. Pour ce faire, on a choisi dans les paragraphes suivants une présentation formalisée de l'optimum parétien, telle qu'elle est proposée par J. Bénard [1986 : 83-85]. Soit une économie dont l'objectif final consiste à satisfaire le mieux possible les besoins des individus par la consommation et composée d'agents supposés économiquement rationnels *" en ce sens qu'ils cherchent à maximer la valeur globale des avantages nets qu'ils peuvent retirer des ressources dont ils disposent "* [*ibidem* : 52]. On distingue habituellement deux rôles différents pour ces agents considérant par là même la prégnance dans l'économie de la division du travail : celui du consommateur et celui du producteur.

La rationalité du consommateur *i*, quel qu'il soit, appelé indistinctement individu *i* du fait de l'objectif final de l'économie, est formée par sa capacité à classer de façon cohérente les différentes allocations de biens selon ses préférences. En raisonnant à partir de fonctions

---

(26) J. Bénard [1986 : 115] exprime clairement cette remarque : *" Qui peut raisonnablement refuser d'accroître au maximum la satisfaction de chacun sans que celle des autres soit diminuée, à moins qu'il n'émette des jugements de valeur sur les satisfactions des individus autres que lui ? "*. On reviendra sur cette hypothèse d'absence d'externalité.

numériques, on dote le consommateur d'une fonction d'utilité (27). A chaque allocation de biens possible, la fonction attribue un nombre réel qui représente l'*utilité* de l'individu et constitue un indicateur de son bien-être. L'utilité reste ordinale car, en dehors du classement des allocations que représente le nombre ainsi attribué, il n'a aucune signification particulière. On note cette fonction d'utilité : $U^i(...x_k^i...)$ avec x_k^i la quantité de bien k consommée par le consommateur i ou de travail k fourni par ce même consommateur (28). Les deux hypothèses de non-satiété généralisée et de décroissance de l'utilité marginale (croissance de la désutilité marginale pour le travail, l) se traduisent respectivement par le fait que les utilités marginales de tous les biens sont positives ou nulles (négatives ou nulles pour le travail) mais qu'elles décroissent avec la quantité consommée (croissent pour le travail) :

$$U_k^i \equiv \frac{\partial U^i}{\partial x_k^i} \geq 0 \qquad \frac{\partial^2 U^i}{\partial x_k^{i2}} < 0$$

et

$$U_l^i \equiv \frac{\partial U^i}{\partial x_l^i} \leq 0 \qquad \frac{\partial^2 U^i}{\partial x_l^{i2}} > 0$$

La non-satiété et la stricte quasi-concavité des fonctions d'utilité se traduisent par la décroissance et la convexité des courbes d'indifférences. Le consommateur rationnel cherche à maximiser son utilité. La définition de l'optimum collectif implique que cette procédure de maximisation pour un individu i soit " stoppée " dès qu'elle entraîne une diminution d'utilité pour au plus un autre individu $j \neq i$ (29).

La rationalité du producteur h identique à celles des individus composant la société - et pour cause - revêt toutefois une forme différente. Le producteur combine des facteurs de production (inputs primaires) pour produire des outputs finaux. Il n'est plus question de préférence par rapport à des allocations de biens ni, directement, de bien-être. Le producteur, confronté à des choix techniques, recherche l'allocation des facteurs qui maximise le volume de production. L'approche est alors similaire à celle du consommateur. On dote le producteur d'une fonction de production :

$$f^h(...y_k^h...),$$

---

(27) Il est montré que si l'ordre de préférence s'étend à tous les biens (axiome de complétude) et vérifie l'axiome de continuité, alors il existe une fonction numérique, appelée " fonction d'utilité ", qui représente la relation de préférence. Voir à ce propos le paragraphe 4 du chapitre 6 de *La théorie de la valeur* de G. Debreu [1966].

(28) Le vecteur des consommations X^i est écrit de façon à faire apparaître une composante type, notée x_k^i. On a ainsi $X^i = (x_1^i \ ... \ x_k^i \ ... \ x_n^i) = (... \ x_k^i ...)$. Les consommations de biens sont positives ou nulles $x_k^i \geq 0$ alors que les fournitures de travail sont négatives ou nulles $x_k^i \leq 0$.

(29) Dans une stricte économie d'échange où les quantités de biens disponibles sont données, les conditions d'une allocation optimum au sens de Pareto se caractérisent par l'égalité, pour chaque couple de biens, des Taux marginaux de substitution (TMS) des différents individus. Cela signifie qu'à l'optimum les efforts consentis par chaque individu lors de l'échange - perte d'utilité en cédant un bien possédé contre gain d'utilité en acquérant une nouvelle quantité d'un autre bien -, mesurés sans comparaison interpersonnelle par le TMS, se compensent. Le bien-être de la collectivité ne peut donc plus être amélioré au sens de Pareto.

où y_k^h est la quantité de biens k produite ou utilisée par le producteur h (30). La fonction de production f^h est quasie concave ce qui signifie économiquement que les rendements marginaux des facteurs sont non croissants. La définition de l'optimum parétien implique cette fois-ci que la procédure de recherche du maximum de production pour un producteur h (ou une production h) s'arrête lorsque la production d'au plus un autre producteur g (ou une production $g \neq h$) diminue (31).

Les comportements rationnels des agents étant posés, la formalisation mathématique de l'optimum collectif parétien (1.6) se présente comme une maximisation de la fonction d'utilité d'un quelconque individu j (1.6.0) sous la contrainte que l'utilité des autres individus $i \neq j$ ne soit pas diminuée par rapport à ce qu'ils éprouvaient avec l'allocation initiale des biens (1.6.1). Ces biens étant obtenus à partir d'autres biens - ils sont produits et non donnés comme cela était supposé dans l'économie d'échange -, le problème de maximisation prend en compte les contraintes physiques de la production : la contrainte (1.6.2) exprime que la fonction de production est la frontière d'efficacité de l'ensemble de productions - on ne peut produire plus d'outputs que ne l'autorise l'ensemble de productions obtenu avec les inputs considérés - [cf. Bénard 1986 : 68-69] ; la consommation de l'ensemble des biens par tous les individus ne peut dépasser l'ensemble des ressources initiales $\overline{\omega}_k$ et des ressources produites (1.6.3).

$$\text{Max } U^j(\ldots x_k^j \ldots) \qquad (1.6.0)$$

$$-U^i(\ldots x_k^i \ldots) \leq -\overline{U}^i(\ldots \overline{\omega}_k^i \ldots) \; ; \; \zeta^i \geq 0 \quad \forall i \neq j \qquad (1.6.1)$$

$$f^h(\ldots y_k^h \ldots) \leq 0 \; ; \; \mu^h \geq 0 \qquad (1.6.2)$$

$$x_k^j + \sum_{i \neq j} x_k^i - \sum_h y_k^h \leq \overline{\omega}_k \; ; \; \pi_k \geq 0 \qquad (1.6.3)$$

A chaque contrainte exprimée sous forme d'inégalité on associe un multiplicateur de Lagrange positif (ζ^i, μ^h, π_k). Le théorème de Khun et Tucker énonce alors qu'à l'optimum un point candidat à un extremum annule les dérivées du lagrangien L (.) associé au programme, le changement des inégalités en égalités étant donné par les relations d'exclusions : à l'optimum toute contrainte primale multipliée par sa variable duale associée est nulle et toute contrainte duale multipliée par sa variable primale associée est nulle. En écrivant les conditions du premier

---

(30) Le vecteur des productions Y^h s'écrit : $Y^h = (y_1^h \ldots y_k^h \ldots y_n^h) = (\ldots y_k^h \ldots)$ ou $y_k^h \geq 0$ pour les outputs et $y_k^h \leq 0$ pour les inputs y compris le travail.

(31) Dans une économie de production où les quantités de facteurs disponibles sont données, les conditions d'une allocation optimum au sens de Pareto se caractérisent par l'égalité des taux marginaux de substitution entre facteurs pour tous les biens produits. Cela signifie qu'à l'optimum, l'efficience relative avec laquelle les producteurs combinent les facteurs primaires - ce que révèlent les Taux marginaux de transformation technique (TMT) - est identique entre tous les producteurs. Il n'est donc plus possible de procéder à une réallocation parétienne de facteurs pour augmenter la production.

ordre du programme (1.6), on a affaire au dual de ce programme dont les multiplicateurs de lagrange sont la solution [*ibidem*].

Les conditions du premier ordre de l'optimum parétien lorsque les variables primales ne sont pas saturées s'écrivent :

$$\frac{\partial L}{\partial x_k^j} = \zeta^j U_k^j - \pi_k = 0 \; pour \; x_k^{j*} > 0 \qquad (1.7.1)$$

$$\frac{\partial L}{\partial x_k^i} = \zeta^i U_k^i - \pi_k = 0 \; pour \; x_k^{i*} > 0 \qquad (1.7.2)$$

$$\frac{\partial L}{\partial y_k^h} = -\mu^h \mathrm{f}_k^h + \pi_k = 0 \; pour \; x_k^{h*} > 0 . \qquad (1.7.3)$$

Il vient que pour tous couples de biens *k et n* :

$$\zeta^i = \frac{\pi_k}{U_k^i} \quad \forall i \quad ou \quad \frac{U_k^i}{U_n^i} = \frac{\pi_k}{\pi_n} \quad \forall i \qquad (1.8.1)$$

$$\mu^h = \frac{\pi_k}{\mathrm{f}_k^h} \quad \forall h \quad ou \quad \frac{\mathrm{f}_k^h}{\mathrm{f}_n^h} = \frac{\pi_k}{\pi_n} \quad \forall h . \qquad (1.8.2)$$

Sous les hypothèses de rendements marginaux non croissants et d'utilité marginale décroissante, les conditions (1.7) sont nécessaires et suffisantes. Les multiplicateurs de lagrange π_k ou variables duales indiquent la rareté utile des différents biens et facteurs. En prenant comme numéraire le énième multiplicateur de sorte que $\pi_k \equiv 1$ on obtient :

$$\frac{U_k^i}{U_n^i} = \pi_k = \frac{\mathrm{f}_k^h}{\mathrm{f}_n^h} \quad \forall i \; et \; \forall h . \qquad (1.9)$$

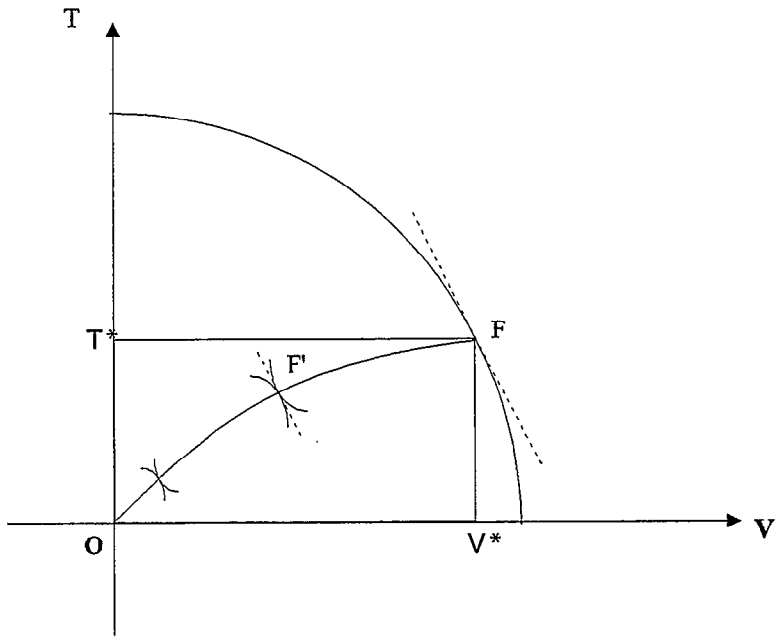
En résumé, on déduit de ce modèle simplifié, les trois conditions nécessaires à l'existence d'un optimum collectif quel que soit le système économique considéré. Les TMS entre couples de biens sont égaux pour tous les individus : il s'agit d'un état optimum dans la consommation. Les TMS entre couples de facteurs sont égaux pour toutes les unités productives : il s'agit d'un état efficace (optimum) dans la production. Enfin, pour chaque bien, le TMS pour les individus est égal au TMT pour les entreprises et à son indicateur de rareté, π. L'optimum collectif se définit bien comme *" l'état économique où chaque individu n'a plus intérêt à modifier son panier de biens de consommation (...) et où il en est de même pour les unités de production dont l'efficacité n'aura plus rien à gagner à une modification de leur programme de production respectif "* [*ibidem*].

Il est possible d'illustrer graphiquement un tel état économique en représentant une économie simplifiée composée de deux individus 1 et 2, dont l'utilité subjective est fonction de la consommation de deux biens V et T, produits par deux unités productives à l'aide de deux inputs K et L. On représente sur un graphique d'abscisse V et d'ordonnée T la *courbe des possibilités de production* ou *courbe de transformation* - isomorphe dans l'espace des biens

produits de la *ligne des optima techniques* ou *frontière des possibilités de production* dans l'espace des facteurs primaires disponibles dans l'économie. Chaque point sur cette courbe décrit un optimum du point de vue de la production : les TMS entre les facteurs K et L sont égaux pour les deux biens produits. Soit un point F quelconque sur cette courbe de transformation, les quantités maximum de chaque bien V et T sont des données pour les deux consommateurs qui procèdent à des échanges pour se répartir les quantités OV* de bien V et OT* de bien T. L'espace des biens OV*FT* correspond à un graphique en boîte d'Edgeworth sur lequel on représente les préférences de l'individu 1 à partir de l'origine O et celle de l'individu 2 à partir de F comme origine. Les allocations *optimum* dans la consommation sont données par les points de tangence entre les courbes d'indifférence des deux individus. Le long de la *courbe de contrat*, qui relie l'ensemble de ces points d'optimum, les TMS entre les deux biens sont égaux pour les deux individus. Si l'économie se situe en F sur la courbe de transformation, les consommateurs se situeront en F' sur la courbe de contrat c'est-à-dire en un point qui assure la correspondance entre un optimum de production et un optimum de consommation. Graphiquement, l'égalité entre TMS et TMT est obtenue lorsque la pente des deux courbes d'indifférence en un point de la courbe des contrats est égale à la pente de la courbe de transformation.

Figure 1.2

Optimum collectif



On constate à partir de la figure 1.2 qu'à chaque allocation efficace dans la production - tous les points de la courbe de transformation - correspond une allocation optimum des biens pour les individus. Le critère de Pareto ne permet donc pas d'identifier une allocation idéale parmi les allocations efficaces. L'impossibilité pour un critère parétien de procéder à des comparaisons interindividuelles d'utilité interdit tout classement des *optima* entre eux. L'évaluation économique selon un critère strictement parétien ne peut qualifier que *l'efficacité* d'une allocation. Elle n'est pas en mesure de " juger " des objectifs de redistribution. Pour cela, il lui sera nécessaire de s'écarter des principes de l'économie pure énoncés par V. Pareto et en particulier de l'impossibilité de procéder à des comparaisons interpersonnelles. Avant d'évoquer ces questions relatives à une théorie de la justice " opérationnelle " pour l'évaluation économique, on réintroduit dans le raisonnement un système économique, celui de la concurrence parfaite, ce que l'on avait jusqu'à présent un peu arbitrairement neutralisé.

1.2 La correspondance entre équilibre et efficacité : les raisons de la multiplicité des points de vue

Le " bien commun " étant défini par la théorie de l'optimum parétien, il reste à caractériser le mode d'organisation d'une économie adaptée à la poursuite de cet objectif. L'économie du bien-être prend alors comme point de départ du raisonnement le modèle d'une économie de marché concurrentiel. Le théorème de l'équilibre général montre à son propos que les actions individuelles des agents économiques rationnels - ou programmes - sont compatibles lorsqu'elles sont coordonnées de façon décentralisée par un mécanisme généralisé de marchés de concurrence parfaite. Le premier théorème fondamental de l'économie du bien-être implique alors que cet *état d'équilibre général* est un *état efficace* au sens de Pareto. Compte tenu du degré élevé de formalisation de l'équilibre, il est aisé de démontrer, au moins de façon heuristique, ce premier théorème [Bénard 1986]. Pour cela, les conditions d'optimisation, dans un système concurrentiel, des programmes des deux agents envisagés sont tout d'abord rappelées. La correspondance entre *équilibre* et *efficacité* est illustrée par un graphique en boîte d'Edgeworth dans le cas simplifié de deux coéchangistes. A partir de la signification des prix dans un système de concurrence, il deviendra des plus évidents que les différentes méthodes d'évaluation économique établies précédemment sont formées sur le constat d'une analogie imparfaite entre le modèle néo-classique et l'économie réelle, tout en se fondant sur la puissance normative de ce même modèle.

Les programmes du consommateur *i* et du producteur *h* consistent respectivement à maximiser son utilité subjective U^i retirée de la consommation d'un ensemble de biens sous la contrainte de son revenu initial disponible R^i et à maximiser le profit Π^h sous la contrainte technique de la fonction de production f^h. Le système de prix qui s'impose aux agents est noté $p = (p_1 \dots p_k \dots p_n)$.

Programme d'action rationnelle du consommateur

$$Max\ U^i(\ldots x_k^i \ldots)$$
$$sous \sum_k p_k\, x_k^i \le R^i ; \quad \lambda^i \ge 0 \qquad (1.10)$$
$$avec\ x_k^i \ge 0\ pour\ les\ biens\ consommés$$
$$et\ x_k^i \le 0\ pour\ le\ travail$$

Programme d'action rationnelle du producteur

$$Max\ \Pi^h = \sum_k p_k y_k^h$$
$$sous\ f^h(\ldots y_k^h \ldots) \le 0\ ;\ \pi^h \ge 0 \qquad (1.11)$$
$$avec\ y_k^h \ge 0\ pour\ les\ outputs$$
$$et\ y_k^h \le 0\ pour\ les\ inputs$$

Les conditions d'optimalité du premier ordre découlant de la maximisation du lagrangien de chaque programme donnent, en se limitant aux dérivées partielles premières par rapport, respectivement, aux quantités de biens consommées (et de travail fourni) et aux quantités d'outputs (inputs) :

Pour les consommateurs

$$\frac{\partial L}{\partial x_k^i} = U_k^i - \lambda^i p_k = 0\ pour\ x_k^i > 0 \qquad (1.12)$$

soit

$$U_k^i = \lambda^i p_k \qquad (1.13)$$

ce qui revient à écrire que pour tout couple de biens k et n

$$\frac{U_k^i}{U_n^i} = \frac{p_k}{p_n} \qquad (1.14)$$

Pour les producteurs

$$\frac{\partial L}{\partial y_k^h} = p_k - \pi^h f_k^h = 0\ pour\ y_k^{h*} > 0 \qquad (1.15)$$

soit

$$\frac{p_k}{f_k^h} = \pi^h \qquad (1.16)$$

ce qui revient à écrire que pour tous couples de biens k et n

$$\frac{f_k^i}{f_n^i} = \frac{p_k}{p_n}. \qquad (1.17).$$

Si on norme le prix des biens K sur le prix du nème bien de sorte que $p_n \equiv 1$, les conditions duales d'optimisation individuelle s'écrivent :

$$\frac{U_k^i}{U_n^i} = p_k = \frac{f_k^i}{f_n^i} \quad \forall i\ et\ \forall h. \qquad (1.18)$$

Economiquement, cela signifie que les optima individuels se caractérisent pour chaque couple de biens par un rapport de prix égal au TMS chez tous les consommateurs et au TMT dans toutes les unités de production. Ayant considéré le bien n comme le numéraire, on peut modifier la formulation de ces conditions. Le TMS entre deux biens s'interprète alors comme la *disposition marginale à payer* d'un consommateur i alors que le concept équivalent à celui de TMT est le *coût marginal de production* d'un bien k. A l'équilibre, chaque consommateur poursuivant le maximum d'utilité égalise sa disposition marginale à payer pour un bien avec le prix de ce bien. Chaque producteur recherchant le plus grand profit est amené à égaliser le coût marginal de production d'un bien avec le prix de ce même bien. A l'équilibre donc, il y a égalité entre disposition marginale à payer pour chaque bien et coût marginal de production pour ce même bien.

La comparaison des conditions duales des modèles d'optimisation des agents (1.18) avec les conditions duales du modèle d'optimisation parétienne (1.9) montre bien que, pour une même économie, un état d'équilibre général est un état efficace au sens de Pareto si $p_k = \pi_k \quad \forall k$ c'est-à-dire si les prix sur lesquels les agents économiques fondent leur comportement correspondent pour chaque bien à l'indicateur de rareté utile de ce bien. Or cet indicateur π_k est le multiplicateur de lagrange associé à la contrainte (1.6.3) du modèle d'optimisation parétienne. Si l'indicateur est positif à l'optimum, la contrainte physique est saturée c'est-à-dire que l'offre de chaque bien est égale à la demande de ce même bien. Dans un système de marché de concurrence parfaite, le théorème de l'équilibre général démontre qu'il se forme un système de prix tel que chaque producteur maximisant son profit sous sa contrainte technique de production et chaque consommateur maximisant son utilité sous sa contrainte de revenu, le marché de chaque bien est en équilibre dans l'économie [Debreu 1966 : 90-91]. En conséquence, les prix issus d'un équilibre général ou, ce qui est équivalent, d'un état de l'économie dans lequel tous les marchés sont soldés, sont des *prix optimaux* que l'on désigne aussi, *prix duaux*, *prix ombres* ou *prix fictifs*.

Le graphique qui suit illustre cette correspondance entre un mécanisme marchand d'allocation des biens et une situation optimum au sens de Pareto. Pour des raisons géométriques, il se limite à deux coéchangistes 1 et 2 et deux biens V et T mais concerne sans difficulté particulière une multitude d'individus et de marchés [Bénard 1986 : 85]. On superpose à l'aide du graphique en boîte d'Edgeworth les cartes d'indifférence de deux individus. L'ensemble des ressources initiales, $\overline{\omega}_V$ et $\overline{\omega}_T$, est donné par la dimension de la boîte. La dotation initiale en chacun des deux biens pour les deux individus, située au point I, est telle que :

$$\begin{cases} \overline{\omega}_V^1 + \overline{\omega}_V^2 = \overline{\omega}_V \\ \overline{\omega}_T^1 + \overline{\omega}_T^2 = \overline{\omega}_T \end{cases} \qquad (1.19).$$

Les deux courbes d'indifférence de 1 et 2 passant par le point I délimitent la frontière des états pareto-supérieurs par rapport à la distribution initiale. La courbe de contrat O_1MNO_2 joint les optima parétiens, le segment MN ou " noyau " représentant les optima parétiens dans l'espace des états pareto-supérieurs. L'introduction du marché permet de déterminer le point d'optimum qui prévaudra dans une telle économie.

On considère la contrainte budgétaire des deux individus conforme au programme (1.10) :

$$\begin{cases} \textit{pour individu 1 :} \ p_T x_T^1 + p_V x_V^1 = R^1 \\ \textit{pour individu 2 :} \ p_T x_T^2 + p_V x_V^2 = R^2 \end{cases} \qquad (1.20)$$

Les richesses initiales des deux individus sont fonction de leurs dotations initiales et des prix d'équilibre des biens et facteurs (32), ce qui s'écrit :

$$\begin{cases} \textit{pour individu 1 :} \ R^1 = p_T\overline{\omega}_T^1 + p_V\overline{\omega}_V^1 \\ \textit{pour individu 2 :} \ R^2 = p_T\overline{\omega}_T^2 + p_V\overline{\omega}_V^2 \end{cases}.$$

La contrainte budgétaire des deux individus s'écrit :

$$\begin{cases} \textit{pour individu 1 :} \ x_T^1 = -\dfrac{p_V}{p_T}x_V^1 + \dfrac{R^1}{p_T} = -\dfrac{p_V}{p_T}x_V^1 + \dfrac{P_V}{p_T}\overline{\omega}_V^1 + \overline{\omega}_T^1 \\ \textit{pour individu 2 :} \ x_T^2 = -\dfrac{p_V}{p_T}x_V^2 + \dfrac{R^2}{p_T} = -\dfrac{p_V}{p_T}x_V^2 + \dfrac{P_V}{p_T}\overline{\omega}_V^2 + \overline{\omega}_T^2 \end{cases} \quad (1.21)$$

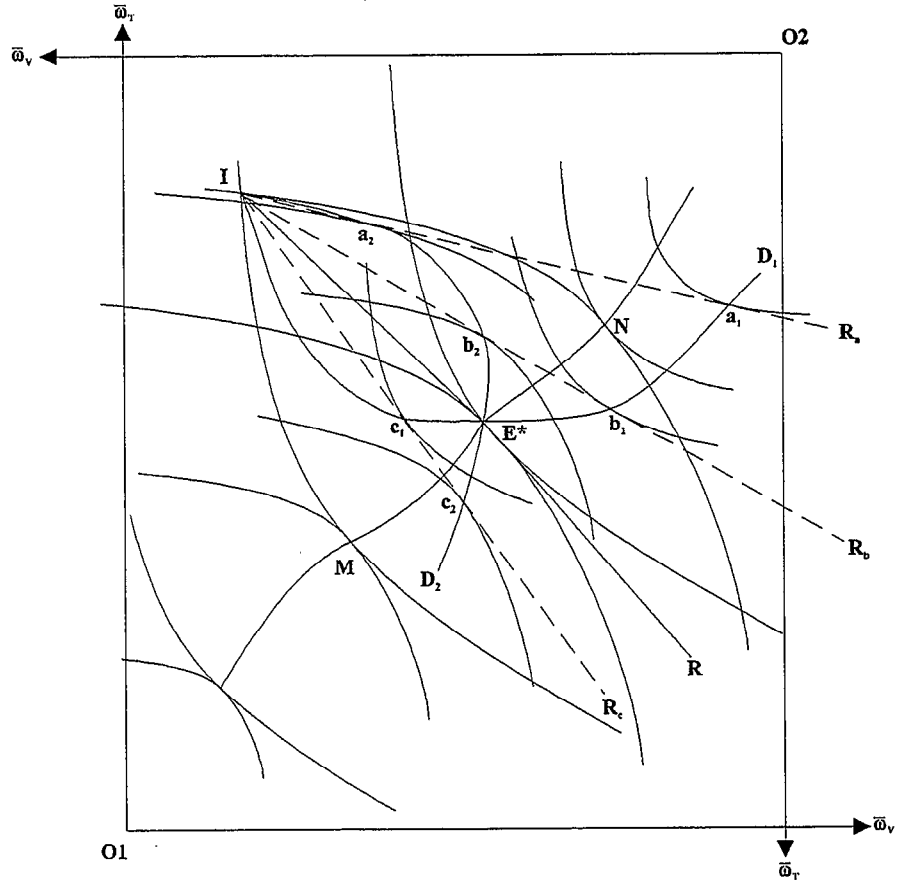
Les deux équations (1.21) sont équivalentes car : $\begin{cases} x_T^1 + x_T^2 = \overline{\omega}_T^1 + \overline{\omega}_T^2 = \overline{\omega}_T \\ x_V^1 + x_V^2 = \overline{\omega}_V^1 + \overline{\omega}_V^2 = \overline{\omega}_V \end{cases}$.

La droite IR de pente $-p_V/p_T$ qui passe par le point I exprime cette contrainte budgétaire.

Figure 1.3

Equilibre et optimum

(Bénard 1986)



(32) On ne tient pas compte dans cette représentation d'un équilibre de distribution, des dotations en droits sur les profits des entreprises.

Les points de tangence entre les courbes d'indifférence les plus élevées et la contrainte budgétaire désignent les états de satisfaction maximale pour chaque individu. Par exemple, pour un rapport de prix représenté par la droite IR_a, l'individu 1 se situe en a_1 et l'individu 2 en a_2. On voit que ces deux situations sont incompatibles. Le rapport des prix est donc modifié ce qui graphiquement revient à faire pivoter la droite budgétaire autour du point I et à déterminer deux nouveaux points de tangence. Chacun des points ainsi obtenus représente la demande pour l'un des biens et l'offre simultanée pour l'autre compte tenu du rapport des prix considéré - pente de la droite IR. Les courbes de demande (offre) des deux individus sont donc représentées par le lieu de ces points de tangence soit ID_1 pour l'individu 1 et ID_2 pour l'individu 2. L'équilibre est réalisé lorsque ces courbes de demande (offre) rationnelle se coupent. En ce point les courbes d'indifférence des deux individus tangentes à la droite budgétaire sont nécessairement tangentes entre elles. Il se situe donc sur la courbe de contrat, et en particulier sur le *noyau*, lieu des *optima* parétiens. L'état d'équilibre E* est un état optimum au sens de Pareto. La modification des prix relatifs par un mécanisme marchand permet, semble-t-il, de lever l'indétermination de *l'optimum optimorum*.

La correspondance entre un état d'équilibre et un optimum collectif démontrée par le premier théorème de l'économie du bien être justifie l'application d'un calcul financier, quand bien même le décideur souhaite procéder à une évaluation de projets du point de vue de l'ensemble de la société. En effet, si les prix dans l'économie se rapprochent suffisamment des prix de marché de concurrence parfaite, c'est-à-dire s'ils sont de bons indicateurs des raretés utiles des biens et facteurs, alors les choix effectués sur la base d'une maximisation des avantages nets d'un agent élémentaire - en fondant, par exemple, la sélection de projets sur le critère de bénéfice actualisé pour l'entrepreneur - conduisent l'économie vers un optimum parétien. La situation de l'entrepreneur (revenu supplémentaire de l'entreprise) est améliorée (bénéfice actualisé positif) tandis que, tous les marchés étant en équilibre, la situation des autres agents (revenu supplémentaire) est maintenue (revenu constant). La réalisation de projets sélectionnés sur la base d'un calcul financier assure l'efficacité parétienne de l'allocation des biens.

Bien évidemment, et la condition est de taille, cela suppose que l'économie réelle se rapproche des hypothèses de l'économie idéelle c'est-à-dire celles d'un cadre organisationnel de concurrence parfaite. Deux hypothèses doivent alors être vérifiées qui assurent la correspondance entre un équilibre par rapport à un système de prix et un optimum [Guerrien 1996 : 166-167]. La plus forte porte sur l'existence d'un *système complet de marchés* : à

chaque bien, présent et futur, correspond un marché et donc un prix affiché unique (33). Il n'y a pas d'externalités, ni de biens collectifs. La seconde a trait à la monotonie des préférences des individus c'est-à-dire à l'hypothèse de non-saturation de consommation des biens. Dans le cas où il n'existe pas un *système complet de marchés* ou, de façon plus imagée (34), il y a un défaut du marché - comportements non concurrentiels, biens collectifs, information imparfaite des agents -, la réalisation d'une situation optimum nécessite un certain nombre de corrections que l'Etat est susceptible de réaliser (35). En matière d'évaluation de projets, le relâchement des hypothèses non satisfaisantes se traduit par des corrections de prix dans les approches duales et par la prise en compte des effets sur différents groupes d'agents dans les approches primales. En effet, si les " signaux " donnés par les prix n'indiquent pas la rareté relative des biens, rien ne permet plus d'affirmer que les choix privés, ceux d'un agent élémentaire, établis sur la base de ces prix de déséquilibre participent à l'accroissement de l'avantage pour la collectivité. *Grosso modo*, lorsque la " main invisible " d'Adam Smith est paralysée, l'adéquation entre des motivations purement individualistes et un optimum collectif n'est plus assurée. Une autre " main ", visible cette fois-ci, vient rétablir les conditions de cette correspondance, les propriétés normatives du modèle initial servant de référent pour conduire le mouvement. C'est ce que nous verrons à propos des MDP.

2. L'indétermination d'un choix parétien : les mesures de compensation et les critères d'équité

Que l'on prenne ou non en considération le système institutionnel le plus apte à conduire une économie vers un état optimum, on voit qu'un critère d'efficacité strictement parétien ne définit qu'un ordre partiel des allocations réalisables. La figure 1.2 montrait qu'il existe autant d'*optima* dans une économie que de points de départ sur la courbe de transformation. La figure 1.3, semblait, quant à elle, montrer qu'un marché de concurrence parfaite lève cette indétermination. Dans ce cas, il existe bien un optimum unique mais, parmi tous les optima possibles (la courbe des contrats), il est sélectionné par le respect de la distribution initiale des richesses (le point I du graphique). Or, rien du point de vue de la théorie ne le justifie. En conséquence, la stricte observance du principal postulat parétien, l'impossibilité factuelle de

---

(33) L'unicité du vecteur-prix qui s'impose à tous les agents comme d'ailleurs la nature de ces prix (confrontation entre l'ensemble des offres et l'ensemble des demandes d'un même bien) laissent supposer qu'on ait affaire à une économie centralisée qui exclut les relations bilatérales entre les agents. B. Guerrien [1996 : 32-33 ; 86-88] parle en conséquence " d'une société semi-planifiée " : le caractère décentralisé de l'économie qualifie des agents effectuant leurs choix indépendamment les uns des autres à partir d'une information unique, les prix, construite par une instance centrale du type *crieur* walrassien.

(34) On fait référence ici à une conception plus intuitive d'un modèle de concurrence parfaite sans d'ailleurs qu'elle soit parfaitement symétrique à celle issue du modèle mathématique de la concurrence [Guerrien 1996 : 87].

(35) C'est l'objet principal de l'économie publique qui étudie ainsi la capacité des interventions publiques - système de règles, interventions directes - à rétablir les conditions de cette correspondance.

procéder à des comparaisons interpersonnelles d'utilité, empêche l'expert-conseil - qu'est d'une certaine façon l'économiste du bien-être - de procéder à une quelconque recommandation.

Deux ensembles de solutions sont envisagés pour remédier à cette indétermination. Le premier consiste à n'appliquer que de façon hypothétique le critère parétien (2.1). Le second revient à introduire un nouveau jugement de valeur compatible avec les principes parétiens. Il admet l'existence de préférences collectives ce qui, sur un plan plus formel, se traduit par la construction d'une fonction d'utilité collective et donc, d'une théorie de la justice (2.2).

2.1. Le principe de la compensation potentielle

La construction d'un barrage entraîne un certain nombre de coûts : déplacement de populations, inondation de terres cultivables, etc. Il est inévitable qu'un tel projet, comme la plupart des réalisations, procure pour au moins un individu un désavantage net. Si elle est évaluée en fonction de la règle parétienne, la nouvelle allocation consécutive à la réalisation du projet reste indéterminée par rapport à la situation initiale. L'*ophélimité* d'au moins un individu étant moindre, l'*utilité* d'une évaluation pour le décideur se trouve réduite à néant. Cette situation, la plus courante, ne peut donc pas être évaluée selon un principe strict d'unanimité. *" Il est pratiquement impossible de concevoir un projet qui soit sans désavantage pour personne, c'est-à-dire sans que quelqu'un y perde "* [Zoller et Béguin 1992 : 91]. En pratique, l'application du critère du bénéfice actualisé, ou ses dérivés, résout le problème en procédant spontanément à une compensation entre les perdants et les gagnants.

D'un point de vue théorique, cet aménagement de la règle parétienne a été proposé par Hicks [1939] et Kaldor [1939] suite aux travaux de Barone publiés en 1908 (36). Le principe de base, relativement simple, est celui du mouvement potentiel. Un changement de situation économique entraînant une perte d'utilité pour certains et un gain pour d'autres est considéré meilleur que l'état initial s'il est possible d'envisager un dédommagement des gagnants vers les perdants par un transfert de revenu de telle sorte que dans cette situation aucun individu n'estimerait avoir subi une perte d'utilité. On parle de mouvement potentiel du fait que ce transfert de revenu n'est pas nécessairement réalisé. La règle reste parétienne en ce sens qu'aucune comparaison interpersonnelle d'utilité n'est effectuée ni bien sûr de mesure cardinale d'utilité. La figure 1.4, inspirée d'une présentation quelque peu différente de X. Greffe [1997a : 60], illustre ce principe.

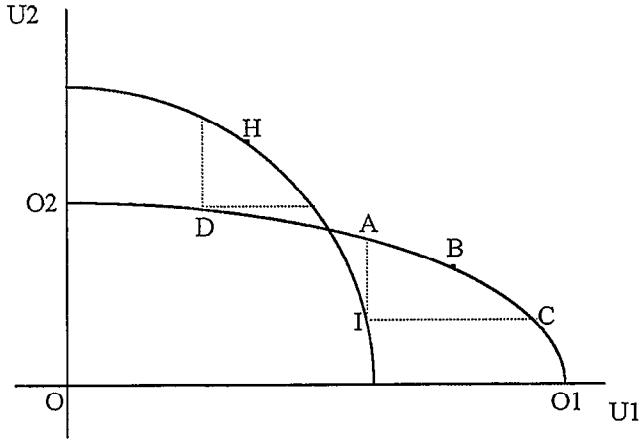
---

(36) Barone, dans son article *Le ministre de la production de l'Etat collectiviste* fut le premier à élargir le champ des comparaisons possibles en suggérant que *" toute variation du bien-être individuel pourrait être exprimée par le montant équivalent du revenu réel que l'individu accepterait de recevoir ou de payer pour retrouver son bien-être initial "* [Blaug 1995 : 698].

La courbe O_1O_2 représente la frontière des satisfactions possibles (37) de deux individus 1 et 2. Le point I, situé dans le triangle curviligne O_1O_2O des états réalisables, détermine la situation initiale de la répartition des biens avant la construction du barrage. Les points situés entre A et C sont clairement des états de satisfaction collective pareto-supérieurs. Un changement d'allocation suite à la réalisation du barrage sera plus vraisemblablement situé au point D, toujours optimum - faute de quoi un autre projet serait recherché - mais plus par rapport à I. En effet, l'utilité de l'individu 1 a diminué. Ce projet ne peut donc être accepté sur la base d'une règle parétienne stricte, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il ne faille pas le mettre en oeuvre, la comparaison entre I et D étant seulement indéterminée.

Figure 1.4

Principe de la compensation



Par contre le classement entre I et B est immédiat. L'allocation en B serait pareto-supérieure. Le passage de B à D peut alors être potentiellement obtenu si l'individu 2 (le gagnant) en transférant une partie de ces gains vers A est susceptible de le convaincre d'accepter l'allocation D. Dans un tel cas, D est bien un optimum potentiel.

L'application du critère du bénéfice net résulte de ce principe de compensation hypothétique. Un bénéfice positif signale en fait que des ressources sont disponibles qui rendent possible ce mécanisme. On présume alors, " sans indiquer comment ", que la collectivité mettra en oeuvre cette compensation [Zoller et Beguin, 1992 : 93]. En fait, deux problèmes subsistent. D'une part, la cohérence avec l'économie du bien-être parétienne n'est plus vraiment assurée. Ce critère aboutit en fait à recommander des changements dans lesquels

(37) Il s'agit de l'isomorphe dans l'espace des valeurs de la courbe de contrat dans l'espace des biens. Chaque point de cette courbe est un optimum de satisfaction au sens de Pareto, les quantités de biens disponibles étant données.

certains perdent et d'autres gagnent ; ce faisant, un jugement de valeur implicite sur la répartition est posé, tout en pouvant être contesté [Wolfensperger 1995 : 117]. Sauf à supposer une utilité marginale du revenu identique pour tous les individus, rien ne permet de conclure sur l'état de satisfaction qui résulterait d'une compensation effective. D'autre part, si le classement est élargi, de nombreuses indéterminations demeurent. On le voit sur la figure 1.4. Tous les états situés entre A et C (y compris) restent inclassables. De plus, en traçant sur la figure 1.4 une nouvelle frontière des utilités possibles passant par I, on voit que le même critère pourrait justifier un retour de D à I en passant par H, moyennant cette fois-ci un transfert de revenu de l'individu 1 vers l'individu 2. Il conviendrait donc, comme le propose Scitowsky, d'appliquer le critère dans les deux sens ce qui limite l'extension recherchée des classements possibles [cf. Blaug 1995 : 700].

Certains états sont toujours inclassables. De plus, la répartition initiale des ressources reste déterminante dans les choix effectués. Les besoins de redistribution ou d'équité sont donc, jusqu'à présent, absents des principes de base de l'évaluation.

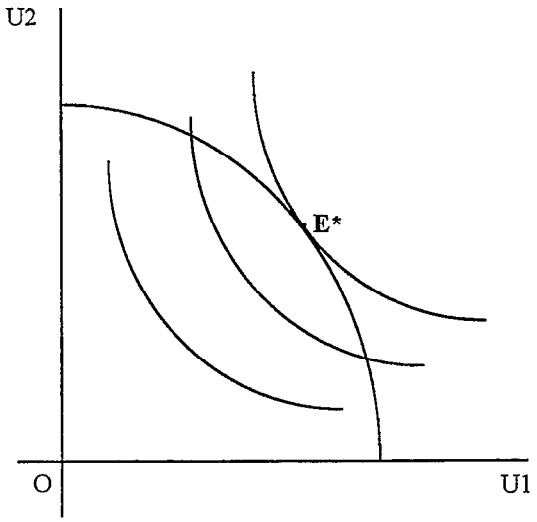
2.2. Les critères d'équité ou les fonctions d'utilité collective

En pratique, il vient d'être montré que l'évaluation économique recommande le plus souvent des changements aboutissant à une amélioration pour certains et à une détérioration pour d'autres. Jusqu'à présent pourtant, l'*efficacité* reste la seule norme de référence utile. Or, il va de soi que la répartition des richesses, initiale et finale, occupe auprès des décideurs publics une place prépondérante. Le choix public, ne serait-ce qu'en terme de discours, peut difficilement se départir d'une justification sur sa nature équitable. Sur un plan plus théorique, cette préoccupation rejoint une réflexion sur les conceptions de la justice. Les réponses néo-utilitaristes à cette demande de justice sociale sont synthétisées sous la forme d'une fonction de bien-être social - proposée en premier lieu par Bergson et Samuelson - qui, en établissant un préordre collectif des préférences individuelles, permettent alors de choisir entre plusieurs allocations optimum. C'est donc bien une certaine conception de la justice, exprimée par un degré de sensibilité à l'inégalité, qui fonde la sélection d'un *optimum optimorum*.

La construction d'une Fonction d'utilité collective (ou FUC de Bergson) suppose qu'il existe un être ou observateur bienveillant et omniscient capable, au nom de l'intérêt général, d'établir un classement des préférences individuelles. C'est dans le principe collectif de classement (établissement d'un préordre collectif) qu'est exprimée une conception de justice. La cohérence de la fonction de justice sociale avec les constructions parétiennes précédentes est

partiellement assurée par le maintien de quatre propriétés (38). Les changements dans le bien-être sont évalués à partir d'un pré-classement des différentes combinaisons d'utilités individuelles. La fonction ainsi définie donne lieu à une carte d'indifférence qui, confrontée à la frontière des satisfactions possibles O_1O_2, détermine l'allocation optimum (critère d'efficacité) et la répartition optimum (critère d'équité), soit le point E* (Figure 1.5).

Figure 1.5
Bien être social et optimum



En procédant à des comparaisons interpersonnelles sur la base d'un principe de justice, l'évaluation économique rompt avec une longue tradition de l'économie politique séparant l'*efficacité* de l'*équité*. Ici, les deux critères sont appliqués simultanément ce qui rend théoriquement possible un classement de l'ensemble des états optimum. L'élargissement ainsi obtenu du champ de l'évaluation se fait au prix de nouveaux jugements de valeurs sur la répartition du revenu [Blaug 1995 : 701]. On peut le montrer simplement en partant d'une expression générique de la fonction de bien-être social W dans laquelle le paramètre α pondère les utilités individuelles en fonction de leur niveau :

---

(38) Premièrement, elle repose sur l'hypothèse que l'utilité est la seule dimension pertinente pour classer entre eux différents états (*welfarism*) : $F(U_1, ..., U_n)$ - les valeurs W prises pas ces fonctions mesurent le niveau de bien-être social ou, de façon équivalente, de justice sociale. Deuxièmement, les dérivées premières de la fonction de bien-être social sont positives, ce qui permet un classement des états sociaux en fonction d'un critère similaire à celui de l'économie du bien-être parétienne. Graphiquement, la justice sera d'autant plus importante que les courbes d'indifférence s'éloignent de l'origine. La troisième propriété de la fonction se traduit par le fait que les courbes d'indifférence représentatives d'un même niveau de justice pour deux individus sont convexes. Le degré de compensation entre une variation d'utilité d'un individu et celle en sens inverse d'un autre individu - la courbure des courbes d'indifférence - exprime l'intensité de la sensibilité de l'observateur à l'inégalité. Enfin, seuls les niveaux respectifs d'utilité sont pris en compte. La condition d'anonymat est respectée. [Wolfensperger 1995 : 146-150].

$$W = \frac{1}{\alpha}\sum (U^i)^{\alpha} \quad \text{avec } \alpha \neq 0 \text{ et } \alpha \leq 1$$

$$\text{avec } \partial W/\partial U^i = (U^i)^{\alpha-1}$$

Le choix de cette pondération traduit numériquement la sensibilité à l'inégalité de celui qui la retient. Il s'agit bien d'un jugement de valeur corrélatif d'une certaine conception de la justice (39). Selon la valeur attribuée au paramètre α, on retombe ainsi sur quelques fonctions de justice caractéristiques. Avec $\alpha = 1$, les variations individuelles d'utilité pèsent indifféremment sur la variation de bien-être social ($\partial W/\partial U^i = 1$).

Il s'agit d'un principe de justice " égalitariste " significatif de l'utilitarisme classique de type benthamien :

$$W = \sum U^i$$

Dans l'espace de validité retenu, cette sensibilité à l'inégalité est la plus faible que l'on puisse retenir (40). Graphiquement, les courbes d'indifférence représentatives d'une telle fonction sont des droites formant un angle de 45° avec l'abscisse. Plus la valeur d'α diminue ($-\infty < \alpha < 1$), plus le poids de la variation d'utilité d'un individu ayant un faible niveau de bien-être est fort :

$$(\partial W/\partial U^i = 1/(U^i)^{-\alpha+1})$$

L'aversion pour l'inégalité augmente, ce qui graphiquement se traduirait par une convexité accrue des courbes d'indifférence. Lorsque α tend vers moins l'infini, la pondération est telle que seule l'utilité de l'individu ayant le niveau de bien-être le plus faible est pris en compte :

$$W = \min\ (U^1, \ldots, U^n)$$

L'extrême sensibilité à l'inégalité se traduit par des courbes d'indifférences formant un angle droit dont le point bas se situe sur la bissectrice de l'espace des utilités. On parle de fonction rawlsienne en référence au principe de justice développé par J. Rawls autour du primat accordé à la situation du groupe le plus défavorisé.

L'introduction d'une fonction d'utilité collective entraîne une profonde modification de l'économie du bien-être parétienne. Si la valeur de l'indicateur W mesure la justice de différentes répartitions, il s'agit d'une mesure ordinale. En revanche, l'évaluation normative des allocations par rapport aux niveaux respectifs de bien-être exige, sauf dans le cas d'une fonction rawlsienne, la comparabilité et la cardinalité des utilités individuelles. L'information

---

(39) A ce titre on exclut le cas ou $\alpha > 1$. Le bien-être d'un individu (son utilité) pèserait d'autant plus sur le bien-être social qu'il est élevé ($\alpha - 1 > 0$ dans la dérivée première de la fonction W). Une telle fonction refléterait alors une préférence pour l'inégalité ce qui ne peut constituer un principe de justice.

(40) Ce résultat peut sembler paradoxal. En effet certains voient dans l'économie du bien-être benthamienne un principe d'égalité stricte des revenus individuels alors même qu'il n'existe aucune théorie de la justice dans le principe de maximisation de la somme des utilités individuelles. Certes, la décroissance de l'utilité marginale du revenu laisse penser qu'il y a correspondance entre le principe d'égalité des utilités marginales (utilitarisme classique) et celui d'égalité des utilités totales (caractéristique de l'égalitarisme). A. Sen [1993b : 193-194] et A. Wolfensperger [1995 : 136-138] montrent qu'il s'agit en fait d'une convergence fortuite, " d'un hasard heureux " obtenu au prix d'hypothèses très restrictives qui ne permettent pas de justifier l'égalitarisme de manière générale à partir de l'utilitarisme classique.

utile à la mise en oeuvre du critère d'équité doit donc être plus riche que celle requise par la seule confrontation des états avec un critère d'efficacité. Ce retour à l'utilitarisme classique, en contradiction avec le principe néo-classique d'ordinalité des utilités individuelles de la théorie du bien-être, se révèle théoriquement incontournable du fait de l'impossibilité de construire une fonction de préférence collective à partir des préférences individuelles (41). Le choix de la valeur du critère α n'est donc pas fondé théoriquement mais traduit un jugement de valeur dont il reste difficile de savoir s'il est émis par des économistes, un électorat ou un quelconque autre groupe de personnes [Blaug 1995 : 701]. L'inclusion d'une nouvelle *grandeur* dans l'évaluation économique, l'*équité* ou de façon identique *la justice*, n'est donc envisageable qu'à la condition de supposer qu'il existe, au sein du système social, un consensus sur les objectifs de la société, notamment pour ce qui relève de la répartition des richesses. Explicite ou non - fonction d'utilité collective apparente ou non - ce classement consensuel, activé dès lors qu'il est procédé à un préordre des préférences individuelles, relève d'un choix politique ou philosophique qui, dans l'analyse économique, reste le plus souvent inexpliqué (42).

*

* *

(41) Le *théorème d'impossibilité* d'Arrow (suite au paradoxe du vote majoritaire mis en évidence par Condorcet - 1785), selon lequel il est strictement impossible de retenir une règle de classement collectif respectant quatre conditions de bon sens qui rendent cohérente la préférence collective par rapport aux préférences individuelles, atteste le fait que toute fonction de bien-être social - qui n'est qu'un classement de classement - contient nécessairement un principe de préférence qui s'impose aux individus plus qu'il ne résulte de la prise en compte de leurs goûts.

(42) D'autres conceptions plus élaborées ont été développées en dehors de ces approches néo-utilitaristes. Elles ont en commun le rejet d'un principe de justice assis sur le concept d'utilité et la recherche d'un fondement philosophique au choix de la pondération. On pense particulièrement aux travaux des deux philosophes J. Rawls [1987] et R. Nozick [1988] qui au travers de l'indice des "biens premiers" ou, pour le second, du respect absolu du droit de chaque individu - caractéristique de la philosophie libérale - tente d'approfondir les raisons objectives d'un principe de justice. De même, les travaux de l'économiste indien A.K. Sen autour de la mesure du bien-être traduisent, avec une portée pratique avérée - évaluation du niveau de vie, de la pauvreté, de l'inégalité, etc. - , cette tentative de se dégager de l'ornière parétienne en refusant, sur la base d'une réflexion philosophique, l'assimilation entre *utilité* et *bien-être* [1993a : 43-45]. La *capabilité* (capability) - ensemble des *fonctionnements* (conditions d'existence ou d'action) accessibles à l'individu et qu'il peut choisir de réaliser - c'est-à-dire la *liberté réelle de l'individu* apparaît comme un concept alternatif à l'*utilité* de la nouvelle économie du bien-être et aux *biens premiers* de J. Rawls [Sen 1993c : 218-222]. Par ces débats, les soubassements de l'économie normative sont interrogés et parfois ébranlés, ce qui semble incontournable pour tenir compte de l'*équité* dans l'évaluation du *bien-être* [cf. Maric 1996]. A.K. Sen défend ainsi l'idée que " *ce qui est nécessaire, c'est de refuser que le bien-être d'une personne soit jugé exclusivement en fonction de ses utilités* " [1993b : 205].

En guise de conclusion, le rattachement de cette question épineuse à la pratique permet d'en mieux comprendre les enjeux. L'analyse coûts-avantages mesure et additionne des utilités, le plus souvent à l'aide d'un étalon commun, la monnaie. L'évaluation de projets procède donc de fait à des comparaisons interpersonnelles d'utilité en résolvant le problème de façon pragmatique, sans que ne soient clairement présentés le ou les principes d'équité qui fondent le classement. Deux attitudes sont envisageables.

La première consiste à rejeter en dehors du champ de l'évaluation économique la douloureuse question de la répartition des revenus qui exacerbe les différences de jugements de valeurs émis à ce sujet et qui, selon l'expression de M. Blaug, constituent *" le cauchemar "* de l'économie du bien-être. Concrètement, seule la contribution d'un projet à l'augmentation du revenu est prise en compte - mesurée par exemple par un agrégat tel que le produit national brut. En théorie un tel positionnement de l'évaluateur implique l'hypothèse d'une utilité marginale du revenu égale pour tous les individus ou groupes d'individus concernés. Plus sûrement, cette *pratique traditionnelle* (43) de l'évaluation [Zoller et Beguin 1992 : 90] affirme implicitement que le souci d'équité se pose et se résout à un niveau global, celui de la collectivité, et relève moins du choix de projet que d'une politique de redistribution menée et décidée par les pouvoirs publics. L'évaluation économique se contente pourrait-on dire de mesurer l'efficacité, le second théorème de l'économie du bien-être assurant que tout optimum social recherché pour des raisons d'équité peut être réalisé en tant qu'équilibre concurrentiel - sous les hypothèses habituelles de convexité des ensembles de préférences individuelles et de production, de système complet de marchés. C'est la fonction redistributive de l'Etat, seule institution détentrice de la *contrainte* (politique fiscale, règles, subventions ou planification), qui est alors en jeu (44).

La seconde, l'approche *nouvelle* ou *distributionnelle* de l'évaluation coûts-avantages incorpore directement un objectif d'équité dans la mécanique de sélection des investissements par le biais d'une pondération des bénéfices en fonction des groupes bénéficiaires. Ce faisant, elle s'expose à de vives critiques sur le choix de la pondération qui, en tout état de cause, ne peut être légitimé que sur la base d'une détermination politique du choix social ou sur la recherche d'une *morale* consensuelle apte à décider d'une clef de répartition socialement acceptable. A ce titre, les conclusions de A.K. Sen [1993d : 305] au terme d'une réflexion sur

---

(43) le terme est utilisé au sens d'*usuel* par ces deux auteurs.

(44) Le débat qui s'instaure sur la capacité de l'Etat à exercer efficacement son pouvoir de *contrainte* pour atteindre l'optimum recherché porte sur l'existence de transferts forfaitaires - qui ne peuvent être à l'origine de comportements inefficaces des agents économiques - dans le cadre d'un système décentralisé (marché parfait) et sur les coûts de mise en oeuvre de l'allocation dans le cadre d'un système centralisé (planification parfaite). Si le système économique génère des inefficacités (présence d'externalités, de biens collectifs), c'est de façon conjointe les fonctions allocatives et redistributives de l'Etat qui sont interpellées. On entre alors dans une discussion inépuisée sur la supériorité ou non de l'Etat par rapport au marché dont C. Pigou et R. Coase ont initié les nombreux développements mais qui, pour ce qui intéresse l'évaluation économique des projets, échappe au cadre que l'on s'est fixé ici.

les problèmes éthiques dans la répartition du revenu sont éloquentes et laissent le débat entièrement ouvert : " *Outre la complexité des concepts moraux en jeu, leur nombre est tout à fait remarquable. Il semblerait aussi que la morale qu'adoptent les personnes varient souvent - d'une manière très peu kantienne - en fonction de leur propre position. Cela rend particulièrement difficile l'obtention d'un consensus sur ces questions. Je terminerai par ces paroles décourageantes que Shakespeare a placées dans la bouche de Philippe le Bâtard, en espérant - mais sans y compter - qu'il s'est trompé :*

Oui, tant que je serai misérable, je déblatérerai,
Et ne trouverai de faute qu'au riche ;
Quand je serai riche, j'aurai pour vertu
De ne trouver de vices qu'à la misère ".

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Il ne peut s'agir ici de clore une telle question. Par contre, le détour théorique entrepris dans ce chapitre a permis de situer clairement les " fondamentaux " de l'évaluation de projets et d'en poser les limites. L'*homo oeconomicus* est cet acteur qui, avant d'agir, calcule c'est-à-dire " *évalue le coût et le bénéfice de diverses options qui se présentent à lui, puis choisit celle qui permet le mieux la réalisation de son objectif. C'est en ce sens formel qu'il est dit rationnel, i.e. cohérent et efficient dans ses choix* " [d'Ursel 1984 : 39]. L'évaluation économique des projets, dans sa version usuelle d'une analyse coûts-avantages, est une extension directe de ce modèle logique représentatif d'un calcul individuel rationnel. En premier lieu, il s'agit d'une analyse conséquentielle et prévisionnelle en ce sens qu'elle produit un " jugement " à partir des conséquences prévues de l'action envisagée (le projet). La prise en compte du temps comme la sélection d'un critère de choix révèlent la diversité et l'incompatibilité parfois des solutions méthodologiques proposées. En second lieu, par référence aux principes parétiens de l'économie du bien-être, l'évaluation économique arbitre le conflit entre *efficacité* et *équité* en privilégiant le premier critère sans pour autant parvenir à se départir du second.

En effet, il a été rappelé que l'*efficacité* qualifie un maximum de satisfaction pour les consommateurs et de production pour les entrepreneurs. Le principe d'unanimité de Pareto - associé au postulat de la souveraineté des consommateurs - assure la correspondance entre un équilibre d'une économie de concurrence parfaite et les conditions d'un optimum de Pareto. Sous les deux principales hypothèses de convexité de l'économie et d'absence d'externalité - y compris l'indépendance des utilités - , les choix des agents rationnels, conçus comme la résultante d'un calcul *égoïste* fondé sur des *prix optimaux*, permettent donc d'atteindre un maximum de bien-être pour la collectivité. De la coordination spontanée des intérêts privés et

publics (sociaux) et, plus particulièrement, de la signification des prix qui en résulte, on infère une évaluation économique de projet fondée sur la détermination des coûts et des avantages privés. Lorsque les prix observés s'écartent trop fortement des prix optimaux, l'évaluation économique, qui par nature intéresse la collectivité, procède, de manière duale, à la construction de prix fictifs ou, de manière primale, à l'élargissement des types d'agents concernés par le calcul. Sur ce plan il n'existe pas de différences fondamentales entre la méthode des prix de référence et la méthode des effets.

A lui seul, cependant, l'optimum de Pareto - ou le critère d'efficacité - n'explique pas véritablement le fondement du choix à l'oeuvre dans l'analyse coûts-avantages. Sur un plan théorique il s'avère insuffisamment discriminant et indubitablement lié à la répartition initiale des richesses pour satisfaire, sur un plan méthodologique, un tel calcul. Plus sûrement, on reconnaît dans le critère du bénéfice actualisé, la détermination d'une *Amélioration potentiellement parétienne* (APP) [Blaug 1995 : 715] sans qu'on ne sache pourtant si, une fois la compensation réalisée, l'état ainsi atteint serait encore un optimum de Pareto. L'adjonction explicite d'un critère d'équité ou d'une théorie de la justice permet de dépasser cette difficulté ou tout au moins d'en rendre compte. Mais la multiplicité et l'origine des fonctions de bien-être social disponibles, comme d'ailleurs la diversité des techniques de rapprochement des coûts et des avantages, montrent à l'évidence que si les principes de l'évaluation économique dérivent du schéma rationnel du comportement de l'individu économique, elle reste largement soumise à un ensemble de jugements de valeurs et de choix corrélatifs qui déterminent aussi le " résultat " produit.

Il convient à ce stade du raisonnement de dégager concrètement les arbitrages ou principes d'arbitrages actifs dans les différentes méthodes d'évaluation de projets de développement.

CHAPITRE 2

LES METHODES D'EVALUATION DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

Il convient à ce stade de dégager concrètement les arbitrages ou principes d'arbitrages des différentes méthodes d'évaluation de projets. Toutes ces méthodes poursuivent un même objectif. Elles visent à rationaliser les choix des autorités publiques en matière d'investissement. Conçues dans les années 70 pour des économies en développement, elles en intègrent diversement les dimensions les plus saillantes. L'interventionnisme et le volontarisme économiques des Etats forment alors un contexte économique qui s'illustre par les réglementations et la planification. Ces deux caractéristiques et les analyses qu'elles suscitent vont être au coeur des propositions explicites et/ou implicites contenues dans les manuels d'évaluation, tous publiés à cette époque. Cette section, plus descriptive qu'analytique, présente les principes généraux de l'évaluation économique des projets dans les pays en développement en se fondant principalement sur la lecture des manuels les plus diffusés.

L'opposition entre les approches par les prix (méthodes des prix de référence) et l'approche par les effets (méthode des effets) est maintenue. Au-delà du souci de garder cette distinction pour des raisons évidentes de lisibilité, on va voir que ces deux types d'approches diffèrent par l'identification des particularités d'une économie en développement et, dans le prolongement, par l'intégration des objectifs nationaux dans la méthodologie de l'évaluation. Les méthodes de prix de référence localisent globalement la contrainte du côté de l'offre : elles se placent dans un cadre de plein emploi des facteurs et désignent l'épargne intérieure comme la ressource rare parmi les plus contraignantes pour le développement. L'Etat, fortement présent mais incapable d'ajuster cette variable à l'aide des outils habituels de la politique économique, doit avoir recours à la sélection des projets afin d'orienter les investissements en conséquence (Section 1). La méthode des effets, quant à elle, valorise les projets en fonction de l'impact de la demande finale qu'ils engendrent. Elle repose plutôt sur l'hypothèse d'une sous-utilisation des facteurs de production et reconnaît au politique la fonction et, dès lors, la capacité d'imposer, par le choix des investissements, son projet de société (Section 2).

SECTION 1. LES APPROCHES PAR LES PRIX : LE ROLE DE L'OFFRE

Il n'est pas possible ici d'exposer de façon exhaustive chacune de ces méthodes. Les principes de base étant méthodologiquement identiques, on s'appuie par la suite sur les manuels de l'OCDE [Little et Mirrless 1969 et Little et Mirrless 1974], de l'ONUDI [Dasgupta, Sen et Marglin 1972] et de la Banque mondiale [Squire et Van Der Tak 1985]. L'ensemble des propos, débats et solutions présentés par ces auteurs sont autant d'éléments explicatifs et justificatifs d'un recours à tel ou tel prix de référence. Les deux points qui suivent n'ont pas pour objet de rentrer dans le détail de ces méthodes. Il est nécessaire pour cela de consulter directement chaque manuel. Les définitions de *prix de référence* que l'on va présenter sont toutes issues des ouvrages cités. Mais, comme c'est le cas dans les présentations de Little et Mirrless ainsi que dans celle de l'ONUDI, ces définitions n'épuisent pas pour autant toutes les propositions contenues dans ces manuels. Il convient d'avoir cette réalité à l'esprit afin de ne pas assimiler trop rapidement définition formelle des prix de référence et méthodologie de l'évaluation par les prix de référence.

Les possibilités offertes par ces méthodes sont généralement plus ouvertes que ne le laissent entendre certains critiques. M. Chervel [Wiener 1985 : 7] considère ainsi que derrière une diversité de façades, tous ces textes, reposant sur le modèle néo-classique, renferment des propositions similaires de politique économique de développement. Cette affirmation relève selon nous d'un effet de sens mais, comme le montre L. d'Ursel [1984] à propos de la nouvelle micro-économie, il ne s'agit que d'un des effets de sens possibles. Il serait erroné d'inférer d'une théorie sous-jacente à ces méthodes d'évaluation un programme unique de conduite de l'économie. Certes, le recours à des prix de référence oriente le calcul économique et donc le choix des projets de développement. Si tout n'est pas possible ou souhaitable, et c'est justement la raison d'être de l'évaluation économique, le degré de liberté du politique par rapport à l'économique n'en est pas réduit à néant pour autant.

Afin d'identifier plus clairement ces approches, on présente dans un premier temps la démarche commune à ces méthodes (point1) pour, dans un second temps, définir les prix de référence les plus caractéristiques (point 2).

1. La démarche commune aux méthodes des prix de référence

Les méthodes de prix de référence reposent sur un même postulat. Contrairement aux pays industrialisés, les économies en développement se caractérisent par la prépondérance de marchés imparfaits. Les prix utilisés par les agents économiques -prix effectifs- sont éloignés de prix d'équilibre d'un marché de concurrence parfaite. L'efficacité économique de projets sélectionnés sur la base des prix effectifs n'est pas garantie. Au contraire, un choix d'investissement conduit à partir de ces signaux ne reflétant pas la rareté relative des biens

court le risque d'aggraver les distorsions existantes. P. Dasgupta l'exprime clairement [Dasgupta et *alii* 1972 : 22] : " *Supposons la perfection de certains marchés et l'imperfection de certains autres. Il n'existerait plus aucune raison de penser que la maximisation de profits aux prix du marché nous rapprocherait de l'efficacité économique; en fait, telle politique nous en éloignerait probablement* ". En somme, pour les tenants de ces méthodes, la plupart des hypothèses du modèle néoclassique ne sont pas vérifiées dans les économies en développement (1). L'idée consiste à maintenir un calcul décentralisé établi sur la base de *prix référence*, c'est-à-dire de prix corrigés des distorsions identifiées sur les marchés pouvant également intégrer l'importance relative des différents objectifs exprimés par le Plan.

L'Etat n'est pas seulement cet agent qui, par ses interventions, vient briser l'efficacité d'une régulation par un mécanisme de marché généralisé. Il est aussi le lieu institutionnel où sont définis priorités et objectifs de développement. Les prix de référence sont bien des prix d'optimum mais la prise en compte de contraintes et objectifs spécifiques par rapport au modèle théorique en font des prix d'optimum de second rang. La construction de ces prix se fonde sur des considérations d'ordre pratique qui relèvent d'une analyse des distorsions spécifiques aux économies en développement (1.1). Après les avoir identifiées, on démontre ensuite (1.2) que ces prix de référence peuvent être déduits de la maximisation d'une fonction objectif pour la collectivité et se rapprochent, pour partie, de prix d'optimum (second rang).

1.1 L'identification des distorsions : inefficacité et inéquité des marchés dans les PVD

L'originalité de l'évaluation économique dans les pays en développement a trait à l'application d'une analyse coûts-avantages aux secteurs où, précisément, elle paraît inutile dans les pays développés. Avant de dresser la liste des principales distorsions à l'origine des méthodes de prix de référence, on signale tout d'abord la diversité des raisons invoquées pour recourir à ce procédé.

Le premier manuel d'évaluation par prix de référence concerne les projets industriels. Les deux auteurs y constatent sept raisons essentielles, qualifiées de " guère contestables ", rendant le mécanisme des prix et le mobile du profit moins représentatif de l'intérêt collectif que dans les pays développés [Little et Mirrless 1969 : 35-40]. L'origine des *Directives* [Dasgupta et *alii* 1972] est quelque peu différente. C'est moins la spécificité des économies en développement qui est mise en avant que l'inadéquation générale du modèle de la concurrence pure et parfaite aux conditions de l'économie réelle et, surtout, aux questions de

(1) Elles le sont suffisamment dans le secteur concurrentiel des pays industrialisés pour considérer que les investissements des agents privés réalisés sur la base d'un calcul financier convergent vers un optimum collectif. Il va de soi que le sous-emploi structurel qui caractérise aujourd'hui ces économies invalide cette comparaison. Mais c'est là une autre histoire.

développement considérées comme relevant aussi d'une politique volontariste (2). *In fine,* le constat est identique : la *rentabilité commerciale* d'un projet ne mesure pas l'opportunité de le réaliser du point de vue de l'économie nationale [*ibidem* : 22-23]. Ne disant rien des objectifs nationaux, exprimés par le Plan, un tel calcul ne tient pas compte des jugements de valeur concernant la distribution de la consommation dans le temps, par classes ou par régions ni, surtout, de l'importance relative des priorités nationales. En plus de prix de référence habituels, expression de données de faits économiques, les auteurs proposent des pondérations, expression directe des jugements de valeur [*ibidem* : 216-217].

L'introduction croissante de considérations sur la répartition des revenus, explicite dans la nouvelle version du manuel OCDE publiée en 1974 [Little et Mirrless, 1974], aboutit en 1975 à la mise au point d'une nouvelle méthode proposée par la Banque mondiale [Squire et Van Der Tak 1985]. Les prix de référence sont toujours utiles à l'évaluation en raison du jeu imparfait des lois du marché dans les pays en développement : l'écart entre prix de marché et prix de référence est fortement probable [*ibidem : 19*]. Mais il y est recommandé de systématiser l'utilisation de prix de référence en passant de prix d'efficacité (*efficiency prices)* reflétant la valeur réelle des intrants et extrants pour le pays, à des prix collectifs (*social prices)* intégrant aussi l'incidence des projets sur la répartition des revenus. L'objectif social est directement intégré au choix de projets en ayant recours de façon explicite à une fonction d'utilité collective. Sans s'opposer aux précédentes analyses, la méthode de L. Squire et G. Van Der Tak insiste sur l'importance dans les PVD des distorsions en terme d'équité. Elle cherche à les corriger en privilégiant la sélection de projets favorables aux catégories pauvres de la population tout en maintenant l'exigence d'une progression de l'épargne et de la croissance plutôt qu'une augmentation de la consommation courante.

Dans leur ensemble, ces méthodes identifient les distorsions suivantes. L'étroitesse des marchés des biens donne à la plupart des projets une dimension structurelle. Les effets amont et aval ne sont pas intégrés dans les prix effectifs. Le marché du travail est régulé par des injonctions institutionnelles : salaire minimum garanti, conventions collectives. Le salaire n'est pas un prix d'équilibre entre offre et demande de travail ; il n'est pas égal à la productivité marginale du travail, surtout dans l'agriculture. En fait, le sous-emploi de la main d'oeuvre - généralisé, sectoriel ou par période selon les auteurs et les cas envisagés - ne permet pas de définir simplement les coûts et avantages économiques d'un emploi supplémentaire dans le

(2) M. Noel distingue, dans un premier temps, les méthodes de l'OCDE et de l'ONUDI sur la base de leur filiation à un modèle de libre échange. Autant la première, en fondant la construction des prix de référence sur les prix mondiaux, considère l'ouverture des pays en développement au commerce mondial comme la condition *sine qua non* de leur progrès. Autant la seconde, en retenant un système mixte de construction des prix de référence, reste beaucoup plus prudente quant aux avantages que ces pays peuvent retirer d'une plus grande insertion dans l'économie mondiale [1975 : 88-174].

secteur industriel (3). L'inflation ne se propageant pas de façon uniforme du fait des interventions publiques (contrôle de certains prix pour des raisons politiques par exemple), les écarts de prix relatifs sont modifiés, les prix effectifs ne mesurant pas valablement les coûts et avantages réels. Plus généralement, la surévaluation de la monnaie locale entraîne une sous-évaluation du coût réel des importations et de l'avantage réel des exportations. Régulée par des pratiques restrictives autoritaires (contingentement) ou tarifaires (droits de douanes, subventions à l'exportation), elle conduit à condamner des projets économiquement rentables ou, inversement, à retenir des projets économiquement non rentables (4). Le taux de change officiel ne reflète pas les véritables opportunités sur le marché des devises. Les marchés financiers sont fragmentés et pratiquent des taux d'intérêts différenciés. Enfin les systèmes d'impôts et de taxes ne sont pas neutres et modifient le jeu de la concurrence.

La plupart des propositions contenues dans ces manuels reposent également sur un constat d'insuffisance de l'épargne dans les économies en développement. La collectivité - dont la volonté s'exprime par les choix de l'Etat : gouvernement, bureau de la planification, etc. - accorde généralement une valeur à la consommation future - l'épargne ou l'investissement - supérieure à celle de l'agent privé. Concrètement, pour la collectivité, le taux d'actualisation de l'avenir sera sans doute inférieur au taux auquel une entreprise peut emprunter. La consommation immédiate représente un coût relatif par rapport à la consommation future que le système de prix effectifs ne rend pas. Enfin, et c'est un des derniers éléments communs à ces méthodes, la répartition immédiate des avantages n'est pas collectivement optimum. Si, à la marge, toutes les unités de revenu n'ont pas la même valeur en termes d'objectif de croissance comme on vient de le voir, elles diffèrent aussi en termes d'utilité sociale. Ces méthodes constatent la structure fortement inégalitaire des revenus dans les pays en développement et l'objectif de justice sociale. La sélection des projets à partir des prix effectifs ne peut que reproduire la répartition initiale.

Pour évaluer les coûts et avantages d'un projet pour la collectivité, on est donc amené à calculer le bénéfice actualisé d'un projet à partir de ses comptes prévisionnels mais sur la base d'un système de prix corrigés qui comprend en principe [cf Wiener 1985] :

---

(3) Little et Mirrless supposent que le salaire versé dans l'industrie ne s'écarte par trop de la productivité marginale sous la menace du licenciement. Par contre, *" il est fréquent, et peut être normal que dans une agriculture de forme paysanne, le travailleur consomme plus que son produit marginal "*. Cette main d'œuvre non qualifiée consommant la plus grande part de son revenu et la productivité marginale dans l'industrie étant supérieure à celle qui prévaut dans l'agriculture, il en résulte que l'emploi supplémentaire dans l'industrie d'un travailleur provenant de l'agriculture entraînera un supplément de consommation inférieur au supplément de production [1969 : 37]. Utilité sociale, productivité marginale et salaire versé ne sont donc pas équivalents. Il conviendra donc de redéfinir le coût et l'avantage économique de l'emploi supplémentaire.

(4) Une usine de pneumatiques évaluée en se basant sur les prix effectifs risque de se révéler non rentable si elle fait appel à des intrants nationaux, caoutchouc synthétique par exemple, produit à des coûts très élevés mais en couvrant le prix de revient en raison d'une protection excessive. Non rentable du point de vue privé (prix effectifs), l'usine de pneumatique peut se révéler rentable du point de vue de la collectivité (prix fictifs). En effet, le coût réel de cet intrant ou coût d'opportunité est le prix mondial dans la méthode OCDE [Little et Mirrless 1969 : 40].

- les prix de référence des biens et services produits et consommés par le projet,
- les prix de référence de la main d'œuvre,
- les prix de référence des devises,
- les prix de référence de l'investissement,
- le taux d'actualisation collectif.

Différents systèmes de pondérations sont proposés pour certaines méthodes afin d'intégrer dans la sélection des projets des objectifs de justice sociale.

En résumé ce sont l'inéquité et l'inefficacité des marchés dans les PVD qui justifient le recours à ces méthodes. Il va de soi que les auteurs n'attendent pas des agents privés qu'ils utilisent spontanément ces prix pour décider de l'opportunité d'un nouvel investissement. Les manuels s'adressent bien aux responsables publics de la politique de développement ce qui implique nécessairement que l'Etat ait un pouvoir manifeste en ce domaine ; soit directement, en réalisant lui-même les investissements, soit indirectement en exigeant du secteur privé qu'il lui soumette au préalable les projets pour approbation. Comme l'affirme I. Little et J. Mirrless [1969 : 99] *" il n'y a, bien entendu, pas de place pour l'analyse coûts-avantages dans le domaine industriel si le gouvernement n'envisage pas de réaliser lui-même des investissements industriels et s'il se contente de préparer le terrain à l'entreprise privée sans se soucier directement des aspects économiques des différents projets "*. Bien évidemment, l'intervention économique des Etats par le biais de la sélection de projets ne représentait pas, aux yeux des auteurs, la seule alternative possible à la défaillance généralisée des marchés. L'objectif final de la politique économique était de façon logique de réduire les écarts entre prix effectifs et les prix de référence - respectivement prix *réels* et prix *comptables* dans la méthode OCDE - rendant inutile l'emploi de ces derniers. En terme d'orientation de l'aide au développement, c'est finalement dans les programmes d'ajustement structurel que l'on retrouve, une quinzaine d'années plus tard, une traduction concrète de cette seconde alternative.

1.2 Les prix pour expression de la valeur-rareté : référence à un marché " fictif "

La justification des prix de référence a porté dans le point précédent sur un argumentaire principalement analytique ou pratique. Un système de prix fictifs se substitue aux prix observés pour répondre à quatre type de préoccupations [Bridier et Michaïlof 1992 : 90-91] : la répartition actuelle et future des revenus (dépenses d'investissement et consommation) ; la situation sur le marché du travail (chômage ou pénurie) ; la rareté relative des biens et services ; les difficultés en matière de balance des paiements et la surévaluation de la monnaie nationale. Pour autant, le lien entre ce nouveau système de prix et les prix ombres ou prix duaux de la théorie économique (cf. Chapitre 1) n'est pas établi par les auteurs de ces méthodes. Peut-on déduire d'un contexte d'équilibre général et d'un calcul marginaliste les prix de référence proposés dans ces ouvrages ? Aucun modèle global n'explicite formellement les

formules de prix présentées dans les différents manuels [Chervel 1995 : 201] ce que J. Kornai déplorait dès 1978 [1980 : 87] : *" il est certain que l'école coût-bénéfice se prévaut ouvertement de sa relation à l'économie politique moderne du bien-être et à la théorie de l'équilibre général, mais ni les points communs ni les divergences ne sont clairement précisés "*. Il n'est évidemment pas de notre ressort d'entreprendre une telle tâche à la place de ses auteurs. Par contre les travaux de M. Le Gall [1976 et 1979] et de C. Binet [1976a] mettent en évidence les identités qui existent entre les variables duales d'un modèle de croissance de type Ramsay et les formules de prix indiquées dans les manuels de l'OCDE et de l'ONUDI.

L'économie décrite est composée de deux secteurs : un secteur traditionnel, assimilé principalement à l'agriculture; un secteur moderne, dont l'industrie est l'activité type. Le secteur traditionnel est un secteur sans capital et totalement déconnecté du secteur moderne. Il n'y a pas d'échange entre les deux secteurs tant en ce qui concerne les biens de consommation que les biens d'investissement. Le modèle représente donc une économie fortement dualiste. Les seules interactions entre les deux secteurs ont lieu dans la sphère de la production et concernent la concurrence qui s'établit sur l'affectation de la main d'oeuvre non qualifiée dont l'effectif total dans l'économie est limité.

Dans le primal, le modèle initial se caractérise par une fonction objectif (2.1), une équation de transition et quatre contraintes (pour le détail de ce modèle, voir annexe B).

$$\text{Fonction objectif : } \max \int_0^{\infty} e^{-\rho t} C(t)\, dt \qquad (2.1)$$

Le problème consiste à maximiser la consommation C(t) dans le temps (5). Une équation de transition traduit le comportement dynamique du modèle : le stock de capital augmente au rythme du flux des investissement ; il n'y a pas de dépréciation du capital. Les deux premières contraintes signalent les conditions nécessaires de la répartition entre les deux secteurs de la main d'oeuvre non qualifiée. La troisième contrainte exprime une relation comptable très simple : la somme de la consommation et de l'investissement ne peut dépasser la production totale de l'économie. Enfin la dernière contrainte comporte une hypothèse fondamentale sur le comportement de la main d'oeuvre non qualifiée : ses revenus sont entièrement affectés à la consommation. Dans T_t le secteur traditionnel, cela revient à considérer que toute la production est auto-consommée. Dans M, le secteur moderne, les salaires versés, dont le montant est fixé institutionnellement, sont également consommés. Il existe donc une autre

(5) Dans une version ultérieure, M. Le Gall démontre que la fonction d'utilité collective sous-jacente à la méthode de Little et Mirrless est simplement l'agrégat C de consommation globale. En effet, en introduisant une fonction d'utilité collective plus générale, on est nécessairement ramené à une fonction U(C) avec U'(C) = 1, *i.e.* U(C) = C + k [Le Gall 1979 : 134-136].

classe d'agents, les entreprises dans la méthode l'OCDE et les capitalistes dans la méthode ONUDI [cf. C. Binet 1976], qui réalise les investissements (6).

Le modèle ainsi défini est un modèle de type Ramsay. A chaque instant, un conflit surgit entre une consommation immédiate et une consommation future, résolu par la maximisation d'une fonction d'utilité collective intertemporelle sous les contraintes techniques de la production. Les comportements d'épargne sont endogénéisés. Ils dépendent d'un taux de préférence pour le présent, soit ρ le taux d'escompte de la consommation.

On peut poser le problème différemment à la manière de I. M.D Little et J.-A Mirrless. Les deux auteurs considèrent qu'il est plus simple, compte tenu des différences de valeur qui existent pour la collectivité entre une consommation future et une épargne future, de changer de numéraire. La consommation de chaque année est donc évaluée en termes d'investissement et actualisée au taux adéquat, le Taux d'intérêt comptable (TIC). Mathématiquement, la fonction objectif que l'on cherche à maximiser devrait s'écrire :

$$\max \int_0^{\infty} e^{-it} \frac{C(t)}{\lambda} dt \quad \text{avec } i \equiv TIC \qquad (2.1')$$

avec $i \equiv TIC$ et λ, le prix de l'investissement en terme de consommation. I. M.D Little et J.-A Mirrless posant l'hypothèse de la constance du TIC, on démontre que les expressions (2.1) et (2.1') sont identiques.

La résolution du modèle permet de déterminer dans le dual la signification des variables auxiliaires associées à chaque contrainte et à l'équation de transition. Ces variables s'interprétant comme des prix, on montre (cf. annexe B) alors qu'il y a équivalence entre les Taux de salaire de référence (TSR) déduit du modèle de croissance et la définition formelle du TSR - taux de salaire de référence pour la main d'oeuvre non qualifiée dans l'industrie - présentée dans le manuel de l'OCDE. Les formules (2.2) et (2.2') tirées respectivement des conditions nécessaires et suffisantes d'une croissance optimum et du manuel de l'OCDE sont :

$$\overline{\mu}_1^c = \frac{G_{E_T}}{\lambda} + \sigma\left(1 - \frac{1}{\lambda}\right) = \sigma - \frac{1}{\lambda}\left(\sigma - G_{E_T}\right) \qquad (2.2)$$

$$TSR = c - \frac{1}{s_0}(c - m). \qquad (2.2')$$

avec :

(6) Pour Little et Mirrless, les investisseurs assimilés aux entreprises peuvent avoir une consommation nulle. Dans la méthode ONUDI de Dasgupta et *alii*, les capitalistes ne peuvent descendre en dessous d'un certain seuil de consommation, différent de la valeur nulle.

Modèle de type Ramsay		Méthode OCDE	
$\overline{\mu}_1^c$	≡	TSR	: le coût pour la collectivité de l'emploi d'un travailleur non qualifié dans l'industrie
σ	≡	c	: le taux de salaire exogène dans M
G_{E_T}	≡	m	: la productivité marginale du travail dans T
λ	≡	s_0	: le prix de l'investissement en terme de C

Suivant le même raisonnement, on retrouve - explicitement dans la version modifiée du manuel de Little et Mirrless [1974] - à partir du modèle développé par M. Le Gall, l'équation des variations dans le temps de λ, le prix de l'investissement en terme de consommation :

$$\frac{d\lambda/dt}{\lambda} = \rho - F_K \qquad (2.3)$$

$$\frac{ds/dt}{s_0} = TEC - TIC \qquad (2.3')$$

avec :

Modèle de type Ramsey		Méthode OCDE	
ρ	≡	TEC	: le taux d'escompte de la consommation
F_K	≡	TIC	: le taux d'intérêt comptable supposé constant et équivalent à la productivité marginale du capital

L'article de M. Le Gall a permis d'établir que la méthode OCDE repose pour partie sur un modèle mathématique relevant, en économie, de la théorie de la croissance optimale. Il correspond à un modèle de type Ramsay à la différence du numéraire utilisé. C. Binet [1976a : 330-343], en reprenant le modèle utilisé par M. Le Gall montre qu'en modifiant la quatrième contrainte, celui-ci rend compte, en dehors de toute considération de redistribution, des définitions des prix de référence de la méthode ONUDI (7).

On voit clairement apparaître l'origine des prix de référence. Ils impliquent le choix d'une fonction d'utilité collective et se définissent alors comme l'augmentation de bien-être qui résulte, à l'optimum, d'une variation infinitésimale dans la disponibilité des biens et des facteurs de production [Binet 1976b : 345]. Des contraintes exogènes étant introduites - le taux de salaire de la main d'oeuvre non qualifiée est fixé institutionnellement dans le modèle - et des

---

(7) Dans la méthode ONUDI, une classe d'agents, *les capitalistes*, effectue les investissements mais, contrairement à la méthode OCDE, la consommation C_{cap} de ces agents ne peut tomber en dessous d'un certain seuil fonction de *p* leur propension moyenne à épargner ; *p* est strictement inférieure à 1 - dans le modèle 1, p = 0. On a donc, I_{cap} = pR= I avec R le revenu des capitalistes. D'où, C_{cap} = ((1-p)/p) I. L'équation (6), la quatrième contrainte du modèle I (cf. annexe B), devient :

$$G(E_T) + \sigma(E_M) + \frac{1-p}{p} \leq C \quad \forall t.$$

objectifs spécifiques pouvant être pris en compte, les prix de référence ne sont plus véritablement des prix d'équilibre qui s'établiraient en l'absence de toute distorsion. Ils sont déduits à partir d'un modèle de second rang. Les avantages d'un projet sont mesurés par sa contribution à la fonction objectif. Les coûts sont mesurés par la valeur des avantages auxquels on renonce du fait de l'utilisation par le projet de biens et facteurs rares.

Toute théorie de la valeur en économie cherche à expliquer la construction des prix qui, justement, expriment numériquement l'accord des jugements collectifs qui fonde la valeur [Mouchot 1994]. Les prix de référence sont issus dans les méthodes d'évaluation du même nom d'une théorie de la valeur-rareté (ou valeur-utilité) propre à la démarche néo-classique. Leur estimation est conduite selon un raisonnement en termes d'opportunité intégrant, le plus souvent, des hypothèses spécifiques sur l'environnement économique, politique et social (modèle de second rang). Dans le point suivant, on décrit succinctement les trois principales méthodes d'évaluation par la construction de prix de référence.

2. Des méthodologies différenciées selon les institutions internationales

Le principe commun à ces méthodes étant de reconstruire un nouveau système de prix, deux problèmes se posent : le choix d'un numéraire ou d'une unité de compte commune aux différents prix fictifs (la monnaie nationale ou la devise) afin de pouvoir établir des comparaisons et, surtout, une référence ou un ensemble de références pratiques et homogènes pour l'évaluation des différents éléments de coûts et d'avantages (le marché fictif dans la justification théorique). C'est ce dernier point qui va principalement différencier les méthodes proposées ; la prise en compte de la répartition des revenus étant l'autre élément de distinction.

Dans les développements qui suivent on présente successivement l'approche de Little-Mirrless (2.1), puis celle, hybride, mise au point par Dasgupta, Sen et Marglin (2.2) et enfin la méthode avancée par Squire et Van Der Tak, considérée comme la plus novatrice sur le plan de la sélection de projets de développement tenant compte d'objectifs de répartition (2.3).

2.1 Les prix mondiaux pour référence : la méthode Little-Mirrless (LM)

Historiquement, la méthode LM a été conçue en réponse aux pratiques de la Coopération française (8). On va ainsi retrouver pour l'évaluation de la valeur des biens locaux, un principe commun de remontée des chaînes de fabrication (cf. *infra*). Avant d'aborder ces

(8) Ce point d'histoire a été confié à B. Balassa par I. M.D Little [Balassa 1976]. Cependant, dans les manuels OCDE, aucune analyse de l'approche par les effets n'est présentée.

éléments méthodologiques d'analyse des coûts et des avantages pour la collectivité, il est important de préciser les grandes lignes de la méthode.

Elles sont exposées de façon synthétique dans le chapitre 8 du manuel : *Les principes de l'évaluation des projets* [Little et Mirrless 1969 : 119-139]. Le raisonnement mené par les deux auteurs fait explicitement appel au mécanisme habituel du marché - régulation des offres et des demandes par l'intermédiaire d'un prix - et au calcul marginaliste. En voici la logique principale. La réalisation d'un projet d'investissement conduit à utiliser des facteurs de production et à obtenir certaines productions. Ces éléments, identifiés et quantifiés tant pour la phase d'équipement que pour la phase de fonctionnement du projet, indiquent dans quelle mesure l'*offre* et la *demande* de certains biens sont modifiées dans l'économie. L'évaluation de la valeur des avantages et des coûts pour la collectivité, procurés respectivement par l'augmentation de l'offre et celle de la demande, n'est pas correctement rendue par le système des prix effectifs. Les auteurs proposent d'avoir recours à un système de *prix comptables* (prix de référence dans notre terminologie). La valeur des augmentations de l'offre diminuée de la valeur des augmentations de la demande, le tout estimé aux *prix comptables*, permet de calculer pour chaque année le *revenu du point de vue de la collectivité*. Une hypothèse d'insuffisance de l'épargne étant posée, deux projets procurant un même revenu à la collectivité n'auront pas la même valeur utile. Proposition est faite en conséquence de corriger le *revenu du point de vue de la collectivité* pour tenir compte des " inconvénients " (moindre investissement) dus à l'obligation de maintenir un certain niveau de consommation dans les projets. La valeur pour la collectivité, pour une année donnée, de la mise en oeuvre du projet correspond alors au *bénéfice du point de vue de la collectivité* [*ibidem* : 121] qui, contrairement au *revenu du point de vue de la collectivité* intègre, pour une partie, la consommation comme un coût (voir expression du TSR).

En théorie, la mise au point de prix comptables exige d'estimer des prix relatifs de façon à connaître, par exemple, le rapport des prix de deux biens. Par commodité, Little et Mirrless [*ibidem* : 122] proposent de tout mesurer en termes *" d'équivalents en devises "* c'est-à-dire d'indiquer pour chaque bien (ou service) le montant en devises qui équivaut exactement à la même valeur pour l'économie que la possession d'une unité supplémentaire de ce bien (ou service). Tous les biens vont donc être évalués suivant leur contribution aux recettes ou aux économies en devises, les *devises libres* étant considérées par Little et Mirrless comme *" un bon étalon de valeur, parce qu'elles peuvent servir à satisfaire n'importe quel bien "* [*ibidem : 106*]. Les techniques utilisées pour évaluer les prix comptables dépendent alors d'un classement préalable des biens établi en fonction de leur *susceptibilité* à faire l'objet de transactions internationales (9). Il ne s'agit donc pas d'évaluer les coûts et recettes directes en

(9) Selon l'expression proposée par M. Bridier et S. Michaïlof. On trouvera dans leur ouvrage une présentation très didactique, sous la forme d'une " check list ", d'une démarche pratique pour déterminer le prix de référence d'un bien consommé ou produit par un projet.

devises c'est-à-dire de classer les facteurs de production et les productions suivant qu'ils sont achetés ou vendus sur le marché national ou à l'étranger. L'incidence d'un projet sur la balance des paiements, puisque *in fine* c'est bien ce dont il s'agit, sera mieux appréhendée en considérant en fait que *" toute production du projet représente un gain de devises et que tout facteur de production entraîne une utilisation de devises "* [*ibidem* : 105] - en tenant compte des effets indirects dans la terminologie de la méthode des effets.

Les deux auteurs proposent alors une triple classification dépendant à la fois de la nature des biens et, dans une moindre mesure, de décisions de politique économique. Les *biens internationaux* ou *biens commercialisables* sont des biens ou services échangés ou pouvant être échangés avec l'extérieur, des substituts proches et des biens qui devrait l'être si le gouvernement suivait une politique de développement optimum (10) [cf. Noël 1975 : 95]. Les *biens nationaux* ou *non commercialisables* sont des biens qui ne peuvent pas faire l'objet d'échange avec l'extérieur (11) ou qui, bien qu'étant importés ou exportés, doivent être considérés comme des biens nationaux (12). Enfin, la main d'oeuvre non qualifiée est évaluée en tenant compte d'autres éléments (cf. infra).

En dehors de certaines exceptions dont nous ne faisons pas état afin d'alléger le propos, l*es biens internationaux* sont évalués aux prix internationaux c'est-à-dire à leur prix frontière. La valeur des biens importés est évaluée au prix CAF, celle des biens exportés au prix FOB. Les taxes, droits de douane et subventions, considérés comme des transferts, sont exclus des prix comptables (13). Les frais de manutention et de transports sont évalués comme des biens nationaux. Compte tenu de l'hypothèse de plein emploi des capacités de production, l'emploi de prix mondiaux est requis même si le bien est fourni par un producteur local. Les effets des quantités achetées ou vendues sur les prix internationaux sont en principe pris en compte. La

---

(10) Ce dernier cas est évoqué par Little et Mirrless à la page 106. Les implications de ce principe sont importantes et consistent à exclure du raisonnement des décisions de politique économique considérées comme antiéconomiques. *" Nous supposons que la gestion des devises est assurée de façon assez intelligente pour ne pas priver l'industrie nationale des produits et des autres facteurs de production dont elle a besoin. Nous savons fort bien que ceci s'est produit dans un certain nombre de pays en voie de développement. Dans la mesure où nos hypothèses écartent cette situation, nous exprimons notre espoir de voir se développer de meilleures politiques économiques "*, [Little et Mirrless 1969 : 107] ou " La règle, suivant laquelle il faut ignorer les droits de douane et les taxes sur les produits achetés, cesserait d'être valable si le gouvernement se servait délibérément de ces droits et taxes pour décourager une importation par rapport à une autre ... La structure des tarifs douaniers de la plupart des pays résulte bien davantage d'une série d'accidents historiques que d'efforts conscients pour agir sur les décisions de production " [*ibidem* : 123].

(11) Pour des raisons techniques ou économiques (coûts de transports trop importants); on cite en général, l'électricité, le bâtiment et les travaux publics.

(12) Par exemple, si ponctuellement un producteur local disposant d'une capacité de production excédentaire est amené à fournir un bien importé dans le cadre du projet à un prix inférieur au prix de l'importation, ce produit devient un bien national. Ces cas sont en fait rarement envisagés, puisqu'une hypothèse de plein emploi de la capacité de production nationale est posée.

(13) La prise en compte des taxes et droits de douane dans l'évaluation des biens importés consisterait à privilégier l'utilisation de biens relativement coûteux en devises par rapport aux avantages qu'en retirerait la collectivité.

règle générale est d'évaluer ces biens au coût marginal d'importation (biens importés) et au revenu marginal d'exportation (biens exportés).

Le choix d'évaluer les *biens internationaux aux* prix mondiaux rend nécessaire l'évaluation des *biens nationaux* en terme de devises épargnées ou gagnées. La valeur locale des ressources nationales est ventilée, en remontant les chaînes des fabrications, en biens internationaux, biens nationaux, et main d'oeuvre. Suivant le même procédé, ces biens nationaux sont à nouveau ventilés en biens internationaux, nationaux et en main d'oeuvre. La procédure est menée jusqu'à ce que le bien initial soit décomposé en biens internationaux et main d'oeuvre, évalués quant à eux aux prix mondiaux. A cette méthode analytique détaillée peuvent se substituer deux autres méthodes. Sur la base des données de la comptabilité nationale, il est possible d'établir des *facteurs de conversion spécifiques* par branches ou, lorsque l'on ne dispose pas d'informations suffisamment précises, un Facteur de conversion standard (FCS). La règle générale consiste à évaluer les biens nationaux, aux prix comptables égal au *coût marginal du point de vue de la collectivité.*

L'évaluation de la main d'oeuvre non qualifiée répond à d'autres préoccupations. Little et Mirrless signalent d'ailleurs que l'utilisation de l'expression " taux de salaire de référence " plutôt que " taux de salaire comptable " indique un mode de traitement de la valeur de ce facteur tout à fait particulier [Little et Mirrless : 132]. Cette fois-ci le prix de référence qu'ils utilisent n'est pas censé rendre l'offre et la demande égales. Le TSR exprime le coût, et seulement le coût (cf. annexe B), pour la collectivité de l'emploi d'un travailleur supplémentaire dans l'industrie. Celui-ci est le résultat de deux effets : la baisse de la production entraînée par le départ du travailleur de son secteur d'origine - considéré comme étant le plus souvent le secteur agricole - ; la consommation supplémentaire de ce travailleur percevant un salaire dans le secteur d'arrivée - l'industrie. Tous ces éléments sont bien sûr évalués aux prix comptables. La productivité marginale dans le secteur agricole étant notée m (entièrement consommée), le supplément de revenu obtenu dans le secteur industriel est (c - m) avec c la consommation d'un travailleur dans l'industrie (équivalente à w, le salaire entièrement consommé). Soit S_0, le prix de l'investissement en terme de consommation (insuffisance d'épargne), le supplément de revenu (c -m) destiné à l'investissement aurait pour valeur S_0 (c -m). Le coût d'opportunité de ce supplément de revenu en terme de consommation est donc :

$$S_0(c-m)-(c-m)=(c-m)\,(S_0-1),$$

soit dans le numéraire retenu par Little et Mirrless,

$$(c-m)\left(1-\frac{1}{S_0}\right),$$

d'où la formule du TSR déjà présentée en (2.2') :

$$TSR = m+(c-m)\left(1-\frac{1}{S_0}\right) \qquad (2.4).$$

Le TSR se situe pour Little et Mirrless entre *m*, la productivité marginale dans le secteur agricole et *c*, le revenu perçu par la main d'oeuvre non qualifiée employée dans l'industrie, exprimés tous deux en *prix mondiaux* (14). Il sera inférieur à 1, le salaire de référence étant alors inférieur au salaire pratiqué. La main d'oeuvre qualifiée, qui ne présente pas, quant à elle, la particularité d'avoir une consommation supérieure à sa contribution marginale à la production, sera évaluée comme les autres biens aux prix mondiaux ou aux prix comptables c'est-à-dire aux prix des facteurs.

L'application des prix comptables et du TSR aux différents éléments de la comptabilité prévisionnelle d'un projet rend compte de B_t, le *bénéfice actualisé pour la collectivité* par année. Il reste donc à réduire ces données annuelles en un critère synthétique appelé la *Valeur actuelle pour la collectivité* (VAC) :

$$VAC = \sum_{t=0}^{n} \frac{B_t}{(1+i)^t} \qquad (2.5)$$

ou en considérant I, l'investissement entièrement réalisé l'année 0 :

$$VAC = -I + \sum_{t=1}^{n} \frac{B_t}{(1+i)^t} \qquad (2.6)$$

Le taux d'actualisation utilisé doit être nécessairement adapté au numéraire retenu. L'actualisation portant sur des ressources susceptibles d'être investies, il s'agit du Taux d'intérêt comptable (TIC) noté *i* dans l'équation (2.6). Sa valeur, fixée par le gouvernement, ne doit pas descendre en dessous de ce que pourraient rapporter des placements en bourse à l'étranger tout en permettant d'épuiser toute l'épargne disponible (nationale et aide extérieure). Dans l'esprit des deux auteurs il convient également de le maintenir à un niveau relativement élevé (entre 10% et 15%) afin de garantir la croissance la plus rapide possible de ce *" surplus de valeur pour la collectivité "* [Little et Mirrless 1969 : 111]. Tous les projets dont la VAC est positive doivent être retenus.

On vient de voir que la méthode OCDE exprime la valeur économique d'un projet par référence au marché international. Une " bonne " procédure de sélection consiste à prendre des décisions d'investissement à travers le filtre du marché international [Noel 1975 : 92]. C'est moins, d'ailleurs, l'idée d'une plus grande proximité des prix mondiaux aux conditions de la concurrence parfaite que le fait qu'ils s'imposent ou vont s'imposer en définitive aux économies en développement qui poussent Little et Mirrless à adopter ce système de valorisation : *" Nous utilisons les prix mondiaux, non parce que nous les considérons, en un certain sens, comme "plus rationnels" que les prix nationaux, mais simplement parce qu'ils représentent les bases réelles à partir desquelles le pays peut commercer "* [Little et Mirrless 1969 : 106]. L'extraversion de l'économie constitue dans cette approche ce vers quoi un pays doit tendre.

---

(14) La consommation est associée uniquement à l'emploi. Cela implique que les profits ne sont pas consommés. Dans le cas contraire, la part consommée de ces profits devra être traitée comme un coût.

2.2 Le rôle du politique : la méthode Dasgupta-Sen-Marglin (DSM)

La méthode présentée pour l'ONUDI par P. Dasgupta, A. Sen et S. Marglin [1972] repose sur des considérations de politique économique quelque peu différentes. Le rôle du marché international y est moindre et, symétriquement, celui des responsables politiques y est plus nettement affirmé. Par ailleurs, les questions de répartition des revenus sont directement intégrées au raisonnement. En dépit de ces préoccupations nouvelles, la démarche reste, dans ses grandes lignes, analogue à celle de l'OCDE, l'argumentation étant formulée différemment. Ces spécificités de la méthode, exposées ci-dessous, se traduisent sur trois plans : le choix du numéraire, bien qu'en principe il n'ait aucune incidence sur la sélection des projets, la construction du nouveau système de prix et, surtout, la procédure de discussion avec les instances politiques.

L'objectif essentiel, retenu comme point de départ de la méthode, est la maximisation de la consommation globale dans le pays. Le numéraire retenu pour mesurer les avantages et les coûts d'un projet est l'unité de monnaie nationale utilisée pour la consommation actuelle c'est-à-dire la monnaie nationale consommée. Le choix d'un numéraire en fait importe peu. Le classement et la sélection de projets analysés en faisant appel à deux numéraires différents sont identiques à partir du moment où les hypothèses économiques et les jugements de valeur émis sont semblables [Noel 1975 : 117]. Par contre, il en résulte nécessairement un changement dans la définition du taux d'actualisation. La consommation étant retenue comme numéraire, le taux d'escompte de la consommation, ou taux de diminution dans le temps de la valeur pour la collectivité des additions à la consommation [Dasgupta et *alii* 1972 : 145], est le taux d'actualisation de ce numéraire.

La définition, présentée dans les *Directives* [Dasgupta et *alii* 1972 : 143-154], met en évidence la partie subjective de ce taux. Le raisonnement peut être résumé de la façon suivante. Les bénéfices nets de consommation globale consécutifs à la mise en oeuvre d'un projet s'étalent sur toute sa durée de vie, T : B_0 B_1 ... B_t ... B_T. Le taux de dépréciation dans le temps du numéraire, noté *i*, mesure la diminution, supposée constante, des coefficients de pondération ν_0, ν_1 ... ν_t, ... ν_T associés chaque année à la consommation pour en refléter la baisse de l'utilité marginale. En prenant la consommation actuelle comme unité de compte, soit $\nu_0 = 1$, l'expression du bénéfice actualisé du projet est :

$$B = B_0 + \nu_1 B_1 + \nu_2 B_2 + \ \ldots \ + \nu_t B_t + \ \ldots \ + \nu_T B_T$$

avec,

$$\frac{\nu_t - \nu_{t+1}}{\nu_{t+1}} = i \text{ constant, d'où } \frac{\nu_t}{\nu_{t+1}} = 1+i .$$

On peut montrer alors que :

$$B = \sum_{t=0}^{t=T} \frac{B_t}{(1+i)^t} .$$

Pour déterminer le taux d'actualisation *i*, les auteurs rejettent le traitement habituel du choix intertemporel qui consiste à déduire ce taux des taux d'intérêts de l'épargne et de l'emprunt ou du rendement marginal du capital dans l'économie [*ibidem* : 145-148]. C'est donc au gouvernement d'estimer les pondérations relatives des coûts et des avantages de consommation globale à chaque période. Le taux d'actualisation est alors défini (2.9) comme le produit de l'élasticité de l'utilité marginale en fonction de la consommation (par habitant) par le taux de croissance de la consommation (par habitant). En posant $\Delta v_{t+1} = v_{t+1} - v_t$, on a :

$$i = -\frac{\Delta v_{t+1}}{v_{t+1}}. \qquad (2.7)$$

En introduisant dans (2.7) Ct, la consommation par habitant et ΔCt son accroissement, on a :

$$i = -\frac{\Delta v_{t+1}}{v_{t+1}} = -\frac{\Delta v_{t+1}}{\Delta C_{t+1}} \times \frac{\Delta C_{t+1}}{C_{t+1}} \times \frac{C_{t+1}}{v_{t+1}}. \qquad (2.8)$$

$$i = \underbrace{\frac{-\frac{\Delta v_{t+1}}{v_{t+1}}}{\frac{\Delta C_{t+1}}{C_{t+1}}}}_{\text{Elasticité de l'utilité marginale en fonction de la consommation par habitant}} \times \underbrace{\frac{\Delta C_{t+1}}{C_{t+1}}}_{\text{Taux de croissance de la consommation par habitant}} . \qquad (2.9)$$

Le taux d'actualisation est donc le produit d'un élément objectif et d'un élément subjectif. *" Malheureusement aucun plan ou autre document émanant d'organismes de planification nationale ne permet de déterminer l'élément subjectif du taux d'actualisation : l'élasticité de l'utilité marginale de la consommation globale par rapport à la consommation par habitant "* [*ibidem* : 154]. Les auteurs proposent en conséquence de considérer le taux d'actualisation comme une inconnue du processus d'évaluation. C'est le choix des décideurs politiques qui permettra d'en révéler la valeur. Le cadre général de l'évaluation étant donné, il reste à préciser le système de prix qui va jouer dans la valorisation des effets. Notons que les auteurs distinguent les *pondérations*, comme expression directe de jugements de valeur - on vient de s'en rendre compte dans la définition du taux d'actualisation - des *prix de référence* qui peuvent le cas échéant dépendre des pondérations mais ne requièrent pas la formulation de nouveaux jugements de valeur [Dasgupta et *alii* 1972 : 216-217].

La détermination du prix de référence des biens et services produits par le projet et des facteurs de production fait appel respectivement aux notions de *production nette* et de *consommation nette*. La production nette d'un projet correspond aux biens et services dus au projet et qui ne seraient pas disponibles sans lui. Deux cas sont envisagés. Soit l'*output* du projet s'ajoute à l'offre existante. Il doit être évalué en fonction de la disposition à payer des consommateurs. Si le supplément offert ne modifie pas le prix du marché, considéré par ailleurs comme suffisamment concurrentiel, alors l'output est évalué au prix intérieur. Si, au contraire, l'offre supplémentaire fait baisser le prix, il convient, à partir de la courbe de demande, d'estimer le prix d'écoulement et de tenir compte du surplus du consommateur. Soit l'*output* du

projet se substitue à une autre source d'offre, laissant l'offre globale du produit inchangée. A nouveau, deux cas sont envisagés. Si le projet remplace des importations, sa production nette correspond à l'économie de devises réalisée. Le produit est évalué à la valeur CAF des importations antérieures. Si le projet se substitue à une production locale moins efficiente, l'output est évalué aux coûts des facteurs de production maintenant libérés.

La consommation nette d'un projet, les coûts, correspond à l'ensemble des biens et services dont l'économie, suite au projet, est amenée à se priver. Soit l'utilisation des facteurs de production se fait au détriment d'autres producteurs, auquel cas elle définit bien la consommation nette du projet. Le prix de marché, si les conditions de la concurrence prévalent, sera une bonne estimation de la disposition à payer des autres utilisateurs. Si cette nouvelle demande joue (à la hausse) sur les prix pratiqués, il faudra en étudier la configuration pour prévoir le prix et tenir compte du surplus du consommateur. Soit la consommation de ces biens est satisfaite par une augmentation de l'offre, l'origine de cette augmentation déterminant alors les prix à adopter. S'il s'agit d'importations, la *consommation* nette du projet est le coût en devises c'est-à-dire la valeur CAF des importations. S'il s'agit d'une nouvelle production locale, l'évaluation de la consommation nette se fait au coût de production de cette offre supplémentaire Enfin, la consommation du projet peut entraîner une diminution des exportations, la consommation nette correspond à la perte en devises c'est-à-dire que les biens dorénavant consommés sur place sont évalués à leur valeur FOB.

Plutôt que d'établir un classement *a priori* entre biens internationaux et biens nationaux puis de tout estimer aux prix internationaux, la méthode ONUDI adopte, en fonction des cas, le prix international ou le prix intérieur pour estimer les coûts et avantages collectifs. Le numéraire étant exprimé en monnaie locale et l'hypothèse d'une sous-évaluation de la devise en monnaie locale étant maintenue - politique économique protectionniste - , on est amené à utiliser *un prix de référence des devises* qui, logiquement, sera supérieur à 1. Considéré comme un prix de référence objectif (ne dépend d'aucun coefficient de pondération subjectif) il est défini comme la moyenne pondérée des rapports des prix du marché sur les prix CAF officiels, les pondérations représentant la composition de la valeur marginale de l'importation. En étendant cette définition aux biens exportés, on est amené à la formule suivante :

$$p^F = \sum_{j=1}^{n} f_j \frac{p_j^D}{p_j^{CAF}} + \sum_{i=1}^{h} x_i \frac{p_i^D}{p_i^{FOB}} \qquad (2.10)$$

$$\text{avec } \sum_{j=1}^{n} f_j + \sum_{i=1}^{h} x_i = 1$$

P^F : prix de référence des devises

p_j^D : prix unitaire du bien j sur le marché local (prix intérieur)

p_j^{CAF} : prix unitaire CAF (taux de change officiel) du même bien j importé

p_i^D : prix unitaire du bien i sur le marché local (prix intérieur)

p_i^{FOB} : prix unitaire FOB (taux de change officiel) du même bien i exporté

f_j et x_i : quantités respectives des biens importés $(f_1,...f_n)$ et exportés $(x_1,...x_h)$ grâce à l'utilisation d'une unité de devises supplémentaires

On montre d'ailleurs que cette expression est équivalente à une formule plus classique du taux de change de référence [cf. Wiener 1985 : annexe IV p. 151-154]. En notant TCR, le taux de change de référence et TCO, le taux de change officiel on a :

$$\frac{TCR}{TCO} = \frac{\sum_i X_i T_i F_i + \sum_j M_j T_j F_j}{\sum_i X_i + \sum_j M_j} \qquad (2.11)$$

X_i : valeur FOB des exportations du bien i

M_j : valeur CAF des importations du bien j

T_i : coefficient moyen des droits de sortie sur les exportations du bien i

F_i : coefficient moyen de fiscalité intérieure sur le bien i s'il est consommé sur le marché intérieur (hors taxes récupérables)

T_j : coefficient moyen des droits de douane sur importations de j

F_j : coefficient moyen de fiscalité intérieure sur le produit j (hors taxes récupérables sur les biens intermédiaires)

Les expressions (2.10) et (2.11) sont strictement équivalentes, ce qui permet de clarifier un point concernant la méthode OCDE et, ainsi, d'en montrer la proximité avec la démarche de l'ONUDI. Alors que la rareté des devises apparaissait aussi comme une particularité des économies en développement, aucun *prix comptable* des devises n'était explicitement recommandé. En fait, Little et Mirrless rappellent que le procédé qui consiste à réévaluer les ressources nationales (cf. *infra*) tient pleinement compte de la surévaluation de la monnaie nationale [1969 : 107]. En effet, l'expression la plus générale de cette transformation était donnée par le facteur de conversion standard. La méthode de calcul du FCS est présentée par Bussery et Pursel (15) :

$$FCS = \frac{\sum_i X_i + \sum_j M_j}{\sum_i X_i T_i F_i + \sum_j M_j T_j F_j} \qquad (2.12)$$

La comparaison des formules (2.11) et (2.12) montre instantanément que P^F, le prix de référence de l'investissement de la méthode ONUDI est l'inverse du FCS, facteur de conversion

(15) Dans les documents pédagogiques de la Banque mondiale, cité par D. Wiener [1985 : 145-146].

standard de la méthode OCDE (16). Sur ce plan donc, *" les deux méthodes convergent et n'impliquent rien d'autre qu'un changement de numéraire "* [Noel 1975 : 124].

En plus du taux d'actualisation et du prix de référence des devises, deux autres paramètres nationaux paraissent essentiels à l'application de la méthode : le salaire de référence et le prix de référence de l'investissement. Au numéraire et au comportement des investisseurs près, on retrouve la formule du TSR de la méthode OCDE. Le raisonnement est similaire. Le coût total de l'emploi d'un travailleur non qualifié est la somme d'un *coût direct*, correspondant à la productivité marginale z de ce travailleur dans son secteur d'origine, et d'un *coût indirect*, lié à l'impact au niveau de l'économie nationale de la diminution des revenus des capitalistes. Ces derniers épargnent une partie de leur revenu et consomment le reste. Vu le niveau de revenu des travailleurs, ceux-ci consomment tout. En notant w, le salaire du nouvel employé dans l'industrie et s_{cap}, la propension à épargner des capitalistes, le coût indirect ou coût d'un transfert de w des capitalistes vers les travailleurs est :

$$\underbrace{\left[1-s_{cap}\right]w+p^{inv}s_{cap}w}_{\substack{\text{coût économique d'une}\\ \text{diminution de w}\\ \text{des revenus capitalistes}}} - \underbrace{w}_{\substack{\text{gain pour l'économie d'une}\\ \text{augmentation des revenus w}\\ \text{des salariés}}} = s_{cap}\left[p^{inv}-1\right]w \qquad (2.13)$$

L'expression w* du salaire de référence dans la méthode ONUDI est donc :

$$w^* = z+s_{cap}\left[p^{inv}-1\right]w \quad . \qquad (2.14)$$

En posant dans la formule (2.4) de Little et Mirrless, m = z, w = c et $p^{inv} = s_0$ et en supposant que $s_{cap} = 1$ (cas général de la méthode Little-Mirrless) et z = 0, on a :

$$TSR = w\left[1-\frac{1}{p^{inv}}\right] \qquad (2.4')$$

alors que,

$$w^* = w\left[p^{inv}-1\right] \quad . \qquad (2.14')$$

Le salaire de référence de l'ONUDI est P^{inv} fois le Taux de salaire de référence de l'OCDE, ce qui somme toute est logique puisque le numéraire de l'ONUDI vaut 1 / P^{inv} fois celui retenu par Little et Mirrless.

Le prix de référence de l'investissement P^{inv} est défini comme *" la valeur actuelle nette du courant de consommation globale, qu'il soit le résultat direct ou indirect d'une unité d'investissement marginal "* [Dasgupta et *alii* 1972 : 179]. En désignant par q le taux de profit

---

(16) On trouvera dans un article de D. Lal (1974), *Methods of projects analysis : a review, World Bank Staff occasional papers n°16, Baltimore*, un exemple numérique illustrant ce point. Il est repris, en partie, par M. Noel [1975 : 118-124]. En rappelant que la méthode OCDE tient compte de la surévaluation de la monnaie, on voit ainsi que, contrairement à certaines affirmations, il existe bien un taux de change de référence chez Little et Mirrless qu'exprime le recours à un FCS. Ceci étant clarifié, on comprend alors que, dans cette approche, n'importe quel taux de change (de surcroît officiel) peut être retenu à partir du moment où les conversions se font à un taux de change unique. L'expression du numéraire, la devise libre, peut être donnée en monnaie locale - on parle alors de l'équivalent en devises de la monnaie locale - ou en devise étrangère sans conséquence sur les résultats de l'évaluation. C'est d'ailleurs ce que font les deux auteurs dans l'exemple classique de l'usine de rayonne au Pakistan.

dans l'économie (rendement marginal du capital) et par *s* la propension marginale à l'épargne dans l'économie, la somme actualisée des flux successifs de consommation engendrés par un investissement initial d'une unité et les réinvestissements successifs sera [cf. Wiener 1985 : 70] :

$$p^{inv} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{(1-s)q\,(1+sq)^{t-1}}{(1+i)^t} \quad . \qquad (2.15)$$

$$p^{inv} = \frac{(1-s)q}{(1+i)} \sum_{t=1}^{\infty} \left(\frac{1+sq}{1+i}\right)^{t-1} \quad . \qquad (2.16)$$

$$p^{inv} = \frac{(1-s)q}{i-sq} \quad . \qquad (2.17)$$

En tenant compte de l'excédent de main d'oeuvre dans l'économie et des comportements différenciés des travailleurs et des capitalistes, l'expression (2.17) est modifiée. Une unité d'investissement entraîne un augmentation *y* de la valeur ajoutée qui se répartit en salaires *wl*, avec *l* le nombre d'emplois créés par cet investissement marginal et en profits *y* - *wl*. L'augmentation de consommation des salariés est de (*w* - *z*) *l* alors que les capitalistes épargnent et réinvestissent s_{cap} (*y* - *wl*) et consomment (*1* - s_{cap}) (*y* - *wl*). Le prix de l'investissement en terme de consommation est :

$$p^{inv} = \frac{(w-z)l + (1-s_{cap})(y-wl)}{i - s_{cap}(y-wl)} \quad . \qquad (2.18)$$

Little et Mirrless donnent également dans leur manuel *" une formule utile "* [Little et Mirrless, 1969 : 195-196] pour déterminer le prix de l'investissement, soit s_0 dans leur terminologie. Le nombre d'emplois par unité investie est *n*. Le taux de réinvestissement est désigné par la lettre *r*. Enfin, et c'est là la principale différence avec la formule de l'ONUDI, *T* désigne une période de temps assez longue au bout de laquelle on peut considérer que le capital accumulé a exactement la même valeur que le même montant de consommation. Le prix de l'investissement en terme de consommation est :

$$s_0 = \left(\frac{1+r}{1+i}\right)^T \left(\frac{(c-m)n}{r-i} + 1\right) - \frac{(c-m)n}{r-i} \qquad (2.19)$$

La signification du prix de référence de l'investissement est la même pour les deux méthodes. On voit que, indépendamment de la désignation d'une période de référence considérée comme optimale et des différences d'approches qui en résultent, les deux formules (2.19) et (2.17) sont identiques (17).

(17) Avec *r* le taux de réinvestissement de Little et Mirrless correspondant à *sq* la part des profits réinvestis dans la méthode de l'ONUDI et (*c* - *m*)*n* la consommation supplémentaire due à l'investissement initial équivalent à (*1* - *s*)*q* la part des profits de l'investissement initial consommée [Noel 1975 : 131]. L'équivalence des formules est assurée lorsque ($T \to \infty$) et si $r = sq < i$.

L'évaluation d'un projet se déroule ensuite en quatre étapes. Les deux premières consistent à appliquer successivement aux comptes d'exploitation prévisionnels du projet la batterie des prix de référence. Il s'agit de calculs d'efficience. Les deux dernières étapes s'attachent à l'impact du projet sur la répartition des revenus. D. Wiener [1985 : 74-78] fournit une synthèse de cette démarche. Dans une première évaluation, seuls sont pris en compte les prix de référence des biens et services produits et consommés par le projet (18). Le bénéfice du projet pour la consommation globale est désigné par MC. La seconde évaluation, SC, réévalue le bénéfice pour la consommation globale en rajoutant Φ F pour tenir compte de *" la prime aux devises "* (19), λ L pour *" la prime à la main d'oeuvre non qualifiée "* (20) et χ W pour *" la prime à la main d'oeuvre qualifiée "* (21). La deuxième évaluation est donnée par :

$$SC = MC + \Phi F + \lambda L + \chi W. \qquad (2.20)$$

La troisième évaluation intègre le fait que la valeur sociale des fonds destinés à l'investissement est supérieure à la valeur sociale des mêmes fonds destinés à la consommation. Une unité épargnée est égale à P^{inv} unités consommées. Pour prendre en compte l'insuffisance de l'épargne, il convient d'abord d'identifier les groupes d'agents dont les revenus sont modifiés. Cela revient à ventiler les revenus supplémentaires donnés par la seconde évaluation en fonction des groupes d'agents concernés, soit, par exemple, *G* le gouvernement, *P* les possesseurs de capitaux et *L* les travailleurs : $SC = SC^G + SC^P + SC^L$. Soit C^i la valeur sociale des revenus d'un groupe *i*, elle sera égale à :

$$C^i = (1 - s_i)\, SC^i + p^{inv} s_i\, SC^i = \left[(1 - s_i) + p^{inv} s_i\right] SC^i.$$

Dans notre exemple à trois agents, la troisième évaluation des bénéfices d'un projet pour la consommation globale sera égale à la somme de la valeur sociale des bénéfices nets obtenus par chacun :

$$C = C^G + C^P + C^L. \qquad (2.21)$$

---

(18) Les coûts de la main d'oeuvre qualifiée et non qualifiée sont mesurés par les salaires effectifs. Le taux de change utilisé est le taux de change officiel. Le taux d'actualisation est un paramètre. Il est possible de tenir compte des bénéfices et coûts indirects du projet : infrastructures, logements, pollution, etc. [Wiener, 1985 : 74-75].

(19) En désignant par F le solde entre les recettes et les coûts en devises évalués au taux de change officiel, le bénéfice en devises devrait être en réalité $p^F F$. Sachant que F est déjà comptabilisé dans l'évaluation MC, il faut ajouter :

$$p^F F - F = (p^F - 1) F = \Phi F.$$

(20) L = - wl exprime le coût réel en main d'oeuvre non qualifiée comptabilisé dans la première évaluation. Au plan économique, le coût direct est égal à *z*, la productivité marginale dans l'emploi précédent. Il convient d'ajouter à MC :

$$- zl + wl = L\,(z/w - 1) = L\,(TSR - 1) = \lambda L \quad (TSR : \text{taux de salaire de référence } i.e.\ z/w)$$

(21) Les auteurs considèrent que la productivité marginale de la main d'oeuvre qualifiée, z_q peut être supérieure au salaire réellement versé w_q. $W = - w_q l_q$ exprime le coût réel en main d'oeuvre qualifiée comptabilisé dans la première évaluation. Il convient d'ajouter à MC la différence :

$$- z_q l_q + w_q l_q = W\,(z_q/w_q - 1) = L\,(TSR_q - 1) = \chi W \quad (TSR_q : \text{taux de salaire de référence } i.e.\ z_q/w_q)$$

C'est dans la quatrième évaluation, où interviennent des jugements de valeur de nature politique exprimés par des pondérations, que réside l'apport original de la méthode de l'ONUDI [Noel 1975 : 112-116]. La proximité méthodologique se porte alors davantage vers une approche par les effets (cf. Section suivante). Les jugements de valeur ont trait à la distribution des revenus, aux priorités nationales en terme de développement régional et à tout autre objectif spécifique considéré par le Gouvernement comme devant faire partie intégrante des calculs de rentabilité du point de vue de la collectivité. L'approche recommandée consiste à soumettre aux décideurs politiques un schéma décisionnel représentant, pour différents coefficients de pondération envisageables, l'univers des possibles. La technique d'évaluation revient à amener les responsables politiques à dévoiler leur jugement de valeur. Pour Dasgupta et *alii*, il est en effet impossible d'envisager qu'ils expriment nettement une préférence en faveur d'un objectif et au détriment d'un autre. Chaque objectif recèle un potentiel de conflits et de tensions entre différents groupes sociaux, entre régions, etc. Les pondérations sont considérées comme étant initialement inconnues.

En supposant, par exemple, qu'un gouvernement s'intéresse aux revenus R_s distribués dans une région déshéritée suite à la réalisation d'un projet, la quatrième évaluation, notée V, s'écrit :

$$V = C + \theta^{RS} R_s \qquad (2.22)$$

R_s étant déjà compris dans C - la somme de la valeur sociale des bénéfices nets par groupes - une unité distribuée dans la région déshéritée équivaut à $(1 + \theta^{RS})$ unités distribuées dans le reste du pays (22). L'information communiquée aux décideurs revient alors à calculer pour différentes valeurs du taux d'actualisation i, la valeur du coefficient de pondération de la distribution régionale qui annule V (cf. figure 2.1).

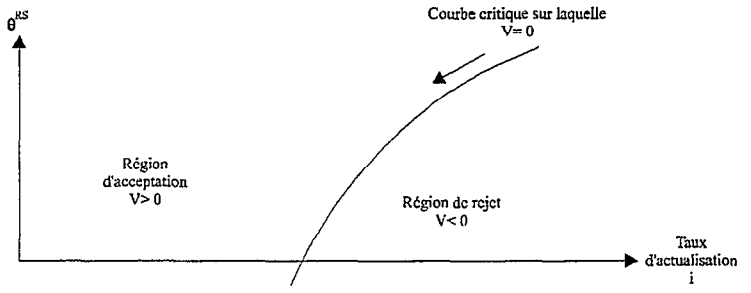
L'acceptation du projet par les responsables précise les choix implicites qu'ils font sur les valeurs des pondérations. Répétée sur plusieurs projets, selon un processus institutionnalisé de discussion entre les responsables de projets, d'un organisme central de planification et de la politique économique, cette procédure itérative doit permettre de fixer les valeurs des pondérations - qui deviennent alors des paramètres - applicables à tous les projets et tenant compte des possibilités de financement de l'économie.

---

(22) Si θ^{RS} désigne le coefficient de pondération de la redistribution régionale, on devrait avoir θ^c le coefficient de pondération de la consommation globale. On ne l'a pas fait apparaître dans l'expression (2.22) puisque, le numéraire est l'unité de monnaie locale utilisée pour la consommation actuelle, $\theta^c = 1$.

Figure n° 2.1

Détermination des coefficients de pondération



L'esprit de la méthode de Dasgupta, Sen et Marglin est résumé à la fin de leur ouvrage : *" Notre analyse avantages-coûts est dans un sens paradoxale, nous rejetons les hypothèses de base de la théorie économique visant à démontrer les vertus du laisser-faire, mais nous nous servons de son principal instrument : l'analyse marginale. ... Les prix du marché doivent être considérablement corrigés et révisés et de nouveaux paramètres doivent être introduits pour évaluer les projets selon des dimensions totalement ignorées dans la théorie néoclassique, tout au moins à la marge. L'articulation des paramètres exprimant directement les jugements de valeur politiques constitue l'obstacle majeur à l'application de notre méthodologie. Il faut que les experts prennent l'initiative et amènent les responsables politiques à dévoiler leurs jugements de valeur. ... En obligeant les politiciens à choisir entre plusieurs solutions primant à différents degrés les diverses dimensions du bien-être de la communauté, les planificateurs détruiront le mythe d'une planification purement technique et apolitique. ... Non seulement les conflits devront être résolus sans atermoiements, mais surtout des séries de décisions concernant des solutions différentes des mêmes dimensions du bien-être collectif permettront de réduire la gamme des valeurs des paramètres au point de la ramener finalement à une valeur unique "* [1972 : 242].

2.3 La prise en compte d'un critère d'équité : la méthode Squire-Van Der Tak (ST)

En 1974, Little et Mirrless apportent quelques modifications à leur premier manuel. La principale nouveauté consiste à intégrer un objectif de répartition des revenus dans le critère de sélection des projets (23). Cette démarche, croisée à celle de l'ONUDI, aboutit en 1975 à la

(23) Les deux auteurs reviennent également sur le rôle du Plan et des instances de décisions politiques dans le processus d'évaluation. Dans le manuel de 1969, le rôle du Plan se limite à une vaste étude de marché fournissant aux évaluateurs un certain nombre d'informations statistiques. Bien qu'une discussion soit entreprise sur l'articulation entre Plan et évaluation de projets [Little et Mirrless 1969 : chapitre 5], les réflexions ne sont pas associées au reste de la méthode. La version ultérieure [Little et Mirrless 1974], se rapproche davantage de la méthode ONUDI en reconnaissant aux responsables politiques la capacité d'intervenir, sous les conseils du Bureau central de l'évaluation de projets, dans la définition du statut - bien national ou bien international - de certains inputs ou outputs cruciaux.

publication d'un nouveau manuel sous le sceau de la Banque mondiale. Little et Mirrless y recommandent une utilisation plus systématique des prix de référence et surtout une prise en compte explicite dans les calculs de coûts-avantages de l'impact d'un projet sur la répartition des revenus, à la fois entre investissement et consommation mais également entre riches et pauvres. Les paragraphes suivants présentent tout d'abord la structure générale de la méthode ST et, plus précisément, l'inclusion de coefficients de pondération de la répartition des revenus avant de détailler le calcul de ces coefficients.

Dans la terminologie retenue par L. Squire et G. Van Der Tak, les méthodes *traditionnelles* (24) d'évaluation de projets en reposant sur la construction de *prix d'efficacité* (efficiency prices) considèrent qu'à la marge toutes les unités de revenu ont la même valeur du point de vue de l'objectif de croissance ; elles ignorent l'objectif de justice sociale [Squire et Van der Tak 1985 : 4-5]. Au contraire, les deux auteurs reprennent des travaux l'OCDE et de l'ONUDI le même postulat de départ sur les économies en développement : l'insuffisance d'épargne et l'incapacité des Etats à privilégier cette variable clef du développement par une politique fiscale adéquate. La sélection de projets est donc l'outil d'une politique économique favorisant l'épargne et doit en conséquence tenir compte de la valeur supérieure des revenus qui sont épargnés par rapport aux revenus qui sont consommés. A ce premier aspect de la répartition des revenus s'ajoute un objectif de justice sociale concernant la répartition des revenus en fonction des niveaux de revenu des agents ou groupes d'agents. La méthode ST propose alors d'inclure de façon cohérente ces deux aspects de la répartition des revenus en ayant recours à des *prix collectifs* (social prices) qui se différencient des *prix d'efficacité* par l'insertion de jugements de valeur sur la répartition émis par le gouvernement. La formule générale d'un prix collectif devient [Squire et Van Der Tak 1985 : 66] :

$$\begin{bmatrix}\text{Prix pour la} \\ \text{collectivité}\end{bmatrix} = \begin{bmatrix}\text{Prix} \\ \text{d'efficacité}\end{bmatrix} + \begin{bmatrix}\text{Effet de} \\ \text{répartition}\end{bmatrix}$$

En fait deux méthodes sont proposées. La première, techniquement la plus simple, consiste à ajouter aux évaluations *traditionnelles* - en termes d'efficacité - des considérations sur la répartition. Comme dans la méthode DSM, les *avantages collectifs nets* d'un projet sont définis comme la différence entre les *avantages d'efficacité nets* et le *coût collectif de l'accroissement de la consommation du secteur privé*. En supposant qu'un projet d'une durée de vie d'un an procure une augmentation nette de ressources *réelles E* (25), il s'agit d'analyser et de pondérer la répartition de ces ressources entre les différentes catégories sociales *" en*

---

(24) L. Squire et G. Van Der Tak pensent aux méthodes d'évaluation de la Banque mondiale telles qu'elles sont présentées par J.A. King en 1969 et J.P. Gittinger en 1972. Ces approches consistent à substituer aux tarifs pratiqués dans les projets une évaluation au coût marginal sans tenir compte d'objectifs et de contraintes propres à un contexte d'économie en développement. Elles reposent davantage sur un modèle de premier rang.

(25) *E* correspond au bénéfice économique d'un projet dont les coûts et les avantages ont été évalués aux *prix d'efficacité* et exprimés dans le numéraire choisi. Ici, le terme " réelles " fait référence à la rareté des ressources économiques, non pas au calcul financier.

fonction de l'idée que l'on se fait du bien-être " [*ibidem* : 56]. Les bénéfices reviennent soit au secteur public soit au secteur privé et, au sein de celui-ci, soit aux riches, soit aux pauvres. En supposant que le secteur privé consomme l'ensemble de ses revenus supplémentaires, le surcroît de consommation C d'un groupe donné, mesuré financièrement, doit être évalué au coût en ressources *réelles* (coûts des facteurs) c'est-à-dire corrigé des distorsions qui affectent le marché. Soit β, ce coefficient d'ajustement, le revenu du secteur privé augmente de $C\beta$ alors que le reste, $E - C\beta$, revient au secteur public. La valeur de ces changements pour la collectivité est donnée par la fonction d'utilité collective. Soit W_g et W_c, l'augmentation de bien-être due respectivement à un accroissement marginal des ressources réelles du secteur public et de la consommation d'un groupe donné de revenus (aux prix du marché), la mesure des avantages collectifs S s'écrit : $S = (E - C\beta)W_g + CW_c$. Le numéraire choisi, proche de la méthode LM, étant le revenu du secteur public non engagé exprimé en une monnaie convertible et désigné par l'expression " *devises librement convertibles* " [*ibidem* : 61], il suffit de diviser par W_g la formule précédente afin de conserver le niveau relatif des prix, d'où :

$$S = (E - C\beta) + C\omega \qquad \text{avec } \omega = \frac{W_c}{W_g}. \tag{2.23}$$

ou,

$$S = E - C(\beta - \omega) \tag{2.24}$$

$$\begin{bmatrix}\text{Avantages}\\ \text{collectifs}\\ \text{nets}\end{bmatrix} = \begin{bmatrix}\text{Avantages}\\ \text{d'efficacité}\\ \text{nets}\end{bmatrix} - \begin{bmatrix}\text{Coût collectif}\\ \text{de l'accroissement de la}\\ \text{consommation du secteur privé}\end{bmatrix}$$

Les avantages d'efficacité E sont directement exprimés en devises. Par contre, l'économiste a recours à un coefficient net de pondération $(\beta - \omega)$ pour convertir dans le numéraire la consommation privée chiffrée en prix intérieurs : β représente un coût en terme de bien-être alors que ω représente un avantage. Ces deux coefficients sont fournis par le service du Plan ou sont calculés à partir d'une table standard (26). L'originalité de la démarche ST réside donc dans l'inclusion de ces coefficients qui, ici, seront déduits d'une fonction d'utilité collective explicite. Avant d'en présenter la forme, il est utile de préciser la signification des deux coefficients β et ω.

Le premier est un coefficient de conversion de la consommation. Il permet de passer des prix intérieurs aux prix à la frontière exprimés en unités de monnaie nationale. Il conviendrait d'estimer β pour chaque catégorie de revenu, la composition du panier de biens acquis par la dépense marginale étant différente. L. Squire et G. Van Der Tak suggèrent de calculer plus simplement un β pour les catégories à revenus élevés et un autre pour les catégories à revenus faibles. En supposant que la structure de la consommation marginale comporte peu de biens non échangeables, une bonne approximation de β est donnée par l'équation suivante - avec M

---

(26) On notera que lorsque $\beta = \omega$, les effets de répartition se compensent. Cette situation définit " *le niveau critique de consommation* " pour lequel le prix pour la collectivité est égal au prix d'efficacité.

(ou X) la valeur CAF des importations (ou FOB des exportations) et t_m (ou t_x) la taxation moyenne de l'importation (ou de l'exportation) :

$$\beta = \frac{M+X}{M(1+t_m)+X(1-t_x)} \qquad (2.25)$$

Il s'agit donc du coefficient de conversion standard de la méthode LM, qui est toujours égal au quotient TCO sur TCR [*ibidem* : 39].

Plutôt que d'estimer W_c et W_g directement pour obtenir la valeur de ω - cf. équation (2.23) - un calcul en deux étapes permet d'en donner une signification plus fine. Soit *v*, la valeur du numéraire par rapport à la consommation du secteur privé pour le niveau moyen de consommation (notée $W_{\bar{c}}$) :

$$v = W_g / W_{\bar{c}} . \qquad (2.26)$$

Soit *d*, la valeur de la consommation du secteur privé pour le niveau de consommation *c* par rapport à la valeur de la consommation du secteur privé pour le niveau de consommation moyen :

$$d = W_c / W_{\bar{c}} . \qquad (2.27)$$

En combinant les équations (2.23), (2.26) et (2.27), on voit que le coefficient de pondération ω dépend de deux facteurs :

$$\omega = d/v . \qquad (2.28)$$

Le premier, *d*, est un *" pur paramètre relatif à la répartition des revenus "* [*ibidem* : 65] puisqu'il tient compte du fait que la valeur d'un surcroît de consommation diffère selon les niveaux de consommation de départ (si $d \neq 1$). Le second, *v*, permet d'intégrer la rareté des recettes du secteur public. Plus *v* est élevé, plus les dépenses d'investissement du secteur public - comme l'éducation par exemple - sont considérées comme *" précieuses "* par rapport à la consommation privée [*ibidem* : 66]. On retrouve donc les deux éléments de la répartition des revenus annoncés plus haut. D'une part, une attention aux inégalités (valeur relative d'un supplément de consommation des pauvres par rapport à un supplément de consommation des riches) et d'autre part, une prise en compte de la situation générale du revenu du secteur public (valeur relative des dépenses du secteur public par rapport aux dépenses de consommation du secteur privé).

La seconde méthode, strictement équivalente mais plus commode lorsqu'on recherche à décentraliser le pouvoir de décision, revient à intégrer directement le double aspect "répartition" dans le calcul des prix de référence, autrement dit à utiliser des *" prix tout compris "* [*ibidem :* 59]. Dans ce cas, le prix collectif d'un facteur sera égal à la somme de son prix d'efficacité - ou coût d'opportunité - et de l'effet (net) sur la répartition : *prix pour la collectivité = prix d'efficacité + c* (β - ω) avec *c*, le niveau de consommation. C'est ainsi que seront définis par exemple le TSR -Taux de salaire de référence - et le taux d'actualisation. Les deux méthodes peuvent bien sur être combinées en prenant garde aux doubles comptes.

Le calcul des coefficients de pondération *d* passe dans la méthode ST par la définition d'une fonction d'utilité collective. L'hypothèse de base en est que l'utilité marginale de la consommation, notée U_c, diminue lorsque le niveau de consommation, noté *c*, augmente. L'utilité marginale se formule alors ainsi [*ibidem* : 67] :

$$U_c = c^{-n}, \tag{2.29}$$

où $n > 0$ est un paramètre de la fonction d'utilité, autrement dit l'élasticité de l'utilité marginale par rapport à la consommation (élasticité constante) (27). Si $n = 0$, l'utilité marginale est indépendante du niveau de consommation. Plus *n* est élevé, plus le taux de décroissance de l'utilité marginale est fort lorsque le niveau de consommation augmente. Les valeurs du coefficient *d* expriment cette pondération pour différents niveaux de consommation. Le critère de référence permettant de comparer la valeur de la consommation pour des individus à des moments différents est $U_{\bar{c}}$, *l'utilité marginale de la consommation au niveau moyen de consommation du moment*. On a, compte tenu de (2.29), l'expression de *d*, dans le cas où se produisent des variations marginales de consommation :

$$d = U_c / U_{\bar{c}} = (c/\bar{c})^{-n} = (\bar{c}/c)^n \tag{2.31}$$

La valeur de *d* dépend donc d'un jugement de valeur, *n*, et du coefficient de proportionnalité, $\bar{c}/c$ (28). On parle d'aversion constante pour l'inégalité (relative). Une aversion croissante impliquerait que *d* s'accroisse avec *c* [*ibidem* : 143].

Le coefficient *v* s'interprète comme *le prix de référence de l'investissement* (ou du revenu) public [*ibidem* : 72-75]. En effet, la valeur du revenu du secteur public par rapport à celle d'un accroissement de la consommation au niveau moyen de consommation dépend de l'utilisation marginale de ce revenu chiffré en devises. En désignant par v_j la valeur relative du $j^{è}$ type de dépense et par a_j la proportion de l'unité marginale de revenu public consacrée au $j^{è}$ type de dépense, la valeur de *v* devrait être :

---

(27) En intégrant la formule (2.29), on obtient la fonction d'utilité isoélastique *U(c)* :

$$U(c) = \frac{c^{1-n}}{1-n} \quad \text{pour } n \neq 1$$
$$U(c) = \ln c \quad \text{pour } n = 1 \tag{2.30}$$

(28) S'il est nécessaire de considérer des accroissements non marginaux de consommation par rapport à l'utilité marginale de la consommation au niveau moyen de consommation, l'équation (2.29) doit être reconsidérée [*ibidem* : 69 -70] :

$$d = \frac{U(c_2) - U(c_1)}{(c_2 - c_1)} \times \bar{c}^n, \tag{2.32}$$

où c_1 (c_2) est le niveau de consommation en l'absence (compte tenu) du projet.
Enfin si l'incidence d'un projet sur la consommation s'avère difficile à distinguer, proposition est faite d'avoir recours à un coefficient global de pondération, *D*. Ce dernier suppose que l'accroissement de la consommation vient se répartir de façon analogue à la consommation antérieure globale du pays. Il dépend alors de *n* et de σ, un paramètre de la fonction de distribution de Pareto lié au coefficient de Gini [cf. Squire et Van der Tak 1985 : 71-72 et 143-145].

$$v = \sum_j a_j v_j \quad \text{avec} \sum_j a_j = 1.$$

En fait, L. Squire et G. van der Tak considèrent qu'il est raisonnable, *"faute d'indications contraires"*, de supposer que les gouvernements veillent à ce qu'à la marge toute dépense supplémentaire, quelle que soit son affectation, ait la même utilité. Dans ce cas chaque v_j doit être égal à v. Il suffit donc de déterminer la valeur d'un seul type de dépense qui sera en l'occurrence celle de l'investissement public. Comme dans les autres méthodes, le prix de l'investissement est la somme actualisée des flux de consommation engendrés par une unité d'investissement. Le flux de production, chiffré en devises, suscité par une unité de devises affectée à l'investissement est q, c'est-à-dire la productivité marginale du capital. En outre, tous les profits sont consommés. Il n'y a pas de réinvestissement. La valeur de la consommation aux prix intérieurs est de q/β. Le Taux d'actualisation de la consommation ou TAC est désigné par i (29). Dans ce cas, la valeur actuelle du flux de consommation induit par une unité d'investissement est :

$$v = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{q}{\beta(1+i)^t}$$

$$v = \frac{q}{\beta(1+i)} \sum_{t=0}^{\infty} \frac{1}{(1+i)^t} = \frac{q}{\beta(1+i)} \times \frac{1}{1-\frac{1}{1+i}}$$

$$v = \frac{q}{\beta i} \qquad (2.33)$$

Si, contrairement à ce qui était supposé dans la formule (2.33), une partie des profits est réinvestie et que l'on note s, la propension du secteur public au réinvestissement, alors [cf. Squire et van der Tak, 1985 : 146-147 et Wiener, 1985 : 163-165] :

$$v = \frac{(1-s)q}{\beta(i-sq)} \qquad (2.34)$$

On retrouve alors, au numéraire près, la formule de la méthode DSM (cf. *supra*). On constate que plus le TAC est élevé plus, toutes choses égales par ailleurs, la valeur de v sera faible. Si un gouvernement désire axer sa politique vers la croissance économique, il convient de définir un TAC assez faible. Compte tenu de la définition du TAC (cf. annexe C) cela requiert vraisemblablement un ρ et un n également faibles. Les valeurs de la pondération de la consommation, d, en seront elles-mêmes influencées. On conçoit ainsi que la détermination du prix de l'investissement doive se faire en analysant l'ensemble de la politique des pouvoirs publics ; autrement dit, en vérifiant que les paramètres subjectifs de la sélection des projets, n et ρ, soient définis de façon cohérente par rapport aux objectifs de croissance (efficacité) et de justice sociale (équité).

---

(29) Le TAC ou taux d'actualisation de la consommation pour la collectivité est exprimé ainsi :

$$i = ng + \rho \qquad (2.40)$$

où g est le taux de croissance de la consommation par habitant et ρ, *est un* taux d'actualisation *normatif* reflétant la préférence pure du gouvernement pour le présent (cf. annexe C).

On s'est attardé jusqu'à maintenant sur l'intégration de ces deux objectifs dans la méthode de sélection des projets. Les prix de référence habituels, ceux du travail non qualifié et des biens et services, ne diffèrent pas fondamentalement des deux méthodes exposées auparavant. Ils en constituent plutôt un composé. Les prix de référence des biens et services sont évalués suivant une typologie proche de la méthode DSM mais selon une procédure et un numéraire correspondant à la méthode LM. L. Squire et H.G. Van der Tak [1985 : 83-92] distinguent ainsi : les biens échangeables à élasticité infinie (valeur FOB et CAF) ; les biens échangeables à élasticité finie (prix frontières corrigés des effets prix et quantités) ; les biens potentiellement échangeables (évalués au coût de l'offre qui sera réellement retenu); les biens non échangeables (décomposition des facteurs de production et recours si nécessaire à un CCS ou coefficient de conversion standard).

Le Taux de salaire de référence tient compte quant à lui d'un nouvel élément. Comme précédemment, il est fonction de la production sacrifiée et du transfert de revenus de l'Etat au travailleur auquel s'ajoute la désutilité de l'effort. La formule générale du TSR est un " prix tout compris ". La productivité marginale du travailleur dans son précédent emploi est notée m. Evaluée aux prix intérieurs, elle est convertie aux prix frontière en étant multipliée par α, le coefficient de conversion de la production (30). L'équation (2.24) donnait le coût collectif d'un accroissement de la consommation : $C\ (\beta - d/v)$. Si l'on désigne par w le salaire d'un travailleur non qualifié dans le projet, le supplément de consommation est : $(w - m)$. Le coût collectif du transfert de revenus devient : $(w - m)\ (\beta - d/v)$. Enfin, la désutilité de l'effort supplémentaire est un élément nouveau dont il n'était pas tenu compte dans la formule générale du *prix collectif* (31). Soit e, le rapport entre d'une part, la valeur que le salarié attache à la désutilité de son effort, d'autre part, son supplément de revenu, et ϕ, le rapport de la valeur de cette désutilité pour la collectivité à sa valeur pour l'individu [*ibidem* : 87]. Le coût collectif d'une unité de revenu supplémentaire est $\phi\ e$. L'augmentation du revenu pour le salarié exprimée dans le numéraire retenu étant $(w - m)\ d/v$, le coût collectif dû à la désutilité de l'effort est : $(w - m)\ d/v\ \phi\ e$. La somme de ces trois éléments donne la formule générale du TSR :

$$TSR = \underbrace{m\alpha}_{\substack{\text{Produit marginal}\\ \text{sacrifié aux prix}\\ \text{comptables}}} + \underbrace{(w-m)(\beta - d/v)}_{\substack{\text{Coût collectif net de l 'augmentation}\\ \text{de la consommation}}} + \underbrace{(w-m)(\phi e\, d/v)}_{\substack{\text{Coût collectif de la}\\ \text{diminution du loisir}}} \qquad (2.41)$$

Si l'emploi d'un travailleur dans le projet ne lui procure pas un revenu supplémentaire (marché du travail parfait), alors $(w - m) = 0$ et le TSR est le produit marginal sacrifié aux prix comptables. C'est le cas des *méthodes traditionnelles.* Si maintenant un gouvernement ne considère pas un effort supplémentaire comme un coût pour la collectivité ($\phi = 0$) et qu'aucune

---

(30) Selon la même logique que β, le coefficient de conversion de la consommation α est égal à la valeur de la production sacrifiée aux prix frontière sur la valeur de la production sacrifiée aux prix intérieurs.

(31) En théorie, d'ailleurs, il faudrait, pour être rigoureux, définir une nouvelle fonction d'utilité collective afin d'y inclure le loisir (et pas seulement la consommation).

considération de répartition ne soit prise en compte ($n = 0$ et $d = 1$) - alors on retrouve, à la différence de notations près, la formule (2.4) de la méthode LM.

Pour chaque année de vie du projet sera défini, quelle que soit la méthode employée, un bénéfice net pour la collectivité. Le numéraire utilisé étant le revenu du secteur public non affecté, chiffré en devises convertibles, le taux requis pour actualiser les bénéfices annuels devrait être le taux de diminution dans le temps du revenu du secteur public exprimé en devises c'est-à-dire le taux de variation dans le temps de W_g. La formule (2.26) du prix de l'investissement donnait une relation entre v, W_g et W_c d'où l'on tire une relation entre le TIC et le TAC [cf. Squire et Van Der Tak : 1985 : 147-148]. En fait, bien que rigoureusement établie, cette relation n'est d'aucune utilité pour estimer le TIC. Les auteurs en reviennent alors à une définition plus simple : le TIC doit être fixé de façon que la demande de ressources d'investissements publics vienne juste en épuiser l'offre. Il s'agit donc du taux de rentabilité collective interne du projet marginal du secteur public. Conformément à l'équation fondamentale d'un prix pour la collectivité, ce taux n'est plus seulement égal à q la productivité marginale du capital comme dans la méthode LM mais intègre également h, l'effet de l'investissement public sur la répartition dans le secteur privé : $TIC = q - h$.

In fine, la méthode de L. Squire et G. Van Der Tak se présente comme une généralisation des analyses traditionnelles et des approches de l'OCDE et de l'ONUDI. Celles-ci, en faisant abstraction de procédures parfois différentes, peuvent être considérées comme des cas particuliers d'une méthode d'évaluation plus globale traitant rigoureusement de l'intégration simultanée d'un critère d'efficacité et d'un critère d'équité.

* *

*

I.M.D Little et J.A Mirrless [1969 : 116] qualifient leur méthode d'évaluation d'outil de " planification micro-économique ". Cette expression, dont l'usage peut être étendu aux autres approches par les prix, révèle l'ambiguïté de la place de l'Etat dans le processus d'évaluation. C'est bien en partie son rôle dans l'économie qui provoque un certain nombre de distorsions par rapport au mécanisme efficace d'un marché de concurrence parfaite. Or, la détermination d'un système cohérent de prix de référence exige justement qu'un service centralisé, en l'occurrence un service de planification, procède à la construction de ces prix. Fournis aux agents publics et privés, ils sont censés orienter les investissements de façon à accroître le bien-être collectif.

On retrouve alors le conflit habituel entre deux groupes d'objectifs. Ceux concernant en premier lieu l'efficacité économique donnent lieu à la construction de nouveaux prix établis selon l'analyse de la situation économique (taux de change surévalué, déséquilibres sur les marchés des biens et des facteurs, politiques protectionnistes, voire même situation de monopole, etc.). Ces *" prix d'efficacité "* comme les désignent L. Squire et H.G. van der Tak

ne sont pas sans jugement de valeur [Gillis et *alii* 1998 : 197]. Ils retiennent comme principal objectif national la croissance économique et entérinent la répartition existante. C'est le cas par exemple de la méthode d'évaluation économique des projets agricoles proposée par J.P Gittinger [1985] pour la Banque mondiale et qui débute par cette affirmation : *" Accélérer la croissance et accroître l'efficacité des secteurs agricoles et ruraux doit être l'un des principaux objectifs de la communauté internationale "*. D'autres objectifs nationaux comme la création d'emplois - en réduisant virtuellement le coût du travail non qualifié évalué à son coût d'opportunité - ou la réduction de la dépendance vis à vis des importations - TCR supérieur au TCO - sont inclus dans ces prix et intégrés automatiquement par les organismes qui y auront recours pour déterminer le rendement des investissements.

Les trois méthodes dont il a été question y ajoutent une première considération sur la répartition des revenus. La valeur sociale ou économique de l'investissement est supérieure à celle de la consommation - prix de référence de l'investissement. Elles reconnaissent la rareté de l'épargne comme l'une des contraintes clef du développement. Une autre classe d'objectifs concernant la redistribution des revenus ou la lutte contre la pauvreté est progressivement intégrée aux méthodes : *ex post* dans l'approche de l'ONUDI et *ex ante*, avec la définition d'une fonction d'utilité collective explicite, dans celle de la banque mondiale. Les primes de bien-être qui sont alors inclues sont, on l'a vu, des coefficients de pondérations arbitraires soumis aux jugements de valeur des décideurs. Selon M. Gillis et *alii* [1998], l'impression de précision qui s'en dégage est fausse, la méthode pour être efficace est aussi dangereuse.

Reste enfin le passage pratique, dans l'action économique, des prix effectifs aux prix fictifs. Le système institutionnel requis pour l'application des prix de référence est peu détaillé dans ces ouvrages. On pense alors à un modèle de type " socialisme de marché " tel qu'il a été décrit par O. Lange [1936]. Ce n'est pas ce qui est envisagé par ces auteurs. Aucune procédure de discussion décentralisée entre le centre et les unités de production ne permet de déterminer le nouveau système de prix. Les prix fictifs sont calculés par ceux qui procèdent à l'évaluation. L'Etat n'a ni le monopole de l'action économique, ni celui de l'information économique. Les entrepreneurs privés restent soumis aux règles du calcul financier et rien ne laisse supposer qu'ils réalisent (ou pas) un projet socialement rentable (non rentable) alors qu'il s'avère commercialement non rentable (rentable). L'écart entre rentabilité économique et rentabilité privée exige que soient mises en place des compensations adéquates. On retombe alors sur la nécessaire intervention de l'Etat par l'intermédiaire d'une politique fiscale et de subventions adéquates. C'est justement l'incapacité à la mener qui justifiait le recours à une sélection des projets par les prix de référence. Finalement, I.M.D Little et J.A Mirrless l'évoquent à plusieurs reprises, les prix de référence ne peuvent s'éloigner trop fortement et durablement des prix pratiqués.

SECTION 2. L'APPROCHE PAR LES EFFETS : LE ROLE DE LA DEMANDE

L'approche française de l'évaluation économique des projets s'inscrit dans un contexte de planification. Elle n'est qu'un des éléments d'une procédure qui, par nature, relève d'un champ économico-politique. La présentation technico-économique que nous en faisons par la suite, conformément d'ailleurs au manuel édité par le ministère de la coopération [cf. Chervel et Le Gall 1989 : 81], ne doit pas masquer l'essentiel : l'insertion spécifique du problème du choix des projets dans la procédure de planification. Sans aborder directement cet aspect, on aura l'occasion d'en retrouver les implications avec notamment l'hypothèse fondamentale de la demande intérieure finale donnée.

La méthode des effets repose principalement sur une analyse de flux centrée sur la notion de valeur ajoutée. Sommairement, elle procède à une étude descriptive des variantes d'investissements publics - les projets - dont les effets sur les différents groupes d'agents sont mesurés à partir d'une situation de référence qualifiée à juste titre par F. Meunier [1979 : 29] de " compte de base ". L'évaluation est quantitative et seules les perturbations de nature " strictement économique " - revenus créés et ressources rares utilisées - sont prises en compte. Induite des pratiques de planification mises en oeuvre par la coopération française, la MDE s'appuie sur une description détaillée de l'économie et, plus précisément, sur ses représentations comptables nationales. Plus formellement, elle use d'un modèle de type Léontief et analyse les effets de la demande satisfaite par le projet [cf. Meunier 1979 : 27-50]. Leur valorisation à partir du système de prix domestique permet de faire coïncider le calcul économique avec les flux de valeurs qui adviendront effectivement. Il y a donc cette fois-ci une plus grande continuité entre le calcul privé, celui des agents économiques, et le calcul public, celui concernant la collectivité. Comptablement, cette continuité s'observe dans la relation entre les comptes d'exploitation des agents et les comptes de production et d'exploitation de la comptabilité nationale.

Afin de présenter les dimensions essentielles d'une telle évaluation macro-économique des projets, on revient dans un premier point sur les principes d'analyse et de mesure des perturbations engendrées par un projet de développement (point1). Les *grandeurs* étant identifiées, il convient alors de dégager les éléments caractéristiques qui, dans cette méthode, président au choix des projets. Le second point (point 2) traite donc des critères d'évaluation de la Méthode des effets.

1. Les principes méthodologiques : simulation des perturbations et mesure

La MDE part d'une analyse des perturbations macro-économiques qu'entraînent la réalisation et le fonctionnement d'un projet - ou ensemble des projets liés - au sein de l'économie dans laquelle il s'insère. L'apparition et la propagation de celles-ci ont trait au jeu

combiné d'effets multiplicateur et accélérateur. Ces deux types d'effets ne reçoivent pas un traitement similaire. Ils sont appréhendés en première analyse par une étude de l'intégration du projet dans l'économie considérée. Les nouveaux investissements induits par l'augmentation d'une demande en produits locaux (effet accélérateur) - lorsque la capacité de production locale est nulle ou saturée - sont isolés une fois pour toutes lors de l'étude de l'insertion de la *grappe de projets* dans l'économie nationale (32). Une *grappe de projets* comprend l'ensemble des investissements - projet initial et projet liés en amont et en aval (33) - qui permettent de satisfaire la demande finale à terme. L'évaluation débute donc par une localisation des éventuels goulots d'étranglement afin de repérer et prendre en compte l'ensemble des investissements nécessaires. Cet ensemble ou *grappe* est tel que *" tous les effets sur l'appareil productif national se trouvent nécessairement en amont "* [Chervel et Le Gall 1989 : 42]. Ainsi, dans la suite de l'analyse, l'augmentation de la demande intérieure d'un bien ou d'un service est satisfaite soit par une augmentation des importations (ou diminution des exportations) notée IE, soit par une augmentation de la production locale répondant à un accroissement de la demande de Consommations intermédiaires locales notée CIL (effet multiplicateur).

L'évaluation des projets est menée dans un cadre particulier que résume l'hypothèse de la *demande finale intérieure à terme connue*. Les consommations finales des agents économiques (ménages, administrations et institutions financières) et la formation brute de capital fixe ne peuvent donc pas être remis en cause à l'horizon du plan (34). Cette hypothèse, (h1), la plus forte et la plus importante pour la cohérence de la MDE, a fait l'objet d'une vive controverse et de nombreuses incompréhensions [cf. Prou, Malinvaud, Chervel 1977 : 139-150]. Elle conduit à évaluer tout projet en fonction de son impact sur la production intérieure (ou nationale) ce qui revient à en apprécier les résultats, toujours sur un plan macro-économique, en terme d'effet sur la balance commerciale. Si on note Y, la production intérieure, $\overline{C}$ et $\overline{I}$, la consommation finale et l'investissement donnés à terme, X, les exportations et M, les importations, on a bien : $Y = \overline{C} + \overline{I} + X - M$ et $dY = dX - dM$.

---

(32) Pour de plus amples détails sur la construction des grappes de projets, voir M. Chervel et M. Le Gall [1989 : 29-30 et 42-46] ainsi que C. Prou et M. Chervel [1970]. On peut en résumer le principe de la façon suivante. Il s'agit, dans la phase d'équipement, de repérer les investissements amont et aval nécessairement liés au projet initial sur la base des relations d'implications (double, simple ou d'indépendance) entre projets. En phase de fonctionnement, l'articulation de la *grappe de projets* dans l'économie nationale - étude de la *grappe d'activités* - , donne lieu à un accroissement de la demande de CI qui peut être satisfaite par une augmentation des importations (ou diminution des exportations), une augmentation de la production locale ou une augmentation de la capacité de production locale. Cette dernière, fonction du niveau des capacités de production dans l'économie, des stocks disponibles et des décisions des agents intérieurs, se traduit par des investissements complémentaires.

(33) Lorsqu'on parlera de *projet* sans autre précision, il s'agira dorénavant de l'ensemble de ces investissements (initial, liés et complémentaires) repérés lors de l'étude de la *grappe de projets* et de la *grappe d'activités*.

(34) Les auteurs de la méthode supposent que, pour répondre à une augmentation de la demande intérieure du fait du projet initial - qui se prolonge sur plusieurs années - , il ne peut être fait recours à des stocks de produits locaux [Chervel et Le Gall 1989 : 29 et 42].

A travers les trois points suivants, le modèle d'analyse des perturbations (1.1), l'analyse des effets (1.2) et la mesure des effets (1.3), on va voir que la MDE consiste, en décomposant la valeur de la production des différents projets alternatifs, à prendre la valeur ajoutée supplémentaire induite par chacun d'eux comme élément premier d'appréciation.

1.1 L'analyse des perturbations : l'origine comptable de la méthode des effets

Les perturbations sur le contexte économique entraînées par un projet sont multiples et de natures diverses [cf. Olivier 1977 : 16-19]. La MDE se concentre en général sur l'étude de trois types de perturbations : celles concernant le commerce extérieur, la création et la distribution de revenus supplémentaires entre agents et, en principe, celles liées à l'utilisation des revenus distribués à ces agents. Le Tableau entrées-sorties (TES) fournit une description de l'économie qui, sous réserve de quelques modifications, constitue le cadre global commun de l'analyse des effets [Chervel 1995 : 68-79 ; Chervel et Le Gall 1989 : 60-67 ; Meunier 1979]. Le but de cette analyse est d'éclater la valeur de chaque bien produit en *importations incluses* et *valeurs ajoutées incluses* de manière à qualifier le degré d'articulation d'un projet avec le reste de l'économie nationale. La MDE oriente donc l'évaluation de projets vers une analyse de la dépendance économique [Chervel 1976 : 1979].

Un TES, tel qu'il est construit par exemple en France, ne permet pas d'appréhender dans le détail les relations de chaque branche avec l'extérieur. En emplois, ce sont les ressources totales qui sont ventilées, d'une part en emplois intermédiaires et, d'autre part, en emplois finals (cf. Tableau n° 2.1). Il est impossible d'identifier l'origine des ressources (production locale, importations ou marges commerciales) utilisées par les différentes branches en consommations intermédiaires ou par les agents en emplois finals (consommation finale, formation brute de capital fixe, variations de stocks et exportations). La solution proposée [Chervel 1995 : 68-79] tient, à partir d'informations plus fines, dans la ventilation séparée de chaque type de ressources en emplois intermédiaires et en emplois finals, ce qui théoriquement ne pose aucun problème (cf. Tableau n° 2.2). L'opération consiste à " décommercialiser " les emplois, puis à disjoindre le solde en emplois sur production locale (CI/PL et EF/PL) et en emplois sur importations (CI/I et EF/I). L'information contenue dans les deux matrices d'importations et de marges est résumée dans un TES modifié, ou TES à contenu d'importations, en reportant dans le TES classique (Tableau n° 2.1) seulement le total de chacune d'elle (cf. Tableau n° 2.2) (35).

---

(35) Le cas schématique présenté ici est par définition extrêmement simplifié. Par exemple, le traitement vectorielle des importations implique qu'il n'est fait aucune distinction entre différents types d'importations. Les auteurs proposent cependant de distinguer les importations de biens complémentaires et de biens concurrentiels en recommandant des modes différents de ventilations en emplois. De même, il eut été plus rigoureux de préciser le traitement de la TVA et des droits de douanes dès cette présentation de la ventilation séparée des productions et des importations. Compte tenu des débats qui ont eu lieu sur le rôle des prix dans la MDE, nous préférons y revenir un peu plus loin.

Tableau 2.1

Présentation schématique d'un TES

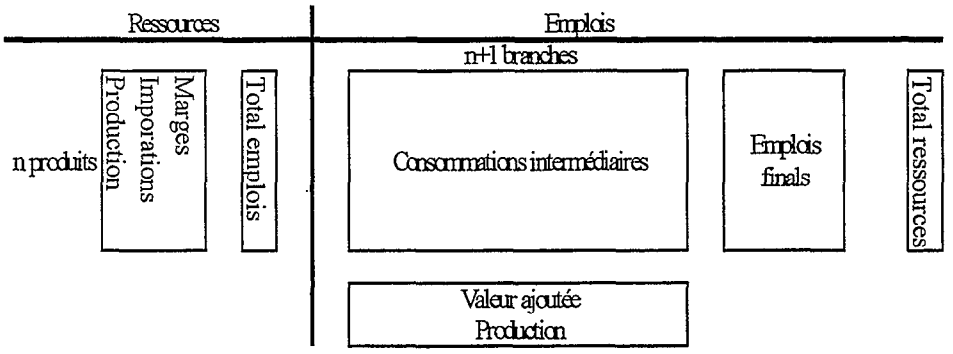


Tableau 2.2

Présentation schématique d'un TES : ventilation des ressources

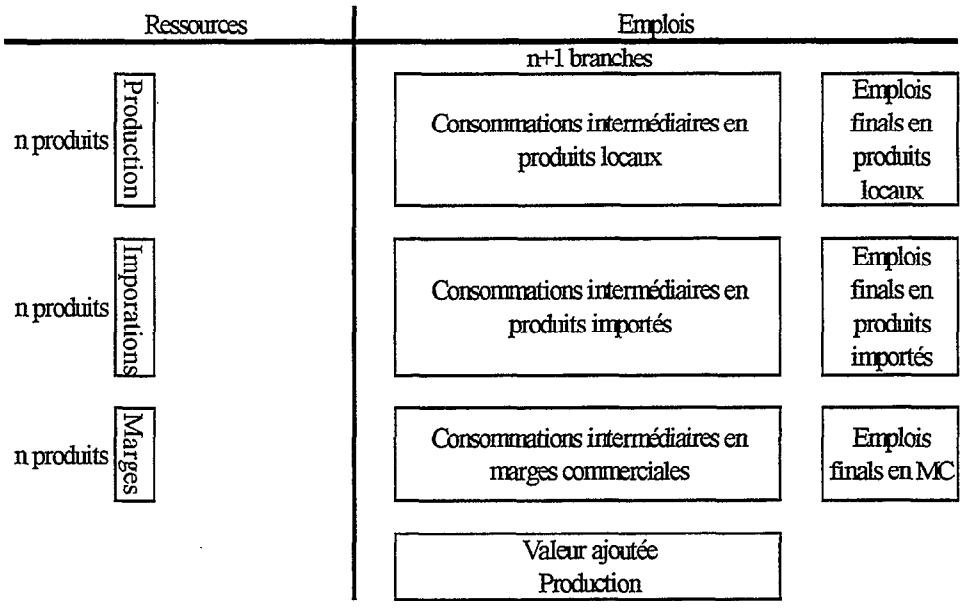
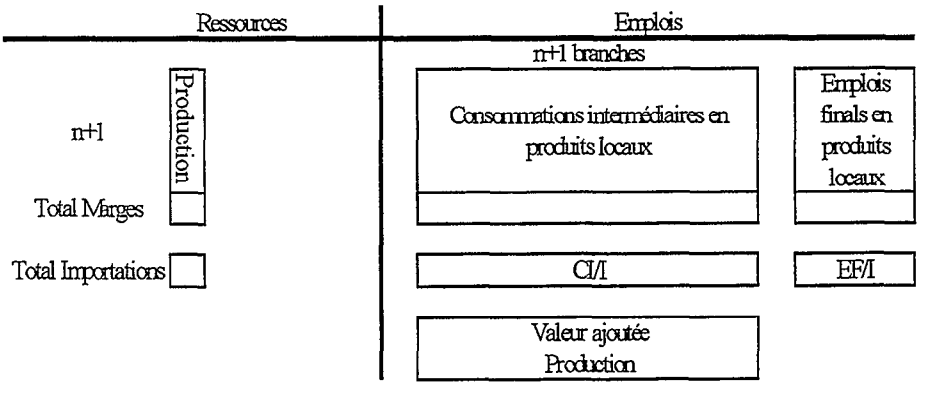


Tableau n° 2.3

Présentation schématique d'un TES à contenu d'importations



Cette fois-ci, les importations et les marges sont lues en colonne et concernent donc les processus de production alors qu'auparavant l'information n'était donnée qu'en ligne et avait trait seulement aux produits.

A partir d'un TES à contenu d'importations et d'un rapide calcul matriciel, on est en mesure de présenter de façon synthétique la démarche qui sous-tend l'analyse des effets. En notant X, le vecteur colonne des productions locales de chaque bien ou service, Y, le vecteur colonne des emplois finals en biens et services locaux et A, la matrice carrée des coefficients techniques (en produits locaux), l'équilibre ressources-emplois établit à partir du TES modifié peut s'écrire :

$$\underbrace{\begin{vmatrix} X_1 \\ \cdot \\ \cdot \\ X_{n+1} \end{vmatrix}}_{\text{production locale totale}} = \underbrace{\begin{bmatrix} a_{11} & \cdot & \cdot & a_{1n+1} \\ \cdot & \cdot & \cdot & \cdot \\ \cdot & \cdot & \cdot & \cdot \\ a_{n+11} & \cdot & \cdot & a_{n+1n+1} \end{bmatrix} \begin{vmatrix} X_1 \\ \cdot \\ \cdot \\ X_{n+1} \end{vmatrix}}_{\text{Consommations intermédiaires en produits locaux}} + \underbrace{\begin{vmatrix} Y_1 \\ \cdot \\ \cdot \\ Y_{n+1} \end{vmatrix}}_{\text{demandes finales en produits locaux}} \quad \text{ou } X = AX + Y. \qquad (2.42)$$

En désignant par I la matrice unité, la relation (2.42) devient :

$$X = [I-A]^{-1} Y \qquad (2.43).$$

La relation (2.43) donne instantanément les variations de la productions locale X qu'entraîne une augmentation de la demande finale locale Y. La matrice [I-A] est la matrice des coefficients techniques en produits locaux du système (2.42) écrit sous forme canonique c'est-à-dire en ayant isolé les variables endogènes à gauche et les variables exogènes, à savoir la demande finale intérieure, à droite. L'inverse de cette matrice a une signification économique bien précise.

En posant successivement,

$$Y_1 = \begin{vmatrix} 1 \\ 0 \\ \cdot \\ 0 \end{vmatrix} \text{ puis } Y_2 = \begin{vmatrix} 0 \\ 1 \\ \cdot \\ 0 \end{vmatrix} \text{ ... } etc.,$$

chaque colonne *j* de la matrice inverse exprime, sous forme vectorielle, l'augmentation de la production locale en produits *i* nécessaire à la production d'une unité de produit par la branche *j* disponible pour la demande finale correspondante (36).

---

(36) Les coefficients de la matrice inverse, notés b_{ij} (pour les différencier des coefficients techniques a_{ij}) avec

$$b_{ij} = \frac{\partial X_i}{\partial Y_j},$$

seront supérieurs à 1 sur la diagonale car ils indiquent quelle doit être l'augmentation de la production en produits i, lorsque la demande adressée à la branche correspondante (i = j) augmente d'une unité. Ainsi, une demande de 1F en produits agricoles entraîne une variation de la production agricole locale supérieure à 1F.

En notant,

$m = |m_j|$, le vecteur ligne des consommations unitaires d'importations avec m_j le taux d'importation de la branche j,

$v = |v_j|$, le vecteur ligne des valeurs ajoutées unitaires avec v_j le taux de valeur ajoutée de la branche j,

et connaissant l'impact de la demande unitaire sur les productions locales $[I-A]^{-1}$, on en déduit l'accroissement total des importations M et l'accroissement total des valeurs ajoutées V engendrés par unité de produit disponible pour la demande finale, soit :

$$M = mX = m\,[I-A]^{-1} \text{ le vecteur ligne des taux d'importations incluses} \qquad (2.44)$$

$$V = vX = v\,[I-A]^{-1} \text{ le vecteur ligne des taux de valeurs ajoutées incluses.} \qquad (2.45)$$

Si *u* désigne le vecteur ligne unité, d'après (2.24) et (2.25), il vient que :

$$M+V = m\,[I-A]^{-1} + v\,[I-A]^{-1}$$

$$M+V = (m+v)\,[I-A]^{-1} \qquad (2.46)$$

Or, la lecture verticale du tableau 2.2 écrit sous forme de coefficients par rapport à la production de chaque branche - la somme des éléments de chaque colonne est égale à 1 - s'écrit de façon matricielle :

$$u = uA + m + v \qquad (2.47)$$

d'où

$$m+v = u\,[I-A] \qquad (2.48)$$

ce qui reporté dans (2.26) donne,

$$M+V = u\,[I-A]\,[I-A]^{-1} \qquad (2.49)$$

soit,

$$\boxed{M+V=u} \qquad (2.50).$$

L'analyse des effets consiste à éclater la valeur des productions engendrées par la demande en produits locaux satisfaite par le projet en *importations incluses* et en *valeurs ajoutées incluses*. Les éléments du compte d'exploitation autorisent quant à eux l'étude de la répartition de la valeur ajoutée totale entre agents. En recourant à la démarche précédente, on montre (37) en effet que :

---

(37) En notant, $s = |s_j|$, le vecteur ligne des taux de salaires unitaires versés sj de la branche j, $t = |t_j|$, le vecteur ligne des taxes et impôts avec t_j le taux de la branche j et $r = |r_j|$ le vecteur ligne des taux d'EBE unitaires rj par branche, on a : $S = s\,[I-A]^{-1}$, le vecteur ligne des taux de salaires versés inclus, $T = t\,[I-A]^{-1}$ le vecteur ligne des taux de taxes et impôts inclus et $R = r\,[I-A]^{-1}$, le vecteur ligne des taux d'EBE inclus. D'où $S+T+R = (s+t+r)\,[I-A]^{-1}$, avec $s+t+r = v$, donc $S+T+V = v\,[I-A]^{-1} = V$.

$$S+T+B=v\,[I-A]^{-1} \qquad (2.51)$$

La MDE, assise formellement sur un modèle Léontief en économie ouverte, reste dans son principe une méthode d'évaluation qui valorise les projets en fonction de l'impact de la demande finale qu'ils engendrent sur les revenus des différents agents de l'économie [Meunier 1979 : 45-46]. Cet impact reste totalement indépendant du multiplicateur de revenu. La demande finale des agents induite par les revenus distribués est donc exogène au modèle. Seule une analyse des *effets secondaires* - selon la terminologie propre à la MDE - permettra d'endogénéiser d'autres agents économiques que le projet.

1.2 L'analyse des effets : le principe de " la remontée des chaînes "

Dans la pratique, la construction de TES à contenu d'importations, rendue difficile du fait du niveau de développement de la comptabilité nationale dans les PVD, n'est pas une obligation. La ventilation de la production peut être opérée, à partir des Consommations intermédiaires (CI) et selon un principe de remontée des chaînes, en ayant recours à trois principaux types de documents : la comptabilité prévisionnelle relative au projet initial (devis d'investissement et compte de résultat), les statistiques douanières et la comptabilité prévisionnelle des activités directement ou indirectement concernées par le projet. La construction de *la grappe de projets* ayant permis de prendre en compte les effets accélérateurs, trois schémas d'analyse sont mobilisés pour mettre à jour les effets multiplicateurs de la demande (38). Le schéma ① permet de déterminer les *effets primaires* du projet (effets directs + effets indirects). Le schéma ② correspond à l'étude de la distribution de la Valeur ajoutée (VA) créée par type d'agents. Enfin, le schéma ③ étudie les *effets secondaires* - multiplicateur de revenus - liés à l'utilisation faite par les divers agents de la valeur ajoutée qu'ils ont reçue. Ces trois types d'effets, *effets primaires*, *effets primaires ventilés* et *effets secondaires* constituent la base d'évaluation d'un projet.

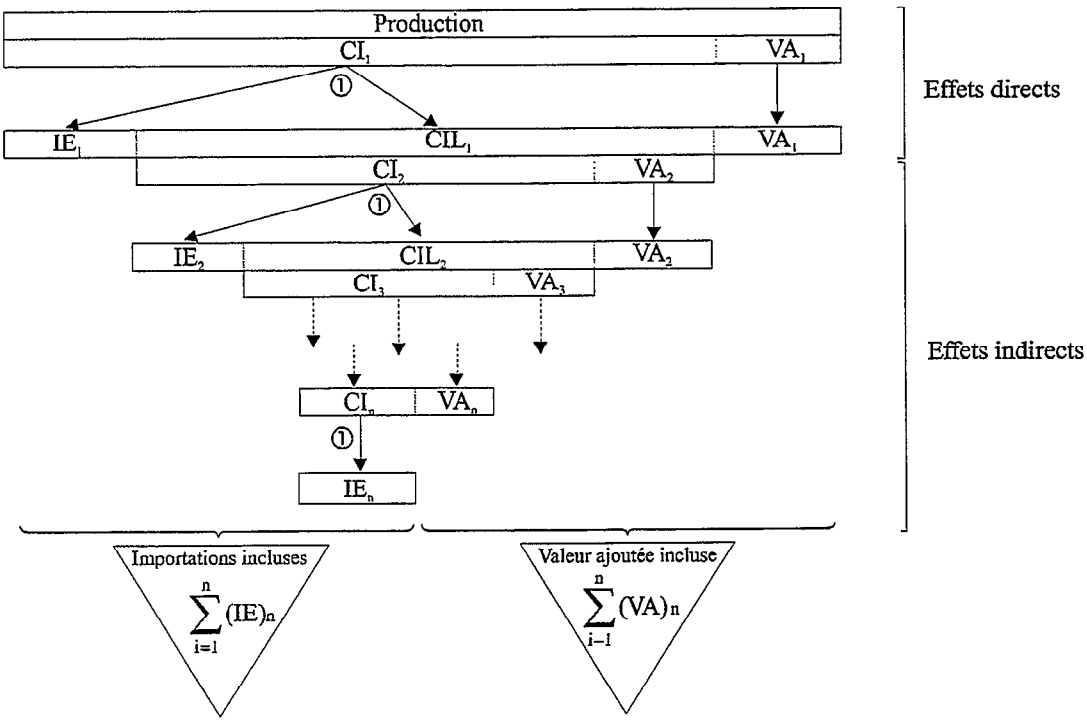
Les auteurs et utilisateurs de la MDE distinguent deux types d'effets selon le niveau de propagation de la perturbation dont il est tenu compte : les effets directs et les effets indirects. Les demandes en consommation intermédiaires constituent le point de départ d'une perturbation. La production (P) totale d'un projet, mesurée par le chiffre d'affaires prévisionnel, est ventilée en consommations intermédiaires nouvelles et en valeurs ajoutées : P = CI + VA (2.52). Selon la même logique qui sous-tendait la construction d'un TES à contenu d'importations, les évaluateurs sont conduits à distinguer parmi ces consommations intermédiaires celles qui, d'une part seront importées ou, bien que produites localement, donneront lieu également à de nouvelles importations ou à une diminution d'exportations (IE)

(38) Ces analyses sont simultanées : les effets multiplicateurs et accélérateurs sont repérés lors de l'application répétée du schéma ①. Par souci de clarté, on a dissocié les deux résultats. Seuls les effets multiplicateurs sont représentés [cf. Chervel et Le Gall 1989 : 27-39].

et celles qui, produites dans le pays, se traduiront par un accroissement de la production locale (CIL) : CI = IE + CIL (2.53). En appliquant une seule fois ce schéma d'analyse, on met au jour *les effets directs du projet* c'est-à-dire ceux qui sont directement imputables au projet lors de la phase d'équipement et de fonctionnement : $P = IE_1 + CIL_1 + VA_1$. *Les effets indirects*, résultat de l'accroissement de la production locale dû à la demande de consommations intermédiaires (CIL) se situent en amont des effets précédents. Selon (2.52) et (2.53), chaque nouvelle production locale est ventilée en importations, consommations intermédiaires locales et valeur ajoutée : $CIL_i = IE_{i+1} + CIL_{i+1} + VA_{i+1}$. Le processus poursuivi jusqu'à ce que, dans l'économie, n'apparaisse plus d'accroissement de production, révèle l'ensemble des effets indirects imputables au projet. Au final, le projet est caractérisé par l'ensemble des effets directs et indirects désignés par le terme d'*effets primaires*. La valeur initiale du projet est donc, comme précédemment (cf. relation 2.50), décomposée en importations incluses (directes et indirectes) et en valeur ajoutée incluse (directe et indirecte) analysée cette fois-ci en suivant, pas à pas, les chaînes des productions et des consommations intermédiaires (cf. Figure 2.2)

Figure 2.2

Illustration schématique de l'analyse des effets primaires

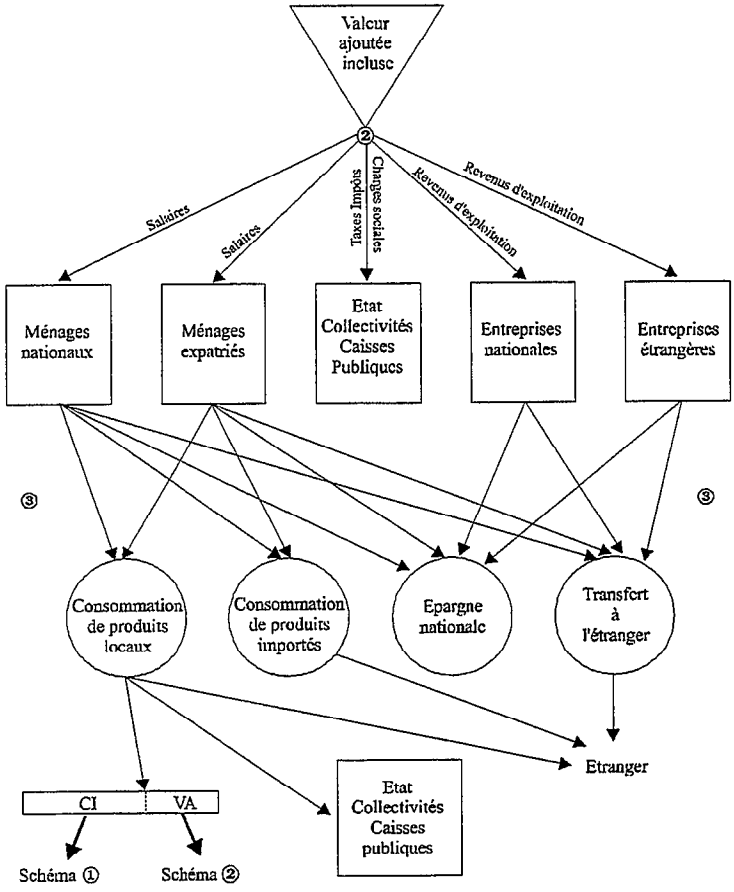


La valeur ajoutée incluse correspond à la somme des *revenus inclus* (directs et indirects) distribués aux différentes catégories d'agents sous forme de salaires, d'impôts et taxes et de revenus des entrepreneurs. M. Chervel et M. Le Gall proposent de distinguer à titre principal, les agents nationaux et étrangers puis, selon une approche dualiste des économies en développement, les agents relevant du secteur " moderne " et du secteur " traditionnel ". En

fait, ils insistent pour que cette nomenclature soit adaptée en fonction des projets évalués et des objectifs qui les caractérisent et tiennent compte des niveaux de décision existant au sein d'une cellule sociale de base conçue comme la famille élargie plus que la famille restreinte de la notion habituelle de ménage. Seule l'exigence d'une nomenclature spécifique est posée par la MDE - contrainte bien sûr par les données statistiques disponibles - sans que ces éléments ne soient fixés *a priori* : *" les catégories d'agents entre lesquelles se répartit la nouvelle valeur ajoutée sont autant de centres de décision "* [Chervel et Le Gall, 1989 : 33].

Figure 2.3

Présentation schématique de l'analyse des effets secondaires



Les effets primaires ventilés par catégorie d'agents sont consécutifs à la production issue du projet et concourant à lui. Ils se situent tous, par construction, en amont et donnent lieu à la distribution de nouveaux revenus. Les effets de dépenses des revenus ainsi créés complètent l'analyse précédente et sont qualifiés d'*effets secondaires* (Figure 2.3). Ces nouvelles dépenses vont entraîner pour une part de nouveaux accroissements de production qui, comme cela a été montré dans l'analyse des effets primaires (Figure 2.2), peuvent être répartis en importations incluses et en valeur ajoutée incluse qui, elle-même, sera à l'origine d'une nouvelle perturbation c'est-à-dire de nouvelles dépenses entraînant de nouveaux accroissements de production, etc.

Deux hypothèses propres à la MDE consistent à neutraliser les effets d'entraînements liés à l'utilisation de l'épargne nationale - effets consécutifs à de nouveaux investissements ainsi rendus possibles - et des revenus supplémentaires perçus par la puissance publique (impôts et cotisations sociales) et les entrepreneurs - effets possibles suite à de nouveaux investissements privés ou publics et des transferts vers les agents. On voit ici resurgir la nature politico-économique de la MDE. Les deux hypothèses de " neutralisation " de ces effets secondaires reviennent à maintenir tout au long de l'évaluation les dépenses d'équipement des agents entrepreneurs et Etat au rang de variables de décision et non de paramètres de comportement. Selon M. Chervel [1995 : 98], on ne peut à ce moment de l'analyse poser des paramètres de comportement de dépenses de la part de ces agents, c'est-à-dire de choix de projets, alors que la logique fondamentale de la MDE consiste justement à fonder et orienter rationnellement les décisions d'affectation des revenus de ces deux catégories d'agents. *In fine*, seuls les revenus créés auprès des " ménages " font théoriquement l'objet d'une analyse d'effets secondaires. Parmi leurs dépenses, celles affectées à la consommation de produits locaux entraîneront, pour ce qui est de leur valeur hors impôts indirects, un nouveau cycle de création de valeur pour le pays. Les transferts à l'étranger représentent des fuites pures et simples pour l'économie comme une partie de la valeur des consommations de produits importés à l'exception des droits et taxes qui sont isolés dans un compte Etat.

En pratique la mesure des effets secondaires est rarement effectuée. Elle réclame une masse considérable et fine d'informations statistiques, en particulier sur les comportements de dépenses des ménages (enquêtes budget-consommation régulières, établissement de coefficients budgétaires par produit et par catégorie d'agents, recours nécessaire à des tableaux de comptabilité nationale de type TES à contenu d'importations), et un certain nombre d'hypothèses. D'ailleurs l'examen des effets primaires, propres à chaque projet - ce qui n'est pas le cas des comportements de dépenses des ménages - est considéré par les auteurs du manuel de la MDE comme suffisant pour caractériser le choix de projets.

1.3 La mesure des effets : le rôle primordial de la situation de référence

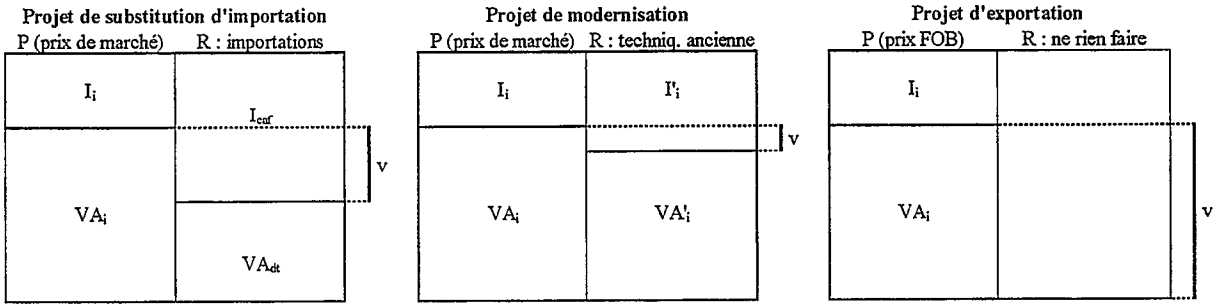
Jusqu'à présent, les effets calculés sont des effets bruts. Ils correspondent à l'insertion du projet dans l'économie nationale. Cette situation " avec projet " est systématiquement comparée à une autre situation, " sans projet ", désignée par l'expression " situation de référence ". Dans les deux scénarios envisagés, la demande finale intérieure est donnée. Elle est donc satisfaite, que le projet évalué soit réalisé ou non. La valeur de la production totale, identique dans les deux cas (système de prix constant), est calculée aux prix p_M du marché intérieur. L'analyse des effets primaires du projet P aboutit, on l'a montré, à une ventilation de la production en deux postes : les importations incluses I_i et la valeur ajoutée incluse VA_i. De la même façon, on procède à l'analyse des effets primaires de la situation de référence R. Le

solde des effets ou *effets primaires nets* indique la valeur ajoutée supplémentaire imputable à la réalisation future du projet.

La valorisation des effets (avec ou sans projet) repose sur le système de prix en vigueur dans la comptabilité nationale. Les inputs locaux sont évalués aux prix d'acquisition, les inputs importés au prix CAF en isolant cependant les taxes et droits de douanes dans les revenus perçus par l'Etat (élément de VA), les produits exportés au prix FOB en isolant également ce qui revient à l'Etat. Le raisonnement étant conduit à demande finale intérieure satisfaite, la seule différence qui apparaît entre une situation avec et sans projet réside dans les structures de la valeur du bien et non dans la valeur du bien (cf. Figure 2.4). Trois alternatives, caractérisées par la mise à disposition sur le marché intérieur d'une quantité équivalente de biens ou services à celle fournie par le projet, définissent trois types de projets appartenant au champ couvert par la MDE : les projets de substitution d'importation, les projets de modernisation technique et les projets d'exportation.

Figure 2.4

Présentation schématique de la mesure des effets primaires nets



La comparaison des situations avec et sans projet - respectivement P et R - étant menée en ayant recours aux mêmes prix (39), l'effet net total d'un projet sur l'économie est résumé par un supplément de valeur ajoutée *v* pouvant être négatif ou positif (40). Il correspond dans tous les cas à un gain (ou une perte) en devises (diminution ou augmentation des importations) dû au projet.

---

(39) En général, il s'agit du prix de production prévu par le projet : la valeur de la production étant mesurée au prix du marché (condition de prix pour le consommateur final) pour les projets de substitution d'importations et de modernisation technique et au prix FOB pour les projets d'exportation.

(40) Les résultats tous positifs (v > 0) que suggèrent la Figure 2.4 n'ont pas d'autre signification que de permettre l'illustration de la démarche. En particulier, les projets de modernisation qui feront appel à un volume substantiel d'importations par rapport à des techniques " artisanales " faiblement consommatrices de biens importés, donneront lieu plus vraisemblablement à la création d'une VAS négative c'est à dire à une baisse globale de revenus.

Par exemple, pour un projet de substitution d'importation la situation est la suivante. Si on désigne par $V(p_m)$, la valeur de la production du projet - ou de la demande finale intérieure donnée - estimée au prix de marché, on a :

P, la situation avec projet : $V(p_M) = I_i + VA_i$

avec $VA_i = V(p_M) - I_i$, le bilan net de la situation avec projet.

La situation de référence, où la solution alternative consiste à importer la même quantité de biens que celle produite par le projet, est définie par une valeur identique qui se décompose, d'une part, en valeur CAF des biens importés (I_{caf}) et, d'autre part, en taxes et droits de douanes VA_{dt} qui viendrait alimenter le budget de l'Etat - si le bien importé était mis sur le marché au même prix que son prix de production.

R, la situation sans projet : $V(p_M) = I_{caf} + VA_{dt}$

avec $VA_{dt} = V(p_M) - I_{caf}$, le bilan net de la situation sans projet.

Le bilan comparatif des deux situations (P - R) est la pierre angulaire de la MDE, seul ce bilan ayant un sens [cf. Le Gall, 1979]. Il vient alors :

- pour les importations : $I_i - I_{caf} = D_n$
- pour les valeurs ajoutées : $VA_i - VA_{dt} = A_n$

et puisque par construction, $V(p_M) = I_{caf} + VA_{dt} = I_i + VA_i$, on a bien dans tous les cas :

$$A_n = -D_n = v .$$

Globalement, un projet est évalué en fonction de sa contribution à la croissance du pays - la valeur ajoutée supplémentaire A_n due au projet - ou, ce qui est équivalent, par rapport au gain en devises D_n (diminution d'importation évaluée au prix CAF hors taxes et droits de douanes et convertie en monnaie nationale au taux de change en vigueur). Pour autant, si la mesure des effets reste fondamentale dans la MDE, elle ne constitue pas pour autant le critère d'évaluation de la méthode.

2. Les critères d'évaluation : la dimension procédurale du choix

L'impact macro-économique d'un projet de développement est maintenant établi sous la forme d'un descriptif d'effets nets. Mais aucun principe de jugement n'apparaît encore explicitement. Pour cela, il convient de préciser les avantages et les inconvénients d'un projet puis de définir la procédure de rapprochement de ces deux dimensions, les critères, associés à la MDE. Les propositions des auteurs du manuel [Chervel et Le Gall 1989 : chapitre 5] dévoilent l'originalité ou la spécificité (41) de la MDE.

---

(41) Selon la distinction terminologique proposée par P. Guillaumont entre MDP et MDE [1985 : 135-200]. L'auteur emploie l'expression " critères aménagés " pour qualifier le calcul économique de la MDP et " critères spécifiques " dans le cas de la MDE.

Le calcul économique inhérent à la MDE s'écarte sans conteste de la logique normative fondée sur les postulats de l'économie du bien-être (cf. Chapitre 1) ; à tel point, d'ailleurs, que M. Chervel signale que parler de calcul économique à propos de la MDE ne peut être fait que par commodité [1979 : 120]. Les auteurs de la MDE fixent et limitent le rôle du calcul en tout début du manuel : *" En toute rigueur le choix entre les différents projets ne peut donc être effectué que dans le cadre de la procédure même de planification "* [Chervel et Le Gall 1989 : 4].

Certes, il existe une analogie de forme entre la définition d'un critère global lié à la MDE et les critères habituels (2.1). Mais le statut et la nature du calcul économique dans la méthode sont tels qu'ils laissent une place prépondérante à la dimension procédurale du choix de projets, à savoir, dans ce cas, une itération complexe entre ses dimensions politiques et économiques. Cette spécificité, ressortissant à la nature planifiée du cadre d'acceptation des projets, s'exprime au plan des critères d'évaluation par le soucis de proposer une mesure vectorielle de leurs effets sur l'économie nationale (2.2).

2.1 La valeur ajoutée supplémentaire : critère global

Dans la MDE, la détermination d'un avantage ou d'un coût se fait selon une logique triviale qui pourtant mérite d'être précisée. Récemment, M. Chervel en a rappelé les contours [1995 : 104-112] : un effet qui concourt à un des objectifs fixés est considéré comme un avantage ; un coût est identifié quand un effet vient diminuer une grandeur soumise à contrainte. Précisons également qu'un effet allant à l'encontre des objectifs fixés ne sera pas retenu dans la séquence des avantages et constituera donc un coût. La définition précise des objectifs et des contraintes de l'économie résume alors la difficulté d'identification des avantages et des coûts. C'est justement le cadre d'application de la MDE, le processus de planification, qui révèle dialectiquement priorités et contraintes. Ainsi le critère global associé à la MDE, parfois présenté comme critère unique de la méthode, prend sens dans une première phase de synthèse du Plan.

Si dans une première étape sont présentés un objectif global de croissance et une contrainte principale de financement (42) alors un calcul économique global cohérent est lié à ce contexte. L'avantage fourni par un projet *i* est donné par la valeur ajoutée supplémentaire v^i de ce projet. Le coût correspondant à la contrainte de rareté des capitaux disponibles sera le montant total des investissements nécessaires I^i à la réalisation du projet (investissement initial, investissements liés et investissements complémentaires). Par analogie avec le calcul néo-

(42) Donnée par exemple sous la forme d'un chiffre-cadre des investissements possibles pendant la période du Plan.

classique (43), la contribution d'un projet à la croissance économique est exprimée sous la forme du bénéfice actualisé ou du TRI (mesuré par la valeur ajoutée), soit respectivement :

$$B^{*i} = -I^i + \sum_{t=1}^{n} \frac{v_t^i}{(1+a)^t} \qquad (2.54)$$

avec a, le taux d'actualisation de l'économie

ou,

$$-I^i + \sum_{t=1}^{n} \frac{v_t^i}{(1+r)^t} = 0 \qquad (2.55)$$

avec r, le taux de rendement interne du projet i.

Une certaine préférence à l'égard du TRI est énoncée par les auteurs compte tenu de la plus grande lisibilité du critère pour les décideurs politiques [cf. Chervel et Le Gall 1989 : 88-89]. Dans ces deux cas, la mesure de l'avantage global est la somme algébrique des revenus supplémentaires créés par catégorie d'agents. En ne retenant, suite à la ventilation des effets primaires, que les revenus supplémentaires des agents nationaux, l'avantage global relatif à l'impact d'un projet i sur le revenu national mesure exactement les gains en devises.

Le procédure générale de sélection consiste, à l'appui d'un classement des projets selon la valeur prise par le critère global, à retenir une séquence de projets qui, en épuisant la masse des investissements possibles, conduit à rendre maximum la croissance du revenu national en phase primaire. Dans ce cas, et dans ce cas seulement, l'évaluation de projets est menée pour résoudre un problème de maximisation du revenu national sous la contrainte de disponibilité des capitaux pour investir. En fait, dans l'esprit des auteurs, le choix d'une chronique d'avantages - liée à une séquence possible de projets - est essentiellement d'ordre politique puisqu'il porte sur une variable stratégique : le rythme de croissance [Chervel 1995 : 106-109]. Cela les amène à rejeter, partiellement du moins, l'utilisation d'un calcul d'actualisation. Par exemple, en notant A_t, la somme des avantages d'une séquence de m projets et sachant que la somme des investissements d'une séquence est égale au montant J des investissements disponibles (44), le choix peut porter sur deux séquences S1 et S2 fortement différentes en terme de chronique de croissance (Figure 2.5).

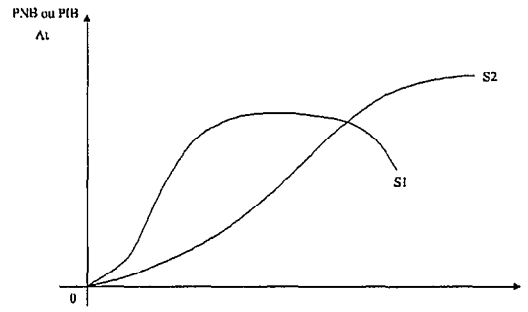
---

(43) Avec les intérêts et limites associés à l'utilisation de ces deux critères et déjà présentés dans le chapitre 1.

(44) Ce qui peut être noté : $A_t = \sum_{i=1}^{m} v_t^i$ sous $\sum_{i=1}^{m} I^i = J$.

Figure 2.5

Illustration de chroniques de croissance différenciées



En retenant la chronique S1, les décideurs privilégient une croissance à court terme. Inversement, la chronique S2 traduit une politique d'austérité dans le court terme afin de rendre en principe plus forte la croissance ultérieure. Le choix entre ces diverses séquences de croissance (rythmes différenciés) n'est pas réductible au choix d'un taux d'actualisation unique et constant (45). Au plan du calcul économique, cela peut être résolu par le choix de taux d'actualisation variables. Un taux faible exprime l'option pour une politique d'austérité et d'épargne forcée - faible préférence pour le présent - alors qu'un taux élevé privilégie une croissance immédiate (46). Le choix étant ramené à une décision d'ordre politique, il est recommandé de ne pas le réaliser *ex ante* - c'est-à-dire de synthétiser *a priori* des préférences politiques dans une chronique de taux d'actualisation - mais d'établir les différentes séquences possibles de croissance et de laisser les décideurs choisir, en connaissance de cause, dans le cadre d'une procédure de planification. Les préférences révélées *(ex post)* rendent caduques le choix d'une chronique de taux d'actualisation (47).

D'autres calculs globaux sont proposés dont la spécificité tient lieu d'identification des avantages et des coûts. Par exemple, jusqu'à présent l'ensemble des investissements a été considéré comme un coût pour l'économie afin de rendre compte de la rareté des financements disponibles. Or ces investissements I^i, que l'on suppose réalisés en une seule fois lors de la phase d'équipement, donnent lieu à des importations incluses I_m et à des valeurs ajoutées incluses I_n : $I^i = I_m + I_n$. Dans une autre phase du Plan, l'accent peut être mis sur l'équilibre de la

---

(45) En effet, deux chroniques de rythme différent peuvent être indifférentiables pour un même taux d'actualisation ; la valeur algébrique du bénéfice actualisé sera identique [cf. Chervel 1995 : 107].

(46) Dans ce cas le choix de projets s'établira selon un critère de type suivant : $B^{*i} = -I^i + \sum_{t=1}^{n} \frac{v_t^i}{(1+a_t)^t}$.

(47) Théoriquement ces deux principes de choix ne s'opposent pas. La prise en compte de taux d'actualisation permet simplement de rendre immédiat le choix de projets. En s'y refusant, les auteurs de la MDE signalent simplement qu'un tel langage (dual) n'est pas couramment compris par les décideurs. La présentation des chroniques de croissance (langage primal), convient alors beaucoup mieux. De plus, elle évite de glisser implicitement dans le calcul économique, des choix qui relèvent d'une dynamique politique.

balance commerciale et les projets reclassés à la marge. Dans ce cas le critère (2.56) est mieux adapté à cette priorité bien qu'il ignore alors la rareté des capitaux :

$$-I_m^i + \sum_{t=1}^{n} \frac{V_t^i}{(1+r)^t} = 0 \qquad (2.56)$$

De la même façon, la caractéristique d'avantage global qui a été retenue depuis le début n'inclut aucune préférence concernant la répartition des revenus. On suppose donc implicitement qu'elle est optimale. Si cette hypothèse entre en contradiction avec une volonté gouvernementale de mener, à travers le choix de projets, une politique de revenus ciblée, il convient à nouveau de modifier le critère global. La solution théorique est là encore relativement simple. Elle consiste à pondérer les revenus supplémentaires créés auprès de chaque catégorie d'agents par leur importance croissante aux yeux des politiques. Mais, comme c'était le cas pour le choix de taux d'actualisation, les auteurs de la MDE considèrent qu'il est illusoire d'attendre des responsables qu'ils expriment de telles préférences sous la forme de coefficients, voire même dans ce cas qu'ils les expriment tout court [Chervel et Le Gall 1989 : 90]. Ces préférences sont donc exogènes au calcul économique mais les objectifs de répartition seront révélés *a posteriori* lorsque les décideurs procéderont à un choix rendu explicite par la mise en évidence des revenus supplémentaires créés par catégorie d'agents (application des schémas d'analyse ② et ③).

La diversité des effets, consubstantielle à l'analyse menée, bute en quelque sorte sur l'effort d'agrégation nécessaire à la définition d'un critère global d'évaluation. Ce dernier satisfait davantage un soucis de présentation didactique qu'il ne constitue une règle intimement liée à la méthode proposée. Si règle il y a, elle se résume par le souci permanent de ne pas masquer le choix de projets dans des considérations technico-économiques et, partant, de rendre possible l'articulation entre l'évaluation des effets économiques et des considérations d'ordre politique ; ce que manifeste clairement la possibilité d'identifier, à différentes étapes, plusieurs types d'avantages et de coûts. En conséquence, l'incomplétude de chaque critère global proposé traduit le principe méthodologique d'évaluation selon lequel il n'existe aucune solution entièrement satisfaisante. Si ce principe reste largement admis, la MDE se propose de le faire suivre d'effets pratiques en préconisant le recours à un ensemble de critères, globaux et partiels.

2.2 L'appréciation des résultats économiques : une mesure vectorielle

Moins qu'un calcul économique global finalisé par une mesure scalaire de l'intérêt économique d'un projet, la MDE conduit l'évaluateur à une mesure vectorielle. Aux multiples critères globaux admissibles dans ce cadre d'analyse viennent s'ajouter des critères partiels. La richesse de l'information ainsi produite peut être mise à l'actif de la méthode. En contrepartie, la commodité d'un choix fondé sur un critère unique d'évaluation s'en trouve fortement réduite.

A ce stade, le problème du jugement reste entier et vient s'inscrire au passif de la méthode. Pour les auteurs de la MDE, l'amélioration de ce bilan passe par l'affirmation d'une relation de dépendance entre critère préconisé et environnement économico-politique dans lequel se pose le problème, c'est-à-dire par une étroite liaison entre choix et procédure de choix.

L'analyse des effets est susceptible, sous la réserve de disponibilité des informations statistiques, de fournir des données multiples sur les projets. En disposant par exemple d'un vecteur de taux d'emplois directs par branche, il est possible de calculer selon la procédure décrite précédemment (cf. *supra*), les emplois inclus par projet et de mettre en lumière cet effet avec la construction d'un critère tel que le nombre d'emplois par unité d'investissement. La ventilation des effets par catégorie d'agents autorise également tout un ensemble de calculs. Le classement des projets peut alors être modifié en tenant plus particulièrement compte de ses effets partiels. Ainsi, dans l'hypothèse où l'équilibre des comptes publics se pose comme un des objectifs prioritaires, un critère partiel d'évaluation des projets portera sur l'agent Etat : seront considérées comme avantages toutes les recettes supplémentaires de l'Etat et comme coûts toutes les dépenses et manques à gagner supplémentaires dus au projet ; la chronique pouvant être actualisée en retenant comme taux d'actualisation le taux moyen ou marginal des emprunts d'Etat [Chervel 1995 : 112]. Dans le cas d'un projet industriel, les critères partiels concerneront plus particulièrement l'entrepreneur (taux de rentabilité financière, délai de récupération du capital, etc.). L'écart probable que mettront en évidence critère partiel et critère global - entre l'intérêt privé et l'intérêt public de réaliser le projet industriel - permettra de prévoir les mesures de compensation nécessaires (mesures fiscales par exemple pour accroître la rentabilité financière du projet). D'autres critères peuvent aussi rendre compte de la répartition géographique et/ou sectorielle des revenus supplémentaires ...

Avec la MDE, les décideurs sont donc confrontés à la diversité des critères tant globaux que partiels. Une solution technique pour aider à la décision serait de recourir à des méthodes d'analyse multi-critères. Elle est logiquement rejetée par M. Chervel et M. Le Gall [1989 185-198] à partir de la présentation et de l'application d'une variante de la méthode ELECTRE dans une situation de choix de projets. Ils montrent que l'on bute irrémédiablement sur un problème d'agrégation dès lors que l'on cherche à clore la méthode sur une solution unique. Sans entrer plus avant dans le détail de cette discussion, on comprend aisément que l'affectation de poids relatifs aux critères, la nécessité d'exprimer les valeurs prises par ces critères dans une même unité - homogénéité des critères - et la fixation de seuils de concordance et de discordance acceptables, soulèvent des difficultés similaires à celles rencontrées lors du calcul d'actualisation ou de l'analyse de la répartition. La réponse reste, elle aussi, identique. Il s'agit d'éviter l'écueil technocratique possible avec une mesure synthétique pour laisser place à une procédure de discussion supportée et organisée dans le cadre du Plan.

* *

*

La cohérence de la MDE est réelle si l'on rappelle clairement son statut d'intervention : elle est *" pensée par ses concepteurs comme devant s'inscrire dans les travaux généraux de planification du pays "* [Meunier 1979 : 30]. Le choix de projets est alors indissociable du contexte de préparation du Plan. Différents cas de figure sont envisagés [cf. Chervel et Le Gall 1989 : 95-104]. Les critères d'évaluation sont précisés à chaque phase du Plan en fonction des objectifs et contraintes qui orientent les travaux. La signification et l'utilité des critères d'évaluation sont aisément résumables. Ils jouent, à chaque étape, un rôle de " facilitateur " d'échanges entre les instances politiques et les économistes. Plus les priorités sont clairement définies, plus la définition d'un critère correspondant est facile et moins paraît important le critère. Lorsque le domaine du " voulu " est relativement restreint, les conséquences du choix de tel ou tel critère seront toujours inversement proportionnelles au poids de l'Etat sur la direction de l'économie, à savoir importantes, bien qu'en revanche la clarté du critère en soit diminuée. Dans l'absolu, si un pays n'exprime aucune préférence en terme d'orientation de la politique économique ou ne dispose d'aucune organisation où elle s'affirme, l'évaluation économique par la MDE n'a aucun sens. Si aucun projet de société (ou projet de développement) n'est formulé, alors la méthode s'arrête à une simple description des effets. C'est bien dans l'association de l'évaluation économique à une procédure de choix considérée comme relevant aussi de la sphère du politique que réside la spécificité de la MDE.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La logique fondamentale des approches par les prix est de parvenir à maintenir un calcul décentralisé comme base de l'évaluation des projets tout en intégrant un objectif de maximisation de l'utilité collective donc de développement. La difficulté dans les PVD, au delà de l'existence de biens publics et d'effets externes, vient de l'imperfection caractérisée des marchés qui, selon les conclusions auxquelles aboutit la théorie du bien-être, rend improbable la convergence des intérêts privés et publics. Un projet dont la rentabilité financière intrinsèque a été calculée doit donc être réexaminé à l'aune des coûts et avantages qu'il entraîne pour la collectivité. Son impact sur l'économie est évalué en appliquant aux différents postes des comptes prévisionnels des prix fictifs qui, en fonction des méthodes, viennent corriger les distorsions économiques et intègrent directement des objectifs nationaux dont, pour certaines, celui de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit donc d'un outil microéconomique qui a pour vocation de faire coïncider, dans une optique d'optimum de second rang, l'intérêt privé et

l'intérêt public. La difficulté de ces méthodes réside dans la détermination du système de prix de référence cohérent.

La méthode des effets est également sélection de projets optimaux. Elle s'appuie pour cela sur les représentations macro-comptables de l'économie et sur un modèle de type Léontieff. Outil macroéconomique, elle fournit aux décideurs les moyens de choisir entre plusieurs investissements possibles à partir d'objectifs explicites de développement. Elle reconnaît pleinement au politique, via le cadre de la planification, la fonction de " trancher " c'est-à-dire d'arbitrer entre les priorités et de choisir en conséquence. L'abstention dont elle fait preuve en matière de critère de sélection montre que, pour ses auteurs, l'évaluation économique n'épuise pas la raison du choix d'investissement. Elle fournit à la volonté politique une information économique sous la forme d'une séquence d'effets devant en permettre la traduction concrète dans le domaine du choix de projets. L'identification des coûts et des avantages ou la définition d'un critère de rapprochement sera ainsi liée aux priorités économiques qui s'expriment aux différentes étapes du Plan.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1 : LA CONVERGENCE DES APPROCHES OU L'ACTION REDUITE A LA DECISION

Nous avons montré dans le premier chapitre qu'il était strictement équivalent de procéder à une sélection de projets en fonction des objectifs de développement affichés ou en déterminant un système de prix fictifs correspondant à ces mêmes objectifs (théorème de la dualité). La présentation successive des deux approches de l'évaluation économique suggère pourtant que l'on a affaire à deux conceptions radicalement différentes. Le niveau méthodologique retenu dans le chapitre 2 vient-il contredire ce qui avait été établi plus haut au plan théorique ? La réponse, que l'on propose de développer dans cette conclusion, sera négative. Les deux approches, à condition que les hypothèses et objectifs retenus soient identiques, aboutissent au même résultat. En pratique cependant ce ne sera pas le cas puisque, justement, l'analyse des situations économiques des pays en voie de développement ainsi que le mode de détermination des objectifs nationaux s'opposent (1). Malgré cela, il reste que l'évaluation économique d'un projet de développement est issue d'un même cadre conceptuel : celui de la rationalité *ex ante* des choix publics.

Le débat entre les tenants d'une approche par les prix et les tenants d'une approche par les effets s'est déroulé en 1976 et 1977 et a été publié dans l'*Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. Depuis, force est de constater qu'il n'a plus eu lieu en raison de la critique de la méthode des effets développée par B. Balassa et considérée par certains, notamment I.M.D. Little et J.A. Mirrless, comme radicale puisque pointant le caractère erroné de cette approche [Chervel 1992 : 885-886].

En reprenant les éléments essentiels de cette critique - sans reprendre celles liées d'une part à l'utilisation du cadre macro-comptable ou d'autre part aux hypothèses traditionnelles de l'équilibre général - et en tenant compte des réponses apportées par les analystes de la méthode des effets, on montre finalement que, sous un certain nombre de conditions à préciser, la valorisation des biens et services est identique. La principale différence réside plus simplement dans la façon de poser le problème du choix des projets et dans le langage adopté sans que l'on

---

(1) Une comparaison des méthodes d'évaluation de la Banque mondiale, d'une part, et des organes de la Coopération française d'autre part, est conduite par G. Duruflé [1983] sur le projet Sotoco au Togo. L'auteur étudie les rapports d'évaluation de chaque organisme. Il montre que les méthodes n'insistent pas sur les mêmes points et aboutissent à des recommandations opposées. La Coopération française met en exergue l'impact du projet sur la balance des paiements, sur la contribution du projet à l'accroissement du revenu paysan et sur les finances publiques. La Banque, sans minimiser ces aspects, se centre sur la gestion des coûts du projet, la rentabilité interne et la suppression des subventions. Selon cette approche, le revenu du paysan apparaît comme un solde, sans que ce point de méthode puisse expliquer la différence des estimations. Ce sont en fait les hypothèses retenues sur le comportement des paysans (le système productif paysan) qui donnent des conclusions divergentes.

puisse, si ce n'est à l'appui d'une analyse socio-politique des pratiques des acteurs de l'évaluation, déterminer un avantage comparatif pour l'une ou l'autre des méthodes.

La raison d'être de l'évaluation économique résulte, quelle que soit la méthode considérée, d'un même point de vue : les producteurs et les consommateurs ne parviennent pas spontanément à réaliser un optimum social. Aux décisions privées s'ajoutent des décisions collectives, aux préférences privées des préférences collectives. La poursuite d'un objectif de développement, autrement dit, la sélection volontaire d'un optimum social, rend nécessaire le recours à un calcul économique et la prise en compte des priorités collectives. Cette dernière implique une hypothèse commune aux méthodes du choix d'investissements : celle d'un minimum d'unanimité sociale [Roberts 1975 : 825-826] ou corrélativement celle d'une expression institutionnelle légitime des préférences collectives. Dans le cas contraire la sélection des projets ou leur évaluation économique court le risque de n'être que l'expression de la domination des uns sur les autres [*ibidem*]. Finalement c'est dans le rôle du calcul économique (point 1) et dans son contenu (point 2) que les méthodes des prix et des effets puisent leurs différences.

1. Les objectifs et le rôle des prix : économie et politique

De par sa nature, l'évaluation économique comprend une intervention centralisée. Dans les calculs coûts-avantages, le nouveau système de prix repose à la fois sur un ensemble de considérations objectives - l'analyse des déséquilibres caractérisant l'économie et les comportements économiques des agents -, de considérations subjectives - le taux d'actualisation du numéraire et les pondérations en fonction des niveaux de revenu -, et d'approches mixtes - prix de référence de l'investissement et salaire de référence dépendant de paramètres objectifs et de coefficients de pondération subjectifs -. Quelle que soit la nature des paramètres nationaux qui servent à la construction des prix de référence, ils sont le fait d'une intervention des pouvoirs centraux qui expriment les objectifs pour la collectivité et procèdent à l'analyse de la situation économique. Une fois ces paramètres pris en compte dans le calcul des prix, la sélection des projets est mécanique et ne fait plus appel au processus de choix politique. A cet aspect dirimant du calcul économique dans les approches par les prix, la méthode des effets oppose une procédure de discussion itérative entre les analystes et les décideurs qui ne se trouve jamais épuisée par le résultat du calcul. Ces différences dans le statut du calcul alimentent les principales critiques qui portent alors sur le rôle des prix dans les différentes approches.

Les critiques adressées aux méthodes coûts-avantages se résument finalement par l'idée qu'elles réduisent à une portion congrue le rôle du politique dans la décision. Deux types d'arguments en rapport étroit sont avancés. Un premier a trait au langage dual auquel il est abondamment fait appel dans ces évaluations. Ce langage n'est pas celui qu'adoptent

spontanément les décideurs. Ceux-ci ont pour rôle de fournir les objectifs à poursuivre qui, en principe, intègrent le point de vue de tous les agents ou, autrement dit, le point de vue collectif. Dans la théorie sous-jacente au calcul économique, l'Etat symbolise ce méta-décideur [Walliser 1990 : 97] et s'exprime par le support d'une fonction-objectif. Or il est de règle que les objectifs gouvernementaux soient hétérogènes, flous et demeurent le plus souvent masqués [Prou 1976 : 178] voire même inconnus des décideurs au début du processus de décision [Walliser 1990 : 99]. Pourtant, ils doivent être définis *a priori* pour être traduits dans un langage formalisé et abstrait que requiert la construction d'un nouveau système de prix. Pour être cohérent et porter la rationalité de la décision chère à l'évaluateur, ce système émerge nécessairement de la maximisation d'une fonction-objectif présente de façon implicite ou explicite comme on l'a vu. L'écart respectif des langages contraint alors fortement la confrontation entre les acteurs de l'évaluation.

Un second type d'arguments critiques prolonge ce qui précède. Les méthodes d'évaluation coûts-avantages transportent subrepticement des *valeurs* et donc un modèle de société sans qu'il ne soit clairement exposé aux responsables locaux [Noel 1976a : 67-83 ; Prou 1976 ; Chervel 1976 ou Binet 1976b : 354]. D'une part, le système de prix est calculé à partir d'une fonction d'utilité collective, de nature micro-économique, qui s'impose aux responsables de la politique dès lors qu'ils adoptent l'une ou l'autre des méthodes par les prix de référence. Le modèle théorique sous-jacent associe la croissance à l'épargne et privilégie mécaniquement les projets dont les revenus supplémentaires vont en priorité aux agents (publics ou privés) dont la propension à épargner est relativement plus élevée (hypothèse générale d'insuffisance d'épargne et incapacité de l'Etat à utiliser la politique fiscale). Dans les études de cas, le prix de référence de l'investissement est toujours supérieur à l'unité, les taux de salaire de référence se rapprochant alors de l'unité (2). En résumé, l'évaluation des projets par ces méthodes favorise une croissance économique rapide en privilégiant des investissements capitalistiques, l'accumulation du capital étant corrélative de *" la paupérisation des non épargnants "* [Noel 1975 : 171]. D'autre part, l'adoption des prix internationaux comme prix de référence mis au service de calculs de rentabilité habituels - plus particulièrement dans la méthode LM - privilégie l'extraversion de l'économie. C. Binet [1976b : 354] note qu'en définitive *" c'est la souveraineté du consommateur des pays développés qui s'exprime dans ce système, et non la collectivité nationale. Et au-delà, le rapport de force "cristallisé" dans l'échelle des prix au niveau mondial est entièrement laissé dans l'ombre "*.

L'insertion progressive de l'équité dans l'évaluation des projets tempère nettement la critique d'une décision close dès qu'un nouveau système de prix est retenu (3). Elle implique

---

(2) Compte tenu des définitions du salaire de référence de la main d'oeuvre non qualifiée, son montant est lié à la contrainte d'insuffisance d'épargne. Plus elle est forte, plus le coût pour la collectivité de la consommation supplémentaire de cette catégorie de salariés sera élevé, *ceteris paribus*.

(3) Au passage force est de constater qu'il était difficile de justifier l'intérêt de l'évaluation économique des projets par l'impossibilité pour les Etats de mener une politique fiscale favorisant l'épargne alors que l'objectif

cette fois-ci un choix des représentants de la collectivité au travers des pondérations. Mais, à nouveau, d'autres considérations interfèrent avec la seule expression d'une préférence politique. Par exemple, dans la méthode de L. Squire et G. Van der Tak, *n* (l'élasticité de l'utilité marginale) est un pur jugement de valeur émis par le gouvernement. Il traduit ses objectifs égalitaires. Les auteurs estiment qu'il se situe entre deux valeurs extrêmes, 0 et 2, et pour la plupart des gouvernements, autour de l'unité. Dans ce cas, l'utilité marginale d'un individu ayant un niveau de consommation deux fois plus élevé qu'un autre sera deux fois moins importante aux yeux du gouvernement (de la collectivité). Pourtant, aucune explication ni référence bibliographique ne vient appuyer cette supposition retenue dans les études de cas. Les auteurs proposent à la fin de leur ouvrage de procéder par tâtonnement pour déterminer la valeur de *n* en prenant garde de commencer " *pour tous les pays* " par une valeur de *n* égal à 1 " *afin de faciliter les comparaisons internationales* ". L'analyste semble en fait seul responsable de ce choix et la démarche consiste davantage à tester la sensibilité de l'efficacité des projets à différentes normes de justice sociale plutôt qu'à considérer l'équité comme un objectif à part entière. De plus, la contrainte de comparaison internationale montre que L. Squire et G. Van der Tak expriment avant tout le point de vue d'une institution internationale, la Banque mondiale, plutôt que celui des autorités publiques concernées par le choix de projet.

L'ambiguïté du rôle de la décision politique nationale dans ces méthodes a été soulignée à plusieurs reprises lors d'un séminaire sur l'impact des projets d'aide sur la pauvreté organisé en 1987 par la Banque interaméricaine de développement (BID) et le Centre de développement de l'OCDE [cf. OCDE/BID 1989]. Ainsi, la commodité d'une évaluation aux prix frontières répond aussi à une logique bancaire : comment, du point de vue de l'organisme bailleur de fonds, organiser la sélection des projets à financer si la rentabilité des uns est exprimée dans un système de prix, celle des autres l'étant dans un autre ? [*ibidem*]. De plus un doute subsiste quant à la " fonction objectif " des gouvernements des pays industriels qui, dans le processus d'aide, sont les banquiers des projets d'investissements [Bacha 1989 : 89]. Ceci n'apparaît pas dans la *justification* des prix de référence. A. Berry [1989 : 11-42] va même jusqu'à retenir l'idée que les interactions politiques et économiques entre pays développés et pays en développement sont gérées par les premiers suivant une règle fort simple : ils cherchent à tirer le maximum d'avantages tout en veillant à ne pas pousser l'exploitation jusqu'au point où l'agitation sociale deviendrait un risque de déstabilisation. Le critère d'efficacité économique, qui en quelque sorte mesure la capacité de remboursement d'un prêt extérieur (4) dominerait l'insertion d'un critère d'équité qui n'apparaît plus que comme une limitation : " *la décision pourrait en définitive reposer sur la réponse donnée à la question suivante : le projet*

---

de justice sociale restait en dehors de la sélection des projets. C'est moins ce souci de cohérence, selon nous, que le découplage entre croissance et développement - ou corrélativement la montée en puissance du thème de la pauvreté - qui l'explique.

(4) D'où un nouvel éclairage sur le choix de la devise libre comme numéraire dans un calcul de bénéfice actualisé qui accorde une prime à l'épargne c'est-à-dire aux profits des entrepreneurs publics et privés (les autres agents ont une propension à consommer proche de 1).

maximalisé a-t-il la valeur actuelle nette d'efficacité sous réserve qu'il faut que la valeur actuelle nette pour la collectivité soit non négative ? " [Ray 1989].

La surdétermination du système de prix adopté, et donc de la méthode, dans la sélection des projets constitue aussi l'une des critiques adressées à la méthode des effets. Selon B. Balassa, la valorisation des biens aux prix intérieurs pénalise un projet de production locale, noté Q, dès lors qu'il utilise une marchandise M produite sur place à un prix intérieur supérieur au prix mondial [Balassa 1976 : 228-230]. Dans le cas, le plus fréquent, d'un prix mondial des *inputs* échangeables plus bas que le prix local, la MDE privilégie la situation où le bien Q est importé au détriment du projet de production locale. Elle ne procède pas au choix entre des sources alternatives d'*inputs* sur la base de leurs coûts relatifs.

Cette critique est réfutée à deux reprises par les auteurs de la MDE [Chervel 1977 : 336-339 et Le Gall 1979b : 53-57]. Le caractère erroné de la conclusion de B. Balassa tient au fait qu'il assimile la ME à un calcul coûts-avantages effectué sur la base des prix domestiques. Or, s'ils servent effectivement à la valorisation des biens, c'est dans un cadre de remontée des chaînes de production afin d'isoler les revenus effectifs perçus par différents groupes d'agents. Certes, la mesure de la valeur ajoutée créée directement et indirectement par un projet dépend du système de prix du marché intérieur. Par contre, la mesure de la valeur ajoutée supplémentaire globale, élément clef de l'appréciation d'un projet par la MDE, est indépendante du système de prix retenu pour mener à bien la comparaison entre la situation de référence et le projet [Le Gall 1979b : 54-55]. Dans le cas du projet Q, la question pertinente pour inférer un biais de sélection à la ME ne porte pas, comme le suggère B. Balassa, sur la valeur relative du prix de marché de l'*input* produit localement et du prix CAF de cet *input* importé mais sur la valeur relative du coût en devises de l'*input* produit sur place (I_i : importations incluses) et du prix CAF s'il est importé (I_{caf}). Si les importations incluses du projet Q, via l'utilisation des *inputs* locaux produits à un coût plus fort, sont inférieures au montant des devises à débourser pour importer cette même marchandise, alors Q est retenu.

La MDE évalue les projets sur la base des gains en devises effectifs. Ceux-ci sont mesurés par la valeur ajoutée supplémentaire du projet par rapport à une situation de référence où la demande intérieure est donnée. La comparaison porte donc sur la situation avec et sans projet, non pas sur la situation avant et après projet. L'hypothèse de la demande intérieure donnée traduit en fait le rôle majeur du politique - dont l'outil privilégié est le Plan - dans le choix des projets. Sous cette hypothèse, la VAS est donc indépendante du prix de production [Chervel 1977 : 337], seule sa répartition entre agents se trouve modifiée lorsque les prix intérieurs le sont eux-mêmes.

Au-delà de la différence d'approche par les effets ou par les prix, on est confronté avec la méthode des effets à une perspective radicalement différente du rôle du calcul économique dans le choix d'investissement. L'étape essentielle de l'évaluation économique est moins le

classement des différentes alternatives, ou le jugement, que la description des conséquences des projets [Prou 1976 : 179]. Le jugement est affaire de choix politique. En empruntant à B. Walliser [1990 : 98] les termes d'une réflexion sur la confrontation des analystes et des décideurs, on peut les différencier en disant que la méthode des effets adopte une attitude plutôt *descriptive* alors que les méthodes par les prix versent davantage dans le *prescriptif* ; les déterminants de la décision sont le fait des décideurs dans la MDE et l'évaluation économique joue à son propos un rôle maïeutique ; en revanche, les déterminants de la décision sont inclus dans les méthodes des prix de référence et l'évaluation a un fort contenu incitatif. Si la rationalité des décisions est bien visée dans les deux approches, elles divergent quant au sens qui lui est donné.

2. Les critères de l'évaluation : adaptation et aménagement

Le rôle du calcul n'étant pas le même d'une approche à l'autre, l'usage des critères d'évaluation n'est pas identique. On rappelle alors dans les paragraphes qui suivent l'inévitable tension à laquelle sont confrontées les deux démarches. Outre ces différences de positionnement, les critères d'évaluation dépendent pour leur contenu du cadre d'hypothèses sur lequel se fondent les deux approches. En dehors des questions de répartition, l'équivalence du critère fondamental, le bénéfice actualisé, avec le critère global de la MDE met en exergue les oppositions concernant les hypothèses de base.

Les méthodes coûts-avantages traduisent l'intérêt d'un projet pour la collectivité dans un critère synthétique. Cette formulation du choix revient à unifier dans une mesure scalaire unique des effets différents. J. Kornai [1980 : 92-93] donne trois raisons à cette pratique qu'il qualifie d' " *idée fixe de la pensée néo-classique* ". Tout d'abord, un mode de pensée sous-jacent : celui de la substituabilité générale des effets sans qu'il soit tenu compte d'exigences, individuelles ou collectives, complémentaires (5)- ce que V. Pareto avait pourtant posé, tout au moins en ce qui concerne les utilités interindividuelles. Une volonté de simplification de la décision ensuite : il s'agit de " ménager " la capacité intellectuelle des décideurs puisqu'il est toujours facile de comparer entre eux deux chiffres réels ce qui n'est plus le cas pour deux vecteurs lorsqu'il n'y a pas de rapport simple de dominance. Enfin, il existe un fort mimétisme entre cette formulation du choix et les représentations théoriques du marché où les aspirations individuelles deviennent compatibles entre elles par le mécanisme des prix qui rend comparable des produits et services qualitativement différents mais réduits à une forme scalaire unique, la forme monétaire.

---

(5) Sans que l'analogie ne tienne lieu d'argument, celle présentée par J. Kornai est tout à fait éclairante : Un médecin *" sait qu'on ne peut trouver de compensation à des reins en mauvais état dans d'excellents poumons "*. Il interprète *" la santé comme un "vecteur" et non comme un "scalaire". Pourquoi le mode de pensée de l'économiste ne peut-il pas également changer enfin de sens ? "* [*ibidem* : 93].

La méthode des effets s'écarte quant à elle de cette démarche. Elle adopte une mesure vectorielle des effets d'un projet. Pour cela, elle échappe à la critique de J. Kornai sur le caractère anti-naturel de cet effort (6) ou au *" mythe de l'appréciation unitaire des effets de l'investissement "* [Guillaumont 1985 : 181]. Symétriquement, elle bute sur un autre mythe, *" celui du jugement impossible, de la relativité extrême des choix, toujours rationnels eu égard aux préférences des décideurs "* [*ibidem*]. Or, ce que l'on sait par exemple du *néo-patrimonialisme* des Etats africains [cf. Médard 1982 et 1991 ainsi que Fauré et Médard 1995] discrédite la liaison sans retenue qui est faite par la méthode des effets entre intérêt collectif et décision politique. Retenons alors que l'objet de la méthode et son intérêt tiennent davantage dans la description d'effets que dans la définition d'un critère. Le postulat de la nature politique de toute décision est déterminant dans le cadre d'analyses compréhensives mais paraît encore fragile, sans autre forme de procès, lorsqu'il s'agit de procéder à une sélection de projets dont l'impact servira au mieux les intérêts de la collectivité.

Il est possible, en gardant à l'esprit les statuts différenciés qui régissent l'utilisation des critères, de comparer ceux de la méthode des effets aux critères correspondants utilisant des prix de référence. On ne tient pas compte pour cela du traitement de l'objectif de répartition. En effet, là où la méthode des effets s'abstient, les méthodes coûts-avantages tentent, sans grand succès, de l'intégrer dans un critère synthétique [Chambas 1977]. Dans la méthode LM, la valeur actualisée pour la collectivité d'un projet *i* était donnée par l'équation (2.6). Par analogie, la formule (2.54) traduisait la contribution d'un projet à la croissance économique dans la méthode des effets :

$$VAC^i = -I^i + \sum_{t=1}^{n} \frac{B_t^i}{(1+i)^t} \qquad (2.6)$$

$$B^{*i} = -I^i + \sum_{t=1}^{n} \frac{v_t^i}{(1+a)^t} \qquad (2.54)$$

Ces deux critères sont équivalents si le taux de change de référence est égal au taux de change officiel, si les taux d'actualisation sont identiques et, surtout, si la valeur ajoutée supplémentaire v_t est égale au bénéfice actualisé pour la collectivité B_t. B. Balassa [1976] en déduit que, dans la méthode des effets, les coûts économiques des facteurs primaires autres que le capital ne sont pas pris en compte. Autrement dit, bien qu'ils affirment le contraire, les auteurs de la méthode des effets introduisent des prix de référence " par la petite porte " [1976 : 227]. Le critère global remplaçant le bénéfice par la valeur ajoutée implique un prix de référence nul pour le travail et la terre. Un biais est donc introduit en faveur des projets qui utilisent ces facteurs intensivement du fait de la non prise en compte de leur coût économique. Les réponses à cette critique radicale sont développées successivement par M. Chervel [1977 :

---

(6) *" Pourquoi épargner précisément aux décideurs politiques les difficultés de la comparaison vectorielle, alors que personne n'en est épargné dans les décisions innombrables de sa propre vie ? "* [*ibidem*].

339-342], C. Prou [1977] et M. Le Gall [1979b : 59-64]. Elles empruntent des directions parfois opposées suggérant alors une certaine fébrilité de la démarche.

Tout d'abord, M. Chervel [1977] rappelle et défend l'hypothèse, explicite dans la MDE, d'un sous-emploi généralisé de la main d'oeuvre qu'elle soit non qualifiée - prédominance du chômage urbain et du sous-emploi rural - ou qualifiée - importance de la fuite des cerveaux (7). Ces faits font parti selon lui des caractéristiques cardinales du sous-développement que les analyses coûts-avantages occultent en fixant, *a priori* et à l'appui de justifications contradictoires (cf. les définitions des TSR dans les différentes méthodes), des prix de référence de la main d'oeuvre relativement élevés (8).

La réponse de C. Prou [1977] a une portée plus générale puisqu'il montre que la méthode des effets échappe à la critique formulée par B. Balassa : la maximisation d'une somme de valeurs ajoutées dues à une décision n'implique pas nécessairement l'adoption " cachée " d'un salaire de référence nul. Le démonstration est simple. La méthode des effets raisonne à objectifs fixés. Les analyses sont donc menées dans un cadre macro-économique exogène qui, sur le plan des hypothèses, se traduit par la demande intérieure finale donnée (h_1). Si, maintenant, les circonstances particulières en cause dans la situation étudiée font que la main d'oeuvre affectée dans les projets étudiés est disponible en abondance (h_2), alors le coût d'opportunité de la main d'oeuvre est nul. Si h_2 n'est pas vérifiée, le coût d'opportunité de la main d'oeuvre n'est pas nul. Dans ce cas, h_1 garantit que ce coût soit pris en compte. La quantité produite précédemment et perdue lors du transfert des salariés doit être compensée, pour satisfaire h_1, par des importations nouvelles (diminution des exportations) dans la situation avec projet. Le calcul de la valeur ajoutée supplémentaire, différence entre la valeur ajoutée incluse sans projet et avec projet, comprend le coût d'opportunité de la main d'oeuvre. L'absence de contrainte sur la main d'oeuvre est donc purement formelle.

A l'appui d'un cas simplifié, M. Le Gall [1979b] fournit en définitive l'argumentaire le plus complet concernant cette question. Il met en évidence la présence de " prix " implicites dans la méthode des effets. Ces " prix " sont définis comme le rapport du coût de la perte de produits (chiffrés en VAS) à la valeur ajoutée supplémentaire du projet que l'on calculerait si une activité d'importation (moindre exportation) compensatrice n'était pas incluse dans la définition du projet - auquel cas l'hypothèse h_1 ne serait pas satisfaite. Cet indice d'opportunité est déterminé *a posteriori*, c'est-à-dire une fois que tous les calculs ont été faits. Il s'agit d'un rapport de revenus supplémentaires qui, lorsque la VAS a été ventilée, est attaché aux groupes d'agents (agriculteurs, entrepreneurs, salariés, Etat ...). Il ne se confond pas avec le coût

---

(7) Il préconise d'ailleurs de compter dans la valeur ajoutée les salaires des cadres nationaux et en importations ceux des étrangers. La valeur ajoutée supplémentaire augmentera en fonction du remplacement des étrangers par des nationaux [1977 : 342]

(8) A ce propos on remarque que, dans les trois méthodes des prix que l'on a présentées, des niveaux de salaire de référence élevés ne sont pas totalement incompatibles avec l'hypothèse d'un sous-emploi généralisé qui se traduit seulement par une productivité marginale nulle.

d'usage des facteurs associé au calcul *a priori* de prix fictifs. S'agissant par exemple des agriculteurs, aucune distinction n'est faite entre un coût attaché à l'utilisation de la terre dans le projet et un coût attaché à la main d'oeuvre employée. Les coûts correspondent donc à des flux réels, c'est-à-dire aux flux de revenus des agents. Tout en intégrant un coût économique des ressources utilisées par le projet, la MDE rejette le concept de facteur de production. Elle rejoint en cela les critiques de l'école de Cambridge (Royaume-Uni).

On peut retenir comme principe de base de la MDE le souci permanent de faire coïncider le calcul économique avec les flux économiques qui auront réellement lieu dans les situations comparées. Pour cela, la MDE assimile les facteurs de production aux agents qui en perçoivent les revenus. Plus précisément [cf. Meunier 1979 : 47], c'est la notion néo-classique de facteurs de production identifiables comme facteurs physiques (capital, terre, travail) indépendamment d'une théorie de la répartition qui est mise en cause. L'opposition avec l'origine théorique des prix de référence, assimilables pour ce qui est d'un modèle de premier rang aux prix ombres (cf. Chapitre 1), est donc clairement établie.

L'analyse des similitudes et différences des deux approches concurrentes de l'évaluation économique dans les pays en développement, menée à partir des critiques croisées, a permis de montrer que, finalement, l'opposition fondamentale entre ces méthodes s'apparentait à une différence de vue sur le statut et le rôle du calcul économique dans la procédure de choix. Symétriquement, elle concerne l'importance accordée aux orientations d'ordre politique. Cela se traduit dans la Méthode des effets par une définition peu courante de la situation de référence.

Par ailleurs, en mettant de côté cet aspect différencié des choses, on vérifie que dans le cas hypothétique où un même critère résume les conclusions de l'évaluation, les deux approches peuvent sous certaines hypothèses converger. Leur proximité, ou le fait que les attendus soient relativement proches, souligne l'adéquation des conceptions de l'évaluation à un même programme, celui qui vise la " bonne " décision d'investissement. L'influence de la théorie économique du bien-être, au moins pour les MDP, y est pour beaucoup.

Dans les pratiques classiques de l'évaluation, l'action est envisagée dans ses résultats et effets comme une conséquence directe du choix initial et des procédures qui l'ont permise. Que ces dernières incluent manifestement plus de politique dans la méthode des effets ne change rien sur ce plan. Les procédures de choix sont donc lourdes qu'il s'agisse, d'un côté, de calculer des prix de référence ou, de l'autre, de classer des effets pour appuyer la planification. Dans ces méthodes, l'action est réduite à l'acte de décision.

OooO

L'analyse de l'évaluation économique des projets menée dans les deux chapitres précédents s'appuyait sur un glissement continu et voulu allant de la théorie aux méthodes, des méthodes à la théorie et des méthodes à leur application.

On a rappelé que l'approche par les effets et les approches par les prix ne constituaient pas, au plan de la théorie, un élément de différenciation de l'exercice évaluatif. L'analogie avec le théorème de la dualité a précisé l'équivalence formelle entre les deux approches : primale (approche par les effets), duale (approche par les prix). Dans le cas où l'on assimile la sélection de projets à la programmation de projets *optima*, l'approche en termes d'objectifs fixés (primale) doit correspondre à l'approche en termes de prix fixés (duale). Les projets sélectionnés seront donc les mêmes dès l'instant où les hypothèses sur les causes du sous-développement sont identiques.

C'est donc davantage l'arrière-plan idéologique des méthodes et les hypothèses retenues (importance du sous-emploi de la main d'oeuvre, insuffisance d'épargne, sous-utilisation des capacités de production, etc.) qui expliquent la production de résultats différents. Le rôle appuyé du politique dans la MDE (hypothèse de demande finale à terme fixée par le Plan) définit les valeurs d'usage sur lesquelles repose la sélection des projets. Dans les MDP, les valeurs d'usage résultent pour une grande part de l'analyse de la situation économique et moins des priorités affichées politiquement. L'alternative dans les MDP (le coût d'opportunité) correspond à la meilleure utilisation économiquement possible des ressources : dans un projet de production où il existe physiquement une alternative d'importation, le prix de référence de la marchandise sera fondé sur les prix mondiaux. Dans la MDE, l'existence de l'alternative est aussi définie par l'expression politique. Si la production locale du même bien fait partie des objectifs du Plan, l'alternative n'existe pas en dehors de divers montages techniques possibles ou du choix de la localisation (plusieurs projets). Dans ce cas, mais c'est de peu d'importance pour les auteurs de la MDE [Chervel 1976 : 81], la prise en compte d'une alternative d'importation donnera le coût de cet objectif politique. On comprend donc qu'en pratique les méthodes, et non les approches, conduisent à des recommandations divergentes.

Les méthodes et non les approches dit-on ; est-ce là un simple artifice de langage ou une utile distinction ? Les tenants de la MDE ont toujours considéré que les MDP déconnectaient systématiquement le choix ou l'évaluation des projets du processus politique de décision. En cela, on l'a vu, elles s'apparentent bien à deux conceptions de l'évaluation. Elles n'en restent pas moins toutes deux attachées à la prise de décision que l'approche se fasse par les effets ou par les prix.

Dans les méthodes des prix, le système des valeurs de la société est endogène. Les prix de référence contiennent le projet de société. Ils résultent de la définition de la fonction collective et des hypothèses retenues sur le comportement des agents. La référence au modèle néoclassique donne alors au mécanisme du marché une place prépondérante pour conduire la politique économique. Mais les objectifs de développement ne sont pas fixés une fois pour toutes. M. Noel [1976] note la correspondance entre les MDP (celles de Little et Mirrless et de l'ONUDI) et les représentations dominantes de l'ordre mondial. La méthode LM, représentative des conceptions qui prévalaient jusqu'au milieu des années 60, privilégie l'insertion économique des pays en développement dans un ordre marchand et concurrentiel. L'approche de l'ONUDI théorise un peu plus tard le " réveil " des PED nouvellement indépendants en tenant compte des procédures de planification qui se mettent en place. Ce à quoi on peut ajouter que la méthode ST, devant les limites reconnues de modèles de développement fondés exclusivement sur un principe de croissance économique, introduit de façon plus systématique un nouvel objectif d'équité. La MDE quant à elle est moins sujette à inflexions. Sa nature descriptive assure en quelque sorte la plasticité des objectifs qui guident l'exercice évaluatif. En revanche, le caractère exogène des objectifs donné par le processus de choix politique s'inscrit très explicitement dans le cadre de la planification.

Au-delà des dissemblances et ressemblances des méthodes classiques d'évaluation, elles tendent aujourd'hui à être rejetées au rang d'outils de l'histoire. Mises au point dans un contexte où l'intervention économique était étroitement associée au rôle de l'Etat, elles ne sont certainement pas disponibles pour les ONG. Du moins, elles n'ont pas été conçues pour leurs actions de développement. La question qui vient concerne alors l'adaptabilité de ces méthodes et conceptions de l'évaluation aux opérations réalisées par ces " nouveaux " acteurs de développement que sont les ONG.

C'est l'objet de la seconde partie. Elle aborde un type d'acteurs encore peu questionné par la démarche scientifique. Cela nous conduira sur les chemins d'une histoire à la fois ancienne et contemporaine dont on sait l'importance de l'*engagement* (au sens de A. Sen). L'enjeu clairement posé porte sur la capacité de l'analyse économique à rendre compte de leur action de façon objective et réaliste. Pour cela, on délimitera les notions de projet et d'opération de développement que les méthodes d'évaluation *ex ante* tendaient à confondre dans une approche en terme d'investissement. Sur un plan conceptuel d'abord puis plus empirique ensuite, il s'agit d'interroger systématiquement la spécificité de ces opérateurs et de leurs actions de développement. Pour parvenir à questionner l'adaptabilité des précédentes méthodes, nous préciserons préalablement leur champ d'application.

PARTIE 2

L'EVALUATION
FACE A LA SPECIFICITE DES ONG

INTRODUCTION

Au premier rang des caractéristiques communes aux deux approches de l'évaluation, il en est une qui, sous forme de dynamique, traduit l'étroite liaison entre évaluation de projets et intervention de l'Etat : le champ d'application des analyses coûts-avantages et de la méthode des effets s'élargit au fur et à mesure que s'accroît le rôle de l'Etat [Roberts 1975 : 828]. Ce constat limite à lui seul le champ d'application des méthodes. Mais il mérite d'être souligné à l'appui de trois entrées : l'information requise par ces méthodes, les projets concernés et les dernières modifications apportées. Cette longue mise au point introductive a pour principal objet d'amorcer et d'éclairer la réflexion centrale de cette seconde partie. Il s'agit de questionner l'adaptabilité des conceptions classiques de l'évaluation aux opérations de développement des ONG en étudiant avec distance et critique la spécificité revendiquée par ces acteurs du développement.

Un argument souvent avancé au crédit des approches par les prix concerne la quantité et la qualité des informations nécessaires à l'application de ces méthodes.

F. Meunier l'évoque dès le début de son article sur la méthode des effets [1979 : 29]. Pour lui, quand on compare la méthode des effets à la méthode LM, la seconde possède l'avantage d'être plus aisée à mettre en oeuvre *" en raison d'une dépendance moins grande vis-à-vis du système statistique du pays où se fait l'étude "*. De même pour J. Roberts [1975 : 824], la quantité d'informations étant plus faible pour le dual que pour le primal, il est préférable d'apporter des corrections au dual, autrement dit au système de prix pratiqués. Cette idée couramment répandue repose sur une confusion. En fait, l'application complète des deux approches exige une même connaissance de l'économie et *a fortiori* requiert les mêmes informations.

Le cadre théorique de la dualité a permis de spécifier et d'identifier les différentes méthodes d'évaluation. Sur ce plan, on l'a vu, les deux approches de la sélection des projets sont identiques. Les conditions mathématiques de construction du dual d'un problème primal montrent que, quelle que soit l'entrée choisie (prix ou effets), les mêmes données sont nécessaires au calcul économique. Certes, une fois les prix de référence calculés, leur application aux comptes prévisionnels d'un projet ne pose aucun problème. Il s'agit d'une simple question d'arithmétique. C'est sans doute ceci qu'ont à l'esprit les auteurs arguant de la plus grande facilité d'application des méthodes par les prix. Mais, comme le rappelle à plusieurs reprises M. Chervel, c'est supposer là le problème résolu [Chervel 1981 : 604]. En effet tout l'intérêt et toute la difficulté des méthodes de prix de référence concernent moins l'application de ces nouveaux prix que leur détermination.

Ainsi, pour un même niveau de précision des résultats, les mêmes informations sur le contexte économique, les projets et les objectifs nationaux sont requises. M. Chervel [1975 : 832] signale qu'il faut exactement les mêmes données pour calculer les revenus supplémentaires associés à l'achat d'une consommation intermédiaire locale par le projet ou le " vrai " prix de cette consommation intermédiaire, en d'autres termes son coût marginal de production. De la même façon, qu'il s'agisse de calculer de nouveaux prix ou de déterminer des effets, la procédure d'évaluation est effectuée dans les deux cas depuis un centre. Ce dernier, administration centrale, bureau du Plan ou cellule d'évaluation, doit avoir à disposition la même quantité de données.

M. Noel [1976b : 179-218] s'est attaché à repérer les données économiques et statistiques nécessaires à la mise en oeuvre des méthodes d'évaluation de l'ONUDI et de l'OCDE. Deux points particulièrement importants ressortent de cette étude. En premier lieu, il existe des différences significatives à plus d'un titre entre les informations requises à un niveau théorique et celles qui sont effectivement prises en compte lors des applications de ces deux méthodes (études de cas). Ces écarts révèlent la rupture epistémique qui inévitablement différencie, sans devoir *a priori* les opposer, les niveaux théoriques et méthodologiques du niveau pratique de l'évaluation économique. Au moment de l'application de ces deux méthodes, les auteurs font alors largement appel à l'approximation et à l'expérience de l'évaluateur. Les propensions moyennes se substituent parfois aux propensions marginales sous l'hypothèse que les deux grandeurs sont suffisamment proches. Pour M. Noel comme pour d'autres il n'est question que d'arbitraire. S'agissant de procéder à un choix rationnel, de tels compromis ne devraient en aucun cas faire office de règles d'évaluation. Autre conséquence de ces écarts, les éléments d'ordre politique - coefficients de pondération, taux d'actualisation, etc. - sont le plus souvent renvoyés au *" jugement sûr "* de l'économiste, accentuant le risque de dérive technocratique du calcul. En second lieu, l'étude conclut, tout en se limitant au niveau pratique des méthodes, à la nécessité de procéder à, ou de disposer d'une analyse détaillée de l'économie (1).

Concernant la quantité et la qualité d'informations, il n'existe donc pas d'avantage définitif de l'une ou l'autre approche. En la matière, aucune ne peut être tenue pour plus performante. *" Il n'y a pas d'approche miracle "* [Chervel 1974 : 778]. Elles restent toutes deux soumises de façon identique au niveau de développement technique et institutionnel des services statistiques. Par contre, le moment où les informations interviennent diffère selon que l'on ait recours à l'une ou l'autre des approches [*ibidem*]. Par définition, les prix de référence résumant l'ensemble des contraintes et objectifs, toute l'information doit être disponible *a priori*. En revanche dans la méthode des effets, suivant une procédure par étapes, ce sont les phases du

---

(1) La méthode DSM s'appuie explicitement sur les données du Plan. Dans leur étude sur le Pakistan, I.M.D Little et J.A Mirrless ont quant à eux recours à un tableau d'échanges interindustriels et s'adossent sur une connaissance fine du marché mondial.

Plan ou plus généralement du choix de la politique économique qui dictent le besoin d'informations. Pour cela la proposition de M. Bridier et S. Michaïlof [1992] nous paraît erronée. En effet, ils recommandent l'utilisation d'une approche par les prix dans le cadre d'analyses économiques sommaires et de l'approche par les effets dans le cadre d'analyses économiques détaillées. S'il est vrai que par nature la méthode des effets permet de décrire explicitement les effets économiques des projets et répond à cet objectif, l'approche par les prix ne peut en aucun cas être sommaire. La recherche d'une sélection optimum au sens de la théorie néo-classique exige dans le cadre d'un optimum de second rang que l'ensemble des distorsions soient prises en compte simultanément. Dans le cas contraire où seules des corrections partielles et approximatives sont apportées au système de prix, la méthode perd sa prestigieuse référence à l'économie du bien-être. Rien ne garantit plus que l'on puisse se rapprocher de l'optimum global et donc que les projets retenus soient souhaitables pour la collectivité.

Il existe aussi de fortes limitations à l'application de ces méthodes dans le domaine des projets concernés.

Moins que l'appartenance sectorielle des investissements, industriels ou agricoles, ce sont la taille et la nature *spécifique* ou non des interventions qui disent l'utilité et la possibilité d'un recours à ces méthodes. Nous avons à plusieurs reprises et à divers niveaux rappelé l'étroite liaison entre l'évaluation économique et le rôle de l'Etat. Dans le prolongement de cette idée, les projets concernés par les méthodes d'évaluation représentent nécessairement une part non négligeable de l'investissement annuel du pays. On peut à leur propos parler d'investissements stratégiques.

Selon une acception habituelle des actions micro-économiques et macro-économiques, les projets de développement relèvent sans conteste de la première catégorie contrairement aux mesures de politique économique. Pourtant, avec les méthodes d'évaluation économique, on a affaire à des méthodologies d'insertion macro-économique de projets micro-économiques, ce dernier terme renvoyant aux actions locales alors que le premier se réfère à une mesure globale de leur impact [Gaudemet et Walliser 1984 : 6]. A cet effet, les méthodes de prix de référence s'appuient sur la définition d'un critère mixte construit selon la logique micro-économique mais incorporant des préoccupations macro-économiques par modification du système de prix à appliquer [*ibidem* : 26]. Si, au plan théorique, la prise en compte des conditions macro-économiques est justifiée par la non pertinence des signaux émis par le système des prix domestiques et l'inadéquation des hypothèses d'un optimum de premier rang à des situations concrètes de développement, aucun projet ne doit être écarté *a priori* du champ d'application de ces méthodes. En pratique cependant, deux éléments apparaissent comme des limitations.

Le critère de sélection reposant sur les prix fictifs introduit des distorsions entre la rentabilité collective ainsi définie et la rentabilité ressentie par les agents ce qui entraîne, en

principe, la mise en place de transferts compensatoires par l'Etat. Dans ces conditions les projets doivent se situer dans la sphère d'influence de l'Etat. De plus, la construction et l'application d'un nouveau système de prix entraînent des coûts financiers et institutionnels. Ils sont justifiables pour peu que la sélection des actions ainsi obtenue procure un surcroît de gains pour la collectivité au moins égal à ces coûts - par rapport aux gains que l'on obtiendrait si les décisions d'investissements étaient fondées sur un calcul économique privé.

Dans le cas d'un micro-projet, l'insertion des préoccupations macro-économiques dans le calcul semble futile. La méthodologie paraît disproportionnée en comparaison des montants concernés. De même, l'échelle macro-économique (contraintes et objectifs) n'est pas adaptée à l'observation et au calcul des effets d'une telle opération (2). L'agrégation qui caractérise le niveau macro-économique est corrélative d'une simplification des phénomènes. Le but recherché consiste à étendre la prise en compte et l'analyse des enchaînements. *" Ainsi, plus l'instrument utilisé se situe à un niveau agrégé, plus il interprète le choc initial et le propage de manière "moyenne", en diluant la spécificité des interventions publiques "* [Gaudemet et Walliser 1984 : 18]. Pour l'évaluation de projets, l'agrégation qui préside à la construction des prix n'a de sens que si les phénomènes ainsi retenus (situation de sous-emploi, comportement des agents par exemple) correspondent aux états rencontrés et produits par les interventions. L'application de prix de référence calculés par pays (3) n'est pertinente que si les échelles d'analyse, celle ayant servi à calculer les prix de référence et celle représentative des effets des projets, sont relativement proches. Pour des raisons identiques, la méthode des effets, elle aussi, exclut de son champ d'analyse les petits projets. Le cadre macro-comptable qui lui sert de base le suggère avec encore plus de force. Pour F. Meunier [1979 : 41], *" Le point est indéniable (...). Ce qui ôte de son domaine de validité les petits projets ou même certains projets importants dans les grands pays, quand ils n'ont en termes macro-économiques qu'une incidence mineure. Dans ce domaine le calcul économique privé est l'outil adéquat "*.

Un classement courant des projets consiste à les distinguer suivant la nature des biens ou services produits. Ainsi les *projets productifs* concernent la production de biens matériels alors que les *projets non productifs* sont associés à la fourniture de services. Cette nomenclature, confondue le plus souvent avec la possibilité (ou l'impossibilité) de valoriser sous forme monétaire l'*output*, est par commodité de langage assimilée au champ d'application de ces méthodes [cf. Chervel 1995 : 92]. On a alors tôt fait de le définir en relation avec la finalité productive ou non des interventions. En fait toutes les méthodes présentées jusqu'ici concernent plus précisément des projets *non spécifiques*. Il faut comprendre par là des projets dont les objectifs peuvent être atteints sans que le projet évalué ne soit réalisé. Il existe pour

---

(2) Ce qui ne signifie pas que pour ces petits projets l'orientation de la politique et les contraintes macro-économiques n'aient pas à entrer en ligne de compte.

(3) Comme ceux définis par B. Balassa pour plusieurs pays d'Afrique de l'ouest [1977].

toutes ces interventions une alternative d'obtention sur le marché intérieur du bien ou service concerné : l'importation ou la technique ancienne [*ibidem*]. Les autres projets dits *spécifiques* sont susceptibles de nombreuses variantes. Mais l'une d'entre elles doit être mise en oeuvre afin d'atteindre les objectifs. Ce sont par exemple les projets de formation, de santé ou d'enseignement, bref les projets dits *sociaux* ou encore les projets d'électrification domestique ou de logement, etc.

Bien sûr, l'économie sans projet est encore plus limitative dans la MDE que dans les méthodes coûts-avantages. Le raisonnement est conduit à demande intérieure fixe à terme. Certains objectifs de demande et de consommation étant donnés par le Plan, il n'y a pas de possibilité de demande induite par les revenus du projet autre qu'une demande en biens intermédiaires. Comme on a pu s'en apercevoir, les effets secondaires disparaissent (4) de l'analyse [Meunier 1979 : 5]. Un projet dans la MDE n'a en ce cas aucun impact sur le montant de la demande du bien produit. L'hypothèse h1 restreint donc encore les projets concernés par cette méthode. Pour A. Bussery, cette hypothèse valable pour les projets industriels ne l'est plus lorsqu'il s'agit par exemple de projets vivriers : *" la consommation de riz ou de tomates d'une région sera certainement modifiée par le développement local de rizières ou de cultures de tomates "* [cf. Bridier et Michaïlof 1992 : 246]. A chaque fois que les demandes finales ne sont plus les mêmes dans la situation avec et sans projet, il faut passer par un système de prix fictifs. Au plan de la théorie, l'analyse du surplus du consommateur ou du producteur consiste justement dans les méthodes de prix de référence à étudier les effets d'une modification des prix sur la demande. Le champ couvert par ces méthodes est théoriquement plus large.

La méthode des effets et les méthodes des prix sont élaborées dans un contexte daté où les projets d'investissement décidés, soutenus et/ou acceptés par la puissance publique sont au coeur de la politique économique.

Elles sont mises au point dans une conjoncture idéologique où prime le débat sur la voie la plus efficace pour accéder au développement : le plan ou le marché. Cette alternative, que l'on retrouve dans les débats autour des méthodes, s'accompagne d'une reconnaissance unanime du rôle moteur de l'Etat dans le processus de développement. Cette communauté de vue ne va pas sans un certain nombre d'inflexions au cours du temps et surtout d'oppositions fortes. Aujourd'hui, le contexte de faillite des planifications associé à la multiplication des ajustements structurels dans les PED réduit le rôle de la sélection de projets comme outil privilégié de la politique de développement. Plus largement, la question de l'influence réelle de ces méthodes sur les choix et les résultats de développement reste encore sans réponse claire.

---

(4) Pour J.P Gaudemet et B. Walliser [1984 : 17-26] la méthode des effets définit un critère de type macro-économique au niveau des effets méso-économiques. En effet, compte tenu du raisonnement particulier qui y est tenu, le bouclage de l'analyse par les revenus distribués (spécifiques aux effets macro-économiques) n'est pas réellement mené.

Les dernières publications à leur propos suggèrent que l'importance du débat académique autour de la sélection de projets est sans commune mesure avec les pratiques réelles d'évaluation.

De l'aveu des auteurs du manuel UNIDO-ICDAS [1979] et de B. Balassa [1976], les manuels d'évaluation de projets mis au point par le Centre de développement de l'OCDE et par l'ONUDI - méthodes LM et DSM - ont peu fait l'objet d'applications pratiques ou, pour le moins, ont été largement moins utilisés que la méthode des effets. Suite aux *Directives pour l'évaluation des projets*, l'ONUDI sera à l'origine de deux nouvelles publications : le *Guide pratique pour l'évaluation des projets* de J. Hansen [1979] et, parallèlement, le *Manuel pour l'évaluation des projets industriels* [UNIDO-IDCAS 1979]. Ces deux ouvrages ainsi que les propositions de B. Balassa (5) ont pour objet principal de clarifier et d'accroître le réalisme des précédentes méthodes. Ces changements se traduisent par un renouvellement du vocabulaire employé.

Avec l'ONUDI, on ne parle plus de prix de " référence " mais de prix " ajustés " afin de signifier le caractère opérationnel et pratique des propositions méthodologiques. Il est toujours question de corriger le système de prix effectifs des distorsions qui handicapent la fonction de signal pour les agents économiques. Mais cette fois-ci la légitimité de cette pratique n'est plus du tout recherchée sur un plan théorique. Accentuant l'ambivalence déjà présente dans les travaux de Dasgupta, Sen et Marglin, les auteurs du *Manuel pour l'évaluation des projets industriels* optent pour un critère central d'évaluation fondé sur la valeur ajoutée : la valeur ajoutée nette ou, plus exactement, la valeur ajoutée nette nationale est définie comme la somme des salaires directs et d'un surplus, l'investissement étant inclus sous forme d'amortissement et les versements à l'étranger étant pris en compte. Dans le cas de complexes industriels, caractérisés par de fortes interdépendances entre les unités de production, proposition est faite de retenir comme critère la valeur ajoutée totale, somme de la valeur ajoutée directe et indirecte. Ces propositions sont alors très proches (6) de celles contenues dans la MDE [Chervel 1995 : 332]. Au sein de la Banque mondiale, et plus particulièrement pour l'IDE, les travaux d'A. Bussery (7) participent également à la tendance avérée d'un développement de méthodes mixtes, d'approches intermédiaires entre celle des prix et celle des effets.

L'article de R. Saerbeck [1990 : 59-78] publié au début de la décennie dans les Cahiers de la Banque européenne d'investissements représente une nouvelle tentative de réhabilitation

---

(5) La méthode du Coût économique réel (CER) s'inscrit pleinement dans une approche par les prix mais l'auteur insiste pour définir le système de prix à utiliser à l'appui d'une démarche nationale.

(6) D'autant plus que d'autres critères viennent alimenter ce qui représente alors un vecteur d'informations tant quantitatives que qualitatives.

(7) On peut consulter parmi d'autres publication de l'auteur, *Evaluation de la rentabilité économique des projets productifs dans les pays en voie de développement* [Bussery 1972].

pratique des analyses coûts-avantages dans le champ du développement. Il s'agit pour l'auteur d'extirper des nombreuses réflexions théoriques et propositions méthodologiques quelques lignes directrices simples et applicables pour l'évaluation des projets industriels. D'une certaine façon, R. Saerbeck en revient à quelques fondamentaux. Il tranche en faveur du critère de rentabilité économique dont l'utilisation est largement répandue dans les agences internationales de financement du développement. Les calculs sont extrêmement simplifiés puisqu'aucune considération de répartition ou de politique économique n'est intégrée au raisonnement. Le taux de rentabilité interne de ces flux économiques (*Economic rate of return*) est comparé au coût d'opportunité du capital pour l'économie sans d'ailleurs que soient précisées les modalités de sa détermination. En dépit de ces évolutions, il reste que, selon les pionniers des analyses coûts-avantages dans les pays en développement, les méthodes prix de référence n'ont pas été et ne sont toujours pas véritablement appliquées [Little et Mirrless 1991].

Quant à la méthode des effets, la diffusion sous forme d'enseignements universitaires, de séminaires de formation et de publication de nouveaux ouvrages, s'est faite essentiellement dans l'espace francophone. Pour M. Chervel [1995 : 122], il est cependant difficile d'apprécier avec précision l'étendue de l'application de ces propositions : les études sont propriété des maîtres d'oeuvre, tirées à très peu d'exemplaires et restent en général non accessibles. On doit signaler pourtant que dans les années 80, le Ministère de la Coopération (France) et la CCCE (devenue la Caisse française de développement, transformée récemment en Agence française de développement) ont appuyé et participé activement à la diffusion de la méthode des effets. En 1988, un groupe de travail composé du Ministère de la Coopération, de la Caisse centrale et du Trésor adopte un ensemble de positions communes. Dès lors, selon le *Rapport S. Hessel* [Chervel 1992], l'évaluation économique des projets financés par la France dans les PVD doit être menée selon les principes de la MDE (8). Plus récemment, la CFD a diffusé un guide d'évaluation de projets productifs réalisés dans le cadre d'une entreprise en suivant une méthodologie d'analyse par les agents et les revenus [CFD 1996]. Au Sénégal en 1989, un groupe d'économistes nationaux met au point à partir de la MDE un *Manuel national d'études de projets industriels et agricoles* [Ministère du plan et de la coopération, 1989]. Ce travail est financé par la Banque mondiale.

Ce que M. Chervel relève trop rapidement comme un paradoxe, annonce au contraire les tendances lourdes qui affectent l'évaluation des projets dans les années 90. L'orientation des

---

(8) En dehors du champ de la coopération au Sud, la MDE sera également utilisée en France dans des secteurs tels que l'énergie, la sidérurgie et le transport [cf. M. Chervel 1984 *Premières applications de la MDE en France*]. Ce nouveau champ d'application entraîne un certain nombre de réflexions sur l'articulation possible de cette méthode avec d'autres approches de l'évaluation en France : les prix fictifs bien sûr, mais aussi les modèles macro-économiques, les comptes de surplus, les comptabilités en temps de travail. Pour un résumé de ces débats et premières conclusions ainsi qu'une bibliographie indicative on pourra consulter M. Chervel [1992].

débats sur l'évaluation, et sur l'évaluation des projets en particulier, est modifiée. Le projet de développement n'est plus du seul ressort de la puissance publique et apparaît comme un élément, parmi d'autres, de la politique de développement. Les débats s'écartent de la construction de prix de référence englobant l'ensemble de la politique de développement et d'une méthode de planification par projet. Ils s'orientent vers des réflexions plus thématiques inscrivant progressivement l'évaluation dans des sphères hermétiquement closes correspondant aux objectifs ciblés des projets (lutte contre la pauvreté, rôle des femmes ou relation de genre, environnement, etc.). L'attention des praticiens porte moins sur la recherche d'une méthode au mérite absolu que sur l'adaptation pragmatique des outils existants à des questions concrètes (9). Les ONG se sont précisément engagées dans des actions riches et diversifiées dont les objectifs localisés et ciblés renvoient aux questionnements actuels sur l'évaluation et ses méthodes. Dans le domaine de l'aide au développement, les ONG apparaissent progressivement comme des acteurs à part entière.

C'est au concret de cette nouvelle situation que l'on s'intéresse maintenant. La " nouveauté " concerne ici un type d'action - celui des ONG - en comparaison des cas envisagés dans les approches habituelles de l'évaluation économique. Les deux chapitres qui viennent discutent de l'identité de ces organismes et de leurs interventions de développement sur un plan conceptuel tout d'abord (Chapitre 3) puis sur un plan plus empirique (Chapitre 4).

---

(9) Le guide d'évaluation économique de la CFD débute par quelques commentaires sur le choix de la méthodologie révélateurs de cette tendance : *" Malgré l'abandon progressif d'une planification normative voire seulement indicative, il semble possible de conserver et d'utiliser, de façon pragmatique, la méthodologie d'analyse économique par les revenus et les agents développée par la Coopération française "*. Ce qui est fait dans le cas d'un projet productif mis en oeuvre par une entreprise.

CHAPITRE 3
DE L'ACTEUR A L'ACTION

La montée en puissance des ONG au cours des années 70 et leur reconnaissance dans la décennie suivante vont se constituer et s'affirmer sur la base de positions critiques vis à vis de la coopération publique. Il s'agit non seulement, pour ces organisations issues de la société civile, de faire mieux mais surtout de faire autrement. Pourtant, comme l'aide en général, il serait vain d'essayer d'enfermer les opérations des ONG dans une théorie du développement aux contours et contenus définitivement stabilisés, descriptive et justificative d'un mode d'intervention singulier. Il convient, s'agissant de déterminer un cadre pour l'évaluation de leurs projets, de fixer un certain nombre de caractéristiques communes à ces organisations et à leurs opérations.

Existe-t-il en somme un modèle ONG ? Quelles en sont les implications en ce qui concerne leur outil d'intervention ? L'émergence des ONG représente-t-elle une rupture en matière d'aide au développement ? L'enjeu de ces réflexions consiste donc à circonscrire la notion d'aide au développement que décrit de façon explicite ou implicite l'émergence de ce nouvel acteur dans la filière de l'aide. Pour ce faire, un retour sur les raisons avancées d'une intervention non gouvernementale permet de distinguer ces nouveaux opérateurs (Section 1). La description théorique du principal support de l'aide au développement fournie par les ONG détermine a la fois la spécificité et la permanence de la notion d'aide au développement à l'oeuvre au sein des ONG (Section 2).

SECTION 1. L'IDENTITE DES ONG : LES FAITS ET LES THEORIES

Il est admis par tous les auteurs, comme par les acteurs eux-mêmes, que le terme ONG désigne une masse hétérogène d'organisations. L'impossibilité d'établir une définition commune [Husson 1991 : 3], la faible pertinence des typologies proposées [Cernea 1988 : 9-14], ainsi que la pluralité des dénominations retenues pour désigner cet ensemble flou témoignent de la diversité tant organisationnelle qu'opérationnelle du milieu. Dès 1979, certains auteurs comme Barclay [1979] vont jusqu'à rejeter l'hypothèse de caractéristiques communes entre les ONG, en observant, sur le plan de l'action, que les différences entre elles étaient aussi importantes, voire plus, que les dissemblances avec d'autres structures de développement. Mais laissons

pour le moment l'approche empirique et descriptive pour comprendre ici la façon dont s'auto-définissent les ONG, ce qui, dès lors, nous autorisera, en levant le premier voile des principales caractéristiques normatives de leurs interventions, à fixer un certain nombre d'exigences concernant l'évaluation de leurs opérations.

Deux conditions nécessaires sont réunies qui rendent valide cette démarche : l'influence manifeste du discours sur soi et des représentations identitaires sur les modes opératoires et les actions des ONG ; l'existence entre elles d'un accord sur un minimum de caractéristiques communes. La première hypothèse repose sur une longue tradition en sociologie qui considère que les comportements d'un sujet sont aussi la résultante de certaines représentations qu'il porte [Boudon 1991 : 55], ce que R. Aron [1965 : 23] exprimait simplement : *" la conscience de la réalité est partie de la réalité elle-même "*. La seconde prend appui sur une observation très simple. Il existe de fait une communauté d'intérêts, une convergence de points de vue, une auto-identification des ONG révélées en des lieux et temps particuliers avec, par exemple, l'existence de collectifs s'exprimant au niveau international ou encore, lors de débats et manifestations de même échelle, par la publication collective de déclarations propres.

En aucune façon, il ne s'agit de proposer une énième définition des ONG, ni encore d'établir une nouvelle typologie. En amont de ces deux préoccupations, il est utile d'identifier ce que l'on peut qualifier de " plus petits fondements communs " explicatifs et descriptifs de l'apparition des ONG dans la filière de l'aide au développement (point 1). Cette démarche conduit à éclairer et à limiter, au plan de la théorie, les facteurs qui dessinent la spécificité de ces nouveaux agents de développement (point 2).

1. Des formes sociales séculaires et une construction identitaire

En tant qu'organisation sociale, les ONG ne sont en aucune façon un produit des années 60 ou 70, périodes d'un début de reconnaissance au niveau international. De telles organisations existent depuis plus longtemps que la majeure partie des gouvernements, bien que leur dénomination ait été initialement différente [Cernea 1988 : 2]. Si l'appellation négative d'ONG - usuellement consacrée à tous niveaux avec, il est vrai, des acceptions parfois différentes [OCDE 1990 : 8] - ne permet pas d'identifier précisément l'objet considéré, elle en ébruite insidieusement une des principales composantes : le rapport à l'Etat. C'est bien dans la genèse d'une assistance internationale privée que l'on trouve et comprend les premiers fondements du mouvement ONG en faveur du développement (1.1). Le début des années 70 avec la montée d'une critique explicite de l'aide publique contribue plus tard à souder durablement des organismes d'origines et de formes pourtant diverses (1.2).

1.1 L'aide privée : une initiative autonome

John P. Lewis [1979 : 46] nous rappelle que durant le XVII^{e} et XVIII^{e} siècles, les Britanniques oeuvraient déjà en faveur de groupes sociaux et de minorités opprimés en fournissant une aide philanthropique aux missionnaires et aux écoles pour les indiens, les esclaves et " pauvres blancs " d'Amérique du Nord (1). En France, le XVII^{e} qualifié de " Grand Siècle " eu égard à l'influence politique, diplomatique et culturelle de l'Etat monarchique, voit apparaître au même moment, au sein de la haute bourgeoisie et d'une partie de la noblesse, un vaste mouvement de charité privée qui ne cessera de se développer au cours des siècles suivants [Lechervy et Ryfman 1993 : 13-14]. A. de Tocqueville dès 1840 mettait au jour la pierre angulaire de la démocratie en Amérique : le fait associatif. *" Partout où, à la tête d'une entreprise nouvelle, vous voyez en France le gouvernement et en Angleterre un grand seigneur, comptez que vous apercevrez aux Etats-Unis une association "* [Tocqueville 1951 : 145]. Le mouvement ONG est ancré dans cette action collective. Parler de philanthropie du secteur privé serait sans doute erroné, l'action de ces groupes, surtout aux Etats-Unis, étant orientée vers la défense d'intérêts communs. Mais on perçoit dans ces initiatives collectives ou communautaires, tournées ou non vers la satisfaction de leurs auteurs, une véritable tradition pluraliste d'auto-assistance. Historiquement, deux empreintes culturelles marquent de leur sceau les ONG telles que nous les connaissons actuellement [OCDE 1988 : 18].

La dimension internationale d'une solidarité mise en oeuvre au travers d'organisations structurées issues de la société civile s'affirme au XIX^{e} siècle. L'idéal démocratique et les valeurs libérales portés par la bourgeoisie occidentale reconnaissent à chacun, y compris aux habitants des colonies, le droit de s'enrichir et de participer à la vie politique [OCDE 1990 : 19]. La liberté d'association qui apparaît alors conduit des citoyens à se grouper pour défendre divers intérêts particuliers mais également pour initier des actions dont l'étendue relève davantage de l'intérêt général. Fondée en 1823, la société anti-esclavagiste, *British and Foreign anti Slavery Society* préfigure nombre d'ONG modernes. Dans un contexte d'informations accrues, les situations d'urgence qui émergent catalysent, plus ou moins ponctuellement, des solidarités internationales à l'échelle des citoyens. L'insurrection des Grecs en 1820 contre l'occupant Ottoman mobilise nombre d'initiatives privées tant aux Etats Unis qu'en France où elle constitue l'événement fondateur d'une reprise de l'aide humanitaire dirigée alors en dehors des frontières nationales. Jusqu'à la fin du XIX^{e} siècle, la totalité de l'aide américaine à l'étranger *" à l'exception d'un crédit spécial voté par le Congrès dans le cas du Venezuela et de la fourniture occasionnelle de navires de la marine nationale des Etats-Unis*

---

(1) *" L'un des premiers exemples recensés d'aide étrangère à l'Amérique du Nord a été une cargaison de produits alimentaires expédiée en Nouvelle Angleterre par les protestants irlandais en 1647, " pour les malheureux durement éprouvés par la dernière guerre avec les Indiens "* [Merle Curti, *American Philanthropy Abroad,* cité par Sommer 1978 : 73].

- a été dispensée par l'intermédiaire d'organismes privés, sous l'influence de la conviction que la Constitution des Etats-Unis ne donnait pas au Congrès le pouvoir d'utiliser les fonds publics pour accorder des secours à l'étranger. " [Sommer 1978 : 74] (2). Mais il est inutile ici de multiplier les exemples pour se convaincre de l'ancienneté d'une aide internationale hors Etat, fondatrice des sentiments d'indépendance et d'autonomie communs à l'ensemble des ONG.

Le " modèle " missionnaire au XIX^{e} siècle en projetant outre-mer la charité chrétienne traditionnellement axée vers le territoire d'origine [Lechervy et Ryfman 1993 : 17] représente le second moule culturel de l'aide privée au développement. Sans se détourner d'un certain prosélytisme, de l'objectif de conversion du modèle d'évangélisation des siècles précédents, les missionnaires s'investissent dans la construction d'écoles et de dispensaires, dans la petite production alimentaire. En y associant au Nord - y compris financièrement - des paroissiens mus par un désir " d'assistance à son prochain ", les églises tracent la voie d'une coopération que l'on peut qualifier, comme Judith Tendler [1982 : 4] le fait en mettant au jour *" les articles de foi "* (*articles of faith*) des ONG, de *" people-to-people "*. Cet enracinement historique dans divers courants confessionnels, que de nombreux travaux mettent en évidence tant aux Etats Unis [Sommer 1978] [Fox 1987 : 11], en France [Joly 1985] [Boucher 1990], qu'en Allemagne [OCDE 1988] et dans la plupart des pays d'Europe du Nord [Lechervy et Ryfman 1993], modèle lui aussi les représentations des ONG qui revendiquent l'originalité d'un champ d'action singulier en dehors des logiques et contraintes des rapports d'Etat. L'analyse chronologique des faits montre également l'indépendance et la primauté d'une aide internationale privée par rapport à l'engagement des gouvernements.

Il devient donc difficile de percevoir dans l'émergence de tels acteurs, la remise en cause de la légitimité du traditionnel " tête-à-tête " des Etats. L'antériorité d'actions collectives d'assistance issues de la société civile tant dans les pays d'origine que sur la scène internationale, conduit à rejeter de telles analyses confinant à la *réaction* un mouvement social dont l'histoire indique qu'il procède davantage de l'*action* indépendante et autonome. La fourniture et l'idée même de biens collectifs - en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation - , comme celle de droits sociaux relèvent à l'origine, de mouvements de la société civile ; ce que souligne Salamon (1987) dans sa théorie économique des relations entre gouvernement et secteur non lucratif [in Enjolras 1995 : 45]. Considérer le marché et la puissance publique comme premières institutions productrices de ces idées revient à nier l'antériorité historique des innovations faites par les organisations non lucratives. En France, par exemple, ce n'est qu'au XIX^{e} siècle que l'Etat se substitue pour partie aux oeuvres charitables, principalement dans le domaine hospitalier [Lechervy et Ryfman 1993 : 14]. Aux

---

(2) Pour un bref rappel historique sur l'aide humanitaire fournie en 1812 par les Etats-Unis en direction du Venezuela, voir [Pouyllau et Saavedra 1998 : 627].

Etats-Unis, il existait des communautés bien avant l'organisation d'un pouvoir politique quelconque [Sommer 1978 : 70]. Quant à l'économie de marché pour Polanyi, elle *" est une structure institutionnelle qui, comme nous l'oublions trop facilement n'a pas existé à d'autres époques que la nôtre "* [Polanyi 1983 : 65].

Comprendre aujourd'hui le phénomène ONG et plus précisément les actions de développement menées en son nom, impose une approche tenant compte de cette ancienne filiation qui, on l'a vu, découvre l'initiative créatrice de formes sociales spécifiques. Leur émergence ne doit rien à une quelconque défaillance des mécanismes de marché et de l'Etat. On ne peut donc pas les analyser en tant que catégorie résiduelle mais bien comme catégorie originelle. En revanche, le rôle de l'Etat et du marché qu'on sait aujourd'hui dans les sociétés industrialisées atteste, pour partie, de l'incapacité des initiatives privées et volontaires à satisfaire l'ensemble des besoins sociaux. On peut donc d'ores et déjà présupposer l'existence d'un certain nombre de limites intrinsèques aux opérations de développement des ONG.

1.2. La critique : élément de cohésion

Si la présence et l'émergence d'organismes non gouvernementaux ne jettent pas l'anathème sur le rôle des Etats, la montée en puissance des ONG de développement, au cours des années 70, s'appuie, quant à elle, sur une critique souvent virulente du rôle de la coopération publique dans les deux précédentes décennies. On le rappelle, la période est propice à l'interrogation critique qui du reste est développée par l'ensemble des bailleurs. Articulée selon trois niveaux, elle devient pour les ONG une remise en cause de la capacité et de la légitimité des Etats - et organismes donateurs qui les représentent - à promouvoir le développement. La cohésion qui en résulte repose alors principalement sur une même revendication de particularismes et de spécificités judicieusement contraires aux caractéristiques présupposées de la coopération publique.

Du point de vue des ONG, les motivations réelles des politiques publiques - qu'elles soient bilatérales ou multilatérales - sont incompatibles avec la nature profonde d'une aide efficace au développement. Les Etats, du Nord comme du Sud, défendent des intérêts mercantiles, culturels et militaires [Dalbera 1989 : 271] qui travestissent la raison d'être d'un mécanisme d'aide. Le second volet de la critique a trait au type de relations qui domine la coopération publique. Celle-ci s'établit suivant un axe gouvernemental qui met en rapport des organisations bureaucratiques de grande taille. Leur logique institutionnelle, l'exigence de contrôle - tournant parfois en pratiques autoritaires pour l'Afrique [Bratton 1989 : 572] - , le faible intérêt pour les plus pauvres, voire même les tendances à la corruption sont autant de caractéristiques qui rendent inefficients les transferts monétaires censés favoriser la lutte contre la pauvreté et pour le développement [Tendler 1982 : 12]. Enfin, le " grand projet ", outil privilégié de l'aide bilatérale et multilatérale, représente, pour les ONG, l'archétype d'une intervention parfaitement inadaptée coextensive d'un modèle de développement transféré. Il

apparaît comme une opération lourde, coûteuse - notamment en terme de charges récurrentes et de matériels importés -, résultant d'une démarche *top/down* et dont le principal effet tient dans l'éloignement des bénéficiaires des procédures de décision et de réalisation.

On retrouve les éléments de cette critique dans un ouvrage co-signé par onze ONG (3) françaises de cultures philosophique, religieuse ou politique diverses : *Coopérer autrement. L'engagement des organisations non gouvernementales aujourd'hui* [Rouillé d'Orfeuil 1984]. Le *doute* qui qualifie le sentiment des organismes signataires à propos de la coopération internationale publique cache mal une vue plus radicale dont rend compte l'extrait ci-dessous [*ibidem* : 20-21] :

> *" Une plongée dans la coopération sur un "projet" de développement agricole classique permet en général de prendre conscience du dénuement social des stratégies déployées. [...]. Les projets, parenthèses de "coopération" qui couvrent le Tiers-Monde de leurs artifices, sont souvent inutiles. Ils sont même franchement néfastes quand ils laissent de lourdes charges récurrentes - sous forme d'institutions, de personnels, de bâtiments et d'équipements - et des dettes supplémentaires (si le financement extérieur est un prêt). Dans ce cas de figure, assez fréquent, la coopération internationale amplifie largement la crise des économies des pays du Tiers-Monde. Elle ne se justifie plus alors que par l'auto-reproduction des appareils multilatéraux ou bilatéraux qu'elle entretient ".*

Dans une étude consacrée aux relations entre ONG et Etats, C. Dalbera [1989 : 271] note également que pour ces premières :

> *" ... le discours des Etats prétendant assumer seul "ce qui compte", relève plus du mythe que de la réalité. L'aide publique au développement est absorbée à plus de 50 % par les professionnels de l'aide au Nord et la quasi-totalité du reste par les bureaucraties étatiques du Sud. [...]. Les projets des experts ? Ils sont parfois utiles, mais souvent néfastes parce que, même lorsqu'ils sont scientifiquement ou techniquement bien conçus, ils restent généralement inadaptés au milieu, aux moyens humains et matériels des populations concernées et débouchent finalement sur de formidables gâchis, quand ils n'entraînent pas en plus, pendant des années, le paiement d'une lourde dette supplémentaire ... "*

---

(3) Comité français contre la faim, CCFD, GRET, Cimade, CICDA, Frère des hommes, Maisons familiales rurales, IRAM, AFDI, Volontaires du progrès.

La prééminence de cette critique dans le monde ONG participe à la construction d'une certaine cohésion en mettant au jour, par contraste, les forces de leur engagement sur les multiples terrains du développement. Face aux enjeux géopolitiques et aux multiples interactions qui " corrompent " l'aide publique et ses agents, les ONG répondent par l'altruisme de leur combat et le désintéressement de leurs membres. Aux réseaux gouvernementaux, principal support de transferts monétaires gaspillés ou détournés dans les méandres d'organisations de taille inadéquate, elles opposent une coopération de " population à population " que mettent en oeuvre de petites associations - par rapport aux organes publics - issues de la société civile. Enfin, elles substituent aux solutions techniques, scientifiquement fondées dans le cadre d'approches par le haut, les " petits projets " censés correspondre à un modèle de développement conçu comme un processus susceptible de satisfaire les besoins essentiels et de permettre à l'homme d'entreprendre et de progresser par lui-même.

Les ONG, dans la recherche d'une identité commune, clament leurs différences avec les organisations gouvernementales bilatérales et multilatérales, dont *" elles ne sont en aucune façon des modèles réduits "* (4) et leur indépendance vis à vis des Etats. Est-ce à dire que les deux types d'organisations se soient définitivement ancrées dans un rapport concurrentiel ou dans une critique réciproque ? Ce serait ignorer l'instauration dans quelques pays industrialisés, à partir des années 60, de mécanismes de coopération financière entre le secteur public et les ONG puis leur élargissement (5) dans les années 70, notamment vers les organismes multilatéraux comme le Programme des nations-unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale et la Commission des communautés européennes (CCE) [Lewis 1979 : 43]. D'ailleurs, aujourd'hui, les débats sur les relations ONG-Etat interrogent les conditions de la complémentarité [Fauré, Piveteau et Roca 1996], de la diversification et de la contractualisation de leurs rapports [Husson 1991]. Dans un contexte où les cofinancements affluent, notamment en provenance des institutions internationales, où des fonctions de sous-traitance sont parfois assurées par les ONG, la crainte maintes fois évoquée d'une " instrumentalisation " par les Etats rappelle, si ce n'est au niveau des pratiques tout au moins au plan du discours, l'essence d'une intervention non gouvernementale qui se veut autonome et surtout différente.

---

(4) Déclaration du président de l'OXFAM, la plus importante ONG britannique de développement, à l'occasion de la Conférence des nations unies sur les pays les moins avancés qui s'est tenue en septembre 1981 [Wilson 1981 : 16].

(5) Pour une chronologie précise de la mise en place de ces mécanismes dans les divers pays du CAD, on consultera les pages 27 à 31 de l'étude établie par la Direction de la Coopération pour le développement de l'OCDE [OCDE 1988].

2. La pluralité des conceptions théoriques

La théorie économique, jusqu'à une époque récente, a opposé deux mécanismes de coordination des plans des unités économiques élémentaires (6) : le marché et l'Etat. Le premier, en permettant la confrontation de l'offre et de la demande, fournit un indicateur alternatif de choix sur lequel s'appuie chaque agent économique pour prendre une décision finale. L'incitation est donnée par le prix. La motivation des agents se confond avec la recherche de l'intérêt individuel. Sous les hypothèses restrictives de la concurrence pure et parfaite, le mécanisme généralisé du marché permet l'allocation pareto-optimale des facteurs de production. Le second s'appuie sur la présence d'inégalités et d'externalités dans les économies de marché. L'intervention économique de l'Etat se justifie par les défaillances ou l'inexistence de marchés. Elle oriente ou contraint les choix individuels en fonction d'une expression politique des besoins collectifs et produit des incitations adéquates par l'intermédiaire du plan, l'encadrement des prix et la mise en place de règles. Dans ce modèle étatique, la commande administrative et le contrôle permettent la coordination.

On retrouve donc l'opposition fondamentale entre deux traditions des sciences sociales [Boltanski et Thévenot 1991 : 40]. Avec la première, l'ordre ou l'équilibre sont inintentionnels et résultent de choix individuels. Avec la seconde, la mise en ordre est obtenue par le recours à la notion de collectif et à l'autorité. D'un point de vue sectoriel ces deux approches " découvrent " les notions de *privé* et *public*. Comment dès lors considérer et définir l'objet ONG quand ces organismes de par l'histoire, les motivations et les principes qui les animent semblent s'éloigner des mécanismes habituels envisagés par l'économie ? Quelles peuvent être les implications d'ordre scientifique, s'agissant d'établir des principes théoriques d'évaluation d'opérations conduites par des organisations dont l'engagement décrit avant tout " *une position éthique qui tente de marquer le réel en le transformant concrètement* " [Dalbera 1989] ? On s'intéresse d'abord à l'identification de cette spécificité (2.1). On verra ensuite en quoi une approche en terme d'organisation permet d'appréhender avec réalisme la spécificité des ONG (2.2). Enfin, on s'intéressera à l'implication sur l'évaluation d'un discours versé dans la recherche d'un développement alternatif (2.3).

2.1. La recherche d'une spécificité : désaccord et confusion

N. Uphoff [1993 : 611-613] nous rappelle que dans les 30 dernières années de nombreux travaux en sciences sociales ont identifié non pas deux mais trois principes théoriques pour obtenir l'accord. Un secteur se distinguant par un système propre de motivations et de

---

(6) Selon la définition de la coordination donnée par C. Ménard [1995 : 118].

comportements qui fondent l'accord, l'auteur en vient logiquement à mettre au jour l'existence d'un " tiers-secteur ". Cette approche permet selon lui de spécifier l'action des ONG en la situant dans l'univers des formes institutionnelles connues [*ibidem* : 614]. Le " tiers-secteur ", auquel se réfère principalement l'action des ONG, dépend davantage du bénévolat et implique des processus de négociation, de discussion, de compromis et de persuasion. Les choix ne sont déterminés ni par l'autorité qui caractérise l'organisation bureaucratique, ni par la maximisation du profit et de l'utilité que décrivent les mécanismes de marché. Les décisions y sont prises en tenant compte à la fois du groupe et des intérêts individuels. Certes, cette typologie désigne des *idéaux types*. Les formes de l'accord ne sont pas exclusives au sein d'un même système. Même l'armée, éloquent représentant de principes organisationnels et comportementaux fondés sur l'autorité et la menace, recèle des aspects d'échange et d'intégration [*ibidem* : 612]. Mais pour N. Uphoff, la construction théorique en trois groupes de normes et comportements permet d'élever le secteur de l'action collective (secteur d'auto-assistance, secteur bénévole, de membres, participatif) au même rang conceptuel que le secteur de marché (secteur privé) et le secteur étatique (secteur public). Le débat Etat *versus* marché se complexifie avec l'insertion de la société civile.

L'inscription des ONG dans le " tiers-secteur " de l'action collective, au sens défini précédemment, semble correspondre aux représentations de ces organismes attachés à leur particularisme. Mais en fait, les conceptions théoriques de N. Uphoff sont restrictives. Elles enlèvent à beaucoup d'organismes une part de la spécificité tant revendiquée. En effet, la relation des individus aux organisations résume en quelque sorte le passage d'un secteur à un autre. Dans le secteur public, les individus sont citoyens, électeurs, contribuables, usagers. Dans le privé, ils sont consommateurs, clients, employés. Dans le secteur de l'action collective, ils sont membres. Les organisations de services, qui regroupent les associations de charité, les *Private and Voluntary Organizations* (PVOs) - terminologie pourtant usuelle aux Etats-Unis pour désigner les ONG - relèvent alors davantage des principes de fonctionnement du secteur privé [*ibidem* : 613-615]. Elles ne se distinguent plus d'une entreprise privée que par l'aspect de *" not-for-profit "* et perdent, en quelque sorte, dans la relation aux individus, l'alternative organisationnelle.

Pour B. Enjolras [1995] en revanche, la caractéristique majeure des organisations non lucratives - consistant à ne pas distribuer les profits - divulgue la raison première de leur existence qui, généralement, n'est pas d'ordre économique ou pas uniquement d'ordre économique. *" Il s'ensuit que toute théorie qui fait l'impasse de cette caractéristique court le risque de n'être que partiellement explicative du phénomène "* [*ibidem* : 48]. L'auteur propose alors de distinguer l'organisation non lucrative d'autres formes, en lui reconnaissant la capacité à gérer les tensions entre plusieurs logiques de coordination au travers d'un mécanisme de compromis. Appliquée aux ONG - ce qu'Enjolras ne fait pas - , cette approche permet de les singulariser par rapport à l'Etat et au marché. La contrainte de non distribution

" résultant d'un choix volontaire et publiquement annoncé, constitue la spécificité, différenciant les organisations non lucratives des organisations lucratives et publiques, retenue par les économistes " [*ibidem* : 39]. Sur le plan juridique, le statut associatif accordé aux ONG comprend cette contrainte de non distribution - qui n'exclut pas l'existence de bénéfices. C'est le cas en France où elles relèvent du droit des associations de loi 1901. C'est également vrai au Burkina Faso où sont considérées comme ONG, les associations sans but lucratif et d'utilité publique ayant passé une convention de coopération avec le gouvernement [Coulibaly 1995 : 73]. De même, cette distinction par nature des objectifs ou plus simplement par la raison d'être, revendiquée par de nombreuses ONG, est placée aujourd'hui [Lechervy et Ryfman 1993 : 12] comme hier [Merle 1982 : 362] au coeur des définitions caractérisant les ONG.

D'autres auteurs contestent cette approche de la spécificité et les définitions qui en découlent. Selon Cernea [1988 : 14-16] par exemple, le concept " d'association bénévole ", défini de façon étroite par les sociologues, induit la caractéristique de " but non lucratif " (*not-for-profit*). Trop restrictif, il exclut les regroupements de personnes à la base, qui cherchent dans les pays en développement, à procurer et générer des bénéfices économiques pour leurs membres. Les organisations " orientées vers les services " (*service-oriented*) comme les associations d'usagers d'eau, ou vers la production (*production-related*) comme les associations pastorales, ne peuvent être exclues de la sphère des ONG. Elles sont clairement non gouvernementales et surtout font partie de la floraison de formes institutionnelles sur laquelle certaines ONG, dont l'objectif est d'aider des populations situées en dehors de l'organisation, s'appuient principalement. M.-M. Cernea propose donc de qualifier les premières d'ONG économiques (*Economic NGOs*). Elles se différencient encore des entreprises privées par l'aspect " bénévole ", défini cette fois-ci en rapport avec une forte tradition dans la littérature socio-anthropologique [*ibidem* : 14], comme " associations d'intérêts communs " (*common-interest association*).

Ces trois conceptions théoriques s'accordent sur un point. Elles perçoivent et cherchent à décrire des formes diverses mais spécifiques d'actions que ni les approches en terme de marché, ni le modèle étatique ne permettent d'appréhender pleinement. Pourtant, au regard des présentations que nous venons de faire, il ressort que d'un point de vue théorique, si la spécificité des ONG est reconnue, elle reste qualitativement hétérogène. Des objectifs non lucratifs ne suffisent pas pour N. Uphoff à inscrire une action dans un " tiers secteur ". La relation " *take-it or-leave-it* " qui survit dans le cas d'organisations de services ne satisfait pas aux exigences requises d'une véritable action collective. Pour B. Enjolras, la contrainte de non distribution est en soi un élément suffisant de singularité. Pour M.M Cernea, tout comme pour N. Uphoff, celle-ci n'est pas nécessaire. Mais contrairement à N. Uphoff, elle n'est pas, selon M. Cernea, discriminatoire pour une insertion dans le monde particulier des ONG.

Nous considérons ici que l'extériorité des objectifs des ONG est constitutive de leur spécificité. C'est ce sens que prend l'appellation d'organisation à but non lucratif. Il ne s'agit pas de contester la recherche d'intérêts particuliers dans l'adhésion des individus comme d'ailleurs leurs conséquences souhaitées ou non sur les modes de fonctionnement et les choix opérés. Mais l'objectif affiché de l'organisation, qui regroupe *in fine* les membres participants autour de conceptions et valeurs communes, concerne des individus ou groupes extérieurs à la structure. Historiquement et d'un point de vue fonctionnel les ONG, du Nord comme du Sud, s'inscrivent dans la filière de l'aide en tant que bailleurs, médiateurs et/ou opérateurs directs. Inclure les coopératives et les associations villageoises, tel que le pratique N. Uphoff sur un mode exclusif et Cernea sur un mode complémentaire, revient en fait à circonscrire autour de la notion d'ONG tout mouvement issu de la société civile et introduit une confusion.

En aucune façon il ne s'agit d'ignorer la présence et l'importance dans le système d'aide privée, d'organisations de base, de groupes coopératifs ou d'associations communautaires. Ils sont souvent l'interlocuteur ou le partenaire privilégié des ONG. C'est pourquoi, ils entretiennent un rapport spécifique - différent des ONG - au transfert financier ou de biens qui accompagne inévitablement l'aide. Ils se situent initialement, y compris face à la plus petite ONG locale active dans la zone, au bas de l'échelle des pouvoirs concernant l'aide. L'ambition affichée des ONG vise à conduire des mécanismes de coopération fondés sur des logiques aptes à corriger cet état de fait. Plutôt que de chercher l'accord selon les principes du marché ou de l'autorité, les ONG ambitionnent d'instituer - au sens de l'établissement de règles - dans le jeu interne (règles de fonctionnement, procédures de décisions, etc.) et externe (relations avec les bénéficiaires), une logique d'action basée essentiellement sur les principes de confiance et de solidarité afin de redonner du pouvoir, et par là de l'initiative, à ceux qui, dans la filière de l'aide, en sont dépourvus.

2.2. Les ONG : organisations médiatrices de l'aide au développement

Une première construction consisterait en conséquence à isoler les ONG dans un *monde* commun ordonné par des *grandeurs* comme la solidarité, le désintéressement et la confiance. Dans ce cas, il peut paraître déraisonnable ou illégitime de poser un regard économique sur leurs actions quand la discipline retient pour principales *grandeurs* l'utilité, le bien marchand et l'efficacité, en fonction desquelles sont qualifiés les *êtres* (personnes ou choses) étudiés et octroyés les *états de la grandeur*. Dans le modèle des *cités* de L. Boltanski et L. Thévenot [1991], dont les catégories utilisées ci-dessus sont issues, les *mondes communs* désignent, dans la réalité, des cadres cohérents de principes, d'équivalences, de valeurs, bref les *grandeurs,* que les acteurs mobilisent pour justifier leurs actes. Inscrire les ONG dans une sphère commune de valeurs singulières, que représente par exemple le classement dans un tiers-secteur, revient à associer un *monde* à des groupes, voire à des personnes. La société serait alors constituée

d'ensembles parfaitement indépendants et autonomes - *les mondes* - au sein desquels une action ne serait justifiable, et donc compréhensible, qu'en référence aux valeurs attachées à chacun d'eux. L. Boltanski et L. Thévenot montrent que le relativisme des valeurs contenu dans l'attribution des principes à des collectifs ne permet pas de résoudre la question de l'accord. On devrait alors observer une indifférence entre les personnes ou les groupes plutôt que des relations, des échanges ou une communication. Pourtant les ONG entretiennent des rapports avec les Etats, les pouvoirs locaux, les entreprises. Elles interviennent sur les marchés, produisent et échangent. Leurs comportements et modes d'interventions sont modelés par l'environnement institutionnel, culturel et économique qu'elles rencontrent. En confinant *a priori* les ONG dans un système de valeurs propres que porteraient de façon exclusive leurs actions, on ne peut expliquer les assemblages évoqués ci-dessus mais surtout, cette configuration limite fortement la critique. La justification des actions n'est pas nécessaire et, partant, l'évaluation est inutile.

Contrairement à l'approche évoquée ci-dessus, le cadre d'analyse proposé dans *La justification* [*ibidem* : 1991] repose sur un modèle mettant en relation plusieurs *mondes* auxquels sont associés des dispositifs d'objets qui qualifient les différentes situations. Les *grandeurs* n'étant plus consubstantielles aux personnes et aux groupes, les acteurs, quelle que soit leur nature, sont confrontés quotidiennement à des situations relevant de différents *mondes*. Leur aptitude à les reconnaître et leur capacité à s'y ajuster selon des exigences maintenues à chaque fois, révèlent en quelque sorte le modèle de *cité* que les auteurs cherchent à mettre au jour. Les travaux ainsi menés s'appuient sur le postulat que la situation dans laquelle sont engagés les acteurs détermine en fait la nature de l'épreuve en cours, c'est-à-dire *le monde* dans lequel elle sera clarifiée. *" Les formes de généralité et de grandeurs dont cet ouvrage déploie l'économie, ne sont pas attachées, en effet, à des collectifs mais à des situations, ce qui nous amène à rompre avec l'ensemble des outils scientifiques solidement installés dans les notions de culture et de groupe social. Les personnes que nous suivons dans leurs épreuves sont obligées de glisser d'un mode d'ajustement à un autre, d'une grandeur à une autre en fonction de la situation dans laquelle elles s'engagent "* [*ibidem* : 30]. Dans les situations les plus pures, comme par exemple une cérémonie religieuse, il subsiste *" un tohu bohu d'objets étrangers, un ensemble de bruits impertinents "* [*ibidem* : 283] à la situation. La prégnance de la critique dans les sociétés s'explique par la possibilité qu'ont les personnes de faire sortir de la contingence ces êtres d'une autre nature. La résolution des phases critiques, nécessaire à la poursuite de l'action, peut s'effectuer selon plusieurs modes que sont la justification (clarification du principe de l'accord), le compromis (les acteurs renoncent à clarifier les principes de leur accord) ou la relativisation (chacun s'accorde sur le fait que rien n'importe).

Les développements de L. Boltanski et L. Thévenot visant à expliquer les conduites humaines mettent l'accent sur la pluralité des formes d'accord possibles dans un même espace

et rejettent l'hypothèse d'un attachement des systèmes de valeurs ou des cultures aux membres d'un même groupe social ou d'une même institution [*ibidem* : 189]. Ces travaux renouvellent la théorie économique *des organisations*. Qualifiée de " discipline en émergence " par C. Ménard [1995 : 118], elle recouvre une nébuleuse faite de plusieurs niveaux qui, selon Hugon [1992 : 195], se caractérisent par un éloignement progressif des théories standards, vissées dans une implacable dichotomie entre individualisme méthodologique ou holisme. Le schéma walrasso-parétien d'une coordination par le marché des plans individuels d'agents rationnels, comme l'omnipotence des structures sur les choix des individus dans les approches marxiennes, s'effacent au profit de conceptions moins déterministes. L'organisation apparaît ainsi comme un mécanisme de coordination spécifique ou pour reprendre notre propos initial comme une troisième famille de mécanismes en sus du marché et de l'Etat. Constituée d'une pluralité de participants en interdépendance, l'organisation est avant tout un collectif, une structure qui *" lie les participants entre eux et modèle leur comportement "* [Ménard 1995 : 25]. Ainsi, pour l'approche organisationnelle, les relations économiques sont-elles le résultat *" d'interactions d'agents individualisés; mais ces relations sont médiatisées par des organisations ou conventions "* [Hugon 1992 : 195].

Prendre l'organisation comme concept théorique nous permet quelques précisions sur la nature des ONG, essentielles pour la suite des propos. Selon la définition d'une organisation donnée par S.-P. Robbins [Ménard 1995 : 14], une ONG peut être assimilée à une " *unité économique de coordination ayant des frontières identifiables et fonctionnant de façon relativement continue, en vue d'atteindre un objectif ou un ensemble d'objectifs partagés par les membres participants* ". D'un point de vue conceptuel, l'organisation recouvre ainsi des types spécifiques qui vont de l'entreprise commerciale aux agences publiques en passant par les organisations de volontaires. L'aspect collectif de la décision, la coordination hors marché, la capacité à modifier les règles du jeu ou une certaine flexibilité selon Ménard [*ibidem* : 18], sont autant de traits communs à l'ensemble des organisations. La distinction, classique et ancienne en sociologie, reprise par P. Hugon entre communauté d'adhésion et communauté d'appartenance, fixe explicitement la composante *volontaire* comme critère essentiel de définition d'une organisation économique : " *Seules les communautés d'adhésion (ex. : tontines, entreprises) caractérisées par des solidarités associatives relèvent sans ambiguïté de la théorie économique des organisations* " [Hugon 1992 : 197]. Ces caractéristiques qui, au plan théorique, définissent l'organisation enlèvent de fait une part substantielle à la spécificité des ONG. Ainsi, l'entreprise privée, analysée en tant qu'organisation et non plus réduite à un point sans épaisseur ni amplitude de la théorie néo-classique, vérifie les critères d'appartenance au " tiers-secteur " de l'action collective définie par N. Uphoff. De la même façon, " l'association d'intérêts communs " identifiée comme forme spécifique par M.-M Cernea, est très proche de la définition de l'organisation donnée par J. Hess (1983) dans la lignée de R. Coase [1987] et qui correspond à *" un groupe de personnes délibérément unies pour faire avancer les intérêts du groupe "* [Ménard 1995 : 13].

Les objectifs ou buts des ONG sont, en dernier ressort, l'élément principal sur lequel nous pouvons fonder la spécificité de tels organismes. H.A. Simon, dans sa théorie de l'administration, offre à la théorie économique des organisations une réflexion fondamentale sur la notion d'objectif. Sans rejeter le schéma d'analyse " moyens-fin " propre à l'économie, il conteste la simplicité et l'unicité du but de l'action que retiennent traditionnellement les modèles économiques de comportement des agents. Considérant les notions de *but* et de *processus* comme l'expression, selon des degrés différents, d'une même réalité (7), il met au jour la complexité et la multiplicité de l'objectif d'une action. : *" Il y a souvent plus de sens à prendre l'ensemble des exigences à satisfaire comme le but (complexe) de l'action. Cette conclusion vaut aussi bien pour la (prise de) décision au niveau de l'individu que pour la décision organisationnelle "* [Simon 1985 : 236]. Cette proposition émane à la fois de l'interdépendance entre les moyens et les fins ainsi que de l'incomplétude d'une correspondance entre ces deux termes et le couple *faits* et *valeurs*.

Les fins ultimes ou *valeurs* permettent en théorie d'évaluer, c'est-à-dire de choisir entre les conséquences que l'on suppose connues d'une série d'alternatives de comportements. Pour H.A Simon, il existe non pas une chaîne moyens-fin, simple et clairement identifiable, mais une hiérarchie de moyens et de fins. Les objectifs plus fondamentaux d'une action (ou fins intermédiaires) représentent, en fonction du niveau considéré, soit une *fin* soit un *moyen*. Les décisions visent à atteindre ces objectifs opératoires. Elles décrivent des séquences moyens-fin qui *" tirent leur force "* d'une fin ultime sans s'y conformer pleinement. Les fins intermédiaires peuvent alors servir d'indices de valeur pour évaluer les alternatives et, en ce qui concerne les ONG, pour mettre au jour la spécificité de ces organisations. Si les valeurs ultimes, telle que la solidarité, fortement mobilisées dans le discours des ONG, favorisent la construction d'une communauté de croyance [Piveteau : 1997], elles ne permettent pas de les distinguer d'autres opérateurs de l'aide. Elles décrivent un programme partagé par le plus grand nombre d'ONG et qui consiste à introduire dans les pratiques de coopération des relations éthiquement marquées. Mais ce sont les contraintes particulières qu'elles rencontrent, les exigences qu'elles cherchent à satisfaire qui permettent, sur un plan factuel, de les définir en tant que type particulier d'organisations.

Les ONG de développement sont des organisations, au sens précédemment défini, dont l'objectif original ou l'ensemble des contraintes qu'elles cherchent à surmonter définit leur action comme une redistribution philanthropique de ressources, d'origine et de nature principalement privées, en faveur du développement. Les ONG sont donc des organisations médiatrices de l'aide. Elles se positionnent entre les donateurs et les bénéficiaires dont les

---

(7) *" Un " processus est une activité dont le but immédiat se situe en bas de la hiérarchie moyens-fin, tandis qu'un "but" commande une série d'activités qui répondent à une valeur ou à une fin haut placée dans la hiérarchie moyens-fin. "* [Simon 1985 : 30].

intérêts et motivations interagissent sur ceux des ONG pour définir en acte leurs objectifs (8). Il reste, pour clore la discussion sur les fondements de l'intervention des ONG, à préciser ce que recouvre la notion de développement pour ces organisations.

2.3. Le développement : une valeur commune et incantatoire

On ne peut attendre des ONG une définition du développement qui leur soit propre ni même un rattachement précis et invariable à un courant de pensée clairement identifiable. D'une part, le recours à une définition relève d'une construction scientifique et de la production de concepts qui lui est consubstantielle. Si la détermination de ce qu'est le développement est une nécessité universitaire traditionnelle pour théoriser, penser et analyser les formes de changements sociaux qui s'y rapportent [Guillaumont 1985a : 31-34], elle n'est pas un préalable à l'action, premier registre d'activité des opérateurs que sont les ONG. D'autre part, les ONG sont le produit d'histoires propres, d'expériences localisées et parfois intimistes qui structurent leurs visions du développement. Il est donc difficile et plus encore inutile, d'attribuer aux ONG, à partir de leur discours et de leurs pratiques, un concept de développement quand celui-ci recouvre inévitablement une appréhension du changement à l'échelle macroscopique et que les représentations des ONG sont d'abord le résultat d'expériences d'échelle plus modeste. En aucune façon cela ne signifie que les ONG soient à l'écart d'une réflexion théorique et générale sur le développement. Au contraire, elles y participent activement et sont constamment traversées par les débats qui animent le champ du développement. Mais plutôt qu'une définition par et pour les ONG, on remarque de façon manifeste deux permanences - aux atours différenciés selon les périodes considérées - dans le positionnement des ONG sur la question du développement.

La première a trait à la critique, tournant parfois au rejet, du mode de développement des sociétés industrialisées. Après une première décennie relevant en premier lieu de réactions de nature passionnelle, les ONG à compter des années 70 s'ancrent dans un champ pragmatique " alternatif ". Celui-ci se concrétise notamment dans des actions d'éducation au développement. Des campagnes internationales d'information - comme celles, en 1973, sur l'alimentation des nourrissons (9) ou, fin 1981, sur les conséquences au Sud des modes de consommation et de

---

(8) M. Donsimoni [1995] en formalisant le comportement " humanitaire " des ONG montre dans quelle mesure, du fait de l'existence d'un égoïsme virtuel, l'efficacité (quantitative) de l'équilibre entre donateur et ONG est mis en cause par l'incitation de l'ONG à mentir ; incitation qui diminue avec la présence dans le jeu relationnel d'un donateur " pivot " apte à fournir des sommes considérables (organismes publics nationaux et internationaux). Cet essai théorique confirme le rôle du système de contraintes dans le choix des objectifs y compris lorsqu'il s'agit d'organismes dont la finalité possède des valeurs intrinsèques.

(9) Suite à la publication d'un rapport réalisé par l'ONG anglaise " War on Want ", il s'agissait de dénoncer les effets catastrophiques d'une substitution du lait en poudre au lait maternel encouragée par les multinationales de l'agro-alimentaire [Solagral 1987 : 14-15].

production des pays riches (10) - désignent comme responsables du non-développement, les pratiques et motivations d'agents économiques socialisés par le marché et privilégiant la création croissante de richesses au détriment de la stabilité et de la durabilité des modes de vie ici et là-bas. Le développement se réalise - plus qu'il n'est défini - dans une dynamique relationnelle entre sociétés civiles du Nord et du Sud, contre-pied des relations et du système économiques dénoncés.

Cette approche du développement, où la solidarité se substitue à la croissance économique des définitions académiques, s'inspire du tiers-mondisme et de la prise de conscience écologique des années 70. Elle puise dans la critique d'une philosophie matérialiste et des modèles productivistes - dont l'ouvrage de E.F. Schumacher [1978] *Small is beautiful* publié en 1973 est un éloquent représentant - les forces d'un engagement de nature militant. Pour les ONG du Sud, la solidarité précise également la notion de développement. En revanche, elle recouvre des préoccupations plus concrètes en prise avec des problèmes ou des enjeux locaux et nationaux.

Dans les années 80 où éclatent les repères idéologiques habituels, la forte médiatisation de l'humanitaire a relégué dans la contingence les référents tiers-mondistes et développementalistes qui leur étaient afférents [Hours 1996]. Au sein des ONG, les réflexions sur le développement sont moins nombreuses au fur et à mesure que se brouillent et se complexifient les repères idéologiques (11). Les préoccupations portent davantage sur des aspects techniques de l'action, sur les rapports avec les partenaires, sur les méthodes de travail, que sur le sens à donner au concept de développement. Il n'en reste pas moins vrai qu'au sein des ONG perdure une interrogation critique sur les effets pervers du développement qui fonde un discours toujours sujet à la recherche d'alternatives. Les ONG expriment alors de façon constante une profonde aspiration à s'émanciper des mécanismes d'une domination économique ou politique. Les impérialismes, cibles déclarées au temps du tiers-mondisme, ont laissé place depuis à la mondialisation. Mais la complexité des coûts et avantages obscurcit, dans un mouvement d'intégration des économies, les précédentes oppositions entre centre et périphérie, Nord et Sud, Tiers-monde et pays industrialisés, nations dominantes et peuples exploités [Michalet : 1996].

La seconde permanence réside dans la volonté d'agir en faveur d'un autre développement. De nombreux travaux consacrés aux ONG insistent sur le caractère alternatif de leurs

---

(10) Campagne d'information lancée par plusieurs ONG françaises sur le fait que les modes de production et de consommation au Nord étaient en partie responsables des problèmes de malnutrition au Sud ; le thème en était " Ici, mieux se nourrir, là-bas, vaincre la faim " [Jost 1987 : 10-15].

(11) On pourra à ce sujet consulter la monographie de la CIMADE réalisée par R. Blion [1998].

conceptions et de leurs démarches (12). Cette posture maintes fois affirmée apparaît comme un des principaux éléments d'une commune identité des ONG. Elle constitue selon A. G. Drabek [1987], résumant les déclarations des ONG suite au Symposium de Londres (13), une des interrogations fondamentales qu'elles doivent, en permanence, renouveler. Pour P. Pradevand [1982], c'est bien la défense et la recherche de styles de vie alternatifs qui orientent l'éducation au développement menée par les ONG. Selon C. Dalbera [1989 : 271], l'action des ONG se veut volontiers prophétique et se situe plutôt dans le champ de l'alternatif.

Dans le même temps, ces auteurs signalent l'impossibilité pour les ONG de s'accorder sur les manifestations concrètes, observées ou attendues, de cet " autre " développement. L'alternative représente pour les ONG une des figures du *compromis* dans lequel les acteurs renoncent à clarifier sur un plan factuel et phénoménologique un principe mobilisateur. Il constitue cependant un élément d'identification et de légitimation et revêt, pour ces organisations, une fonction utilitaire. Par contre, le " développement alternatif " ou, pour reprendre les termes d'une distinction proposée par S. Latouche [1995], " l'alternative au développement " dont se réclame les ONG n'offre pas, à ce niveau de présentation, un cadre de référence pour évaluer leurs actions. Le développement visé est donc rarement explicité.

A la vacuité du concept correspond une référence à des universaux moraux dont les évolutions au sein des ONG reflètent les idéologies et représentations du monde alors en présence. Aux catégories des " opprimés " et des " dominés " du temps de la dépendance se surajoutent celles des " pauvres " et des " démunis " du temps de l'ingérence. Ces changements traduisent, pour les dix dernières années, la priorité accordée par les bailleurs de fonds à l'aide d'urgence. Mais tout en intégrant ces nouvelles tendances (14), les ONG - du Nord essentiellement - expriment leur inquiétude devant le retrait d'une aide au développement [Dumon 1993]. Le développement reste pour elles une " idée-force " (15), une aspiration qui endosse à la fois les caractéristiques des individus qui les composent, les histoires particulières de chacune d'elles mais aussi l'histoire générale des ONG. De l'influence idéologique du tiers-mondisme, d'inspiration marxiste et chrétienne, les ONG ont hérité " *une vision messianique*

---

(12) Pour exemple on peut citer : *Coopérer autrement : l'engagement des organisations non gouvernementales aujourd'hui* [Rouillé D'Orfeuil 1984] ; un numéro spécial de la revue World development, *Development Alternatives : the challenge for NGOs* [1987] ; un ouvrage de la Coopération française, *L'autre coopération : l'appui des pouvoirs publics à la coopération non gouvernementale* [1991].

(13) Symposium organisé à Londres du 11 au 13 mars 1987 par la revue *World Development* et par l'*Overseas Development Institute*. Il a réuni 120 participants venant de 42 pays différents autour du thème : "Development alternatives : the challenge for NGOs".

(14) Une brève analyse du discours des OSI en 1997 (Organisations de solidarité internationale : terme utilisé pour désigner les ONG françaises), montre que le thème de la pauvreté vient disputer celui de la solidarité dans la définition de l'objectif général des associations ; cette tendance étant plus manifeste dans les organisations créées après 1990 [Piveteau 1997].

(15) Selon l'expression de T.-R. Frantz [1987].

du Sud (hommes et peuples), fondée sur une conception solidaire et participative du développement, sur le partage et le partenariat entendus dans un sens chrétien proche de celui de communion " [Hours 1996 : 219]. Ainsi, en 1997, la solidarité et le partenariat restent des thèmes porteurs pour la majorité des associations françaises. Mais le sens qui leur est donné laisse paraître des divergences (ou paradoxes) entre ou au sein des ONG [Piveteau 1997].

Sans équivalence avec les définitions substantialistes ou normatives, le développement se présente pour les ONG comme une pédagogie [Hours 1996 : 220] des relations entre les acteurs du Nord et ceux du Sud, entre les donateurs et les récipiendaires. L'éthique et l'affect qui caractérisent cette relation résument en quelque sorte l'approche alternative des ONG. Elle puise sa légitimité dans la critique des relations économiques internationales. La proximité aux modèles de développement auto-centré, communautaire ou à l'éco-développement [Joly 1985] associe le développement à une conception endogène du changement social. Mais l'aide, et ce n'est pas un des moindre paradoxes qu'elles doivent gérer, comme principe d'action n'est pas remis en cause. Seules les motivations et priorités le sont. Le primat accordé très tôt à la pauvreté et à l'agriculture ou plus réellement au monde rural, les deux *" points aveugles "* des modèles de développement des années 70 [Fontaine, 1994], montre ainsi l'intention des ONG pour un " autre " développement. Dans le même temps, leurs discours actuels gardent la trace des concepts et théories privilégiés successivement par les agences d'aide (16) [Piveteau : 1997].

Le développement n'est pas, pour les ONG, défini dans ses manifestations concrètes. Il recouvre leurs aspirations morales. Organisations composées d'individus socialement situés et immergés dans le champ du développement, elles en intègrent les débats, les doutes et les modes. On voit alors que les ONG, plongées dans la réalité du développement, forgent leurs représentations en situation et en acte. La critique du développement dans ce qu'il a été et ce qu'il est et son corollaire, une conception de leur rôle comme alternative, structurent la pensée des ONG sur le développement. L'alternative change de formes au cours du temps, elle adopte de nouvelles priorités et modifie sa ou ses cibles. Dans leurs perceptions du développement, les ONG ne représentent pas une véritable rupture. Elles composent et agglomèrent parfois, dans des représentations propres, les dimensions courantes du développement. Cependant, l'accent mis sur la relation aux populations et leur implication dans les choix qui les concernent militent pour un développement conçu autour de l'accroissement des capacités et droits des individus plutôt que des biens. Mais il n'y a là rien de singulier. L'éthique et les valeurs morales que les ONG mettent en avant dans leur pratique de coopération représentent alors un des principaux

(16) Schématiquement : la théorie de la modernisation par la croissance, dans les années 50, puis celle de la dépendance, puis celle des besoins essentiels formulée initialement par le BIT au milieu des années 70 et, plus récemment, le thème de la pauvreté, remis en avant par des institutions telle que la Banque mondiale.

éléments de leur spécificité. Mais dans ces conditions, le développement apparaît comme une fin ultime qui reste incantatoire par rapport à des objectifs plus fondamentaux. En rester à ce niveau interdit l'évaluation rigoureuse de leurs actions. Il conviendra de repérer les aspects factuels (17) qui, selon H.A. Simon [1985], sont immanquablement associés à tout énoncé éthique.

* *

*

L'histoire de la solidarité internationale met au jour l'ancienneté, l'autonomie et l'initiative d'une action philanthropique non gouvernementale. Les ONG, version moderne de l'assistance privée, trouvent dans la critique de la coopération publique un élément de cohésion et d'identification. Par contraste, elles définissent les éléments d'une " autre " coopération dont l'éthique qui marque les relations de population à population fournit les bases d'un développement alternatif. Du point de vue de l'analyse économique, les ONG sont des organisations. En tant que telles, elles visent à peser sur le réel en modifiant les règles en place et ne peuvent être associées aux mécanismes de coordination par le marché ou par l'Etat. C'est finalement le système de contraintes propres qu'elles subissent et produisent qui les caractérise. Il détermine, en regard des finalités poursuivies, un type particulier d'organisation. Les valeurs mobilisées gardent une fonction instrumentale mais subissent le *feedback* des contextes et situations vécus par les ONG.

Dans leur fonction opérationnelle, les ONG, du Nord comme du Sud, interviennent au travers du petit projet. L'interrogation sur la spécificité des ONG, qui anime cette section, se déplace dans le point suivant vers les caractéristiques de leur outil d'intervention.

---

(17) H.A Simon définit ainsi le mot "factuel" : *"un énoncé relatif au monde observable est factuel si, en principe, on peut vérifier qu'il est vrai ou faux."*. [1985 : 47].

SECTION 2. L'ACTION DES ONG : LA CONTINUITE D'UNE APPROCHE PAR PROJET

L'aide au développement, depuis son origine, transite principalement par un instrument : le projet. Pour les populations du Sud, il est le témoignage concret des relations maintenues au-delà de la colonisation avec différents représentants du Nord. Toutes les agences d'aide, qu'elles soient publiques ou privées, ont eu recours à cet outil. Certes, devant les échecs répétés des grands projets et l'approfondissement du problème de l'endettement, les priorités, les voies et les modes de l'aide ont subi des évolutions. On a ainsi assisté, à compter des années 80, à une augmentation de l'aide hors-projet (18). Mais, pour les pays du CAD, les concours budgétaires, les rééchelonnements/annulations de dettes et les aides programmes se sont substitués principalement à l'aide alimentaire et à la coopération technique. L'aide par projet - hors assistance technique - représente ainsi, en 1989-1990, le principal type d'aide fourni par les pays membres, soit près de 70% de l'Aide publique au développement (APD). Quinze ans auparavant, cette part était d'un peu plus de 50% [Naudet 1994 : 70]. La tendance inverse pour l'aide accordée au Sahel (réduction de l'aide projet) laisse tout de même près de 50% à l'aide projet [*ibidem*]. L'aide au développement se matérialise donc en premier lieu par le montage de projets et leur réalisation.

Les ONG inaptes, de par leur taille et leur philosophie, à procurer une aide macro-économique, adoptent également le projet comme outil quasi exclusif de leurs interventions. Elles cherchent cependant à en modifier les modalités (en premier lieu la taille) et les orientations sectorielles (projets ruraux) par rapport à la coopération publique. Sans rentrer ici dans le détail et la description de leurs opérations, il convient d'interroger les caractéristiques de cet outil ; que celles-ci soient invariables ou spécifiques à la démarche poursuivie par les ONG. On s'intéresse ici au contenant plutôt qu'au contenu.

Le premier point présente l'optique projet et ses implications dans les rapports entre acteurs du développement (point 1). Le point suivant rappelle les changements significatifs survenus dans la conception d'une démarche d'aide par projet (point 2). Au fait de ses traits dominants, on pourra dans un dernier point, déterminer le cadre général d'analyse des petits projets des ONG (point 3).

---

(18) Selon la définition du Comité d'aide au développement (CAD) l'aide hors-projet comprend : les soutiens budgétaires, les soutiens à la balance des paiements, les bourses, les annulations/consolidations de dettes, les ajustements structurels et l'assistance technique [COBEA/FASEG/ORSTOM 1996 : 23].

1. L'aide par projet : la traduction instrumentale d'un volontarisme externe

L'optique projet puise dans l'histoire du développement des pays du Sud ses caractéristiques intrinsèques qui, en conséquence, ressortissent au rôle prépondérant des agences d'aide et des Etats. C. Freud rappelle que le développement de l'Europe - on peut sans difficulté étendre à d'autres zones ce constat - ne s'est pas réalisé à coup de projets : *" Il a été diffus et s'est fait à partir d'une accumulation prélevée sur le développement de l'agriculture, dû aux progrès techniques et à l'accroissement de la productivité, qui se sont étalés sur plusieurs siècles "* [Freud 1988 : 65]. De son côté, G. Duruflé remarque que le projet de développement rural ne se rencontre pas en dehors des pays en développement [Duruflé et *alii* 1988 : 8]. Le développement des sociétés industrialisées combine de lentes transformations mentales, sociales, techniques et économiques. Mais à aucun moment elles ne sont formulées, mises en oeuvre et maîtrisées dans leur globalité par de quelconques institutions. Moins qu'un ensemble de projets, par essence conscients, volontaires, décrétés et planifiés, le développement est apparu comme un processus autonome, erratique et de longue haleine qu'est venu orienter et canaliser l'intervention correctrice des Etats. Pour les pays du Sud, le développement s'est manifesté dans un projet politico-économique, organisé par la puissance publique, autour d'un paradigme qualifié par M. Ikonicoff [1987] de " national-développementiste ".

Sans qu'on puisse parler pour le développement des sociétés occidentales d'une approche projet, cette " ingénierie " fut, à d'autres fins, utilisée puis abandonnée dans les grandes administrations. Elle trouve aujourd'hui, au sein de l'entreprise, une nouvelle dynamique. Pour les administrations, il s'agissait, dans la tradition planificatrice, de rationaliser des choix budgétaires (RCB) en définissant des objectifs et une programmation budgétisée soumise à un suivi/évaluation [Mahieu 1994]. Pour les entreprises, le projet est une forme particulière d'organisation. Des sociétés ou des firmes sont organisées en fonction de la réalisation de projets particuliers : la construction d'une usine, la réalisation d'un ouvrage de travaux publics comme le tunnel sous la Manche, etc. [Zarifian 1996 : 77]. Mais le projet, pour un nombre important d'entreprises, devient une unité de coordination nouvelle, plus ou moins autonome. Il vise une rationalisation globale du processus de développement d'un produit [Midler 1996 : 94]. L'irruption du projet dans l'entreprise modifie l'organisation fonctionnelle et technicienne du modèle fordo-taylorien. La construction et l'affirmation d'une finalité, commune à un ensemble de personnes relevant de fonctions différentes (19), sont au coeur de la démarche [*ibidem*] [Zarifian 1996]. De cette nouvelle configuration de l'activité industrielle, la

(19) " L'organisation interne des fonctions techniques est alors mise en cause : la réunion physique des contributeurs à un même projet l'emporte sur le rassemblement des spécialistes d'une même technique " [Midler 1996 : 94].

performance est attendue sous les traits d'une réduction des délais de conception, d'industrialisation et de mise sur le marché de nouveaux produits.

Sans faire d'analogie entre ces différentes formes concrètes de projets, ni tenter d'en dégager la forme-projet, on remarque néanmoins deux traits communs. La rationalisation visée au sein des administrations occidentales garde dans les projets de développement sa raison d'être. Le raccourcissement des délais recherché par les entreprises peut être rapproché de la volonté de rattrapage des premières décennies du développement. Les projets de développement sont bien, initialement, l'instrument d'un volontarisme. Mais, contrairement aux situations évoquées dans les administrations et les entreprises, ils sont accueillis plus qu'ils ne s'inscrivent dans des réalités sociales déjà constituées. Ils procèdent en effet du jeu complexe entre acteurs du dedans et du dehors. On verra ainsi que l'outil projet permet aux agents de développement d'apposer leurs conceptions et de satisfaire au jeu particulier de leurs contraintes ; en somme, il répond à leurs propres exigences (1.1). Puis on précisera les principales caractéristiques du projet de développement rural (1.2).

1.1. Le volontarisme des " développeurs "

Le développement, comme on l'a déjà relevé en introduction de la présente section, a longtemps été l'affaire de la puissance publique. J. Giri [1983 : 236], à propos des pays du Sahel, note ainsi : *" Somme toute, dans les Etats indépendants comme du temps de la colonisation, le développement a toujours été conçu et organisé par la puissance publique "*. Avant les indépendances, les initiatives de développement sont du ressort de l'administration coloniale. On peut alors difficilement parler de projets au sens défini par D. Gentil et M. Dufumier [1984 : 24] *" d'une concentration de moyens sur un espace et une durée limités pour atteindre des objectifs bien définis "*. La logique projet s'inscrit davantage dans les efforts entrepris par les nouveaux Etats indépendants et soutenus par l'aide internationale.

Les actions entreprises par la puissance coloniale le sont sur un mode autoritaire [Giri 1983 : 234]. La logique qui prédomine consiste à imposer aux administrés les choix opérés par l'administration : extension des champs vivriers, introduction de cultures commerciales, déplacement des populations, campagnes de vaccinations, etc. A propos de l'ancienne Haute Volta, J.-Y. Marchal [1986 : 409] signale ainsi que, dans un premier temps (avant 1920) l'administration *" impose partout* - il s'agit du Moogo (espace de l'autorité des Mossi) - *une seule politique : produire plus, vite et bien, à la fois des céréales pour remplir les greniers de réserve et du coton et des arachides pour le commerce et le paiement de l'impôt "*. Mais la mise en oeuvre de ces priorités n'est pas réalisée à l'appui d'un schéma organisé, d'un calendrier qui trace les opérations à effectuer et pour lesquelles un budget plus ou moins détaillé est prévu. C'est la fixation de quotas de production par village, la mise en place d'impôts en numéraires, l'exercice d'une pression, etc., qui en constituent les premiers

instruments. Les Sociétés indigènes de prévoyance (SIP), par exemple, ne sont que des auxiliaires des commandants de cercles [Giri 1983 : 235]. Les choix et les décisions de la puissance coloniale ne sont pas traduits au sein de projets. Ils prennent les voies de l'appareillage administratif existant et des incitations diverses qu'il est en mesure de produire.

Il existait bien sûr des programmes d'actions ciblées (coton, cacao, etc.) mais la logique projet désigne plus précisément les pratiques des années 60 lorsque sont mis en relation des Etats indépendants et les anciennes puissances coloniales. Compte tenu de la faiblesse des moyens budgétaires dont disposent les nouveaux gouvernements, le financement du développement économique s'appuie sur des ressources externes. L'aide publique (dons et prêts concessionnels) représente dans les années 1950/1955 un peu plus de 50% des ressources financières nettes versées au Tiers-Monde et 56% en 1960/1961 [Bairoch 1992 : 427]. Elle se situe à la rencontre du volontarisme des Etats à la conquête de leur souveraineté et de l'implication, financière entre autres, de bailleurs de fonds étrangers. Le projet apparaît alors comme *" la forme spécifique qu'ont prise depuis toujours les interventions d'aide extérieure "* [Freud 1988 : 65].

Ce type d'interventions répond aux exigences des développeurs. L'approche projet présentée par la banque mondiale - une des principales institutions à avoir formalisé cet instrument de développement - , illustre parfaitement cette analyse : *" En concentrant ses activités sur le financement de projets, la Banque vise à s'assurer que ses fonds seront investis dans des opérations rationnelles, productives, qui contribuent à l'expansion économique du pays emprunteur et facilitent le remboursement du prêt octroyé "* [Baum 1978 : 3]. Les attendus d'un tel instrument sont clairement exposés. Il permet un contrôle du bailleur de fonds ; contrôle envisagé sous deux angles : la rationalisation des investissements effectués dans le but de favoriser le développement mais, également, l'effectivité d'un remboursement du prêt consenti. En finançant des projets, la Banque cherche à satisfaire aux impératifs qu'implique sa double vocation d'institution de développement et d'institution financière. M. Dufumier [1996 : 25] voit ainsi dans le projet une forme d'intervention et d'action économique particulière qui convient parfaitement aux agences de coopération.

Mais il serait réducteur de ne se placer que du seul point de vue des bailleurs de fonds. Initialement, l'aide par projet était conforme au cadre général d'action des Etat récipiendaires. En théorie, la planification supposait l'élaboration d'un modèle de développement, la définition d'une stratégie de long et moyen terme, la mise en cohérence des actions et donc le contrôle et le suivi, à un échelon central, des réalisations. En principe, la liaison plan/projet permettait au Etats récipiendaires de conduire, au travers des ministères concernés, les divers projets financés par les agences externes. On parle ainsi de plan de projets [Thévenin 1977] qui, pour peu que le processus de planification soit mené à son terme, est du même type qu'un plan macro-économique ou plan d'objectifs [Guillaumont 1985b : 579-584]. Les projets sont donc une composante essentielle de la planification : *" Sans objectifs ou cadre macro-économiques,*

ni projets, il ne saurait y avoir de véritables planifications de développement " [*ibidem* : 583]. L'intervention sous forme de projets favorisait le contrôle des Etats bénéficiaires et la mise en œuvre d'une politique nationale.

Les caractéristiques de l'outil-projet satisfont subséquemment à l'environnement que l'on vient de décrire. Elles sont multiples. Tout d'abord le projet se présente comme un schéma prévisionnel qui se traduit le plus souvent par la confection d'un calendrier des actions prévues et une estimation des budgets nécessaires. Il est une action envisagée pour des résultats escomptés [Zoller et Beguin 1992 : 70-71]. Il vise à partir d'un ou plusieurs objectifs exprimés avec plus ou moins de précisions à sélectionner de façon rationnelle les moyens adéquats. Le terme " projet " désigne cette action *ex ante* de projection et le processus d'aide à la décision qui s'instaure. Un projet de développement consiste donc " *à prévoir la mise en oeuvre coordonnée d'un certain nombre de ressources afin de réaliser une opération de développement* " [Guillaumont 1985b : 135]. Aussi, le terme " opération " est-il réservé pour qualifier ce qui est ou a été effectivement réalisé.

Dans la plupart des cas, l'aide par projet donne lieu à la création d'institutions chargées de gérer et de mettre en application le schéma prévisionnel. Des directions de projets et des équipes projets sont mises en place. Le même mot sert d'ailleurs aussi bien pour parler de l'action de projection que pour désigner les institutions mandatées pour leur exécution [Lecomte 1986 : 9]. De fait, le projet donne aux agents externes au milieu investi les moyens d'une insertion et, théoriquement, d'un rapprochement des réalités de terrain [Dufumier 1996 : 26]. L'action par projet s'appuie sur deux principes. D'une part, elle est organisée autour d'une temporalité propre marquée par un début, un déroulement et une fin, qualifiée par P. Zarifian [1996 : 76] de " *temps chronique* ". Elle s'inscrit alors dans des contraintes de délais, rythmées principalement par les périodes de décaissement, censées à la fois aiguillonner la coopération et accélérer le développement. D'autre part, elle est porteuse d'un ensemble de règles, d'une ingénierie qui, bien qu'étant différente d'une agence à l'autre, possède en définitive la particularité d'être toujours du ressort de l'intervenant.

En somme, le projet de développement est un outil pour préparer, rationaliser et faciliter l'insertion d'une aide extérieure. Il offre par exemple un cadre de travail et une institution d'accueil à l'assistance technique et légitime, par là même, sa présence. Il jouit d'une certaine autonomie. Mais il représente également l'unité élémentaire d'une politique de développement volontariste menée par l'Etat. En affichant des objectifs, en fixant des échéances et en prévoyant des moyens, l'Etat fait montre d'intentions. Les interventions peuvent être sélectionnées, intégrées, et mises en cohérence par l'intermédiaire d'un plan. Cette double vocation fait du projet un lieu où s'exerce et se confronte le pouvoir des développeurs.

Le projet reste aujourd'hui l'instrument privilégié de l'aide extérieure. Au Burkina Faso quelques indicateurs suffisent à en rappeler la place majeure dans les politiques de

développement. Le Programme d'Investissements Publics (PIP)- version annuelle des anciens plans de développement, plus conforme aux exigences de la mise sous ajustement structurel du pays en 1991 - recense annuellement plus de 300 projets (20) financés, au regard de la période 1991-1994, à 85% sur ressources extérieures [Fauré 1996 : 59-60]. Les ONG ont quant à elles réalisé 2 400 projets au cours du précédent plan quinquennal 1986-1990 [Piveteau 1996 : 36].

1.2. L'interventionnisme des projets de développement rural

Le développement étant une forme particulière de changement social et les projets ayant pour vocation affichée de promouvoir le développement, l'aide par projet porte l'objectif de provoquer, stimuler ou, dans une acception plus modérée, d'accompagner une modification des comportements des acteurs. Les projets sont des lieux au sein desquels sont mises en oeuvre de nouvelles pratiques, transférées des techniques, dispensées des formations, octroyés des moyens financiers supplémentaires, etc., et à partir desquels s'opère ou s'accélère le changement. Le projet est un point de départ pour une diffusion plus générale d'une dynamique de développement. A ce titre, une opération de développement agricole possède des caractéristiques propres qu'il est utile, dès à présent, de relever.

Les projets de développement agricole s'inscrivent dans les considérations précédentes. Les différentes définitions proposées font ressortir d'une part, l'étroite relation entre l'action par projet et la maîtrise publique du développement, et, d'autre part, la volonté de changement dont ils sont les principaux instruments. Pour M. Dufumier [1996 : 37], " *un projet de développement agricole se présente toujours comme un ensemble plus ou moins cohérent d'interventions destinées à infléchir l'évolution de l'agriculture d'un pays ou d'une région en conformité avec des objectifs d'intérêts collectifs. L'initiative devrait normalement en incomber à l'Etat ou aux collectivités territoriales (...) au nom de l'intérêt général* ". L'action envisagée est le plus souvent directive. Elle cible, dans un espace limité, un certain nombre de bénéficiaires, principalement les producteurs et sollicite leur adhésion par le biais d'un système d'encadrement couplé à des incitations de toutes sortes (prix subventionnés, fourniture d'intrants et de matériels, crédits de campagne, etc.). On parle ainsi à propos de ces actions de " *tentative de greffe comportementale* " [Naudet 1994 : 95].

Dans un projet industriel, on trouve parmi les initiateurs et concepteurs des projets - Etat, acteurs privés, bailleurs de fonds étrangers, etc. - les futurs gestionnaires et décisionnaires de l'entreprise. Il n'existe pas de dissociation fondamentale entre les acteurs qui projettent et ceux qui vont appliquer ces projections. La décision de produire s'inscrit dans un continuum

---

(20) Le PIP ne contient pas l'ensemble des projets financés au Burkina Faso. Il exclut entre autres les interventions des ONG et tous les investissements qui ne relèvent pas directement d'une maîtrise par l'Etat central [Fauré 1996 : 59].

qui va de la volition initiale des promoteurs (le projet) à leur implication dans sa mise en oeuvre (l'entreprise). Les actions et interprétations des agents de la production sont conduites par une organisation hiérarchique, des affectations fonctionnelles et sont contraintes par un rapport salarial. Elles sont menées dans une unité de lieu, une unité de fonctions et une unité de temps. L'entreprise comme nouvelle unité d'organisation de la production est la figure du projet réalisé et possède sa propre cohérence.

Dans les projets agricoles, hormis les projets d'agriculture industrielle, une telle unité de coordination des actions n'existe pas. L'acte de production incombe aux paysans et s'effectue au sein d'une multitude d'exploitations campées comme autant de centres de décisions indépendants qui préexistent et survivent aux projets. Contrairement aux salariés d'une entreprise, les paysans ne sont liés au projet que par un système d'incitations indirectes et à défaut, dans la plupart des cas, de tout rapport contractuel. La marge de liberté des producteurs, importante en ce cas, est l'exacte mesure des difficultés et particularités d'un projet de développement agricole. Pour G. Duruflé et *alii* [1988 : 8], *" Tout projet de développement rural s'organise ainsi autour des rapports entre projets et paysans dont la nature particulière le différencie des autres projets productifs (...). C'est cette rencontre entre un milieu rural et une volonté de profonde transformation, initialement extérieure à ce milieu, qui fait la principale spécificité (et principale difficulté) du projet de développement rural "*. De cette situation on peut d'ores et déjà présumer d'une double instabilité des paysans. D'une part, leurs savoirs et compétences techniques confrontés à de nouveaux champs de connaissances trouvent au sein des projets l'occasion d'un renouvellement mais sont par là même remis en cause. D'autre part, la réalisation des activités paysannes dans le cadre d'un projet est transitoire. Elle est soumise au caractère précaire et temporaire de l'organisation chargée de réguler les différentes fonctions concomitantes.

Dans ces conditions, de nombreux auteurs n'accordent au projet de développement rural qu'une capacité limitée à modifier des systèmes économiques et sociaux qui *" changent d'abord par eux-mêmes "* [Couty 1992]. En retenant cette hypothèse, on considère que les processus de changement traversent les frontières d'un projet et d'une opération de développement rural. Celle-ci n'est qu'un moment particulier d'un mouvement plus profond qui *" trouve en dehors d'elle son origine (...) et prolonge bien au-delà d'elle ses effets "* [Raynault 1989 : 15]. Deux conséquences viennent ainsi préciser ce qu'est un projet de développement rural.

Tout d'abord, bien que la rationalisation - traduite par des normes techniques et administratives, un découpage du temps, des budgets - reste au coeur de la démarche-projet et l'isole en quelque sorte du reste du monde, l'opération qui lui fait suite est enserrée dans une dynamique sociale et économique qui la surpasse. Comme l'observe C. Midler [1996 : 99] à propos des situations de conception dans la logique projet - au sein d'une entreprise - , le découplage entre *" l'intérieur "* et *" l'extérieur "* du projet *" se construit progressivement, en*

même temps que se prennent les choix qui le font passer de l'abstraction à la réalité concrète ". L'opération de développement se présente alors comme un espace ouvert, poreux et instable résultat de la rencontre d'un projet (une intention), par nature maîtrisé et clôturé, et d'un milieu dont la dynamique de changement reste autonome. La seconde conséquence circonscrit, *a priori*, les attendus observables d'une opération de développement. Elle peut accompagner et renforcer des dynamiques locales existantes. Mais elle est aussi susceptible d'interférences en produisant des effets contra dynamiques, positifs ou négatifs en terme de développement. Enfin, elle peut se présenter comme un " corps étranger " sans véritables incidences sur le rythme et la nature des changements. Cette hypothèse de neutralité est peu probable compte tenu de la prégnance, notamment en Afrique subsaharienne, des projets de développement rural et d'une histoire déjà ancienne.

On vient de voir qu'il existe une tension continuelle entre le projet et l'opération. Le projet est un " *produit de l'homme qu'il maîtrise très bien lorsqu'il s'essaie à le façonner mais très mal lorsqu'il cherche à l'utiliser.* " [Boutinet 1992 : 10]. Cette tension recouvre celle, plus fondamentale, entre une volonté de maîtriser le changement et sa nature incontrôlée. Elle ne semble ni paradoxale, ni contradictoire. Elle est au coeur d'un projet politique de développement. Si les " réponses " paysannes restent déterminantes pour le succès d'une opération agricole, on ne peut cependant limiter l'analyse ou l'évaluation d'une intervention de développement à ce couple action externe/réaction du milieu [Raynaut 1989 : 16]. Ce serait, d'une part, considérer un milieu paysan statique, figé et attentiste, incapable en quelque sorte de stratégie, de tactique et d'adaptation face aux crises qu'il traverse. D'autre part, cela reviendrait à rendre ahistorique l'opération de développement alors qu'elle est également déterminée par les interventions et pratiques d'interventions qui la précèdent et produisent, notamment au niveau local, des effets de mémoire [Gentil et Dufumier 1984 : 26].

On peut dégager trois idées-force de ce rapide balayage de l'instrument-projet et plus précisément du projet agricole. En premier lieu l'action par projet est mâtinée d'extranéité, conséquence de l'importance de l'aide dans le financement des économies en voie de développement. Il s'agit d'une dimension irréductible de tout projet de développement. En second lieu, le projet est une action encadrée, planifiée et volontaire qui conceptuellement s'écarte de la notion de marché autant qu'elle se distingue du " laisser-faire ". L'action par projet ne procède pas d'une régulation d'offre et demande par l'intermédiaire de prix. Le projet prolonge le rôle de la puissance publique qui en l'absence de marchés - ou de marchés efficaces - se justifie par l'existence de nombreuses externalités. Le cycle vertueux du projet réside alors dans un double mouvement d'internalisation : une première fois au sein de l'organisation projet ; une seconde fois au sein des systèmes de production que l'intervention de développement cherche à renforcer et développer. En troisième lieu, comme conséquence des deux précédentes remarques, la maturité d'une opération de développement rural devrait se traduire par sa disparition. Les fonctions dévolues à l'organisation temporaire devraient alors

être régulées par d'autres modes de coordination comme, dans le cas de projets agricoles, par les prix [Duruflé et *alii*, 1988 : 10] c'est-à-dire par le marché. On peut dans ce cas parler de " projets-relais ". Il s'agit de promouvoir le marché par le biais d'une toute autre organisation : le projet.

2. L'aide par projet : du risque à l'incertitude

Les opérations de développement, et en particulier de développement rural, ont fait l'objet de nombreuses critiques. On peut les résumer autour d'un constat un peu brutal mais faisant l'objet d'un certain consensus [Lecomte 1986] [Couty 1992] [Dufumier 1996]. Ces interventions, par nature exogènes, ne sont pas parvenues à prendre la mesure des comportements paysans. Elles sont, par là même, restées en dehors des systèmes socio-économiques qu'elles cherchaient à modifier selon des logiques inappropriées, réductionnistes et méconnaissant l'environnement complexe des décisions paysannes. Le double mouvement d'internalisation a donc rarement eu lieu sanctionnant par l'échec les efforts entrepris. De cette critique régulièrement renouvelée (21) est née une remise en cause plus fondamentale de l'aide par projet.

Celle-ci traduit d'abord un doute quant à la rationalité de l'instrument projet. A partir de nombreuses observations de terrain conduites en Afrique de l'Ouest, B.-J Lecomte [1986] épingle les limites intrinsèques de l'outil. Partant de l'hypothèse, largement admise, que le développement est avant tout de nature endogène ou qu'il repose sur le dynamisme des acteurs socio-économiques, l'auteur scrute, auprès des groupes concernés - les cas étudiés font surtout référence aux paysans - les caractéristiques de l'aide par projet et ses effets sur le dynamisme et les initiatives des populations. Il relève que le projet, en tant que schéma organisé et budgétisé (*blue print*), quelles que soient les intentions de départ, constitue un *noeud coulant* qui enferme et stérilise l'initiative des agents. L'auteur y voit le résultat d'une logique qui ignore au départ les capacités des récipiendaires et refuse le risque inhérent à toute initiative ascendante ; cette logique étant étroitement corrélée aux exigences de contrôle et de suivi des agences de développement devant justifier leurs dépenses et leurs actions. Plus le projet est précis dans la fixation des objectifs, dans le respect d'un calendrier des tâches à mener, dans le choix d'un public cible, bref ... plus l'acte de prévision est fin et rigide, moins il laisse place à l'émergence de l'imprévu et des effets latéraux dont Hirschman a depuis longtemps mis au jour le caractère central. En somme, plus l'aide est dispensée sous forme de projets, moins elle est susceptible d'être efficace.

---

(21) On consultera à ce sujet les actes du colloque de Ouagadougou qui dès 1978 dressaient un bilan approfondi et rigoureux de diverses actions et politiques de développement du monde rural africain [CNRST/ORSTOM 1979].

Un deuxième volet de cette remise en cause traite du divorce entre la juxtaposition de projets et la maîtrise, par les Etats bénéficiaires, d'une véritable politique de développement. L'idée générale est que les projets et les objectifs dont ils sont porteurs sont *in fine* sélectionnés par chaque agence de financement en accord avec ses propres considérations des priorités requises pour le développement et en fonction de contraintes de visibilité et de contrôle. Dans la relation entre plan et projets, les Etats décident des priorités de long terme mais négocient auprès de chaque bailleur de fonds les priorités de court terme (les projets) sans disposer de l'autorité et de capacités suffisantes pour imposer une sélection cohérente des actions menées. Dans ces conditions " *les projets deviennent l'essence du plan* " [*ibidem* : 59] et il n'existe plus réellement de projet politique.

L'aide par projet serait donc un des éléments explicatifs d'une relation passive entre les Etats et leur population. Elle aurait également participé au retrait d'un véritable rôle politique - choix de sociétés décidés de l'intérieur - des Etats. A propos du Sahel, J. Giri [1989 : 236] conclut aux effets contre-productifs d'une multiplication des projets réalisée au détriment de la mise en œuvre d'une véritable politique : " *l'évolution a été attendue beaucoup plus de la réalisation de "projets" bien individualisés, projets de vulgarisation, de formation, de fourniture de facteurs de production, etc., projets auxquels les paysans étaient censés adhérer, plutôt que de "politiques" visant à créer un environnement favorable pour que les paysans prennent eux-mêmes les initiatives pour le changement* ". Plus récemment, Y.-A. Fauré [1996 : 49-75], devant le poids des projets dans l'approche de développement au Burkina Faso, énonce le risque de voir éconduite une conception " *sur ses dimensions plus structurelles et holistiques* " ainsi qu'une véritable réflexion sur la politique de développement. Depuis les années 80, la Banque mondiale montre une attention croissante à l'environnement institutionnel et politique des actions de développement plus qu'aux projets eux mêmes : " *En général, on peut dire que la focalisation initiale de la banque sur les projets a évolué vers une approche plus compréhensive focalisée sur les politiques, stratégies et institutions qui influencent le succès des programmes économiques et des projets* " [Choksi 1995 : 16].

En dépit des échecs connus et analysés de l'outil, les projets restent au coeur de la démarche d'aide. Les propositions normatives pour une alternative s'apparentent davantage à des aménagements - parfois importants - , à des changements de comportements - parfois exigeants - des opérateurs, qu'à un nouvel instrument de l'aide. B.-J. Lecomte [1986 : 10] cherchant de nouvelles formes d'aide précise dès le début de son ouvrage qu'il " *ne s'agit que d'éléments et non pas d'un instrument alternatif à l'instrument-projet puisque celui-ci n'a ni à être rejeté en bloc, ni à être remplacé par une formule miracle* ". De même, A. Lalau-Keraly et G. Prady [1987 : 38], tout en recherchant dans le petit projet une forme nouvelle et mieux adaptée de l'aide, reconnaissent qu'il s'inscrit toujours dans un système d'aide par projet dont on connaît les limites en terme d'appui aux initiatives ascendantes.

L'aide au développement semble participer d'un dilemme. D'une part, elle exige en rapport à sa nature exogène mais également concurrentielle, les moyens d'une insertion, d'une visibilité et d'un contrôle ; ce que lui offre le projet. D'autre part, elle semble d'autant plus efficace qu'elle s'écarte des caractéristiques intrinsèques du projet en se faisant discrète, flexible et respectueuse des initiatives et rythmes locaux difficilement prévisibles. Au début des années 80, M. De La Taille [1981 : 7] signalait cette forme d'instabilité dans les Projets de développement rural (PDR) : *" il faudrait pouvoir imaginer des projets "coulissants" qui seraient capables de remettre en cause en permanence leurs objectifs et leurs moyens en fonction des résultats obtenus et de leurs effets. Or cette remise en cause permanente [...] consiste finalement à renoncer à la notion même de projet puisque, par définition, le projet réalisé ne serait pas celui qui était prévu ".*

Face à la mise au jour, souvent renouvelée, des limites d'une aide par projet et face aux changements de contexte de l'aide en général, " l'approche projet " évolue. On peut regrouper ces changements sous deux thèmes. Tout d'abord, on assiste à une modification substantielle du cadre politique et économique dans lequel s'inscrivent les projets et à un accroissement du nombre d'acteurs présents dans la filière de l'aide (2.1). Autre changement significatif, la rationalité à l'oeuvre dans le cycle du projet tend à être inversée au profit d'un nouveau processus d'apprentissage (2.2).

2.1. Le changement de cadre et la multiplication des acteurs

L'événement le plus marquant de la précédente décennie a été l'approfondissement de la crise financière des Etats du Sud et la mise en évidence, lors de la crise mexicaine en 1982, de la fragilité du système financier international. Comme conséquence directe de cette instabilité financière dont on a craint, selon le principe des dominos, une propagation mondiale en cas d'impossibilité et/ou de refus de remboursement des pays aidés, un renversement d'optique s'opère en matière de politique économique. Les programmes d'ajustement structurel, généralisés par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, modifient le cadre général d'insertion et de maîtrise nationale des projets. Ajoutant à cette tendance, la multiplication des acteurs dans la filière de l'aide rend difficile une intégration cohérente de leurs actions.

Les deux volets classiques de l'ajustement, d'une part la stabilisation et d'autre part les réformes structurelles, résultent essentiellement d'un bilan critique des politiques volontaristes menées précédemment par les Etats. Ces politiques, dont les grands projets faisaient partie intégrante, ont entraîné des déficits internes (excédents des dépenses nationales sur la production nationale) et externes (déficit de la balance courante) extrêmement lourds. L'objectif de la stabilisation vise alors à retrouver les équilibres macro-économiques et à résorber les déficits internes et externes [Fontaine 1994 : 131-132]. En théorie, deux options se

présentent. Soit la réduction des déficits est obtenue par une élévation du niveau de la production nationale. Soit elle est recherchée par une politique de compression des dépenses domestiques. En pratique, compte tenu du niveau élevé des déficits et des tensions inflationnistes, l'ajustement structurel privilégie des mesures d'austérité. L'importance des dépenses publiques dans l'ensemble des dépenses domestiques en font le principal point d'attention. De plus, l'intervention des Etats sur les marchés (prix subventionnés, entreprise publique ...) est jugée responsable des distorsions qui ont évincé l'investissement privé. Les réformes de structures prennent la forme de mesures de libéralisation et de privatisation des actifs de l'économie qui constituent alors les bases d'un modèle de développement auto-entretenu [*ibidem* : 130]. A travers l'ajustement structurel, le rôle de l'Etat en tant qu'institution de développement est remis en cause.

On signale moins souvent les conséquences des politiques d'ajustement sur le cadre général d'action pour le développement et sur l'aide par projet. On peut s'étonner, comme le fait F.-R. Mahieu [1994 : 852], de voir perdurer le recours à un instrument porteur d'une vision planificatrice alors même que le nouveau cadre de politique économique est nettement antiétatique et porté vers une régulation par des mécanismes de marché. Des trois éléments fondateurs du projet : le volontarisme, l'interventionnisme, et l'extériorité, il ne reste que le troisième. Le maintien d'une action par projet en démontre alors le caractère essentiel. Par contre, le retrait progressif de la planification s'assimile dans " l'approche projets " à la perte du principal coordinateur. La cohérence du système plan/projets est brisée.

La conséquence première de la mise sous tutelle des Etats, illustrée par une dépendance budgétaire croissante, est une diminution substantielle des capacités de contrôle et de suivi de la partie nationale. La nature initialement externe des projets s'en trouve renforcée. Mais surtout, l'enjeu des projets pour les " *demandeurs de développement* " [*ibidem*] rejoint de nouvelles priorités liées à la rareté interne des moyens budgétaires. En ce cas, les avantages matériels qui accompagnent les projets - salaires plus élevés, véhicules, moyens informatiques, budgets de fonctionnement, etc. - courent d'autant plus le risque de passer du statut de facteur incitatif, c'est-à-dire d'un ensemble de moyens pour obtenir l'adhésion et atteindre les résultats escomptés, à celui d'objectif final. Les avantages deviennent la raison d'être des projets qui permettent ainsi de décrocher des moyens financiers supplétifs, d'obtenir des primes de toute nature et des rémunérations supplémentaires. Cependant, il s'agit moins d'un phénomène nouveau que de la traduction effective, dans un contexte favorable, du risque moral inhérent à toute relation entre prêteurs (ou donateurs) et emprunteurs (ou récipiendaires). L'aide publique au développement en privilégiant les conditions financières plutôt que les résultats - sélectionnés auparavant à l'appui de méthodes d'analyse *ex ante* des projets [*ibidem* : 854] - accroît le jeu d'incitations conditionnées non plus aux résultats proprement dits mais à la mise en oeuvre d'actions censées les produire [Naudet 1994 : 96].

Parallèlement à ce constat d'enclavement et d'autonomisation des projets (22), les donateurs multiplient les types de conditionnalités tout en réintroduisant une réflexion sur le rôle des Etats et des politiques publiques. D'un côté, de nouveaux centres d'intérêts de l'aide prolongent et complètent la dimension économique de l'ajustement : dimensions sociales, institutionnelles puis, plus récemment, politiques et culturelles [Mahieu 1994 : 852]. Les domaines réservés à l'Etat, sans que les donateurs ne conditionnent l'apport de ressources à des réformes, deviennent extrêmement rares [Naudet 1994 : 97]. L'extension des domaines et priorités de l'aide fait figure, à l'échelle macroscopique, d'une redécouverte du rôle clef d'un environnement économique et politique stabilisé comme facteur premier d'une aide efficace. De l'autre côté, mais c'est finalement le même constat qui est avancé, on reconnaît les limites intrinsèques de l'aide et des projets à engendrer, seuls, une dynamique positive et cumulative, significative d'un développement économique. L'accent mis sur la *good governance* et sur la *capacity building* redonnent crédit à la nature foncièrement endogène du changement et à une nécessaire maîtrise nationale des choix et orientations de l'aide, attendue, principalement, d'une restauration des fonctions régulatrices, stabilisatrices et politiques de l'Etat. On ne peut alors, suite à divers travaux [J.-J. Gabas et A. Sindzingre 1996 ; Van de Walle and Johnston 1996; Naudet 1994], que relever le caractère paradoxal d'une aide qui étend ses " domaines de compétences " et tente de peser sur la capacité de construction des nations alors que, dans le même temps, elle apprend de plusieurs décennies d'existence que les conditions qu'elle cherche à produire sont en fait un préalable à l'efficacité de toute aide.

Les analyses actuelles sur l'efficacité de l'aide voient donc dans la faiblesse institutionnelle des Etats récipiendaires une des causes directes à la mise sous tutelle accrue des gouvernements mais également une de ses conséquences. L'approche causaliste légitime la mise en oeuvre de projets de plus en plus immatériels, centrés sur le renforcement de la capacité de pilotage des Etats. Ce sont des projets d'appui aux administrations comme le Programme d'Appui aux Administrations économiques et Financières (PAFI) au Burkina Faso financé par la France début 1992 pour une période de deux ans (23). L'approche conséquentionnelle met l'accent sur les procédures de sélection et de négociation des projets. Depuis le début des années 90, le recul programmé du plan pousse des institutions internationales telles que la Banque mondiale ou le PNUD à lui substituer un nouvel outil d'intégration des diverses opérations prévues. On parle alors d'approche nationale des programmes pour désigner la volonté de ces institutions de voir converger, dans l'application de nouvelles procédures de coordination, les dimensions reconnues du développement : le

---

(22) Parmi de nombreuses études sur l'efficacité de l'aide, on peut consulter la synthèse produite récemment par l'Overseas development council (ODC) à partir de sept études de cas en Afrique et plus particulièrement la troisième partie sur l'impact de l'aide à l'Afrique [Van De Walle et Johnston 1996 : 31-41].

(23) On en trouvera une présentation détaillée et une analyse rigoureuse dans *L'efficacité de l'aide française au Burkina Faso* [COBEA/ORSTOM/FASEG 1996 : 239-269].

développement humain et soutenable, le développement institutionnel et le renforcement de la capacité à construire le développement [Mahieu 1994]. La nouveauté réside en principe dans la mise au jour d'une demande révélée de la part des nationaux afin de s'assurer de l'internalisation des projets. En fait, il s'agit ni plus ni moins que de reconstruire une nécessaire confrontation entre une offre et une demande dont les biens possèdent toujours la forme ultime de projets de développement mais dont aucun prix ne paraît pouvoir réguler les mouvements ; fonction précédemment dévolue au plan et mise à mal lors de la crise budgétaire des gouvernements. *In fine*, bien que *le développement aidé* s'inscrive dans de nouveaux corpus de normes associant aujourd'hui les rôles du marché et d'un Etat fort et préférant aux objectifs d'accumulation d'hier les équilibres financiers de court terme, son efficacité reste soumise à la résolution d'un problème récurrent : trouver les modes et les voies de l'internalisation d'interventions externes qui restent, mais ce n'est plus une surprise, conduites sous la forme de projets.

L'évolution de " l'approche projets " tient aussi de la multiplication des acteurs dans la filière de l'aide. Dans les années 80, la sphère des donateurs s'élargit. Les pays récipiendaires sont confrontés à la montée en puissance du multilatéralisme avec l'importance croissante des agences de Bretton Woods - Banque mondiale et FMI principalement - et de l'Union européenne. Dans le même temps de nouveaux acteurs bilatéraux, tel que le Japon, accèdent rapidement au devant de la scène. Enfin on a déjà noté pour ces années l'influence et l'affluence des ONG. Chaque type de donateurs - voire chaque donateur - est porteur d'une analyse propre des causes du sous-développement et des actions conjointes à mener. Les qualités du projet en permettent l'expression individualisée qui, on le sait maintenant, est une des conditions d'existence de chaque donateur. Il se produit une accumulation de priorités d'autant plus manifeste que, dans le temps, les priorités ne se substituent pas les unes aux autres mais se surajoutent aux précédentes [Naudet, 1994 : 97]. " Trop d'impôts tue l'impôt " notait Laffer. De même, l'amoncellement de priorités peut avoir un effet désincitatif. L'accroissement du nombre de porteurs de projets favorise des comportements de " passager clandestin " de la part des récipiendaires qui, ainsi, à défaut d'une amélioration de la *capacity building* voient augmenter leur capacité à gérer le risque moral.

Au Sud, l'émergence d'acteurs organisés du secteur privé transforme également le contexte de réalisation de l'aide projet. Il s'agit d'associations de développement, d'organisations de base, de groupements villageois et d'unions de groupements villageois ou d'organisations populaires. La reconnaissance du rôle de ces organisations, considérées à compter des années 70 comme de " *véritables partenaires de développement* " [OCDE 1990 : 24], s'illustre par leur affiliation, tout au moins par le vocabulaire requis pour les désigner, au monde des ONG. On parle depuis une quinzaine d'années des " ONG du Sud ". Ce changement de langage, au-delà d'un effet de mode, marque leur intégration croissante dans la filière de l'aide et produit, en retour, des effets pratiques comme par exemple, la possibilité de participer à des conférences internationales. La formation d'unions régionales, de

fédérations nationales et leur insertion dans des réseaux internationaux renforcent, peu à peu, leur capacité de négociation auprès des Etats, des agences de développement et des ONG du Nord [Lecomte 1993 : 16-17].

Cette lente structuration, d'origine ancienne (24), témoigne d'un processus d'internalisation des procédures d'aide en dehors des relations habituelles d'Etat à Etat. La montée en puissance de ces acteurs sociaux, considérés ou non comme ONG, constitue en soi un élément de démocratisation de l'aide au sens d'une pluralité des points de vue, d'une possibilité croissante d'expressions critiques mais aussi d'une confrontation révélée d'intérêts divergents. Ainsi, des partenaires du Sud viennent à critiquer le concept même d'aide par projet. Ils le perçoivent comme un outil dépassé, incapable de tenir compte et d'appuyer les associations naissantes au Sud, centré qu'il est sur l'accroissement de la production et les processus d'innovation technique au détriment des transformations socio-politiques (25). Ces associations préfèrent alors des appuis institutionnels non contraints par la réalisation d'objectifs précédemment fixés. Plus fondamentalement, la médiation des ONG du Nord pour l'obtention de l'aide est petit à petit remise en cause [Lecomte 1993]. Certaines agences de développement comme le FED au sein de l'Union européenne, mais aussi des agences de coopération bilatérale, étudient la possibilité de procéder à des financements directs des ONG du Sud.

Il est vrai que la multiplication des acteurs de l'aide, tant au Nord qu'au Sud, a progressivement complexifié les montages institutionnels et financiers des projets de développement. Les trois fonctions habituelles d'une opération de développement, le financement, le management - ou appui à la réalisation - et l'action de terrain, peuvent être le fait d'une multitude d'acteurs privés ou publics. Les coûts de discussion au sein des projets et les délais de réalisation des opérations courent le risque d'être augmentés. Un même projet, même de taille modeste, peut donner lieu à des négociations à Paris, Bruxelles, dans des associations de l'ouest de la France, à Ouagadougou au siège de l'ONG du Sud pour finalement concerner des groupements de base du nord du Burkina Faso. Les différentes spécialisations fonctionnelles - marque d'une certaine professionnalisation de la filière -, assurées par une grande diversité d'acteurs aux intérêts complémentaires ou opposés, ouvrent la possibilité d'une multiplication de situations de rentes. L'élargissement des médiations dans l'acheminement de l'aide, y compris pour les ONG de plus en plus intégrées aux agences publiques de

---

(24) Au Burkina Faso, des associations féminines comme Amitié africaine ou EFB (Entraide féminine Burkinabè), reconnues aujourd'hui comme ONG, ont respectivement été créées en 1959 et 1969. Des associations régionales comme l'ADRTOM (Association pour le développement de la région de Toma) ou l'ADRK (Association pour le développement de la région de Kaya) furent mises en place en 1968 et 1969.

(25) On retrouve ces points de vue "du Sud" dans la synthèse des rapports africains présentée dans les *Actes du colloque international sur la communication et le développement entre l'Afrique et l'Europe* (organisé à Rome en 1988) et dont la revue *Problèmes politiques et sociaux* a publié en 1989 de larges extraits dans un numéro spécial consacré aux ONG [57-62].

développement, démultiplie mécaniquement les niveaux de gestion d'un risque moral. Le mandat du politique pour infléchir, accompagner et corriger le changement dans le sens du développement devient donc d'autant plus problématique.

2.2. Les changements de rationalité

Chaque projet se distingue des autres par des objectifs et attentes spécifiques et par des contextes socio-économiques qui finalement les rendent particuliers. Toutefois, les agences de financement ont mis en place un ensemble de procédures et de règles pour préparer et mettre en place les projets de développement. Celles-ci se présentent habituellement sous la forme d'une succession de phases qui, méthodologiquement et pratiquement, traduisent l'effort de rationalisation à l'oeuvre dans l'aide par projet. On parle alors de *cycles des projets* pour signifier le caractère mécanique de l'enchaînement de chacune des phases et, surtout, pour mettre en avant l'effet d'apprentissage qui relie la phase ultime d'un projet à la première phase d'un nouveau projet. Le temps cyclique suppose ici une continuité, une reproduction et une certaine durabilité de l'aide par projet. Il contraste avec le temps chronique, celui qui rythme le déroulement d'un projet soumis à une fin (cf. 2.1.1).

Systématisé au cours des années 70, le *cycle des projets* est aujourd'hui en passe d'être profondément modifié. L'orientation de la Banque mondiale qui, jusque dans les années 80, ne s'est essentiellement consacrée qu'à des prêts-projets, illustre parfaitement ces changements. On a choisi ici de présenter ces nouvelles tendances à partir d'une comparaison des procédures dictées par la Banque en 1978 et 1994. Il ne s'agit pas de livrer une analyse détaillée des méthodes et pratiques institutionnelles de la Banque. Nous souhaitons, à partir de cet exemple, mettre en évidence les changements de rationalité qui marquent aujourd'hui l'action par projet.

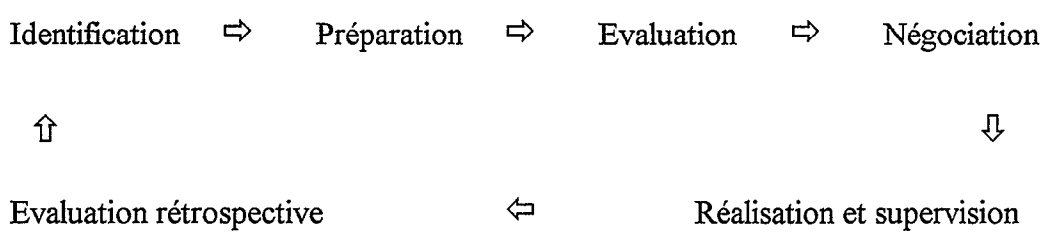
Dans la présentation désormais classique du *cycle des projets* (26), W.-C Baum [1978 : 10-17] insiste sur la nette différenciation entre six phases qui s'enchaînent selon la séquence suivante :

---

(26) Un premier texte a été publié par W.-C. Baum dans le numéro de juin 1970 de Finances & Développement et mis à jour en décembre 1978 dans la même revue. Cette dernière version a fait l'objet d'une publication sous forme de brochure par la Banque Mondiale, *Le cycle des projets*, rééditée de nombreuses fois et largement diffusée. En parlant de *cycle traditionnel* des projets, on considère les procédures présentées dans ces différentes versions. *Le nouveau cycle des projets* fait référence aux prémisses d'un changement de pratiques exposées en 1994 par R. Picciotto et R. Weaving sous le titre interrogatif : *Un nouveau cycle des projets à la Banque Mondiale ?* [1994 : 42-44].

Figure 3.1

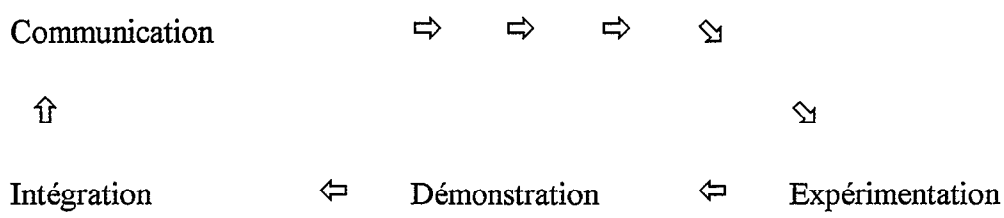
Les 6 phases classiques du cycle des projets



Inspiré de l'ingénierie, ce modèle privilégie une rationalisation *a priori*. L'exécution proprement dite du projet est consécutive aux quatre premières phases d'études que sont l'*identification*, la *préparation*, l'*évaluation* et la *négociation*. Le nouveau modèle de préparation des projets (cf. schéma suivant) fait intervenir l'expérimentation de terrain dès la deuxième phase. Globalement, il substitue aux procédures de choix fondés, dans le cycle traditionnel, sur le montage et l'analyse de dossiers techniques et financiers, une démarche axée sur la mise en oeuvre d'actions-pilotes. De projets conçus et sélectionnés " en laboratoire ", la Banque passe ainsi à des tests de terrain - sur échelle réduite - avant de s'engager dans l'opération.

Figure 3.2

Le nouveau cycle des projets



La phase d'*identification* du cycle traditionnel correspond à une première sélection de projets établie au cours d'un dialogue entre la Banque et le pays emprunteur. La matrice de ce dialogue est constituée d'analyses macro-économiques et sectorielles effectuées et/ou appuyées par la Banque. Elles permettent, avec les propositions faites par les gouvernements ou d'autres emprunteurs, d'identifier des projets susceptibles d'intégrer des stratégies de développement

approuvées par les deux protagonistes. Cette phase de négociation (27) fait intervenir deux acteurs : la Banque et le gouvernement. Les premières analyses de fiabilité sont réalisées autour d'un rapport acceptable entre les coûts et les bénéfices attendus. Diverses options techniques et économiques sont estimées et les projets sont grossièrement dimensionnés. Pendant la phase d'*identification*, des objectifs matériels sont donc retenus en même temps qu'est produite une certaine irréversibilité. L'importance de cette phase est gérée par le recours à une information macro-économique et sectorielle la plus complète qu'il soit. Elle apparaît dans l'exposé de W.-C Baum comme l'élément principal du solutionnement de la négociation.

Le nouveau cycle des projets [Picciotto et Weaving, 1994], quant à lui, débute par une étape de *communication*. Cette fois-ci, la fixation d'objectifs est gérée par un élargissement de la participation aux décisions initiales. Il n'est plus fait état d'une relation exclusive entre la Banque et le gouvernement médiatisée par l'analyse technique de la situation économique. Par contre, il s'agit de prendre en compte les différents points de vue des principaux intéressés. La demande entre en ligne de compte avec l'exposition par les bénéficiaires ultimes des projets, de leurs préférences et priorités (28) - révélées le plus souvent par des enquêtes directes. L'accent est mis dans cette première étape sur l'élargissement de la participation et sur la possibilité qui est alors offerte de réorienter les objectifs initiaux du projet. Le changement de langage - passage de l'*identification* à la *communication* - manifeste un premier changement de rationalité lors de la préparation d'un projet. La rationalité technicienne et mécanique, exigée par les organismes d'aide, laisse place à une rationalité élargie et négociée, permise par ces mêmes organismes.

Ce changement de perspective s'affirme dans les étapes suivantes. La phase de *préparation* de l'ancien cycle consiste à comparer et choisir entre différentes solutions possibles, celle qui sera la plus satisfaisante pour réaliser les objectifs retenus antérieurement. Il s'agit d'une phase d'études techniques, institutionnelles, économiques et financières où la Banque, en participant activement, s'assure que les conditions et normes qu'elle a fixées sont comprises par l'emprunteur [Baum 1978 : 12-13]. Elle correspond à l'étude de faisabilité [Bridier et Michaïlof 1992] et se matérialise par la constitution d'avant-projets. Les coûts et avantages sont comparés à l'aide des informations issues des différentes études. Progressivement, la solution la plus prometteuse est retenue. Le temps alloué à la préparation est relativement long. Il peut s'écouler de un à deux ans avant que ne débute l'étape suivante.

---

(27) Il s'agit bien de négociation car les avis sur les objectifs prioritaires et les actions à mener peuvent diverger. W.-C Baum précise que *" le gouvernement et les autres organismes de prêt ne partagent pas toujours le point de vue de la Banque sur les objectifs de développement ou les priorités sectorielles. [...] Les opinions peuvent différer rapidement quant aux modifications à apporter aux politiques ou aux institutions pour réaliser les objectifs du projet "* [1978 : 12].

(28) Voir l'article de L. Salmen sur l'évaluation participative de la pauvreté utilisée par la Banque mondiale depuis 1993 [1994 : 45-48].

La *préparation*, réalisée de façon conjointe par la Banque et les emprunteurs, est donc une étape de justification et d'optimisation des solutions sommairement estimées lors de l'*identification*. Elle est suivie de l'étude d'*évaluation* effectuée sous le seul contrôle de l'agence de financement. Cette étude, assimilable à un réexamen complet de tous les aspects du projet mis en évidence lors des phases précédentes, synthétise et ordonne les renseignements récoltés sur le projet. Elle termine l'approche analytique dont on perçoit maintenant le rôle clef dans le montage du projet. Les résultats de l'évaluation, outre leur fonction de vérification, fournissent une aide à la décision qui intervient lors de la *négociation*. Au cours de cette dernière étape du projet, les dispositions pratiques de réalisation du projet sont discutées par la Banque et l'emprunteur et prennent alors statut d'obligations stipulées dans l'accord de prêt. A ce stade, le projet proprement dit est clos.

La préparation et la justification d'une opération relève en grande partie d'analyses *a priori*. Elles supposent connus ou pour le moins probabilisables les états futurs de la Nature (29). Ainsi, dans le prolongement de la théorie économique classique [Keynes 1937], la méthodologie du projet nie l'incertitude (30), en tant que phénomènes aléatoires non probabilisables [Guerrien 1996 : 252], et intègre par contre la notion de risque (événements auxquels est associée une probabilité objective). La rationalité de l'action ou de l'opération repose sur une forme précise et calculable, le projet, qui, selon l'expression de Keynes [1937] donne les faits et les prévisions. Le nouveau cycle rompt avec cette approche de l'action économique. Il incorpore, dans la phase du projet, la nature incertaine et complexe du comportement des agents et de leur environnement. Plus qu'une évaluation et une gestion *a priori* des risques, il propose alors de réduire l'incertitude qui prévaut en testant en acte différentes approches retenues lors de la première étape de *communication*.

Au cours de l'*expérimentation*, des projets-pilotes sont financés sans qu'il soit fait appel à des études d'évaluation *ex ante* approfondies. Ils permettent, selon les propos de la Banque mondiale, de tester l'initiative locale et de mettre à l'épreuve différents organismes, différents styles de gestion, diverses techniques ou enchaînement des investissements [Picciotto et Weaving 1994 : 44]. L'analyse n'est pas absente. Mais elle est fondée sur l'étude de cas observables et proches, à un degré de taille près, de ce qui sera lors de l'étape finale. Les étapes suivantes correspondent à une extension progressive des premiers essais. Cette extension s'opère par adaptation, correction et sélection des hypothèses testées précédemment. L'étape de la *démonstration* permet d'éprouver sur une échelle plus représentative divers aspects du projet et de confirmer que les risques sont acceptables et les effets satisfaisants. Elle prend fin

---

(29) On entend par états de la Nature, l'environnement économique (exogène au projet) et les comportements des acteurs de l'opération (endogène au projet).

(30) Ce qui n'implique pas mécaniquement un aveuglement des agences d'aide en matière d'incertitude ou une gestion linéaire des opérations.

lorsqu'est obtenu un consensus " assez large " et qu'un nombre suffisant de participants qualifiés est apte à participer au dernier stade. L'*intégration* consiste alors à adopter sur une grande échelle les principes (techniques, méthodologiques, de gestion, participatifs ...) testés lors des deux étapes antérieures. Les risques liés au changement d'échelle sont envisagés par la Banque. Elle propose alors de les lever en permettant la responsabilisation et la transparence des administrations concernées et, si nécessaire, en assortissant l'*intégration* d'une conditionnalité adéquate. La durabilité des effets du projet est recherchée dans l'appropriation - la Banque parle d'attachement - des méthodes, techniques et programmes réalisés mais, également, des processus qui permettront une adaptation continue aux changements de contextes.

Le nouveau cycle met en interférence le projet et l'opération. Il s'appuie sur un processus d'apprentissage, sur l'expérience et, d'une certaine façon, a recours à une *logique de la preuve* (31). La rationalité en ce cas est de nature adaptative. Elle intègre le caractère limité des informations qui, dans le cycle traditionnel, détermine *a priori* la forme technique, organisationnelle et économique des opérations de développement. L'apprentissage n'est pas totalement absent du cycle traditionnel. Il caractérise, modérément, la phase d'*exécution et de supervision* au cours de laquelle débute un bilan des expériences accumulées sous forme d'une récolte d'informations assurée par des unités de surveillance et d'évaluation. Ces informations sont destinées à améliorer les pratiques de la Banque dans de nouveaux projets. L'effort de capitalisation s'achève avec l'*évaluation rétrospective* qui, dans la plupart des cas, concerne un réexamen complet, à la fin de la période de décaissement, de tous les documents relatifs au projet. Effectuée par le Département de l'évaluation rétrospective des opérations (DERO), indépendant des autres services opératoires de la Banque, les résultats servent le montage des projets à venir. L'apprentissage est un processus inter-projets. Les auteurs du nouveau cycle mettent en avant une dynamique d'apprentissage intra-projet, une incorporation en acte des leçons de l'expérience.

La modification annoncée des méthodes de travail de la Banque s'analyse au regard des changements présentés dans le point précédent (2.1). R. Picciotto et R. Weaving [1994 : 42] rappellent que le cycle traditionnel des projets s'est révélé *" particulièrement adapté au*

---

(31) Cette expression emprunte à la formule mnémotechnique proposée par M. Blaug pour résumer sa conclusion du débat sur la *vérifiabilité* et l'*infirmabilité* en méthodologie des sciences : " *Il n'y a pas une logique de la preuve, mais [qu'] il y a une logique de la réfutation* " [Blaug 1994 : 14-15]. Dans sa présentation, la Banque mondiale n'envisage pas que les hypothèses fondatrices du projet puissent être réfutées lors de l'*expérimentation* ou de la *démonstration*. Si tel n'était pas le cas, il lui faudrait répondre au risque traumatisant d'une refonte complète et coûteuse des projets-pilotes porteurs de ces hypothèses. On retombe donc, mais cela semble inévitable, sur la part irréductible de rigidité de toute action par projet. Dans notre comparaison, on a sans doute exagéré la capacité adaptative du nouveau cycle afin de mettre en évidence les changements d'approches. L'utilisation de l'expression " la logique de la preuve " rappelle la dimension intrinsèquement rigide du projet. Il n'en reste pas moins qu'il s'opère des changements significatifs dans la méthodologie du projet de développement.

développement de l'infrastructure dans des économies stables dotées d'institutions solides et dans lesquelles les politiques des pouvoirs publics sont prévisibles ". La reconnaissance que le développement s'inscrit dans un environnement complexe et incertain (32) et son corollaire, le rejet d'une planification de long terme et d'une gestion centralisée sont concomitants d'un recours recherché à des processus décentralisés d'action et de coordination favorables aux " nouvelles " exigences d'adaptation continue. Symétriquement, les échecs des projets sont attribués à une insuffisance de la participation des bénéficiaires, à un manque d'intérêt des emprunteurs pour des objectifs externes, à une mauvaise évaluation des risques, à un déficit d'attention au renforcement des capacités et, enfin, à une conception inadaptée des projets. Le nouveau cycle répond en principe à l'excès de rigidité et au manque de participation.

En élargissant la sphère des participants lors du montage d'un projet, il se confirme un recul du rôle de l'Etat dans la négociation, le choix et le pilotage des actions de développement. Dans le cas où l'intégration se fait à l'échelle d'un pays, deux méthodes décentralisées sont envisagées pour permettre l'appropriation de processus continus d'adaptation : le recours au marché et aux organisations volontaires [*ibidem* : 44]. Ces évolutions correspondent à une privatisation de l'action de développement. Dans cette nouvelle configuration, les ONG acquièrent le statut de partenaire au risque d'apparaître d'ailleurs comme de simples exécutants. Leurs actions, dans les exemples présentés par la Banque [*ibidem*], contribuent à renforcer la base expérimentale du nouveau cycle et sont de ce fait intégrées dans un système dont la cohérence - libéralisation, privatisation, marchés - s'oppose aux déclarations incantatoires de promotion d'une démarche alternative.

En conclusion des évolutions de l'approche par projet, on constate que les limites connues de cet outil sont progressivement prises en compte sous l'effet d'un changement contextuel favorable. La multiplication des agents de développement, au Nord comme au Sud et le retrait programmé d'une coordination centralisée bref, la complexification du système d'aide, pousse les agences de développement à recourir à des démarches d'interventions prudentes, progressives et procédant par tâtonnement. Le nouveau cycle des projets à la Banque mondiale rend compte de ces transformations. Certes, dans les faits, ce cycle n'est appliqué que de manière pragmatique et n'a pas encore été traduit par des changements organisationnels au sein de l'institution. Mais, tout en confirmant le projet dans sa fonction de développement, il en modifie les objectifs premiers en mettant l'accent, dans la conception même des projets, sur l'apprentissage institutionnel et le renforcement des compétences nationales. Le recours au marché dans la phase ultime du projet - *l'intégration* - parachève la démarche. Paradoxalement, ce mécanisme, dans sa forme concurrentielle, n'est pas mobilisé

---

(32) On présente souvent la complexité et l'incertitude comme le résultat d'un changement de contexte. Il nous semble qu'il s'agit davantage d'une meilleure appréhension de dimensions consubstantielles à l'action de développement.

dans les étapes précédentes. On pourrait en effet envisager lors de l'expérimentation un processus de sélection des différentes approches par une véritable mise en concurrence des exécutants des projets-pilotes, de leurs méthodes et principes d'action. On préfère encore s'en remettre à un principe de coordination organisée des divers participants qui préserve et justifie la place de chacun.

3. Les petites opérations de développement : de la conception aux définitions

Du point de vue de l'instrumentation de leurs actions de développement, les ONG agissent davantage sur le mode de la continuité que de la rupture. L'outil privilégié reste le projet. Certes, les premières actions peuvent difficilement être assimilées à de véritables projets au sens d'une organisation planifiée des opérations à venir. Les constructions de puits, de centres de santé primaire répondent à un élan de générosité, intuitif et ponctuel le plus souvent, qui ne saurait se confondre avec la dynamique de rationalisation au coeur de l'action par projet. On parle en ce cas de micro-réalisations. L'intégration des ONG par le truchement des cofinancements mais aussi l'expérience d'une confrontation avec la multiplicité conflictuelle des dynamiques qui caractérise le développement, ont obligé les acteurs non gouvernementaux à adopter un instrument de rationalisation de leurs actions. L'approche méthodologique et normative des *cheminements d'une action de développement* (33) présentée par E. Beaudoux et *alii.* [1992] rend compte d'une structuration " classique " de la démarche adoptée - ou recherchée - par les ONG. L'aide prend la forme de projets dont le cycle en quatre étapes s'ajuste aux présentations que l'on a faites à partir de l'exemple de la Banque mondiale. L'*identification*, la *programmation*, le *suivi* et l'*évaluation* sont en principe les métronomes de la démarche des ONG.

Est-ce à dire qu'il existe une correspondance parfaite au plan méthodologique entre les montages de projets menés par les ONG et ceux pratiqués par les autres agences d'aide ? Il existe pour le moins de fortes similitudes. Le projet possédant des caractéristiques propres, la simple logique veut qu'elles soient préservées même lorsque l'instrument est entre les mains d'organismes non gouvernementaux. Les particularités des opérations ONG sont donc contraintes par les qualités d'une aide sous forme de projets. Ces premières ressortissent principalement à la dimension des interventions et au rôle des populations concernées au cours des différentes étapes.

---

(33) Réalisé dans le cadre d'une étude sur les ONG pour le compte de la Commission des communautés européennes, cet ouvrage coordonné par deux ONG - COTA (Collectif d'échanges pour la technologie appropriée) et IRAM (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement) - constitue une base privilégiée pour repérer les caractéristiques techniques et procédurales des actions des ONG. Le rapport qui précède cette publication s'intitulait : *Guide méthodologique pour l'appui aux actions de développement à la base* [Beaudoux et *alii* 1990].

On distingue leur démarche, tout en la banalisant, en parlant de micro-projets ou de petits projets participatifs. Dans ces conditions, la question se pose de savoir quelle conception et quelle définition retenir sachant les multiples dimensions que revêt un projet de développement et l'objectif qui nous anime d'établir les bases méthodologiques de leur évaluation économique ?

Une première approche des " petits projets " revient à les opposer point par point aux " grands projets " et à construire *a priori* un cadre cohérent et alternatif qui sert de référence à leur analyse. Elle ressortit alors d'une définition normative (3.1). Une seconde approche n'accorde que peu d'importance à l'acte de prévision. Elle considère le projet au travers de ses manifestations réalisées et considérées empiriquement. Quelle que soit sa taille, le projet n'est étudié qu'en pratique. Il naît de confrontations contextualisées des acteurs sociaux et se construit en permanence. On parle de définition interactionniste (3.2). La troisième approche, celle que nous retenons comme la plus pertinente concernant l'analyse économique, accorde au projet l'autonomie conceptuelle, préserve l'artificialité mise en évidence (voir plus haut) mais n'admet *a priori* aucune spécificité au petit projet. Le projet de développement est alors conçu comme un artefact organisationnel (3.3).

3.1.L' approche idéologique ou le retour à l'alternative

Les opérations de petite taille ont été adoptées par de nombreuses institutions. La Banque mondiale, la Communauté économique et européenne (puis l'Union européenne) ainsi que des coopérations bilatérales ont mis en place des outils budgétaires pour appuyer des projets de faible dimension. Le moins que l'on puisse constater, c'est qu'il existe des intérêts objectifs pour des actions de faible envergure. Multiples, ces intérêts recouvrent l'histoire et l'identité de chaque type d'institutions. Pour les ONG, dont il faut rappeler le rôle pionnier dans la mise en oeuvre de telles initiatives, le " petit projet " se présente comme la traduction au plan de l'action pour le développement, d'une dialectique désormais classique qui alterne propos critiques et propositions alternatives. On va donc voir comment cette approche de leurs actions participe pleinement au processus de légitimation d'une coopération hors Etat et en quoi elle s'écarte d'une approche objective nécessaire pour mener à bien une évaluation dépassionnée de ces actions.

La présentation du " petit projet " en tant qu'outil alternatif de développement a été formalisée suite au travail collectif piloté en réseau par le groupe Amélioration des méthodes d'investigation et de recherche appliquées au développement (AMIRA). Dans l'analyse qui suit, on s'appuie essentiellement sur les résultats de ces travaux. Pour en préciser le statut, il est utile de rappeler que les réflexions ont associé des personnes travaillant dans des instituts de recherche, des agents de la coopération publique et des membres d'associations privées. Elles

intègrent pour une part le point de vue d'acteurs engagés dans une aide par petits projets; ce qui éclaire le choix pour une approche normative.

On a décomposé dans le tableau suivant les caractéristiques attribuées aux grands et aux petits projets. Quels que soient les éléments présentés dans ce tableau (34) ils s'opposent ou se différencient en permanence. On a donc affaire à deux systèmes cohérents dont l'un posséderait les défauts de l'impertinence et l'autre les vertus de la pertinence (35).

Tableau 3.1

" Petits projets " vs " Grands projets "

	Grands projets	**Petits projets**
Point de vue de l'analyse	Critique	Normatif
Exemple	*Grands barrages*	*Petits aménagements hydrauliques*
Eléments caractéristiques		
- Objectifs	Sectoriels	Géographiquement localisés
- Logique de développement	Allocation optimale des facteurs de production au niveau national	Propre à un espace déterminé
- Technologie	Productiviste	Adaptée
- Population cible	Paysans pilotes	Communauté locale
- Organisation	Centralisée/autoritaire	Décentralisée
- Acteurs	Administrations/entreprises/Etats	Associations/communautés/ONG
- Mode de développement	Extraverti/imposé	Recentré/maîtrisé
- Rapports Nord/Sud	Pouvoir/domination/dépendance	Solidarité/partenariat/indépendance
- Conséquence	Désappropriation par les acteurs concernés des conditions économiques, sociales et politiques de la production	Réappropriation par les acteurs concernés des conditions économiques, sociales et politiques de la production

Construit à partir de l'analyse de la spécificité des petits projets produite par AMIRA [Lalau-Keraly et Prady 1987 : 7-51].

Dans cette acception, le " petit projet " est le produit d'une analyse critique des " grands projets ". Ces derniers sont assimilés à une conception technicienne et productiviste de l'action de développement. En cherchant à adapter les systèmes productifs existants au modèle dominant, les " grands projets " relèvent d'un mode de développement *transféré* - selon la distinction établie par M. Penouil entre *développement spontané* et *développement transféré* [Penouil et Lachaud 1985 : 1-38] - où la dynamique visée tient peu compte des caractéristiques

(34) Les expressions placées en regard dans le tableau ont été relevées dans le texte de A. Lalau-Keraly et G. Prady [1987 : 7-51].

(35) La *cohérence* fait référence aux liens logiques qui unissent les éléments de chacun des systèmes. La *pertinence* caractérise l'opportunité de chaque système face aux conditions requises pour appuyer une dynamique de développement.

propres des espaces à développer. *A contrario*, la dimension modeste des projets répond à l'exigence d'alternative en se posant comme cadre permissif d'un appui et d'un renforcement des dynamiques locales existantes. Si le " grand projet " satisfait à des objectifs nationaux et sectoriels en cohérence avec une représentation de l'économie nationale au travers de la comptabilité nationale, le " petit projet " se veut l'outil d'une maîtrise décentralisée des choix et facteurs de développement.

Il ne s'agit pas de nier la réalité macroscopique du développement (36). Par contre, pour les auteurs, elle se construit d'abord au plan microscopique. C'est donc à ce niveau que l'aide se doit d'intervenir. Les " petits projets " puisent leur spécificité dans une référence au développement local et participatif. La taille modeste des opérations est dictée par l'existence d'un espace cohérent que l'on ne conçoit qu'à une échelle locale (terroir, micro-région). Un espace cohérent définit un lieu " *où les forces sociales locales se regroupent autour d'enjeux localisés liés à l'utilisation d'un même potentiel de ressources économiques et sociales* " [Lalau-Keraly et Prady 1987 : 18]. A cette échelle les populations sont soumises à des problèmes communs. On fait alors l'hypothèse que se manifeste une mobilisation sociale pour les résoudre. Lors du passage à une dimension locale le projet de développement perd l'artificialité qui le caractérisait à des niveaux plus larges. Il appuie - autant qu'il s'appuie sur - l'expression par les populations de leur désir de participation.

L'envergure modeste des projets est donc présentée comme une conséquence directe d'une conception alternative de l'aide au développement. Celle-ci se fixe pour objectif d'accompagner et/ou de restaurer sans les conduire, les logiques de fonctionnement et les dynamiques locales d'accumulation sans pour autant en briser la cohérence en les projetant, comme le font les " grands projets ", dans des logiques productives qui leur échappent [*ibidem* : 16]. Le micro-projet, pour peu qu'il ne réponde pas à d'autres objectifs moins avouables (37), possède les qualités requises pour une réapproriation par les acteurs locaux des conditions économiques, sociales et productives de la production. Il est l'outil - toujours externe - d'une promotion des groupes locaux organisés. Le micro-projet doit être le garant d'un processus de décision ascendant initié par les acteurs de base (*bottom up decisionmaking*), contre-pied des processus descendants imposés par les administrations et la coopération publique (*top-down decisionmaking*).

L'accent est donc mis sur les capacités de prise de décisions et le renforcement du pouvoir des acteurs locaux plutôt que sur un objectif matériel de croissance économique. Cette

---

(36) Au contraire, les micro-réalisations ont été exclues de la réflexion et seules les opérations dont *"les acteurs revendiquent un projet de politique de développement, c'est-à-dire se posent la question du passage au niveau macro-économique de ces actions alternatives développées à l'échelle micro-économiques"* sont considérées [Lalau-Keraly et Prady 1987 : 10].

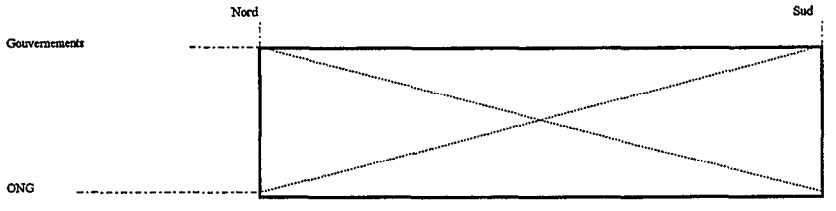
(37) On peut consulter à ce propos la liste de "fausses pistes" présentée par H. Rouillé D'Orfeuil [1984 : 85-87].

préoccupation, résumée par le terme anglophone d'*empowerment*, prend effet dans les modes de conception des micro-projets. A toutes les étapes du cycle [Beaudoux et *alii* 1992] l'implication effective des populations est considérée comme l'élément essentiel du succès de l'aide. On rejoint sur ce plan les enseignements d'autres institutions de développement tirés de plusieurs années d'expériences (cf. point 2.2). Mais la fonction attribuée au " petit projet " recouvre une dimension foncièrement plus politique. En décentralisant les prises de décisions concernant l'aide, le micro-projet endosse l'ambition de renforcer le poids des communautés locales qu'elles soient organisées sous la forme de coopératives, d'associations ou maintenant d'ONG.

Le point de vue développé par H. Rouillé D'Orfeuil [1984], et qui inspire très largement la définition mise en place par le groupe AMIRA, inscrit l'action des ONG et leurs petits-projets dans un schéma idéologique alternatif. L'émergence des associations au Sud, consubstantielle pour l'auteur à une démocratisation par le bas, y apparaît comme le ferment d'une troisième voie de développement, l'associationnisme, indépendante du socialisme et du capitalisme. Les micro-projets, exemplaires et prophétiques, ne sont alors légitimes que par leur participation à l'effort présumé des acteurs sociaux organisés et leur indépendance politique. Le schéma qui suit décrit l'idéal des relations Nord-Sud en cloisonnant les deux types de coopération.

Figure 3.3

Les relations Nord-Sud
Gouvernementales - non gouvernementales :
un schéma explicatif



H. Rouillé D'Orfeuil [1984 : 78]

La règle pour l'auteur revient à bannir les relations croisées représentées sur le schéma par les deux diagonales : discussion et/ou négociation d'une part entre les gouvernements du Nord et les ONG du Sud et d'autre part entre les ONG du Nord et les gouvernements du Sud. Elles sont assimilées à des assemblages contre-nature qui, en instrumentalisant l'espace de coopération non gouvernementale, en bloquerait la force de contre-pouvoir. Seule l'exclusivité d'une relation de coopération non gouvernementale préserve la liberté et l'épanouissement des

dynamiques locales. Les petits projets et l'ensemble de la coopération hors Etats doivent créer les conditions d'un partenariat - Nord-Sud - authentique, garant de l'épanouissement d'un espace privé et associatif. Si ce schéma explicatif est justificatif de la présence des acteurs non gouvernementaux dans le champ de la coopération, il ne permet pas de caractériser avec rigueur l'objet étudié.

Un ancrage efficace et objectif des réalisations à la réalité socio-économique, le souci de la participation et de l'adaptation, la volonté de décentraliser les décisions et les choix ne sont plus, aujourd'hui, opposables aux modes de coopération publique et para-publique. Au contraire, ils font partie intégrante du langage de l'aide au développement commun à l'ensemble des agences. D'ailleurs, l'intervention ou l'appui à un niveau local paraît opportun - ou opportuniste selon le point de vue que l'on adopte - dans un contexte de retrait ou de contournement de l'Etat (voir plus haut). La dichotomie établie par le groupe AMIRA n'a pas ou plus lieu d'être. L'évolution des projets de développement ruraux mis en oeuvre par la coopération française au Burkina Faso rend compte de la priorité accordée dès la seconde moitié des années 80 aux approches locales et à un mode de gestion décentralisé et débarrassé des lourdeurs administratives (38). La modeste dimension des projets n'est plus l'apanage de la coopération non gouvernementale. Les " grands projets " ruraux de la coopération publique sont décentralisés en une multitude d'opérations pensées, négociées, conçues et organisées à l'échelle locale. Ils prennent la forme d'une série de "petits projets " dont le financement est assuré par une structure unique.

En somme, les éléments constitutifs du " petit projet ", présentés comme étant distinctifs d'une démarche propre aux ONG ou au secteur associatif, essaiment dans l'ensemble de la coopération. Ils présument de ce que devrait être un " bon " projet de développement. Pourtant, ces caractéristiques, si tant est qu'elles soient vérifiées, n'induisent pas nécessairement le succès de l'opération. S. Annis [1987 : 129] suggère de façon judicieuse que les ONG, si souvent perdues dans une auto-admiration, oublient que les forces pour lesquelles elles sont louées peuvent aussi être de sérieuses faiblesses. La petite échelle peut tout aussi bien se confondre avec l'insignifiance de l'action. Le faible coût peut correspondre à une moindre qualité des projets ou à un financement trop partiel. L'innovation - l'exemplarité et l'aspect prophétique - peut n'être qu'un acte temporaire et sans suite. L'indépendance politique peut être liée à l'absence d'un pouvoir quelconque et, surtout, à la non intégration des projets dans l'ensemble social au plan national. Symétriquement, les projets ONG peuvent relever

(38) L'évaluation rétrospective, menée par Y.-A Fauré [1996 : 83-144], des opérations Aménagement des vallées des Voltas (AVV) auxquelles ont succédé le Projet de développement intégré du Houët, de la Kossi et du Mouhoun (PDRI-HKM) et le Projet de développement intégré du Ganzourgou (PDRG) met en évidence les dimensions localistes, participatives et flexibles de la *nouvelle génération de projets ruraux*. Pour une confirmation plus générale de ce cheminement commun des actions privées et publiques par projet voir Ministère de la Coopération et Caisse française de développement [1994].

d'une démarche *top-down*, être non participatifs ou dépendants des gouvernements et atteindre pleinement l'objectif fixé initialement comme le montre J. Tendler [1982] à propos d'actions ayant pour cible les pauvres. L'établissement *a priori* de liens de causalités entre un modèle de projets et leurs résultats ne satisfait pas aux exigences d'une définition objective du petit projet.

Economiquement, la petite taille d'un projet caractérise l'inexistence d'effets-prix sur les intrants qu'il utilise et les extrants qu'il produit [Zoller et Beguin 1992 : 71]. Ce choix des ONG se comprend d'abord en rappelant que toute organisation évolue dans un système de contraintes qu'elle cherche à solutionner. La faiblesse des moyens dont disposent les ONG en comparaison de la coopération publique éclaire bien évidemment l'option pour des actions modestes. Le schéma relationnel décrit par H. Rouillé D'orfeuil relève davantage d'une posture fondée sur une représentation, constitutive d'une certaine forme de militantisme, que d'une démarche objective retenue ici pour caractériser l'objet étudié. Comme l'auteur l'envisage, le modèle du petit projet - et les spécificités de l'action non gouvernementale -, tel qu'on vient de le présenter, ne correspond pas aujourd'hui à la réalité observée. L'associationnisme - qui implique un monopole des associations du Nord dans la relation aux associations du Sud - est remis en cause par les acteurs sociaux du Sud qui contestent justement l'obligation d'une médiation par le secteur non gouvernemental du Nord pour avoir accès aux agences de financement (voir plus haut). L'approche du " petit projet " qui en est dérivée prend ainsi forme de produit idéologique.

3.2. L'approche interactionniste ou la négation du projet

L'angle de vue retenu ici s'écarte des considérations qui intéressent habituellement l'économie. Il est ancré dans ce que les tenants de ces travaux désignent par le terme de *socio-anthropologie du changement social et du développement* (39). Il convient cependant de s'y arrêter. Sans que ces approches ne soient développées autour d'un paradigme unifié, elles posent deux questions qui intéressent au premier plan notre problématique : comment expliquer les " dérives " entre un projet de développement et sa mise en oeuvre ? Comment

---

(39) Il est difficile, n'étant pas au coeur des débats de ce ou ces champs disciplinaires, d'en extraire simplement les contours distinctifs; difficulté accrue lorsque les tenants de cette approche pratiquent avec talent l'art du relativisme. On peut simplement rappeler, à la lumière des travaux francophones - effectués notamment au sein de l'Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement (APAD) -, les trois composantes principales qui fondent l'autonomie relative de la socio-anthropologie du changement social - les auteurs ne revendiquent ni le statut de discipline, de sous-discipline ou d'école mais, avec un certain flou, son existence - : un objet spécifique et particulier (les processus sociaux de changement, à la fois endogènes et induits) ; une problématique alimentée par l'ensemble des débats contemporains en sciences sociales (au delà de la seule anthropologie) ; une méthodologie de production de données ancrée dans la tradition anthropologique et la sociologie dite qualitative, prenant en compte toutes les dimensions de la réalité vécue par les acteurs sociaux (transversalement aux découpages thématiques habituels des sciences sociales) [Olivier de Sardan 1995 : 1-23].

s'articulent contraintes et marges de manoeuvre ? [Olivier de Sardan 1995 : 14]. La définition du développement, contestable au demeurant (40), induit un intérêt tout particulier pour les opérations volontaristes de transformation du milieu social. La définition du projet qui en résulte a le mérite d'inclure les caractéristiques intrinsèques du projet tout en souffrant d'un excès d'empirisme et de relativisme peu enclin à satisfaire aux exigences d'une évaluation économique.

Le projet est conçu au travers d'une approche qui emprunte largement à la sociologie de l'action organisée telle qu'elle est développée par M. Crozier et E. Friedberg [1981] sans toutefois s'y limiter ; l'éclectisme théorique de la socio-anthropologie étant une de ses principales composantes fondatrices. Comme les autres dispositifs de développement, le projet est un lieu d'affrontement " politique " [Chauveau 1995 : 46] entendu comme une confrontation d'acteurs. Ces derniers sont mus par des intérêts - matériels ou symboliques - différents, divergents ou contradictoires, et sont dotés de pouvoirs différenciés. Chaque acteur possède, dans le jeu relationnel - qui s'instaure dans toute forme d'action collective - un premier type de pouvoir, celui qui définit sa marge de liberté (41). En dehors de ce pouvoir relationnel, certains disposent de pouvoirs institués liés à une position sociale particulière, définie selon les

---

(40) La socio-anthropologie du développement rejette les définitions normatives et prétend à un certain empirisme méthodologique. La définition proposée revêt un caractère purement descriptif qui n'a d'autre vocation que de situer et de repérer les objets qui seront étudiés sans chercher à fonder un jugement ou une économie politique de ces objets. L'évaluation, elle aussi, sera par conséquent circonscrite à un exercice purement descriptif. Le développement est une des formes du changement social qui, loin d'être caractérisé par une téléonomie, définit *"l'ensemble des processus sociaux induits par des opérations volontaristes de transformation d'un milieu social, entreprises par le biais d'institutions ou d'acteurs extérieurs à ce milieu mais cherchant à mobiliser ce milieu, et reposant sur une tentative de greffe de ressources et/ou techniques et/ou savoirs"* [Olivier de Sardan 1995 : 7]. Le développement y est donc conçu comme un objet d'étude que désignent uniquement des usages nominalistes. Relèvent du développement, les pratiques sociales que désigne ce mot sans toutefois qu'il ne soit précisé les pré-requis de cette désignation. Mais c'est là peut-être une des conditions de l'existence d'une démarche empiriste qui se doit d'oublier, pour exister, que les faits - retenus - sont plus ou moins porteurs de théories [Blaug 1994 : 38-39] c'est-à-dire qu'ils sont eux mêmes construits. On lui préfère une approche plus normative apte à alimenter l'exercice d'évaluation. P. Guillaumont [1985a : 31-56] insiste ainsi sur la nécessité d'une définition du développement qui respecte les quatre préalables suivants : le développement a un sens univoque quels que soient les chemins qu'il prend (unicité du sens) ; développement et sous-développement sont définis conjointement, l'un désigne un processus, l'autre un résultat (complémentarité des deux notions) ; le risque d'ethnocentrisme doit être évité (pluralité des formes possibles et des facteurs) ; le développement ne peut se définir en dehors de toute finalité, celle-ci devant reposer sur des valeurs à vocation universelle (caractère souhaitable).

(41) En dernier ressort le pouvoir de tout acteur est de ne pas faire ce qu'on attend de lui, que cette attente soit celle d'une organisation, d'un projet ou qu'elle soit définie par recours à des procédures scientifiques comme en économie lors de la modélisation (nécessairement déterministe) du comportement des agents. Pour les tenants d'une sociologie de l'action organisée c'est justement l'exercice du pouvoir de chacun, la mise en oeuvre d'une liberté contextualisée et contingente - aussi minime soit-elle - qui rend peu féconde la plus *"savante des constructions "motivationnelles" ou "structurelles" a priori "* à rendre compte de la *"variabilité et de la plasticité de la conduite humaine"* [Crozier et Friedberg 1981 : 45]. Au plan du changement social, cette constatation, reprise par la socio-anthropologie du développement, débouche sur un programme "libéral" qui privilégie non pas l'action par "décret", par projets ou par fixation d'objectifs mais une action qui accroît la *capacité* des acteurs à choisir par eux-mêmes [Crozier 1979]. On voit ici l'ancienneté d'une approche qui se trouve aujourd'hui redynamisée par les agences de développement autour de priorités affichées en terme de *capabilities* ; ceci dans un contexte de libéralisation.

conceptions de Bourdieu, comme un stock de capitaux de toutes sortes - économique, politique et relationnel - susceptibles d'être échangés. Ces deux espèces de pouvoirs, celui de chacun et celui de quelques uns [Olivier de Sardan 1995 : 174], s'enchevêtrent autour d'enjeux communs et définissent une *arène locale*. Une arène " *est un lieu de confrontations concrètes d'acteurs sociaux en interaction autours d'enjeux communs. Elle relève d'un espace local* ". C'est donc à partir de la construction de cette notion (42) que les projets de développement sont conçus et analysés. " *Un projet de développement est une arène. Le pouvoir villageois est une arène. Une coopérative est une arène* " [*ibidem* : 179].

Le projet est un enjeu, un phénomène social en soi, autour duquel s'agrègent des *groupes stratégiques*. Ces groupes ne sont ni figés, ni donnés *a priori* (43) comme le laisse penser une autre notion habituelle en sociologie ; celle de *classe ou de groupes sociaux*. Ils se font et se défont autour de chaque problème et ressortissent au contexte plutôt qu'à la structure. Au-delà de ces dimensions variables et contextuelles, l'action de développement, pour ces auteurs, met en contact et provoque une confrontation entre deux systèmes de sens : celui du projet et celui des populations. Ces deux *mondes*, l'un constitué de savoirs technico-scientifiques et l'autre, de " savoirs populaires " techniques et non techniques, entrent en interaction dans un dispositif de développement. Il existe donc une logique des aménageurs et une logique des aménagés comme G. Sautter [1978] l'a depuis longtemps signalé. C'est la rencontre de ces deux logiques, toujours distinctes et actionnées par le " jeu " contextuel des groupes stratégiques, qui détermine - dans un sens descriptif - le projet. Dans la réalité de son fonctionnement social, un projet n'a pas d'existence propre ; il n'a pas d'existence en soi [Chauveau 1995 : 117]. Il y a autant de projets que de groupes d'intérêts ou d'interprétations de l'intervention extérieure du point de vue des enjeux locaux [*ibidem* : 46].

La *dérive* entre un projet, au sens de sa présentation institutionnelle - " *sur le papier* " - , et l'opération est inéluctable. Elle est le produit, imprévisible, d'une confrontation des pouvoirs des acteurs locaux face aux ressources du projet, d'une appropriation indéterminée de l'opération par certains groupes stratégiques, d'un jeu enchevêtré d'acteurs sociaux aux résultats inintentionnels, bref d'un écheveau de variables multidimensionnelles. Cette approche du " projet de développement " aussi riche soit-elle, souffre pourtant d'instabilité. D'un côté, la

---

(42) La notion d'*arène*, reprise des travaux de la science politique, [cf. Bailey 1971], tout en étant relativement proche de celle de *champ* chez Bourdieu s'en écarte par son caractère plus restreint - elle relève d'un espace local et non macroscopique comme chez Bourdieu - et par l'importance qu'elle accorde à l'interaction, au jeu "politique" conscient qui s'instaure entre les acteurs.

(43) On doit relever un certain flou à ce propos. Le *groupe stratégique* est une hypothèse de travail - un construit méthodologique - pour penser le jeu stratégique des acteurs. La démarche consiste ensuite à rechercher empiriquement - par des enquêtes de terrain - l'existence et la nature de ces groupes ; la méthode est qualifiée alors d'empirisme méthodologique [Olivier de Sardan 1995 : 179-180]. Il nous semble qu'elle relève d'une démarche hypothético-déductive qui déduit l'explication scientifique d'une hypothèse construite à partir d'une loi "universelle" ou plutôt d'un modèle ; celle ou celui qui voit, autour de chaque enjeu, les acteurs s'agréger pour former des groupes stratégiques.

socio-anthropologie pense l'intervention extérieure dans une dynamique plus large, celle du changement social. Ce faisant elle s'intéresse au projet (l'intervention extérieure) comme lieu de conflits, entre une logique interne et une logique externe, révélateur des dynamiques locales. C'est donc en tant qu'analyseur privilégié des comportements sociaux que l'entrée " projet " est retenue. D'un autre côté, elle cherche les formes possibles de l'application d'une connaissance socio-anthropologique à l'action par projet. D'un côté, le projet n'existe pas en soi et n'est donc pas étudié en tant que tel. De l'autre, on cherche à en améliorer la conception.

Comment peut-on agir, piloter, orienter, améliorer quelque chose qui n'a pas d'existence en soi ? Cette question, loin de revêtir les atours étincelants d'une quelconque métaphysique, soulève plus simplement la dimension paradoxale du programme de la socio-anthropologie en général et, pour ce qui nous intéresse, de la conception du projet de développement qui lui est afférente. Dans les faits, les analyses, tout en privilégiant l'étude du jeu politique entre les acteurs, tiennent compte de la dimension intentionnelle du projet et, de manière classique, fondent une appréciation des interventions à partir des objectifs affichés par les concepteurs (44). C'est d'ailleurs une condition nécessaire pour l'application de la socio-anthropologie ou, exprimé autrement, pour l'effectivité de recommandations auprès des développeurs. Il ne s'agit pas de contester l'utilité d'une connaissance du jeu et des pratiques sociaux pour accroître la pertinence et la cohérence des projets. Pourtant, il est souhaitable de rappeler, en reprenant les propos d'une autre anthropologie [Baré 1995 : 161-162], que " *la connaissance d'une société n'est pas une condition suffisante à la maîtrise de ses transformations* " et que " *la soi-disant méconnaissance des sociétés par les appareils de développement, souvent dénoncée, est bien souvent, en fait, une connaissance empirique minimale, ajustée au plus près des buts ou des enjeux* " ou, pourrait-on dire, des contraintes des acteurs.

L'approche socio-anthropologique appréhende le projet de développement selon un point de vue de la totalité. Elle reprend le concept d'enchâssement de l'économique dans la vie sociale en général (*embeddedness*), mis au jour à propos des sociétés précapitalistes par Polanyi [1983], et l'étend aux sociétés en développement. Sous certains aspects on retrouve ici la posture holiste défendue par un autre anthropologue, C. Raynaut [1989], dans le cas du projet Maradi. Si les approches des socio-anthropologues et de C. Raynaut s'accordent sur certains points, comme par exemple dans le rejet de l'analyse systémique qui classe les faits dans des catégories hermétiques, elles s'opposent néanmoins sur le plan de l'observation. Le " holisme " de la socio-anthropologie est d'ordre méthodologique et ne peut être dissocié de l'interactionnisme. Il entend prendre en compte simultanément les divers registres de la réalité

---

(44) On peut consulter à ce titre les comptes-rendus d'évaluation de projets de B. Kassibo ou de B. Béridogo publiés dans le bulletin de l'APAD [1997]. De même, la grille d'analyse des projets participatifs présentée par un groupe de l'APAD propose de mesurer l'écart entre les objectifs du projet et ses résultats effectifs du point de vue des différentes catégories d'acteurs et de leur implication dans le projet [Chauveau 1995 : 76-77].

tels que les acteurs sociaux les appréhendent (45); " *les phénomènes relevant classiquement de l'économie (...) ne peuvent être arbitrairement autonomisés et déconnectés de leurs dimensions sociales (...), culturelles et symboliques (...), politiques (...) ou magico-religieuses (...)* " [Olivier de Sardan 1995 : 49]. On a donc affaire à une conception pluridisciplinaire du projet de développement. Chez C. Raynault, la nature holiste du changement social n'implique pas en terme d'observation d'étudier simultanément toutes les dimensions de la réalité observée. Au contraire il s'agit de dépasser le constat que " *tout se tient au sein d'un réseau d'interactions généralisées* " et " *d'isoler des champs de cohérence qui seront analysés en eux-mêmes* " [Raynaut 1989 : 12-13]. Un même objet, le projet de développement en l'occurrence, peut et doit être soumis à différentes lectures. L'approche est alors interdisciplinaire.

Si, comme le reconnaît J.-P. Olivier de Sardan, l'effort d'élaboration théorique, même centré sur la compréhension de phénomènes sectoriels ou régionaux, reste partiel, on peut s'étonner de la prétention méthodologique de la socio-anthropologie à vouloir prendre en compte toutes les dimensions de la réalité - c'est-à-dire la réalité elle-même - vécue par les acteurs. L'évaluation économique d'un projet ne se reconnaît pas dans ce " populisme méthodologique " [Olivier de Sardan 1990]. Elles ne prétend pas recouvrir toutes les dimensions du comportement des acteurs. Elle suppose simplement que les situations étudiées relèvent et mettent en jeu des mobiles économiques qu'elle se propose d'analyser. Il convient alors, en accord avec cette réalité, d'appréhender le projet de développement sur la base de définitions préalables et provisoires certes, mais qui, en dehors de l'impressionnisme et du nominalisme des définitions de la socio-anthropologie, permettent, selon M. Mauss (46), de limiter le champ de l'observation, d'échapper à l'arbitraire et autorisent ainsi la critique selon des règles précises.

L'interaction stratégique de groupes différenciés dans les opérations de développement, à laquelle la socio-anthropologie s'intéresse, permet de renouveler et de réorienter d'anciennes

---

(45) En privilégiant l'interprétation du réel par les acteurs sociaux, l'approche combine au point de vue holiste un certain individualisme méthodologique, au sens défini par R. Boudon d'une compréhension *weberienne* du choix des acteurs : *"Comprendre, au sens weberien, c'est établir des relations entre la situation de l'acteur et ses motivations et actions, telles que l'observateur puisse conclure - et convaincre son lecteur de conclure - que, dans la même situation, il aurait sans doute fait comme l'acteur"* [Boudon 1991 : 66]. Cette combinaison, "individualisme méthodologique" et "holisme méthodologique", coupée de considérations plus structuralistes ou fonctionnalistes, explique la priorité accordée à l'étude de problèmes locaux. En retour, elle questionne la capacité de la socio-anthropologie à satisfaire aux exigences d'un programme de recherche sur le changement social quand celle-ci ne dit rien des principes d'agrégations des connaissances acquises à une échelle locale ou, plus généralement, du changement social qui, *in fine,* concerne l'échelle macroscopique.

(46) Concernant l'étude de "la prière", M. Mauss [1983 : 130-133] propose quelques réflexions, auxquelles nous renvoyons les lecteurs, sur les procédés de définition à mettre en oeuvre dans une approche scientifique : *"Nous ne dirons pas d'un acte religieux qu'il est une prière parce que nous le sentons tel, ni parce que les fidèles de telle ou telle religion le nomment ainsi. De même que le physicien définit la chaleur par la dilatation des corps et non pas l'impression du chaud, c'est dans les choses elles-mêmes que nous irons chercher le caractère en fonction duquel la prière doit être exprimée".*

conceptions de l'action en termes de normes sociales [cf. Thévenot 1993]. L'interaction ne sera pas absente de l'approche organisationnelle de l'opération de développement mais le projet reste un élément fondateur de l'action de développement.

3.3. L'approche organisationnelle ou l'affirmation du projet

Pour les méthodes d'évaluation économique standard, un projet est défini principalement comme un investissement : " *En terme très simple, un projet est un moyen d'utiliser des ressources pour en produire d'autres, c'est-à-dire de consentir des coûts pour susciter des avantages* " [Zoller et Beguin 1992 : 71]. Cette conception laisse peu de place aux caractéristiques connues d'un projet que les précédents développements ont mises en évidence. Sans que, d'emblée, il faille figer une fois pour toute la substance de l'objet dans une définition préalable, il convient d'en délimiter les contours à partir des faits d'ores et déjà connus. S'agissant d'évaluation, où le jugement n'est jamais très éloigné, il est d'autant plus nécessaire de s'accorder, même si ce n'est que de façon provisoire, sur quelques caractères apparents de l'objet qui sera soumis à évaluation. Considérer initialement un projet de développement comme un investissement paraît par trop limitatif. La notion d'organisation en économie offre, quant à elle, un point de vue qui facilite la prise en compte de nouvelles dimensions afférentes à la nature intrinsèque d'un projet de développement.

M. Bridier et S. Michaïlof ne font aucune distinction, en dehors d'une question de vocabulaire, entre un projet de développement et un projet d'investissement. Pour ces auteurs, comme pour d'autres [Squire et Van Der Tak 1985], un projet est un " *ensemble complet d'activités et d'opérations qui consomment des ressources limitées (telles que main d'oeuvre, devises, etc ...) et dont on attend (on=certains individus, groupes ou classes sociales ou la collectivité entière) des revenus, ou autres avantages monétaires ou non monétaires* " [Bridier et Michaïlof 1992 : 1]. Un projet est assimilé à un choix d'investissements sous contraintes - de ressources, politiques et/ou sociales - qu'il convient de rationaliser *a priori*. Il en découle logiquement un ensemble de techniques d'analyse dont les controverses méthodologiques ne peuvent masquer un même ancrage conceptuel (voir Partie 1). De ce strict point de vue économique, le projet de développement est considéré pour l'ensemble de la collectivité comme un investissement productif. Ainsi, M. Chervel [1995 : 15] s'intéresse aux projets en tant " *qu'opérations élémentaires pour lesquelles l'essentiel des moyens à réunir et l'essentiel des objectifs fixés sont d'ordre économique - c'est-à-dire influent directement ou indirectement sur les grandeurs repérées comme telles : ressources des agents économiques, disponibilités en biens et services, durée et qualification du travail ...* ".

La socio-anthropologie partait d'un constat, un fait avéré de la réalité des opérations de développement, dont une définition économique ne peut faire l'abstraction : il existe un écart systématique entre ce qui est projeté et ce qui est réalisé. L'explication recherchée en termes de

confrontations d'acteurs autour d'un enjeu - point de vue politiste -, entraîne une définition du projet autour de la notion d'arène. Mais l'observation incontestée d'un écart systématique entre le projeté et le réalisé ne s'explique pas qu'en terme de jeu politique et de rapports de force. J.-M. Keynes dès 1936, dans un chapitre de la *Théorie Générale* consacré à l'état de la prévision à long terme, soulignait ce trait caractéristique de tout investissement : " *Notre connaissance des facteurs qui gouverneront le rendement d'un investissement quelques années plus tard est en général très frêle et souvent négligeable. A parler franc, on doit avouer que, pour estimer dix ans ou même cinq ans à l'avance le rendement d'un chemin de fer, d'une mine de cuivre, d'une fabrique de textile, d'une marque pharmaceutique, d'un transatlantique ou d'un immeuble dans la City à Londres, les données dont on dispose se résument à bien peu de choses, parfois à rien (...). Les résultats effectifs d'un investissement au cours d'une période de plusieurs années concordent très rarement avec la prévision initiale* " [Keynes 1971 : 159-164]. Quand bien même, sur le mode de la robinsonnade, on pourrait imaginer un seul groupe d'acteurs à motivation unique (absence de jeu politique) concevant pour lui-même un projet, ce dernier, une fois réalisé, souffrirait toujours d'un écart. On ajoute donc une troisième cause au " *choc en retour* " [Olivier de Sardan 1995 : 56] : les gens n'agissent pas comme on s'attend à ce qu'ils le fassent parce que les attentes qu'on a à leur égard sont incomplètes et fondées sur une capacité de traitement limitée de l'information. L'écart ne peut donc pas être éliminé quand bien même il serait possible d'évacuer les stéréotypes et les fausses représentations des constructions *ex ante* (47). Pour autant, ce constat ne rend en rien caduque la nécessité de comprendre, avant d'agir, un milieu, un système, les dynamiques d'une population. Il en fixe seulement les limites.

Considérer, dans ce cas, le projet comme un investissement ne présume en rien d'une quelconque linéarité du processus mis en place. Une telle définition implique une approche en terme de consommation et de production de ressources et répond à une exigence tout à fait légitime. Elle concerne davantage le choix de projets que la réalisation de l'opération et vise surtout à fonder rationnellement les décisions initiales qui, quelle que soit la souplesse laissée par la suite, produisent une certaine irréversibilité. Par exemple, elle rappelle, dans le cas d'un projet de développement rural, qu'une telle intervention vise à augmenter la production agricole dans des conditions économiques viables [Duruflé et *alii* 1988]. Par contre, en privilégiant ce seul point de vue, elle rend difficilement compte de l'aspect collectif d'un projet, de sa nature initialement externe et du volontarisme, en terme notamment de transformation du milieu et de son environnement, qui a trait à cette entreprise. Un projet de développement consiste bien à modifier le système de contraintes dans lequel évoluent les acteurs en vue d'un développement économique, c'est-à-dire d'une satisfaction accrue de leurs besoins fondamentaux, qui, en soi, possède un caractère productif et a trait à une dynamique

(47) Ce qui ne signifie pas qu'il faille s'abstenir d'éliminer ces fausses interprétations. C'est là certainement, un des mérites de l'ouvrage de J.-P. Olivier de Sardan.

cumulative. Pour cela, l'opération de développement est un ensemble de ressources nouvelles, affectées selon des règles plus ou moins explicites, plus ou moins rigides, et en fonction d'objectifs affichés - le projet est porteur de sens - qui médiatisent et limitent le comportement d'agents actifs dotés d'intérêts, de motivations propres et de marge de manoeuvre dont le caractère raisonnable s'exerce dans et en dehors des frontières temporelles et spatiales de l'intervention proprement dite.

Ainsi définie, une opération de développement est une organisation, un ensemble de dispositifs cognitifs collectifs [Favereau 1989]. C'est une unité collective de coordination dynamique dont le projet, sans en préfigurer parfaitement la forme, dessine pour une part le champ du possible. Il serait donc erroné, pour accorder une place de choix à l'interaction, d'abandonner dans la définition initiale le projet tel qu'il est présenté par les concepteurs. C'est un élément structurant de l'opération future qui, à ce titre, fait partie intégrante de l'opération (48). Le projet - et l'opération - de développement est une unité collective de décision au sein de laquelle des arbitrages, des compromis et des processus de rationalisation ont cours entre différents individus et groupes aux objectifs différents. Il relève bien de ce que P. Hugon désigne par l'expression de " *communautés d'adhésion* " qui seules relèvent sans ambiguïté de la théorie économique des organisations et sont justiciables d'analyses à partir de leurs fonctions, de leurs objectifs et de leur recherche d'efficience [Hugon 1992 : 197]. L'opération de développement se distingue d'autres types d'organisations par sa fonction de relais et par un rapport particulier au temps. Par exemple, l'objectif de survie ou de croissance souvent attribué aux organisations semble, en première approche, peu pertinent. Enfin, définie comme une organisation à finalité développementaliste, elle retrouve sa dimension artificielle - par rapport au changement social - consubstantielle au volontarisme qui la caractérise. En ce sens, elle est un artefact organisationnel de développement.

Les opérations des ONG ressortissent pleinement à cette définition. Elles se caractérisent par leur petite taille c'est-à-dire par l'inexistence d'effets sur les prix, par leur inscription dans un espace local, et par une moindre dépendance vis à vis de financements d'origine publique. Les dimensions afférentes aux motivations spécifiques des membres, à une coopération " de population à population ", à la volonté d'imprimer éthiquement le réel, ne peuvent être rangées parmi les caractères apparents qui seraient suffisamment sensibles et distinctifs pour " *reconnaître, presque à première vue, tout ce qui est* [opération non gouvernementale de développement] " [Mauss 1983]. Est-ce à dire que l'éthique et les valeurs revendiquées par les

---

(48) L'approche interactionniste du projet de développement, présentée par le courant socio-anthropologique, tend à gommer cette réalité. Elle n'accorde, au titre de la définition, que peu de place au "projet-papier", centrée qu'elle est sur le comportement des acteurs locaux (populisme méthodologique). Par contre, les intentions initiales des concepteurs (agences de développement par exemple) retrouvent une certaine existence quand il s'agit de produire des recommandations ou des conseils. Une telle pratique accorde alors de l'importance à la prévision et à la fixation, *a priori*, d'objectifs et reconnaît implicitement l'existence du projet en soi.

ONG comme éléments constitutifs de leur démarche et donc de leurs opérations de développement sont définitivement rejetées de l'analyse ? La science n'est pas en mesure de discuter et de classer les valeurs. Elle ne peut juger de la dimension éthique d'une action et donc, *a fortiori*, la repérer. Par contre, la présentation et l'analyse des conséquences d'une action sont, pour A. Sen [1993a : 70-71], des éléments essentiels de la réflexion éthique même lorsqu'elle porte sur des actions ayant une valeur intrinsèque. Mais ce n'est pas là l'objet de la définition, même normative, que d'anticiper sur les résultats de la recherche.

* *

*

" L'aide-projet " s'inscrit en premier lieu dans un programme d'investissement public. Les Etats nouvellement indépendants en marquant le réveil des pays du Tiers-Monde dans la seconde moitié du XX^{e} siècle s'imposent comme le principal responsable du choix d'une stratégie de développement qui ne concerne encore qu'un nombre restreint d'acteurs [Ikonicoff 1987]. L'aide a pour objet d'appuyer les opérations de formation du capital matériel - financement d'infrastructures, de capital productif, etc. - et immatériel - transferts et circulation de savoirs et de technologie, organisation de groupes professionnels, etc. En tant que lieux où s'affichent des intentions et où un sens est donné à l'action, les projets légitiment l'implication des divers acteurs du développement. Pour cela, le recours à cet outil est fortement lié à l'action volontariste des premières décennies du développement, indissociable du rôle majeur de l'aide extérieure dans le financement du développement.

La multiplication des acteurs de l'aide combinée à l'amoindrissement de la capacité de gestion et de coordination des Etats bénéficiaires modifient profondément le cadre d'insertion des projets. Paradoxalement, des outils qui par nature ont trait à une démarche planificatrice et organisée perdurent dans un contexte de privatisation et de libéralisation des économies, en dépit, d'ailleurs, de critiques récurrentes. On montre ainsi que certaines dimensions du projet - lieu d'insertion, moyen de visibilité et de contrôle - suffisent à le maintenir au premier rang des voies d'acheminement d'une aide qui, invariablement, relève d'une activité externe. En revanche, la volonté croissante de décentraliser les processus de coordination - avec le marché comme premier mécanisme - et la prise en compte manifeste de la complexité et de l'incertitude, transforment progressivement les procédures de rationalisation à l'oeuvre dans les projets. L'opportunité d'un calcul économique est progressivement contestée au bénéfice de procédures plus délibératives fondées sur l'expérimentation et l'apprentissage.

Les actions des ONG, en préalable et en dehors de tout présupposé idéologique, restent conformes aux caractéristiques d'une aide par projet. Ce sont des interventions externes, structurées et volontaristes qui cherchent à dynamiser et accélérer le changement social. La référence au développement local, la mise en oeuvre d'opérations sur une échelle modeste et la participation des populations dès la constitution du projet sont, aujourd'hui, des traits communs à l'ensemble de la coopération qu'elle soit financée par des fonds d'origine publique ou privée. Dans ce cas, définir une opération non gouvernementale n'implique pas d'accorder, en première analyse, un droit à l'exception. La nature d'une action tire sa force des valeurs qui la fondent mais n'y est pas pour autant assimilable. L'étude des résultats et la critique, moins qu'une subjectivisation *a priori* de l'objet, sont en quelque sorte le mode possible d'une participation scientifique au délicat débat d'une " qualité " éthique de l'action. Prendre *l'organisation* comme point de départ de l'analyse économique de ces opérations d'aide conduit à déplacer l'approche standard en terme d'investissement vers la compréhension du fonctionnement d'un ensemble structuré de participants liés provisoirement par un ou des objectifs (49) affichés par le projet. Cette vision de l'opération de développement met l'accent sur le principe d'une coordination hors marché en matière d'aide et hors Etat en matière d'aide privée. Elle reconnaît d'emblée une composante particulière à ce type d'action : il s'agit d'une " organisation-relais ".

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

La présence d'ONG ne constitue pas une rupture dans le champ de l'aide au développement. Leur filiation à une assistance internationale privée séculaire dément l'idée courante qui voit dans l'existence de ces organismes un phénomène réactif aux dysfonctionnements et à l'inefficacité d'une coopération étatique. En revanche, la construction identitaire de ces organisations, dont rend compte l'émergence d'une catégorie clairement nommée, prend appui sur la critique et l'alternative. Pour autant, il ne convient pas de les isoler dans un système de références et de sens propres. Ce sont des organisations économiques médiatrices de l'aide et qui, par nature, relèvent d'un mécanisme de coordination distinct du marché ou de l'Etat. Leurs choix et objectifs restent tributaires d'un ensemble de contraintes au premier rang desquelles apparaissent l'origine et la nature de leurs financements. Le développement fait figure de fin ultime et n'est pas défini dans ses manifestations concrètes (attendues ou observées). Il se cristallise dans une référence maintenue à des universaux moraux - la solidarité, la lutte contre la pauvreté, les droits de l'homme, etc. - et recouvre les aspirations temporelles et spatiales de chaque membre. Il serait fallacieux de considérer un modèle d'intervention propre aux ONG, en totale opposition avec les modes de coopération

(49) Le plus petit des objectifs communs étant bien sûr la réalisation d'un projet quel qu'il soit.

publique, sauf à considérer la valeur intrinsèque des actions comme un argument suffisant pour les distinguer les unes des autres. Ces organisations économiques ont recours à un outil standard : le projet. Mettant en relation des fins et des moyens dans un ensemble structuré, les opérations de développement sont des interventions organisées dont la nature externe et transitoire confère à cette forme particulière d'action le statut " d'organisation-relais ".

CHAPITRE 4

LA LEGITIMITE ET L'ACTUALITE D'UNE EVALUATION DES OPERATIONS MENEES PAR LES ONG

De l'approche générale du précédent chapitre, il ressort, notamment, que les ONG ont acquis une certaine notoriété en se positionnant dans le champ de l'aide au développement sur le mode de la critique des actions entreprises par la coopération publique et de la proposition de solutions alternatives. Ce faisant, elles ont maintenu le projet comme outil d'intervention. En adéquation avec la nature intrinsèque de l'aide, leurs actions se traduisent par un transfert de savoir-faire, de compétences et de biens matériels. A ces dimensions classiques de l'aide, les ONG ont ajouté une modalité particulière d'insertion du progrès technique. Une fois introduit, il doit être géré par les ensembles sociaux bénéficiaires. L'appropriation des changements est attendue d'une mobilisation des ressources locales aux différentes étapes du projet. La petite dimension des actions, la proximité des acteurs locaux et leur participation, le recours à des procédés ou facteurs techniques adaptés, contrôlés, moins déséquilibrants à l'égard de l'environnement et des écosystèmes, moins dépensiers, parmi d'autres éléments distinctifs, sont présentés comme les garants de l'efficacité - au sens de l'atteinte des objectifs - de ce type d'aide.

Pourtant, la question de l'efficacité d'une aide est une question éminemment empirique [Bratton 1989 : 572]. On signale par là qu'elle ne peut se satisfaire de réponses fondées sur des déductions logiques ou des préjugés positifs à l'endroit de dispositifs d'actions dont, justement, on sait davantage la spécificité revendiquée que la réalité du terrain. C'est cette dernière qui concerne directement ce chapitre. La nature et l'importance de l'aide octroyée par les ONG, la faible connaissance des effets locaux, régionaux ou nationaux de leurs multiples projets sont deux ensembles de faits qui légitiment des études d'évaluation *ex post*.

Comme annoncé en introduction générale à cette étude, le Burkina Faso offre la possibilité de mieux saisir l'importance et les caractéristiques, à l'échelle d'une économie nationale, de l'aide fournie par les ONG. Sont privilégiées dans cette approche les questions, relatives à l'information existante sur ces organisations et leurs actions, qui éclairent les difficultés de l'évaluation (Section 1). Au-delà du " terrain burkinabé ", les conditions paraissent maintenant réunies pour un développement de l'évaluation des actions non gouvernementales de développement (Section 2).

SECTION 1. AFFLUENCE ET INFLUENCE DES ONG AU BURKINA FASO

Les ONG regroupent l'ensemble des organisations d'initiative privée qui disposent d'une certaine autonomie financière par rapport aux Etats et bénéficient d'une marge de décision quant à la formulation de leurs objectifs centrés sur le développement et l'assistance aux populations auprès desquelles elles interviennent. Le caractère permanent du groupement, une vocation à intervenir dans plusieurs domaines d'activité et dans un champ spatial conséquent - bien que moins étendu que celui des actions publiques - sont autant de critères distinctifs d'autres formes d'interventions telles que les opérations de jumelage ou les chantiers de jeunes assimilables à des opérations ponctuelles et géographiquement restreintes.

Au Burkina Faso, jusqu'en 1976, les ONG étrangères désirant s'installer dans le pays n'étaient soumises à aucune autorisation administrative [Banque mondiale 1988 : 63]. Les vicissitudes du suivi des ONG à l'échelle nationale ou les difficultés de la gestion institutionnelle de l'aide privée rendent compte du maintien de pratiques informelles au sein des ONG et éclairent la nature de ces organisations économiques (point 1). Les informations disponibles sur les montants et l'affectation des flux transitant par les ONG mettent en évidence la dimension économique de cette aide (point 2).

1. Le cadrage macroscopique : désordre et ordres de grandeur

Trois périodes se détachent dans l'implantation ou la création des ONG au Burkina Faso. Elles peuvent être reliées à la fois à la dynamique du mouvement international des ONG et aux particularités du pays.

La première phase d'installation coïncide avec le début des années 60 jusqu'au début des années 70. On dénombre ainsi plusieurs organismes, connus aujourd'hui et présents dès 1960, qui sont directement issus d'institutions religieuses ou liés à elles (CARITAS, CATHWEL, UFC, etc.). D'autres organisations séculières voient le jour dont plusieurs sont d'origine strictement burkinabè [BM 1988 : 7].

Durant la sécheresse des années 70 subie par l'ensemble des pays de la zone sahélienne, les ONG affluent au Burkina Faso. Plus de 44% des ONG actives au début des années 90 se sont implantées durant cette décennie [Piveteau 1994 : 7]. Les secours d'urgence et l'aide alimentaire (distribution de vivres, actions sanitaires, mise en place d'antennes médicales, etc.) constituent la majeure partie de leurs activités. De cette époque reste l'image d'organisations centrées sur l'humanitaire, à qui l'on accorde une plus grande efficacité dans l'acheminement de l'aide (moindre coût et faible déperdition) et dont on qualifie les interventions de *" plus proches des populations et mieux ciblées "* [BM 1988 : 8]. Ces lettres de noblesse, acquises dans un contexte d'urgence, ont eu pour effet d'évincer ou de ralentir les opérations de plus

long terme que certaines ONG avaient commencé à mettre en place au cours de la période précédente. Des projets de développement initiés à la fin des années 60 se sont vus freinés ou stoppés du fait d'une réorientation massive de l'aide vers l'urgence et du fait, également, des difficultés liées à la sécheresse. Le premier collectif d'ONG au Burkina Faso, le Secrétariat permanent des ONG (SPONG), est créé en 1975. Cette structure privée regroupait alors 17 ONG (elles sont 65 aujourd'hui, dont 31 de nationalité burkinabè).

Les années 80 sont marquées par une deuxième vague de sécheresse en 1984-1985 et par l'arrivée au pouvoir, le 4 août 1983, du régime révolutionnaire et militaire de T. Sankara. Ces deux événements, de nature différente, vont dynamiser l'implantation des ONG, notamment étrangères. L'ouverture des pouvoirs publics en leur faveur, les orientations de la politique économique comme, par exemple, la priorité donnée à l'hydraulique villageoise, combinées à une nouvelle situation d'urgence, expliquent largement l'affluence des ONG durant cette période.

Face à cette montée en puissance, les pouvoirs publics manifestent la volonté d'intégrer ces " nouveaux " acteurs aux objectifs de la politique économique (1.1). Mais force est de constater que les ONG se laissent difficilement coordonner (1.2).

1.1. La présence des ONG : une réalité forte

En 1984, après l'avènement du régime sankariste affichant des options progressistes, les ONG expriment le souhait d'avoir un interlocuteur à l'échelle gouvernementale [AFVP 1984 : 2]. Le 8 mai, le président du Faso signe un décret donnant naissance au Bureau de suivi des ONG (BSONG), structure étatique chargée principalement de faire le lien entre les activités des ONG et les options officielles en matière de développement inscrites dans le plan quinquennal.

L'information collectée par le BSONG doit donc être suffisamment fine pour permettre l'intégration des projets formulés et des résultats obtenus par les ONG dans la préparation et le suivi du plan. Jusqu'en 1987, le BSONG dépendait directement de la présidence burkinabè, résultat conjoint du volontarisme du leader national et d'une demande pressante des ONG d'être directement rattachées aux plus hautes autorités de l'Etat. Avec l'arrivée du Front Populaire - qui, dirigé par B. Compaoré, fait suite au régime révolutionnaire pur et dur en tablant sur la " rectification ", soit un plus grand réalisme politique et un accommodement aux règles de l'économie libérale -, le BSONG est rattaché au Ministère du Plan et de la Coopération devenu par la suite celui des Finances et du Plan et, depuis, celui de l'Economie et des Finances. La création de cette structure, dont le budget de fonctionnement et le personnel sont financés par l'Etat, est une traduction institutionnelle de la volonté manifestée par les autorités d'associer les ONG aux politiques publiques. Sur un versant plus opérationnel, cette

intention butte sur un ensemble d'obstacles dont l'un des moindres n'est pas l'incapacité des pouvoirs publics à obtenir des acteurs non gouvernementaux les informations nécessaires à la prévision et à la gestion macro-économique.

Premier effet concret de ce rapprochement entre le privé et le public, un statut d'ONG est d'abord élaboré et mis en place par les autorités. Mais depuis cet élan initial, les ONG ne constituent plus, surtout depuis la loi n° 10/92/ ADP du 15 décembre 1992, une catégorie générique ou spécifique au niveau juridique. Formellement, le droit positif n'accorde plus aux ONG aucune existence en tant qu'entités juridiques propres (1). La pratique est cependant toute différente. Les associations nationales peuvent acquérir le label " ONG " en passant avec le BSONG une convention d'agrément (2). Les associations étrangères, quant à elles, signent directement une convention d'établissement avec le Ministère de l'économie et des finances. Une association devient donc ONG en passant une convention cadre avec le gouvernement. Cette convention (agrément ou établissement), établie pour 5 ans et renouvelable par tacite reconduction, fixe les droits et obligations des ONG. Elle relève, selon L. M. Ibriga [1998], de la catégorie des " contrats économiques " c'est-à-dire *" des accords par lesquels l'administration obtient des partenaires privés, moyennant des avantages qu'elle leur octroie, notamment financiers, des engagements de comportement dans le sens de la politique économique des pouvoirs publics "*. Mais les conditions d'éligibilité au label " ONG ", suffisamment floues, permettent au juriste d'affirmer que *" le statut d'ONG se révèle ainsi très aléatoire dans son acquisition "* [*ibidem* : 59] et de constater, qu'en la matière, l'administration jouit d'un pouvoir discrétionnaire de reconnaissance et d'agrément.

En dépit de l'ambiguïté qui préside à l'octroi, par l'Etat, de ce statut d'ONG, c'est bien lui qui détermine les critères du travail statistique du BSONG, seule base de recensement utilisée et utilisable dans toutes les enquêtes sur les ONG menées depuis 1984 au Burkina Faso. Le tableau n°4.1 résume l'information démographique fournie par la structure de suivi depuis sa création. Il permet de prendre la mesure de l'importance numérique de ces organisations, bien que les listes éditées par le BSONG réservent quelques surprises quant à la rigueur des critères

---

(1) Depuis 1959, l'activité des ONG est régie par la législation relative aux associations. Seule la Zatu An VIII-24 FP. PRES du 12 Mars 1991 accordait aux Organisations Non Gouvernementales comme aux syndicats des dispositions particulières sans que, paradoxalement, ne soit donnée de définition d'une ONG assimilée alors à une Association reconnue d'utilité publique (ARUP). La loi du 15 décembre 1992, portant liberté d'associations ne proroge pas pour les ONG cette rubrique particulière. Les ONG ne sont mentionnées dans aucune des dispositions. Pour approfondir la question du statut juridique - ou absence de statut - des ONG au Burkina Faso, on se référera au travail expert de L. M. Ibriga [1998 : 501-512].

(2) Cette convention, contrairement aux procédures individualisées qui prévalent dans le cas des associations étrangères, est collective. Curieusement les associations nationales passent par un " guichet unique ", le SPONG, seule structure privée nationale habilitée à signer une convention d'agrément avec le gouvernement (via le BSONG). Ce pouvoir monopolistique n'est pas sans poser de problèmes ; il en découle notamment une dénonciation régulière de cette situation par les nombreuses structures de coordination et de concertation existantes au Burkina Faso d'une part et, d'autre part, on note des modalités différenciées d'accès au label entre les association nationales et étrangères [Ibriga : 1998].

réellement retenus. Ainsi, alors qu'en 1992, 35 ONG burkinabè sont membres du SPONG, la liste du BSONG faisait état de 65 ONG sans qu'il soit possible d'expliquer ce décalage.

Tableau n°4.1

Nombre d'ONG intervenant au Burkina Faso d'après le BSONG

	Effectif total	ONG burkinabè	Autres nationalités	Nationalité non précisée
1985 (octobre)	87	32	50	5
1989 (mai)	141	49	92	0
1992 (décembre)	156	55	101	0
1994 (juillet)	181	62	110	9
1996 (juin)	188	69	118	1

Note : tableau construit à partir des listes d'ONG réalisées par le BSONG
Sources : BSONG, 1985, 1989, 1992, 1994, 1996.

Le fort taux de croissance enregistré entre 1985 et 1989 reflète moins une réelle augmentation du nombre d'ONG qu'il met en évidence un effet d'offre dû aux avantages liés au statut. Alors que le nombre d'ONG burkinabè augmente de 53% de 1985 à 1989, il s'accroît de 84% pour les organisations d'autres nationalités. Au cours de cette première période, la contribution des créations nationales - au sens du statut BSONG - à la croissance du nombre d'ONG est de 40% ; elle est de 28% entre 1989 et 1992. L'importance numérique des acteurs nationaux reste stable durant les dix dernières années et s'établit à un peu plus de 35% du nombre total d'ONG. La répartition entre ONG étrangères et nationales et le taux de croissance des ONG en général illustrent l'effet d'attraction qu'a pu constituer la mise en place, au début des années 80, d'un nouvel environnement institutionnel dans un contexte d'ouverture politique aux opérateurs privés et étrangers de l'aide.

Un effet de sélection, résultat d'un calcul de type coûts-avantages par les autorités publiques, bénéficie en premier lieu aux organisations étrangères mieux à même de mobiliser des ressources financières, techniques et humaines en contrepartie des avantages fiscaux et douaniers garantis par l'Etat burkinabè. La prédominance des organisations étrangères ne doit pas cacher le mouvement d'internalisation qui caractérise la filière de l'aide privée. Elle confirme plutôt l'hypothèse émise par L. M. Ibriga d'un statut accordé principalement, en fonction de critères financiers et économiques. Selon le BSONG, on recense, en 1996, 188 ONG actives et présentes au Burkina Faso.

1.2. Les difficultés d'une coordination par le pouvoir central

L'accès au label " ONG " est subordonné à des preuves d'activités concrètes (rapports d'activités, comptes-rendus d'assemblées générales, statuts, règlement intérieur, etc.). De plus,

l'association doit agir au minimum à l'échelle d'un département. En principe, les ministères techniques de référence sont consultés par le BSONG qui doit ensuite favoriser le suivi de chaque projet par le ministère compétent.

Dans les faits, nombre de projets ne suivent pas cette procédure d'intégration. Nos propres observations effectuées sur place, continues et multiples, attestent qu'une fois le label obtenu, le contrôle et le suivi des opérations par l'échelon central sont quasiment inexistants. Pour s'en convaincre, il suffit de consulter la dernière publication du BSONG. Réalisée en 1996, il s'agit d'une tentative d'évaluation de la contribution des ONG au développement économique et social durant la période du plan quinquennal 1991-1995. Premier travail du genre mis en oeuvre par la structure de suivi - financé et appuyé techniquement par une ONG néerlandaise -, les données présentées dans le rapport sont issues d'enquêtes effectuées auprès des ONG inscrites sur les registres du BSONG. Le recours à une enquête éclaire l'absence d'un système de suivi performant permettant une récolte de données homogènes, en continu, susceptible de faciliter la coordination des projets. L'impossibilité d'établir un bilan des réalisations physiques des ONG au cours du plan quinquennal [cf. BSONG 1996 : 17] montre à quel point il s'avère difficile d'engranger une information de base sur les activités des ONG dans le pays. Les informations contenues dans le rapport, pour autant qu'elles confirment l'importance des ONG au Burkina Faso, ne sont pas en mesure d'alimenter une gestion contrôlée de l'aide privée en cohérence avec les politiques sectorielles. Dans le cas des projets hydrauliques, par exemple, on montrera que l'action continue des ONG depuis 1970 est un des facteurs explicatifs d'un développement anarchique (cf. Chapitre 7).

L'affluence des ONG, doublée d'une influence certaine, s'inscrit dans un cadre permissif instauré par l'Etat burkinabè et ce, plus précisément, lors de la période d'auto-ajustement telle qu'elle est qualifiée par P. Zagré [1994 : 127-175]. Les nouvelles orientations politiques du Conseil national de la révolution (CNR) inaugurent explicitement l'appel de l'Etat à l'endroit des ONG. Elles élargissent et, en quelque sorte définissent, l'espace d'intervention des acteurs privés de l'aide. Dans le système de planification retenu alors par les nouvelles autorités burkinabè, le recours à la main d'oeuvre nationale comme principale source de financement du programme de base (3), les priorités sectorielles (4) et enfin, les critères de choix de projets (5)

---

(3) Le programme de base est constitué d'un " *ensemble de programmes régionaux ou provinciaux relatifs à des opérations d'investissements* ". Les hypothèses émises dans le PPD (Plan populaire de développement), couvrant la période allant du mois d'octobre 1984 au mois de décembre 1985, conduisent à prévoir un coût total pour ce programme de 7.427 millions de francs cfa dont 46,2% seraient financés par " les masses populaires " sous forme d'investissement humain évalué sur la base d'une rémunération journalière de 300 F. cfa par homme [Ministère de la planification et du développement populaire 1984].

(4) L'accent est mis sur le développement rural avec une priorité déclarée concernant " la maîtrise de l'eau ". Le programme prévoit la construction de plus de 200 retenues [Ministère de la planification et du développement populaire 1984 : 19].

correspondent parfaitement à l'archétype des projets ONG. De fait, le programme de base associe alors le financement du secteur rural aux activités des ONG : *" Les aides et subventions représentent 30,9%. En effet, le secteur rural est le domaine d'intervention privilégiée des ONG "* [Ministère de la planification et du développement populaire 1984 : 17]. Paradoxalement, la *" fin de l'Etat providence "* (6) et l'option politique fondamentale exprimée sous le mot d'ordre *" compter d'abord sur ses propres forces "* ouvrent de nouvelles perspectives aux acteurs privés de l'aide extérieure.

La tentative de juridisation des ONG illustre pleinement cette attitude des pouvoirs publics maintenue depuis lors. La menace qui a plané, suite à la dévaluation du franc cfa, sur les avantages fiscaux et douaniers accordés aux ONG a été, pendant une année budgétaire, mise à exécution sous la forte pression de la Banque mondiale soucieuse de mettre un terme à ce manque à gagner pour l'Etat en un temps de réduction des déficits publics. Devant le tollé provoqué dans le monde associatif et sous l'effet d'un efficace *lobbying* organisé par les responsables et animateurs des ONG, cette décision de suppression a été peu après annulée. Les engagements du gouvernement pour faciliter et favoriser leur installation dans le pays sont donc toujours de mise et, en quelque sorte, intacts. En revanche, la volonté de contrôle et d'intégration par la puissance publique, manifestée par l'instauration d'un statut d'ONG, reste toujours à l'état d'intention.

D'une part, les ONG considèrent le BSONG inapte à suivre des projets de développement. Elles contestent sa capacité à les représenter auprès des différents Ministères et doutent de l'utilité et de la possibilité d'une coordination centralisée de leurs activités [Commission Mixte : 2-3]. L'existence de multiples collectifs concurrents témoigne plutôt d'une volonté de se structurer autour d'intérêts propres ou de thématiques communes. On citera, par exemple, le Bureau de liaison des ONG et associations (BLONGA) qui a vocation à défendre les intérêts des petites structures nationales ; ou encore, le Réseau de communication, d'information et de formation des femmes dans les ONG (RECIF/ONG) qui se donne pour mission de renforcer le pouvoir de décision des femmes dans les ONG et associations. Les contacts avec les autorités publiques ont lieu surtout à l'échelle provinciale et sub-provinciale - niveau privilégié de l'activité des ONG - sans donc que soient associés des interlocuteurs plus haut placés que les très modestes préfets. Les démarches relevant de négociations avec

---

(5) Les projets devaient en général répondre aux critères suivants : *" le coût de réalisation annuel n'excède pas 500 millions de F. cfa ; la contribution extérieure est relativement peu élevée ; la mise en oeuvre ne nécessite pas ou plus d'études techniques et de montages financier s; la part des investissements humains ou des contributions volontaires nationales est relativement importante ; les charges récurrentes induites peuvent être supportées par le budget national ou provincial ; l'exécution tant du point de vue physique que financier peut intervenir en totalité dans l'intervalle des deux années 1984-1985 "* [Ministère de la planification et du développement populaire 1984 : 13].

(6) Cette remarque tirée du PPD est fondée sur la faiblesse relative de la part du Budget national dans le financement du programme de base du Secteur rural (3,2%). L'investissement humain assure plus de la moitié du financement (52,2%) et les subventions et aides extérieures près d'un tiers (30,9%) [Ministère de la planification et du développement populaire 1984 : 17].

l'Administration centrale sont entreprises, le cas échéant, de façon directe auprès des Ministères concernés. Aucune centralisation documentaire ou décisionnelle n'a donc réellement lieu. En dépit des procédures légales qui leur sont opposables (7), la plupart des ONG inscrites au BSONG ne lui adressent pas annuellement de rapports d'activité. En raison même de la faible coopération des ONG, le suivi et l'évaluation des activités des ONG sont restreints.

D'autre part, il convient de reconnaître que la structure de suivi ne dispose pas des moyens nécessaires pour mener à bien son mandat. En principe, une ONG est exclue du BSONG si elle ne lui fait pas parvenir régulièrement des preuves de son activité. De 1985 à 1989, seules 9 associations sont sorties des listes et 11 entre 1989 et 1992. Compte tenu des pratiques que l'on sait des ONG, il paraît évident que le BSONG n'use pas ou très peu de son droit d'éviction. Ses moyens d'action sont limités et son rôle d'agent planificateur dans cet univers est fortement remis en question. Lors du dernier bilan publié en 1996, 30 ONG sur les 216 listés n'ont pas répondu au questionnaire de " suivi administratif " [BSONG 1996 : 14] sans que la structure publique ne soit en mesure de savoir si elles sont encore actives ou non (8). Si les avantages octroyés par la puissance publique sont suffisamment incitatifs pour " attirer " les associations vers le statut d'ONG, leurs poids institutionnel, économique et financier les préservent de véritables sanctions lorsqu'elles se dérobent aux obligations d'un contrat qui finalement leur garantit, en contrepartie d'un apport matériel jugé suffisant, une grande marge de manoeuvre. Les dimensions d'autonomie, d'indépendance, de distanciation par rapport à l'Etat, peuvent sous cet angle, s'épanouir pleinement. Dans ce cas, si leur rôle ne fait pas de doute, le peu de fiabilité des informations quantitatives disponibles est avant tout le reflet de procédures et pratiques propres à ces organisations.

2. L'apport financier des ONG : entre privé et public

S'agissant de l'aide qui transite par les ONG on parle habituellement, de contribution au développement, d'action sur l'économie burkinabè ou encore d'impact macro-économique [BM, 1988]. Cette relation directe entre un *input*, l'aide, et un *output* clairement identifié, le développement, relève d'un schéma d'analyse où " le sous-développement " serait la conséquence d'un manque de capitaux financiers. Le volume d'assistance drainé par les ONG nous fournit simplement un indicateur de leur rôle potentiel mais ne prédétermine nullement les résultats de leurs opérations ; ceci, d'autant plus que la nature de cette contribution reste

(7) Les articles 2, 15 et 16 de la Convention cadre sont explicites en la matière.

(8) A cet égard les commentaires du BSONG sont édifiants : *" Il convient de noter que toutes les ONG ne prennent pas soin de notifier à temps leur départ ou la suspension de leurs activités au BSONG. Ceci rend difficile une mise à jour régulière de la liste des ONG. De même des modifications d'adresses aussi bien téléphoniques que géographiques s'opèrent sans que le BSONG ne soit tenu systématiquement informé. Des efforts devront désormais être faits pour que le Bureau de Suivi des ONG soit régulièrement et rapidement saisi de tout changement. "* [BSONG 1996 : 2].

encore floue. Il est néanmoins possible d'établir des ordres de grandeur concernant les dépenses d'investissement des ONG, qui témoignent d'un " chassé-croisé " surprenant entre les domaines de l'aide " publique " et " privée ". Seront abordés successivement, le montant global de l'aide fourni par les ONG (2.1), une comparaison de ces ressources avec les moyens étatiques (2.2), puis les caractéristiques sectorielles des investissements réalisés (2.3).

2.1. Une estimation du montant global de l'aide des ONG

Depuis 1980, le PNUD recense chaque année l'aide extérieure reçue par le Burkina Faso. Le *Rapport sur la coopération pour le développement* (RCD) publié environ deux ans après la collecte de données, constitue un document de référence pour estimer la part des apports privés des ONG, définies comme des organisations privées, volontaires et sans but lucratif dont une partie des financements provient de contributions volontaires versées par le public.

" Aux fins du RCD, l'assistance extérieure comprend l'Aide Publique au Développement, y compris l'assistance et les secours d'urgence et l'assistance d'organisations non gouvernementales extérieures " [RCD-90 1992 : XX]. Le RCD traite donc de l'assistance extérieure tant publique que privée. Il estime les transferts internationaux effectifs de ressources financières. Il s'agit donc de l'aide extérieure décaissée annuellement, signalée dans les rapports par le terme de *déboursements* (9). Les différences que l'on peut observer entre ce tableau et les agrégats d'autres sources résultent des spécificités du RCD. En premier lieu, le taux de change utilisé correspond à une moyenne pondérée des taux officiels appliqués par les Nations Unies. Par exemple, le taux moyen du dollar retenu en 1990 était de 274 F. cfa, alors que la plupart des institutions utilisaient un taux de 300 F. cfa. L'année fiscale de référence est l'année civile. Or, certains bailleurs de fonds débutent l'année fiscale en septembre, octobre ou mars. Le volume de l'aide est donc recalculé pour l'année civile. La périodicité du renouvellement de l'assistance constitue une autre source éventuelle de différences. Supérieure à une année pour des bailleurs comme l'ex-République Fédérale d'Allemagne (RFA) et en l'absence de dates précises concernant les déboursements, le RCD opère arbitrairement une imputation linéaire au bénéfice de l'ensemble des années concernées. Il faut également signaler que l'aide accordée au titre des projets régionaux n'a pas été prise en compte. On relève ainsi une sous-estimation chronique de l'assistance (10) en comparaison des données du CAD/OCDE ou bien encore par rapport aux informations fournies par le Ministère de la Coopération sur l'aide bilatérale française.

---

(9) Les déboursements correspondent à un transfert international effectif de ressources financières (fournitures de biens et services, ressources financières mises à la disposition du bénéficiaire dans un fond ou compte réservé, paiement de factures par le donateur pour le compte du bénéficiaire, etc.).

(10) A titre d'exemple, les auteurs du rapport de 1983 précisent qu'il est loin d'être exhaustif, les informations n'étant pas toujours disponibles au Burkina Faso. En effet, la collecte et le traitement, réalisés sur place, sont effectués auprès des institutions résidentes.

Le RCD distingue donc trois sources d'assistance extérieure, trois types de donateurs : l'assistance bilatérale, l'assistance multilatérale et l'assistance des ONG. On a synthétisé dans le tableau n°4.2 l'évolution générale de l'assistance au Burkina Faso de 1980 à 1990, date de la dernière publication. Il représente depuis 1980 une source d'informations dont la régularité (11) et l'homogénéité (12) autorisent quelques conclusions, prudentes certes, mais significatives, sur le rôle joué par les ONG dans le transfert de l'aide.

Tableau n°4.2

Evolution des déboursements de l'aide extérieure au Burkina faso par source de financement de 1980 à 1990 (000 $ US courants)

Années	Organismes bilatéraux	%	Organismes multilatéraux	%	O N G	%	**Assistance extérieure globale**
1980	50 356	**46,6**	36 759	**34,0**	21 044	**19,5**	**108 159**
1981	69 677	**46,7**	44 037	**29,5**	35 457	**23,8**	**149 171**
1982	136 153	**61,3**	61 984	**27,9**	24 017	**10,8**	**222 154**
1983	100 550	**55,1**	60 327	**33,0**	21 715	**11,9**	**182 592**
1984	113 346	**65,0**	43 731	**25,1**	*17 225**	**9,9**	**174 302**
1985	74 987	**38,0**	96 702	**49,0**	25 805	**13,1**	**197 494**
1986	121 382	**50,8**	97 212	**40,7**	20 244	**8,5**	**238 838**
1987	118 417¤	**54,2**	67 004	**30,7**	33 020	**15,1**	**218 441**
1988	87 171	**53,3**	74 911	**45,8**	*1 437**		**163 519**
1989#	85 673	**50,5**	82 787	**48,8**	*1 231**		**169 691**
1990	105 230	**43,2**	99 013	**40,6**	39 502	**16,2**	**243 745**

Note : construit à partir des rapports " Coopération au développement Burkina " publiés par le PNUD.
Sources : RCD, 1982, 1983, 1984, 1985, 1988, 1989, 1992, PNUD, Ouagadougou.
* sous-estimation de l'assistance des ONG
¤ sous-estimation de l'assistance française
la remise de dette faite par la France n'a pas été prise en compte

Au plan macro-économique, les flux d'aide sont très irréguliers. L'évolution tendancielle des déboursements de l'assistance extérieure est interrompue à chaque période de tensions politiques internes. L'avènement de la révolution, le 4 août 1983, puis l'arrivée au pouvoir le 15

---

(11) Chaque année, le RCD a fait l'objet d'une publication, à l'exception des années 1988 et 1989. Pendant cette courte période les travaux ont été interrompus. En 1991 l'objectif fut de rattraper les trois années en publiant simultanément les rapports de 1988, 1989, 1990. *" le volume et la qualité de l'information obtenue ex post n'a pas toujours été la même pour les trois années "* [RCD-90 1992]. Ainsi, très peu d'informations ont été fournies par les ONG en ce qui concerne 1988 et 1989 (la collecte de données est effectuée par enquêtes, par le biais d'un questionnaire adressé aux bailleurs de fonds; cette approche indirecte étant complétée, si nécessaire, par une approche directe lors de séances de travail). L'accent a été mis sur l'année 1990.

(12) De 1980 à 1983, l'assistance des ONG est estimée et annexée à l'assistance globale sans y être inclue pour *" éviter les doubles comptes "* selon les auteurs. En 1984, l'assistance des ONG est évaluée et pour la première année insérée dans l'assistance globale sans être identifiée clairement puisqu'elle est confondue, dans les tableaux généraux, avec les apports bilatéraux et multilatéraux. A partir de 1985 et jusqu'à la publication du dernier rapport existant [RCD-1990 1992], l'assistance des ONG est estimée, identifiée et comprise dans l'assistance globale au Burkina Faso. On a donc reconstruit pour chaque année la part de l'aide selon les trois sources de financement : bilatérale, multilatérale, non gouvernementale.

octobre 1987 du Front populaire, créent un climat d'incertitude peu favorable à de nouveaux engagements des bailleurs de fonds sur le terrain. Les réalisations de projets subissent un ralentissement marqué en comparaison de l'année précédant ces événements mais surtout, l'évolution à la hausse est rompue. Le retour à une croissance - en prix courants - de l'aide extérieure paraît conditionné à celui de la stabilité politique. Sans constater d'inversion dans les sources de financement de l'aide jusqu'en 1990, la part des organismes multilatéraux s'accroît tendanciellement à partir de 1985, et passe au delà des 40%. Après une chute brutale en 1987, l'aide multilatérale augmente constamment en dollars courants au détriment des apports bilatéraux.

Une ONG qui fournit une assistance extérieure fait office de donateur. Il s'agit uniquement d'ONG étrangères. Les autres organisations non gouvernementales, essentiellement les associations locales, sont identifiées comme institutions exécutantes ou bénéficiaires. Le critère utilisé retient donc l'origine des fonds destinés à l'aide au développement. Les fonds publics - bilatéraux ou multilatéraux - accordés aux ONG au travers de cofinancements sont théoriquement compris dans l'APD et exclus de l'assistance des ONG. Les déboursements des ONG correspondent à une notion large d'investissements effectués sur place. Ces déboursements étant estimés à partir des coûts des différentes opérations et activités réalisées dans l'année (optique dépenses effectives) par des associations présentes au Burkina Faso, la notion d'assistance utilisée ici se situe entre " l'aide privée ", définie à partir du statut juridique des organisations qui la mettent en place - l'ensemble des flux financiers quelle que soit leur origine est alors pris en compte -, et une approche plus restrictive qui ne retient que les seuls fonds d'origine privée - critère retenu par l'OCDE dans son rapport annuel sur la coopération pour le développement des pays membres du CAD (13).

En matière de financement, la cascade d'intermédiaires actifs dans la filière rend problématique l'isolement du " privé " et du " public ", surtout lorsque ces deux secteurs sont de plus en plus intégrés.

2.2 L' enjeu de l'aide non gouvernementale pour les pouvoirs publics

L'aide financière des ONG demeure une ressource continue et substantielle pour l'économie burkinabè. Les données du PNUD, comparées aux recettes de l'Etat sur la période 1982-1990, rendent compte du potentiel d'influence de ces micro-institutions.

---

(13) On se référera à l'annexe D pour mesurer la difficulté qui existe lorsqu'on souhaite isoler pleinement l'aide d'origine privée. Le PNUD en estimant les dépenses effectives par type d'institutions, évite les doubles comptes sans isoler totalement les fonds d'origine privée. Il semble en effet que seuls les financements publics accordés par des institutions enquêtées dans le cadre du RCD soient isolés dans l'aide bilatérale et multilatérale.

Tableau n° 4.3

Comparaison entre l'assistance des ONG et les recettes de l'Etat Burkinabé (Milliards F. cfa) (14)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1990
Recettes de l'Etat	50,6	49,8	55,1	64,8	67,8	77,4	92,9
Assistance ONG	6,7	8,5	6,8	11,6	7,0	9,9	10,7
Taux de change RCD (1 $ en F. cfa)	280	392	397	449,2	347,75	300,54	274
Ratio assistance ONG/recettes (%)	13,3	17,1	12,4	17,9	10,4	12,8	11,5

Note : pour les années 82-87, le montant des recettes de l'Etat est tiré du Mémorandum de la BM, 1989 [Zagré 1994] ; pour l'année 1990, il est tiré du rapport sur *La Zone Franc* [Banque de France 1994 : 134]. Quelle que soit la source, il s'agit des recettes hors dons extérieurs.

En francs cfa courants, les déboursements des ONG ont tendance à augmenter. Ils totalisent près de 10 milliards de F. cfa en 1987 soit 12,8% des recettes de l'Etat après avoir atteint près de 18% des recettes en 1985 (11,5 milliards F. cfa), conséquence directe d'un taux de change élevé paradoxalement favorable au montant d'une aide accordée en devises. En 1990, en dépit d'une dépréciation du dollar (1 $ EU = 274 F. cfa), le montant des déboursements réalisés par les ONG approche les 11 milliards de F. cfa ce qui correspond cette même année à 1,5% du PIB (15). Au cours de la décennie 80, les ONG ont fourni entre 10% et 20% de l'assistance totale reçue par le Burkina Faso. La stabilité politique interne apparaît comme un facteur moins influant que pour l'aide publique, laissant penser que les ONG exercent, dans les relations Nord-Sud, un rôle de veille (16). L'évolution erratique que l'on observe - en valeur - révèle aussi les difficultés d'enregistrement des flux transitant par les ONG.

L'estimation du PNUD est confirmée par l'analyse croisée des données issues d'enquêtes menées par deux organismes burkinabè, l'Office national de la promotion de l'emploi [ONPE 1994] et le Programme national de gestion des terroirs villageois [PNGTV 1990]. La même notion d'investissement - somme des coûts des projets - a été évaluée auprès des responsables de 107 ONG, non pas annuellement, mais sur toute la période du plan quinquennal 1986-1990. Déterminée à partir des coûts, elle peut être assimilée à une notion large d'investissement des ONG incluant certains salaires, comme ceux des animateurs des projets, mais ne tenant pas compte des charges de fonctionnement de l'organisation. En agrégeant ces données, on arrive à un total de 53 milliards de F. cfa concernant plus de 2.400 projets, soit 10,5 milliards de F. cfa

(14) Pour la conversion de l'assistance des ONG en francs. cfa, on a utilisé les taux de change retenus par les RCD.

(15) Le PIB en prix courant 1990 est de 2 milliards 769 millions $ US [RCD-90 1992 : XXX].

(16) Au moment où la France réduisait ses aides budgétaires au régime sankariste [Zagré 1994 : 176], elle subventionnait la création du BSONG.

en moyenne annuelle. L'aide transitant par les ONG semble toujours sous-estimée. A titre d'exemple, le RCD-90 évaluait l'aide privée sur la base des réponses de 8 ONG. Une seule organisation fournissait 93,5% de l'assistance privée et aucune association française n'était enregistrée comme bailleur de fonds alors que l'année précédente, le BSONG en recensait 26 installées au Burkina Faso.

Les données diffusées récemment par le BSONG renforcent, sur la période du dernier plan quinquennal, ces ordres de grandeur (17). De 1991 à 1995, les ONG ont contribué au financement de réalisations pour un montant total de 70,8 milliards de F. cfa, soit en moyenne un transfert financier annuel de l'ordre de 14 milliards - dévalués et non dévalués confondus. En 1994, ce volume financier drainé par les ONG représente 7% des recettes perçues par l'Etat. Le taux d'absorption de 88% - financements réalisés/financement acquis - met en évidence le dynamisme et la célérité de ces organisations de petite taille. A titre de comparaison, il n'est que de 72% pour le financement des investissements publics [Fauré 1996a : 60]. Quant on sait l'importance qu'accordent les autorités burkinabè à la capacité dépensière des structures de projets [*ibidem* : 62], cela donne d'autant plus de crédit à la présence des organisations privées. Enfin, l'ensemble des investissements financés par les ONG de 1991 à 1994 (67 milliards) représente plus de 20% du montant des investissements publics (300 milliards) - quelle que soit l'origine du financement : nationale ou extérieure - réalisés au cours de la même période. Un autre indicateur permet de prendre la mesure de l'influence des ONG dans le pays. Fin mars 1996, 2443 individus travaillaient de façon permanente dans une ONG dont 88% sur des emplois nationaux, ce qui correspond à environ 50% du nombre d'agents publics du ministère de l'agriculture et des ressources animales [cf. INSD 1996 : 49].

Le volume des investissements, important, mérite pourtant d'être relativisé en regard de l'évolution des interventions publiques. Le poids relatif des investissements publics et des investissements des ONG évolue au profit de l'Etat. La mise sous ajustement structurel du pays en 1991 s'est accompagnée d'un accroissement très net des appuis extérieurs, notamment sous forme de projets. Finalement, les dépenses en capital de l'Etat, indicateur par excellence de l'interventionnisme public, passent de 39,2 milliards en 1990 à 51,8 milliards en 1991 [Banque de France 1994 : 134]. En 1995, elles se montent à 116,8 milliards, soit un accroissement en francs cfa courants de 125% (18). L'ajustement correspond paradoxalement à une relative

---

(17) Les mises en garde formulées par le BSONG permettent raisonnablement de rapprocher leur estimation de celle effectuée pour le précédent plan quinquennal. A nouveau, les données n'intègrent pas les dépenses de fonctionnement, ni la plupart des salaires et indemnités. Le calcul porte sur 160 ONG dont une vingtaine n'a pas fourni de données pour les années 1994 et 1995. Ces facteurs de sous-estimation sont contrebalancés par des facteurs de surestimation : il s'avère impossible, sur la base de leurs seules déclarations au cours de l'enquête, d'éliminer tous les doubles comptes consécutifs aux transferts de fonds entre ONG [BSONG 1996 : 15-16].

(18) La plus grande partie des investissements est financée par des ressources extérieures donc en devises. En valeur, la dévaluation survenue en janvier 1994 augmente mécaniquement le montant des dépenses en capital. En 1994 se produit donc un second saut quantitatif. Les dépenses passent de 63,5 milliards (dont 86% sur financements externes) à 93,8 milliards [Banque de France 1997 : 128].

inflation de l'intervention publique réduisant du même coup les contributions des ONG à une part moins importante. Alors qu'en 1990, le montant de ces investissements " privés " s'établissait à environ 28% des dépenses d'investissement de l'Etat, elles ne représentaient plus, en 1995 que 14,5%.

Ces quelques indications suffisent à rendre compte de l'enjeu pour l'économie burkinabè de la présence d'ONG labellisées par la puissance publique. L'ambiguïté juridique et le flou statistique qui les caractérisent sont l'expression concrète des démêlés conceptuels exposés dans la précédente section. Au plan financier, la porosité des sphères publiques et privées rend impossible, en l'absence d'une comptabilité précise (de caractère obligatoire et normalisée) au sein des ONG, une évaluation fine de l'apport de ces organisations. Dans ces conditions, le suivi centralisé des investissements de ces structures privées n'a pas pour vocation de permettre un contrôle, ne serait-ce que financier, de chaque projet. Il vise à s'assurer ponctuellement et globalement, sur la base d'ordres de grandeurs révélateurs, du bien fondé d'une politique gouvernementale désireuse *" d'associer les Organisations Non Gouvernementales à l'oeuvre d'édification de la société burkinabè "* (19). Dans un contexte où prévaut la crainte de voir les ressources extérieures s'amenuiser compte tenu d'une concurrence croissante des besoins et des demandeurs [Fauré 1996a], il paraît tout à fait raisonnable d'encourager l'activité des ONG quand bien même celle-ci reste aujourd'hui encore méconnue dans ses effets développementalistes.

2.3. De l'action d'urgence à l'action de développement : l'importance des opérations de production

Contrairement à la décennie 70, et fortes des leçons tirées de la précédente sécheresse, les ONG, dans les années 80, vont s'engager plus massivement sur le terrain du développement en diversifiant et en réorientant leurs activités vers des projets de moyen et long terme. L'éloignement d'un mode d'intervention fondé sur l'assistance et la distribution de vivres affecte nombre d'ONG. Ainsi CATHWEL, en 1983, s'engage sur le terrain économique alors qu'AFRICARE et OXFAM lancent respectivement un projet intégré à Séguénégua et un projet agroforestier dans le Yatenga [BM 1988 : 9]. L'AFVP, en 1984, prévoit la construction de 50 barrages en accord avec le Plan populaire de développement qui, dans ce secteur, établit un programme de 250 retenues d'eau [AFVP 1984 : 3]. Cette ONG projette la valorisation des retenues d'eau existantes - maraîchage, riziculture, pisciculture, fruiticulture - alors que, dans le domaine de la santé, aucune infirmière n'est affectée à des postes opérationnels dans les dispensaires, *" la relève étant partout prise par des infirmiers locaux "* [*ibidem* : 6]. Ces exemples illustrent une transition sectorielle révélatrice des nouvelles orientations des ONG. Le

---

(19) Extrait de la convention d'établissement.

passage à des opérations dites de développement s'opère progressivement. Les informations sectorielles existantes traduisent l'engagement d'organisations, issues de l'humanitaire, vers des opérations orientées sur la production.

Les ONG agissent principalement en milieu rural, ce qui, compte tenu de la structure de la population active du Burkina Faso - plus de 86% de la population active pratiquent l'agriculture comme activité principale pendant la saison des pluies [Ministère de l'agriculture et des ressources animales 1996 : 11] - ne peut constituer une surprise. L'étude sectorielle des versements bruts des ONG à partir des données du PNUD se heurte aux critères retenus. L'affectation de l'ensemble des coûts d'une opération dans le secteur principal d'intervention déforme de façon dommageable une réalité marquée par la multiplicité des volets concernés par une même opération - y compris pour celles de très petite taille. De plus, seules les interventions les plus significatives au plan financier semblent retenues. Mécaniquement, l'amplitude sectorielle de l'assistance s'en trouve réduite. Comme pour l'ensemble des autres donateurs, la répartition sectorielle rend compte de la priorité accordée au secteur primaire [Piveteau 1996 : 37]. L'enquête du PNGTV en 1990 et celle du BSONG en 1996 montrent que les ONG dirigent leur aide d'abord vers l'agriculture modulant ainsi l'idée couramment admise d'organisations tournées vers des activités sociales et humanitaires.

Dans les tableaux suivants, les ONG ont été classées selon qu'elles interviennent ou non dans les principaux secteurs retenus dans le plan quinquennal (20), ceci pour la période 1986-1990 (tableau n°4.4) et 1991-1995 (tableau n°4.5). Ces informations construites à partir des déclarations des responsables ne tiennent pas compte du volume financier octroyé pour chaque secteur.

Tableau n° 4.4

1986-1990
Pourcentage d'ONG selon les grands secteurs du plan quinquennal

N°	SECTEURS	%
01	Production	61
02	Soutien-production	54
03	Secteurs sociaux	85
04	Organisat.-infrast.	26

Source : PNGTV, 1990, p.11 (129 ONG)

Tableau n°4.5

1991-1995
Pourcentage d'ONG selon les grands secteurs du plan quinquennal

N°	SECTEURS	%
01	Production	64
02	Soutien-production	43
03	Secteurs sociaux	81
04	Organisat.-infrast.	33

Source : à partir de BSONG, 1996 (162 ONG)

---

(20) Les quatre grands secteurs du plan sont les suivants :

- production (agriculture et élevage, environnement, industrie, mines, artisanat) ;
- soutien à la production (hydraulique, énergie, transport, communication, commerce, tourisme/hôtellerie) ;
- social : éducation/formation, santé/action sociale, habitat/urbanisme, assainissement, information, culture, sport) ;
- organisation : infrastructure, matériel et équipement administratifs, actions institutionnelles, informatique, cartographie.

La répartition des ONG atteste de la multi-sectorialité de leurs activités, chaque ONG menant de front des interventions dans plusieurs domaines - la somme des pourcentages est très largement supérieure à 100 %.

Si les secteurs sociaux reçoivent l'intervention du plus grand nombre d'ONG (plus de 80%), les activités de production bénéficient d'opérations de la part de près de deux ONG sur trois. La comparaison des deux périodes laisse entrevoir une légère diminution du poids relatifs des ONG actives dans les secteurs sociaux au bénéfice du secteur de la production. Plus nettement, le secteur 04 voit croître l'intérêt des ONG. Ce mouvement, en concernant principalement l'appui institutionnel à des associations burkinabè, fixe statistiquement le rôle de plus en plus manifeste tenu par les associations locales dans la filière de l'aide privée. Au-delà de ces grandes tendances, 58% des ONG, et ceci quelle que soit la période considérée, mènent des projets dans l'agriculture avec, en premier lieu, des activités de maraîchage puis des aménagement de sites anti-érosifs [PNGTV 1990 : 13]. Les autres domaines dans lesquels plus de la moitié des ONG agissent sont ceux de la formation, de l'hydraulique et de la santé.

Les informations obtenues pour la première fois en 1996 montrent que quatre sous-secteurs du plan concentrent plus de 80% des investissements des ONG (tableau n°4.6) : l'agriculture/élevage, l'éducation/formation, la santé/action sociale et l'hydraulique. Les secteurs sociaux restent les premiers destinataires des investissements des ONG. Mais l'évolution constatée sur les cinq années révèle de nouvelles priorités dont l'appui institutionnel à des structures associatives burkinabè (secteur 4.3) et, en second lieu, l'intérêt pour des actions environnementales (secteur 1.2) - principalement des actions de reboisement. L'agriculture et l'élevage restent malgré tout la première destination des investissements des ONG.

Tableau n°4.6

Dépenses d'investissement des ONG par secteurs et principaux sous secteurs 1991-1995 (000 F. CFA)

	Total des réalisations	% (total ventilé)	Croissance sur la période
1- Secteur de production	**22 378.75**	**33%**	**46%**
1.1 - Agriculture et élevage	18 143.03	27%	20%
1.2 - Environnement	2 407.70	4%	420%
2- Soutien à la production	**11 076.53**	**17%**	**54%**
2.1 - Hydraulique	9 963.62	15%	48%
3- Secteurs sociaux	**28 926.94**	**43%**	**15%**
3.1 - Education/formation	13 819.78	21%	54%
3.2 - Santé/action sociale	13 303.62	20%	19%
4- Organisat. Infrast. Equipement	**4 625.75**	**7%**	**123%**
4.3 - Action institutionnelle	3 078.05	5%	647%
Total des investissements	70 779.97		25%
Total ventilé	67 007.97		
Non ventilé	3 772.00		

Note : tableau construit à partir du BSONG 1996 : 71-72

Il est intéressant, et somme toute assez cohérent, de constater que finalement le " parent pauvre " de cet activisme de nature privée réside dans le financement d'infrastructures. Sur la période 1991-1996, 1% seulement des investissements réalisés par les ONG se dirigent vers ce sous-secteur 4.1 [BSONG 1996 : 72]. Sans en tirer de conclusions hâtives, on peut tout de même avancer l'idée d'une certaine dépendance quant à l'efficacité de leurs opérations vis-à-vis d'autres opérateurs tel que l'Etat dont on attend justement de tels aménagements. Selon la loi de finances, entre 1991 et 1995, l'Etat consacrait entre 13 et 17% de ces investissements à l'agriculture [Budget de l'Etat 1997]. Les ONG, quant à elles, dirigeaient 27% de leur aide vers ce secteur. Pour l'année 1995, cet investissement " privé " correspondait à 16% des efforts de l'Etat.

Finalement, l'accent mis sur les activités agricoles accrédite l'idée défendue ici d'organisations assimilables à des micro-institutions de développement désireuses par leurs interventions de participer à l'amélioration voire aux transformations des conditions de la production agricole.

* *

*

Les résultats obtenus dans la présente tentative d'apprécier l'affluence et l'influence des ONG au plan macroscopique montrent que leur rôle institutionnel et leur poids financier ne font pas de doute. Mais ce sont là des entités qui se laissent peut mesurer et difficilement coordonner. Globalement, les informations disponibles sur leurs activités et notamment sur les flux financiers générés sont rares, imprécises et hétérogènes, malgré l'existence d'une structure étatique chargée de les suivre. Les données présentées rendent compte d'un ancrage de ces organisations dans des activités d'appui, de transformation et d'intensification de la production agricole.

Quant au déroulement de leurs activités, en dépit des obligations et procédures légales prévues par la puissance publique, le suivi et l'évaluation des projets sont restreints, en raison même de la faible coopération des ONG, facilité par le manque de moyens du BSONG. Dans ces conditions d'opacité entretenues par les ONG, peu enclines à étaler leurs improvisations comptables révélatrices d'une certaine impéritie en la matière, et d'incapacité des pouvoirs publics à obtenir les informations requises, la coordination des activités et l'articulation des projets, *a fortiori* leur simple harmonisation avec les politiques sectorielles, apparaissent comme une gageure. L'intégration dans le long terme des nombreux projets des ONG ne paraît pas pouvoir être assumée par l'action de l'Etat, au moins à un échelon central.

SECTION 2. LE TRAVAIL D'EVALUATION : D'UNE RESISTANCE PASSEE A UNE HABILITATION NOUVELLE

La réputation des ONG auprès d'un large public au Nord n'est plus à rappeler. Plus précisément, ce public entretient auprès d'organismes affichant une action désintéressée une moindre méfiance que celle exprimée à l'encontre des actions de coopération réalisées par ses représentants mandatés et contrôlés sur la base d'un contrat démocratique. Une partie de la légitimité acquise par les ONG repose sur les particularités et les avantages comparatifs de leurs actions [Husson 1998 : 545-558]. Les organisations internationales ne sont pas en reste. Elles ont développé leur partenariat avec les ONG au travers de cofinancements et par la mise en place en leur sein de groupes de réflexions et d'échanges. Cette volonté de rapprochement d'un côté et ces besoins de financements de l'autre, se fondent cette fois-ci sur la reconnaissance, au moins pour les agences internationales, d'une complémentarité des actions :

" Les ONG sont indispensables pour une politique de coopération au développement qui veut réellement améliorer en profondeur le sort des populations, jusqu'aux plus pauvres et aux plus marginales. L'exclusion existe partout : chez nous, mais aussi dans les pays en développement. Voilà pourquoi les organismes officiels chargés de la coopération font une place rapidement croissante, à côté de leurs propres programmes à grande échelle, aux interventions des ONG et à l'appui financier public aux initiatives de celles-ci. " [Commission européenne 1995 : 1] ;

" (...) Consciente de l'importance de la participation, la Banque a commencé à intégrer des approches participatives dans ses opérations de prêt et ses travaux de recherche et d'analyse. Dans ce contexte, la Banque mondiale reconnaît l'importance des ONG tant locales qu'internationales, dans la poursuite des objectifs de développement. Les ONG et les organisations communautaires sont souvent celles qui ont le contact le plus étroit avec les pauvres, et qui sont mieux à même de les aider " [Banque mondiale 1996 : 1].

La capacité des ONG à cibler les plus pauvres est le premier maillon d'une longue chaîne d'atouts qui leur sont décernés. Les coûts sociaux des programmes d'ajustements structurels ont dynamisé l'appel à l'endroit des ONG [Raffer et Singer 1996 : 142] et, par là, renforcé de façon opportune leur crédit. Parmi les autres avantages cités de façon récurrente (21) viennent : la capacité à promouvoir la participation locale et à mettre en place ou appuyer des institutions locales ; le faible coût de leur fonctionnement et un bon rapport coût/efficacité de leurs opérations ; l'innovation et le souci d'expérimentation, la souplesse et l'adaptation ; la capacité à renforcer le pouvoir des groupes marginaux. A l'appui de ces différentes qualités, les effets de l'aide des ONG sont présumés durables [Marcussen 1998 : 582-584].

---

(21) Voir à ce propos Tendler [1982], Cernea [1988] et Marcussen [1998].

Parallèlement, mais beaucoup moins fréquemment, des auteurs signalent l'absence ou la rareté d'études rétrospectives sur les actions menées par les ONG [Bratton 1989] [Piveteau 1993] [Viélajus 1997]. L'OCDE en 1993 exprime ce paradoxe : *" Bien que chaque année les gouvernements versent à l'ensemble des ONG de leurs pays des dizaines de millions de dollars, rares sont ceux qui ont cherché à évaluer sérieusement le travail réalisé, ce qui a pour effet de séparer presque complètement la survie des ONG du Nord de leurs performances "* [in Marcussen 1998 : 583]. Si un nombre croissant d'évaluations sont maintenant réalisées, les dernières synthèses de ces travaux reconnaissent le manque de preuves solides et sérieuses sur l'impact des opérations des ONG (22).

L'écart entre la reconnaissance de ces opérateurs d'un côté et la méconnaissance des effets de leurs opérations d'un autre s'estompe progressivement sous l'effet d'un besoin nouveau d'informations de la part des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux de plus en plus soumis au contrôle démocratique de leur politique de coopération. La pratique de l'évaluation des actions de développement des ONG se déploie sous l'effet d'une demande interne et externe (point 1). Les nouvelles conceptions et approches de l'évaluation participent à la mise en place d'un environnement propice et porteur pour que s'intensifie l'exercice critique d'évaluation de l'action des ONG (point 2).

1. L'origine et la nature des travaux d'évaluation

Il est impossible d'être exhaustif ou même de prétendre à la représentativité tant sont éparpillés et peu accessibles les matériaux, nombreux et de statuts divers, qui concernent l'évaluation de l'aide fournie par les ONG. Il ne s'agit pas ici de recenser ces documents mais, en rappelant les facteurs dirimants d'une pratique évaluative au sein des ONG, d'insister sur les conditions favorables à l'évaluation qui semblent maintenant réunies tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de ces organismes. Il est souhaitable de distinguer deux types d'études évaluatives en fonction du champ couvert. Celles qui concernent un projet ou un ensemble de projets réalisés par une seule ONG. Celles, plus vastes, thématiques et/ou transversales qui permettent d'interroger la spécificité et les avantages comparatifs d'une aide transitant par le circuit non gouvernemental.

Les changements qui surviennent dans la sphère des ONG favorisent le recours à l'évaluation, longtemps considéré par ces mêmes organismes comme relevant d'un autre " monde ". L'évaluation sort de la contingence pour devenir un des *objets* de leur légitimité, un outil de référence sur lequel fonder une nouvelle légitimité (1.1). Ce nouvel ordonnancement des valeurs, assimilable au passage d'une " cité de l'opinion " dans laquelle seule compte l'opinion des autres à " une cité industrielle " où l'efficacité devient une valeur primordiale

(22) Voir par exemple [Viélajus 1998].

[Boltanski et Thévenot : 1991], s'impose progressivement sous l'effet incitatif des bailleurs de fonds publics (point 2).

1.1. Les pratiques évaluatives des ONG : de la crainte au besoin d'évaluation

Pendant longtemps, les ONG ont adopté une attitude rétive et craintive vis-à-vis de l'évaluation de leur action. L'importance du militantisme au sein de ces organisations comme leur origine confessionnelle suffisaient à légitimer leur action encore fortement inscrite dans l'aide humanitaire et l'assistance. Le passage à des opérations de moyen terme et de long terme dans de nouveaux secteurs d'activités, comme la situation au Burkina Faso a permis de le montrer, s'accompagne d'autres transformations propices au développement de l'évaluation.

Toutes les sources consultées signalent une forte résistance des ONG à la critique externe. Par exemple, en 1982, J. Tendler [1982] à propos d'ONG américaines constate qu'il leur est difficile d'accepter une évaluation externe venant des institutions gouvernementales. Les ONG se voient et se veulent différentes de l'environnement extérieur, ce qui les amène à douter de la capacité des organismes publics à en tenir compte dans les évaluations. Mais en plus, l'expert de l'US AID remarque que ces entités ont du mal à se juger elle-même. Trois éléments explicatifs donnés par les ONG éclairent cette situation.

Le premier correspond à une position de principe, fondée sur des représentations de l'évaluation que renforcent les techniques et caractéristiques habituelles proposées par l'économie. L'évaluation est perçue comme un exercice quantitatif et comptable incapable d'intégrer les multiples dimensions, notamment " humaines ", de leur activité. Sur ce plan les ONG échappent à la critique. Corrélativement, l'absence de méthodes et outils adaptés est invoqué comme second argument. Le troisième argument, plus matériel, fait référence aux coûts de l'évaluation. La faiblesse des frais de fonctionnement est l'un des avantages attribués à ces petites structures bénévoles et auquel reste attentive la masse des donateurs. La logique " un franc donné, un franc dépensé " limite de fait un investissement massif dans l'évaluation.

Ces conditions, peu favorables à l'évaluation, subissent un certain nombre de transformations qui modifient les données du problème. La multiplication d'opérations aux finalités développementistes, s'écartant des premiers temps de l'assistance, est un défi qui justifie l'évaluation. Quand certaines ONG se transforment pour assurer la fourniture de services publics [Korten 1987], elles s'exposent d'elles-mêmes à une exigence de résultats (23). La professionnalisation des cadres, qui accompagne ces changements d'activités, marque une rupture par rapport au modèle associatif traditionnel fondé en premier lieu sur la primauté du

(23) Par exemple, une ONG française présente au Burkina Faso se charge de contrôler régulièrement la qualité de l'eau fournie par les services publics burkinabè.

bénévolat dans les structures décisionnelles (24). Au sein des organisations, les résultats produits par l'évaluation des activités sont récupérables par les différents responsables et peuvent, en ce cas, servir d'instrument de pouvoir. La volonté d'améliorer la gestion des actions répond, pour ces raisons, à une logique interne porteuse d'avenir pour l'évaluation.

A l'extérieur des ONG, la prolifération d'intervenants - constatée dans le premier chapitre de la présente partie - imprime une certaine forme de concurrence, notamment pour l'accès aux diverses sources de financements de projets, propice à une connaissance rationalisée de l'efficacité de chaque type d'acteur et des effets de ses activités. L'accès croissant des ONG aux fonds publics, courant et important dans les pays nordiques (Danemark, Finlande, Suède, Norvège par exemple), modifie le système de contrainte dans lequel évoluent nombre de structures non gouvernementales. En France par exemple, où les ONG se sont traditionnellement déployées en dehors de financements publics, les enquêtes d'estimation de l'aide privée publiées à plusieurs reprises [CCD 1988 et 1994] révèlent deux tendances. De 1982 à 1989, les fonds propres des associations (collectes, dons, legs et donations, contributions d'entreprises, produits financiers, etc.) représentent respectivement 72% et 78 % de l'ensemble de leurs ressources. En 1991 et 1992, ils en représentent un peu moins des deux tiers. Plus significatif, les ressources multilatérales, dont l'essentiel provient de l'Union européenne, passent de 40% à 59% de l'ensemble des ressources publiques, alors que dans le même temps les ressources publiques nationales diminuaient de 55% à 37%. L'accès aux fonds internationaux mais, également, la participation croissante des ONG à des programmes d'aide des acteurs publics les soumettent à d'autres contraintes ou à d'autres exigences. L'évaluation des actions de développement, dont L. Squire [1995] rappelle à juste titre la nature de bien public, peut ici échapper à la logique dépensière des donateurs privés.

En dépit des changements contextuels et internes qui viennent d'être rapidement signalés, les résistances à l'évaluation ne sont pas encore totalement levées. Une des dernières études de synthèse sur l'évaluation des actions de développement d'organisations non gouvernementales rappelle que les évaluations produites par les ONG se développent mais que leur diffusion reste confidentielle et limitée à l'organisme qui les a commanditées, *" les ONG ayant quelques préventions à les rendre publiques "* (25).

---

(24) Cette tendance, largement reconnue, a été mise en évidence pour les ONG françaises dans le cadre d'une étude statistique récente [Piveteau : 1997].

(25) Ce rapport, publié en 1997, est une synthèse non exhaustive - et pour cause - des travaux d'évaluation d'opérations ONG commandés par des coopérations bilatérales (Australie, Canada, Danemark, Finlande, Nouvelle Zélande, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni, Etats-Unis, France et Belgique), des organismes interantionaux et des ONG [cf. Viélajus : 1997].

I.2. L'origine publique des travaux d'évaluation

La pratique de l'évaluation au sein des ONG reste encore assez frustre. Il s'agit le plus souvent d'études concernant un ou plusieurs projets, mises en oeuvre par l'organisme maître d'oeuvre à la demande de ses bailleurs de fonds. La nature et l'orientation de ces études, dont on rappelle la faible accessibilité, sont étroitement liées aux demandes des bailleurs de fonds qui cherchent à contrôler la bonne affectation des financements. Ces documents, de par leur éparpillement, leur confidentialité et leur hétérogénéité, ne permettent pas de capitaliser un ensemble d'informations pertinentes et comparables pour juger des résultats obtenus en général par les organisations non gouvernementales. Dans ces conditions, tout travail d'évaluation global sur les ONG et les effets de leurs projets, se heurte à ce défaut de centralisation et d'exploitation de l'information. Ainsi, les résultats des différentes études qui jalonnent la littérature depuis près de 20 ans sont difficilement généralisables, d'où, peut-être, une des explications possibles à l'absence de bilan. Ces remarques préliminaires permettent de comprendre l'orientation générale des travaux d'évaluation sur les ONG et leurs opérations. Le plus souvent, il s'agit d'études de cas concernant un secteur ou un domaine d'activités parmi les diverses actions conduites par les ONG.

L'origine de ces travaux d'évaluation et leur mise en oeuvre relèvent presque exclusivement de la sphère publique. Ce sont principalement les agences de coopération et les institutions de recherche qui se sont engagées les premières dans des études évaluatives sur les actions des ONG. Dans les pays nordiques, où le financement des ONG par les pouvoirs publics est nettement plus important qu'ailleurs et où l'action des ONG est parfois considérée comme un quasi prolongement de l'action publique d'aide au développement, des évaluations périodiques sont réalisées au même titre que d'autres éléments de politique publique [Viélajus : 1997].

En France ou en Belgique par contre, des évaluations globales et régulières sur l'action des ONG n'ont, à ce jour, pas eu lieu. En 1983, dans le cadre d'une vaste étude rétrospective sur l'aide française, le ministère de la Coopération inclut dans son champ d'analyse l'évaluation des actions de Frères des hommes (FDH) - une ONG française - dans deux villages, Piela et Tibga, de l'est de la Haute Volta (devenue le Burkina Faso en 1984). J.-L Amselle et D. Grégoire [1983] constatent l'échec des volets communautaires du projet de développement intégré de FDH et un relatif succès des thèmes encourageant ou permettant la promotion individuelle (atelier de forge et culture attelée). Ces résultats vont alors à l'encontre des attentes de l'ONG qui visait le développement communautaire à travers la mise en place de groupements villageois ; les principaux bénéficiaires des actions collectives (alphabétisation fonctionnelle faite en gourmantchéman) sont en fait peu représentatifs de l'ensemble villageois. Il s'agit de catéchistes, commerçants, anciens combattants, paysans aisés, etc. La prise de conscience de cette objectif manqué, antérieure au travail d'évaluation des deux experts,

entraînera un vaste débat au sein de l'ONG et le départ des deux volontaires affectés à la mise en place des activités. Les activités entreprises dans le cadre de l'action de développement ne survivront pas au départ de l'organisation.

M.-C. Guéneau en 1984 [Guéneau : 1986], dans le cadre d'un travail de recherche, évalue la rentabilité économique d'une trentaine de projets soutenus par des ONG au Sénégal et au Burkina Faso (commerce, activités bancaires et agriculture). L'accent est mis sur l'emploi qui est valorisé à l'aide d'un prix de compte. Une hypothèse implicite de sous-emploi généralisé en saison sèche est retenue. L'auteur montre que, dans 60% des cas, les actions de développement ont été une source de revenus supplémentaires pour les bénéficiaires. Pourtant un projet sur quatre seulement paraît pouvoir subsister après le retrait de l'aide, les ONG n'ayant pas établi de coopération avec les services techniques locaux ni avec les autorités publiques compétentes. Dans tous les cas, les ONG intervenantes sont entièrement responsables de la conception des actions.

Aux Etats-Unis, l'US AID réalise de nombreuses évaluations d'activités d'ONG. La plus ancienne, celle de A. H. Barclay [1979], compare les activités des ONG au Kenya et au Niger. Un impact minime est observé lorsque la participation des populations aux décisions est faible ou lorsque les projets sont à l'initiative des pouvoirs publics des pays d'accueil. D'après l'auteur, la probabilité de survie des activités après le retrait de l'aide n'est ni plus ni moins élevée que celle de projets bilatéraux publics. En 1982, à la demande de la Chambre des Représentants l'US AID réalise une actualisation des évaluations antérieures (26) : les ONG *" parviennent à toucher les masses rurales démunies dans les zones délaissées, elles mettent l'accent sur la participation des populations locales, elles fournissent des services à faible coût, elles appliquent des technologies adaptatives et novatrices, elles réussissent à préserver leur indépendance "*. Par contre, la réplicabilité des projets et leurs chances de survie sont minimes une fois les appuis financiers arrivés à achèvement. L'indépendance et la faible articulation des multiples projets contrarient l'élaboration de programmes à l'échelle nationale. La même année J. Tendler [1982] réalisait pour le compte de l'US AID une évaluation de 75 cas d'intervention en milieu rural sur la base de la documentation existante. La principale conclusion est que, pour autant qu'elles soient réussies, les opérations des ONG ne correspondent pas aux qualités qu'on leur reconnaît habituellement. Par exemple, de nombreux projets n'ont pas atteint la majorité des pauvres qu'ils étaient sensés toucher.

Ces quelques exemples suffisent à montrer l'intérêt et l'utilité de l'exercice évaluatif. Ils sont autant de signaux adressés aux ONG mais peu pris en compte jusqu'à la fin des années 80. Il est vrai qu'à chaque étude correspond un champ de validité étroit, peu à même d'interpeller les nombreuses et diverses ONG retranchées derrière leur spécificité voire leur singularité.

---

(26) On trouvera dans la revue *Problèmes politiques et sociaux* du mois de septembre 1989 une synthèse de ces divers travaux d'évaluation [Bessis 1989 : 39-42].

Pourtant, deux études récentes confirment l'impression générale qui se dégage du bilan cursif de ces premières études.

Réalisée en 1992 pour l'*Overseas Development Administration* (ODA) par l'*Overseas Development Institute* (ODI), l'étude conduite par R. Riddell et M. Robinson [1992] concerne l'impact social et économique de 16 projets de lutte contre la pauvreté soutenus par des ONG britanniques en Inde, au Bangladesh, en Ouganda et au Zimbabwe (27). Ces opérations, ciblées sur les groupes les plus pauvres en milieu rural, avaient pour premier objectif l'augmentation de revenus et l'accomplissement de buts moins tangibles tels que l'accroissement de la confiance en soi ou le renforcement du pouvoir des groupes pauvres. En résumé, les auteurs concluent globalement que 12 des 16 projets ont atteint leurs objectifs, 2 sont des échecs, les 2 restants sont mitigés. L'atteinte des objectifs concerne tout d'abord l'augmentation des revenus et de la consommation, puis la confiance des bénéficiaires et le renforcement de leur capacité à utiliser des occasions localement disponibles.

En précisant ces résultats, les deux auteurs indiquent que la plupart des projets n'ont pas réussi à atteindre les plus pauvres mais également que les bénéficiaires ne sortent pas réellement de la pauvreté. Relativement peu de projets ont fait la preuve de leur capacité à se maintenir après le retrait de l'aide. Pour des raisons propres aux caractéristiques des interventions ou compte tenu d'un environnement défavorable, les ONG n'ont pas su cultiver et développer la capacité des organisations locales à maintenir les activités après le départ de l'intervenant extérieur. En termes de coûts par bénéficiaire, les projets de petites tailles semblent plus coûteux que ou équivalents à ceux mis en place par les gouvernements d'accueil. Par manque de données quantitatives, R. Riddle et M. Robinson constatent qu'il est impossible d'établir un calcul de type coûts-avantages mais parviennent à dégager quelques jugements fermes et objectifs pour certifier que 5 projets seulement dégagent des bénéfices sociaux supérieurs aux coûts des projets.

Un des derniers documents disponibles sur l'évaluation des opérations des ONG a été commandé par un groupe d'experts du CAD/OCDE sur l'évaluation de l'aide [Viélajus : 1997]. Le statut de ce travail d'évaluation s'écarte de la précédente étude puisqu'il s'agit d'une synthèse de documents existants issus, pour la plupart, d'études conduites à la demande de coopérations bilatérales et d'études de cas par pays. Le croisement des différentes sources consultées permet aux experts quelques conclusions globales sur l'aide des ONG. Les objectifs opérationnels sont atteints dans 90% des projets pour lesquels les données étaient disponibles. Concernant la pauvreté, de nombreuses ONG - notamment françaises - ne ciblent pas particulièrement ces groupes de populations, considérant ainsi que l'ensemble de leurs activités est de toute façon orientée vers les pauvres. Il apparaît que même les projets les plus performants ne parviennent

(27) Chaque étude-pays a donné lieu à une publication dans les *Working Papers* de l'ODI auxquels nous renvoyons les lecteurs.

pas à engager un processus de sortie de la pauvreté des bénéficiaires de l'aide. La pérennité financière de nombreux projets n'est pas garantie, des différences étant observées selon les secteurs et sous-secteurs concernés. Le rapport coût-efficacité, thème récurrent dans toutes les évaluations, n'est pas mesuré faute, toujours, de données quantitatives. Par contre, tous les évaluateurs expriment le sentiment que les avantages obtenus sont supérieurs aux coûts engagés.

Tous ces travaux transversaux et comparatifs, dont les conclusions viennent brièvement d'être résumées, sont le fait au départ d'impulsions de la sphère publique mieux à même semble-t-il de procéder à une certaine forme de capitalisation - limitée cependant par l'absence de pratiques évaluatives régulières au sein des ONG - et d'exercice critique sur ce milieu foisonnant d'activités. Certaines constantes se détachent de ces études d'ampleur différentes et portant sur des champs géographiques et des domaines diversifiés. La première a trait à l'incapacité des ONG à passer de l'action caritative des premières années de leurs engagements à des actions plus économiques pour lesquelles elles revendiquent ou à propos desquelles on leur reconnaît un avantage comparatif. L'absence de pérennité des activités au-delà du retrait de l'aide est également signalée par toutes ces études. La seconde, qui concerne toujours un des principaux attributs qu'on leur accorde, signale les difficultés de ces petites entités plus proches des populations à atteindre les plus pauvres et à améliorer durablement leurs conditions socio-économiques.

2. De nouvelles perspectives pour une évaluation positive

Jusqu'aux années 80 et quel que soit l'organisme de développement concerné, l'évaluation de la rentabilité et des effets d'une intervention était conduite avant que l'opération ne soit réalisée. La décision d'investissement prise à la lumière des résultats de l'évaluation ne faisait plus l'objet, par la suite, d'une quelconque analyse. Le point focal des organismes d'aide concernait les ressources et leur affectation rationnelle : *" une fois choisis et financés les projets, le travail d'analyse était jugé suffisant, une certaine confiance régnait sur les résultats "* [Guillaumont 1977 : 21]. Ce n'est qu'en 1970, par exemple, qu'est créé au sein de la Banque mondiale un département d'évaluation des opérations (*Operation Evaluation Department* ou OED). L'OED, conçu comme une entité autonome par rapport aux services opérationnels de la Banque, est alors spécialement chargée de l'évaluation *ex post* [Willoughby 1977]. En France, d'après P. Guillaumont [1977], l'évaluation *ex post* dans les organismes de coopération était encore dans les années 70 une pratique rare et ponctuelle.

Depuis les années 80 et plus significativement dans les années 90, on assiste à une mutation des approches de l'évaluation ouvrant de nouvelles perspectives pour les opérations des ONG. Un rapide descriptif des conceptions de l'évaluation de projets au sein de la Banque mondiale rend compte de changements qui bouleversent les logiques anciennes (2.1).

L'élargissement du champ de l'évaluation modifie l'approche générale de l'exercice évaluatif (2.2). Finalement, l'évaluation retombe sur sa nature intrinsèque (2.3).

2.1. De l'évaluation ex ante à l'évaluation ex post

L'observation des conceptions de l'évaluation à la Banque mondiale, comme on l'a fait pour les projets dans le chapitre 3, donne du contenu à cette nouvelle approche de l'évaluation (28). Elle nous permet en définitive de préciser une nouvelle conception de l'évaluation ou, plus exactement, des évaluations.

" L'après coup " dans les évaluations *ex post* de la Banque mondiale désigne la fin du projet entendu comme la fin des versements relatifs au prêt. Les *évaluations rétrospectives*, qui restent au début des années 80 la principale activité de l'OED, interviennent dans un délai de 6 mois après l'achèvement du projet [Duriez 1981]. Elles sont un contrôle de l'exécution du projet, c'est-à-dire une comparaison de la façon dont les investissements ont été réalisés par rapport à ce qui était prévu. Etablies, essentiellement, à partir du Rapport d'achèvement des projets (RAP) et de l'ensemble des documents disponibles, les évaluations rétrospectives de la Banque s'assimilent à une analyse secondaire des documents du projet. La première fonction de la Banque consiste à accorder des prêts pour le développement. On comprend ainsi que l'évaluation *a posteriori* porte sur la période d'investissement plutôt que sur la période de fonctionnement, en accord avec le champ privilégié d'intervention de la Banque. De plus, l'analyse des coûts de l'opération qui seule fait l'objet d'un véritable contrôle *ex post*, est plus facile à réaliser que celles des effets. En conséquence le taux de rentabilité économique calculé *a posteriori* reste pour partie un taux théorique [*ibidem* : 23]. Les bénéfices pris en compte ne sont pas fournis par les données comptables du projet qui, naturellement, entre juste dans la période de fonctionnement, mais reposent sur une actualisation des estimations faites au début du projet.

Le bouclage de l'ancien *cycle des projets* opéré par l'*évaluation rétrospective*, tel qu'examiné dans le chapitre 3, concerne donc la phase d'investissement. L'évaluation *ex post* recouvre ici une fonction de contrôle, fonction attendue de la part d'un bailleur de fonds. Mais l'évaluation ne se situe pas seulement à l'aval d'une décision d'investissement. Elle se place aussi à l'amont d'une nouvelle décision. Elle recouvre de ce fait une fonction d'apprentissage. Par rapport au projet, l'apprentissage est externe. Il concerne l'institution financière, l'opérateur,

---

(28) A nouveau, il s'agit de tendances exprimées par l'institution. Leur exposé ne repose pas sur l'observation des pratiques mais sur la production d'un discours à leur endroit. S'agit-il là d'une simple rhétorique aux effets pratiques insignifiants ? Nous ne sommes pas en mesure de répondre. Par contre, comme J.-F Baré [1997 : 71] l'évoque dans l'analyse qu'il propose de la chronique de l'évaluation au sein de la Banque : *" l'existence même d'une rhétorique est importante, parce qu'on peut toujours la rappeler à ses auteurs ("they are accoutabble for it") "*. Elle est donc un instrument puissant de la critique et, pour cela, elle participe déjà d'un changement.

dans ses activités de prêts. Ainsi, l'évaluation est-elle déconnectée de l'opération, de la réalisation effective du projet. Un autre type d'évaluation vient quelque peu amender ce constat. Dans ce qu'il nomme *les Rapports d'impact*, l'OED s'engage aussi, mais plus rarement, dans une évaluation rétrospective plus lourde faite environ cinq ans après l'achèvement du projet. Il s'agit alors d'analyser le projet lorsqu'il atteint son rythme de croisière. Cette fois-ci, l'évaluation consiste à étudier de façon approfondie l'opération dans sa phase de fonctionnement. Dans ce contexte, on comprend que l'évaluation " après coup " ait peu donné lieu au développement de méthodes et d'outils spécifiques. Jusqu'à récemment, la principale utilité qui lui était reconnue avait trait à l'amélioration des choix *ex ante* dans les projets à venir. Les méthodes, à quelques nuances près, étaient les mêmes.

C'est finalement dans le *nouveau cycle des projets* que la notion d'évaluation se trouve pleinement refondue. La conception du projet y est radicalement modifiée. Logiquement, les enjeux de l'évaluation le sont aussi. Elle ne se présente plus comme une phase particulière du cycle mais correspond à une observation et un questionnement permanents. Il ne s'agit pas seulement de contrôler la correspondance entre " le prévu " et " le réalisé " - quel que soit le moment considéré : *évaluation rétrospective* ou *évaluation d'impact*. Il s'agit d'observer en acte des opérations (pilotes), de suivre au plus près l'évolution d'un processus d'action. L'objectif de l'évaluation consiste alors à orienter ou réorienter l'action au fur et à mesure de sa mise en oeuvre. L'apprentissage recherché est interne. A ce titre d'ailleurs, il eut été plus éclairant de parler de " *cycle du projet* ". L'enjeu de l'évaluation consiste alors à piloter l'opération en favorisant un questionnement régulier des postulats de départ et des choix initiaux, en fondant la prise de nouvelles décisions en cours d'opération.

Une expression, maintes fois reprise [cf. Choksi 1995 : 15-21 ou Moser 1995 : 125-137], traduit parfaitement ce nouveau regard sur l'évaluation : il s'agit désormais d'adopter une approche plus *compréhensive* (*a more compréhensive approach*). Au sein de la Banque mondiale, ces nouvelles options et vues critiques des pratiques passées sont à l'origine d'une *" considérable réforme en cours "* qui concerne ni plus ni moins qu'un changement de " culture " au sein de l'institution [Baré 1997 : 71]. Il s'agit selon A.M. Choksi [1995 : 16] de passer d'une " culture de prêt " (*lending culture*) à une " culture de réalisation " (*implementation culture*). La réalisation effective des opérations prévues et leurs résultats sont la raison d'être de l'évaluation. Une place tout à fait récente est alors donnée au suivi (*monitoring*), au processus de réalisation (29) et à l'évaluation *ex post*, autrement dit à une évaluation effectuée au-delà de la période des déboursements réalisés par l'agence de financement.

---

(29) L'expression "processus de réalisation" traduit d'ailleurs beaucoup mieux l'aspect dynamique du mot " *implementation* " que le seul mot de "réalisation".

Une telle remise en perspective de l'évaluation est transverse aux différents organismes de coopération et aux méthodes " classiques " d'évaluation de projets. Au début des années 80, le ministère de la Coopération (France) s'engage dans une vaste opération d'évaluation *ex post* de son aide au développement. Plus de cinquante cas sont étudiés par une centaine d'experts [cf. Freud et *alii* : 1985]. Ce bilan critique de la coopération, précédé et suivi d'autres rapports ponctuels, se caractérise par une somme importante d'évaluations directes de projets reprenant le principe de construction de comptes par agent de la MDE. Au plan institutionnel, un service des évaluations est créé au sein du ministère dont la brève existence renseigne sur la menace que représente pour tous les décideurs, et non seulement pour les modestes ONG, la mise en oeuvre systématique d'un retour critique sur les opérations engagées [Freud 1988 : 6]. Au plan méthodologique, différents guides et manuels d'évaluation *a posteriori* sont édités par le ministère de la Coopération. En matière de développement rural, l'analyse économique s'appuie toujours sur les principes de la MDE mais se double d'un volet dit sociologique plus apte à rendre compte des réactions paysannes aux interventions de développement [cf. Duruflé et *alii* 1988].

L'intérêt croissant à l'endroit des évaluations *ex post* reconnaît implicitement à l'opération la possibilité d'emprunter une direction non conforme au projet initial. Les changements " culturels " évoqués au sein de la Banque mondiale - le passage d'une culture de prêt à une culture d'*implémentation* - se traduisent par un accroissement de ce type d'évaluations. Elles donnent lieu dans le jargon de l'agence à la réalisation d'*Implementation Completion Report* (ICR) [Choksi 1995 : 19-20]. Ce qu'il advient d'un projet et les enseignements et apprentissages que peuvent tirer les opérateurs de ces observations rétroactives sont reconnus comme étant décisifs. Les changements de conception de l'intervention (le nouveau cycle des projets) se retrouvent logiquement dans la procédure d'évaluation.

2.2. Des préoccupations nouvelles

On observe aujourd'hui une volonté de simplifier et de rendre praticables des propositions méthodologiques qui pouvaient s'enfermer dans la recherche de justifications théoriques aux effets pratiques le plus souvent indicibles. Comme le rappelle R. Picciotto (30), le développement n'est pas seulement la croissance, il requiert aussi l'équité et la soutenabilité. Dans l'ère post-moderne du développement (*post-modern development age*) caractérisée par

---

(30) Directeur général de l'évaluation des opérations à la Banque mondiale. Il a édité en 1995 avec R.C. Rist un ouvrage sur *l'évaluation et le développement* reprenant les papiers et interventions orales d'une cinquantaine d'intervenants ayant participé à Washington à une conférence sur ce thème financée par la Banque mondiale. Sans donner le "la" des préoccupations thématiques nouvelles, la Banque les orchestre et les diffuse participant ainsi pour une bonne part à la construction d'effets de mode dont les implications s'observent tant dans le champ de la recherche académique que dans celui de l'action pour le développement. Ce document constitue ainsi un puissant révélateur des dernières tendances et des derniers débats dans le domaine de l'évaluation des interventions de développement.

une architecture baroque d'objectifs multiples - sociaux, économiques, institutionnels, environnementaux, et autres - , les pratiques et méthodologies de l'évaluation doivent être adaptées à ce nouvel *agenda* [Picciotto 1995 : 261]. Les remarques de E. Chelimsky [1995 : 3-11], présidente de l'*American Evaluation Association*, sont à ce propos très significatives. Mettant à jour les nouvelles dimensions de l'évaluation, l'auteur insiste plus particulièrement sur la nécessité de connecter davantage l'évaluation et ses conclusions à l'action. Ce constat, largement admis aujourd'hui, est à la fois lourd de sens et implique un certain nombre de changements qui vont bien au-delà de la seule simplification des méthodes.

Le constat est lourd de sens, en effet, car il révèle au passage que la fonction attribuée jusqu'à présent à l'évaluation n'a pas été effective. Certes, des évaluations ont été menées mais sans parvenir, le plus souvent, à franchir les obstacles (*hurdle*) qui se dressent entre les évaluateurs et les décideurs ou entre les résultats d'une évaluation et les décisions d'ordre politique [Chelimsky 1995 : 3]. Le contexte, l'environnement et les logiques institutionnelles voire culturelles, ainsi que les objectifs des décideurs diffèrent de ceux des évaluateurs. Pour E. Chleminsky, le fossé qui sépare les deux situations particulières que sont la décision et l'évaluation n'ayant pas été intégré aux pratiques et méthodes des évaluateurs, les conclusions de telles études avaient de fortes chances de n'être ni écoutées ni prises en compte lors de la décision (31). Pour être utile, l'évaluation et ses conclusions doivent être utilisées. C'est en quelque sorte le mot d'ordre de E. Chleminsky qui attribue une valeur élevée à la crédibilité de fond (*substantive credibility*) et de forme (*presentational credibility*) des rapports d'évaluation.

On assiste alors à un élargissement des domaines d'application de l'évaluation économique et à une reconnaissance accrue de la complémentarité des méthodes. Par exemple, la dimension environnementale du développement, dominée par des effets externes dont il n'est pas tenu compte dans les méthodes classiques, fait maintenant l'objet d'approches spécifiques ayant pour but d'intégrer ces effets dans un calcul économique de type coûts-bénéfices. On pense ici aux techniques de valorisation des biens d'environnement qui sans avoir de prix ont de la valeur. Regroupées sous l'expression " évaluation contingente " (*contingent valuation*), ces techniques ont pour but de déterminer la valeur de tels actifs par l'intermédiaire de prix, en ayant recours au fonctionnement d'un marché hypothétique (32). L'utilisation de prix fictifs s'effectue à l'appui d'observations et d'analyses de mécanismes de marché, certes imparfaits, mais de marché tout de même. Lorsque ce dernier n'existe pas ou que les données manquent pour en déduire de façon indirecte les préférences, les méthodes d'évaluation contingente s'adressent directement aux individus à travers un questionnaire afin d'estimer *" des mesures*

---

(31) C'est ce dont témoignent, à titre d'exemple, l'étude de cas présentée par J. Bénard [1986 : 349-361] ou les résultats de l'application de la MDE au projet de réduction des charbonnages de France.

(32) Pour une présentation détaillée de ces techniques et une bibliographie substantielle on pourra consulter [Desaigues et Lesgars 1992 : 99-122] et [Desaigues et Point 1990 : 269-319].

compensées de variation du bien-être " [Desaigues et Point 1990 : 283]. L'exercice de valorisation contingente - technique de révélation directe et *ex ante* des préférences individuelles - revient donc à faire fonctionner un marché fictif. Les prix ainsi révélés peuvent alimenter un calcul coûts-avantages habituel. Fondée sur les deux piliers de l'économie du bien-être appliqués aux questions d'environnement (33), l'évaluation contingente permet un élargissement des domaines concernés par les méthodes coûts-avantages ou du calcul économique usuel.

Le constat implique des changements substantiels dont l'un des moindres n'est pas le déplacement de la préoccupation centrale initiale : le choix de la méthode, vers une nouvelle préoccupation : le choix de la question [Chelimsky : 1995]. La recherche d'une méthode aux mérites absolus appartient au passé. La structure de l'ouvrage " *Evaluation and Development* " issu des *Proceedings of the 1994 - World Bank Conference* - l'atteste. Aucune allusion n'est faite aux méthodes des prix de référence. L'évaluation est thématique. Il s'agit d'analyser les effets d'une action de développement sur les relations de genre (*evaluating gender impacts*) ou en termes de soulagement (34) de la pauvreté (*poverty alleviation*) ou sur le développement institutionnel (*institutional development*) ou encore sur l'environnement afin de déterminer la dimension soutenable du développement (*evaluating environementaly sustainable development*).

La question initiale engage la ou les méthodes utilisées qui sont alors considérées comme complémentaires plutôt que concurrentes. Les objectifs et dimensions du développement sont cloisonnés, associés à des actions ciblées mais aussi évalués isolément. En l'absence de méthode et modèle globaux, l'évaluation et le jugement ne sont plus que partiels (35). Parallèlement, on ne vise plus le choix optimal ou la décision rationnelle pour entrer dans une conception plus pragmatique d'une évaluation soumise au juste équilibre entre rigueur (*rigor*) et simplicité (*simplicity*), concernée par l'efficacité (*efficacity*), l'efficience (*efficiency*) mais

---

(33) Les préférences individuelles sont le fondement de l'évaluation des bénéfices d'environnement et les individus sont les meilleurs juges de leurs préférences [Desaigues et Point, 1990 : 270]. Pour une application de cette technique dans le cadre de projets d'offre d'eau en pays en développement, voir [Charles and *alii*, 1995 : 373-395].

(34) L'article correspondant de L. Squire [1995 : 44-60] témoigne de changements radicaux concernant les questions de justice sociale. En se remémorant le fait que cet auteur est à l'origine d'une méthode de sélection des projets tenant compte simultanément des critères d'efficacité (*efficiency*) et d'équité, le fait même de se consacrer aujourd'hui à une réflexion sur l'évaluation de l'efficacité (*effectiveness*) de programmes ciblés sur le " soulagement " de la " pauvreté " révèle à la fois un changement d'orientation des actions - d'actions globales intégrant plusieurs dimensions à des actions visant plus particulièrement un objectif et un groupe de la population - et, corrélativement, un transfert d'une préoccupation macro-éco-politique de justice sociale à un objectif moins ambitieux, mais aussi plus troublant, de correction souhaitable et minime de la *pauvreté*. L'allégement de la pauvreté se substitue au critère d'équité. Un tel " réalisme " semble synonyme d'abdication de l'ambition initiale.

(35) Des indicateurs comme l'IDH ou l'IPH peuvent, il est vrai, jouer ce rôle. Mais, en l'état actuel et pour ce que l'on en sait, ces mesures *ex post* ne permettent pas d'y faire correspondre une procédure d'évaluation adéquate de projets ou de programmes.

aussi par la pertinence (*relevance*) [Picciotto 1995 : 265]. Cette dernière dimension des opérations que R. Picciotto considère comme le premier point à étudier s'applique donc à la procédure d'évaluation elle-même. L'évaluateur, au regard des expériences passées, est aujourd'hui modeste et humble devant sa capacité à évaluer les résultats. Dans un contexte où les interventions visent une multiplicité d'objectifs à atteindre, reconnus complémentaires, cela apparaît pour le moins paradoxal. Il en résulte pour R. Picciotto que " *Nous sommes plus satisfaits aujourd'hui que nous l'étions avec la "satisfaction"* " [*ibidem* : 261]. Dès lors, il convient de repérer de façon plus réaliste les conditions initiales d'une économie et donc les possibilités réelles d'une évaluation à influencer les décideurs.

On assiste ainsi à un retrait du calcul économique tel qu'il était envisagé dans les méthodes classiques. Aujourd'hui la moitié des opérations de la Banque mondiale est évaluée selon le critère de la valeur actuelle nette ou du taux de rentabilité économique. Pour A.M. Choksi [1995 : 18], à l'avenir, une proportion plus importante des projets financés par la Banque ne pourra plus être évaluée à l'appui de tels calcul. Il s'agit, selon lui, d'une conséquence du type de projets maintenant réalisés par la Banque. Il va sans dire que les limites intrinsèques au calcul économique pour juger du bien-fondé de telle ou telle opération appréhendée dans ces éléments particuliers y sont pour beaucoup.

2.3. Une nouvelle épistémologie de l'évaluation

La décision et le contexte de la décision sont bien deux faces d'un même problème qui maintenant - tout au moins au plan du discours - sont prises en compte simultanément. Elles définissent la *situation* de l'intervention économique et, par la même, de l'évaluation. Certes, il ne s'agit pas pour autant de reprendre le cadre historiquement fixé de la planification, tel que les auteurs de la méthode des effets s'y étaient conformés. En revanche, et c'est là l'essentiel, on s'oriente bien vers une intégration croissante des dimensions politiques et institutionnelles de l'action économique (36) dont la rationalité apparaît en conséquence limitée, contextuelle et procédurale tout comme l'évaluation qui la concerne.

Les années 90 voient émerger progressivement de " nouvelles " intentions à propos de l'évaluation, déjà présentes dans le débat méthode des effets/méthodes des prix mais largement renouvelées par le contexte récent de remise en cause de l'efficacité de l'aide et de recomposition des attentes à son égard. Dans un essai rétrospectif et prospectif sur la capacité de l'aide à favoriser le développement, J. Stiglitz [1997 : 7] résume ainsi le sentiment de la Banque mondiale : " *L'aide ne peut pas atteindre les objectifs (de développement) par elle-*

---

(36) C'est également vers la prise en compte de ces dimensions que se tourne A. Valette [1997 : 19-47] lorsqu'il analyse la non pertinence de modèles d'évaluation normatifs incapables d'éclairer les logiques et comportements des acteurs économiques dans le cadre des programmes d'ajustements structurels en Afrique subsaharienne.

même ; elle peut seulement appuyer (work to assist) les gouvernements et les sociétés dans la poursuite de leurs objectifs ". Les limites de l'aide comme facteur clef du développement sont reconnues dans un mouvement qui attribue aux politiques publiques le rôle et la responsabilité de l'impact global de toute aide. Cette résurgence de la politique économique n'est pas, loin s'en faut, assimilable à une résurgence du politique (37). Il n'empêche, l'enjeu et les attendus de l'évaluation en sont profondément modifiés. On passe d'une situation où l'attention principale portait sur la construction d'un savoir objectif en terme de méthode - conduisant à un certain nombre de controverses propres à l'activité scientifique - à une nouvelle situation où l'évaluation est appréhendée dans son rapport privilégié à la décision. D'une certaine façon, l'évaluation retombe sur sa nature profonde d'activité de conseil ou d'aide à la décision qui semble avoir été quelque peu " oubliée " dans la complexité croissante des propositions émanant de la communauté scientifique. C'est le sens à accorder à la volonté de simplification et de clarification des méthodes.

Ce rapprochement souhaité de l'évaluation à la décision se traduit par une tendance croissante à s'inscrire dans le *concret* de la décision. Or, on a déjà eu l'occasion d'y faire référence (cf. Chapitre 1), la science construit son objet de recherche et se situe inévitablement dans un monde *abstrait*. Pour P. Roqueplo [1993 : 62], " *il existe entre lui (l'objet) et le concret une coupure infranchissable, coupure qui, regardée du point de vue même de la démarche scientifique, confère au concret son caractère inéluctablement complexe, aucune discipline ne pouvant le saisir sous la totalité de ses aspects : la prétention à construire un savoir objectif du concret en tant que concret est une monstruosité épistémologique* ". Seule, la connaissance ou l'analyse scientifique, de par l'objectivation qui la caractérise - construction de l'objectivité par la controverse - , n'est pas en mesure, pour l'auteur, de satisfaire aux exigences d'une activité de conseil auprès des décideurs. Plus simplement, le doute méthodique ne permet pas de fonder les réponses qu'attendent pourtant les décideurs. C'est finalement l'expertise (scientifique) irréductible à l'activité scientifique qui peut établir le lien entre science et décision (38). Pour préserver une part d'objectivité et servir au mieux la décision, l'auteur en appelle au jeu déroutant de l'expertise et de la contre-expertise. Finalement, l'expertise scientifique est définie idéalement comme une confrontation collective organisée, par nature

---

(37) La nature *fongible* de l'aide extérieure implique par exemple que la réussite locale d'un projet puisse être réduite à néant si la marge de manoeuvre ainsi libérée pour les gouvernements est employée à mauvaise escient. Difficile ou impossible à mesurer, l'accent mis sur la *fongibilité* de l'aide fonde pourtant un interventionnisme croissant des bailleurs de fonds à même d'en appeler à la conduite de " bonnes politiques " (*good policies*) que tentent de favoriser les programmes d'ajustement structurel. Cette vue de l'aide correspond alors davantage à un ensemble de recommandations normatives.

(38) " *C'est l'articulation à la décision qui confère à la science valeur d'expertise* " [Roqueplo 1993 : 58]. La réflexion sur les limites et conditions de l'expertise scientifique menée par l'auteur concerne le problème environnemental et plus particulièrement l'effet de serre. Les phénomènes d'environnement étant définis dans leur rapport à l'activité humaine - il y est fait référence au statut social des phénomènes environnementaux par opposition aux phénomènes naturels - et dans leur aspect multi-dimensionnel, l'analyse de P. Roqueplo est aisément transposable à des problèmes de développement.

conflictuelle et interdisciplinaire, qui vise moins la formulation d'une thérapie que l'établissement d'un diagnostic.

La distinction entre science et expertise, reconnue par ailleurs [cf. Pillo 1998], précise la nature épistémologique de l'évaluation. L'évaluation de projets, par la proximité qu'elle entretient au concret de la décision et plus généralement à l'action, appartient au monde de l'expertise scientifique (39). Reposant sur les résultats d'analyses scientifiques, établis avec plus ou moins de certitude, elle est confrontée à un ensemble de contraintes qui sont propres à chaque situation évaluée auxquelles elle tente de répondre par la production d'outils adéquats. Dans ce cadre d'entendement nouvellement établi, l'évaluation vise moins la décision *rationnelle* que la décision *raisonnable*. Mais ce n'est pas tout. En reconnaissant la dimension politique de toute décision, autrement dit une dimension conflictuelle que ne peut trancher la seule connaissance scientifique, le domaine de l'évaluation s'élargit. Il n'est plus question d'établir une méthode de choix *ex ante* mais de proposer des démarches et procédures permettant de construire en acte la rationalité de l'action : on passe donc de la décision rationnelle à la décision raisonnable, d'une part, et de l'action rationnelle à la rationalisation de l'action d'autre part.

Ce sont précisément ces conceptions de la décision et de l'action qui fondent en grande partie les propositions méthodologiques pour l'évaluation des actions de développement des ONG. Il ne s'agit pas en ce cas de " méthodes d'évaluation " telles qu'on a pu les présenter jusqu'à présent mais de Systèmes de planification, suivi-évaluation (SPSE) qui au début des années 90 ont commencé à être diffusés plus largement auprès des ONG (40).

* *

*

Les points qui précèdent n'avaient pour autre but que de démontrer la rareté passée mais aussi l'utilité et l'actualité de l'évaluation pour les ONG. Le temps où le message humaniste de ces acteurs associatifs se suffisait à lui-même parait révolu. C'est, dans un certain sens, la rançon du succès des ONG dans le domaine de la coopération qui provoque aujourd'hui des questions nouvelles sur leurs activités de développement.

---

(39) Pour un ensemble de réflexions et de propositions méthodologiques pour l'évaluation des projets allant dans ce ce sens, on peut consulter les travaux de E. Hofmann [1997]. L'évaluation est conçue comme un processus cognitif articulé autour d'un diagnostic analytique, d'une délimitation de l'impact du projet et de la formulation de recommandations.

(40) Voir par exemple le *Guide de formation en système de planification, suivi-évaluation* proposé pour l'ONG néérlandaise NOVIB [Neegers, 1993] ou, encore, le document d'orientation méthodologique pour appuyer les ONG préparé par un groupe d'experts dans le cadre d'une étude sur les ONG menée pour la Commission des Communautés Européennes [Beaudoux et *ali*, 1992].

CONCLUSION DU CHAPITRE 4

La légitimité et l'actualité de l'évaluation des actions de développement conduites par les ONG sont le fruit de changements à l'intérieur et à l'extérieur de ces organisations. Le contexte concurrentiel dans lequel s'effectue l'activité des ONG et les transformations que subissent ces organisations actives dans un champ plus économique favorisent le déploiement de pratiques évaluatives. Un arrêt sur la situation au Burkina Faso où ces micro-organisations sont, comme dans d'autres pays, fortement présents dans divers secteurs d'activités, illustre concurremment leur importance, notamment au yeux des pouvoirs publics, et l'indigence des informations disponibles à leur endroit. L'écart entre le " modèle " annoncé et les réalités observées ajouté aux exigences croissantes d'efficacité de la part de bailleurs de fonds publics - eux-mêmes de plus en plus présents dans le système de financement de ces petits opérateurs de développement - , ouvrent conjointement tout un champ d'habilitation à l'examen critique et rétrospectif des interventions.

On remarque, une fois de plus, que de tels changements sont impulsés dans la sphère publique dont la réputation, à l'opposé de celle qui caractérise les ONG, s'attarde plus souvent sur la rigidité et la lourdeur des systèmes administratifs que sur les dynamiques innovantes. Les organismes de coopération bilatérale et les organisations internationales ont engagé la réflexion sur l'évaluation *a posteriori* et incitent de façon directe et indirecte les ONG à procéder à un examen critique. Ces dernières ne subissent pas sans réaction ces nouvelles demandes. En France, par exemple, le premier dispositif destiné à promouvoir l'évaluation des actions non gouvernementales (41) est le fruit d'une concertation entre les pouvoirs publics et les ONG. L'initiative datant de 1989 s'est développée au sein de la Commission coopération développement (CCD), instance nationale de concertation entre l'administration centrale et les ONG. Ces dernières s'approprient graduellement la demande émanant des pouvoirs publics et cherchent aujourd'hui les modalités pratiques d'une évaluation adaptée à leurs opérations en insistant sur les fonctions de conseils et de recommandations plus que sur celle de contrôle.

Les changements de perpectives dans l'évaluation des projets publics rapprochent l'évaluation des préoccupations et attendus affichés par les ONG. Des thèmes comme la pauvreté, l'environnement ou les relations de genre donnent lieu à de nouvelles approches. En quelque sorte, l'évaluation devient " plus intelligente " car plus intelligible et concernée par des questions concrètes. Dans ce mouvement, elle perd de son ambition initiale tout comme les projets qu'elles concernent ont été relégués au second rang des politiques économiques.

---

(41) Dans un premier temps, une structure associative (FEE) est créée pour sélectionner les demandes d'évaluation émanant des ONG. Les études étaient placées sous la responsabilité du bureau commun de la vie associative en charge des ONG pour les ministères de la Coopération et des Affaires étrangères. En 1993, à la suite d'une rencontre de près de 250 ONG autour du thème *" évaluer pour évoluer "*, la décision est prise, en accord avec les pouvoirs publics, de renforcer le dispositif existant. Le FEE est transformé en F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et évaluations) structure associative doté d'un comité d'examen composé à parité du bureau de l'association et de représentants des pouvoirs publics.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2 : L'EVALUATION OUVERTE AUX ONG

Les ONG mettent en oeuvre une aide au développement au travers de petits-projets dits participatifs. La spécificité revendiquée par ces acteurs reste limitée par le maintien d'un instrument classique de l'aide. La continuité d'une aide par projet, en dépit des valeurs intrinsèques reconnues communément à ces organismes, banalise leur mode d'action. Aujourd'hui, la critique de l'aide publique sur laquelle elles s'appuyaient pour légitimer leurs interventions ne paraît plus suffisante. Les ONG elles-mêmes sont confrontées à une demande croissante d'informations sur les performances réelles de leurs opérations. L'évaluation, en quelque sorte, s'ouvre aux ONG, à condition toutefois de s'adapter aux contraintes et objectifs de leurs interventions. Le souci d'objectivation et l'interpénétration de l'évaluation et de l'action rapprochent l'évaluation de *l'expertise scientifique* et supposent une demande initiale de la part de décideurs et/ou de responsables.

Dans ce cas, la nature même de l'évaluation dépend des éléments de réponse que le maître d'oeuvre apporte à une série de trois questions préliminaires qui apparaissent [SEDES 1982 : 12]. Pourquoi évalue-t-on ? A quel niveau évalue-t-on ? Par rapport à quoi évalue-t-on ? Les réponses à ces questions dépendent étroitement de chaque situation. Cependant, au niveau d'analyse qui est le nôtre, il est permis de faire état de quelques remarques de portée générale qui permettent de mieux cerner, concernant les ONG, l'enjeu et les contraintes de l'évaluation de leurs opérations.

A la question de l'origine (pourquoi) répondent deux éléments du contexte caractéristiques de la situation des ONG dans le champ de l'aide. En premier lieu, les ONG sont manifestement de plus en plus intégrées aux dispositifs d'aide bilatérale et multilatérale [Lecomte 1993]. Elles sont alors confrontées aux règles d'attribution des fonds de ces bailleurs et entraînées vers une exigence accrue d'évaluation. La demande, externe dans ce cas, favorise moins la fonction d'apprentissage de l'évaluation qu'elle les contraint à épouser les rythmes et pratiques et à se soumettre à un contrôle attendu de la part de ces " nouveaux " partenaires. En second lieu, les ONG sont confrontées à une critique croissante, interne et externe, qui se traduit notamment par le questionnement récent de leur légitimité [Revel et Roca, 1998]. Pour B. Husson [1998 : 545-556], *" la baisse des aides publiques au développement et l'exigence croissante d'efficacité de la part des donateurs privés ou publics imposent aux ONG de démontrer la pertinence des approches qu'elles proposent. Elles ont aujourd'hui à justifier la validité de leurs propositions (...) Elles n'utilisent pas les résultats de la recherche, résistent à conduire une capitalisation de leur travail de terrain et reproduisent leur savoir-faire sans le soumettre à la critique, encore moins à des évaluations rigoureuses "*. Dans la même veine, un groupe d'experts de l'évaluation de l'aide du CAD/OCDE commandait en 1996 une étude de synthèse sur les résultats et méthodes d'évaluations de l'action des ONG [cf. Viélajus 1997].

La question du *niveau* de l'évaluation renvoie au choix d'une échelle pertinente et à celui de l'unité d'observation. Inutile d'insister longuement sur le fait que le localisme et la petite dimension des opérations ONG d'une part, la démarche compréhensive que l'on reconnaît à l'évaluation d'autre part, plaident pour un ancrage microscopique de l'évaluation. L'insertion de préoccupations macroscopiques (ou macro-économiques dans les évaluations économiques) ne peut être résolue par l'application des méthodes des prix ou de la méthode des effets. Le niveau d'agrégation qui fonde ces deux approches écraserait les réalités locales (voire micro-locales) dont on cherche justement à capter le sens. Quel intérêt y-aurait-il à utiliser un prix de la main d'oeuvre agricole de 300 F.cfa, représentatif au niveau macro-économique de la situation du marché du travail non qualifié alors que dans la zone d'influence de l'opération le tâcheronage est rémunéré 900 F.cfa ? Ce prix fictif rend compte de la situation du marché à l'échelle du pays mais il est éloigné de la réalité du marché local (coût d'opportunité local). Il ne permet pas de comprendre les comportements de cette main d'oeuvre. Le calcul de prix de référence locaux permettrait d'y remédier. Mais en augmentant le réalisme du calcul, on s'écarte de l'objectif premier d'un lien micro-macro. Avec la méthode des effets, le problème reste entier. L'utilisation d'un cadre macro-comptable est exclu. Le recours à la technique de remontée des chaînes de production - première solution envisageable - ou la construction d'un cadre comptable local - deuxième solution envisageable - se heurtent respectivement à l'inexistence d'une activité comptable suffisamment formalisée et homogène ainsi qu'au temps et au coût requis (1). Plus globalement, ces méthodes requièrent des données statistiques et comptables difficiles ou impossibles à obtenir à l'échelle qui nous intéresse. Leur cadre conceptuel initial ne peut servir de point de départ à l'évaluation économique d'une opération d'ONG en raison du niveau d'agrégation qu'il suppose.

La troisième question posait le problème de la situation de référence. Elle sera traitée plus précisément dans la partie 3 de l'étude. Notons dès à présent qu'elle renvoie à la définition du projet et à la fixation d'objectifs clairs ainsi qu'aux possibilités d'isoler les effets dus aux opérations de développement.

Les trois questions que l'on vient de poser réclament, rappelons-le, des réponses les plus claires possibles de la part des commanditaires pour que soient construits et précisés les termes de référence de l'évaluation. Elles sont la condition nécessaire à une évaluation réaliste et utile. La clarification *a priori* de ces éléments n'enlève pas pour autant le caractère interdisciplinaire et conflictuel de l'évaluation. Elle peut seulement en réduire la complexité. Pour aboutir à la décision, l'évaluation se présente comme un espace de confrontation et de négociation [Piveteau 1992] entre différents " angles de vue " [Lalau-Keraly et Prady 1987] dans lequel les rapports de pouvoir ne sont pas absents.

---

(1) R. Taillard a construit une méthode d'évaluation proche de la MDE en reconstituant une véritable comptabilité locale et en se référant alors au produit villageois brut [1978].

OooO

Dans une opération de développement chaque groupe d'acteurs confronté à une situation particulière - logiques institutionnelles et système de contraintes - procède, de manière implicite parfois, à " son " évaluation en se fondant, nécessairement, sur des cadres d'analyses, sur des dispositifs techniques multiples, voire même sur des schèmes cognitifs qui lui sont propres. La difficulté de l'évaluation a, entre autres, à voir avec cette diversité et cette complexité.

Il ne s'agira pas, dans la partie suivante du présent travail, de définir une " méga-évaluation " qui classerait et ordonnerait les différents angle de vue, ce qui reviendrait à occulter la dimension conflictuelle de l'évaluation mise à jour dans les débats récents. Par contre, il s'agit de proposer un cadre formel d'évaluation des opérations ONG qui, d'une part, favorise, en accord avec la nature et les attendus de ces organisations, l'accroissement de l'apprentissage collectif au coeur de la performance économique et, d'autre part, permette de fonder la critique, base d'une connaissance objective de leurs opérations.

Cette conception, on le voit, ne résout pas de façon satisfaisante l'opposition latente entre les prérequis politiques des agences de financement soumises au besoin de contrôle de leurs constituants et les prérequis méthodologiques d'une évaluation mise au service du pilotage d'une action soumise au changement. Retenons alors que l'on a affaire à deux types d'évaluations complémentaires qui, il est vrai, peuvent parfois entrer en contradiction mais peuvent aussi se renforcer l'un l'autre. L'attention croissante des ONG pour l'évaluation a ainsi été dynamisée par les demandes issues de partenaires publics.

La partie 3 conduira à un ensemble de réflexions et propositions d'ordre théorique et méthodologique sur l'évaluation des opérations agricoles des ONG. Elle repose sur la mise en perspective de trois études de cas concernant le Burkina Faso.

PARTIE 3

L'AJUSTEMENT DES EVALUATIONS AUX OPERATIONS AGRICOLES DES ONG

INTRODUCTION

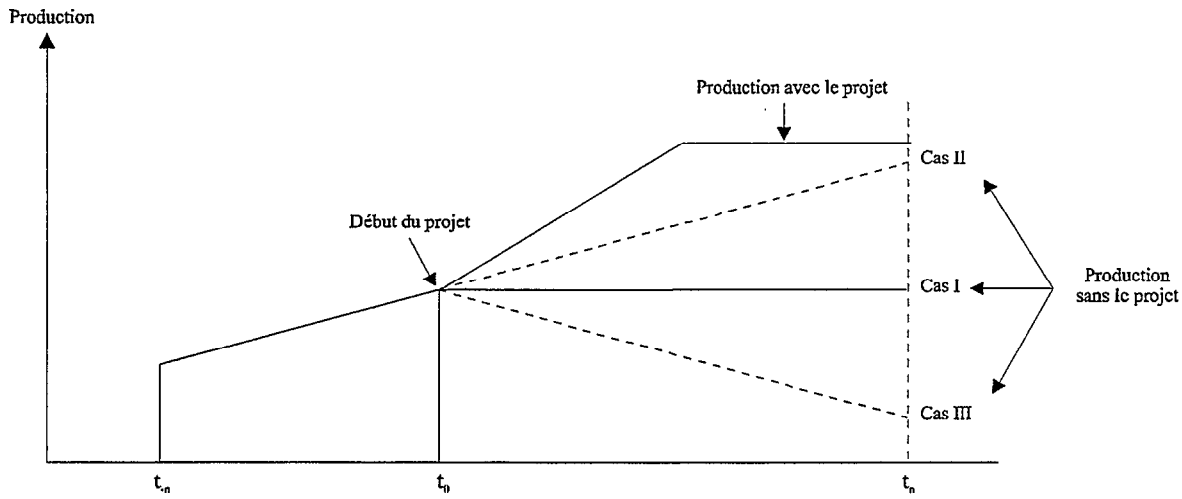
Les propositions qui suivent ne constituent pas à proprement parler une méthode au sens courant d'un ensemble de règles, de procédés et d'outils permettant d'atteindre de façon ordonnée un résultat recherché, ici l'évaluation d'opérations de développement. Elles se présentent davantage comme un cadre d'analyse économique de la performance des petites opérations agricoles des ONG. Pourquoi le qualifier d'économique alors même que nous avons au fil de la réflexion opéré un glissement de l'évaluation économique à l'évaluation tout court en reconnaissant sa nature interdisciplinaire ? Si l'évaluation est de nature interdisciplinaire, elle s'appuie sur les controverses scientifiques qui tendent à isoler un champ de cohérence propre à une discipline. L'intérêt d'une analyse économique des opérations de développement des ONG suppose alors simplement que les mobiles et contraintes économiques y soient suffisamment prégnants ; ce qui a été rappelé dans la précédente partie. Pour éviter certains malentendus, on utilise dorénavant l'expression d'évaluation économique. Elle cherche à comprendre le fonctionnement et à qualifier la performance d'opérations définies en préalable comme de petites " organisations-relais " susceptibles d'entraîner des changements significatifs dans les systèmes ruraux. L'évaluation économique d'opérations agricoles, dont on présentera l'originalité - dans les trois chapitres qui viennent à l'appui d'études de cas - reste celle d'un analyste. Elle ne se confond pas à l'exercice plus pratique d'une évaluation conduite et mise en oeuvre par les praticiens de l'aide.

Un des principaux problèmes pour l'évaluation a trait au choix de la situation de référence. Il renvoie à celui plus global de l'établissement de liens de cause à effet, question essentielle dans le cadre d'opérations de développement qui ont pour but de favoriser le changement. Il est utile, avant toute chose, de rappeler brièvement les principales dimensions de ce problème. Les limites pratiques des solutions théoriquement envisageables peuvent être traitées à partir du cas classique de l'augmentation de la production agricole et de l'imputation de cet accroissement à la réalisation d'un projet. L'exposé du problème est donné sous forme synthétique dans la figure suivante (1) et a déjà fait l'objet de quelques commentaires lors de la présentation des méthodes d'évaluation *ex ante*. On avait alors précisé que l'apport économique d'un projet était estimé en établissant une comparaison entre situation avec et sans le projet, plutôt qu'entre situation après et avant projet. La différence entre ces deux comparaisons tient à la prise en compte ou non dans le calcul, de l'évolution tendancielle de la production agricole dans le cas où le projet n'est pas réalisé.

(1) Il est exposé de façon plus détaillée et illustré d'exemples concrets dans l'ouvrage de J.-P Gittinger [1985 : 53-57].

Figure III-1

L'analyse de la situation de référence



D'après Bridier et Michaïlof 1992 : 88.

Les trois cas de figure envisagés sur le graphique ci-dessus illustrent simplement la signification d'une comparaison avant et après projet. En cas de non réalisation du projet (cas I), cette comparaison revient à poser l'hypothèse d'une absence de changement (dans la production). Or, si la production suit la tendance signalée par le cas II, une telle comparaison surestime l'impact du projet. Si elle suit le cas III, l'impact est sous-estimé. La solution théorique la plus satisfaisante pour déterminer les avantages supplémentaires imputables au projet agricole consiste bien à établir une comparaison avec et sans projet. Dans les évaluations *ex ante*, le problème revient à raisonner en posant une hypothèse fiable sur l'évolution future de la production sans intervention. Dans les évaluations *ex post*, il s'agit d'identifier la tendance de la production annuelle et d'isoler la part qui incombe à l'opération.

On est donc ramené à l'étude de deux séquences critiques : il faut d'abord mesurer un changement, puis pouvoir l'affecter aux caractéristiques et stimulants que représente l'opération de développement. L'évaluation d'un changement dans le temps se heurte au temps de l'opération. Pour établir une tendance avec le niveau de confiance requis il est intéressant de rappeler les contraintes statistiques de l'étude d'une série chronologique. D.J. Casley et K. Kumar [1988 : 127] ont construit un tableau qui montre le nombre d'observations de haute qualité nécessaires pour déterminer un trend de croissance avec un niveau de confiance statistique établi à l'avance. Compte tenu du niveau de bruit du système et de l'ampleur modeste des changements que l'on cherche à mettre en évidence (2), le nombre estimatif

(2) Ils se livrent à cette construction dans une situation de petite agriculture pluviale dont on sait l'importance du coefficient moyen de variation par rapport à la tendance - pour les deux auteurs, environ 15% dans le cas de la production céréalière - et sachant les variations modestes que l'on cherche à dépister. De nombreux documents de projets prévoient ainsi des taux de croissance annuels de la production de 4% à 12%.

d'observations dont on a besoin paraît disproportionné en comparaison de la durée de vie d'une opération de développement.

Tableau III-1

Analyse d'une tendance hypothétique B

Fourchette permise autour de l'estimation dans laquelle doit se trouver B (% de B)	Niveau de confiance d'avoir B dans une fourchette donnée (%)	Nombre estimatif d'observations nécessaires pour mesurer une tendance de			
		4%	6%	8%	12%
50	95	13	10	8	6
	85	11	8	7	5
	66	8	6	5	3
25	95	21	16	13	10
	85	17	13	11	8
	66	13	10	8	6

Source : Casley et Kumar 1988 : 127.

Par exemple, si on estime une tendance à 4% par an et si on exige un niveau de confiance de 95%, de manière à ce que la vraie valeur se situe à 25% de part et d'autre de cette estimation, 21 observations ponctuelles sont nécessaires. Il faut donc disposer d'une série chronologique de 21 années qui, de surcroît, satisfasse à l'homogénéité et à la représentativité requise. La conclusion des deux auteurs reste, et c'est un euphémisme, prudente : *" A dire vrai, il peut être impossible, durant les périodes d'exécution de la plupart des projets, d'établir les tendances du rendement ou de la production dans les zones de petite agriculture pluviale "* [*ibidem*]. Dans le cas de projets plus spécifiques, comme les projets d'irrigation, la maîtrise de l'eau élimine l'une des causes importantes des fluctuations aléatoires des séries chronologiques de production et le problème semble moins crucial sans pour autant être résolu. *" Néanmoins, dans les Etats de l'Inde où l'agriculture irriguée est la norme, les fluctuations annuelles s'écartent jusqu'à 15-20% de la tendance. "* [*ibidem*].

Les méthodes expérimentales (3) et les techniques quasi-expérimentales (4), autres approches envisageables pour mesurer des changements et les imputer à l'intervention, exposent l'évaluation de l'impact à de nouvelles difficultés. Au terme d'une étude de ces différentes techniques, D.J Casley et K. Kumar rappelant d'entrée qu'elles n'appartiennent pas

(3) Le modèle expérimental, conçu par les sciences de la nature, mesure et affecte les changements en procédant à la comparaison de deux groupes de populations. L'un subit les interventions exogènes, l'autre, le groupe témoin, est isolé. Les variables d'effets sont mesurées sur les deux groupes au début et à la fin de l'intervention. Les différences observées mesurent le changement que l'on peut alors imputer à l'intervention.

(4) Les techniques quasi-expérimentales se réfèrent à (ou combinent) l'étude d'une série chronologique interrompue ou au principe du modèle expérimental sans s'y conformer pleinement. D.J Casley et K. Kumar exposent succinctement la technique de la série chronologique interrompue, du groupe non équivalent et de l'argument contraire au fait [1988 : 130-136].

de toute façon aux options ouvertes aux évaluateurs de la plupart des projets, concluent à l'impossibilité technique voire même éthique - dans le cas du modèle expérimental que l'on chercherait à appliquer au début d'un projet - de procéder à la mesure de l'impact d'une opération agricole avec la rigueur scientifique voulue.

Les raisons d'un tel écart entre ce qui est théoriquement souhaité et ce qui est pratiquement réalisable tiennent pour partie aux dimensions distinctives des opérations de développement rural. Ce sont, on l'a vu, des organisations-relais soumises à un temps chronique qui, le plus souvent, sera incompatible avec le temps nécessaire pour établir de façon fiable un trend de croissance. L'utilité d'un système de suivi continu s'en trouve renforcée ainsi que celle d'une évaluation *ex post* plusieurs années après l'arrêt de toute intervention ; la rareté de ces dernières révélant plutôt l'absence d'intérêts directs des opérateurs qui, le plus souvent, poursuivent ailleurs d'autres activités. Les interventions subissent au cours du temps de nombreuses modifications : objectifs, structuration interne, système d'encadrement, etc. La nature évolutive et parfois innovante des opérations de développement rend délicate la construction ex *post* de séries longues et, partant, leur analyse. Par exemple, Y.-A Fauré [1997a : 117] se heurte à ces inflexions lorsqu'il tente de reconstruire le bilan des productions de la plus vaste opération de développement agricole menée au Burkina Faso. Depuis l'origine, soit le début des années 70, des changements dans le mode de collecte des données sont intervenus, consécutifs aux nouvelles préoccupations et réorientations du programme Aménagement des vallées des Voltas (AVV) (5), gênant l'identification des effets imputables aux interventions étudiées. Une autre caractéristique des opérations de développement rural, adossée aux exigences du modèle expérimental, met en exergue les difficultés inhérentes à l'application rigoureuse des normes habituelles de scientificité. Les responsables des opérations poussent à la diffusion la plus large possible des techniques et services qu'ils fournissent. Du point de vue de l'évaluateur qui cherche à mesurer *a posteriori* un ou des changements, cela représente une " pollution " pour l'identification d'un groupe témoin. Enfin selon Casley et Kumar [1988 : 150], aucune approche de régressions multiples n'a permis d'isoler les facteurs exogènes pour mesurer les impacts nets d'un projet (sauf à l'appui d'hypothèses héroïques et de données douteuses). Il va de soi que la mesure de l'impact étendue au-delà des seules quantités produites ne fait qu'accroître les difficultés.

En résumé, la qualité et la possibilité de mesurer l'impact d'un projet agricole dépend fortement de la mise en place dès le début de l'intervention d'un système d'informations et de suivi continu et homogène, de l'existence de données antérieures au projet et à l'échelle de sa

(5) Au passage, deux points mis en exergue par cette étude méritent qu'on les souligne : d'une part, il n'existe pas de " *bilan sérieux et d'ensemble de ce projet* " ; d'autre part, la structure de mise en oeuvre de l'opération n'a plus présenté de suivi régulier des résultats depuis 1984 soit sept ans avant sa disparition officielle [*ibidem* : 103]. Selon G. Coleman, l'absence d'évaluation suivie et périodique dans les programmes de développement rural intégré est générale et raisonne comme un échec des efforts soutenus réalisés dans les années 70-80 [in Kumar 1995 : 151].

zone d'influence, et enfin de l'effet restreint de forces exogènes. Dans les projets agricoles au Sud, ces conditions sont rarement réunies.

Face à ce constat, trois conclusions et attitudes complémentaires sont envisageables. La première consiste, tout en prenant acte de ces difficultés, à considérer qu'il est souhaitable d'affiner et de développer les techniques existantes afin d'élargir le champ du mesurable. C'est la position défendue par O. Feinstein [1995 : 157-159] face aux remarques de K. Kumar (6). La seconde voit une solution dans l'instauration de systèmes de suivi plus performants fondés sur la définition *ex ante* d'indicateurs définitifs de mesure de la performance qui, en fait, tiennent peu compte des remarques précédentes (7). La troisième attitude consiste à ajuster la démarche évaluative aux conditions rencontrées tout en préservant l'objectif final d'amélioration des interventions de développement. Les implications sont alors de deux ordres. En premier lieu, l'évaluation pratiquée affiche une ambition modeste et repose sur une rigueur approximative [Casley et Kumar 1988 : 125]. Ce postulat mérite d'être accepté au départ par l'ensemble des intéressés. En second lieu, l'évaluation s'impose comme un processus délibératif moins fondé sur la mesure rigoureuse d'un impact que sur la compréhension du comportement des acteurs. L'évaluation négociée rend ainsi possible le passage de la connaissance controversée à l'action.

Il est inutile d'exposer une liste d'*indicateurs* qui, servant à la mesure quantitative ou qualitative, sont par définition à adapter aux projets évalués, aux thèmes étudiés et à l'information disponible (8). Les *critères* d'évaluation, auxquels il convient d'associer les *indicateurs* correspondants, sont des outils qui englobent cette fois-ci une réalité allant au-delà des dimensions particulières de chaque intervention. L'objectif de ces critères consiste, d'une part, à faciliter l'identification des écarts (critères d'états), à interroger la stratégie d'action (critères de cohérence) pour finalement qualifier la pertinence d'une opération (critère de pertinence). Nous précisons ci-dessous ces différents critères, relativement courants (9), qui,

---

(6) *" Il ne faut pas bloquer les efforts de mesure ou rien n'évoluera "* ; l'auteur remarque ainsi que des phénomènes comme la pollution ou la production domestique sont aujourd'hui mesurables alors qu'ils ne l'étaient pas auparavant [*ibidem*].

(7) On pense notamment au *Performance Measure System* (PMS) créé aux USA au début des années 80 et adopté par toutes les agences fédérales américaines en 1993. La performance est appréhendée au niveau sectoriel ou sous-sectoriel par le biais d'indicateurs quantitatifs de suivi, définis en fonction d'objectifs clairs propres aux programmes. Leur application aux projets ou programmes de développement rural butte principalement sur le caractère évolutif des interventions et sur une acception de la performance dans le court terme [cf. Kumar 1995].

(8) On trouvera une série d'indicateurs de suivi (technique, économique, sur l'encadrement, l'appui, etc.) d'opérations productives dans Beaudoux et *alii* [1992] et une liste d'indicateurs proposée par *Freedom From Hunger* (FFH), *Save the Chidren* (SC), *Appropriate Technology International* (AT) et *Techno Serve* (TNS) dans le cadre de programmes de développement de microentreprises dans E. L. Hyman et K. Dearden [1998].

(9) Voir par exemple Plante [1991] pour l'évaluation des politiques publiques, Beaudoux et *alii* [1992] dans le cas de projet ONG, M. Garrabé [1992] pour l'évaluation *ex ante* de la pertinence d'un projet en général - dont les propositions restent inadaptables au cas des ONG - ou Cohendet et *alii* [1996] pour les projets au sein des entreprises. Chaque approche ajuste la terminologie et la définition des critères aux situations et systèmes d'actions abordés.

sous réserve de certains ajustements, permettent de structurer et de codifier l'évaluation économique d'une opération de développement.

Le point d'appui de ces critères est le projet. On distingue trois niveaux dans l'expression du projet : le niveau des objectifs opérationnels qui désigne les réalisations matérielles (construire une digue filtrante), celui des buts (accroître la quantité produite de riz ; augmenter le revenu monétaire des producteurs), et celui des finalités qui renvoie à des objectifs plus lointains prenant la forme le plus souvent d'une expression très générale (améliorer le niveau de vie ; accroître l'autonomie des paysans).

Les critères d'état sont des signaux qui engagent l'opérateur du projet, l'ONG, à interroger plus précisément l'action en cours. La *réussite* décrit ou mesure l'atteinte des objectifs opérationnels. Les *résultats* qualifient l'écart entre les buts fixés et les buts atteints. L'*efficacité* compare les résultats observés aux finalités. L'*efficience globale*, quant à elle, rapporte les résultats obtenus aux moyens engagés. La possibilité d'avoir recours à ces différents critères dans une évaluation *a posteriori* dépend étroitement de la qualité du suivi et de la capitalisation des informations au sein des organisations qui les mettent en oeuvre. Dans les trois études de cas suivantes, on verra que l'utilisation de ces critères nécessite certains aménagements quand ils ne peuvent pas, tout simplement, être utilisés. Ce simple constat sera utile à la compréhension du fonctionnement des opérations des ONG.

La *cohérence* questionne la ou les stratégies à l'oeuvre dans les opérations. L'adéquation entre objectifs, buts, finalités et moyens désigne la *cohérence du projet*. La *cohérence de l'opération* renverra dans le cas des petites opérations de développement à la compatibilité des intentions et stratégies des différents groupes en présence, en l'occurrence l'ONG et les populations, ainsi qu'à leur niveau de satisfaction respectif. Elle qualifie le besoin de coordination interne de l'action collective. A ce titre on peut parler d'*efficience interne* de l'organisation-relais. Notons dès maintenant que l'existence même d'une opération révèle un minimum de cohérence.

Enfin *la pertinence* soulève la question de l'adaptation de l'opération au contexte dans lequel elle s'insère. S'agissant d'aide au développement, la *pertinence* a trait à l'objectif spécifique d'effets durables pour les populations récipiendaires. Une fois l'intervention achevée, les avantages pour les groupes bénéficiaires doivent se poursuivre pendant un délai raisonnable, objectif déclaré et revendiqué tant par les ONG que par d'autres organismes d'aide [cf. H. W. Eggers 1998]. La *pertinence* ou *efficience externe*, pour garder une certaine symétrie, a ceci de particulier qu'elle désigne à la fois une auto-destruction, celle de l'organisation-relais, et une continuité, celle des activités ou de l'*output* de cette organisation.

A l'appui de ces différents critères, l'évaluation économique de la performance des opérations de développement des ONG ne vise pas à qualifier un état mais un processus. L'utilisation de ces critères, comme l'évaluation qui les recouvre, est appelée à se répéter au

cours des différences phases de l'intervention, donnant à chaque instant un éclairage nouveau sur les conséquences des diverses actions. Ces critères sont autant de points de repères pour les acteurs de ces opérations qui cherchent, en continu, à adapter les décisions aux conséquences de l'action.

L'analyse transversale de la performance d'opérations agricoles proposée dans les trois chapitres suivants se différencie de l'évaluation en tant qu'élément du système d'action. Elle adopte, autant que faire ce peu, un regard distancié et dépouillé d'une certaine forme d'engagement qui distingue la connaissance scientifique. L'analyse des opérations agricoles ne constitue pas, à proprement parler, une étape de l'action. Plus concrètement, les études présentées n'ont pas été menées avec les ONG concernées mais en accord avec elles. L'objectif poursuivi n'était pas d'établir un ensemble de recommandations pour accroître la performance des opérations. Cette position vis à vis de l'action ne relève pas exclusivement d'une situation contextuelle. Elle est l'expression concrète de la coupure épistémologique dont nous avons parlé. Si l'évaluation médiatise le passage de la décision à l'action et réciproquement, elle y parvient en organisant l'échange conflictuel des points de vue à l'appui, par exemple, des critères précédents et des interprétations qu'ils ne manqueront pas de susciter.

L'analyse économique - ou toute autre approche disciplinaire - ne peut enfermer ce processus négocié. De manière indirecte, elle y participe. Elle cherche à comprendre et propose une explication, les deux démarches n'étant plus appréhendées dans un rapport dualiste [Ricoeur 1977]. Le réalisme de l'analyse est renforcé par le passage d'une conception du projet en terme d'investissement à une conception du projet-opération en terme d'organisation-relais. L'ouverture à un dispositif d'action collective nous conduit à proposer pour les opérations de développement agricole menées par les ONG trois *analyseurs*. Ils expriment, à l'appui des différents développements conduits dans les deux précédentes parties, ce vers quoi devraient tendre les actions des ONG et leur évaluation et ce sur quoi porte le regard de l'analyste. La prudence de l'expression précédente - *ce vers quoi devrait tendre* - est, plus qu'il n'y paraît, une ambition. Celle qui consiste à introduire la dimension procédurale d'une action collective. Dans les trois chapitres suivants, chaque *analyseur* fait l'objet d'une présentation et d'une illustration à partir d'opérations concrètes. Celles-ci ne se résument pas, bien sûr, à une seule des trois dimensions prises en compte (la participation, les surplus, l'impact) qui traversent en fait chaque étude de cas.

Il s'agit, d'une part, d'analyser la position des populations rurales dans ces dispositifs d'action dont il est attendu le passage du statut de bénéficiaires à celui d'acteurs. L'évaluation de la participation sera menée plus précisément à l'appui d'opérations de maraîchage et de Conservation des eaux et des sols - CES dans le langage des professionnels - (Chapitre 5).

D'autre part, les résultats prévus des projets agricoles se situent dans la sphère de la production (diversification, croissance, sécurisation, etc.). On s'intéresse alors aux effets des

interventions sur la production agricole. L'évaluation des surplus (création, gestion, circulation) consiste, en suivant l'itinéraire des résultats nets pour les producteurs, à rendre compte des avantages économiques supplémentaires, consécutifs aux opérations de développement. L'analyse interroge une dynamique économique allant de la production à l'accumulation. Elle sera illustrée à partir d'opérations rizicoles (Chapitre 6)

Enfin, la condition spécifique d'une action d'aide induit un dernier regard analytique : celui qui va des changements observés à la pérennité de ces changements. Reprenant les éléments contenus dans les deux *analyseurs* précédents, l'évaluation de l'impact est une mise en perspective plus large des interventions de développement. Elle est appliquée aux opérations petits-barrages (Chapitre 7)

CHAPITRE 5

DES BENEFICIAIRES AUX ACTEURS : L'EVALUATION DE LA PARTICIPATION L'EXEMPLE DES OPERATIONS DE MARAICHAGE ET DE C.E.S. (1)

La spécificité revendiquée d'une démarche participative exprime nettement la volonté des ONG d'imprimer un autre mode de coopération plus proche des populations, respectueux de leurs besoins, mieux adapté et donc plus efficace. Dans les opérations agricoles, il s'agit d'associer les populations paysannes à l'intervention de développement pour en accroître l'efficacité. La participation se présente comme un principe d'organisation qui d'un côté assure la cohérence de l'action collective et de l'autre favorise la pertinence de l'opération.

La participation est un moyen d'accroître la performance des interventions de développement. Les travaux de J. Isham, D. Narayan et L. Protchett [1994] vont dans ce sens. Les trois auteurs, au terme d'une étude économétrique sur des données issues de 121 projets d'alimentation en eau en zone rurale, concluent à l'existence d'un fort lien de cause à effet entre la performance des projets et la participation des bénéficiaires (2). Pour J.-P Chauveau [1991 : 131-132] - qui insiste sur l'ancienneté du mouvement participatif (3) -, l'approche participative élaborée à partir de la fin des années 70 repose sur une logique de performance (4). Elle répond à un ensemble de postulats sur le fonctionnement des sociétés paysannes et vise ainsi une meilleure efficacité technique des opérations et une plus grande légitimité des choix initiaux. Selon cet auteur, le consensus qui s'établit alors porte sur six postulats de base (5) [*ibidem*]: *" l'économie paysanne n'est intelligible que par une approche "holistique" ; les*

(1) Conservation des eaux et des sols.

(2) Les données sont issues de documents de projets et de rapports d'évaluation *ex post*. Elles ont été générées suivant *the case review method* (méthode des revues de cas). Chaque document de projets a été consulté par deux lecteurs indépendants qui codaient des variables spécifiques à chaque projet sur une échelle allant de 1 à 7 créant ainsi 144 variables.

(3) *" A partir de la guerre, "développement communautaire", coopératives et mutuelles de crédit apparaissent les clés d'un développement rural à la fois techniquement efficace et politiquement légitime. Il ne fait aucun doute que dans ces conditions, le mouvement "participatif" de la fin des années 1970 renoue avec une "tradition" bien réelle... et coloniale. "* [*ibidem* : 137].

(4) La stratégie de développement reposant sur la satisfaction des besoins fondamentaux, ces derniers seront d'autant mieux définis qu'ils sont exprimés par les principaux intéressés.

(5) L'auteur le désigne par l'expression *" paradigme de la participation paysanne "*.

comportements techniques et économiques paysans sont rationnels et efficaces dans le cadre de leurs objectifs et de leurs contraintes ; les comportements paysans à l'égard des actions de développement sont également rationnels ; les paysanneries ne sont ni amorphes ni irréversiblement conservatrices sur le plan de leurs pratiques techniques et de leurs comportements économiques ; les économies paysannes connaissent des situations extrêmement variables sur les plans socio-économiques et agro-climatologiques ; les sociétés paysannes sont des sociétés historiques possédant une hétérogénéité en dépit de leur "charte" communautaire ". Dans ces conditions, les développeurs, et pas seulement les ONG (6), voient dans la participation le moyen efficace de gérer la complexité des situations en s'appuyant sur la rationalité reconnue du système paysan.

Si ce n'est qu'un moyen, à quoi bon s'en préoccuper quand on cherche à déterminer les bases d'une évaluation de la performance des opérations des ONG ? La réponse est contenue dans les conceptions de la performance et de l'évaluation que nous avons retenues. Il ne s'agit pas de mesurer un état mais de comprendre et de qualifier un processus. Depuis les indépendances, la participation est devenue, face à la souveraineté nouvellement acquise des Etats, la voie d'entrée légitime de l'aide allant du Nord vers le Sud. Pour les ONG, la participation des populations à la définition des projets et à leur mise en oeuvre fait partie intégrante du cheminement d'action revendiquée. Elle se retourne logiquement en questions pour l'évaluation. Dans ce cadre, l'effort de clarification entrepris par J.M. Cohen et N.T. Uphoff [1980] sur ce qu'est la participation dans le développement rural permet de préciser cette première entrée de l'évaluation. *" La participation n'est pas une fin en soi, mais c'est plus qu'un moyen (...). La participation pourrait bien être considérée comme un objectif approximatif mais instrumental tout autant que l'emploi l'est dans la stratégie contemporaine du développement (...). Le travail est principalement valorisé pour les autres avantages qui lui sont associés. En même temps, il a une certaine valeur en soi "* [Cohen et Uphoff 1980 : 227].

Ces deux auteurs partent de l'hypothèse que la participation ne se mesure pas [*ibidem* : 218]. C'est une rubrique, une tête de chapitre, qui rassemble un certain nombre d'éléments. Il serait donc erroné de considérer qu'il y a ou qu'il n'y a pas participation sans autre forme de procès, autrement dit sans répondre aux trois questions suivantes. Quel type de participation ? Dans quelles circonstances ? Par et pour qui ? Ce en quoi l'approche interactioniste semble d'accord en mettant alors en avant les formes les plus cachées de la participation des populations. Ces dernières, en toutes circonstances, cherchent à tirer le meilleur profit ou à

---

(6) Pour les ONG, le terme de *participation* amalgame parfois des dimensions d'une autre nature (caritative, religieuse, etc.) et n'est pas relié directement à la performance ni, surtout, fondé sur la reconnaissance des postulats identifiés par J.-P Chauveau. Elles restent cependant parmi les premières organisations à avoir porté haut et fort l'efficacité d'une démarche participative ne serait-ce qu'en considérant plus simplement que l'appropriation des activités initiées dans le cadre de l'aide serait plus effective avec la participation des populations.

minimiser les conséquences défavorables des interventions les plus exogènes [Chauveau et Lavigne Delville 1998 : 197]. Ultimement, l'*exit* (la défection) peut être considéré comme une des formes raisonnables de la participation même si le *voicing* (prise de parole) correspond au processus recherché dans les actions participatives. Ces deux modes d'action (*exit* et *voice*) étudiés en 1970 par A.O. Hirschman (7) jouent ensemble un rôle important dans le fonctionnement d'une organisation volontaire où le loyalisme (*loyalty*) peut freiner la tendance à la défection [Hisrschman 1995 : 123-163].

L'évaluation de la participation interroge donc les modes d'action dans les opérations de développement des ONG qui visent à faire passer les populations du rang de bénéficiaires des interventions - proche de la position du client dans un mécanisme de marché - à celui d'acteurs dont la prise de parole influence l'orientation des projets et des opérations. On s'inspire pour cela du cadre d'analyse proposé par J.M. Cohen et N.T. Uphoff [1980]. La participation est d'abord évaluée aux principales phases de l'intervention recomposée pour la circonstance en deux temps : la prise de décision (l'initiative et la conception du projet) et la réalisation de l'opération (l'exécution des travaux et le financement). A ce niveau elle est appréhendée comme un moyen que l'on cherche à qualifier (Section 1). L'approche est ensuite étendue aux avantages tirés de l'intervention, ce que J.M. Cohen et N.T. Uphoff désignent par la participation aux bénéfices (Section 2).

SECTION 1. UNE PARTICIPATION DECISIONNELLE RESTREINTE ET UN ENGAGEMENT MASSIF DANS LA REALISATION DES OPERATIONS

Les projets qui nous permettent d'illustrer l'évaluation de la participation ont été menés par quatre ONG. Ils concernent d'une part l'activité de maraîchage et d'autre part la conservation des eaux et des sols. Trois types d'équipements ont permis l'approvisionnement en eau des sites de maraîchage. A Koagma, Touroum et Koassa l'activité se fait à l'aval d'une retenue d'eau. A Gorom et Dumam les parcelles sont installées tout autour d'un ancien marigot surcreusé par le projet. Enfin, à Koassa, les femmes exploitent un petit périmètre autour d'un puits. L'alimentation en eau se fait manuellement dans tous les villages, à l'exception de Touroum, où des motopompes ont été financées par l'ONG. Cinq des six périmètres sont entourés de grillage. A Koagma, l'ONG a incité à la mise en place de haies vives malgré le

---

(7) La défection relève habituellement de l'analyse économique. Sur un marché où apparaît un certain nombre de défaillances (mauvaise qualité d'un produit, délais de livraison trop longs, prix élevé, etc.) c'est le mode d'action privilégié des agents qui active ainsi le mécanisme de concurrence. Plus la concurrence est importante, plus les opportunités sont nombreuses élevant alors le coût de la prise de parole. La prise de parole, par contre, peu étudiée par les économistes, est une action politique par excellence. Elle survient lorsque les clients d'une entreprise ou les membres d'une organisation s'estiment capables d'exercer une influence, seuls ou en collaboration. Dans son essai, A.O. Hirschman tente de rapprocher ces deux modes d'action : *" J'espère montrer aux politiciens la valeur pratique des concepts économiques et aux économistes la valeur pratique des concepts politiques "* [Hirschman 1995 : 37].

souhait exprimé des producteurs de pouvoir bénéficier de grillage. Les opérations de CES se traduisent ici par la construction de diguettes isohypses en pierres libres, posées dans les champs pluviaux selon les courbes de niveaux. Leur fonction essentielle consiste à ralentir le ruissellement de l'eau, sur les surfaces situées en amont des ouvrages, afin de permettre une meilleure infiltration et entraîner un dépôt de matières organiques et minérales. L'accroissement des volumes produits doit en principe découler d'une amélioration de la fertilité du sol, de sa structure et de sa profondeur.

Tableau n° 5.1

Les opérations évaluées

ONG	Nationalité	Province d'intervention	Villages concernés	Villages enquêtés	Nature du projet
SLCD	Belgique	Sanmatenga	7	Touroum	maraîchage
ACAB	Burkina Faso	Bazega	1	Koagma	maraîchage
		Namentenga	5	Taffogo I	diguettes
				Taffogo II	diguettes
		Bazega	12	Kuizili	diguettes
				Song Pelce	diguettes
				Nabitenga	diguettes
UFC	Burkina Faso	Oudalan	5	Gorom-Gorom	maraîchage
				Dumam	maraîchage
ADRA	USA	Bazega	9	Koassa	maraîchage
				Youbritenga	maraîchage

Chacun des opérateurs de l'aide a reproduit l'expérience dans plusieurs villages. Il nous était seulement possible d'enquêter dans un nombre restreint de sites, le choix étant fait en fonction de l'ancienneté du projet et, surtout, des possibilités de s'entretenir avec les populations. Dans les villages enquêtés, nous avons déterminé avec les bénéficiaires les différentes phases de leur participation et reconstruit l'origine du contact avec l'ONG. Ces données ont été croisées avec des entretiens auprès des responsables de l'organisation intervenante. Les informations obtenues, parfois partielles car soumises aux limites d'un exercice de reconstruction *ex post*, sont suffisantes pour mettre en évidence dans les 11 situations un système d'action encore très pyramidal, éloigné du schéma participatif revendiqué (point 1). Une étude de type monographique sur l'ACAB montre ensuite l'effet limitant du système de contraintes, propre à une organisation de développement, sur les possibilités d'engager une action participative (point 2).

1. Les ONG prisonnières d'une démarche *top / down*

Une vision d'ensemble par village met en évidence le rôle majeur des ONG aux différentes phases possibles de la participation. On reprend dans les commentaires qui suivent cette trame générale en l'éclairant par la prise en compte du contexte et du " comment " de la participation [Cohen et Uphoff 1980]. Le contexte renvoie aux caractéristiques du projet et à son environnement. Il circonscrit les conditions qui rendent possible la participation. Le " comment " se penche sur ce qui provoque la participation. Seuls les éléments qui sont apparus les plus significatifs sont évoqués.

Tableau n° 5.2

Participation des populations

Premières phases du projet	Acteurs responsables		
	ONG	Population	ONG et Population
Initiative/contact	4 villages	5 villages	2 villages
Conception du projet	6 villages	1 village	4 villages
Réalisation, exécution	3 villages	0	8 villages
Financement	10 villages	0	1 village

Dans plus d'un cas sur deux, l'ONG est pour partie à l'initiative du contact avec les paysans. Le choix du village bénéficiaire, maîtrisé par l'organisme de développement, procède de pratiques diverses.

A Gorom-Gorom et à Dumam, l'UFC a fait savoir, dans un premier temps, qu'elle lançait un nouveau programme d'intervention. Il s'agissait de financer la construction de petites retenues d'eau (désignées par le terme *boulis*) dans l'Oudalan afin de pratiquer du maraîchage en saison sèche. L'ONG, sur la base des réponses faites par les populations, a sélectionné plusieurs sites potentiels. Deux critères fixés par l'intervenant ont permis de réduire cette première liste : l'existence dans le village d'une pratique du maraîchage et l'appréciation par l'animateur de l'ONG de la motivation des futurs participants. La décision finale était prise d'un commun accord avec le Centre régional de promotion agro-pastoral (CRPA) associé au suivi technique des activités agricoles. Dans 4 autres villages (Koassa, Youbrintenga, Koagma et Kuizili), les deux ONG (ADRA et ACAB) sont pleinement responsables du premier contact. Elles sont allées au devant des populations pour leur proposer leur aide. Dans ces 6 cas, la participation des bénéficiaires est provoquée par l'intervenant qui les informe (et impose) des domaines sur lesquels il souhaite et peut intervenir. Deux éléments non signalés jusqu'à maintenant jouent un rôle important dans la localisation des actions d'une ONG. Il s'agit, d'une

part, des moyens financiers et matériels de l'organisme de développement qui déterminent le rayon d'action potentiel de ses opérations. D'autre part, le choix définitif est parfois fonction des liens personnels existant entre les dirigeants de l'association et les habitants. Le capital relationnel d'un ou de quelques membres du village représente une ressource décisive pour une participation restreinte mais aux effets incontestables. Le village de Dumam est à cet égard significatif puisqu'on a pu y dénombrer 3 autres intervenants extérieurs, tous contactés par le chef du village, membre actif de l'Union des groupements villageois de l'Oudalan (UGVO), très influente dans la région.

Dans les cinq villages restants l'initiative vient d'en bas. C'est la proximité géographique - voire culturelle - et la densité d'un réseau de relations qui paraissent déterminantes, celles-la même identifiées par R. Chambers [1983] pour expliquer la tendance de tous les dispositifs de développement à passer à côté de *la pauvreté cachée*.

A Taffogo I, Taffogo II, Song Pelce et Nabitenga, les populations se sont proposées pour participer à des activités dont elles connaissaient l'existence. Observant ce que l'ONG réalisait dans des villages voisins, les représentants locaux des villageois ont pris contact avec elle pour bénéficier d'une aide similaire.

Le cas de Touroum mérite quelques précisions. Le retour d'un migrant de Côte d'Ivoire suite au décès de son père, chef de village, constitue le point de départ de la mobilisation initiale des 7 villages. La lutte qui s'instaure alors pour la chefferie, et l'effort continu que poursuit cette personne pour concilier l'ensemble des chefs coutumiers de la région, seront déterminants. Ils lui permettent d'accéder au rang de chef du village de Touroum. La construction d'une vaste retenue d'eau dans la région était prévue depuis 1960 dans les plans de développement sans avoir jamais été réalisée faute, entre autres choses, d'un accord minimal (autorités publiques et chefferie traditionnelle) sur la localisation de la retenue. Jouant de relations préalablement établies dans le cadre de son activité professionnelle à Abidjan, le chef du village de Touroum imposera, à l'appui d'une argumentation technique, le choix de la localisation du barrage. La création d'une association inter-villageoise en 1982, acceptée par les 7 chefs coutumiers et proposée par le chef de Touroum, sera l'outil principal de la mobilisation inter-villageoise. Ce dernier a pu asseoir son pouvoir en consacrant plus de 500.000 F. cfa (déplacements sur Ouagadougou, cadeaux aux autorités traditionnelles, etc.), soit 15 % de son épargne de retour, à la réalisation du projet commun aux 7 villages. En brisant l'isolement relationnel de ces petites communautés locales, il a permis à l'association de bénéficier au départ de financements de la Banque mondiale (28 millions F cfa pour la digue) puis, de l'intervention d'une ONG belge (SLCD) et de la Coopération française. Ce rôle majeur d'un représentant du pouvoir traditionnel à l'origine d'une participation des populations large et décisive dans cette première phase, orientera et limitera les prises de paroles dans le déroulement des activités de maraîchage.

Dans les 6 villages où l'ONG a été à l'initiative (totalement ou en partie) du premier contact avec les populations, la conception du projet relevait du seul ressort de l'opérateur. Il y a effectivement eu des séances d'information et de sensibilisation pour expliquer la démarche entreprise côté ONG et attendue côté récipiendaire. L'accord est toujours fondé sur une base volontaire. Mais les domaines d'intervention, le choix de la technique et l'organisation du travail (collective ou individuelle) étaient prédéfinis par l'ONG. Dans les autres situations, relevant d'un schéma décisionnel plus ascendant, la participation des populations à la définition des caractéristiques du projet était fortement limitée par l'existence d'un processus d'action déjà engagé. Il s'agit toujours d'une adhésion volontaire à un schéma préexistant mais sur la base d'une observation et d'une demande préalables des populations. A l'exception de Touroum, où les villageois relayés et incités par les représentants du pouvoir traditionnel ont fait état de besoins et de moyens clairement circonscrits, dans les autres cas, le caractère vague et faiblement ciblé des demandes villageoises n'a pas favorisé une participation directe à la conception des projets.

Nous avons questionné individuellement les bénéficiaires sur les principaux problèmes qui, selon eux, existaient avant le projet. Puis nous leur avons demandé de définir (*ex post*) le type d'aide qu'ils auraient souhaité. Les réponses varient dans un même village mais, dans chacun d'eux, une tendance nette se dégage. Force est de constater la synergie, dans le discours des bénéficiaires, entre les principales difficultés perçues *ex ante* et la nature, au plan individuel, de la demande d'aide. Dans la plupart des cas (10/11), ces besoins individuels n'ont pas été exprimés. La raison essentielle tient à la dimension communautaire des besoins pris en compte par les ONG. L'orientation communautariste de l'aide se traduit dans l'organisation des activités au cours de l'opération. Dans presque toutes les situations, la constitution ou l'existence de groupements villageois est une précondition imposée par les intervenants. Elle facilite la diffusion d'un message technique, les communications entre l'ONG et les producteurs mais s'apparente parfois au mode d'organisation de la production souhaitée et imposée par l'intervenant.

Dans les cinq villages concernés par des opérations de CES, l'appui de l'ACAB consistait à former les paysans à cette nouvelle technique sur un champ-école et à donner à un groupement villageois, chargé de sa gestion, les moyens matériels nécessaires afin de poursuivre les aménagements. La même ONG burkinabè a mis en oeuvre dans deux provinces différentes, le Sanmatenga et le Bazéga, un projet de construction de cordons pierreux. Deux bailleurs de fonds distincts ont financé l'opération. L'un d'eux imposait d'aménager des champs collectifs, l'autre, non. L'ONG, constatant par expérience que le niveau des réalisations était plus important dans le cas d'aménagements individuels, a tout de même accepté d'intervenir selon les principes dictés par le payeur. Il va de soi, qu'ici, les bénéficiaires étaient totalement écartés de ces schémas de décision.

L'ADRA exigeait quant à elle que les maraîchers cultivent un périmètre collectif dont les revenus seraient ensuite placés sur un compte ouvert au nom des groupements (Koassa et Youbrintenga). A Koagma, il s'agissait aussi de mettre en culture une parcelle collective en dépit des réticences exprimées au départ par les producteurs. Dans les deux sites de l'Oudalan, l'UFC a demandé que soient constitués des comités de gestion des *boulis* - distribution des parcelles exploitées individuellement, entretiens des aménagements, contacts avec l'ONG. A Touroum, les groupements de producteurs ont été mis en place sans que le SLCD n'intervienne.

La structuration interne et le fonctionnement de ces groupements sont laissés à la responsabilité des populations, les ONG cherchant simplement à s'accorder le consentement des pouvoirs locaux. Aucune condition, d'âge, de sexe ou de statut social, pour participer aux opérations n'était imposée par les intervenants. Les caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires de l'aide étaient décidées selon les modes de régulation propres à chaque village, donnant l'occasion, à Dumam par exemple, d'une participation conflictuelle. Après la construction du *boulis* en 1991, les hommes ont pris possession des parcelles bien que le maraîchage soit, dans cette zone, habituellement dévolu aux femmes. Faute d'un investissement suffisant en travail, les résultats en terme de quantités produites furent médiocres la première année d'exploitation. Les femmes ont alors revendiqué leur accès au jardin et, après une période de conflit ouvert, ont finalement obtenu gain de cause. En 1994, seulement trois parcelles étaient cultivées par des hommes.

La participation des bénéficiaires à la définition et à la conception des projets est donc orientée par les caractéristiques préétablies de l'aide et par les conceptions sous-jacentes du développement, assimilé à une dynamique communautaire. Dans ces conditions, les comportements participatifs des populations sont marqués par la prudence et l'accommodement. Les populations se fixent pour objectif de formaliser la relation avec un opérateur externe au village, susceptible, à terme, de répondre à une ou des demandes encore " latentes ". Dans un premier temps, tous les types d'interventions ont donc une forte probabilité d'être acceptés par les villageois. Cette apparente passivité, face à des agents extérieurs au milieu rural qui définissent et planifient l'intervention, relève d'une stratégie sécuritaire et de " moindre risque ". La démarche *top/down*, tant critiquée, resurgit et désapproprie les populations de l'ensemble des phases du petit projet, sauf, il est vrai, de son exécution.

A part Dumam, Gorom-Gorom et Koassa où les caractéristiques techniques des investissements initiaux ne permettaient pas une large participation, dans les 8 autres situations, les villageois sous les conseils d'un animateur de l'ONG ou d'un technicien ont réalisé par eux-mêmes les aménagements (périmètres maraîchers ou mise en place de cordons pierreux). Cette mobilisation sous forme de main d'oeuvre se substitue à une participation financière extrêmement rare dans les 11 cas. L'exécution représente ainsi la phase la plus participative des

projets. Facilement observable, dans certaines de ses composantes, ce type de participation peut faire l'objet, dans les rapports d'activité destinés aux bailleurs de fonds, d'une évaluation quantitative. Les prestations en main d'oeuvre restent la principale ressource locale que les ONG se font fort de mobiliser par une présence régulière ou permanente sur le terrain. Loin d'être une disposition réglementaire dans les opérations évaluées, elles s'apparentent à une convention à laquelle souscrivent volontairement les populations rurales et qui l'anticipent. Par exemple, à Touroum, les villageois s'étaient rassemblés, à la demande des chefs de village, pour ramasser et stocker les moellons nécessaires à la construction de la digue. Ce cas, comme ceux de Koassa et de Youbritenga, mettent en relief l'influence des organisations sociales ethno-régionales sur les modalités, la nature et l'efficacité de la participation.

En résumé la participation décisionnelle des ruraux dans ces opérations de développement est restreinte et de peu d'influence. Ce sont les opérateurs qui assument la quasi-totalité des tâches aux différentes phases, exception faite d'une forte mobilisation en travail.

2. Les contraintes à l'application d'un mode d'action participatif : le cas de l'ACAB

Cette insertion dans le fonctionnement de l'ACAB a pour principal but de saisir le poids des contraintes qui pèsent sur les choix et les modes d'interventions d'une ONG. Loin de regrouper l'ensemble des circonstances auxquelles sont confrontées ces organisations, l'étude de cette situation concrète permet de dégager quelques facteurs limitants à la participation des populations. Dirigée par des Burkinabè et identifiée comme structure nationale dans les divers registres d'associations ou listes d'ONG, l'ACAB est représentative d'une transformation et d'une endogénéisation d'une partie de la filière de l'aide au développement. Il s'agit d'une ONG burkinabè. Ce processus s'appuie sur et bénéficie de rapports étroits avec des structures associatives du Nord suivant de fait un champ de coopération historiquement connu. La responsabilisation d'une partie de la société civile au travers de l'émergence de ces acteurs burkinabè joue dans le sens d'une démocratisation de la gestion de l'aide extérieure. En analysant successivement, la nature de l'organisation et l'ampleur de ses activités, ses moyens de fonctionnement, le montant et l'origine de ses financements, on précise le contexte dans lequel se décident et se construisent les projets de développement ; contexte qui laisse peu de place à une démarche ascendante.

L'ACAB, créée en 1987, a son siège à Ouagadougou et intervient principalement dans les deux premières " couronnes " autour du Kadiogo. Si l'ONG, comme le déclarent ses responsables, a vocation à intervenir sur l'ensemble du pays, la localisation de ses opérations reste, au regard de l'étendue du territoire, relativement proche de son siège. Une connaissance approfondie des milieux socio-économiques concernés, les ressources humaines, l'approche participative revendiquée dans toutes les opérations, l'originalité des moyens organisationnels

sont autant d'atouts mis en avant pour justifier des interventions spécifiques gagnant en efficacité. L'ONG burkinabè se fixe comme buts principaux d'appuyer, de renforcer les organisations de base et d'améliorer les conditions de vie des populations rurales. Elle intervient dans différents domaines et a entrepris, depuis sa création, plusieurs types d'opérations :

- distribution de vivres Cathwel
- activités de CES (ouvrages anti-érosifs, cordons pierreux, digues filtrantes)
- diffusion de foyers améliorés et formation des villageois à leur construction
- reboisement
- amélioration des techniques culturales (fosses compostières, semis en ligne)
- appui technique et matériel à un groupement de maraîchers (Koagma)
- appui aux groupements féminins (tissage, savonnerie, acquisition de moulins).

En 90/91, 18 projets étaient menés dans 31 villages pour un budget total de 80.000.000 F. cfa. Aujourd'hui, l'ACAB recentre ses activités dans deux directions principales : le fonctionnement et la gestion d'un centre de formation agro-écologique de 45 ha ; la participation à un programme de recherche, promotion et diffusion de séchoirs solaires conduit en collaboration avec une ONG française installée à Ouagadougou. Les opérations sont menées par des groupements villageois qui en principe participent indirectement au fonctionnement de l'organisation : ainsi, en 90/91, 1.000 personnes étaient assimilées par les actuels responsables à des membres de l'ONG.

L'organe suprême de l'ONG est l'assemblée générale, composée de représentants des groupements adhérents. L'organe exécutif, le bureau, est dirigé par un président et un secrétaire auxquels il convient d'ajouter plusieurs autres responsables (trésorier, trésorier adjoint, représentants de fonctionnaires et d'organismes privés membres, responsables des activités féminines ...). En théorie, les grandes orientations et principes de fonctionnement de l'ONG font l'objet d'échanges au sein de l'assemblée générale. En pratique, elle n'a eu lieu qu'une fois depuis 1987. Le coût élevé et les difficultés matérielles pour regrouper un nombre conséquent de participants, l'orientation trop intéressée des divers représentants s'exprimant exclusivement sur les problèmes de leurs villages respectifs, expliquent, selon les dirigeants, le rapide abandon de ce schéma de participation. Sur ce plan, les populations restent avant tout des bénéficiaires et non des acteurs. Des échanges entre groupements sont organisés plusieurs fois par an sans que l'on puisse en déterminer plus précisément la fréquence. Ils donnent lieu à chaque fois à des visites de réalisations et sont, le plus souvent, organisés en prévision du lancement d'une nouvelle activité.

L'information reste réduite et peu capitalisée tant au plan des activités que de la vie associative. Elle est faiblement organisée et diffusée par des canaux activés ponctuellement comme, par exemple, lors de visites des responsables du siège ouagalais auprès des groupements membres. L'auto-évaluation, que l'on peut définir comme une pratique interne

construite et organisée de l'analyse critique de l'association ou des activités qu'elle mène, n'est pas pratiquée. Les critiques, questionnements et propositions des bénéficiaires éloignés de l'échelon central circulent et remontent par l'intermédiaire des animateurs financés par l'ONG. Cette pratique ne donne pas lieu à la rédaction de rapports réguliers et substantiels et ne peut se confondre avec l'exercice plus formel de l'auto-évaluation.

Parallèlement à la réduction du schéma participatif initial, l'ONG a multiplié les contacts avec d'autres intervenants. Elle est membre du premier collectif créé au Burkina Faso, le SPONG. Elle adhère également à une autre structure nationale contendante, le BLONGA et participe aux activités d'El Taller, un nouveau regroupement d'ONG dont le siège est basé à Tunis. Enfin, l'ACAB entretient des relations systématiques avec un grand nombre d'ONG du Nord. On dénombre ainsi, depuis sa création, pas moins de 15 associations de solidarité internationale d'origine géographique différente : Canada, France, Suède, Angleterre, Suisse et U.S.A. Ces partenariats, souvent ponctuels et de nature essentiellement financière, attestent d'une stratégie de multiplication des contacts dans le milieu clairement identifié de l'aide " privée ". Cette recherche de partenariat s'est concrétisée en 1993 avec une ONG française spécialisée dans le domaine des énergies renouvelables. Les deux organisations ont mis en commun leurs moyens d'interventions (humains, matériels et organisationnels) pour développer au Burkina Faso, la filière séchage des aliments.

Les moyens de l'ONG, au contact des populations bénéficiaires de l'aide, dépendent étroitement du réseau de partenaires qu'elle est susceptible de mobiliser. Une véritable spécialisation des tâches s'est progressivement opérée à l'intérieur de l'organisation. Les deux principaux dirigeants (agro-économiste et spécialiste en développement communautaire) ont participé à trois formation sur le montage et la gestion de projets ainsi que sur le partenariat. Elles ont été dispensées par une ONG de financement installée au Burkina Faso (NOVIB), par le BLONGA et enfin, par le FEER, service technique rattaché au ministère de l'eau. Multipliant les lieux de formations, les responsables de l'ONG se sont spécialisés dans l'évaluation *ex ante*, la conduite de projets et la recherche de financements. Les agents de terrain et les animateurs ont bénéficié, quant à eux, de formations ciblées au gré des opérations réalisées (fabrication de compost, construction de grillage, installation de cordons pierreux, etc.). Pour les aider dans leurs fonctions spécifiques de transfert et de diffusion, ils ont participé à des séances sur les techniques d'animation. Ils sont chargés du suivi des opérations sur le terrain.

En dépit d'une certaine professionnalisation au sein de l'ONG, les moyens matériels de la structure restent faibles et les moyens financiers pour mettre en oeuvre les projets sont soumis aux critères plus ou moins rigides des bailleurs de fonds. Ce sont là deux caractéristiques qui orientent fortement la démarche d'action. Depuis sa création, l'ONG a obtenu pour une année un appui institutionnel de 2.600.000 F. cfa utilisé pour les loyers, les fournitures de bureau, l'électricité, l'eau et autres charges fixes. Comme moyen de transport, l'ACAB possède en tout et pour tout un 4x4 et un camion. Au regard du nombre d'actions lancées et encadrées, la faible

dispersion spatiale constatée plus haut prend une autre dimension. L'existence, pour chaque projet, de budgets alloués annuellement par divers bailleurs de fonds démultiplie ponctuellement la capacité d'intervention de l'ONG. Mais la fonction de suivi, rarement budgétisée sur le moyen terme, est réduite à une période relativement courte, celle pendant laquelle les animateurs peuvent être rémunérés : de 6 mois à 2 ans pour les opérations étudiées.

Les trois extraits qui suivent sont tirés de rapports d'activité de l'ACAB et concernent des opérations étudiées dans le précédent point. Ils révèlent les effets négatifs d'une dépendance chronique de l'ONG au rythme et au montant des subventions, qui orientent en partie la nature du projet (nombre de bénéficiaires, type d'activités, etc.), sans que les populations y soient associées. Outre les modifications dans la conception initiale, indépendantes de la participation des populations, ces extraits mettent en évidence le contexte concurrentiel de l'aide par projet et une contrainte de visibilité des actions, caractéristiques d'une organisation de développement incapable de produire ses ressources.

" Conçu initialement pour une durée de 2 ans, avec un budget de 36.775.268 F. cfa, le sous-projet a été finalement financé par JPVO pour une durée de sept mois avec une enveloppe financière de 18.354.165 F. cfa "

" Au cours des séances de sensibilisation et d'information [...] nous avons constaté d'une part que la mobilisation n'était pas suffisante et d'autre part que certains de ces villages sont encadrés par plus de deux organismes pour les mêmes activités que nous voulions y mener, alors que les populations n'y ont pas fait cas, bien que la question leur soit posée, lors de l'enquête préliminaire. Ces raisons nous amenaient à reconsidérer le choix des villages ".

" Vu que les activités piétinaient à Kuizili, nous avons préféré mener une enquête approfondie qui nous a permis de savoir qu'après avoir souscrit aux activités du projet, le dit village accepte de travailler avec une autre ONG et de surcroît dans les mêmes domaines d'activités. Sur le terrain il est difficile de faire la part des réalisations de l'ACAB et de l'APLV. En conséquence nous préférons suspendre les activités du projet dans ce village jusqu'à nouvel ordre ".

* *

*

L'exclusion des paysans de la conception des petits projets peut s'expliquer, comme leur faible participation au financement, par un manque certain de capital de toutes sortes (financier,

éducatif, rhétorique ou de pouvoir). Mais sous-estimer leur capacité à produire des réponses au défi que constitue le développement serait réducteur.

L'étude des relations qui lient les bailleurs de fonds, les ONG et les populations fait ressortir l'existence d'une structure très pyramidale qui limite la mise en oeuvre d'un véritable partenariat. Bien que les interventions soient de taille modeste et qu'on observe une mobilisation importante sous forme d'apport de main d'oeuvre, le schéma participatif revendiqué par les ONG paraît contraint par trois facteurs principaux : l'idéologie communautariste de ces organismes qui prédétermine les modes d'action ; la connaissance et la maîtrise par les populations de ces critères d'exigibilité ; le manque de moyens financiers et matériels des ONG auquel on peut associer le manque de temps. En dépit de l'écart constaté par rapport au modèle participatif, la cohérence de ces dispositifs d'action collective est assurée par une convention commune, celle d'une participation active et communautaire lors de la réalisation des travaux.

SECTION 2. UNE PARTICIPATION AUX BENEFICES DE FAIBLE CAPACITE

Si le premier temps de l'évaluation de la participation montre que les projets ne sont pas faits par les populations, ils sont indéniablement pensés, mis en place et financés pour elle. L'évaluation des avantages et désavantages, appartient au champ de l'évaluation de la participation mais rejoint ici le second analyseur (cf. Chapitre 6). L'enjeu consiste à déterminer la nature des résultats engendrés par l'aide, à voir dans quelle mesure ils restent ou non dépendants des systèmes d'appui, et permettent aux bénéficiaires de décider par eux mêmes d'actions nouvelles. Concernant les petits projets et leur finalité ultime, c'est-à-dire le développement, il est indéniable que la reproduction et l'accroissement du capital initial, qu'il soit monétaire ou non, seront décisifs dans la capacité des populations à engendrer de façon autonome un processus continu d'amélioration du bien-être. Le résultat net, qui représente pour le paysan un revenu, lui ouvrira un champ d'intervention d'autant plus vaste qu'il aura une forme monétaire, - l'acquisition de nouveaux matériels de production -, par exemple, passant avant tout par un échange marchand.

Les types d'avantages étant différents dans les opérations de maraîchage (point 1) et de CES (point 2), on les présente successivement. A la lumière de ces résultats, on peut dans un troisième temps comprendre le peu d'intérêt des populations à poursuivre en dehors du maintien de l'aide les activités appuyées (point 3).

1. Les opérations de maraîchage

Les ONG ne disposant pas d'informations même sommaires sur les gains réels obtenus par les producteurs, nous avons reconstruit ex-post, avec les bénéficiaires, leur compte de résultat. L'amortissement de l'investissement ni celui du gros matériel (comme les motopompes) n'ont été inclus dans les coûts annuels, lorsqu'ils n'étaient pas supportés par les maraîchers. Les coûts de fonctionnement (qui comprennent l'amortissement du petit matériel lorsqu'il a été effectivement renouvelé) et les résultats nets présentés ci-dessous correspondent réellement à ce que dépense et à ce que gagne, en moyenne et annuellement, un maraîcher ou le groupement, quand il s'agit d'une exploitation collective d'un périmètre. Nous avons mis en parallèle à ces résultats financiers la valeur, estimée au prix de marché, de l'autoconsommation. Toutes les données sont exprimées en F. cfa. Les évaluations portent sur des années d'exploitations antérieures à la dévaluation du 12 janvier 1994, donc à une période où 1 F. cfa était égal à 0,02 FF.

Les valeurs estimées au cours d'entretiens individuels auprès d'un nombre représentatif de producteurs sur chaque périmètre (environ 40%) portent sur l'année précédant notre passage. Les paysans ne se livrent pas à une telle construction comptable. Le total des recettes et des coûts est rarement effectué. Il s'avérait donc impossible d'apprécier globalement le montant des ventes sur chaque parcelle à partir des déclarations des producteurs. Par contre, ceux-ci gardent en mémoire les quantités vendues produit par produit et les prix de vente pratiqués chaque jour de marché. Ainsi s'est-il agi à partir de ces informations, de reconstruire les coûts et les recettes pour chaque spéculation avant d'établir le résultat net.

Tableau n° 5.3

Maraîchage sur des parcelles individuelles
Gains annuels moyens par producteur

	Touroum	Koagma	Dumam	Gorom
Coût de fonctionnement	21.100	38.150	2.510	9.180
Ventes	33.650	174.600	5.185	57.895
Résultat net	**12.550**	**136.450**	**2.675**	**48.715**
Autoconsommation	18.500	19.400	NP	14.400
Nombre de bénéficiaires	53	21	45	27
Surface par producteur	600 m²	570 m²	95 m²	280 m²
Ancienneté du projet	6 ans	5 ans	3 ans	3 ans

NP : nous n'avons pas pu évaluer précisément l'autoconsommation qui, cependant, ne semble pas dépasser la part observée sur les autres périmètres.

Quels que soient les sites, une fois le projet mis en place, les objectifs des bénéficiaires, consistaient principalement dans la recherche d'un revenu monétaire. On peut d'ailleurs repérer l'attitude concomitante dans le faible niveau de l'autoconsommation qui oscille entre 10% et 35% de la production totale. Dans tous les cas, la consommation de légumes concerne en premier lieu les produits qui sont impropres à la vente car de trop petit calibrage (ou abîmés) et les surplus relatifs au niveau de la demande.

Tableau n° 5.4

Maraîchage sur une parcelle collective
Gains annuels sur l'ensemble du périmètre

	Koassa	Youbritenga
Coût de fonctionnement	4.295	2.500
Ventes	17.554	4.325
Résultat net	**13.259**	**1.825**
Autoconsommation	Résiduelle	NP
Nombre de maraîchères	72	15
Surface totale du périmètre	2.500 m²	1.200 m²
Ancienneté du projet	4 ans	4 ans

Un premier constat tient dans la diversité des résultats nets dont le niveau d'autoconsommation n'explique qu'une faible part. Les revenus individuels moyens sont 50 fois plus importants à Koagma qu'à Dumam (cf tableau 5.4) alors que les surfaces exploitées varient seulement de 1 à 6. La comparaison de ces deux situations met en évidence plusieurs facteurs d'échec et de réussite.

A Koagma, les maraîchers effectuent deux récoltes par an dont une en hivernage, saison pendant laquelle les légumes se font rares et se trouvent sur les marchés à des prix supérieurs - aucun des autres sites n'est occupé par du maraîchage en hivernage. Les producteurs sont devenus de véritables professionnels. Les coûts relativement importants - 80% plus élevés qu'à Touroum, dont la surface moyenne des parcelles est comparable - s'expliquent par l'achat de semences sélectionnées, l'emploi d'une main d'oeuvre salariée, l'utilisation d'outils spécialisés, d'engrais et de pesticides. La commercialisation est, en partie, maîtrisée puisque les maraîchers décident des spéculations, au début de chaque saison, en passant des contrats de vente auprès de commerçants de la capitale Ouagadougou. On peut s'étonner de voir Koagma figurer parmi les périmètres où s'effectue une production individuelle. La parcelle collective prévue par l'ACAB n'a jamais été exploitée. Les résultats nets présentés ne sont pas le fait du projet initié par l'ONG qui, après avoir échoué dans sa tentative d'organiser les producteurs sur un périmètre collectif, a dispensé des formations sur la fabrication du compost, la constitution de

haies vives et a également financé la construction de deux puits busés. Seulement 1/4 des personnes interrogées attribuent à cet appui le niveau des résultats nets. Le maraîchage est pratiqué sur ce site depuis plus d'une génération. L'ancienneté de cette activité, transmise de père en fils, éclaire quelque peu sa nature professionnelle et nous interroge en retour sur le rythme probable des changements structurels significatifs en termes de développement et de croissance des revenus.

A Dumam, 60% de la surface de chaque parcelle est occupée par la culture de l'oignon, déjà pratiquée avant l'arrivée du projet. Les femmes ne se consacrent à cette activité qu'en saison sèche et se heurtent au moment de la vente à de sérieux problèmes de débouchés. La demande de produits maraîchers, encore étroitement liée à un mode de consommation urbain - dont rend compte la faible part de l'autoconsommation dans l'ensemble des projets qui, tous, concernent des agriculteurs - semble ne pas pouvoir absorber la croissance de l'offre. Le marché de Gorom-Gorom, la principale ville de l'Oudalan, attire en effet des commerçants de Ouagadougou qui tentent d'y écouler les surplus. Dans ces conditions la faible diversification des produits à Dumam, fortement concurrencés par l'offre locale - l'ONG responsable du programme *boulis* en Oudalan en a déjà construit 5 et le Service provincial d'agriculture (SPA) recense 21 sites maraîchers dans la province (8) - et extérieure, explique l'importance des pertes qui s'élevaient à 20 ou 30% de la production. Certaines productrices ont tenté en vain d'écouler une partie des légumes auprès des agriculteurs des environs, leurs déplacements étant fortement limités par le manque de moyens de transports. Malgré ces piètres résultats, elles ont recommencé à l'identique l'année suivante ce qui fait ressortir la faible maîtrise de mécanismes de marché et les contraintes d'ordre économique et technique auxquelles elles se heurtent. L'accès à de nouvelles semences, d'après nos entretiens, leur est fermé compte tenu du coût d'achat (elles pratiquent le repiquage de l'oignon, qui ne participe donc pas à l'accroissement des coûts) et du changement que représenterait la culture de nouvelles spéculations. Le conflit ouvert avec les hommes du village et résolu au bénéfice des femmes amoindrit la faiblesse des résultats économiques. Ce type d'avantage, non prévu mais produit par le projet, explique aussi le maintien d'une activité faiblement rentable. Comparativement, les bons résultats financiers observés à Gorom-Gorom s'expliquent par la proximité de la ville et du marché.

Dans la plupart des sites, le montant des revenus perçus n'est pas en mesure d'engager un processus cumulatif d'amélioration des conditions de vie. En équivalent mil, une des principales céréales à la base du régime alimentaire des populations, ces revenus correspondent à des quantités variant de 30 kg (Youbritenga), 50 kg (Dumam), 200 kg (Touroum), 220 kg (Koassa), à 800 kg (Gorom-Gorom) (9). On estime par ailleurs la quantité consommée par

---

(8) Service provincial de l'agriculture, *Cultures maraîchères, bilan de la campagne 91/92*, avril 1992.

(9) On a pris comme base 6.000 f. cfa par sac de 100 kg, ce qui correspond au prix minimum en cas de bonne récolte et avant la période de soudure. Il s'agit donc d'une estimation maximum de l'équivalent en mil.

individu à 200 kg par an. Seuls deux projets, en y incluant Koagma, permettraient aux ménages bénéficiaires de nourrir plus d'un actif par an. Concernant les périmètres collectifs ces résultats, compte tenu de l'effectif élevé de participantes, sont, on en conviendra, négligeables. Cela s'explique par les faibles quantités produites résultant principalement d'un manque d'eau, qui raccourcit substantiellement la période d'activité, et par la destruction des semis du fait de la divagation des animaux. Dans ces deux villages la participation des femmes est de nature coercitive. Le chef du groupement villageois des hommes contrôle l'activité des maraîchères et décide de l'utilisation des revenus.

Les revenus dégagés annuellement par ces projets ne peuvent financer des investissements en capital qu'à condition d'être soumis à une forte propension à épargner (10). L'utilisation première et souvent unique des revenus issus du maraîchage consiste dans l'achat de mil et autres denrées alimentaires, l'activité de saison sèche permettant d'accroître la consommation courante, sans pour autant modifier l'utilisation des autres ressources, exception faite, dans certains cas, de la constitution de stocks de sécurité. Le revenu global des paysans et les nouvelles conditions créées par le projet ne s'avèrent pas suffisantes pour amorcer un changement dans la fonction d'épargne. Dans ces conditions l'accumulation du capital, qui tient lieu, quand elle existe, d'un renforcement de la stratégie sécuritaire, n'entraîne un cycle d'investissement net ni dans l'activité de maraîchage, ni en dehors. Chaque saison, le paysan démarre ses opérations agricoles au même point que l'année précédente, si tant est qu'il effectue au moins les investissements de remplacements nécessaires, ce qui, on le verra, est relativement rare.

2. Les sites anti-érosifs et les résultats agricoles

Les effets directs de l'aide se situent pour ces projets dans la sphère non marchande puisque les champs aménagés sont consacrés à la culture de céréales principalement autoconsommées. Le calcul d'un surplus monétaire en ce cas ne se justifie pas. Les coûts financiers pour les paysans sont pratiquement nuls et les bénéfices potentiels consistent en un accroissement net des volumes produits. Bien sûr, la valorisation de l'ensemble des intrants et des extrants avec et sans l'aménagement nous aurait permis de réaliser un calcul de rentabilité économique, présumant de l'effet principal sur l'accumulation de capital.

L'évaluation de la production, si elle soulève quelques problèmes, ne représente pas une difficulté majeure. Les paysans ne pèsent pas leur récolte. Il faut donc utiliser des Unités de mesure locales (UML), tel que le nombre de charrettes ou de paniers récoltés. La conversion en kilogrammes était parfois difficile puisque la manière de les remplir - avec ou sans tiges,

---

(10) On peut retenir pour exemples les prix suivants : une brouette à 22.500 f. cfa ; une charrette à 90.000 F. cfa ; une houe Manga à 22.500 f. cfa ; un âne à 20.000 f. cfa.

plus ou moins complètement - varie d'un paysan à l'autre et, pour un même paysan, d'une année sur l'autre. Il s'agissait alors, à l'occasion d'entretiens avec les bénéficiaires, de transformer les données obtenues en unités homogènes tels que le nombre de tines (11) ou le nombre de sac de 100 kg. Nous signalons d'ailleurs que le Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAE) produit, chaque année, des bilans prévisionnels de la campagne agricole sur la base d'estimations réalisées par les paysans à l'aide des UML.

Le principal obstacle vient de l'impossibilité d'affecter les variations de production à l'ouvrage anti-érosif. Nous avions choisi pour éliminer l'influence d'un des facteurs explicatifs de la quantité produite - la qualité des sols - d'évaluer avec le paysan les résultats obtenus sur un même champ, avant et après aménagement. La pluviométrie, autre élément déterminant, était prise en compte en demandant à notre interlocuteur de qualifier l'année correspondante de " bonne " ou " mauvaise ". Les surfaces emblavées, le capital de production, la main d'oeuvre, les intrants et les techniques utilisées devaient être comparés, avant et après projet. Enfin, notre attention portait sur les volumes produits d'une même spéculation. Or, les rotations de cultures sont couramment pratiquées. Les variations de l'ensemble de ces facteurs étaient, dans de nombreux cas, le fait non pas de l'aménagement, mais de situations personnelles rendant impossible l'imputation des effets.

Les paysans ont tous estimé que les aménagements avaient entraîné un accroissement des quantités produites. Mais ces déclarations révèlent plus un préjugé favorable et définitif vis à vis de l'aide extérieure que de véritables résultats consécutifs au projet. Par exemple, à Nabitenga, 5 champs individuels ont été équipés depuis 1989. Aujourd'hui, sur ces 7 ha, 3 ha ne sont toujours pas mis en culture et un champ d'1 ha a été inondé en 1992. Sur les trois hectares restants on a pu déterminer des accroissements de production pour des années comparables de l'ordre de 50%. Les variations les plus significatives sont le fait de récupérations de terres dégradées. La logique extensive des agriculteurs est confortée par ce type de réalisations. A Taffogo II, 8 ha ont été aménagés la première année du projet. Sur les champs déjà cultivés, les augmentations de production pouvant aller de 33% à 100%, sont le fait d'une extensification des surfaces due aux cordons pierreux. Des terres ont également été remises en culture après des années d'abandon. A Kuizili et Taffogo I, on a pu estimer les effets des cordons pour deux paysans. Le premier a vu sa production s'accroître de 33% pour les mauvaises années pluviométriques et de 66% dans les autres cas. Concernant le second, aucune comparaison ne fut possible puisque le champ concerné a été " récupéré " suite a l'aménagement. Le rendement s'élevait à 700 kg/ha.

Les résultats présentés ci-dessus n'ont pas grande signification. Il faudrait par ailleurs détailler et décrire les réalisations techniques sur chaque parcelle. Les recherches

---

(11) Récipient en fer. Il faut 6 tines de petit mil pour un sac de 100 kg et 6 à 8 assiettées pour une tine.

expérimentales réalisées au Burkina Faso - par des hydrologues, des pédologues et des agronomes - ne permettent pas non plus de conclure précisément à l'effet positif des cordons sur les rendements. A Bidi, une étude exécutée en milieu paysan, sans fertilisation, a permis de comparer les rendements sur sites aménagés et non-aménagés ayant un sol sableux. En 1985, année de faible pluviométrie, la récolte sur les parcelles bénéficiant de cordons de pierres était plus faible que sur les champs témoins. En 1986 et 1987, les rendements étaient respectivement de 70% et de 30% supérieurs sur site aménagé [Lamachère et Serpantié 1990]. Une autre expérimentation de même profil, menée au village de Namsiguia, en 1988 et 1989, concluait que les rendements en mil n'étaient pas significativement différents [Vlaar 1990]. En 1987, enfin, dans un autre village, une augmentation des rendements de 200% était observée sur sols argileux [Rodriguez 1988 ; cité par Vlaar 1992]. Il n'est pas dans nos objectifs de tirer des conclusions quant à ces travaux expérimentaux. Mais une grande prudence s'impose quant aux effets de ces aménagements.

Dans ces conditions le calcul du surplus économique créé par ce type de projet s'expose à de trop nombreuses critiques pour être effectué. Deux études, à notre connaissance, ont tenté de mener une analyse de type coûts-bénéfices. Chacune d'elle conclut à la rentabilité de ces petits ouvrages filtrant en précisant cependant que " *la validité de l'analyse coûts-bénéfices est limitée (du fait) que les données sur des facteurs d'influence n'étaient pas disponibles et que les données obtenues ne sont pas de grande exactitude* " [CIEH/AFVP 1990 : 50] ou que " *les augmentations des récoltes sont assez grossières par manque de données systématiques suivies sur plusieurs années* " [Vlaar 1992 : 80].

A l'aval de ces préoccupations, quelles que soient les variations de rendement obtenues, les surfaces aménagées, dans les villages évalués, ne sont pas suffisamment conséquentes pour modifier, au sein des unités de production bénéficiaires, les possibilités et donc, *a fortiori*, les comportements d'investissement. Chacune d'elle a bénéficié, à la fin du projet - c'est à dire de l'encadrement et du financement de l'ONG - de 0,5 hectare aménagé (1 à 3 cordons sur 64,5 ha dans 4 villages). Dans le village de Taffogo II, les 8 bénéficiaires cumulaient une surface aménagée de 7,5 ha. En posant l'hypothèse d'un accroissement de production de l'ordre de 250 kg/ha - correspondant au bénéfice moyen déterminé par Vlaar -, le projet aurait permis de nourrir pendant un an, toutes choses égales par ailleurs, de 0,6 à 1,3 actifs supplémentaires par unité de production. Compte tenu de la situation précaire des paysans en général, cet accroissement de revenu, hypothétique rappelons-le, ne serait pas suffisant pour initier des changements dans la répartition des *outputs* entre consommation et vente. A Taffogo II, sur les 7 producteurs interrogés, 6 avaient acheté des céréales en 1992 pour combler leur déficit de production. L'ensemble des agriculteurs continue à consommer ses produits, certains déclarant avoir pu stocker davantage avec l'effet des diguettes (3/19). L'intervention de l'ONG s'étalait sur une période restreinte, de 6 à 11 mois, correspondant à la durée du financement octroyé

par les bailleurs de fonds. Les effets plus larges de cet appui dépendaient donc de la mobilisation des paysans et de la poursuite des aménagements après le retrait de l'aide.

3. La poursuite des projets ou la question du maintien de l'aide

Les petits projets que nous venons de présenter ne permettent pas d'engager un cycle d'investissements productifs, c'est-à-dire de consacrer une partie des surplus créés à l'amélioration des conditions de production. Ces surplus ont été définis du point de vue du paysan. Ils ne prennent pas en compte les coûts d'amortissement de l'équipement initial, tout simplement parce que cette technique comptable ne correspond à aucune pratique réelle des bénéficiaires des petits projets. De plus, l'amortissement est fonction de la durée de vie du projet qui, au sens propre du terme, correspond à *" une période qui s'achèverait avec la cessation définitive des activités "* [Bridier et Michaïlof 1987 : 184]. Dans le cas qui nous concerne, celui d'un aménagement agricole, cette notion n'a aucun sens. Habituellement on assimile la durée de vie d'un projet à celle des équipements financés par l'investissement initial [*ibidem*]. On se heurte alors à une autre difficulté liée aux conditions de fonctionnement et d'entretien de ces équipements. Il semblait donc préférable de modifier la nature de l'analyse, en ne cherchant pas à calculer l'amortissement mais en observant les comportements réels des bénéficiaires en termes d'entretien et de renouvellement des équipements.

Dans le tableau qui suit on a mis en parallèle, pour le maraîchage, les investissements et les revenus financiers dégagés annuellement par le projet, qui seuls, peuvent financer les frais d'équipements (12).

Tableau 5.5

Gains financiers du projet et investissement initial

	Touroum	Dumam	Gorom	Koassa	Youbritenga
Résultat net individuel (1)	12.550	2.675	48.715	NC	NC
Nombre de bénéficiaires (2)	53	45	27	/	/
Revenu annuel du projet (1)*(2)	665.150	120.375	1.3 M	13.259	1.825
Coût d'équipement	1.7 M*	15 M	12,5 M	1 M	0.5 M
Ancienneté du projet	6 ans	3 ans	3 ans	4 ans	4 ans

* M = million de F. cfa

L'écart entre le montant de l'investissement initial (hors frais de fonctionnement des structures intervenantes) et les revenus financiers présume fortement des difficultés des bénéficiaires à subvenir ne serait-ce qu'aux frais d'entretien des aménagements. A titre indicatif,

(12) Koagma n'est pas pris en compte puisque l'activité de maraîchage s'effectue en dehors de l'intervention initiale.

le délai nécessaire pour que les recettes du projet (déduction faite des charges d'exploitation) équilibrent les dépenses initiales est de 2, 9, 75, 124 et 274 années dans les cinq périmètres maraîchers. A Touroum, le bon résultat tient seulement au fait que nous n'avons pas inclus dans l'investissement initial les coûts de construction du barrage financé par la Banque mondiale. L'utilité et les fonctions de cette retenue dépassent la seule activité de maraîchage à laquelle on ne pouvait pas imputer totalement le coût de cet équipement.

Dans les faits, les populations n'ont pas pu financièrement et socialement instaurer un véritable système de prélèvement financier pour pallier aux frais de réparation des aménagements et aux éventuels renouvellements des équipements.

A Touroum, les coûts de fonctionnement comprennent des cotisations de 2.500 F. cfa par maraîcher. Elles sont théoriquement versées à la caisse du groupement et servent aux différentes charges récurrentes. Mais 6 ans après le démarrage des activités, on remarque que le grillage qui protège le périmètre de la divagation des animaux, est défectueux en plusieurs endroits. Les motopompes qui sont tombées en panne n'ont pas été réparées. La digue du barrage n'est pas entretenue. Les cotisations ont d'abord servi, avec succès, à financer le chef de village, l'instigateur du projet, dans ses déplacements pour obtenir une nouvelle aide extérieure.

A Koassa, la digue, financée à 50% par la population (500.000 F. cfa) et à 50% par une ONG étrangère, a cédé l'année passée. Au bout de quatre ans, malgré la constitution d'une épargne forcée - chaque maraîchère travaille gratuitement puisqu'elle achète les légumes qu'elle produit ; l'ensemble de la production est vendue et les recettes sont placées sur un compte bancaire -, les montants obtenus (53.000 F. cfa représentant plus de 85% des recettes du groupement féminin) n'ont pas permis de financer un nouvel équipement. Le puits qui fournit actuellement en eau les productrices a été subventionné par une nouvelle ONG pour un montant total de 800.000 F. cfa. A Youbritenga, les revenus du maraîchage collectif ont été engloutis dans l'achat de mil, utilisé ensuite lors de funérailles, et les recettes nettes du groupement atteignent 7.500 F. cfa.

Les deux *boulis* de Gorom et Dumam, après 4 ans, sont fortement endommagés, les populations exprimant, à Dumam, lors de l'évaluation, leur incapacité à entreprendre des travaux eux-mêmes du fait du manque d'outils disponibles en comparaison du matériel lourd qui avait servi à réaliser l'aménagement initial. Les ONG, par les petits projets qu'elles initient, produisent donc les conditions de leur propre maintien.

Le coût des projets de conservation des eaux et des sols, pour être significatif, doit être ramené au nombre d'hectares aménagés. Il est composé, pour les villages enquêtés, du petit matériel fourni gratuitement par l'ONG - brouettes, pioches, barres à mine, charrettes et gants - et de l'aide alimentaire octroyée durant les travaux. En moyenne, dans les cinq villages

concernés, en ne tenant compte que du matériel - l'aide alimentaire du CATHWEL n'a pas pu être valorisée -, ce coût s'élève à 44.000 F. cfa/ha. Vlaar [1990 : 80], l'estime quant à lui à 32.000 F. cfa (estimation maximum). Il nous est impossible de mettre en regard les bénéfices réalisés vu l'impasse dans laquelle nous nous sommes trouvé pour estimer les variations de production.

Cependant, l'objectif et le principal enjeu du projet de l'ONG tenait dans la poursuite des activités par les bénéficiaires. La durée de l'appui, qui se traduisait par la présence d'un animateur, était relativement courte. D'ailleurs dans les 17 villages concernés, l'ONG n'a obtenu un taux de réussite (13), à la fin du financement, que de 50%. Or, sur les 5 villages évalués, un seul a continué de manière significative en doublant, l'année suivant le retrait de l'aide, la surface aménagée. Le coût moyen est donc plus élevé dans notre échantillon. Conclure à une sous-utilisation du matériel serait erroné. Certains villages se sont organisés pour utiliser les charrettes à d'autres fins comme la restauration des pistes après l'hivernage ou la location à des paysans non membres du groupement. D'ailleurs une des principales demandes non exprimées par les populations à l'ONG résidait dans le don de matériels. Les retombées indirectes du projet, et non les effets attendus par l'ONG, sont à la base de ces effets d'entraînement.

Plusieurs explications peuvent être avancées. La plus simple consisterait à conclure que les paysans ne sont pas motivés ou peu intéressés par ce type d'aménagement, ce qui semblerait confirmé par la nature de besoins " latents " fortement divergents des offres formulées par les ONG. Mais, en ce cas, comment expliquer l'ampleur prise par les techniques de conservation des eaux et des sols au Burkina Faso ? Les contraintes pour le paysan ne sont pas négligeables et consistent principalement dans la nourriture, nécessaire pendant les travaux, et considérée par les enquêtés comme le coût le plus important (14). Ce coût dépend de la capacité d'un individu à mobiliser une main d'oeuvre suffisante ainsi que de l'origine de celle-ci, à savoir si elle est familiale ou non. Certains ont signalé qu'ils attendaient que le groupement rassemble suffisamment de personnes et décrète la poursuite des aménagements. La main d'oeuvre disponible dépendra aussi de l'existence d'activités rémunératrices en saison sèche, le coût pour les populations étant une fonction croissante de l'importance de ces activités dans le revenu paysan. M. Reardon et M. Mercado-Peters [1991] ont montré que les activités non agricoles des paysans au Burkina Faso (petit commerce, artisanat, etc.) procurent 4/5 de leurs liquidités annuelles. Les ventes de céréales et du cheptel ainsi que les crédits et transferts communautaires n'y participent que pour 1/5.

L'ONG finance ces divers coûts par un apport matériel et alimentaire et obtient, au début de l'opération, l'adhésion de tous par les espérances qu'elle suscite auprès des populations

---

(13) Il s'agit dans ce cas du rapport entre les surfaces aménagées prévues et les surfaces aménagées réalisées.

(14) Brasser et Vlaar le constatent aussi dans leur évaluation des projets Rissiam et PATECORE [AFVP/CIEH, 1990]

cibles. Le taux de participation aura donc tendance à diminuer au rythme de la décroissance des avantages effectifs ou présupposés. Le solde de telles opérations semble devoir devenir négatif pour le paysan lorsque la seule recette revient à anticiper l'accroissement des productions et la restauration des sols. Dans ces conditions la poursuite du projet dépend étroitement du maintien de l'aide. La question posée plus haut sur le succès géographique de ces techniques trouve certainement une réponse dans l'effort considérable mené par l'ensemble de l'aide extérieure, qu'elle soit publique ou privée (15).

CONCLUSION DU CHAPITRE 5

Tout, semble-t-il, participe au maintien de l'aide. Les populations opèrent une distinction entre l'activité qui découle du projet et l'investissement initial qui la permet. En terme de participation, les modes d'action étudiés sont faiblement incitatifs. Le manque d'initiative responsable de la part des bénéficiaires à l'endroit des équipements et des aménagements ne peut être considéré comme un manque d'intérêt pour les activités entreprises. Il s'avère lié aux caractéristiques et pratiques d'interventions relativement dirigistes et répétées. Les résultats nets semblent trop faibles pour engendrer une plus grande autonomie du système paysan et des changements significatifs sur les fonctions économiques des paysans. Le peu d'effet d'entraînement présume alors de l'échec de ces opérations en matière de développement. L'approche particulière dont se réclament les ONG aboutit en fait à empêcher l'appropriation par les villageois de la majeure partie du projet. J. Giri note également " *la volonté des ONG d'imposer aux sociétés sahéliennes, consciemment ou non, leur propre projet de développement* " [Giri 1989 : 309].

La recherche continue de l'aide semble somme toute efficace, compte tenu de la prégnance des ONG dans le milieu rural. Mais le comportement des paysans, soutenu en fait par l'ONG, s'assimile à faire financer l'accroissement du bien être par l'extérieur sans avoir l'assurance de sa durabilité et de son internalisation par une mobilisation des ressources locales. S'agit-il, en ce cas, de développement quand la base en serait une relation de dépendance ? " *Le cheminement logique serait que le paysan, ayant augmenté sa productivité et en ayant perçu le fruit, décide lui-même ce qu'il veut faire de son argent* " [Giri 1986 : 167]. A l'amont, les petits projets ne s'appuient pas sur un tel dynamisme interne et, à l'aval, les résultats consécutifs aux projets offrent un ensemble de choix limités confinant alors les populations dans un système socio-économique à faible capacité développementaliste.

---

(15) Le projet FDR/FER (projet public financé par la coopération) a aménagé de 1972 à 1985 47.855 ha avec, entre autres, les diguettes en terre et plus récemment en pierre ; OXFAM (ONG anglaise), projet PAF, 8.000 ha dans le Yatenga (diguettes en pierre) ; Projet PAE (ONG allemande), 2.211 ha dans le Yatenga entre 1981 et 1992 ; et d'autres projets tels PEDI, PATECORE, Rissiam (cf. Vlaar, 1990, p.15 à 19).

CHAPITRE 6

DE LA PRODUCTION A L'ACCUMULATION : L'EVALUATION DES SURPLUS L'EXEMPLE DES OPERATIONS RIZICOLES

Considérant le mode de développement des sociétés du Nord comme fortement consommateur d'un capital naturel non reproductible et irrémédiablement tourné, au travers d'un système de production de masse, vers la production croissante de richesses au détriment de la stabilité et de la durabilité des modes de vie, les ONG ont transporté cette vue critique sur l'aide publique et ses projets de développement. En conséquence, elles se sont avérées rétives aux dimensions financières et économiques de leurs actions. Leur intérêt nouveau pour l'entreprise [Gueneau 1998 : 355-364] et les micro-crédits [Labie 1998 : 365-379] ne va pas sans poser un certain nombre de difficultés. En ces domaines, la confrontation des ONG au marché se conjugue assez mal à une démarche encore fondée sur une gestion sociale et humanitaire [Ghinet et Dunand 1998 : 380-397]. Poser la question du passage de la production à l'accumulation dans les opérations agricoles pourrait paraître illégitime quand ces organismes, par les motivations qui les animent, poursuivraient des buts d'une tout autre nature. L'objet de ce chapitre consiste à montrer qu'il s'agit au contraire d'une problématique qui s'impose dès lors que les actions entreprises cherchent à modifier qualitativement et durablement le niveau de vie des populations en intervenant sur les conditions de la production agricole. L'évaluation des surplus, comme second analyseur des opérations agricoles, vise justement à qualifier les changements encourus dans l'espace des biens : production, consommation, épargne et investissement.

Près de vingt années d'aide au Burkina Faso dans le secteur hydraulique, font de l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) une des ONG de développement parmi les plus expérimentées en la matière. Les liens organiques qu'elle entretient avec les pouvoirs publics français sont très étroits au point parfois d'alimenter la contestation quant à la légitimité de son appartenance au monde des ONG si jaloux de son indépendance. Si la structure bénéficie d'un soutien public de fonctionnement sans commune mesure, la nature et l'origine de ses ressources déterminant un jeu de contraintes bien spécifiques fixent l'objectif global de l'organisation en accord avec le monde particulier des ONG. Elle reste soumise, pour le financement d'opérations de développement, à la recherche de fonds extérieurs, tant publics que privés, engagés pour satisfaire des buts externes aux membres de l'organisation. Elle entre

dans le champ des dix ONG les plus importantes au Burkina Faso en regard des montants financiers investis au cours du premier plan quinquennal. Parmi les ONG françaises installées dans le pays, elle détient, toujours selon ce critère, la première place.

L'AFVP intervient le plus souvent comme maître d'oeuvre ou prestataire de services dans le cadre d'opérations dont les partenaires financiers sont la coopération française, la coopération internationale, les ONG et la coopération décentralisée (1). Elle s'apparente alors à une ONG de réalisations. Ses actions sont relayées par l'intermédiaire de Volontaires du progrès (VP) - ou, le cas échéant, de Volontaires européens du développement (VED) - présents sur le terrain et travaillant en collaboration avec des animateurs locaux et les populations bénéficiaires. L'ONG se propose d'identifier et de réaliser des opérations de développement avec des partenaires qu'elle sollicite. En principe, chaque action de développement donne lieu à une recherche de fonds adaptée aux objectifs spécifiques de chaque intervention [AFVP 1989]. Confrontée à une situation d'urgence lors de son implantation au Burkina Faso, l'association s'est engagée dans les premières années dans le domaine de l'hydraulique villageoise avec en premier lieu la construction de petits barrages et de puits. La stratégie de " production d'eau " qui prévaut alors dans ce contexte de déficit pluviométrique va progressivement évoluer vers la maîtrise des eaux de surface et l'amélioration de la gestion et de l'utilisation des stocks existants. L'appui à la construction de barrages villageois représente, jusqu'à la fin des années 80, une des principales activités de l'association et un type d'opérations privilégié par les ONG (cf. Chapitre 7).

Au milieu des années 80, l'AFVP s'engage plus promptement dans des interventions visant directement la sphère productive. Les projets rizicoles appartiennent à cette nouvelle vague d'actions de développement. Loin de représenter, au plan technique, l'ensemble des opérations ONG dans ce domaine, les aménagements que cette organisation a réalisés depuis près de 10 ans et la diversité des zones socio-économiques concernées sont un excellent terrain d'application du second analyseur que nous proposons.

L'évaluation des surplus intéresse ici une aide dont l'*output* attendu se situe dans l'espace des biens. Par analogie, elle s'approche de sans se confondre à la méthode des effets lorsque celle-ci distingue les effets primaires et les effets secondaires. Il est question, ici aussi, d'identifier pour les bénéficiaires des avantages supplémentaires (physiques ou monétaires selon les cas) consécutifs au projet et d'étudier leur affectation. Cette phase de l'évaluation d'un projet agricole rejoint les préoccupations de croissance à l'échelle macro-économique : *" l'analyse des conditions de la croissance économique consiste à comprendre comment se forme le surplus économique au sein des processus productifs et comment il est ensuite utilisé,*

---

(1) Au Burkina Faso, pour l'année 1989, la répartition des concours financiers (hors subvention de fonctionnement) par origine était respectivement de 28%, 15%, 19% et 38%. Cette distribution est modifiée régulièrement au rythme des nouvelles conventions passées chaque année.

investi ou gaspillé. Les deux questions sont respectivement celles de la création et de l'absorption du surplus économique " [Mounier 1992 : 174].

A l'échelle, qui nous concerne, d'une opération de développement, nous entendons par surplus l'excédent de la production par rapport aux ressources nécessaires pour la mettre en oeuvre. Le surplus est appréhendé au niveau du producteur bénéficiaire des aménagements, des équipements, de la formation, etc. En amont du concept d'épargne globale qu'il englobe au plan macro (2), il désigne ici de façon pratique la différence entre les quantités produites par le paysan dans le cadre du projet (dans le cas d'une exploitation individuelle) et les consommations intermédiaires (3). Pour le producteur-consommateur qu'est le paysan cela représente un revenu, son résultat net (en l'absence de versements de salaires). En suivant l'utilisation de ce surplus, on est en mesure de déterminer les effets d'entraînement liés à l'activité aidée. Il s'agit, ainsi, d'analyser les possibilités d'accumulation permises à l'échelle locale par l'intervention initiale.

Le riz étant produit dans le cadre de l'exploitation familiale, le surplus sera réalisé, c'est-à-dire vendu, s'il dépasse la consommation totale familiale. La finalité recherchée, le développement des sociétés rurales, nous incite à ne pas circonscrire l'évaluation à la seule analyse de la production sans pour autant l'en exclure, mais bien à déterminer si les effets résultant de ces interventions permettent ou non aux populations récipiendaires d'accroître, par elles-mêmes et durablement, leur capacité à améliorer cumulativement leur bien-être. Dans un premier temps (Section 1), nous présentons les caractéristiques les plus saillantes des interventions réalisées et les résultats obtenus sur les 9 sites évalués. Fort de ces informations sur l'état des opérations rizicoles en 1994, l'étude des surplus de production (forme et utilisation) dans les quatre villages où la production de riz est significative permet de dégager une tendance nette inverse aux buts affichés par l'ONG (Section 2).

SECTION 1. DES INTERVENTIONS COUTEUSES POUR UNE AMELIORATION VARIABLE DE LA PRODUCTION

A la lecture des différents documents de préparation et de présentation des projets, on peut dégager, sous l'angle de vue de l'ONG intervenante, les objectifs, buts et finalités de ces aménagements de bas-fonds. Il s'agit, dans le cadre d'une approche globale du terroir, d'améliorer le niveau de vie des populations tout en préservant le milieu. La riziculture, parmi

---

(2) Le concept de surplus économique, défini au plan macro-économique, est généralement assimilé à celui d'épargne globale nette. On se rapportera aux travaux d'A. Mounier [1992 : 173-185] pour un rappel des controverses quant à ce qu'il faut considérer comme production et comme ressource et sur la façon de mesurer le surplus économique au plan macro.

(3) Cette définition du surplus ne se confond pas avec le surplus du consommateur ou du producteur dans la théorie néoclassique où il désigne l'ensemble des gains d'utilité que procure l'échange.

d'autres activités réalisées, doit participer au développement des cultures commerciales dans le but d'accroître les revenus paysans. Une structure pérenne est censée poursuivre, après le départ du projet, les activités entreprises.

La riziculture n'est pas au centre des préoccupations des ONG qui s'alignent dans ce domaine sur l'importance relative des spéculations produites au Burkina Faso. De 1984 à 1989, le riz n'occupait, en moyenne, que 1,5% des superficies cultivées en céréales et ne représentait que 3% de la production nationale [Bélem 1989]. Entre 1979 et 1988, la consommation annuelle de riz par habitant était de 9,6 kg en moyenne. Mais cet indicateur masque l'origine essentiellement urbaine de la consommation de ce produit. A Ouagadougou (4), des enquêtes menées entre 1985 et 1990 font état d'une consommation par an et par habitant comprise entre 50 et 57 kg alors qu'elle n'atteignait que 2 à 4 kg en zone rurale [Diallo 1997]. T. Thiombiano et *alii* [1992 : 75] notent aussi que " *le riz est encore peu consommé dans les zones rurales, sauf dans la province de la Comoé qui est une région traditionnellement productrice de riz* " ; sur 100 repas en zone rurale, trois seulement sont constitués à partir de cette céréale [*ibidem* : 79]. En revanche, en zone urbaine, la part moyenne du riz dans la consommation annuelle d'un habitant est prépondérante et stable quel que soit le niveau de revenu considéré : le riz représente de 36% à 38% de la consommation de céréales [Thiombiano 1989].

L'inadéquation entre l'offre et la demande nationale de riz renforcée par les phénomènes d'urbanisation croissante pèse fortement sur l'économie burkinabè. En 1988, la satisfaction des besoins en riz était couverte à 80% par des importations. Celles-ci avaient augmenté dans la décennie 80 de près de 250% passant de 26 000 tonnes en 1979 à 90 000 tonnes en 1989 [Diallo 1997]. A l'horizon 2010 le plan céréalier du Burkina Faso prévoit une demande nationale en riz de 400 000 tonnes [Ministère Agriculture et Elevage (Burkina) 1990]. Quelques ONG, dans ce contexte de pression de la demande qu'elles intègrent ou non dans leurs stratégies d'action, ont entrepris d'intervenir au travers de projets ruraux d'aide au développement.

Les attentes de l'ONG peuvent varier en fonction des animateurs interrogés et de la période considérée. Dans une opération de développement les objectifs des différents acteurs (ONG, groupements, producteurs individuels, etc.) s'enchevêtrent. Si les mobiles économiques que l'on prend pour référence ne s'accordent pas toujours aux motivations et représentations des auteurs et/ou acteurs des opérations évaluées (5), ils constituent *ex ante* l'essentiel de la

---

(4) Capitale du Burkina Faso.

(5) L'animatrice de l'ONG, responsable à Sirfou et Solobo de l'opération, considère en effet que les ouvrages réalisés ont moins pour vocation l'amélioration de la production de riz que l'approvisionnement en eau. *"Le premier souhait des villageois était de sécuriser leur approvisionnement en eau. Devant l'impossibilité technique et le coût d'un vrai barrage, l'ONG a proposé des solutions alternatives, parfois du bricolage, permettant de retenir l'eau et de façon secondaire de pratiquer la culture du riz"* [réaction de l'animatrice du projet suite à la lecture de la première version de ce texte].

justification développée dans les documents institutionnels produits par l'AFVP. L'importance du riz dans l'économie burkinabè accrédite d'autant plus cette focalisation de l'évaluation sur les effets économiques de l'opération. Outre ces arguments, il est pour le moins opportun, s'agissant d'une aide visant, entre autres, l'amélioration de la sphère productive, d'en déterminer les conséquences au plan économique, quand bien même elles seraient reléguées au second plan des préoccupations des responsables actuels.

Dans cette section, les conséquences ou effets des projets rizicoles s'arrêtent au niveau des quantités produites sur les sites aménagés. Après avoir caractérisé sur un plan technique et financier les opérations de l'ONG (point 1), les taux d'occupation différents selon la localisation des rizières permettent de proposer quelques facteurs explicatifs d'une réussite variable (point 2). Quant aux résultats en terme de quantité produite, ils attestent d'une application partielle des thèmes techniques proposés par l'ONG et mettent en exergue les difficultés d'intégration des activités agricoles mises en place ou appuyées dans le cadre d'une aide organisée (point 3).

1. Les choix techniques, l'investissement et les capacités locales de financement

Les projets évalués ont consisté à aménager des bas-fonds avec les villageois afin d'améliorer l'alimentation hydrique de rizières nouvelles ou préexistantes à l'intervention de l'ONG. La description des aménagements atteste d'un choix manifeste de l'ONG pour des aménagements de petite taille conçus à l'échelle du village (1.1). En dépit d'une envergure modeste, les coûts d'investissement et surtout les coûts de l'opération restent élevés par rapport aux capacités locales de financement (1.2).

1.1. Des aménagements de petite taille

Deux types d'ouvrages ont été réalisés. Le premier, consiste à barrer des bas-fonds les plus plats possibles par la construction d'un micro-barrage - muret en béton cyclopéen au dessus d'une tranchée d'étanchéité en argile compactée - afin de retenir, après les premières pluies, une quantité d'eau suffisante (20 à 50 cm) pour permettre la culture du riz. Une ou deux vannes (batardeau métallique) permettent de réguler le niveau d'eau désiré en fonction des opérations culturales. Les surfaces cultivables ou, plus précisément, qui bénéficient directement de l'aménagement, s'étendent théoriquement entre 2 et 4 hectares - en fonction de la topographie du bas-fond - en amont du muret . La maîtrise de l'eau est partielle et la riziculture pratiquée reste en partie soumise aux conditions pluviométriques. L'autre type d'aménagement se limite à la construction dans les bas-fonds de digues filtrantes en crête gabionnée. Cette technique ne permet aucune maîtrise de l'eau mais a pour fonction principale d'en faciliter l'infiltration. On présente dans le tableau qui suit quelques données descriptives des opérations entreprises.

Tableau n° 6.1

Description des opérations

Province	Département	Localisation de l'aménagement	Région climatique (6)	Types d'ouvrages	Année de réalisation
Houet	Satiri	Bala	Zone	1	1990
		Tiérako	soudanienne	1	1990
		Sokourani		1	1990
		Fina		1	1993
Bougouriba	Koper	Babora/Dalgan	Zone soudano-	1	1990
		Pirkon	sahélienne	2	1992/93
		Gorgane		1	1990
Yatenga	Titao	Solobo	Zone	2	1984
	Ouindigui	Sirfou	sahélienne	2	1989

La gestion des activités est confiée à un groupement villageois préexistant le plus souvent à l'arrivée de l'ONG. Après avoir organisé les travaux de construction, le groupement se charge de la répartition des terres entre cultivateurs, de l'approvisionnement en semences et en intrants ainsi que de l'entretien des ouvrages. La formation des producteurs s'est déroulée différemment dans les trois provinces.

Dans la province du Yatenga, certains cultivateurs ont bénéficié tardivement d'une formation de quelques jours sur un autre périmètre ; à charge pour eux de diffuser aux autres membres du groupement les connaissances techniques qu'ils ont acquises. Dans la province du Houët, la première campagne s'est faite sur un champ collectif sous les conseils d'un technicien de l'ONG. Enfin, les trois sites de la Bougouriba sont régulièrement suivis par un animateur spécialisé dans la formation et le conseil technique en matière de maraîchage et de riziculture. En amont des micro-barrages le choix variétal est organisé par l'ONG sur chaque parcelle, l'alimentation hydrique de chacune étant fonction de son emplacement. En haut de pente, il s'agit d'une variété pluviale à cycle court : IRAT 144. En bas de pente, sont proposées des variétés pailles courtes à cycle court (inférieur à 3 mois) : 4456 et Sintane Diofor. Enfin, dans le lit mineur, les producteurs sèment une variété haut de paille à cycle long (supérieur à 3 mois) : le Gambiaka.

L'aménagement des bas-fonds, l'introduction de nouvelles variétés, la diffusion de techniques de production intensive et l'organisation des bénéficiaires en groupement autonome représentent l'essentiel de l'intervention de l'ONG.

(6) Zone soudanienne : 900 à 1300 mm de pluie par an ; zone soudano-sahélienne : entre 900 et 600 mm ; zone sahélienne : peut être inférieure à 150 mm par an.

1.2. Le coût de l'aménagement et le coût des opérations

Le montant de l'investissement varie d'un aménagement à l'autre. On tient compte dans le tableau qui suit des charges financières directement liées à la construction de chaque ouvrage : matériaux, matériel, salaires (animateur de chantier, maçon), location d'engins. Ces coûts ont été pris en charge par diverses structures associatives du Nord qui ont confié la réalisation à l'AFVP présente au Burkina Faso. Cette dernière joue donc un rôle de médiation entre les villageois bénéficiaires, demandeurs d'aide, et les bailleurs de fonds.

Tableau n° 6.2

Coût des aménagements (en F. cfa avant dévaluation)

Site	Ouvrage	Coût	Surface parcellisée	Coût/ha (F. cfa)
Bala	1 micro-barrage	1.200.000	3 ha	400.000
Tiérako	2 micro-barrages	2.000.000	2 ha	1.000.000
Sokourani	2 micro-barrages	2.000.000	3 ha	660.000
Fina	1 micro-barrage	1.207.875	2 ha	604.000
Babora	1 micro-barrage	819.125	1,7 ha	482.000
Pirkon	3 digues filtrantes	1.650.000	2,9 ha	569.000
Gorgane	1 micro-barrage	980.250	2 ha	471.000
Solobo	1 micro-barrage (1992)	2.015.000	NC	/
Sirfou	Renforcement de la digue filtrante (1992)	880.000	NC	/

La contribution financière des populations locales, relativement faible, est comprise entre 5% et 10% du montant de l'investissement, soit en moyenne environ 100.000 F. cfa par village. Il faut cependant signaler que cette pratique demeure, au sein des ONG, encore peu répandue. Pour les bénéficiaires, la gratuité du capital initial paraît encore être la règle. La participation des populations au financement de l'aménagement se traduit aussi par un apport de main d'oeuvre. La mobilisation que suscite chaque projet réduit d'autant les charges financières qu'elle est conséquente et massive. A Babora, par exemple, la forte participation villageoise a permis d'économiser plusieurs journées de camion. C'est une des explications aux différences du coût d'aménagement à l'hectare avec, bien entendu, les caractéristiques techniques de chaque ouvrage.

Dans l'échantillon, le coût moyen d'investissement pour la riziculture de bas-fonds avec maîtrise partielle de l'eau s'élève à 602 000 F. cfa par hectare. Ce montant représente de 2 à 12

fois le volume de ressources monétaires (7) mobilisées annuellement par l'ensemble des membres d'une exploitation agricole moyenne de chacun des 6 villages des départements de Koper, Titao et Ouindigui. Dans le cas d'aménagements plus simples (digues filtrantes) le coût semble tout aussi important.

La comparaison avec d'autres types de rizicultures pratiquées au Burkina Faso démontre que, de ce point de vue, les ONG concernées ont bien opté pour le financement d'aménagements peu coûteux. Bélem [1989] a dressé une typologie des techniques améliorées appliquées au Burkina Faso : bas-fonds aménagés simples (250 000 F cfa/ha : diguettes en terre suivant les courbes de niveaux) ; bas-fonds améliorés (1 500 000 F cfa/ha : retenue d'eau de faible capacité permettant l'irrigation d'appoint en cas de sécheresse) ; périmètre irrigué en aval d'un barrage (3 500 000 F/ha) et périmètre irrigué au fil de l'eau (3 500 000 F cfa/ha). Les techniques choisies dans les 9 projets se situent entre le bas-fond aménagé simple et le bas-fond amélioré.

Le coût de la réalisation est inférieur au coût du projet. Il ne tient pas compte, en effet, des charges de fonctionnement de l'ONG maître d'oeuvre qui, pourtant, dans les 9 cas étudiés, tient lieu de facteur nécessaire et incontournable à la réalisation de chaque opération. Dans une optique de diffusion et de reproduction de ces interventions - angle d'analyse privilégié s'agissant de petits projets dont l'effet sur le développement doit, *in fine*, s'observer à l'échelle macroscopique -, il faut multiplier par 2 les coûts précédemment évoqués. En ce cas, la petite échelle des projets s'éloigne, au plan du coût total initial, des réalités et possibilités économiques villageoises. Plus précisément l'hectare ne semble pas correspondre, pour une unité d'exploitation, à une échelle appropriable en terme d'investissement.

---

(7) Ces ressources ont été estimées auprès de chaque bénéficiaire pour l'ensemble de l'exploitation. Il s'agit de la somme des gains monétaires les plus importants mobilisés dans l'année par les membres de l'exploitation : ventes d'animaux, vente de céréales et autres spéculations, revenus de la migration, etc. Le plus souvent le paysan enlève de ces gains les dépenses qu'il a effectuées immédiatement sur le lieu de la vente. Par exemple, s'il a vendu au marché trois sacs de mil à 6 000 F. cfa chacun et acheté dans le même temps différents produits (légumes, sel, tabac, daba, etc.) pour un montant de 3 000 F. cfa, il déclarera que la vente lui a rapporté 15 000 F. cfa, c'est-à-dire la somme avec laquelle il est revenu du marché. Pour avoir une idée des revenus monétaires obtenus dans une année par les membres de l'exploitation, on a décomposé à chaque fois les ventes et les achats qui se faisaient simultanément. Sans cette opération, que ne réalise pas le paysan, les revenus monétaires déclarés restent très largement sous-estimés. Les dépenses les plus importantes de la concession ont également été estimées au cours des entretiens. Elles permettaient de confronter notre interlocuteur à certaines incohérences (écart important entre recettes monétaires et dépenses monétaires) et favorisaient des corrections parfois nécessaires. Dans l'ensemble des entretiens, l'épargne monétaire annuelle est apparue quasi-inexistante. Les estimations qui restent grossières mais difficilement dépassables dans le cadre d'une évaluation où l'information ne peut être que construite à partir des déclarations des intéressés, permettent de fixer l'importance relative des ressources monétaires d'une part et des coûts financiers des aménagements d'autre part.

2. Une réussite variable selon les zones

Le taux d'occupation est similaire entre les villages d'une même zone (Satiri, Koper et Titao/Ouindigui) mais il diffère considérablement d'une province à l'autre, ce qui révèle l'existence de facteurs contraignants propres à chaque lieu d'intervention.

Pour les deux sites de Sirfou et Solobo (province du Yatenga), il est impossible d'apprécier l'intérêt des populations par le calcul d'un taux d'occupation. Les rizières n'ont pas été parcellisées et la zone d'influence des ouvrages n'est pas connue. Chaque exploitant cultive une parcelle dont la surface n'est fonction que de son choix contraint par la disponibilité en main d'oeuvre au sein de l'unité de production et par les règles coutumières de gestion du foncier. Dans chacun de ces villages, le premier aménagement (digue filtrante) réalisé respectivement en 1984 et en 1989 a été modifié (micro-barrage à Solobo) ou renforcé (Sirfou) en 1992 par la même ONG. On s'intéresse ici à la période précédant cette nouvelle intervention. A Solobo, suite au premier projet, 35 exploitants dont 28 propriétaires cultivaient le bas-fond mais seulement en saison sèche pour y faire un peu de maraîchage autour de puits. L'opération qui avait consisté à " récupérer "le bas-fond asséché par la construction d'un radier à Titao (centre urbain proche du village de Solobo) s'est soldée par un relatif échec. La rétention de l'eau n'était pas assez longue pour la culture du riz et l'inondation, en revanche, trop importante pour celle du sorgho. Le bas-fond est donc resté inexploité. Par contre, à Sirfou, une trentaine d'exploitants pratiquent régulièrement la culture du riz pluvial ; près des deux tiers des producteurs se déclarent propriétaires de leur terre. Chaque exploitant occupe en moyenne une surface de 0,6 ha soit globalement (8) 18 ha.

Parmi les quatre villages bénéficiaires du département de Satiri (province du Houët) trois d'entre eux ont abandonné progressivement la production de riz depuis la première campagne agricole effectuée dans le cadre du projet (1991/1992). Lors de notre passage, en novembre 1994, on dénombrait deux riziculteurs à Bala, un à Tiérako, trois à Sokourani. Pour le quatrième village, deux ans après la construction du micro-barrage personne n'avait encore entrepris la culture du riz. Ces aménagements étaient pourtant conçus pour une trentaine de producteurs. Trois facteurs expliquent cette situation.

Le département de Satiri se situe au coeur de la zone cotonnière du Burkina Faso. Dans les trois premiers villages (9), plus de 80% des bénéficiaires potentiels cultivent le coton (10).

---

(8) Les surfaces varient d'une exploitation à l'autre : entre 0,25 ha et 1,5 ha. Le bas-fond fait 50 ha, mais il serait erroné de construire à l'aide de ces deux informations un taux d'occupation, l'influence de la digue n'ayant pas été mesurée.

(9) Nous ne disposons pas de cette information pour le dernier village.

(10) Il s'agit des personnes ayant participé à la construction de l'ouvrage et qui, de ce fait, pouvaient espérer obtenir une parcelle. Les données fournies par la suite sont issues des enquêtes que nous avons menées auprès d'un échantillon représentatif.

Cette spéculation est la principale source de revenu des ménages avec la vente du maïs. Elle occupe environ 1/3 de la surface totale cultivée au sein de chaque unité d'exploitation. Or, les périodes de travaux culturaux du riz et du coton entrent en concurrence. Au moment de la préparation des sols, l'affectation de la main d'oeuvre se fait en priorité sur les champs de coton. Les jours " utiles " en référence aux pluies du même nom [Marchal 1989] sont les mêmes pour les deux spéculations. Le paysan, dans sa gestion du risque, intègre le coût que représente un retard dans la culture du coton. Le risque est d'autant plus grand que pour chaque producteur, les avances nécessaires à chaque campagne sont financées par crédit de court terme (un an). Sur les six riziculteurs des trois villages (Bala, Tiérako, Sokourani), quatre ne cultivent pas de coton parce qu'ils ne peuvent pas financer l'outillage requis.

Le second facteur de désaffection découle directement de ce que nous venons de montrer. Le peu de soin qui a été apporté au riz dans les deux premières années a tôt fait d'entraîner des rendements très médiocres ce qui a accru le désintérêt du plus grand nombre.

Le troisième facteur a trait au dispositif d'aide qui associe un financeur, une ONG maître d'oeuvre et les services techniques du pays. L'ONG, à la suite d'un conflit avec le bailleur de fonds portant sur la démarche d'intervention, s'est retirée précipitamment du projet et de la zone. Le relais envisagé avec le Centre régional de promotion agro-pastoral (CRPA (11)), au plan du suivi technique et organisationnel, n'a pas pu, faute de temps, être organisé. A Fina, le parcellaire prévu n'a pas été fait et la répartition des terres entre les bénéficiaires n'a donc pas eu lieu. Les paysans se déclarent en attente de la venue du responsable CRPA de la zone pour démarrer les activités.

L'intérêt pour la riziculture dans le cadre des petits projets est beaucoup plus manifeste dans le département de Koper. L'ONG, toujours présente, a affecté un de ses salariés au suivi et à l'organisation des parcelles. Contrairement aux autres interventions, une redistribution du foncier s'est opérée de concert avec le pouvoir traditionnel, en l'occurrence celui du chef de terre de Pirkon qui officie sur l'ensemble du terroir comprenant Gorgane et Babora. Un des principaux problèmes du département réside dans la limitation des terres encore disponibles. En moyenne, dans les trois villages, la surface cultivée annuellement par une unité d'exploitation bénéficiaire est de 4,8 ha soit un peu moins d'un hectare par actif et un peu plus de 0,5 ha par consommateur (cinq actifs pour neuf consommateurs par unité d'exploitation familiale). Suite aux travaux collectifs d'aménagements des bas-fonds, la demande d'obtention d'une parcelle a été supérieure à l'offre disponible. D'un commun accord, le choix a été fait de réduire la surface de chaque parcelle. On dresse, dans le tableau qui suit, un bilan de la situation en 1994.

---

(11) Etablissements publics à caractère industriel et commercial ; structures déconcentrées du ministère de l'agriculture ; créés en 1988, les 12 CRPA sont chargés de vulgariser les thèmes techniques et d'encadrer les paysans dans les 30 provinces du Burkina Faso.

Tableau n° 6.3

Taux d'occupation par site d'intervention

Village	Type aménagement	Surface parcellisée	Surface occupée	Surface/ parcelle	Parcelles exploitées	Taux d'occupation
Babora	1	1,6 ha	1,3 ha	400 m²	33	81%
Pirkon	2	2,9 ha	2,9 ha	400 m² 75 m²	119	100%
Gorgane	1	2,08 ha	2,06 ha	200 m²	103	99%

Le niveau d'occupation est donc très satisfaisant dans 4 des 9 sites évalués (12). Ces bons résultats coïncident avec une pratique ancienne de la culture du riz. A Koper, plus de 85% des unités d'exploitation bénéficiaires cultivaient régulièrement du riz pluvial dans les bas-fonds ou en dehors ; près de 92% à Solobo et Sirfou ; seulement 18% dans les quatre villages de la zone cotonnière. Entièrement manuel, il s'agissait à Sirfou d'un système de production extensif sur des surfaces de 0,6 ha en moyenne (allant de 0,25 ha à 1,5 ha) pour un rendement moyen de l'ordre de 600 kg/ha (de 100 kg/ha à 1,4 t/ha) très variable d'une année sur l'autre. Dans les trois autres villages, la surface moyenne cultivée par exploitation était de 0,15 ha pour un rendement de 0,9 t/ha sans qu'on y observe pour autant un recours à des techniques de production améliorées (fertilisation des sols, semis amélioré, ...).

Il ressort que la réussite des opérations assimilée ici au taux d'occupation du parcellaire dépend étroitement de l'antériorité de pratiques paysannes concordantes avec la nature de l'intervention. La concurrence à l'oeuvre dans l'affectation de la main d'oeuvre en est réduite d'autant. Plus simplement, la relance d'une activité rizicole villageoise globalement abandonnée en zone cotonnière s'est avérée être un échec alors que l'appui à une activité préexistante a suscité, au sein des populations des autres villages, un plus vif intérêt.

3. Des résultats partiels : une amélioration des rendements en deçà des prévisions

Les rendements à l'hectare obtenus sur les trois sites évalués du département de Koper, montrent que l'objectif d'intensification de la culture du riz a été partiellement atteint. On a reporté ces résultats exprimés en tonnes par hectare (13) dans le tableau qui suit. Deux sources différentes nous ont permis de reconstruire cette information de façon suffisamment fiable. D'une part, l'ONG a posé après chaque récolte des carrés de rendement de 4 fois 1m² par

(12) Nous laissons de côté pour la suite de l'analyse les villages de Bala, Tierako, Sokourani, Fina et Solobo, dans lesquels les périmètres sont largement sous-exploités ou inexploités.

(13) Sauf précision, il s'agit tout au long de ce texte de riz paddy.

parcelle échantillon. D'autre part, nous avons évalué, sur la base des déclarations des bénéficiaires (14), les quantités produites en 1992 et 1993. Le recoupement des deux sources pour l'année 1993 précise la qualité de l'information qu'il est possible d'obtenir par cette démarche.

Tableau n° 6.4

Rendements des parcelles rizicoles (en tonnes par hectare)

	Source	1990	1991	1992	1993	Moyenne
PIRKON	ONG	/	/	/	1,85	NC
	Population	/	/	2,6	1,8	2,2
BABORA	ONG	3,4	3,6	/	2,76	3,25
	Population	/	/	3,4	3,3	3,35
GORGANE	ONG	/	3,7	/	2,10	2,9
	Population	/	/	2,8	2,9	2,85

Le rendement moyen à l'hectare est compris entre deux et trois tonnes. En comparaison des performances obtenues en riziculture hors périmètre, cela représente une nette amélioration puisqu'il s'agit d'un accroissement d'environ 200 % à Babora, 500% à Gorgane et plus de 300% à Pirkon. Le CRPA estime en effet à 1100 kg/ha le rendement moyen de la production rizicole à Babora, et à 500 kg/ha à Pirkon et Gorgane (15) pour la campagne agricole 1993/1994. Ces résultats, nous avons pu le vérifier auprès des encadreurs de chaque Unité d'encadrement agricole (UEA), n'intègrent pas les quantités produites sur les 3 sites évalués. Leur prise en compte dans les statistiques officielles verrait une augmentation de la production de riz de 7,5% dans l'UEA de Babora (comprenant cinq villages dont un a bénéficié d'un site aménagé par le projet) et de 60% dans l'UEA de Kpaï (cinq villages dont deux ont bénéficié d'un aménagement par le projet). Le plus faible rendement, observé sur le site de Pirkon, s'explique vraisemblablement par le fait qu'il n'y ait aucune maîtrise de l'eau (digues filtrantes).

Malgré ces bons résultats, le potentiel de chaque variété est loin d'être atteint. Selon le responsable du suivi rizicole, la variété 44-56 pourrait donner des rendements de plus de 8 t/ha. Aucun producteur n'est parvenu à obtenir de tels résultats sur sa parcelle. Les modes culturaux ne correspondent pas pleinement aux conseils techniques donnés dans le cadre du projet. L'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires est quasi inexistante. Aucun intrant, à l'exception de la première année d'activité où l'ONG s'est chargée de l'approvisionnement, n'a été acheté. La culture reste manuelle et les deux outils principaux du producteur de riz sont la

(14) L'unité de mesure utilisée localement est la tine qu'on estime ici à 14 kg de riz paddy. Il s'agit d'une moyenne puisque le poids d'une tine de paddy varie selon la variété considérée.

(15) Source : données estimées de la campagne agricole 1993/1994 par village de l'UEA (sous-division du CRPA) de Babora et de l'UEA de Kpaï (dont font partie Pirkon et Gorgane).

daba (16) et le couteau pour la récolte. La surface moyenne (17) de 350 m² par exploitation bénéficiaire (calculée sur les trois sites), n'autorise pas le recours à la culture attelée. Les changements significatifs concernent exclusivement le semis en ligne et l'utilisation de nouvelles variétés plus performantes. Les producteurs font 1 ou 2 sarclages et 1 désherbage par saison. Le repiquage, préconisé par le projet sur deux des quatre variétés, est peu pratiqué. En fait, la culture du riz se maintient au rang d'activité secondaire. Au sein de chaque exploitation, l'affectation de la main d'oeuvre sur les parcelles se fait après avoir réalisé les travaux nécessaires sur les autres champs (mil, sorgho rouge et sorgho blanc). Les prérequis d'une intensification de la production rizicole - augmentation de la charge de travail par unité de surface (18) - ne peuvent donc être satisfaits qu'en partie.

A Sirfou, le quatrième village bénéficiaire (zone sahélienne) pour lequel on a observé un bon niveau d'occupation, les résultats diffèrent. Aucun parcellaire n'ayant été mis en place, l'encadrement par l'ONG étant plus lâche, la méthode de culture du riz est restée extensive. La surface cultivée par producteur a augmenté en moyenne de 30% depuis la construction de la digue filtrante pour atteindre 0,75 ha par exploitation. En moyenne annuelle depuis le début du projet, les rendements (19) ne semblent pas avoir augmenté significativement : ils sont de 0,5 t/ha. Les variétés de riz produites sont essentiellement des variétés locales à moindre potentiel (seulement 3% des surfaces cultivées sont depuis deux ans ensemencées avec des variétés plus performantes : Tox 728-1, FKR 33 et Gambiaka) et les semis sont, le plus souvent, faits à la volée ou en poquets après un labour par culture attelée. Là encore, comme l'exprime un des paysans interrogés " *le riz n'est pas mon premier travail* ". On remarque d'ailleurs que la surface des champs du bas-fond est supérieure à celle qui est emblavée en riz. Plusieurs exploitants expliquent certains rendements très faibles (de l'ordre de 100 kg/ha) par un manque d'entretien (aucun sarclage, ni désherbage) d'une partie de la parcelle faute de disponibilité en temps.

Le producteur, au cours de la période, se heurte à un déficit de main d'oeuvre compte tenu du rythme de l'ensemble des travaux culturaux séquencés de façon similaire par celui des pluies. Le respect du calendrier cultural pour chaque activité procède d'un choix sous

---

(16) Sorte de houe utilisée pour retourner manuellement la terre.

(17) On tient compte ici des effets de redistribution des parcelles entre les exploitants qui, chaque année, concernent 10% de la surface totale

(18) Pour un exposé rapide et didactique des conditions de passage à une culture intensive, voir Couty [1988]. L'intensification à base de travail humain entraîne une augmentation des rendements à l'hectare mais au détriment de la productivité du travail. Dans un environnement où des terres cultivables sont disponibles, elle sera moins avantageuse qu'un système extensif. Lorsqu'elle se fait à base de consommations intermédiaires et de capital d'exploitation, elle permet d'assurer l'augmentation de la productivité du travail mais exige l'insertion des activités dans un circuit marchand. Le coût cette fois-ci est monétaire.

(19) Les quantités produites et les surfaces cultivées ont été estimées auprès de 13 producteurs sur quatre ou cinq campagnes après la construction de la digue. Pour les rendements avant-projet, on a estimé les quantités maximum et minimum obtenues par chacun ainsi que la fréquence sur cinq ans avant-projet de ces bonnes et mauvaises années. Les résultats sont donc à prendre avec prudence.

contrainte qui n'est pas orienté en priorité vers la production de riz. Le suivi de l'ONG dans ce village a été bien moindre que ce qu'on observe à Babora, Pirkon et Gorgane où un animateur se déplace une dizaine de fois par an sur chaque site pour conseiller et inciter les producteurs à entretenir au mieux leurs parcelles.

L'appui aux activités rizicoles n'a réellement débuté à Sirfou qu'en 1992 avec le renforcement de la digue, la formation de 4 producteurs dans un site proche et la diffusion de nouvelles semences et d'engrais pour des essais sur des parcelles de 200 m². Les paysans bénéficiaires de l'aménagement depuis 1989 n'ont donc, avant 1992, modifié qu'un des trois facteurs (20) dont est fonction l'accroissement de la production [Brossier 1989] à savoir la surface cultivée par actif mais, semble-t-il, au détriment de l'accroissement des rendements. Ce recours à l'extensif est caractéristique de l'évolution *" spontanée "* et *" régressive "* du système agricole de la zone [Marchal 1982]. Pendant les premières années, le coût de l'intensification n'étant pas couvert par l'ONG (distribution de semences améliorées, d'engrais, suivi technique), le paysan a maintenu une méthode de culture courante aux avantages connus.

La comparaison des résultats obtenus sur les quatre sites montre le rôle sécurisant que joue l'ONG par une présence continue. A Satiri où l'ONG est absente, les paysans ont rapidement abandonné la nouvelle activité pour ne modifier en rien le système en place (priorité à la culture du coton). A Sirfou où l'ONG est discrète, les bénéficiaires ont profité des effets de l'aménagement pour augmenter les surfaces sans pouvoir obligatoirement en assurer l'entretien. Dans le département de Koper où l'ONG est active, les riziculteurs ont adopté une partie des thèmes techniques diffusés (essentiellement le semis en ligne) et augmenté de façon significative les rendements. Sur l'ensemble des interventions, la capacité de l'ONG à modifier les comportements des paysans paraît donc restreinte et corrélée au maintien d'une aide technique et financière continue qui permet, tant qu'elle dure, de financer les coûts de l'intensification.

* *

*

Plusieurs facteurs commandent à la réussite et aux résultats des opérations. La variabilité du taux d'occupation des parcelles rizicoles témoigne de contraintes fortes en terme de main d'œuvre disponible, d'une concurrence dans l'affectation du travail familial et dans le choix des spéculations, accrue par les limites qu'imposent un système de production et un état des

(20) Les deux autres facteurs sont : le nombre de personnes à nourrir par actif et le rendement.

techniques encore largement tributaires de la période et la fréquence des pluies. Les différences observées traduisent l'importance des mobiles économiques dans les choix opérés par les bénéficiaires. L'ancienneté de pratiques paysannes concordantes à l'appui octroyé par l'ONG facilite l'insertion de l'aide dans le système rural ; l'encadrement intensif et continu des producteurs, la présence de l'ONG, financent réellement ou par anticipation les risques initiaux que suscite une modification même marginale des pratiques habituelles.

Activité secondaire dans le processus productif des zones concernées, la riziculture villageoise n'a pas suscité l'adhésion escomptée par l'ONG. Assimilées *ex ante* par les populations à un bien de consommation de " luxe ", les nouvelles variétés de riz produites dans le cadre du projet ont satisfait principalement la consommation des membres de chacune des exploitations bénéficiaires sans, pour autant, participer de façon significative à l'équilibre du bilan céréalier entraînant de surcroît une réduction des échanges marchands. C'est du moins ce que nous allons montrer maintenant.

SECTION 2. LE RENFORCEMENT DE L'ECONOMIE D'AUTOCONSOMMATION

L'unité d'observation privilégiée en ce cas est l'exploitation familiale. On y a fait référence à plusieurs reprises. Il s'agit des personnes travaillant sur des champs communs et consommant ensemble les produits de leurs activités. Les décisions quant à l'utilisation des quantités produites (autoconsommation, vente ou stockage) sont prises au sein de ces unités de production/consommation. Les données qui suivent ont été récoltées auprès d'un des membres de 35 exploitations choisies au hasard sur les 236 exploitants des quatre sites (Babora, Pirkon, Gorgane, Sirfou). Les tendances observées ont été confirmées par des entretiens collectifs auprès d'un ensemble plus vaste de producteurs et des responsables des groupements. Face à l'objectif fixé d'accroître les revenus monétaires des paysans, on observe une tendance à la généralisation d'une économie d'autoconsommation (point 1). Se pose alors la question de la cohérence de l'action collective et de la pertinence des choix initiaux (point 2).

1. L'affectation improductive des surplus produits

On présente dans le tableau qui suit une exploitation bénéficiaire moyenne de chacun des quatre villages. Les champs individuels, cultivés essentiellement par les femmes, ont été intégrés à la surface totale cultivée par chaque exploitation (cas de Sirfou). Nous sommes conscient de l'aspect réducteur de la moyenne, mais elle permet de distinguer rapidement les situations dans chacun des quatre villages. Un regroupement par classe, compte tenu de la taille réduite des effectifs, aurait été sans grande signification.

Tableau n° 6.5

Présentation par village de l'exploitation bénéficiaire moyenne

	Nombre d'actifs	actifs + inactifs	Surface cultivée 93/94 (ha)	dont champs familiaux (ha)	dont champs individuels (ha)	Ressources monétaires mobilisées sur 12 mois (déclarées)	Années déficitaires en céréales / les 5 années passées
Babora	4	8	4,8	4,8	0	52.000 F cfa	2 à 3 ans
Pirkon	5	10	4,6	4,6	0	97.000 F cfa	1 à 2 ans
Gorgane	6	10	5,3	5,3	0	175.000 F cfa	1 à 2 ans
Sirfou	12	27	7,7	6,2	1,5	341.000 F cfa	3 ans

Il n'existe pas de champs individuels en pays Dagara (Babora, Pirkon, Gorgane). Au sein d'une exploitation familiale, trois types d'activités se distinguent : celles qui entrent en priorité dans un circuit d'autoconsommation et dont, sauf contraintes majeures, seuls les surplus dégagés par rapport à la consommation familiale et la constitution d'un stock de sécurité sont vendus (production céréalière : mil, sorgho blanc, maïs) ; d'autre part, les activités qui pénètrent régulièrement, en cas de besoins monétaires immédiats, un circuit d'échange marchand (productions agricoles comme le sorgho rouge, le haricot, l'arachide, le maïs ...) ; enfin, celles dont la finalité première est de dégager un revenu monétaire (le coton, le maraîchage ; le petit commerce ; l'artisanat ...). La production du riz se situe dans la seconde catégorie d'activités qui se distingue de la première par une moindre résistance à la vente. La décision de vente sera donc principalement fonction de l'existence d'un surplus déterminé par le niveau de la consommation familiale.

Tableau n° 6.6

Circuit du riz avant et après l'opération

	Nombre d'exploitations familiales						
	Produisant du riz		Vendant du riz		Achetant du riz		
	dans le cadre de l'opération (échantillon)	avant l'opération	avant l'opération	après l'opération	avant l'opération	après l'opération	Projet : Qté produite/nbre consommateurs (1993)
Koper	22	19	6/19	3/22	10/22	2/22	11,5 kg paddy
Sirfou	13	12	3/12	4/13	7/13	4/13	14,5 kg paddy
Total	35	31	9/31	7/35	17/35	6/35	

Pour la quasi totalité des exploitations enquêtées le riz produit dans le cadre du projet est autoconsommé. On a dénombré, au sein des bénéficiaires actuels du projet, les exploitations qui vendaient et achetaient du riz avant et après l'aménagement du bas-fond.

Les ventes concernent 20 % des exploitations bénéficiaires du projet et sont insignifiantes par rapport aux quantités produites. Dans le département de Koper, les trois exploitations qui ont vendu du riz depuis le début du projet ne l'ont fait qu'une fois, contraintes par un besoin monétaire urgent et pour une quantité moyenne de 20 kg. Ces ventes, effectuées au sein du village, se font à un prix inférieur au prix officiel d'achat pratiqué sur des périmètres irrigués de la même zone : entre 30 F. cfa et 70 F. cfa le kg alors qu'il était vendu dans le même temps à 90 F. cfa sur le périmètre voisin de Koper. L'augmentation des revenus monétaires, but fixé par l'ONG dans chacun des projets, n'est donc pas atteint. Les revenus monétaires tirés de l'exploitation du riz sont rares, exceptionnels et insignifiants en comparaison des ressources monétaires totales mobilisées annuellement par l'ensemble des membres de l'exploitation familiale.

La production de riz satisfait avant tout la consommation familiale et ceci dans une moindre mesure. On estime en moyenne le besoin céréalier à 200 kg par an et par personne. En prenant un taux de conversion du riz paddy en riz décortiqué de 70%, le riz ne participerait que pour 4% ou 5% à la réalisation de cet objectif ne modifiant que faiblement le contexte de précarité dans lequel chaque exploitation évolue. D'ailleurs, le paysan n'intègre pas le riz pour estimer, sur une année, le bilan céréalier de l'exploitation. Il révèle ainsi l'importance relative qu'il accorde à cette spéculation. Néanmoins force est de constater que les quantités consommées dans les exploitations bénéficiaires en comparaison des niveaux atteints globalement en zone rurale sont plus élevées : 2 à 4 kg par an et par habitant en zone rurale et 10 kg environ pour les membres des exploitations enquêtées.

L'insertion d'une partie des activités paysannes, ici la production de riz, dans un circuit économique marchand a échoué. En tendance, c'est une généralisation de l'économie d'autoconsommation qui semble s'être produite dans les trois villages du département de Koper. On observe, parmi les bénéficiaires, une diminution, par rapport à la situation *ex ante,* du nombre d'exploitations qui vendent (21) et/ou achètent du riz. Avant le projet, ces achats concernaient près de la moitié des bénéficiaires actuels et s'élevaient, en moyenne, à 40 kg/an de riz décortiqué pour l'ensemble des membres de l'exploitation. Consommé lors de fêtes religieuses et coutumières ou encore, au moment de l'arrivée d'un " étranger "(22) de marque, le prix influait peu sur les décisions d'achat des paysans : 170 F. cfa/kg. Une partie de cette consommation était financée par la vente des surplus de riz local non substituable aux variétés achetées. Le paysan pouvait donc être tour à tour vendeur et acheteur.

La consommation marchande de riz a quasiment disparu au sein des exploitations

---

(21) L'appartenance à cette classe pour une unité d'exploitation signifie qu'elle a procédé depuis le début du projet à au moins une vente de riz. Il y a eu 3 à 4 campagnes depuis la mise en place des aménagements. Pour les ventes de riz avant projet, il s'agit des exploitations qui vendaient systématiquement en cas de surplus une partie de la production.

(22) Entendu ici comme une personne extérieure au village.

bénéficiaires. L'autoconsommation des nouvelles variétés produites s'est substituée aux achats de riz décortiqué. La qualité du riz produit dans le cadre du projet est assimilée, par les paysans, à celle du riz précédemment acheté. Au regard de la diminution des ventes de riz, ceux qui produisaient du riz avant le projet n'ont pas poursuivi à l'identique la production de riz pluvial. Pour les producteurs qui travaillaient en dehors du bas-fond, la tendance observée est à la réduction de la surface ou à l'abandon des précédents champs. Pour les anciens exploitants du bas-fond, la réduction des surfaces (divisées par 13) n'a pas été compensée par l'accroissement des rendements (multipliés par 3). Le solde de ces effets - réduction en moyenne de la surface emblavée en riz par exploitation, augmentation des rendements, élévation du seuil de satisfaction de la consommation familiale - s'est donc traduit par une baisse du surplus commercialisé.

Pour les bénéficiaires, la satisfaction exprimée est importante. L'effet positif principalement cité est la réduction des achats de riz blanc. Toutes choses égales par ailleurs, on peut estimer ce gain indirect à 6.800 F. cfa par exploitation familiale (23) soit moins de 5% des ressources monétaires annuelles. Cet effet indirect n'est donc pas susceptible de modifier significativement les fonctions économiques (production, consommation et épargne) du producteur-consommateur qu'est le paysan. De plus, ce surplus indirect n'est pas investi dans une amélioration (même restreinte) des processus productifs mais vient renforcer le sentiment sécuritaire du paysan qui n'a plus à rechercher les ressources monétaires nécessaires à ces achats. Plus qu'une croissance de revenu ouvrant de nouvelles opportunités, le paysan, contraint par la faiblesse et l'éloignement du marché, conçoit cette opportunité comme une moindre dépense.

Le projet agissant sur l'offre de production, entièrement consommée dans le cadre familial, a eu pour principal effet de réduire les échanges et d'élargir le champ de l'économie d'autoconsommation peu génératrice de développement. Le surplus créé - assimilé par le paysan à la quantité produite de laquelle il retire seulement les semences nécessaires au début de chaque campagne (2 kg environ)- n'est donc jamais réalisé annulant, pour une grande part, les possibilités d'accumulation. L'absorption du surplus dans la consommation révèle l'absence de débouchés au niveau du village. L'achat de riz, pour les non producteurs, se porte avant tout vers du riz décortiqué - préparation plus facile et plus rapide, préférence pour le goût - lors d'événements dont le caractère exceptionnel diminue d'autant l'élasticité de la demande au prix. Le producteur offre quant à lui du riz paddy, à moindre coût, mais peu attractif pour la demande locale. Cette question de la commercialisation, et notamment de la localisation des ventes, n'a pas été réellement prise en compte par l'ONG qui se contentait d'intervenir sur les conditions de l'offre.

---

(23) Il s'agit d'un maximum. On ne tient pas compte des pertes consécutives à la diminution des ventes de riz que certains réalisaient avant la mise en place du périmètre rizicole.

2. L'interaction des stratégies et la durabilité de l'aide

Comment expliquer ce choix sectoriel au regard du peu d'importance accordé au riz dans les systèmes socio-économiques locaux ? Pourquoi les populations bénéficiaires, y compris dans la zone cotonnière, auraient-elles exprimé le besoin prioritaire d'une telle aide ; ce qu'on s'attend à observer dans le cas d'une aide au développement basée sur la satisfaction des besoins révélés et/ou exprimés par les populations à l'appui de stratégies d'intervention dont les deux éléments essentiels sont la petite échelle et la participation des bénéficiaires ?

Le premier constat tient dans l'écart qui subsiste entre les demandes faites par les populations et les réalisations finales. Dans chacun des 9 villages, les besoins exprimés collectivement portaient avant tout sur la réalisation d'une retenue d'eau. Ce type d'aménagement tient une place privilégiée dans les premières séquences de l'aide au développement et fait toujours partie intégrante du " paquet technique " offert par les ONG (cf. Chapitre 7). De plus, la présence d'un stock permanent d'eau renforce le sentiment sécuritaire des populations. Les diverses réunions de sensibilisation menées au départ du projet ont tôt fait de convaincre les futurs bénéficiaires de l'impossibilité technique de satisfaire cette demande et de l'intérêt tout aussi manifeste d'autres formes d'aménagements susceptibles pour l'ONG de répondre aux besoins que révélait la demande initiale à savoir l'accroissement des ressources en eau.

L'appui à la riziculture résulte au départ de la capacité de l'intervenant à inciter et orienter dans un sens prédéfini les demandes locales en fonction de l'analyse qu'elle porte sur les causes de blocages ou de non-développement des milieux locaux. L'AFVP, comme tout autre ONG, n'est pas de toute façon prête à mener n'importe quel type d'opérations. Les stratégies paysannes visent dans ce contexte à maîtriser au mieux les critères qui président à la décision de l'opérateur potentiel. Elles s'arrangent de la logique d'offre qui domine les interventions de développement.

Le village de Solobo est à ce titre très représentatif. On a pu lister pas moins de 8 interventions extérieures au cours des 20 dernières années (puits, école, aménagement rizicole, équipements agricoles, etc.). Les paysans expliquent cet état de fait par la qualité de l'information dont ils disposent. Un agent du CRPA les informe sur les ONG présentes dans la zone et sur le type d'activités qu'elles sont prêtes à soutenir. Leur aptitude à se mobiliser rapidement et à exprimer une demande collective susceptible de bénéficier au plus grand nombre, sans faire état de conflits, était présentée par nos interlocuteurs comme l'autre condition nécessaire pour se saisir de l'aide offerte. Les bénéficiaires reprennent à leur compte les conceptions communautaristes encore fortement présentes dans les schèmes d'action des ONG. La succession de réalisations témoigne alors du dynamisme de la communauté et favorise une accumulation, celle des interventions externes.

Les stratégies paysannes à l'oeuvre dans cette forme de coopération privée relèvent d'un souci de s'assurer, dans un premier temps, la présence de l'ONG pour le village, dans le but de pouvoir, à plus long terme, orienter les investissements de l'intervenant dans le sens souhaité. P.P Guengant parle ainsi de *" jeu de l'oie "* auquel se livrent les populations lors de la construction d'un barrage dans le village de Tiago-Mossi [Guengant 1985]. Il s'agit donc pour les villageois, petit à petit, *" case "* par *" case "*, d'amener l'ONG sur le terrain souhaité, chaque réalisation témoignant du dynamisme de la communauté et accentuant les possibilités d'interventions d'autres opérateurs par le biais, notamment, de l'accroissement du capital relationnel du village.

Dans toutes ces opérations, si la participation paysanne est large dans la phase d'exécution des travaux, elle est plus restreinte - l'expression au sein d'un groupement est surtout le fait des élites et leaders locaux - mais surtout de faible *" capacité "* (24) dans les autres phases du projet et, en particulier, dans les prises de décisions initiales. En 1986, M.-C Gueneau dans une évaluation d'une trentaine d'opérations faisait le même constat : *" En réalité, sur le terrain, les ONG ne sont pas accompagnatrices d'un processus villageois préexistant à leur intervention, mais elles se montrent au contraire créatrices des projets qu'elles élaborent de A à Z "*. L'ONG dans les opérations rizicoles s'affirme comme experte dans l'évaluation des besoins des populations et retombe, en quelque sorte, dans un modèle d'assistance éloigné d'un processus d'accompagnement d'une dynamique interne.

La petite échelle des interventions n'induit pas à elle seule une meilleure appropriation des projets. La responsabilisation des paysans au sein des opérations étudiées demeure très limitée. Les groupements mis en place autour de la réalisation des aménagements ne poursuivent pas l'activité de gestion de la riziculture inscrite dans les objectifs de chaque projet. Ainsi, les semences n'ont jamais été renouvelées depuis la première distribution organisée par l'ONG. Le principal effet de la petite taille des périmètres (pas plus de 3 ha), à la mise en place desquels une large partie de la population a participé, s'est traduit par l'atomisation des surfaces obtenues par exploitation orientant d'autant plus les producteurs vers l'autoconsommation. Le coût monétaire du renouvellement des intrants ne pouvait donc être financé que par des prélèvements sur d'autres activités marchandes. La place secondaire du riz dans le système de production explique l'abandon par les paysans des éléments du projet qui entraînent un accroissement des charges monétaires.

De même, l'entretien des micro-barrages n'est pas assuré par les bénéficiaires, remettant ainsi en cause la pérennité de l'activité rizicole dans les conditions actuelles. Ceux-ci préfèrent s'en remettre systématiquement au représentant de l'organisme privé traduisant ainsi l'extranéité

---

(24) La "capacité" de la participation fait référence au degré de puissance, à l'influence ou au pouvoir des participants. On reprend ici, le cadre général d'analyse de la participation proposé par J. M. Cohen et N. T Uphoff [1980].

que revêt pour eux ce produit du développement mais révélant également un comportement raisonnable devant un flux continu d'aide.

* *

*

S'il est amplement démontré " *qu'au delà d'une superficie irriguée de 50 ares par famille, la maîtrise des facteurs d'intensification n'est plus assurée et que les rendements diminuent régulièrement avec l'accroissement de cette superficie unitaire* " [Hecq et Dugaupier 1991], l'application des thèmes techniques sur une surface de 3,5 ares, avec une maîtrise partielle de l'eau, ne semble pas plus probante - absence de fertilisation et de repiquage - en dépit d'un encadrement soutenu dans le département de Koper. L'aptitude de l'ONG, au travers de ce type d'interventions, à modifier les systèmes agricoles habituels semble tout aussi limitée que celle d'autres intervenants agissant pareillement [Van Driel, Ran et Fraval : 1991]. Les contraintes auxquelles se heurtent nombre d'opérations de développement ne semblent pas pouvoir être levées par les modes d'actions promus par les ONG.

CONCLUSION DU CHAPITRE 6

La riziculture et l'objectif d'intensification n'étant pas au coeur de la problématique villageoise, le projet a échoué là où le coût estimé par les bénéficiaires était supérieur aux avantages escomptés de la présence de l'ONG. Ailleurs, les interventions visant au départ l'augmentation des revenus monétaires en zone rurale, entraînent un nombre important de riziculteurs dans une tout autre économie que l'économie de marché visée au départ de l'action. En témoignent les itinéraires techniques retenus par les riziculteurs. Lorsque l'ONG ne finance plus les intrants, seules les composantes non marchandes du paquet technologique sont appliquées par les paysans. On assiste à un détournement des buts de l'opération fixés par l'ONG, sur la base de leur réinterprétation par les villageois en fonction des contraintes économiques. En un sens l'appropriation tant recherchée au sein des petites opérations de développement surgit la où on ne l'attendait pas.

Sur la base d'objectifs différenciés mais compatibles, les stratégies ou tactiques des populations et des ONG confrontées au sein des petites opérations de développement assurent une certaine forme de cohérence à l'action collective qui se traduit par une reproduction de l'aide et un niveau minimum de satisfaction pour les divers acteurs concernés. Sous cet angle de vue, l'efficience interne est assurée. Par contre les effets sur l'environnement économique et le développement en général sont nettement plus problématiques. Ils paraissent confinés au maintien de l'aide et remettent en question la pertinence de telles interventions et l'efficience globale d'une aide privée qui, à l'instar de l'aide publique, semble aujourd'hui encore n'entraîner que sa propre durabilité.

CHAPITRE 7

DU CHANGEMENT A LA VIABILITE : L'EVALUATION DE L'IMPACT L'EXEMPLE DES OPERATIONS PETITS-BARRAGES

L'impact désigne une mise en perspective générale des interventions de développement : ses effets prévus et non prévus (latéraux) au travers des évolutions dans le temps. L'évaluation consiste à interroger la cohérence de l'action collective (stratégies des acteurs) et la pertinence des opérations (adaptation des actions au contexte). L'appréciation de l'impact, qui comprend en premier lieu une réflexion sur les conditions de retrait de l'aide et sur la pérennité des actions réalisées et/ou des effets produits par les opérations, dépend fortement du moment où est réalisée l'évaluation. Cette réflexion présente dans les deux précédentes études était menée, pour l'essentiel, à l'appui d'observations et d'entretiens avec les bénéficiaires sur les lieux de réalisation des projets. Les ONG étaient encore présentes sur le terrain des opérations. L'évaluation portait sur des interventions en cours de réalisation ou tout juste arrêtées.

L'optique retenue dans ce chapitre est quelque peu différente. L'unité d'observation reste l'intervention de développement, ici la construction de petits-barrages. Mais moins qu'une approche opération par opération, on va suivre au sein d'une ONG les montages, les choix et les modifications d'une succession d'interventions dans ce domaine. Au Burkina Faso, l'AFVP fait figure en la matière de pionnier et d'innovateur. Comme maître d'oeuvre, elle a participé depuis le milieu des années 70 à la construction de plus de 200 barrages dans le pays. Le maintien des activités de l'association dans ce secteur au cours des 20 dernières années en fait un des principaux intervenants privés au Burkina Faso. Les opérations d'hydraulique, associées au début des années 80 à des interventions portant sur la valorisation agricole, sont, jusqu'aux années récentes, restées prioritaires aux yeux de l'ONG.

Elles constituent un terrain privilégié pour l'analyse des opérations de développement rural menées par les ONG. La documentation existante sur les constructions de barrages permet de situer l'évaluation dans une approche beaucoup plus large. Du point de vue du temps d'abord, les premières opérations concernées ont été réalisées au milieu des années 70. L'étude transversale de l'impact intègre une véritable dimension diachronique et facilite, sur la base d'observations après le retrait de l'aide, la compréhension des dynamiques à l'oeuvre. Du point de vue du contexte socio-politique ensuite, les actions et priorités des ONG ont pu être

influencées par les motivations, positions et interventions d'autres opérateurs de développement (Etat, organismes de coopération publique, etc.). L'analyse documentaire croisée avec des entretiens auprès des acteurs (institutionnels, responsables de l'ONG, populations bénéficiaires) permet de saisir *a posteriori* les rapports des acteurs à cet environnement.

Il s'agit donc d'étudier, dans la durée, les facteurs qui ont orienté et contraint les choix de l'ONG et des bénéficiaires afin d'en comprendre les principaux effets. Les écarts entre les intentions affichées, les réalisations et les conséquences fondent toujours l'exercice évaluatif. Ils sont replacés dans le contexte de l'action tel qu'il est saisi par les acteurs concernés. L'impact des opérations petits-barrages est alors mesuré en étudiant dans un premier temps les différents ajustements qui ont eu lieu au cours du temps (Section 1) puis en déterminant dans un second temps (Section 2) les repères dont disposaient les acteurs pour juger du bien-fondé de ces opérations.

SECTION 1. LES STRATEGIES D'ACTION DE L'ONG : DE L'ADAPTATION A L'ABANDON DES OPERATIONS PETITS-BARRAGES

L'AFVP est intervenue dans quatre secteurs : l'hydraulique villageoise dont l'hydraulique de surface (barrages) et la construction de puits et forages ; l'agriculture (formation et amélioration des techniques culturales, valorisation agricole des retenues - riziculture, maraîchage, pisciculture, fruiticulture - , opérations Conservation des eaux et des sols (CES) ; la santé et le social. Ces deux derniers secteurs, importants dans les premières années d'activité de l'association (1), sont devenus minoritaires par la suite. En 1988, le secteur *santé et action sociale* représentait moins de 1% des financements annuels gérés par la délégation, les actions dans ce domaine s'orientant *" davantage vers la complémentarité à des programmes déjà existants "* [AFVP 1989].

L'évolution des actions de l'ONG vers des opérations de moyen terme à vocation développementaliste s'est matérialisée par la construction de barrages en milieu rural. Afin d'éclairer, du point de vue de l'opérateur, les hypothèses et stratégies qui ont présidé au choix de l'organisme (point 2), un rapide cadrage historique de ce type d'actions rend compte des difficultés de coordonner une multitude d'opérateurs extérieurs bénéficiant alors d'une substantielle marge de manoeuvre pour décider de la nature de leurs interventions économiques (point 1).

---

(1) En 1976, après trois ans d'activité, les rapports d'activités mettaient déjà l'accent sur les " problèmes d'hydraulique ". Le secteur médico-social concernait encore 13 des 34 volontaires présents dans le pays au 31 décembre 1976 [AFVP 1977]. Il s'agissait d'infirmières et de médecins français affectés dans les structures médicales régionales.

1. Les opérations de construction de barrages : l'absence de coordination

La construction de barrages est une activité ancienne au Burkina Faso. Les différentes sources consultées s'accordent pour fixer l'origine des réalisations " modernes" aux années 20 [Piquemal 1988 ; De St Foulc et *alii* 1985]. Avant cela, il est vraisemblable que dans certaines régions de petits ouvrages aient été mis en place par les populations pour leurs besoins en eau et pour d'autres activités telle que la pêche [Nombre 1995 : 6]. Quoi qu'il en soit, les populations locales n'ont pas attendu l'appui d'intervenants extérieurs pour mettre au point des techniques simples dans le but de capter un maximum d'eau. Les *boulis*, par exemple, sont des mares artificielles qui appartiennent à une très ancienne tradition burkinabè [AFVP 1986-B : 5].

Les premières constructions de barrages débutent sous l'égide de la puissance coloniale (1.1). Dans les années 70, les ONG et l'ensemble des opérateurs extérieurs investissent ce champ d'action en conformité avec la situation d'urgence qui prévaut (1.2). Dans les années 80, les orientations du pouvoir central renforcent et dynamisent la mise en place de telles infrastructures (1.3). Les bilans successifs lancés par les pouvoirs publics attestent de la volonté politique de maîtriser ces multiples actions mais les résultats obtenus témoignent des difficultés rencontrées (1.4).

1.1. L'impulsion française

Les ouvrages de la première génération sont réalisés sous l'impulsion des commandants de cercle et de missions religieuses. Ces actions commencent très tôt sur le plateau central et s'appuient déjà sur la main d'oeuvre villageoise. Elles font appel à des techniques sommaires mais remarquées par les populations. Les digues peuvent mesurer entre 10m et 100m de long pour une hauteur de 3m à 4m. A titre d'exemple, le barrage de Loumbila (à 25 km au nord-est de Ouagadougou) mis en service en 1947 stocke un volume de 36 hm^3. A partir de 1956, le Génie rural lance un important programme de constructions.

D'après P. Zagré [1994 : 38], la réalisation de retenues d'eau entre dans le cercle très restreint des premiers projets de mise en valeur de la colonie (2) par l'administration française, la plupart d'entre eux restant *" au stade d'idées léguées par l'autorité coloniale à la future entité indépendante "*. En effet, sur les 300 sites repérés en 1956, 58 seront réellement équipés

(2) Avant la fin des années 40, la Haute-Volta était "réduite au rôle de réservoir de main-d'oeuvre, laquelle était utilisée à moindres frais dans les projets de réalisations d'infrastructures économiques des autres colonies françaises" [Zagré 1994 : 38].

jusqu'en 1965 [De St Foulc et *alii* 1985]. D'après le dernier recensement de l'ONBAH (3) datant de 1988, 150 des 719 retenues identifiées ont été construites avant l'indépendance. La région Centre en premier lieu, puis la région Est, en sont les principales bénéficiaires.

Au cours de la décade suivante, le mouvement se poursuit sur fonds extérieurs (4). La France, parmi d'autres bailleurs de fonds, soutient les efforts des autorités nationales. La décade 60-70 correspond à une période charnière. Les moyens techniques sont accrus et on passe de la construction d'ouvrages de faible taille à des retenues d'une capacité supérieure à 250.000 m^3 [Piquemal 1988]. Le faible nombre d'ouvrages actuellement recensés et construits durant ces années, 74 au total, trouve ici une explication.

1.2. L'intensification des constructions et la concentration géographique : l'entrée en scène des ONG

Jusqu'au début des années 70, l'action de l'Etat, appuyée par des ressources extérieures, fut déterminante suite à l'impulsion initiale des missions et, *in extremis*, de la puissance coloniale. Les ONG, conformément à leur arrivée en masse dans le pays touché par la sécheresse, interviennent à partir des années 70. Les années qui suivent voient l'instauration d'une véritable politique de l'eau avec la création en 1976 de l'ONBI qui deviendra plus tard l'ONBAH. L'objectif principal de l'office est de coordonner et planifier l'ensemble des programmes de construction de barrages.

La multiplication des opérateurs rend infructueuse cette tentative [Piquemal 1988]. Le rythme des constructions passera de 15 retenues par an à la fin des années 60 à plus de 40 au début des années 80. Une centaine de barrages seront érigés de 1970 à 1980. La capacité de gestion de cette aide par l'administration centrale semble réduite devant les actions croissantes des ONG - FEME, BEL, AFVP, CATHWELL entre autres [De St Foulc et *alii* 1985] et des acteurs bilatéraux telle que la coopération néerlandaise qui lance le programme *40 petits barrages en terre*.

Une des premières conséquences en sera la mauvaise répartition géographique. L'accent est à nouveau mis sur le plateau central et sur le nord du pays. Les représentations qui prévalent alors orientent l'aide vers les zones arides du pays au détriment des parties sud et

---

(3) L'ONBAH est une société d'Etat qui intervient par hypothèse sur les grands barrages. En fait cette société agit sur saisie de projets publics nationaux, internationaux ou bilatéraux ou encore sur la demande de groupements paysans. L'ONBAH fait principalement des études et passe éventuellement à la réalisation des travaux.

(4) Fonds d'intervention pour le développement économique et social (FIDES), Fonds européen pour la reconstruction et le développement économique et social (FERDES), Fonds européens de développement (FED), Fonds d'aide et de coopération actuellement Fonds d'aide et d'actions culturelles (FAC).

ouest du pays qui, il est vrai, se trouvent mieux pourvues au plan pluviométrique (5). Cette stratégie pensée dans et marquée par l'urgence va fixer pour plusieurs années une majorité des acteurs privés au nord du pays. Elle se fonde sur la construction d'infrastructures légères dans le but premier de fournir rapidement de l'eau aux populations. Elle n'intègre pas, dans ces années, une problématique plus large et de long terme ou tout simplement développementiste qu'aurait traduit, entre autres, la construction de barrages dans des zones à plus fort potentiel agricole et assujetties à une meilleure gestion et utilisation de l'eau. Aussi, le dernier bilan établi en 1994 révèle-t-il que le plateau central accueille 60,2% de l'ensemble des ouvrages ; les provinces de la Comoé, Kénédougou, Houët et Poni, seulement 4,2%.

1.3. L'élan central et l'appel aux ONG

Au début des années 80, le mouvement engagé à la veille de l'indépendance s'amplifie. L'ONBAH dénombre 360 opérations réalisées de 1982 à 1988 soit, en moyenne, 60 retenues par an. Les nouvelles orientations politiques du CNR correspondent à l'archétype des projets ONG et ouvrent de nouvelles perspectives aux acteurs privés de l'aide extérieure (cf. chapitre 4). En matière de construction de barrages leur contribution croissante au cours de cette période est signalée par toutes les sources consultées. Viennent s'y ajouter de nouveaux bailleurs comme le fonds koweïtien, la coopération canadienne ou italienne. A la fin des années 80, le Burkina Faso s'oriente vers la construction de grands barrages : celui de la Kompienga mis en service en 1989, de Douna (1986), de la Comoe (1991), du Sourou (1986) et de Bagre (1992).

L'accumulation d'opérations financées et/ou réalisées par divers opérateurs de l'aide complique la capitalisation de l'information pour les pouvoirs publics. Sur la base des inventaires de 1966, 1973, 1983, 1985 et 1986, l'ONBAH lance des visites de terrain (au nombre de 213) afin d'établir un bilan des diverses constructions. La tentative échoue devant l'impossibilité de retrouver *" de nombreux barrages faits par les ONG "*, d'autres n'ayant jamais existé et certains enfin *" ayant des dossiers techniques mais sans avoir été réalisés "* [Piquemal 1988 : 50]. Quatre ans auparavant, le bilan sur les petits barrages en terre établi sous l'égide de l'UNESCO faisait état d'un taux de réalisation effective de 60% (533 barrages réalisés sur 900 lieux recensés) dont 40% (210 barrages réalisés) mis en place avec la participation des ONG. Devant la faible qualité des informations récoltées, l'office lance un nouvel inventaire qui nous permet ici de confirmer le rôle déterminant des ONG et, en

---

(5) La force d'attraction d'une société mossi très hiérarchisée comme son influence dans le pays fournissent peut être une explication complémentaire au phénomène. On remarque ainsi que le plateau central fut également le premier bénéficiaire de la construction de barrages avant 1940 profitant alors de la présence des missions religieuses qui s'y étaient installées.

particulier, de l'AFVP. Leur contribution respectives sont estimées à 16,5% (119 des 719 barrages enregistrés en 1988) et plus de 9% (78 barrages) pour l'association française.

Il est notable que l'action des ONG et de l'AFVP, privilégiant les ouvrages de petite taille, reste mineure au vu du volume total stocké. Les 9 plus grands barrages représentent ainsi 98% de la capacité totale de stockage dans le pays [Nombre 1995 : 18]. Toutefois, l'impact sur l'appoint en eau dans les villages n'est pas retranscrit par cet indicateur de performance.

1.4. Un potentiel non maîtrisé

Au regard des derniers dénombrements, la vague de construction de barrages poursuit son cheminement. En 1993, selon les statistiques du *Projet renforcement de la DEP du ministère de l'eau*, on dénombrait 2 088 petits barrages (6) d'un volume inférieur à 100 000 m^3 sur l'ensemble du territoire et une dizaine de grands ouvrages [Nombre 1995 : 19]. Deux ans auparavant, le *Projet bilan d'eau* faisait état de 1 081 barrages. Le manque de suivi systématique est renforcé par l'inexistence d'une législation particulière concernant les barrages.

Ils sont simplement soumis au régime général de l'eau qui lui même fait partie de la réorganisation Foncière et Agraire (7). L'obligation de déclaration ou encore l'autorisation de construire ne sont pas requis. *In fine*, le Burkina Faso n'est pas en mesure de contrôler ces réalisations. Au terme d'une courte étude sur la sécurité des barrages au Burkina Faso, A. Nombre conclut en 1995 à l'urgence de l'établissement de règles et de normes portant à la fois sur la conception, la construction et la responsabilité sur ces ouvrages comme sur leur suivi afin d'en accroître l'efficacité.

Le développement anarchique des petits barrages propulse, en la matière, le Burkina Faso en tête des pays de la sous-région. L'action continue des ONG depuis 1970 en est un des facteurs explicatifs. Mais l'ancienneté de ce type de projets et leur primauté dans les premières séquences d'interventions en milieu rural ont peut-être favorisé, au sein des populations

---

(6) La formidable croissance dont ferait état la comparaison avec les données de 1988 n'est pas selon nous représentative. Nous n'avons pas pu vérifier l'homogénéité des critères retenus lors de ces deux études. Il est vraisemblable que des ouvrages de très petite taille, auxquels on peut difficilement attribuer le terme de barrage, aient été pris en compte lors du dernier recensement. Pourtant, l'estimation de 1991 par le *Projet Bilan d'eau* confirme l'idée première d'une croissance des constructions de barrages annuellement maintenue.

(7) Objet de la Zatu n° AN VIII - 0039 Bis/FP/PRES du 11 juin 1991 et du Kiti n° AN VIII - 0328 Ter/FP/plan - Coop du 11 juin 1991. L'article 211 du Kiti indique que *" sont soumis au régime de l'eau, les constructions et aménagements suivants, sans que la liste soit exhaustive : les ouvrages exécutés pour faciliter la retenue de l'eau, la circulation ou l'écoulement sur les cours et étendues d'eau (digues, barrages, écluses, chaussées) dans la limite des terrains occupés et lorsque ces ouvrages appartiennent à des personnes de droit public ou sont réalisés dans un but d'intérêt général ... "*. L'article 219 fait obligation de déclaration ou autorisation pour le prélèvement d'eau à des fins non domestiques [in Nombre 1995 : 51]

récipiendaires de ces " démonstrations externes initiales ", l'essor d'une association naturelle entre projet de développement et construction de retenues d'eau. La démarche d'acteurs associatifs enclins à s'appuyer sur la demande locale de développement participe alors mécaniquement à ce processus.

Toutes les études et recensions citées ont été faites sans articulation avec la planification que ce soient le PPD ou les plans quinquennaux suivants. D'après les responsables de la DEP du Ministère de l'eau et de la DEP ONBAH, les ONG ont entretenu une certaine ignorance à l'égard de cette société d'Etat. Selon les rapports de l'AFVP, cette dernière lui a fourni à deux reprises des listes de constructions d'ouvrages. Néanmoins, il reste que les pouvoirs publics n'ont pas été associés aux opérations hydrauliques des ONG (8).

2. La contribution active de l'AFVP : une stratégie changeante

Au sein de l'association, la gestion et les bilans de ces interventions se faisaient très ponctuellement, programme par programme (9), lieu par lieu, les documents étant éparpillés dans des dossiers concernant l'ensemble des activités de l'AFVP dans une zone. Seuls les rapports annuels d'activité fournissent aujourd'hui une information synthétique mais partielle portant essentiellement sur l'état des réalisations en cours de financement ou achevées dans l'année. A l'extérieur, dans le tissu institutionnel burkinabé, l'association française traitait ces projets avec les préfets. Aucune centralisation documentaire ou décisionnelle burkinabè n'avait lieu. Les constructions de barrages n'ont donc jamais fait l'objet d'un suivi et d'un bilan général, formalisé et très approfondi. Nous nous sommes livrés à une reconstruction *a posteriori* des objectifs, buts et finalités des opérations *petits-barrages* afin d'en dégager les principaux éléments de référence. Le terme de reconstruction est précisément requis puisque ces opérations n'ont pas fait, dans leur ensemble, l'objet d'un rapport de projet ou de programme indiquant les attentes initiales de l'ONG et précisant, dans ce domaine, sa stratégie.

Les nombreuses indications tirées des rapports annuels et autres documents internes, les entretiens menés auprès du responsable de la délégation montrent sans conteste que l'AFVP, tirant les leçons des ses expériences, a progressivement modifié sa démarche dans le but d'accroître l'efficacité de ses opérations. Les changements d'orientations analysés ci-dessous s'articulent en deux temps : on revient d'abord sur les facteurs internes et externes qui permettent de comprendre la priorité accordée et déclarée à la construction de barrages (2.1) ;

---

(8) C'est le constat que dresse aujourd'hui les responsables de la DEP du ministère de l'eau et de la DEP ONBAH.

(9) Le terme de *programme* renvoie à un ensemble de projets dans différents secteurs financé par un même bailleur de fonds.

une analyse plus fine de l'évolution des techniques au cours du temps découvre l'initiative créatrice de l'ONG ainsi que sa pleine responsabilité dans les changements opérés (2.2)

2.1. Les raisons d'un choix : les mobiles, les contraintes et la justification

Un croisement minutieux effectué à partir des archives de l'association au Burkina Faso, des différents rapports d'activité, et du recensement de l'ONBAH en 1988, nous autorise ici à faire état d'un nombre total de 209 opérations barrages dans lesquelles l'AFVP est intervenue en tant que maître d'oeuvre. L'étendue de sa contribution au mouvement général ne fait pas de doute. Il reste encore à en déterminer les raisons, les contours et la spécificité. Les opérations petits barrages culminent sous la période sankariste après que l'AFVP ait acquis une expérience décennale en ce domaine (cf tableau n° 7.1). Mais la corrélation entre l'impulsion émise par l'Etat burkinabé et l'activisme de l'ONG ne peut être expliquée par une simple convergence entre les orientations volontaristes du pouvoir révolutionnaire et les schèmes d'interventions des ONG.

Tableau n° 7.1

Distribution temporelle (début des travaux) et répartition géographique des constructions de barrages de l'AFVP

Années / Provinces	1974 - 1982 (9 ans)	1983 - 1987 (5 ans)	1987 - 1990 (4 ans)	Total expliqué	Total effectif
BAM	18	14	1	33	**45**
BOUGOURIBA	0	5	2	7	**7**
BOULGOU	0	0	2	2	**2**
BOULKIEMDE	1	1	0	2	**3**
GANZOURGOU	2	17	4	23	**26**
GNAGNA	1	0	0	1	**1**
HOUET	0	0	3	3	**5**
MOUHOUN	0	8	2	10	**10**
SANGUIE	21	12	0	33	**34**
SOUROU	0	5	5	10	**10**
TAPOA	0	0	0	0	**1**
YATENGA	23	22	3	48	**65**
Total par séquence	**66**	**84**	**22**	**172**	**209**
% expliqué par séquence	38,37%	48,84%	12,79%	82,23%	/

En situant l'impulsion des pouvoirs publics en matière de construction de barrages en milieu rural au Programme Populaire de Développement (octobre 1984 à décembre 1985), on perçoit dans le rythme annuel des constructions de l'ONG un net décrochage au cours de l'année 1985. En 1983 et 1984, 12% et 13% de l'ensemble des opérations sont mis en chantier

alors qu'en 1985, l'AFVP ne réalise que 8% du total de ses contributions. L'association française, il est vrai, s'associe officiellement au PPD en prévoyant la construction de 50 retenues soit, dans ce domaine, le quart des prévisions quantitatives du plan. A ce titre, la réussite pour l'ONG est effective puisqu'elle réalise 90% de ses objectifs. Mais l'antériorité des pratiques de l'AFVP et la fixation d'objectifs en deçà de la tendance observée dans les années précédentes (vérifiée aussi pour 1981 et 1982) supposent une explication complémentaire.

L'hypothèse d'une " stratégie d'assurance " est évoquée par le responsable actuel (10) de la délégation régionale. La marge de manoeuvre des ONG et de l'AFVP en particulier n'était sans doute pas totale. La participation aux mots d'ordre nationaux et aux priorités proclamées en matière de construction de retenues permettait de justifier une présence rendue d'autant plus stratégique pour la coopération française qu'elle s'inscrivait dans un contexte de tensions politiques des relations bilatérales. L'AFVP rebondit en fait autour du discours ambiant sur les retenues dans une période où, justement, elle commence à envisager et à tester d'autres techniques apparemment plus performantes - digues filtrantes, opérations de CES. En quelque sorte, l'association française subit un effet de relance.

Un autre ordre de considération éclaire la participation active et initiale de l'AFVP dans le domaine des barrages. Il s'agit des résultats conjugués d'un effet de mode et de la dépendance financière de l'association. " L'opération petits barrages " (11) débute en 1974 dans la zone de Koudougou et de Réo couvrant l'actuelle province du Sanguié. Le projet fut établi à la suite d'une collaboration entre les missions catholiques et le *Bureau d'études et de liaisons* (BEL, une ONG française) sur financement d'une ONG allemande (MISEREOR). L'appui de l'AFVP se manifeste par l'envoi de deux volontaires, responsables auprès des missions et des paysans de la bonne marche des travaux. Leurs fonctions couvrent alors le choix des sites, la sensibilisation des populations, l'organisation des différents chantiers et la gestion du matériel (12) mis à disposition du projet. Un deuxième front d'intervention est ouvert en 1974 à Séguénéga - province actuelle du Yatenga - sous l'effet conjugué du hasard d'une rencontre et d'une initiative personnelle d'un jeune volontaire précédemment affecté dans l'Office régional de développement (ORD (13)) de Ouahigouya (14). Un autre poste sera ouvert dans l'actuelle province du Bam. Premières localisations des constructions de barrages, ces trois provinces

---

(10) Les enquêtes ont été faites en 1995.

(11) Intitulé du premier projet (1975-1977) de construction de barrage auquel l'AFVP ait participé [Bouville 1977].

(12) Matériel TP pour le projet : 1 chargeur équipé d'un ripper; 1 mercedes 10t à benne; 1 unimog équipé d'une lame AV d'une remorque benne; 1 compacteur [Bouville 1977 : 18].

(13) Les ORD deviendront par la suite les Centres régionaux de promotion agro-pastorale (ORD)

(14) Pour se convaincre du rôle déterminant du " hasard " dans la localisation géographique d'une équipe de VP dans cette zone, on consultera le rapport d'A. Fonteneau [1993]. Séguénégua reste jusqu'à maintenant un des hauts lieux de l'activité de l'association au Burkina Faso

situées sur le plateau central sont, sur l'ensemble de la période, les principales bénéficiaires de l'appui de l'AFVP.

Les choix de l'ONG ne peuvent pas s'écarter fondamentalement du paradigme dominant qui gouverne alors l'activité de nombreux opérateurs de développement. Les missions, premiers relais locaux de l'association française (15), n'y échappent pas. La capacité de l'ONG à orienter différemment les choix de ses partenaires, qui restent justifiés en permanence par la nature de la demande villageoise, est encore limitée par un déficit de notoriété.

2.2. Innovation et diffusion, les changements de perspective de l'ONG

Au milieu des années 80, tout en intensifiant ses interventions dans la partie centrale du pays (Ganzourgou), l'ONG étend son champ d'action dans des zones à plus fort potentiel agricole telles que la Bougouriba et le Houët. L'AFVP sera finalement intervenue dans 12 des 30 provinces du pays (cf tableau n° 7.1). Cette diversification géographique s'opère dans le prolongement de modifications significatives au plan technique tout d'abord puis, au plan de la conception des interventions en milieu rural. Au fil des ans, les volontaires vont développer, simplifier, maîtriser, et diffuser une technique qui sera le " fer de lance " de l'association.

Les premiers ouvrages sont construits en terre compactée sur le modèle habituel des constructions au Burkina Faso. Ils pouvaient retenir de 5 000 à 1 000 000 de mètres cubes d'eau à chaque pluie. Suivant l'exemple de J. Chelq (16) qui, au début des années 70, réalisait dans la région de Titao, sans appui mécanique, les premiers barrages en gabions (17), les VP installés dans le Yatenga vont s'approprier cette technique et lui donner une utilité maximale. L'utilisation de gabions pour le déversoir est élargie à la constitution du versant aval des barrages. Au départ, le premier volontaire assure une bonne maîtrise de la technique. Ses successeurs (à partir de 1980) s'emploient à multiplier les sites. La diffusion de cette nouvelle technologie est consolidée par la formation de 8 équipes de deux personnes venues d'autres projets de Haute Volta [Fonteneau 1993 : 3]. En 1987, 14 volontaires appuient des opérations d'hydraulique de surface soutenus pour cela par 30 animateurs de chantiers [AFVP 1987]. D'après nos estimations, 76% des barrages ont été construits en ayant recours aux gabions.

Cet effort de diffusion est concomitant à des changements significatifs dans l'utilisation des gabions et la conception technique des ouvrages. *" Les premiers barrages et ceux qui sont*

---

(15) Ce partenariat va perdurer dans certaines zones. A Séguénéga, *" les VP s'efforcent, au début des années 80, de prendre leurs distances avec les Pères Blancs "* [Fontencau 1993 : 3].

(16) Ancien colonel de l'armée américaine, hydraulicien ayant exercé dans plusieurs pays d'Afrique [*ibidem*].

(17) Le mot français *gabion* vient de l'italien " gabionne " qui signifie " grande cage ". Un gabion est une cage de grillage qui, remplie de pierres, peut constituer le matériau de base du déversoir ou du versant aval des barrages.

mis en oeuvre [en 1986] *ne se ressemblent guère" "* [AFVP 1986-b]. Partant d'un constat d'urgence, l'AFVP allège et affine la technique des gabions afin *" d'aller plus vite, avec moins de bras, pour un moindre coût... mais pour essayer de retenir davantage d'eau "*.

L'ONG procède en quelque sorte par tâtonnements successifs au cours des différentes actions au risque d'hypothéquer l'efficacité des premières interventions. Encore faut-il que ce processus d'évolution des techniques soit qualitativement croissant et ne traduise pas seulement un ensemble de concessions devant l'urgence. Pour répondre au problème pressant de l'alimentation en eau des populations, l'AFVP a opté pour la réalisation d'infrastructures villageoises avec appui mécanique dans une première séquence puis, rapidement, elle a fait appel à l'investissement humain. La mobilisation villageoise devient l'élément clef de la démarche.

Dans un numéro consacré à l'hydraulique villageoise au Burkina Faso, l'ONG, en 1986, justifie ces interventions en faisant de la résolution du *" problème d'eau "* la condition *sine qua non* à l'émergence d'une dynamique de développement : *" C'est l'obstacle qu'il faut essayer de franchir si l'on veut résoudre des problèmes apparemment aussi divers que la réhabilitation des sols, l'auto-suffisance alimentaire, la santé, l'émergence d'une véritable économie villageoise, et la lutte contre l'exode rural. "*.[AFVP 1986-b : 4]. Au départ, l'appui à la réalisation d'infrastructures dans les villages - que ce soient des barrages ou des puits qui constituent le deuxième volet d'activité de l'ONG dans le secteur hydraulique - mobilise seul toutes les énergies constitutives des projets. L'analyse implicite qui structure l'ensemble de la démarche consiste à faire d'un manque de capital à la fois technique, rhétorique et financier, la cause première du non développement de systèmes ruraux qui ne parviennent pas à résoudre " le problème d'eau ". La réalisation du projet doit donc nécessairement favoriser le déblocage de la situation et permettre l'émergence d'une dynamique nouvelle. La retenue d'eau, représentant pour l'ONG un potentiel agricole supplémentaire, doit être le vecteur principal d'une intensification des activités économiques.

Or, une dizaine d'années après les premières constructions de retenues, l'ONG constate que la mise en valeur des terres amont et aval n'est pas systématique. L'existence de stocks d'eau supplémentaires n'est pas suffisante pour entraîner des activités productives. L'AFVP met alors l'accent sur la valorisation des retenues étendant de fait ces interventions au delà de la réalisation d'infrastructures. A partir de 1983, les volontaires prolongent les activités de construction de retenues par des formations au maraîchage, à la riziculture, à la fruiticulture et à la pisciculture (18), bref, par l'encouragement à des activités de contre-saison. L'effet attendu peut être assimilé à un effet de démonstration. L'AFVP en levant le risque initial - financement

---

(18) Cette nouvelle tendance devait entraîner en 1988 un changement dans la classification sectorielle des activités de l'AFVP, le secteur aménagement et valorisation agricole englobant *" l'hydraulique pour former un secteur commun de développement rural "* [AFVP 1987].

d'équipements, d'intrants, formation de paysans pilotes et aides techniques - compte sur une multiplication autonome des initiatives paysannes autour des barrages.

L'accentuation de l'interventionnisme de l'ONG s'inscrit dans un changement de perspective qui aura pour conséquence un ralentissement de la construction des retenues et une orientation massive des activités vers l'aménagement des bassins versants et des bas-fonds [AFVP 1988]. *" On passe ainsi de la réalisation d'infrastructures à l'élaboration en concertation avec les différents partenaires du terrain de projets prenant en compte la dimension des bassins versants ou du bas-fond, avec comme dénominateur commun, la complémentarité des intervenants, la formation des villageois permettant d'assurer la pérennité et la reproductibilité des réalisations, désormais considérées comme "chantiers-écoles", éléments de base de la vulgarisation des techniques. L'évaluation et l'analyse des résultats des projets, de leur conséquence sur le développement d'un terroir apparaissent de plus en plus nécessaires, voire indispensables lors de l'identification d'un nouveau projet "* [AFVP 1987]. L'activité des VP est réorientée de l'hydraulique de surface vers les opérations de Conservation des eaux et des sols (CES).

* *

*

L'ONG, au travers d'une capitalisation informelle des expériences de volontaires en contact permanent avec le terrain, a su développer et diffuser une compétence propre. Au Burkina Faso, elle fait office dans la construction de digues, de véritable innovateur et diffuseur. Même si la mise au point de la technique (gabions) s'est faite localement, au contact des populations, ce qui a été opéré par l'ONG correspond néanmoins à un transfert de solutions laissant resurgir une " dynamique du dehors ". Contrairement à ce qu'affirme H. Asche [1991] à propos des ONG au Burkina Faso, le processus d'action de l'AFVP ne se confond pas avec " *une façon de tester patiemment, de systématiser et d'accélérer finalement un processus de transformation de la société* ".

Les représentations de l'urgence, coté ONG, ont décidé à la fois du domaine d'intervention et des changements techniques. La succession des constructions de petits-barrages a été décidée sur la base de priorités fixées par l'AFVP sans avoir fait l'objet, au préalable, d'une mise en oeuvre coordonnée et d'un suivi de l'ensemble des interventions. Les représentations du *développement* côté population ont dynamisé ses choix. Mais l'interaction des deux n'a pas produit les effets et les changements escomptés par l'ONG. Après un engagement de plus de 15 ans, l'ONG abandonne sur un constat d'échec la construction de

retenues : " *le peu d'opérations encore en cours sont en voie de disparition ou de réorientation* " [AFVP 1991].

SECTION 2. L'ECHEC DES OPERATIONS PETITS-BARRAGES : DES PERCEPTIONS ET DES REPERES DIFFERENTS SELON LES ACTEURS

Les opérations petits barrages ont évolué au cours du temps. La structure des objectifs subit des changements significatifs. Pour les premiers barrages, ils se confondent avec la mise en place de l'infrastructure. La valorisation des retenues représente un second objectif à partir de 1983. Les buts quant à eux caractérisent les attentes de l'opérateur à moyen terme. Révélés par le constat d'échec du début des années 80 et plus explicites dans un second temps, ils évoluent en fait très peu. Il s'agit d'assurer et de sécuriser les besoins en eau de la population et de voir les retenues devenir le centre de nouvelles activités économiques propices au développement des zones rurales. La pérennité des équipements construits par les populations avec l'appui des volontaires doit être effective au terme d'un processus d'appropriation collective et communautaire.

Sur la base de ces intentions initiales inscrites dans les documents institutionnels de l'ONG, l'évaluation consiste maintenant à identifier les éléments qui fondent le constat d'échec. Pour ce faire, on dresse un bilan factuel des effets des opérations à partir des critères classiques de réussite et de résultat (point 1). En croisant les points de vues de l'ONG et ceux des populations bénéficiaires et en s'attachant aux repères dont disposent les acteurs pour former leur jugement, il est possible d'expliquer le maintien de telles opérations aux effets si modestes (point 2).

1. L'écart entre le projeté et le réalisé : un constat d'inefficacité

Il n'existe pas de bilan écrit des opérations. Nous avons donc organisé des entretiens auprès des paysans bénéficiaires et établi un classement de l'état technique des ouvrages. Les commentaires qui suivent s'appuient principalement sur les résultats de ces enquêtes menées sur 19 sites en septembre 1995 dans les provinces de la Bougouriba, du Boulkiemdé et du Sanguié. L'échantillon raisonné est représentatif de l'ancienneté des opérations de l'AFVP et de leur diversité géographique. Il n'est pas question ici de quantifier l'influence d'un phénomène, l'impact de l'ensemble des opérations petits-barrages dirigées par l'AFVP. Il s'agit de confronter les généralisations présentes, en l'occurrence l'échec de cette série de projets, aux faits de terrain dans le but de qualifier les processus d'actions qui ont eu cours. Le tableau n° 7.2 situe les opérations concernées.

Tableau n° 7.2

Localisation et périodes de construction des barrages enquêtés

Période / Provinces	Avant 1980	1980 - 1984	1985 - 1990	Total échantillon
Bougouriba	0	1	6	7
Boulkiemdé	0	3	0	3
Sanguié	2	7	0	9
Total	**2**	**11**	**6**	**19**

La réussite qualifie l'état technique des ouvrages. Elle permet de dégager un certain nombre d'enseignements quant au comportement des paysans une fois l'opération achevée (1.1). Les résultats concernent les activités économiques impulsées par les interventions (1.2).

1.1. L'état des ouvrages : l'évaluation de la réussite

Les informations récoltées sur l'état des barrages AFVP ont été rangées dans quatre catégories : bon état général, entretien nécessaire - il s'agit de petites interventions pouvant être effectuées par les villageois (19) -, réfection nécessaire - les moyens requis dépassent les capacités des villageois (20) - et enfin, ouvrage détruit.

Il ressort de ce classement que les deux dernières catégories regroupent 9 barrages sur les 19 visités. Un seul devait être entièrement reconstruit. Au regard des possibilités économiques et techniques des villageois, près de la moitié des ouvrages AFVP exige aujourd'hui l'usage de moyens lourds pour être remis en état. D'après le bilan tiré du recensement de l'ONBAH, 28,4% de l'ensemble des barrages [Piquemal : 1988] étaient dans le même état en 1987. Concernant les ouvrages des VP, l'auteur concluait sur leur *" bon état général "* en précisant toutefois qu'il s'agissait de réalisations récentes. Neuf ans après, le bilan est nettement moins positif, ce que confirme l'évaluation réalisée en 1993 sur les 10 petits barrages construits par l'AFVP dans le département de Tikaré (province du Bam) [Chervet 1994 : 27].

Cette dégradation traduit l'échec des opérations. Les ouvrages n'ont pas résisté au temps. Mais il ne s'agit pas d'un constat seulement technique. Il atteste aussi des comportements paysans face aux projets. De nombreuses réparations, incontournables aujourd'hui, auraient pu

(19) A titre d'exemple : gabions emportés à replacer, petites fissures à combler, coupe et dessouchage nécessaires...

(20) A titre d'exemple : section de digue affaissée, fuites très importantes, déversoir dégradé, ...

être évitées avec un entretien régulier. Déjà en 1985, le bilan sur les petits barrages en terre montrait que le manque d'entretien était la première cause d'incidents sur les digues [De St Foulc 1985]. Dans les opérations petits-barrages, l'AFVP s'attendait à ce que cette responsabilité soit assumée par les usagers. Or sur les 19 cas étudiés, un seul correspond au schéma prévu par l'ONG. Les 18 autres s'en écartent totalement puisqu'il n'y a eu aucun entretien régulier de la part des populations. Il serait pourtant hasardeux de conclure brutalement au désintérêt des bénéficiaires pour ces ouvrages. Leur activisme se traduit par de nouvelles demandes d'appui auprès de l'opérateur initial ou auprès d'autres intervenants accessibles. Ainsi, sur les 19 digues construites par l'AFVP, 8 ont fait l'objet d'au moins une réparation importante et 2 autres ont été entièrement reconstruites. Dans tous les cas, le financement de charges récurrentes conséquentes a été assuré par des acteurs de l'aide extérieurs aux villages.

Le seul barrage qui soit en bon état n'a jamais fait l'objet du moindre entretien. Il a été construit il y a plus de 10 ans. La digue, contrairement aux autres constructions, n'est pas en gabions mais en béton. Ce seul cas questionne la pertinence des choix techniques de l'ONG. De ce point de vue, la stratégie des opérations petits-barrages est mise en cause. A. Piquemal [1988] et A. Nombre [1995] constatent eux aussi que les barrages construits sous la contrainte d'une réduction des coûts et du recours à la main d'oeuvre villageoise, durant notamment le *Programme populaire de développement*, ont souffert d'un manque de technicité qui a fortement entamé leur solidité.

1.2. Les activités économiques entraînées par les retenues d'eau : l'évaluation des résultats

L'efficacité des barrages devait se traduire par une multiplication d'activités économiques autour et à l'appui des nouvelles retenues d'eau. Une des conditions nécessaires à leur intégration dans le système rural reposait sur la permanence d'un stock d'eau au cours de la saison sèche.

Sur les 19 sites, 5 seulement atteignent ce but, 11 retenues s'assèchent systématiquement avant le retour de la saison des pluies et dans les 3 derniers cas cela dépend de la quantité de pluie. Le même constat est fait dans le département de Tikaré [Chervet 1994 : 27]. Près des 3/4 des barrages construits par l'ONG ne satisfont donc pas pleinement à l'attente principale des villageois sur la sécurisation de l'alimentation en eau. Les retenues permanentes sont rares. La capacité nette utilisable pour une intensification ou une diversification de la production agricole, après satisfaction des besoins pastoraux et humains, est faible.

Le tableau n° 7.3 résume, pour les 19 villages enquêtés, les fonctions actuelles des points d'eau.

Tableau n° 7.3

Utilisations des barrages

	Pastorale	Humaine	Agricole	Piscicole
Nombre de villages	19	16	12	8

Dans tous les villages bénéficiaires de l'appui AFVP, la vocation pastorale des retenues est confirmée. Elles permettent l'alimentation en eau du cheptel alentour dans un rayon parfois de plus de 10 km. Elles sont également devenues des points de ravitaillement pour les troupeaux en transhumance (21) (14 sites concernés). Un village a mis en place une cotisation de 100 F. cfa par jour et par éleveur. Mais il n'a pas été possible, dans le cadre de nos enquêtes, de déterminer le niveau de perception de cette taxe ni l'affectation des fonds récoltés. Par contre, sur l'ensemble des sites, le parcage des animaux sur les terres agricoles constitue, par apport de fumure, un revenu en nature.

La contrepartie inattendue de cet effet d'attraction, réside dans l'impact négatif sur le milieu naturel. Les superficies érodées, selon les observations faîtes au cours des enquêtes, semblent croître. Cette contrepartie négative est confirmée par une étude réalisée sur 8 retenues en 1985. Elle montre (22), l'impact des petits barrages sur la modification de la végétation naturelle : diminution de la proportion de savane et élargissement des superficies érodées [De St Foulc 1985 : 150]. Au plan macro-économique, le facteur le plus contraignant pour l'activité pastorale n'est pas le manque d'eau mais bien le surpâturage [De St Foulc 1985 : 95]. Sur les 19 sites, comme c'est d'ailleurs le cas pour l'ensemble des petits barrages au Burkina Faso [Molle : 1990], aucune retenue n'est utilisée pour la production de plantes fourragères. L'effet négatif sur le milieu naturel s'en trouve renforcé et hypothèque l'accroissement productif de l'activité pastorale. En somme, les petites retenues d'eau modifient les circuits de déplacement des animaux en transhumance. L'AFVP et les ONG en général, ne font pas preuve en la matière d'innovation ni d'une plus grande efficacité en comparaison des

(21) Selon les déclarations des villageois, et en fonction des sites, entre 100 et 3 000 têtes de bétail des villages alentours viennent s'abreuver à la retenue pendant la saison sèche. Pour les troupeaux en transhumance, l'estimation est équivalente.

(22) L'analyse a été réalisée, pour 8 barrages, à l'appui de prises de vues aériennes avant et après la mise en place de petits barrages en terre.

autres opérateurs. Les rapports d'activité ne font jamais référence à la vocation pastorale des retenues.

Les petits barrages fournissent également l'eau nécessaire à l'alimentation des populations. Mais les retenues n'ont qu'un effet limité et indirect sur l'amélioration de cette ressource. On l'a vu, leur pérennité n'est pas assurée et tous les villages, à l'exception d'un seul, possèdent aujourd'hui d'autres infrastructures pour satisfaire ces besoins. Les puits et surtout les forages fournissent une eau de meilleure qualité. Ils ont été construits et creusés au gré des opportunités offertes par des intervenants extérieurs au village. Au vu des déclarations des paysans, la retenue satisfait indirectement les besoins humains (16 villages sur 19). Elle est simplement associée à d'autres infrastructures, le choix de chaque villageois résultant le plus souvent de la proximité de la concession aux équipements. L'effet indirect sur la réalimentation de la nappe phréatique est difficilement vérifiable en l'absence de séries longues. Mais il faut noter, comme l'a fait A.-M Chervet à Tikaré, que les paysans déclarent unanimement dans 15 des 19 villages, que le niveau de l'eau dans les puits a été positivement influencé par le barrage. Pourtant cet impact ne peut qu'être de court terme. Au bout de quelques années se forme un dépôt d'argile qui étanchéifie la cuvette. Au cours du temps, l'une des fonctions attribuées aux petits-barrages perd de sa valeur. C'est une des raisons invoquées aujourd'hui pour leur préférer des ouvrages filtrants. De même, on considère que le développement parasitologique (bilharzioze, vers de Guinée, etc) lié aux retenues d'eau, est bien moindre, voire inexistant, avec les aménagements de conservation des eaux et des sols.

Contrairement à ce que l'on pouvait s'attendre à observer, l'utilisation des retenues pour la production agricole, n'est pas rare : 12 des 19 villages concernés pratiquent en saison sèche, une activité maraîchère et/ou rizicole sur les terres situées en amont et en aval de la retenue. Le tableau n° 7.4 retient les indicateurs les plus marquants pour rendre compte de l'importance de ces activités. La fréquence d'activités agricoles par village d'une même province et le nombre de producteurs par site indiquent de fortes disparités selon la situation géographique des villages. En termes monétaires, les résultats les plus significatifs sont obtenus en premier lieu dans la province du Bulkiemdé et en second lieu dans le Sanguié.

Tableau n° 7.4

Activités agricoles autour des barrages

Province / *Effectif*	**Bougouriba**	**Boulkiemdé**	**Sanguié**
Sites enquêtés	7	3	9
Sites avec activités agricoles	3	3	6
Nombre moyen de producteurs autour des barrages	20	300	190
Part des ventes	75 %	95 %	90 %
Echelle des recettes annuelles par producteur (F. cfa)	7 000 à 40 000	15 000 à 200 000	10 000 à 200 000

Dans toutes les situations les productions sont destinées à la vente. Il s'agit d'une indication importante sur les motivations paysannes à mettre en oeuvre une activité de saison sèche et sur les possibilités de mise en valeur des petites retenues d'eau. La région de Koudougou (23) est l'une des toutes premières zones maraîchères du Burkina Faso (en particulier pour l'oignon) en raison de ses ressources en eau de surface, de son potentiel de bas-fonds aménageables mais aussi de sa position géographique qui lui garantit une capacité d'écoulement de la production très favorable.

La valorisation agricole des petits-barrages traduit surtout la préexistence de conditions physiques, hydriques et géographiques propices. Les effets générés par les retenues sur le potentiel agricole semblent plus opportunistes que prévus. Ils résultent très peu de la conception initiale du projet. Les opérations de l'AFVP, ou d'autres intervenants, pour accompagner la valorisation des retenues ont été rares dans les sites enquêtés. Seuls 4 villages ont confirmé avoir reçu une formation au maraîchage ou dans un autre domaine de production. Et 6 villages ont bénéficié de petit matériel, grillage et intrants. Aucun aménagement hydro-agricole n'existe sur ces barrages. La zone d'influence des barrages n'est pas connue précisément. Les paysans affirment qu'ils ont permis la remontée de la nappe phréatique en aval. Les producteurs interrogés pour cette étude occupaient des terres parfois situées à plusieurs kilomètres de la digue. L'eau utilisée pour la production provient souvent de puits, certains villages utilisant même les fuites d'une digue défectueuse. En définitive on a affaire à une " valorisation spontanée " des retenues qui s'effectue en dehors du champ d'intervention des opérations petits-barrages.

---

(23) Koudougou est la troisième ville du pays après Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Elle est située dans la province du Boulkiemdé. La province du Sanguié jouxte la première à l'est.

L'assurance de débouchés est un des premiers facteurs explicatifs des initiatives paysannes. A l'inverse, les ONG, l'AFVP y compris, ont longtemps conçu les opérations de production agricole en saison sèche comme devant améliorer directement la consommation alimentaire des bénéficiaires. Les projets étaient échafaudés sur le postulat de ventes résiduelles. C'est la raison pour laquelle, sans doute, l'existence d'une demande locale solvable n'était pas étudiée et les réflexions *ex ante* sur les circuits de commercialisation peu courantes. Au vu des documents existants sur l'ensemble des opérations petits-barrages, seules les conditions de l'offre ont été prises en compte et encore pas toujours à bon escient. Dans la zone de Tikaré, " *la précarité des rendements, voire l'absence de production, ont réduit à néant les efforts de la population* " (...) " *les premiers barrages étaient de type collinaire et se prêtaient donc mal au maraîchage, notamment en raison de la qualité des sols. Des périmètres ont pourtant été aménagés mais rapidement abandonnés. De plus, le tarissement précoce des sites a limité la poursuite des activités* " [Chervet 1994 : 31].

L'activité piscicole est occasionnelle. On la signale pour mémoire. Elle a lieu une fois par an et est réservée le plus souvent aux enfants. Il s'agit en fait d'une utilisation annexe des retenues.

Le bilan contrasté se situe dans la tendance générale des résultats connus sur l'ensemble des barrages au Burkina Faso : défaillances techniques, entretien rare, utilisation essentiellement pastorale, absence de pérennité. Pour l'AFVP, en dépit de leur taille modeste et de la stratégie axée sur la mobilisation de l'investissement humain, les petits barrages sont globalement un échec du point de vue du processus d'appropriation recherché. Concrètement cela se traduit par l'inexistence d'entretiens courants. En revanche, les enquêtes ont montré la capacité des populations à assurer une certaine forme de maintenance sur ces ouvrages, financée et réalisée par l'intervenant initial ou de nouveaux opérateurs de l'aide.

La sous-utilisation du potentiel agricole doit être nuancée. Il est vrai qu'elle résulte moins des caractéristiques internes des projets que de l'existence de conditions économiques favorables (proximité d'une demande solvable) dont les intervenants se sont peu préoccupés. Il est manifeste qu'au vu des résultats précédents, un processus de suivi/évaluation plus systématique aurait pu rendre compte des facteurs endogènes et exogènes d'efficacité et appuyer une réorientation plus rapide de la démarche générale d'intervention de l'ONG.

2. La notion d'échec : l'évaluation de l'impact étendue aux perceptions des acteurs

Les opérations de développement sont des actions collectives organisées qui mettent en relation plusieurs acteurs. Chacun forme donc des attentes vis à vis des autres. La théorie des jeux, L. Thévenot [1993 : 23] le rappelle, enrichit l'analyse de l'action puisqu'elle met face à face des acteurs qui anticipent et tiennent compte de la façon dont les autres vont agir. Mais en

situant l'action dans un espace composé uniquement de stratégies - le choix n'a plus lieu dans l'espace des biens, le marché est absent - elle revient, à nouveau, à confondre l'action avec la décision : *" Les limites de l'interprétation, les écarts de l'intention à la réalisation, du plan à l'action située dans un contexte sont laissées de côté. Le déroulement de l'action est rapporté à une stratégie comme l'exécution le serait à une règle, dans un rapport d'application "*[*ibidem*].

Pour aborder avec réalisme les actions des groupes en présence, il convient de s'arrêter sur les possibilités données ou que se donne chacun pour saisir sa propre action et celle des autres. On entre donc dans l'espace des interprétations corrélatives des pratiques et des dispositifs évaluatifs mobilisés par les acteurs. Par cette approche, on met en évidence au travers des perceptions de l'échec par l'ONG (2.1) et par les bénéficiaires (2.2), la cohérence des opérations petits-barrages, elle-même explicative de la permanence de telles interventions.

2.1. Les perceptions de l'échec par l'ONG

La présence d'un ou plusieurs volontaires sur chaque zone d'intervention de l'AFVP, permettait une remontée régulière d'informations alimentant, au sein de la délégation régionale à Ouagadougou, une réflexion et une concertation. Sans aboutir à des prises de décisions actées, cette consultation interne a favorisé, selon l'actuel délégué régional, une réorientation des opérations petits barrages et de la démarche d'intervention de l'association. Sans mettre en cause cette rationalisation *a posteriori* des changements opérés par l'ONG, la prise en compte du contexte décisionnel de l'AFVP qui prévalait alors (systèmes de contraintes) nous autorise à compléter et à amender cette analyse.

Dans un premier temps, que l'on a fixé à l'année 1983, le changement de cap dans les opérations petits-barrages (extension de l'intervention à la valorisation productive des retenues) correspond aux appels du gouvernement burkinabé lancés en direction des ONG. En lien avec la priorité donnée à la construction de retenues, il leur est demandé de quitter le terrain social pour s'engager plus promptement sur des activités de production. L'AFVP s'y associe immédiatement, tout au moins dans le discours, produisant alors un premier constat d'échec sur ses précédentes interventions. Nous ne postulons pas un alignement systématique des actions de l'ONG sur les priorités nationales, mais nous constatons simplement que la nécessité d'exprimer officiellement une convergence produit et définit également la notion d'échec.

L'AFVP, avant d'intervenir, ne cherchait pas à analyser le fonctionnement du système rural, à en comprendre les mécanismes pour établir un projet en conséquence. Comme pour les ONG dans leur ensemble, elle procédait par déduction et apprentissage. N'ayant pas les moyens d'ouvrir la " boîte noire ", la logique de ce type d'approche consiste à imaginer son fonctionnement et à laisser les paysans exprimer leurs contraintes à travers leur comportement

[SEDES 1982 : 35]. La démarche requiert un suivi rigoureux qui incombe, pour l'AFVP, aux volontaires. Le bilan général prévu à la fin de 1990 n'a pas, à notre connaissance, encore eu lieu. L'efficacité d'un processus d'apprentissage s'en trouve fortement altérée et les changements d'approche générale de l'ONG paraissent pour partie obéir aux effets de mode sans d'ailleurs que leur bien-fondé ne soit pour cela remis en cause. Ce constat doit être nuancé par le fait que l'AFVP disposait d'informations concordantes en provenance de certains grands projets sur l'existence de sérieux problèmes autour des petits barrages. De plus elle avait participé au bilan critique sur les petits barrages en terre mené en 1985.

La place de l'AFVP dans la filière de l'aide produit un certain nombre de contraintes qui éclairent les choix techniques de l'ONG. Les bailleurs de fonds ne finançaient pas de préétude technique [Gonain 1989 et Chervet 1994]. Le surcoût des études géotechniques et pluviométriques aurait pu être comparé au coût d'un ouvrage qui, potentiellement, a plus de risque d'être détruit. Certaines erreurs de conception sont valables pour tous les ouvrages ONG (24) [Gonin 1989]. Les défaillances techniques révèlent alors les défauts d'un mode d'intervention encore très pyramidal qui néglige, par absence de financement adéquat, les préétudes techniques pourtant essentielles dans une aide au développement axée sur la mise en place d'infrastructures nouvelles. On peut également évoquer, dans le cas de l'AFVP, un manque de compétence et de professionnalisme de jeunes volontaires confrontés pour la première fois aux réalités physiques et sociales d'un pays en développement.

Actuellement, l'association s'appuie sur les résultats obtenus dans les projets de CES qui *a contrario* semblent repris, intériorisés et étendus par les populations. Mais déjà, en 1979, l'association présentait les avantages et inconvénients comparés des diguettes (25) et des barrages [AFVP 1979]. Elle concluait à l'époque à l'utilité des deux techniques tout en signalant la nécessité de mettre en place des programmes régionaux dans le cas des diguettes. A la fin des années 80, les conditions sont réunies pour orienter les programmes d'hydraulique villageoise vers cette nouvelle technique : l'Etat s'engage dans un Programme national de gestion des terroirs villageois (PNGTV), des cadres de concertation entre intervenants sont mis en place dans certains départements et les bailleurs de fonds appuient les approches plus globales et participatives tels que les aménagements de terroirs villageois.

L'arrêt du " programme " au début des années 1990 ne résulte pas d'une demande explicite des populations mais bien d'une décision interne de l'ONG. L'échec est donc une notion construite par l'ONG et proclamée en temps utile, en référence à ses perceptions de la réussite, évaluée sans appareillage technique, économique ou comptable, selon un mode opératoire rudimentaire.

---

(24) Tranchée d'ancrage peu profonde; aucun ancrage de barrages dans le sol; filtre composé uniquement de graviers; mauvais calcul des marches aval en gabion; corrosion du grillage des gabions due aux fuites.

(25) Dans ce domaine, on octroie le rôle de pionnier aux volontaires du progrès [Asche 1991 : 80]

2.2. Le point de vue des bénéficiaires

Il existe un décalage entre le constat d'échec fait par l'ONG, en accord avec le bilan négatif établi au plan macroscopique, et la satisfaction des bénéficiaires. Ce décalage s'exprime par la persistance d'une demande rurale importante en matière de construction de retenues d'eau y compris auprès de l'AFVP. Dans les villages enquêtés la principale critique portait sur la taille des retenues mais l'existence d'un point d'eau, même non permanent, est considérée comme un atout supplémentaire, un élément sécurisant, même s'il ne répond qu'en partie aux attentes initiales des populations. La notion d'échec pour les bénéficiaires semble s'écarter des préoccupations et considérations des développeurs en général. Les opérations petits barrages sont vécues ou résumées, par les populations, par certains de leurs aspects positifs même s'ils sont très partiels. L'efficacité des interventions qui en découle alors pour les usagers se confirme d'autant plus qu'elle ne peut être associée au coût des aménagements (2.1.1). Leur faible participation aux opérations témoigne aussi d'un accès limité des populations aux composantes d'un projet de développement (2.1.2)

2.2.1 La dilution des coûts dans les opérations petits-barrages

Il est impossible compte tenu des informations disponibles d'établir une comparaison entre les coûts prévus et les coûts effectifs. La rareté et la mauvaise qualité des données sur l'ensemble des coûts de construction traduisent le manque d'intérêt de l'ONG pour une problématique strictement économique. Jusqu'en 1990, l'AFVP a ignoré le coût précis des différents ouvrages qu'elle mettait en place. Les critères financiers et/ou de rentabilité économique ne pouvaient donc justifier, ni *a priori* ni *a posteriori,* les choix de l'ONG. Les coûts annoncés dans différents documents englobaient en fait, sans toujours le préciser, des grandeurs très différentes. Il s'agissait " *soit du financement accordé par le bailleur de fonds de l'opération, soit uniquement du coût direct - c'est à dire les coûts de matériaux, matériels, main d'oeuvre spécialisée et locations d'engins éventuellement. Le coût du volontaire et de la structure de l'AFVP ou la valorisation de la main d'oeuvre villageoise, bénévole, étaient très rarement ou diversement comptabilisés* " [*ibidem* 3].

En 1991, l'AFVP publie la première étude sur les coûts de construction des différents ouvrages hydrauliques mis en place au Burkina Faso. Ce changement d'attitude traduit les préoccupations nouvelles de l'ONG. L'information économique entre progressivement dans la batterie d'indicateurs - formalisés ou non - qui permet le pilotage des opérations. On assiste à un effort de systématisation dans l'enregistrement des coûts, effort qui nous autorise ici quelques commentaires. La structure présentée dans le tableau n° 7.5 et la distribution par source de financement établie dans le tableau n° 7.6 résultent d'informations portant sur des ouvrages érigés après 1988. Elles restent valables pour l'ensemble des opérations petits-

barrages. Seuls les montants ne peuvent être transposés dans les périodes antérieures. Ils sont au maximum de 14 millions de F. cfa.

Tableau n° 7.5

Coût de construction de huit barrages en gabions édifiés entre 1988 et 1992 (000 F. cfa avant dévaluation)

	Investissement		Fonctionnement		Coût total		
	I externe	I national	Fonct. du projet	Fonct. AFVP		% de l'I	% Fonct
GUEGUERE (1)	4 584	3 263	1 817	4 500	**14 163**	55,40%	44,60%
DAHORE (2)	2 750	3 227	1 796	4 500	**12 273**	48,70%	51,30%
SEBERE (3)	2 766	1 500	2 391	2 700	**9 357**	45,59%	54,41%
NION SAWA (4)	2 313	1 500	2 391	2 700	**8 904**	42,82%	57,18%
SANKWE (5)	4 579	1 800	3 222	4 800	**14 400**	44,29%	55,71%
PASNAM (6)	3 760	1 350	3 072	4 800	**12 982**	39,36%	60,64%
BOGNOTENGA (7)	4 865	1 800	3 222	4 800	**14 687**	45,38%	54,62%
BOUSSOUMA (8)	6 040	1 350	2 122	8 100	**17 612**	41,96%	58,04%

Note : construit à partir de l'étude de DUCLOS réalisée en 1991.

Dans les opérations petits-barrages, la part de l'investissement - y compris l'apport en main d'oeuvre des populations - représente 40% à 55% du coût total de construction. La contribution nationale à cet investissement est substantielle, de 25% à plus de 50% à Dahoré où tout l'ouvrage a été fait à la main (hors location de camions pour le transport des pierres et d'un petit compacteur). Ce financement national correspond à l'apport de main d'oeuvre par les villageois. Les frais de fonctionnement de l'AFVP sont élevés puisqu'ils atteignent selon les projets de 30% à 45% du total des coûts. Ils reflètent l'ensemble des charges liées à la présence d'un VP (26) dont le coût moyen retenu par la délégation régionale est de 6 000 000 F. cfa (avant dévaluation). Il s'agit de frais fixes dont la part dans le coût total d'une opération est fonction de la productivité du volontaire sur toute l'année ou, plus simplement, du nombre de projets auxquels il participe. Autre point marquant : la part substantielle des gabions. Le fil de fer galvanisé, matériau importé par le Burkina Faso, participe pour plus de 8% au coût total de deux barrages - 5% pour les autres - soit près de la moitié de la valeur estimée de l'investissement humain. L'idée répandue d'un recours systématique à des techniques consommatrices de matériaux locaux doit être énoncée avec prudence.

(26) Indemnités VP + pécule du VP + assurances + voyages + structure de la délégation régionale + structure de la délégation générale. Ces coûts ne sont pas supportés par le bailleur de fonds mais sont financés par une dotation annuelle accordée à l'association.

Les bailleurs de fonds (ONG sur 3 barrages et FAC sur les 5 autres) financent de 37% à 54% de l'ensemble des coûts ; l'AFVP de 30% à 46% ; les villageois de 11% à 27%.

Tableau 7.6

Répartition des financements

	1	2	3	4	5	6	7	8
Bailleurs de fonds	45,1	39,5	54,3	52,2	53,4	52	54,3	45,3
AFVP	31,8	36,7	28,9	30,2	33,3	37	32,7	46
Cotisations villageoises	0,1	0,2	0,8	0,6	0,8	0,6	0,7	1
Main d'oeuvre villageoise	23	23,6	16	17	12,5	10,4	12,3	7,7

Note : Les numéros des colonnes renvoient au numéros des régions mentionnés dans le Tableau 7.5

La répartition du financement entre les différents partenaires montre à l'évidence que les cotisations villageoises, c'est à dire l'apport monétaire du système rural, restent symboliques. Elles sont en général inférieures à 1% du total des coûts. A l'échelle de l'économie villageoise, l'ONG fait l'hypothèse d'un impact plus marquant sans pour cela se donner les moyens d'en vérifier l'exactitude. Les informations sur les revenus ruraux et sur les montants d'épargne immédiatement disponibles sont rares ou quasiment inexistantes. Réciproquement, les montants engagés dans les projets ne sont pas communiqués aux bénéficiaires. Il s'opère une déconnexion entre le coût total de construction d'un barrage, si petit soit-il, et la " conscience des coûts ".

La population contribue au financement par apport de main d'oeuvre au cours de la construction. Les villageois n'ont été rétribués sur aucun des chantiers. Le choix a été fait par l'ONG de valoriser cette contribution sur la base du prix de compte retenu habituellement par les organismes internationaux (BIT, FAO) pour la main d'oeuvre villageoise. Ce prix correspond à celui qui était utilisé dans le cadre du PPD. Mais s'agissant d'apprécier l'effort d'investissement des populations, il aurait été préférable d'utiliser un coût d'opportunité tenant compte des réelles possibilités de gain monétaire en saison sèche. De plus, la comptabilité du nombre d'hommes/jour par les VP dépend de l'appréciation de chacun d'entre eux. Les méthodes varient et ne tiennent pas compte du temps réellement travaillé par les villageois [Duclos 1991].

En fait, plus qu'une mesure quantitative, l'ONG souhaite marquer sa grille des coûts de ce qui fait la spécificité des ONG à savoir leur capacité à mobiliser les populations rurales autour d'opérations de développement. Certains avancent l'idée [Piquemal 1988 : 129 et De St Foulc 1985 : 95] que l'arbitrage des ONG entre forages et barrages serait réglé par cette variable clef au profit bien sûr des interventions les plus lourdes. Dans une étude technique très détaillée des petits barrages en gabions, M. Gonin [1989 : annexe III] démontre que le coût

d'un ouvrage AFVP (27) représente 80% du montant facturé par l'ONBAH pour une réalisation similaire. Par contre, le premier est construit en trois ans alors que le second est achevé au bout de la première année sans véritable coût d'opportunité pour la population. L'ONG privilégie l'activité communautaire à la rapidité d'exécution ce qui contredit en partie son discours sur l'urgence et remet en cause l'une des spécificités qu'on lui reconnaît habituellement.

On reste encore très éloigné des recommandations de l'AFVP concernant le financement des ouvrages hydrauliques. En 1990, l'association française préconise un financement maximal des ouvrages par les usagers eux-mêmes. Les solutions envisagées couvrent la mobilisation de l'épargne locale, le choix de techniques plus économiques, la recherche-action pour la mise au point de solutions techniques moins coûteuses et la valorisation maximale du travail bénévole [AFVP 1990(b) : 8]. Les résultats connus en 1991 au Burkina Faso montrent que cet objectif reste lointain, l'échec principal concernant le recours à l'épargne.

L'efficience, définie comme l'ensemble des avantages rapportés aux coûts d'une opération, n'est une réalité pour aucun des acteurs que ce soit *ex ante* ou *ex post*. Le caractère dilué des coûts, supportés par plusieurs bailleurs de fonds, et la concentration des avantages, effectif à une échelle locale, rend caduque en l'absence d'une comptabilité codifiée par opération un tel critère d'évaluation. Le plus souvent, si ce n'est dans tous les cas, les bénéficiaires ignorent le montant de l'aide qui leur a été accordée. Ceci renforce l'extériorité de l'intervention et hypothèque l'appropriation de l'ouvrage par la population. L'AFVP, selon son délégué régional, ne s'est jamais préoccupée de faire partager aux populations locales l'idée même des montants investis, l'aide étant accordée sous forme de subventions. Finalement, dans ces opérations, la notion d'investissement ne fut une réalité que pour l'opérateur (AFVP et bailleurs de fonds) tout en restant limitée et erronée de par l'absence d'une construction comptable sommaire et systématique rendant compte des réalités économiques de chaque projet réalisé.

2.2.2 La participation restreinte des populations

Dans chaque village enquêté on a interrogé collectivement les usagers sur ce point. Le tableau suivant traduit donc les perceptions des bénéficiaires quant à leur participation aux opérations de développement.

---

(27) Y compris l'investissement humain valorisé à 400 F. cfa par jour et les frais de structure.

Tableau n° 7.7

Déclaration des bénéficiaires sur leur participation (Informations données par village)

Participation	OUI	NON
par apport d'informations (ex : enquêtes)	3	16
aux choix techniques	0	19
au financement	9	10
par apport de main d'oeuvre	19	0
par apport de petit matériel	16	3
à la gestion budgétaire et courante du projet	0	19

Les résultats montrent à l'évidence que la participation n'est effective, pour les populations, que dans la phase de réalisation (main d'oeuvre et petit matériel). La contribution financière, on l'a vu, reste symbolique. Les actes décisionnels (choix techniques, gestion courante et budgétaire) propres à produire des externalités positives sont, dans tous les villages, du seul ressort de l'opérateur. Certes, le manque de capital financier, éducatif ou rhétorique des villageois explique en partie cette situation. Mais finalement l'association n'a pas su, ou n'a pas pu, donner effet à ce déterminant essentiel du discours récurrent et enthousiaste sur l'efficacité de l'aide des ONG. On est très éloigné d'un mode d'intervention s'appuyant sur une dynamique interne et sur la capacité des populations à produire des réponses au défi que constitue le développement. La faible fréquence des enquêtes auprès des populations ciblées, instrument pour l'ONG d'une participation indirecte des bénéficiaires aux choix initiaux, renforce également l'extériorité de l'intervention.

Le recours à la mobilisation des bénéficiaires pour la construction devait être suffisant pour entraîner l'appropriation de ces ouvrages sur la base d'une propriété collective. Or, l'absence de maîtrise foncière dès le début de l'opération et l'amplification de problèmes fonciers autour de l'équipement sont évoquées par les actuels responsables de l'ONG pour expliquer le peu d'intégration des ouvrages au système rural. Dans les projets petits-barrages, la question foncière était laissée aux populations [Chervet : 1994]. La mise en place d'un bien collectif dans le village n'a donné lieu à aucune réflexion au moment du projet sur les conditions de son appropriation par les bénéficiaires. Mais dans ce type de constructions et surtout d'interventions extérieures, la propriété villageoise se traduit *ex post* par un cadre de responsabilité mal défini. Autant les conditions d'accès à l'eau semblent-elles définies par les règles et pratiques habituelles de gestion du foncier - sur un mode conflictuel éventuellement -, autant l'entretien des digues ne paraît pas, quant à lui, être assumé directement par le système rural. Toutes les études menées sur les barrages au Burkina Faso montrent que le plus petit entretien courant, à la portée des populations (28), n'est pas réalisé. La comparaison avec les ouvrages privés réalisés dans le nord-est brésilien appuie l'idée d'une meilleure responsabilisation en cas de propriété individuelle [Molle : 1990]. La situation foncière du

(28) Comme la suppression des végétaux envahissant la digue.

Burkina Faso est évidemment extrêmement différente. Il n'existait pas de titre de propriété. Les barrages construits par les ONG ou le gouvernement n'appartenaient en fait à personne, tout le monde en avait l'usufruit, d'où un retour systématique et raisonnable vers l'opérateur en cas de difficultés techniques même mineures.

La durée des chantiers (3 à 4 ans en l'absence de matériel lourd), conséquence directe d'une démarche centrée sur le travail volontaire des villageois, a parfois démobilisé les populations avant même la fin de la construction. Des facteurs exogènes sont venus interférer le déroulement prévu des opérations. L'ouverture de sites d'orpaillage dans certains départements concernés par les projets a entraîné le départ d'une partie de la main d'oeuvre volontaire ; comportement qui contredit au passage l'aversion pour le risque chez les paysans (cas d'une faible probabilité de gain monétaire élevé). L'ouverture de conflits villageois autour du barrage et les rites coutumiers (funérailles, fêtes religieuses ...) sont aussi venus ralentir le rythme prévu des travaux.

On a pu montrer dans les deux précédentes études que la demande villageoise auprès des ONG relève le plus souvent d'une stratégie prudente qui consiste à s'assurer dans un premier temps la présence de l'ONG ce qui revient pour les bénéficiaires à connaître et anticiper l'offre des intervenants, puis à s'aligner systématiquement sur son contenu. Les représentations sociales liées à la présence d'une retenue d'eau dans un village (prestige, image du développement) et la pression d'une offre peu diversifiée pendant de nombreuses années (les propositions alternatives étant rares) ont favorisé mécaniquement des demandes villageoises allant dans ce sens. C'est à notre avis une des raisons essentielles au constat que fait aujourd'hui l'AFVP. Elle reçoit en effet moins de demandes clairement formulées et proprement articulées en matière de petits-barrages, ceci principalement dans les zones où elle est installée depuis longtemps et où ses activités sont connues. C'est plutôt des régions encore relativement vierges de sa présence que remontent les demandes de construction de barrages. Ces différenciations spatiales dans la nature des demandes villageoises se révèlent doublement instructives. Au plan général, elles mettent l'accent sur la responsabilité de l'offre dans le choix des actions menées. Mais dans un contexte de véritable concurrence entre opérateurs privés, notamment sur le plateau central, elles montrent la capacité de l'AFVP à imposer ou à faire accepter à ses interlocuteurs de nouvelles orientations.

* *

*

Les opérations petits-barrages sont restées des interventions ponctuelles, bornées par les capacités financières et techniques de l'ONG dont les limites sont pour partie fixées par sa position dans la filière de l'aide. Relevant moins d'une approche globale et de long terme que d'une succession d'entreprises sommaires et de court terme, ces interventions n'ont pas eu, proprement dit, d'effets structurants sur le milieu bénéficiaire. Les comités villageois, chargés durant le chantier d'organiser les groupes de travail, n'ont pas permis par la suite l'autogestion recherchée des infrastructures mises en place par l'ONG. Plus généralement, on peut invoquer dans ces opérations de l'AFVP la négligence des charges récurrentes tant financières qu'organisationnelles à la base pourtant d'une appropriation effective des ouvrages. En revanche, la satisfaction des populations aidées est plus importante que ce que montre l'écart entre les intentions de l'ONG et les réalisations. L'impact pour les villageois traduit les quelques effets positifs qu'entraîne inévitablement la mise en place des infrastructures. Ce jugement est facilité par le décrochage entre coûts et avantages qu'opère un système d'aide peu soucieux d'incitations économiques et avare d'évaluation et d'informations suivies.

CONCLUSION DU CHAPITRE 7

Au risque d'établir des césures purement théoriques et donc réductrices d'une réalité complexe, il est nécessaire de classer les différents effets des opérations petits-barrages afin d'en dégager une compréhension d'ensemble .

La première catégorie d'effets recherchés comprenait à la fois des effets directs et indirects. Dans les opérations petits-barrages, la satisfaction des besoins en eau et plus généralement la sécurisation des systèmes bénéficiaires devait induire une intensification des activités agricoles et pastorales autour des retenues. Nous avons pu montrer que les effets directs étaient partiels puisque la pérennité des retenues n'était pas assurée. Indubitablement, les effets de multiplication dans la sphère productive ont fortement été hypothéqués. Par contre, on observe une valorisation spontanée sur un nombre significatif de sites, conséquence directe d'un environnement marchand porteur. Quant à l'activité pastorale, la nécessité de réserves supplémentaires en eau est contestée à l'échelle du territoire national. Localement, les coûts environnementaux diminuent d'autant l'importance de ces effets centraux.

Ceci nous amène aux effets qui ne correspondent pas à l'objectif principal des opérations petits-barrages mais qui n'en restent pas moins déterminants pour la réalisation des effets recherchés et plus généralement pour l'appréciation de l'impact. Pour ce qui est des petits barrages, *" les effets sur les structures, les comportements, les attitudes et opinions ... "* [Guilaumont 1985 : 175], se traduisent par l'absence d'un processus d'appropriation villageoise

d'une part et par le maintien d'une dynamique aidée d'autre part. Le caractère ponctuel des interventions, la participation restreinte à la seule mobilisation du travail villageois et le jeu complexe de l'assistance n'ont pas accru l'autonomie des bénéficiaires. En définitive, la nouvelle infrastructure que représente le petit-barrage reste extérieure au village tout en satisfaisant, à moindre coût, certaines des attentes initiales des populations.

Au delà de ce constat un peu brut, il paraît essentiel de revenir et donc d'insister sur un point. L'AFVP a su dresser un bilan de ses échecs, certes rudimentaire, mais suffisant pour réorienter significativement ses opérations et sa démarche. L'échec de ses propres interventions mais également de l'ensemble des constructions de petits-barrages a permis ou tout au moins favorisé au sein de l'organisation non gouvernementale la recherche et la mise en pratique d'autres solutions au problème général de l'eau. Ceci est d'autant plus remarquable que d'autres ONG poursuivent aujourd'hui la construction de barrages en dépit des limites connues de ce type d'interventions.

Actuellement, les priorités nationales ne sont plus à la construction d'ouvrages nouveaux mais à la réhabilitation, à la réfection, et à la valorisation des infrastructures existantes ce qui donne lieu à une nouvelle génération de projets : les *projets de renforcement d'initiatives*. C'est le sens notamment du programme *sensibilisation et formation des paysans autour des barrages* financé par les Pays Bas sous tutelle du Ministère de l'agriculture. Il porte essentiellement sur les aspects organisationnels autour des barrages et se fixe pour objectif la formation technique de groupements de producteurs, en vu de leur autogestion, ce qui passe par un travail de base allant jusqu'à l'alphabétisation. L'ONBAH a également soumis à la BAD un projet de réhabilitation des retenues qui, si les financements sont acceptés, sera suivi d'un appel d'offres. Dans le domaine des retenues d'eau, l'aide au développement s'auto reproduit sur la base des échecs passés et permet aux populations de poursuivre une stratégie d'assistance pertinente.

L'AFVP quant à elle s'est retirée de ces opérations, tirant les leçons de son inefficacité en la matière. Le redéploiement de ses activités va dans le sens d'un intérêt manifeste pour une démarche plus participative et concertée. Les approches filières, dans lesquelles elle s'est engagée en 1993 dans la région de Koudougou (avec l'appui financier de la CFD) montrent également un changement notable avec la prise en compte des conditions et contraintes économiques dans la conception d'une intervention en milieu rural. Il semble que l'on s'écarte progressivement d'une gestion exclusivement sociale et humanitaire des petits projets de développement et que les hypothèses implicites qui prévalaient dans les opérations petits-barrages soient abandonnées. Mais la réussite des nouvelles activités est toujours intimement liée à la mise en place d'un processus d'évaluation continue et systématique afin de corriger les postulats sur le fonctionnement des systèmes ruraux qui immanquablement ont cours dans les petits projets de développement rural et restent nécessairement rudimentaires.

CONCLUSION DE LA PARTIE 3. L'EVALUATION COMME OUTIL D'APPRENTISSAGE

L'évaluation est étroitement liée à la conception de l'action. En interrogeant, dans les trois chapitres précédents, des actions de développement à divers moments de leur vie, c'est finalement au facteur temps que l'on a affaire : le temps du projet et de la décision, celui de l'opération et de la réalisation mais aussi le temps des effets et de l'impact. Considérer que l'enchaînement de ces différentes périodes reste soumis à une *incertitude radicale* [Thévenot : 1989] ou, de façon équivalente, admettre qu'en dépit des méthodes mobilisées la maîtrise *ex ante* des conséquences d'une décision est incomplète, c'est reconnaître une certaine autonomie à l'action. *" Pour prévoir l'avenir, encore faudrait-il qu'il existât de façon "virtuelle" dès le moment présent. Or, tel n'est pas le cas ; c'est l'action qui déterminera l'évolution du système compte tenu des contextes passé et présent "* [Béjean et Gadreau 1995 : 44].

Dans les actions des ONG, la démarche participative à une échelle locale est considérée comme une garantie suffisante pour la cohérence et la pertinence des interventions dans le temps. On a pu montrer dans les cas étudiés que les pratiques réelles restent éloignées de ce " modèle ". De façon plus généralisable, cet écart ne parait pas venir d'intentions inavouables et inavouées. Il résulte davantage d'un dispositif d'action encore marqué par l'urgence, contraint par la recherche de financements, et connu des populations visées. Si la succession des petites actions agricoles produits certains effets jugés satisfaisants par les bénéficiaires, ces avantages restent ponctuels et leur durabilité est étroitement liée au maintien d'une aide extérieure. L'*" auto-promotion "* (1), recherchée par les ONG et par la plupart des organismes d'aide, n'est pas effective. Ce constat ne s'explique pas seulement par l'inapplication de la démarche revendiquée. Il résulte surtout de l'absence ou de la faiblesse de pratiques évaluatives dont nous souhaitons maintenant montrer la logique dans les dispositifs d'action collective (point 1) et ses conséquences pour les actions menées par les ONG (point 2).

---

(1) L'expression est lancée dans les années 90 par l'Institut universitaire d'études du développement (IUED). Avec l'auto-promotion, il est question d'appuyer des structures et des groupes qui interagissent et négocient avec les acteurs de la coopération. L'auto-promotion vient en critique - plus qu'en rupture contrairement à ce qu'en disent ses concepteurs [cf. K.K. Hong : 1991] - du " développement participatif " sous lequel est alors rangé l'ensemble des opérations où les acteurs de base ne définissent pas par eux-mêmes les objectifs et finalités et restent finalement soumis à un mode d'intervention technocratique. D'autres auteurs, portant la même analyse sur l'incapacité des interventions de développement rural à intégrer pleinement les dynamiques paysannes, en appellent à des " méthodes participatives " qui laissent les paysans concevoir leurs actions de développement ; la participation est " participation " de la structure d'appui aux réalisations décidées par les communautés [cf. Hochet et Aliba : 1995]. Dans le jargon des développeurs, chaque nouvelle expression marque l'échec des précédentes actions et a au moins ce mérite. " L'auto-promotion " ou les " méthodes participatives " rappellent l'intention initiale de la *participation* telle que nous l'avons prise pour référence dans le premier analyseur.

1. La logique d'évaluation dans les dispositifs d'action collective

L'absence d'une trajectoire linéaire dans les actions de développement, connue depuis longtemps [cf. Hirschman 1967], donne à la pratique régulière de l'évaluation une place primordiale. Elle se présente logiquement comme un élément clef de la performance.

La primauté de l'évaluation *ex ante* dans les méthodes classiques (aide à la décision) était consubstantielle d'une représentation de l'action de développement fondée sur une rationalité technicienne et mécanique à l'appui de laquelle il s'agissait d'identifier les objectifs d'une part et les contraintes d'autre part pour décider du meilleur projet à entreprendre. Le constat ancien mais fréquemment renouvelé d'un écart systématique entre le " prévu " et le " réalisé " n'a que très peu modifié cette conception de l'action. Le plus souvent, les propositions émises sont allées dans le sens d'une meilleure maîtrise et d'un élargissement des variables à prendre en compte pour décider des actions à mettre en oeuvre (2). Il n'est qu'à consulter la liste des *" Principales variables à prendre en compte pour l'évaluation de projets (de développement agricole) "* proposée récemment par M. Dufumier pour percevoir le caractère vain d'une telle orientation (3). Loin de nous l'idée qu'il faille pour autant négliger l'aspect multidimensionnel du développement. Au contraire, dès l'instant où il est reconnu, l'utopie d'une maîtrise *ex ante* - la rationalité substantive du choix - s'évanouit au profit d'une approche intégrée de l'évaluation et de l'opération de développement.

Cette conception de l'évaluation n'est pas propre aux actions de développement menées au Sud. Le *réalisme cognitif* [Favereau 1992] comme option méthodologique fondamentale de l'évaluation se diffuse dans d'autres domaines et notamment dans l'évaluation des politiques publiques. En économie, des travaux comme ceux de A. Orsini [1998] sur les politiques régionales de développement ou ceux de S. Béjan et M. Gadreau [1995] dans le domaine des politiques de santé vont dans ce sens. O. Favereau [1992 : 32] note : *" L'action rationnelle se limite à l'exécution d'un plan pré-établi (d'où l'importance de "la cohérence temporelle"). La liberté ne réside-t-elle pas davantage dans l'apprentissage, ce processus par lequel les contraintes héritées du passé sont progressivement desserrées, ouvrant le chemin à des "contingences non prévues" ? Paradoxalement, il faut limiter la rationalité individuelle pour faire émerger ces capacités d'action, individuelle ou collective, ignorées du modèle de la*

---

(2) D'où l'idée répandue, sans pour cela être fausse, d'un échec des projets de développement du à un manque d'études initiales, à une perception étriquée de la complexité des milieux aidés : non prise en compte, ici, des rapports sociaux, ou là des dimension culturelles et ailleurs des problèmes environnementaux.

(3) Pour illustration l'auteur dresse la liste suivante - on se contente ici d'en reproduire les thèmes d'en-tête : variables écologiques (climat, sols, hydrographie, végétation, faune, écosystèmes), les systèmes de production agricole (les systèmes de culture, les systèmes d'élevage, la combinaison de ces systèmes), les rapports sociaux et les conditions économiques (les approvisionnements, la commercialisation, l'accès au capital, les tenures foncières, division du travail et coopération, Etat et citoyens), les résultats économiques et financiers (production et productivité, revenus et répartition, utilisation des revenus), l'environnement et le cadre de vie [Dufumier 1996 : 309-316].

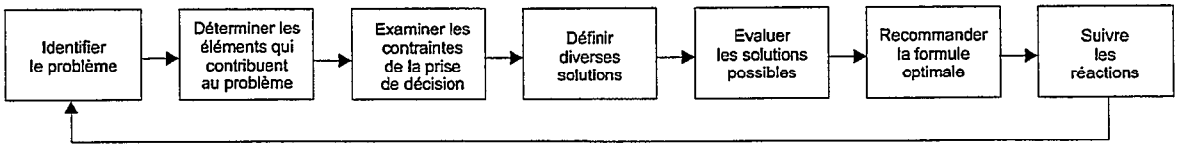
rationalité parfaite. Surestimer la rationalité sous-estime la liberté". C'est bien le rejet d'une hypothèse de rationalité parfaite qui est en jeu dans les nouvelles conceptions des opérations de développement et donc de leur évaluation. La cohérence théorique d'un système d'action (collective) allant de la rationalité des agents à la sélection d'un schéma planifié, puis à l'évaluation-contrôle de sa réalisation, est abandonnée.

L'opération de développement reste définie par rapport aux intentions initiales de ses auteurs mais la *liberté* de l'opération par rapport au projet, celle-là même que les anciens schémas évaluatifs escamotaient, devient le sujet de l'évaluation. Il ne s'agit plus de constater pour sanctionner ou approuver, mais de comprendre pour conduire et piloter. D'une façon générale, l'évaluation est un outil privilégié d'apprentissage interne et externe dans et pour les systèmes d'action collective.

Dans sa fonction de gestion interne d'une opération de développement, l'évaluation se substitue en quelque sorte aux prix dans une régulation sociale par un mécanisme de marché. Dans ce dernier, les prix indiquent d'une part les choix et réactions des agents économiques. Les niveaux relatifs révèlent les préférences des agents. Mais, d'autre part, ils s'imposent à ces mêmes agents (*price taker*) qui effectuent leurs choix en conséquence. La qualité de la régulation sociale dépend alors de la qualité des prix qui, elle, dépend étroitement de la circulation et de la disponibilité de l'information. L'*évaluation interne* cherche également à mettre en évidence les réactions des bénéficiaires à l'intervention (leurs préférences). C'est au *suivi* (*monitoring*) qu'incombe alors la charge de produire l'information. Il est conçu formellement comme un *" processus continu de gestion, de collecte et de traitement de renseignements "* [Beaudoux et *alii* 1992 : 127] ou comme *" un système d'informations "* essentiel à la gestion dynamique des projets [Casley et Kumar 1988 :167]. Le suivi est une activité interne à laquelle on associe en général celle d'évaluation interne permanente. La différenciation des deux activités n'est qu'affaire de degré. Qu'on les distingue ou non, l'objectif visé consiste à repérer les principaux problèmes au moment où ils apparaissent afin d'envisager et de tester des solutions adéquates. Il est question, comme pour les prix, d'asseoir de nouvelles décisions sur la base de l'information récoltée et traitée. Le suivi-évaluation repose sur un diagnostic permanent. Dans le schéma suivant, le suivi des réactions, d'une part, et la rétroaction entre suivi et identification des problèmes d'autre part, montrent que les choix et solutions ne sont jamais définitifs mais sont construits en continu :

Figure III-2

Les étapes de la solution d'un problème par l'analyse



Source : Casley et Kumar 1988 : 74

Outre cette forme de suivi-évaluation menée par les acteurs de l'opération, l'évaluation proprement dite se distingue par son caractère périodique [Casley et Kumar 1988 : 113-120 ; SEDES 1982 : 11]. Elle correspond à une *pause analytique* qui intervient à différents moments charnières de l'opération : en cours d'exécution (à mi-parcours par exemple), à la fin de l'exécution et plusieurs années après la fin de toute intervention. L'évaluation en fin d'exécution et après le retrait de l'aide n'intéresse pas l'opération qui, par définition, est achevée (sauf dans un objectif de relance). C'est pourquoi on parle d'*apprentissage externe*. L'opérateur ou tout autre acteur cherche dans ce cas à apprendre des interventions passées (déterminer les raisons de la réussite ou de l'échec dans un secteur par exemple), c'est à dire à accroître son stock de connaissances en intégrant comme premier élément le facteur temps. Par cette fonction analytique, l'évaluation n'a pas seulement pour but d'adapter l'action menée aux circonstances observées. Il s'agit d'interroger sur le mode de la critique l'ensemble du dispositif d'action. La distanciation nécessaire pour mener à bien un tel exercice fait que la plupart des auteurs reconnaissent qu'il est souhaitable, dans ce cas, de confier l'évaluation à des personnes extérieures au dispositif d'action. Il est vrai que l'indépendance de l'évaluateur vient, toute chose égale, contrecarrer une autre fonction de l'évaluation, la justification, par laquelle elle tend à n'être qu'un simple exercice formel sans conséquence aucune sur l'action (4).

En mettant en lumière le rapport intime qui se dessine entre l'évaluation et l'apprentissage dans les dispositifs d'action collective, la perception de l'évaluation économique est modifiée. Celle-ci, on s'en rend compte, a toujours à voir avec la performance mais beaucoup moins avec l'optimum. Autre changement, elle devient plus complexe au sens où elle recouvre diverses fonctions. Un transfert s'opère de l'évaluation *ex ante* à l'évaluation *ex post*, du choix du meilleur projet à la construction progressive d'une action satisfaisante. L'évaluation économique ne peut donc pas se limiter à un constat comptable. Elle passe du paradigme de la mesure à celui de la compréhension : à la question " combien ? ", on privilégie la question " pourquoi ? " (5).

L'évaluation est un ensemble de moments privilégiés qui visent à comprendre les interprétations et actions des agents impliqués (leur comportement) afin d'amender les hypothèses implicites ou explicites qui président aux choix effectués et de corriger en acte les objectifs mais, également, afin de gérer les interprétations des acteurs pour satisfaire au besoin de coordination interne de l'action collective. Ce changement de perspective repose sur l'hypothèse d'une rationalité procédurale, limitée et située. L'évaluation économique des

---

(4) Dans ce cas on devrait sans doute parler d'enjeu plus que de fonction. Cette perspective ouvre naturellement de nouveaux champs d'analyse de l'évaluation. Elle apparaît alors comme un *moment social* dont la sociologie plus que l'économie aurait certainement beaucoup à dire.

(5) On pourra consulter sur ce point l'article de P. Lorino [1996] sur les limites d'un paradigme mécaniste du contrôle (qui sous-tend le modèle d'allocation) dans des systèmes d'action collective - en l'occurrence, celui de l'entreprise - où les interprétations locales des agents et leurs actions sont intrinsèquement liées.

opérations de développement sort en conséquence de la logique " fin-moyen " pour entrer dans une logique moins linéaire des contraintes intégrant la multiplicité des objectifs.

2. L'évaluation dans les actions des ONG

L'évaluation dont il a été question concerne plus généralement l'action collective entendue comme une intervention volontaire intéressant un collectif d'individus et dont les caractéristiques la situent en dehors d'une régulation par le marché. De ce point de vue, les ONG et leurs opérations sont banalisées et leur évaluation n'est pas spécifique. Elle relève de ce que O. Favereau [1989] ou S. Béjean [1993] appellent respectivement le *"calcul économique organisationnel"* ou *"l'évaluation organisationnelle"* tout en nécessitant plusieurs ajustements.

Les ONG sont des organisations économiques de petite taille caractérisées par la faiblesse relative de leurs moyens. Les dispositifs d'évaluation envisageables doivent en conséquence être adaptés à cette contrainte. Le localisme de l'action induit également un certain nombre de restrictions que résume le manque crucial de données à cette échelle. L'évaluateur aura le plus souvent recours à des outils adaptés centrés sur la participation active des bénéficiaires (6).

Plus que d'autres organismes d'aide, les ONG procèdent sur la base d'analyses sommaires et à l'appui d'informations parfois rudimentaires. Elles ont rarement la capacité de mener des études et enquêtes lourdes avant de déterminer les caractéristiques d'une intervention. Elles procèdent sur la base de modèles et d'hypothèses implicites que la stratégie et les choix effectués, contenus pour partie dans les documents institutionnels, révèlent et que les effets de l'intervention doivent venir ou non confirmer. N'ayant pas les moyens d'ouvrir la " boîte noire " du système rural, la logique de l'action consiste à imaginer son fonctionnement, à s'appuyer sur les demandes effectives ou expertisées et à laisser les paysans exprimer des contraintes à travers leur comportement [SEDES 1982 : 35]. On retrouve ici l'envers de la dimension innovante revendiquée par ces organisations.

Dans ces conditions, l'acuité d'un apprentissage en boucles ne fait pas de doute. Les conséquences pour la démarche évaluative sont de deux ordres. Tout d'abord, le projet sert de référence sur laquelle s'appuyer pour conduire l'évaluation et l'action. Il représente les attentes fixées *a priori* et permet d'identifier des écarts, première condition nécessaire à l'apprentissage. P. Cohendet [Cohendet et *alii* 1996] le signale : tout processus soumis à des ajustements

---

(6) On pense particulièrement aux méthodes et outils de diagnostic rapide et participatif (*"Participatory rural appraisal" ou "Rural Appraisal"*) tel que l'arbre à problèmes, la méthode du cadre logique, le diagramme de Venn ou encore, la catégorisation socio-économique des paysans, etc... Voir L. Ellsworth et *alii* [1992] ou Beaudoux et *alii* [1992].

continus et à des changements exige par ailleurs *" un minimum de continuité pour être viable "*. L'évaluation consiste alors à interroger de façon régulière le modèle et les hypothèses qui président à l'action. L'étude de cas, dans un contexte de rareté des données, paraît alors particulièrement utile pour ce principe évaluatif de réfutation. *" Un avantage de la méthode des études de cas [est que] on peut ne pas être en mesure d'en tirer des généralisations mais on peut rejeter des généralisations existantes "* [Casley et Lury 1982]. L'évaluation *ex post* n'a pas pour premier objectif de mesurer l'incidence d'un phénomène ou d'en définir la plus ou moins grande proximité à un état optimum. Elle vise à construire par déduction les liens de cause à effets sur la base d'une comparaison entre les réactions à une intervention et l'attente *a priori* de cette réaction. Les résultats obtenus, liés à diverses interprétations possibles, servent alors la négociation, base de nouvelles décisions.

L'opération de développement est une *organisation-relais* dont le caractère finalement éphémère dans les cas étudiés est apparu contraignant pour ce qui est de l'apprentissage interne. Le succès d'un appui ou d'une intervention organisée est lié paradoxalement à sa disparition alors que les activités promues qui justifient l'intervention (techniques agricoles, formation, nouvelles productions, etc.) sont, quant à elles, appelées à se poursuivre sans l'organisation de départ. La question de l'*intégration* soulève le problème du passage d'une forme d'organisation marquée par la présence d'un intervenant externe à une autre forme d'organisation plus durable et endogène. Elle peut difficilement être résolue *ex ante* par un choix approprié des techniques, des schémas d'intervention, du système d'encadrement, du mode financement, etc. Tous ces éléments, bien évidemment, participent au, et orientent le futur des activités appuyées ou initiées dans le cadre de l'aide. Mais l'intégration de ces activités relève d'un processus diachronique, étroitement dépendant d'événements, de contraintes et d'évolutions non prévisibles. La pratique d'une évaluation permanente et périodique et - de façon sans doute plus réaliste pour de petites opérations - la réalisation d'évaluations transversales devraient permettre de construire les conditions de possibilité de l'intégration en réinterrogeant à différents niveaux et de manière régulière les dispositifs d'intervention.

L'opération de développement est également le fruit, pour reprendre l'analogie (7) du marché, de la rencontre d'une offre, ici celle des ONG, et d'une demande, là celle des populations. Sont en jeu au moins deux organisations *apprenantes* : l'ONG et l'opération de développement ; ce qui augmente les lieux et les niveaux possibles d'apprentissage susceptibles d'accroître la performance mais peut également constituer un facteur de dilution de l'apprentissage. L'*apprentissage externe* est propre à l'intervenant et lui confère une certaine forme de responsabilité. Il alimente la définition et la stratégie adoptée dans de nouvelles interventions. Les populations aidées elles aussi sont *apprenantes*. Elles disposent d'un stock de connaissances sur les multiples opérations de développement réalisées par le passé. Leur

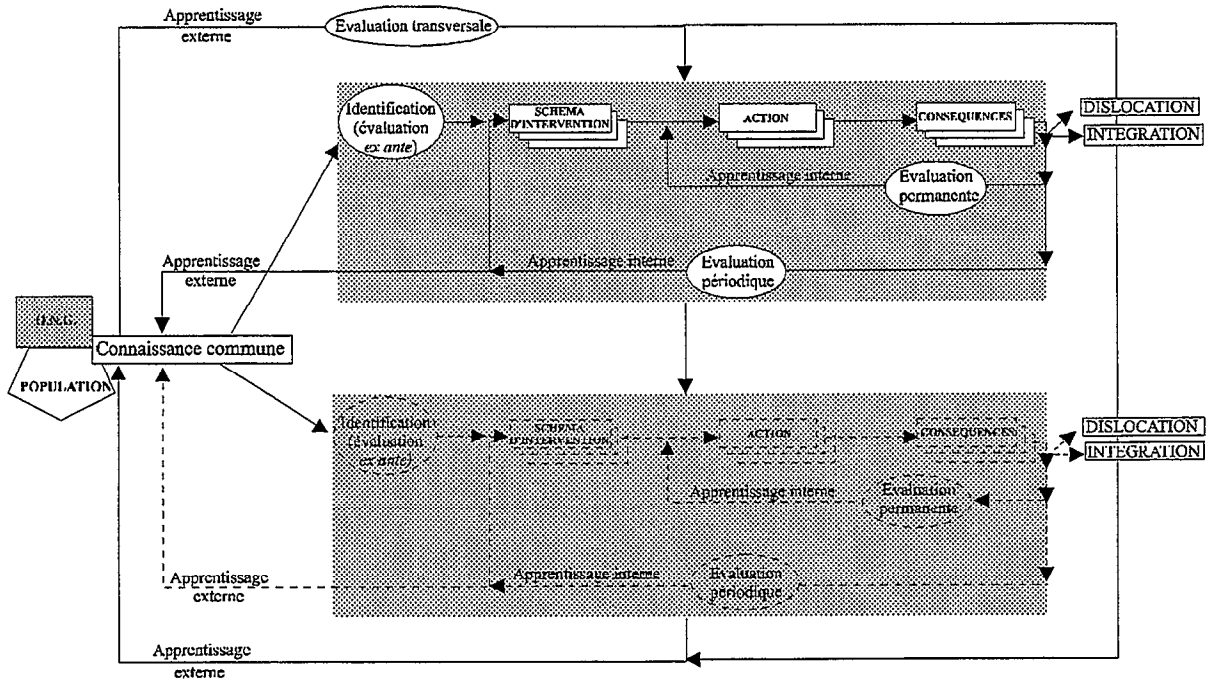
(7) Il ne s'agit que d'une analogie pratique par rapport à la conception classique du marché sans autre ambition puisque les offres et demandes sont le fait d'entités collectives et qu'il n'est pas non plus question de prix.

comportement, qualifié à tort de passif, rend compte d'une maîtrise souvent insoupçonnée des caractéristiques de l'aide. La rencontre d'une ou plusieurs organisations plongées dans une série de contraintes propres, les ONG, avec un système rural, vécu par les populations, participe au fil du temps et des interactions répétées entre " aménageurs et aménagés " [Sautter 1978] à la construction d'une "*connaissance commune*" (*Common Knowledge*) (8) sur les opérations de développement. L'évaluation est une pratique qui la réinterroge et la modifie de façon à accroître la pertinence des actions.

On peut situer sous la forme d'un schéma, inspiré des travaux de C. Argyris et D. Schön [1978] sur l'apprentissage organisationnel, le rôle de l'évaluation dans un processus d'action procédant plus que d'autres par essais, erreurs et corrections.

Figure III-3

Schéma simplifié d'un système d'évaluation intégré à l'action



Les boucles de rétroactions symbolisent le processus diachronique d'évaluation. Elles partent de la constatation d'un écart entre des attendus exprimés avec plus ou moins de clarté lors de l'identification d'un projet (*évaluation ex ante*) et les *conséquences* observées, pour interroger plus ou moins en profondeur l'opération et ses éléments constitutifs. L'évaluation

(8) La *connaissance commune* est définie par le passage des connaissances individuelles aux connaissances collectives, les expériences de chacun participant à l'élaboration de cette *Common Knowledge* permettant d'agir de manière coordonnée sans pour autant avoir codifié précisément ces connaissances [N. Alter 1998 : 62].

permanente (suivi-évaluation) a pour but d'adapter en continu l'action sans pour autant questionner l'ensemble de la stratégie. Elle est le fruit, par exemple, d'un contact régulier entre l'animateur du projet et les populations et peut permettre une adaptation modeste des choix initiaux. L'évaluation périodique, quant à elle, interroge plus en amont le schéma d'intervention pour éventuellement le remettre en cause. La validité de l'ensemble de la stratégie initiale est confrontée aux faits observés et permet, en cas de choix initiaux réversibles, d'adopter un nouveau schéma d'intervention.

Si les résultats des évaluations périodiques ne permettent pas toujours de modifier en profondeur l'opération concernée, elles alimentent le stock de connaissances sur les interventions et participent à la modification des *connaissances communes* et à la définition de nouveaux projets. L'évaluation transversale complète ce dispositif en changeant d'unité d'observation. Elle concerne plusieurs opérations et fait appel à la comparaison pour dégager des enseignements d'une autre portée. Sectorielle et/ou thématique, elle représente un élément clef du système d'évaluation.

L'évaluation économique des opérations de développement des ONG met à l'épreuve les différents niveaux d'apprentissage. La performance n'est plus ce point *optimum* à atteindre auquel on peut associer un choix initial correspondant et les critères économiques fondamentaux d'efficacité (au sens de Pareto) et d'équité. Elle se construit en permanence, s'arrange de performances partielles et/ou précaires et de contre-performances. Elle s'inscrit dans la durée et se compose d'actions et de réactions, d'ajustements et d'inflexions. Pour autant, elle n'est pas tout et son contraire. Elle s'ajuste au plus près des intentions initiales des acteurs et des situations provoquées. C'est finalement ce qui nous a permis d'entreprendre l'évaluation économique de leurs opérations agricoles.

Pour terminer, nous souhaitons attirer l'attention sur un paradoxe qui, prenant le statut de contrainte pour les ONG, pourrait bien à la fois expliquer le retard que ces organisations ont pris dans l'intégration d'un dispositif d'évaluation à leur système d'action et constituer en même temps un obstacle des plus difficiles à franchir. Dans la filière de l'aide, l'échec total d'une intervention n'est pas révélé ni sanctionné comme sur le marché par une variation de prix. Du point de vue des ONG comme d'autres opérateurs du développement aidé, l'information, on l'a dit, est produite en partie par le système d'évaluation, la capitalisation et la diffusion. Globalement, la sanction pour un tel type d'organisation prend alors l'aspect de la *réputation*. Il est probable que les *"routines défensives"* qui se développent dans tous types d'organisations (9) soient dans ces conditions particulièrement tenaces s'opposant ainsi à l'intégration pourtant essentielle de l'évaluation à l'action.

---

(9) Les routines défensives *" désignent toute politique ou toute pratique qui évite aux membres d'une organisation d'éprouver un embarras ou de ressentir une menace et qui les empêchent en même temps d'en découvrir les causes "* [C. Argyris 1998 : 60].

CONCLUSION GENERALE

Les méthodes classiques d'évaluation de projets en PED, méthode des effets et méthodes des prix, ont été pensées, échafaudées (et ce terme nous paraît refléter, comme on a pu s'en convaincre dans la première partie de la thèse, les avancées et les changements pratiques successifs, les hésitations, discussions et retours réflexifs, bref, une riche activité de " bricolage ") et mises en place par les coopérations bilatérales et multilatérales dans les deux premières décennies de l'aide. Dans cette configuration historique l'action par projet était à la fois l'instrument favori d'une politique de développement volontariste d'Etats nouvellement indépendants désireux de procéder à un " rattrapage " économique et le support tout indiqué des concours extérieurs obtenus des anciennes puissances coloniales, des pays riches et des organismes multilatéraux.

L'ambition commune des méthodes consistait à sélectionner les projets d'investissements les plus aptes à satisfaire aux objectifs de croissance, de répartition, voire d'indépendance définis au plan macro-économique et marqués par une finalité développementaliste . Dominées par une conception de l'action réductible au choix initial, ces méthodes ont mis l'accent sur la construction d'un cadre cohérent de décision pour l'insertion rationnelle des projets dans les ensembles économiques et comptables nationaux. Ce qu'il advenait plus tard des investissements mis en œuvre ne faisait pas partie intégrante de l'exercice d'évaluation. Implicitement, les comportement des agents économiques étaient supposés ne pas trop s'écarter des hypothèses de départ.

La sélection des " bons " projets dans les méthodes des prix repose sur la construction *a priori* de prix fictifs plus proches des prix de marché d'une économie concurrentielle ouverte aux échanges extérieurs. Les signaux ainsi donnés aux opérateurs économiques, encore largement issus de la sphère publique, reflètent, plus que les prix observés, la pression des besoins et la rareté des biens. Ils permettent de sélectionner les différents projets en fonction du bénéfice collectif qu'ils dégagent.

Quant à la méthode des effets, on a vu qu'elle consiste à déterminer, par groupe d'agent, les revenus supplémentaires consécutifs à la réalisation de projets. Comme dans la méthode précédente, l'exercice revient à calculer l'avantage collectif des interventions mais cette fois à partir d'un faisceau de critères eux-mêmes conditionnés par un processus de choix politiques dans le cadre duquel est fixée la demande finale.

Ensembles, ces méthodes ont pour caractéristiques de saisir les projets, de fonder leur analyse, de justifier la sélection des investissements correspondants en fonction d'éclairages portés par des préoccupations ou contraintes d'ordre macro-économique. Il résulte presque mécaniquement de cette orientation une sorte d'incompatibilité avec la dimension circonscrite des opérations des organisations non gouvernementales, le " localisme " de leurs actions étant consubstantiel à leur démarche et à leur trait organisationnel.

Pour autant on a mis en évidence que les ONG et leurs projets peuvent être soumis au regard de l'économiste et qu'à ce titre l'exercice d'évaluation paraît justifié. Qui plus est, au plan concret, leurs activités interfèrent quotidiennement avec des questions économiques et ces organisations n'hésitent plus à se situer dans une perspective économique - par exemple en favorisant des dynamiques marchandes, en se préoccupant de plus en plus de métiers, de revenus, etc. - et à revendiquer efficacité et performance. Ces dispositions objectives incitent à concevoir un cadre ajusté et des formes appropriées d'évaluation.

Ce travail d'adaptation ne conduit pas, cependant, à la mise en place d'un dispositif évaluatif spécifique et à des principes singuliers à l'endroit des ONG et de leurs opérations. En réalité ce mouvement s'inscrit dans des changements plus globaux qui traversent le champ général de l'évaluation qui concerne l'action publique et qui, de ce fait, à cette échelle élargie, viennent redoubler les opportunités d'examen critique de ces nouveaux acteurs de développement. Ces transformations qui affectent la scène de l'évaluation renvoient à la question centrale de la pertinence de l'exercice et en renouvellent les raisons d'être.

Désormais l'évaluation économique, comme la performance qu'elle cherche à qualifier et à mesurer, est redéfinie comme un acte d'expertise intégré et ajusté à l'action concernée. Elle s'affirme de plus en plus comme un appui à la rationalisation des interventions collectives entendues dans leur globalité - décision, mise en œuvre, conséquence, suivi, analyses périodiques - et de moins en moins comme une technique de choix rationnel - calcul économique *ex ante* et contrôle.

Ces évolutions, tant conceptuelles que techniques, se présentent comme autant de chances pour voir enfin se développer une " culture " de l'évaluation dans le monde des ONG Celles-ci pourront de moins en moins opposer des objections à cet exercice qu'elles sont susceptibles, au contraire, d'intégrer dans le pilotage des actions et dans le management des structures.

Cette sensibilité nouvelle, pour autant qu'elle puisse se confirmer dans les faits, ne résout pas l'ensemble des problèmes que soulève l'action non gouvernementale et notamment ceux relatifs à l'articulation, la coordination, l'intégration, l'agrégation des activités et des effets à une échelle plus vaste dont on peut raisonnablement penser qu'elle a à voir avec l'Etat et avec le développement. En dépit de leurs limites, les méthodes classiques d'évaluation de projets ont eu au moins l'avantage de favoriser la réflexion à ce niveau macroscopique. Il est à espérer que les nouveaux dispositifs évaluatifs prennent en compte cette dimension.

ANNEXES

ANNEXE A

Discordance des choix selon que l'on ait recours au taux de rendement interne moyen ou au taux de rendement interne marginal

On suppose que les flux de bénéfices nets annuels non actualisés sont constants dans le - temps : $b_t = b \ \forall t$. Le projet considéré a une durée de vie infinie. On peut écrire :

$$\overline{B} = -I + \sum_{T=1}^{\infty} \frac{b}{(1+i)^t}.$$

Selon l'expression (1.2) :

$$\overline{B} = \frac{b}{i} - I.$$

Le taux de rendement interne, r, est le taux d'actualisation qui annule le bénéfice actualisé : $\overline{B} = 0$. Il est donc le taux r pour lequel :

$$\frac{b}{r} = I.$$

Il vient que $r = b/I$. Le taux r exprime donc la *productivité annuelle moyenne nette de l'investissement.*

En supposant maintenant que le bénéfice net actualisé est fonction de l'investissement initial I, on a alors :

$$\overline{B}(I) = \frac{b(I)}{i} - I$$

Pour maximiser le bénéfice actualisé du projet cela revient à :

$$\frac{d\overline{B}(I)}{dI} = \frac{1}{i}\frac{db(I)}{dI} - 1 = 0$$

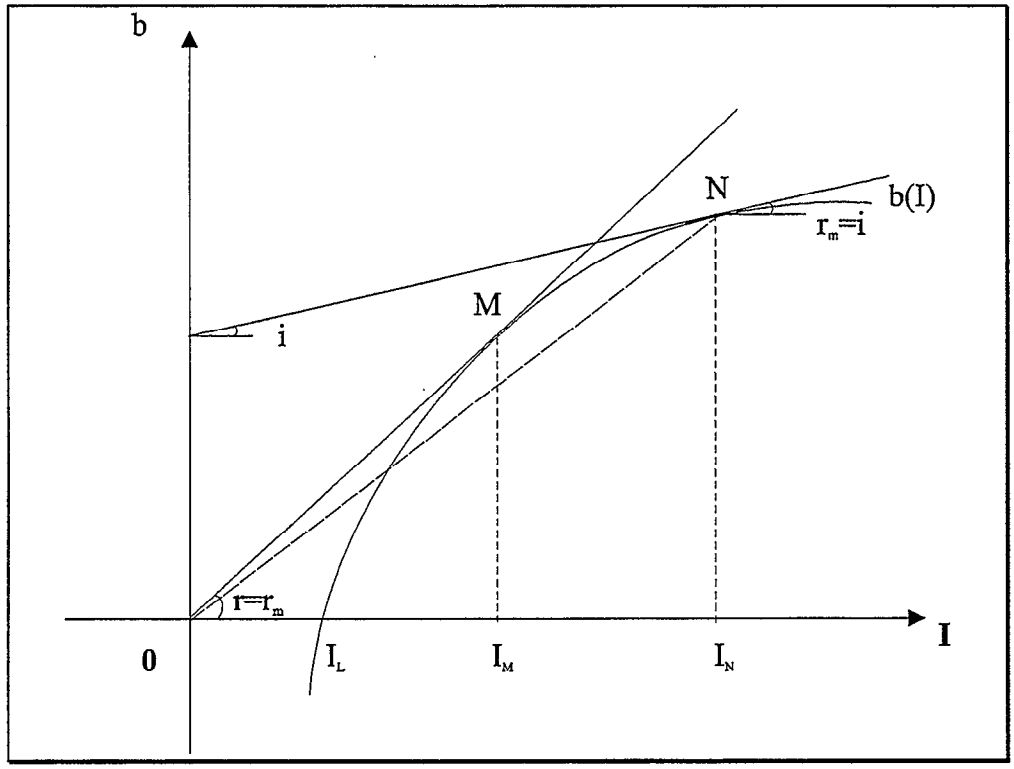
L'expression db/dI représente le *taux de rendement interne marginal* que l'on note r_m. La condition d'optimalité, qui dans ce cas revient à chercher la dimension du projet qui rend maximal le bénéfice actualisé, est :

$$r_m = i.$$

On montre graphiquement - d'après [J. Bénard 1986 : 33] -, que compte tenu d'un objectif d'optimisation, il n'est pas indifférent d'établir un classement de projets en fonction du taux de rendement marginal ou moyen. Soit un projet dont le bénéfice net actualisé croît à taux décroissant avec l'investissement nécessaire (figure 1.1.b). Graphiquement le taux de rendement moyen r est représenté en tout point de la courbe b(I) par le coefficient de l'angle formé par la droite allant de l'origine à ce point. De même le taux de rendement marginal r_m est

donné par la pente de la droite tangente en ce point. Au point *M*, les deux taux sont équivalents et en *N*, le taux de rendement interne marginal est égal au taux d'actualisation *i*. L'objectif d'optimisation, ici la dimension optimale du projet, sera atteint au point *N* ou $r_m = i$.

Figure 1.1.b



En outre, cette représentation graphique montre clairement que l'on aboutit à des classements et donc à des choix discordants lorsqu'on se trouve dans l'intervalle $[I_L ; I_M]$. En effet, le taux interne de rendement moyen croît alors que le taux interne de rendement marginal décroît. Par contre, entre I_M et I_N les deux taux décroissent.

ANNEXE B

MODELE MATHEMATIQUE SOUS-JACENT A LA METHODE OCDE

D'après M. Le Gall 1976.

L'objet de cette annexe est de montrer l'origine théorique des prix de référence. Elle rappelle et met en évidence que la construction d'un prix de référence se fonde sur un modèle de croissance particulier et sur la détermination d'une fonction d'utilité collective. Certes le modèle présenté par M. Le Gall n'épuise pas, contrairement à ce qu'affirme D. Wiener [1985 : 2], les fondements mathématiques de l'ensemble des MDP. Il concerne plus particulièrement la Méthode Little et Mirrless, désignés dorénavant par le sigle LM, diffusée par l'OCDE en 1969 et encore, dans le cas d'une économie fermée. Ne sont donc pas abordés les prix de référence des biens et services et le taux de change de référence. Seuls sont définis le taux de salaire de référence et le prix de référence de l'investissement. En fait, *" il est impossible de trouver un modèle mathématique englobant tous les aspects de la méthode OCDE : un tel modèle n'existe pas "* [Le Gall 1976 : 326]. Par contre, l'application à la méthode ONUDI par C. Binet [1976a : 341-343] du modèle mis au jour par Le Gall - moyennant quelques modifications - , renforce l'idée d'une grande proximité des MP.

Le modèle présenté ci-dessous relève mathématiquement de la théorie du contrôle optimal. Economiquement, il s'inscrit dans l'univers des modèles de croissance optimale. Plus précisément, le modèle auquel a recours M. Le Gall permet de résoudre, à cette fin, le conflit qui se présente à chaque période entre une consommation immédiate et une consommation ultérieure (investissement). Ce conflit dépend d'une fonction d'utilité intertemporelle et d'une fonction de production (conditions techniques de la production). Le modèle correspond alors à un modèle de Ramsey.

Présentation du modèle 1

Il se caractérise par une fonction objectif, une équation de transition et quatre contraintes. Il s'agit d'un modèle dualiste. L'économie du pays ainsi représentée se divise en deux secteurs : un secteur traditionnel noté T et un secteur moderne noté M. L'agriculture est

une des principales activités du secteur traditionnel. L'industrie représente l'activité type du secteur moderne. Le modèle I se présente ainsi :

MODELE 1

Fonction objectif :	$\max \int_0^{\infty} e^{-\rho t} C(t)\, dt$	(1)
Equation de transition :	$\frac{dK}{dt} = I$	(2)
Première contrainte :	$E_M \leq E^*$	(3)
Deuxième contrainte :	$E_T \leq E^* - E_M$	(4)
Troisième contrainte :	$C + I \leq F(K, E_M) + G(E_T)$	(5)
Quatrième contrainte :	$G(E_T) + \sigma(E_M) \leq C$	(6)
Hypothèses 1 :	$F(K, E_M)$ concave et homogène degré 1 $F(0, E_M) = 0 \quad \forall E_M$	(H1)
Hypothèses 2 :	$G(E_T)$ fonction croissante de E_T $G(0) = 0$	(H2)

Fonction objectif (1)

Il s'agit de maximiser la consommation actualisée : C(t) désigne la consommation globale (nationale) au temps t. C'est une variable macro-économique. Elle peut aussi s'interpréter comme la fonction d'utilité collective. Aucune pondération par agent n'est prise en compte. La valeur d'une unité consommée est la même quel que soit l'agent qui la consomme, riche ou pauvre. Le terme $e^{-\rho t}$ est le facteur d'escompte du cas continu (cf. Chapitre 1) associé au taux d'escompte ρ.

Equation de transition (2)

Elle reflète le comportement dynamique du modèle. Le stock de capital *K* augmente au rythme du flux d'investissement *I*. Il n'y a pas de dépréciation du capital (hypothèse simplificatrice).

Les contraintes (3), (4), (5) et (6)

Les deux premières contraintes sont liées à la quantité de main d'oeuvre non qualifiée disponible dans l'économie, soit E*, présente dans le secteur moderne, soit E_M et dans le secteur traditionnel, soit E_T. L'équation (3) indique qu'à chaque instant *t*, la quantité de main d'oeuvre non qualifiée employée dans le secteur moderne ne peut être supérieure à la quantité totale disponible. L'équation (4) en découle : à chaque instant, la quantité de main d'oeuvre non qualifiée du secteur traditionnel ne peut excéder la quantité de main d'oeuvre non qualifiée qui n'est pas employée dans le secteur moderne.

La troisième contrainte est une simple équation comptable (5) : la somme de la consommation et de l'investissement ne peut pas être supérieure à la production totale de l'économie. Cette dernière est équivalente à la somme de la production dans le secteur moderne

et dans le secteur traditionnel. Deux hypothèses viennent préciser les deux fonctions de production respectives. Dans le secteur moderne, la production F en t est fonction du stock de capital K(t) et du niveau d'emploi de la main d'oeuvre non qualifiée E_M (t). Dans le secteur traditionnel, la production G à chaque instant ne dépend que du niveau d'emploi de la main d'oeuvre non qualifiée E_T (t). En outre, les hypothèses H_1 indiquent que les rendements sont décroissants dans le secteur moderne et que, sans capital, la production est nulle ; les hypothèses H_2 signalent que plus le niveau de main d'oeuvre non qualifiée est élevé dans le secteur traditionnel plus sa production est importante, la production étant nulle lorsque l'emploi est nul dans ce secteur.

La dernière contrainte recèle une hypothèse sur le comportement de la main d'oeuvre non qualifiée : tous les revenus perçus par cette main d'oeuvre sont consommés. Dans le secteur traditionnel, cela revient à considérer que l'ensemble de la production $G(E_T)$ est autoconsommé. Dans le secteur traditionnel, la masse des salaires notée σE_M, avec σ le taux de salaire de la main d'oeuvre non qualifiée (taux de salaire minimum dans le secteur moderne : variable exogène), est entièrement consommée. L'équation (6) précise ainsi qu'à chaque instant t, la consommation globale est au moins égale à la somme de la production du secteur traditionnel et de la masse des salaires versés à la main d'oeuvre non qualifiée du secteur moderne. En conséquence, seule une autre catégorie d'agents que la main d'oeuvre non qualifiée est susceptible d'épargner et donc d'investir. LM supposent que cette catégorie d'investisseurs peut avoir une consommation nulle.

Le modèle décrit donc une économie fortement dualiste. Les interactions entre les deux secteurs n'apparaissent que dans la sphère de production et ont trait uniquement au fait qu'il existe une quantité de main d'oeuvre qualifiée limitée. Le secteur traditionnel est un secteur sans capital et totalement déconnecté du secteur moderne. Il n'y a pas d'échange entre les deux secteurs tant en ce qui concerne les biens de consommation que les biens d'investissement.

Résolution du modèle

Dans le modèle qui vient d'être présenté, K apparaît comme une variable d'état ; C, I, E_M et E_T comme des variables de contrôle. L'Hamiltonien de ce modèle est : $H = C + \lambda I$, avec λ une variable duale associée à l'équation de transition (2).

Le Lagrangien (7) de ce modèle s'écrit :

$$L = C + \lambda I + \mu_1(E^* - E_M) + \mu_2(E^* - E_M - E_T) + \mu_3(F(K, E_M) + G(E_T) - C - I) + \mu_4(C - G(E_T) - \sigma(E_M))$$

Les variables duales μ_1, μ_2, μ_3, et μ_4 sont attachées respectivement aux contraintes (3), (4), (5) et (6). On présente ci-dessous les conditions d'optimalité de ce Lagrangien (1).

---

(1) Elles sont obtenues par application du principe de Pontriaguine. Principe présenté par K.J. Arrow dans *Applications of control theory to economic growth*, Technical report n° 2, Standford University, Juillet 1967 (cité par M. Le Gall 1976 : 299).

■ A l'optimum et à chaque instant (2), les variables de contrôle C, I, E_M et E_T doivent vérifier :

$$\frac{\partial L}{\partial C} = \frac{\partial L}{\partial I} = \frac{\partial L}{\partial E_M} = \frac{\partial L}{\partial E_T} = 0 \qquad (8).$$

■ A l'optimum, les variables duales μ_1, μ_2, μ_3, et μ_4 et les variables de contrôle sont telles que,

$$\begin{aligned} &\mu_1(E^* - E_M) = \mu_2(E^* - E_M - E_T) = \mu_3(F(K,E_M) + G(E_T) - C - I) \\ &= \mu_4(C - G(E_T) - \sigma(E_M)) = 0 \end{aligned} \qquad (9)$$

avec,

$$\mu_1 \geq 0,\ \mu_2 \geq 0,\ \mu_3 \geq 0 \text{ et } \mu_4 \geq 0\ . \qquad (10)$$

Des équations (8), il vient que :

$$\frac{\partial L}{\partial C} = 0 \Leftrightarrow 1 - \mu_3 + \mu_4 = 0 \qquad (11)$$

$$\frac{\partial L}{\partial I} = 0 \Leftrightarrow \lambda - \mu_3 = 0 \qquad (12)$$

$$\frac{\partial L}{\partial E_M} = 0 \Leftrightarrow -\mu_1 - \mu_2 + \mu_3 F_{E_M} - \sigma\mu_4 = 0 \qquad (13)$$

$$\frac{\partial L}{\partial E_T} = 0 \Leftrightarrow -\mu_2 + \mu_3 G_{E_T} - \mu_4 G_{E_T} = 0 \qquad (14)$$

avec,

$F_{E_M} \equiv \dfrac{\partial F(K,E_M)}{\partial E_M}$, la productivité marginale du travail non qualifié dans le secteur M

et,

$G_{E_T} \equiv \dfrac{\partial G(E_T)}{\partial E_T}$, la productivité marginale du travail non qualifié dans le secteur T.

La valeur des variables duales à l'optimum (lorsqu'elles sont strictement positives) est donnée par la résolution du système d'équations (11), (12), (13) et (14) :

$$\mu_4 = \mu_3 - 1 \qquad (11')$$

En replaçant (11') dans (14), il vient :

$$-\mu_2 + \mu_3 G_{E_T} - (\mu_3 - 1) G_{E_T} = 0$$

$$\mu_2 = G_{E_T} \qquad (16)$$

D'après (12),

$$\mu_3 = \lambda \qquad (17)$$

---

(2) En toute rigueur les variables sont des fonctions du temps et on devrait noter K(t), C(t) etc. C'est pour alléger la présentation que dans les développements suivants on note K, C, etc.

En replaçant (16) et (17) dans (11'), on a,

$$\mu_4 = \lambda - 1 \tag{18}$$

d'où selon (14),

$$\mu_1 = \lambda F_{E_M} - \sigma(\lambda - 1) - G_{E_T} \tag{15}$$

Les valeurs des variables auxiliaires lorsqu'elles ne seront pas nulles sont résumées dans le tableau suivant :

$\mu_1 = \lambda F_{E_M} - \sigma(\lambda - 1) - G_{E_T}$	(15)
$\mu_2 = G_{E_T}$	(16)
$\mu_3 = \lambda$	(17)
$\mu_4 = \lambda - 1$	(18)

L'optimum définit un état où il n'est plus possible d'accroître la fonction objectif, la consommation globale actualisée, en respectant les contraintes du modèle. Il en résulte qu'à l'optimum la contrainte (5) est nécessairement saturée :

$$C + I = F(K, E_M) + G(E_T) \tag{19}$$

La production totale de l'économie se répartit donc entre consommation et investissement. Dans le cas contraire, il serait possible d'augmenter la consommation C tout en respectant la contrainte. La fonction objectif (1) en serait accrue. Il ne s'agirait donc pas d'un état optimum. Il résulte de la saturation de la contrainte (4) et des équations (9) et (10) que, sauf cas de dégénérescence :

$$\mu_3 = \lambda > 0 \tag{20}$$

Toujours à l'optimum, la contrainte (4) doit elle aussi être saturée ce qui signifie qu'il y a plein emploi de la main d'oeuvre non qualifiée :

$$E_M + E_T = E^* \tag{21}$$

Sinon, il serait possible d'augmenter E_T le niveau d'emploi de cette main d'oeuvre dans le secteur traditionnel, tout en respectant la contrainte (4) ce qui, selon H2, entraînerait un accroissement de G_T la production dans ce secteur. Tout en respectant la contrainte (6), la consommation globale C pourrait augmenter puisqu'à l'optimum la contrainte (5) est saturée. On voit donc que la valeur de la fonction objectif (1) serait accrue ce qui, à nouveau, démontre qu'il ne s'agirait pas d'un état optimum. Comme précédemment, il vient des équations (9) et (10) qu'à l'optimum :

$$\mu_2 = G_{E_T} > 0 \tag{22}$$

■ Enfin, toujours à l'optimum, les variations de la variable λ sont données par l'équation :

$$d\lambda/dt = \rho\lambda - \frac{\partial L}{\partial K} \tag{23}$$

Or, $\frac{\partial L}{\partial K} = \mu_3 \frac{\partial F(K, E_M)}{\partial K} \equiv \frac{\partial L}{\partial K} = \mu_3 F_K$, et d'après (17), on peut réécrire (23) :

$$\frac{d\lambda/dt}{\lambda} = \rho - F_K \qquad (24)$$

avec F_K, la productivité marginale du capital dans le secteur moderne.

Si les hypothèses H_1 et H_2 sont vérifiées, les conditions d'optimalité nécessaires sont également suffisantes.

Signification des résultats obtenus

Les variables duales du modèle attachées à l'équation de transition et aux quatre contraintes s'interprètent comme des prix. Ces prix, dont on va préciser la signification (3), correspondent aux prix de référence de la méthode OCDE dans sa première version [cf. Little et Mirrless 1969].

Le prix λ associé à l'équation de transition (2) indique quelle serait l'augmentation de la fonction objectif (1), étant à l'optimum, dans le cas d'une augmentation infinitésimale de l'investissement, ΔI : soit, $\lambda \Delta I$. La variable λ représente donc le manque à gagner en termes de consommation - le numéraire de la fonction objectif est la consommation - dû au fait que l'on ne peut consentir, à l'optimum, une unité supplémentaire d'investissement. C'est le prix de l'investissement en termes de consommation.

Le prix μ_1 relatif à la contrainte pesant sur la main d'oeuvre non qualifiée dans le secteur moderne (3) représente l'augmentation de la fonction objectif si, (3) étant saturée, on pouvait disposer d'une unité supplémentaire de main d'oeuvre non qualifiée dans ce secteur. Exprimé en termes de consommation, il correspond, dans la théorie de la croissance, au *taux de salaire de référence* de la main d'oeuvre non qualifiée employée dans le secteur moderne . L'équation (15), donnant la valeur de μ_1 lorsque toute la main d'oeuvre non qualifiée est employée dans M, indique bien qu'il est un solde entre l'avantage marginal et le coût marginal de la main d'oeuvre non qualifiée dans le secteur moderne :

$$\mu_1 = \underbrace{\lambda F_{E_M}}_{\mu_1^a} - \underbrace{\left(G_{E_T} + \sigma(\lambda - 1)\right)}_{\mu_1^c} \qquad (15)$$

La partie positive μ_1^a de l'expression (15) indique l'avantage pour la collectivité de l'emploi d'un travailleur supplémentaire dans le secteur M. Cet avantage, mesuré en termes de consommation supplémentaire, résulte de l'accroissement de la production,

---

(3) Le raisonnement qui suit procède de la signification, habituelle en économie, d'un multiplicateur de lagrange. Un multiplicateur de lagrange mesure l'intensité d'une contrainte : il donne la variation maximum de la fonction objectif, en général l'utilité, lorsqu'on relâche de façon infinitésimale la contrainte considérée.

F_{E_M}, consécutif à l'emploi d'un nouveau travailleur et de l'investissement λ de l'ensemble des revenus liés à cette augmentation de la production.

La partie négative μ_1^c donne quant à elle les coûts pour la collectivité de l'emploi d'un travailleur supplémentaire dans M. Ils résultent eux mêmes de deux effets négatifs sur l'accroissement de la fonction objectif (1).

Le premier résulte du passage d'un travailleur non qualifié de T vers M. La production que réaliserait ce travailleur dans le secteur traditionnel, et qui serait entièrement consommée, est donc perdue pour la fonction objectif (1).

Ce coût est donné par la productivité marginale du travail non qualifié (4) dans T, soit G_{E_T}.

Le second est lié au comportement d'un travailleur non qualifié, posé comme hypothèse au début du modèle. Celui-ci affecte la totalité de son salaire σ à des dépenses de consommation. C'est donc logiquement que le salaire apparaît dans l'équation (15) comme un avantage. Par contre, le coût d'opportunité d'un tel comportement est que ce salaire consommé n'est pas investi. Or, la valeur en termes de consommation d'une unité investie est λ, donc la valeur perdue en termes d'objectif est dans ce cas $\sigma\lambda$. Le coût " net " de ce comportement est bien : $- \sigma (\lambda - 1)$, avec $(\lambda - 1)$ *le prix de l'incompressibilité de la consommation.*

Le prix μ_2 attaché à la contrainte (4) est, selon le même principe, le *taux de salaire de référence* de la main d'oeuvre non qualifiée employée dans le secteur traditionnel. A l'optimum, la contrainte (4) étant nécessairement saturée (cf. *supra*), le supplément de valeur de la fonction objectif qui serait obtenu par l'emploi supplémentaire d'un travailleur dans T est nécessairement positif et équivalent à la productivité marginale du travail dans ce secteur (cf. (16)). Le coût du travail non qualifié dans le secteur traditionnel est donc égal à G_{E_T}, la productivité marginale de cette main d'oeuvre dans T.

Le prix μ_3 de la contrainte (5) est le prix de référence de la production totale. Sa valeur, λ, donnée par l'équation (17) s'interprète comme le supplément de valeur-objectif qui résulterait de l'accroissement infinitésimal de la production affecté, de façon optimale, à l'investissement ; la valeur de l'investissement en termes de consommation étant λ.

Enfin le prix μ_4 attaché à la contrainte (6) correspond au supplément de valeur-objectif s'il était possible de transférer le salaire d'un travailleur non qualifié du secteur moderne vers un autre agent susceptible de l'investir. Ce supplément serait $\mu_4\sigma$, lorsque (6) est saturée. Le prix du renoncement à un tel transfert - coût d'opportunité - est donné par l'équation (18) :

---

(4) Il s'agit de la productivité marginale du travail dans le secteur traditionnel lorsque le niveau d'emploi dans ce secteur est nul. En effet, la contrainte (3) est saturée, donc ET = 0 selon (4), ce qui selon H_2 signifie que G(0) = 0. Le coût est donc : $G_{E_T}(0)$.

$\mu_4 = \lambda - 1$. Comme on l'a déjà signalé, le prix, toujours exprimé en termes de consommation, est le prix d'incompressibilité de la consommation c'est à dire le supplément d'avantage auquel il est renoncé.

Equivalence des résultats avec les formules de la méthode OCDE

L'équivalence entre le modèle 1 et la méthode OCDE (version 1969), n'est que partiellement vérifiée. On peut cependant établir que le *Taux de salaire de référence* défini par l'équation (15), correspond au TSR (Taux de salaire de référence dans l'industrie) définit par LM - au Chapitre XIII de leur manuel. On verra ensuite, sous quelques réserves, que l'on retrouve également dans ce manuel l'équivalent de la formule (24), *i.e.* le prix de l'investissement. Enfin, quelques extraits du chapitre III du manuel de l'OCDE consacré à l'identification des objectifs de la politique économique dans les PVD rendront compte de la proximité entre le maximande du modèle et les recommandations des deux auteurs.

■ Le TSR indique le coût pour la collectivité de l'emploi d'un travailleur supplémentaire dans l'industrie. Les conséquences économiques d'un emploi supplémentaire sont présentées dans LM en termes d'effets : *" Imaginons qu'un individu supplémentaire soit employé dans l'industrie. La signification du point de vue de la collectivité dépend du secteur de provenance de cet individu, de l'influence de son départ sur la situation qu'il quitte, de son salaire, de son utilisation de l'argent, et de l'influence de son arrivée sur les gains des autres individus "* [Little et Mirrless 1969 : 184-185]. Cinq effets principaux sont, en première approche, retenus :

1) La diminution de la production dans le secteur de provenance ; elle est mesurée par le PMMOA ou produit marginal de la main d'oeuvre dans l'agriculture - secteur traditionnel dans le modèle - noté *m*. Considéré comme pouvant être très faible dans les zones à forte densité, LM pensent que *m* n'est pas nul. Notons que *m* est équivalent dans le modèle à G_{E_T}.

2) La consommation du travailleur pouvait excéder sa productivité marginale d'un montant *a* (LM supposent que la charité rurale n'est pas négligeable !) donc au total il consommait (m+a). Son transfert dans le secteur industriel bénéficie pour un montant *a* à ceux qui demeurent.

3) La consommation de cet individu s'accroît car il reçoit un salaire dans sa nouvelle activité. Les deux auteurs supposent que la totalité du salaire perçu est consommée. Cette même hypothèse conduit dans le modèle à l'écriture de la contrainte (6). Le nouveau niveau de consommation est désigné dans LM par *c* et représente nécessairement le salaire institutionnellement fixé dans l'industrie. Il correspond donc à σ dans le modèle.

4) La production industrielle augmente. LM précisent qu' *" il en est automatiquement tenu compte dans la suite du calcul des coûts et des avantages "*. Le TSR

dans la méthode LM n'inclut pas l'avantage lié au déplacement de l'individu. Il est donc différent de μ_1 le *Taux de salaire de référence* du modèle mais comparable à μ_1^c, la partie négative qui représente le coût pour la collectivité.

5) Le nouvel emploi dans l'industrie peut provoquer un changement dans le niveau général des taux de salaires. Dans la formule du TSR, LM laissent de côté cette dernière éventualité.

En résumé, le coût pour la collectivité d'un travailleur supplémentaire dans l'industrie est lié à la diminution *m* de la production agricole et à l'accroissement *(c - m)* du montant des biens et services destinés à la consommation. Ce dernier élément constitue bien un coût pour la collectivité. LM précisent ainsi que *" au cas où la production industrielle aurait put être augmentée de (c-m) dollars sans employer un individu supplémentaire, le montant total serait alors disponible pour réinvestissement au lieu d'être consommé immédiatement. C'est dans ce sens qu'un supplément d'emploi dans l'industrie réduit le montant disponible pour l'investissement de (c-m) dollars"* [LM, 1969 : 187]. Or la valeur d'une unité d'investissement n'est pas équivalente, en termes de consommation, à la valeur d'une unité consommée. Le prix de l'investissement en termes de consommation est noté : s_0 (5). Le coût pour la collectivité de la consommation supplémentaire (c-m) du travailleur sera donc : (c-m) - $1/s_0$ (c-m).

La formule du TSR de la méthode OCDE devient :

$$TSR = m + (c-m)\left(1-\frac{1}{s_0}\right), \tag{25}$$

présentée dans le manuel OCDE [*ibidem.* : 189 et 191] sous la forme,

$$TSR = c - \frac{1}{s_0}(c-m). \tag{25'}$$

On voit que le TSR est exprimé en termes d'investissement : c, représente le montant de réduction de l'épargne et le reste de l'expression exprime la valeur de la consommation supplémentaire du travailleur relativement à son équivalent en termes d'investissement.

La formule (15) du modèle était quant à elle directement exprimée en termes de consommation. Pour retrouver l'équivalence avec la formule (25'), il suffit de diviser (15), ou plus précisément μ_1^c, la partie négative de l'équation, par λ le prix de l'investissement en termes de consommation dans le modèle, pour obtenir $\overline{\mu}_1^c$:

$$\overline{\mu}_1^c = \frac{G_{E_T}}{\lambda} + \sigma\left(1-\frac{1}{\lambda}\right) = \sigma - \frac{1}{\lambda}\left(\sigma - G_{E_T}\right) \tag{26}$$

---

(5) Dans le second exemple présenté par LM, $s_0 = 9$: une unité investie engendre dans le temps une consommation équivalente à 9. Donc, la consommation d'un individu vaut $1/s_0$ fois - 1/9 - la valeur d'un investissement d'un même montant.

Les deux formules (25') et (26), exprimant le coût pour la collectivité de l'emploi dans l'industrie d'un travailleur non qualifié supplémentaire, sont strictement identiques. Le tableau suivant résume ces identités :

Modèle de type Ramsey		Méthode OCDE
$\overline{\mu}_1^c$	$\equiv$	TSR
σ	$\equiv$	c
G_{E_T}	$\equiv$	m
λ	$\equiv$	s_0

■ L'équation (24) du modèle donnait les variations dans le temps de λ le prix de l'investissement en termes de consommation. On retrouve, à l'identique, cette équation dans la version de 1974 de la méthode OCDE (6). Dans le manuel de 1969, pris ici comme référence, elle n'apparaît qu'indirectement. En effet, l'annexe au Chapitre XIII [*ibidem* : 208-209] précisant les relation entre TSR et TIC fait référence à une formule proche :

$$s_t/s_{t+1} = (1+TIC_t)/(1+TEC_t)$$

d'où,

$$s_{t+1}/s_t = (1+TEC_t)/(1+TIC_t)$$

et,

$$(s_{t+1}-s_t)/s_t = [(1+TEC_t)/(1+TIC_t)]-1$$

$$(s_{t+1}-s_t)/s_t = (TEC_t-TIC_t)/(1+TIC_t) \qquad (27)$$

Si les valeurs du TIC dans le temps sont petites, on a :

$$(s_{t+1}-s_t)/s_t \cong TEC_t - TIC_t \qquad (27')$$

La proximité des formules (24) et (27') de la variation dans le temps du prix de l'investissement en termes de consommation suggère les identités suivantes :

Modèle de type Ramsey		Méthode OCDE
ρ	$\equiv$	TEC
F_K	$\equiv$	TIC

(6) La variation de *s* dans le temps est donnée à la page 283 : $-\dot{s}/s = ARI + CRI$. Avec ARI (accouting rate of interest) correspond au taux d'intérêt comptable dans la version française de 1969, *i.e.* au TIC. CRI (consumption rate of intersest) équivaut au TEC *i.e.* au taux d'escompte de la consommation. Comme $\dot{s} = ds/dt$, on retrouve bien l'équation (24) du modèle :

$\frac{\frac{ds}{dt}}{s} = TEC - TIC \equiv \frac{\frac{d\lambda}{dt}}{\lambda} = \rho - F_k$, avec TIC correspondant à la productivité marginale dans le secteur moderne.

■ A première vue, le problème posé par LM ne consiste pas, comme le suggère la fonction objectif (1), à maximiser la consommation globale actualisée sur une période de temps infinie au taux d'escompte de la consommation. Dans le chapitre III on peut lire :
" Nous supposons pour l'instant que l'intention et le but final des activités économiques des pouvoirs publics est d'élever le niveau de vie " ... *" On peut donc dire (provisoirement) que le but final de l'activité économique est de maximiser la somme pondérée des valeurs de la consommation pour chaque période de temps "* ... *" Nous reconnaissons qu'il est essentiel que le gouvernement fixe un taux d'actualisation à utiliser pour l'analyse de projets, mais nous ne pensons pas que ce taux doive être assimilé au taux d'escompte de la consommation. La raison est, en fait, qu'un projet suscite, non seulement une consommation future, mais aussi une épargne future, donc des investissements ... la consommation future et l'épargne future peuvent ne pas avoir la même valeur du point de vue de la collectivité, si bien qu'il faut traiter différemment chacun de ces flux d'avantages. Mais ce serait là une opération compliquée, et il est plus simple de réévaluer en termes d'épargne (ou d'investissements) la consommation de chaque année, puis d'actualiser le flux global au taux adéquat pour les investissements : nous appellerons ce taux le taux d'intérêt comptable. "* [*ibidem* : 42-45].

Mathématiquement, le problème est donc :

$$\max \int_0^{\infty} e^{-it} \frac{C(t)}{\lambda} dt \quad \text{avec } i \equiv TIC \qquad (1')$$

LM introduisent une hypothèse supplémentaire concernant le TIC qui rend les deux fonctions objectif (1) et (1') équivalentes. L'hypothèse est utilisée dans les nombreux exemples qui jalonnent le manuel. Elle est clairement posée à la page 212 : *" Toutefois, il est plus commode de supposer que le TIC demeurera approximativement constant. Dans ce cas, le gouvernement central n'a simplement qu'à suggérer un seul chiffre - le TIC - aux divers départements et entreprises de l'économie "* [*ibidem*].

En reprenant l'équation (24) du modèle, on peut écrire à partir de l'équivalence $F_K \equiv TIC \equiv i$ (cf. *supra*) :

$$\frac{d\lambda}{dt} / \lambda = \rho - i = \text{constante} \qquad (24')$$

En intégrant (24), on a :

$$\int_0^t \frac{d\lambda/dt}{\lambda} dt = \int_0^t (\rho - i)\, dt$$

$$[\ln \lambda(t)]_0^t = [\rho - i]_0^t$$

$$\ln \lambda(t) - \ln \lambda(0) = (\rho - i)t - (\rho - i)0$$

$$\ln \frac{\lambda(t)}{\lambda(0)} = (\rho - i)t$$

$$e^{\ln \frac{\lambda(t)}{\lambda(0)}} = e^{(\rho - i)t} \text{ d'où, } \lambda = \lambda_0\, e^{(\rho - i)t}$$

soit : $e^{-it} = \frac{\lambda}{\lambda_0} e^{-\rho t}$ (28)

En reportant (28) dans (1') et en attribuant la valeur unitaire à λ_0 - ce qui signifie que la consommation actuelle est prise pour étalon - , on retrouve bien la fonction objectif du modèle 1 :

$$\max \int_0^{\infty} e^{-\rho t} C(t)\, dt \,. \qquad (1)$$

L'article de M. Le Gall a permis d'établir que la méthode OCDE repose pour partie sur un modèle mathématique relevant, en économie, de la théorie de la croissance optimale. Il correspond au modèle 1 de type Ramsey à la différence du numéraire utilisé - dans la méthode OCDE, il s'agit de l'investissement ; de plus, on est tenu de supposer que la productivité marginale du capital est constante. C. Binet [1976a : 330-343] (7), en reprenant le modèle 1 montre qu'en modifiant la contrainte (6), celui-ci rend compte, en dehors de toute considération de redistribution, des définitions des prix de référence de la méthode ONUDI.

(7) Dans la méthode ONUDI, une classe d'agents, *les capitalistes*, effectue les investissements mais, contrairement à la méthode OCDE, la consommation C_{cap} de ces agents ne peut tomber en dessous d'un certain seuil fonction de *p* leur propension moyenne à épargner ; *p* est strictement inférieur à 1 - dans le modèle 1, p = 0. On a donc, $I_{cap} = pR = I$ avec R le revenu des capitalistes. D'où, $C_{cap} = ((1-p)/p)\, I$. L'équation (6), la quatrième contrainte du modèle I, devient :

$$G(E_T) + \sigma(E_M) + \frac{1-p}{p} \leq C \quad \forall t.$$

ANNEXE C

Calcul du Taux d'actualisation de la consommation (TAC) dans la méthode de L. Squire et G. Van Der Tak

(1985 : 145-146)

Deux hypothèses fondent le calcul du TAC. La moyenne de la consommation augmente avec le temps à un rythme de croissance g et l'utilité marginale de la consommation est décroissante, ce que représente le paramètre n de la fonction d'utilité. De plus, le gouvernement, autrement dit la collectivité pour les deux auteurs, accorde moins de valeur à une consommation ultérieure en comparaison d'une consommation présente simplement parce qu'elle intervient plus tardivement. Cette préférence pure pour le présent, désignée par l'expression de *taux d'actualisation normatif*, est notée ρ.

Le TAC est alors défini comme *" le taux de diminution, au cours du temps, de l'utilité marginale de la consommation au niveau moyen de consommation "* [Squire et Van Der Tak 1985 : 145]. Compte tenu de la fonction d'utilité retenue, la valeur du bien-être d'un accroissement marginal de consommation intervenant au niveau moyen de consommation à la date t est :

$$W_{\bar{c}} = U_{\bar{c}} = \bar{c}_t^{-n}\, e^{-\rho t} \qquad (2.35)$$

Mathématiquement le TAC est donc défini comme :

$$TAC = i = -\dot{W}_{\bar{c}}/W_{\bar{c}} \quad \text{où } \dot{W}_{\bar{c}} \equiv \frac{dW_{\bar{c}}}{dt} \qquad (2.36)$$

Le taux de croissance de la consommation étant g, on peut écrire :

$$\bar{c}_t = \bar{c}_0\, e^{gt}, \qquad (2.37)$$

d'où d'après (2.34):

$$W_{\bar{c}} = \left[\bar{c}_0 e^{gt}\right]^{-n} e^{-\rho t} = \bar{c}_0^{-n}\, e^{-(ng+\rho)t}. \qquad (2.38)$$

On détermine alors :

$$\dot{W}_{\bar{c}} = -(ng+\rho)\, \bar{c}_0 e^{-(ng+\rho)t}$$

ou

$$\dot{W}_{\bar{c}} = -(ng+\rho)^{-n}\, W_{\bar{c}} \qquad (2.39)$$

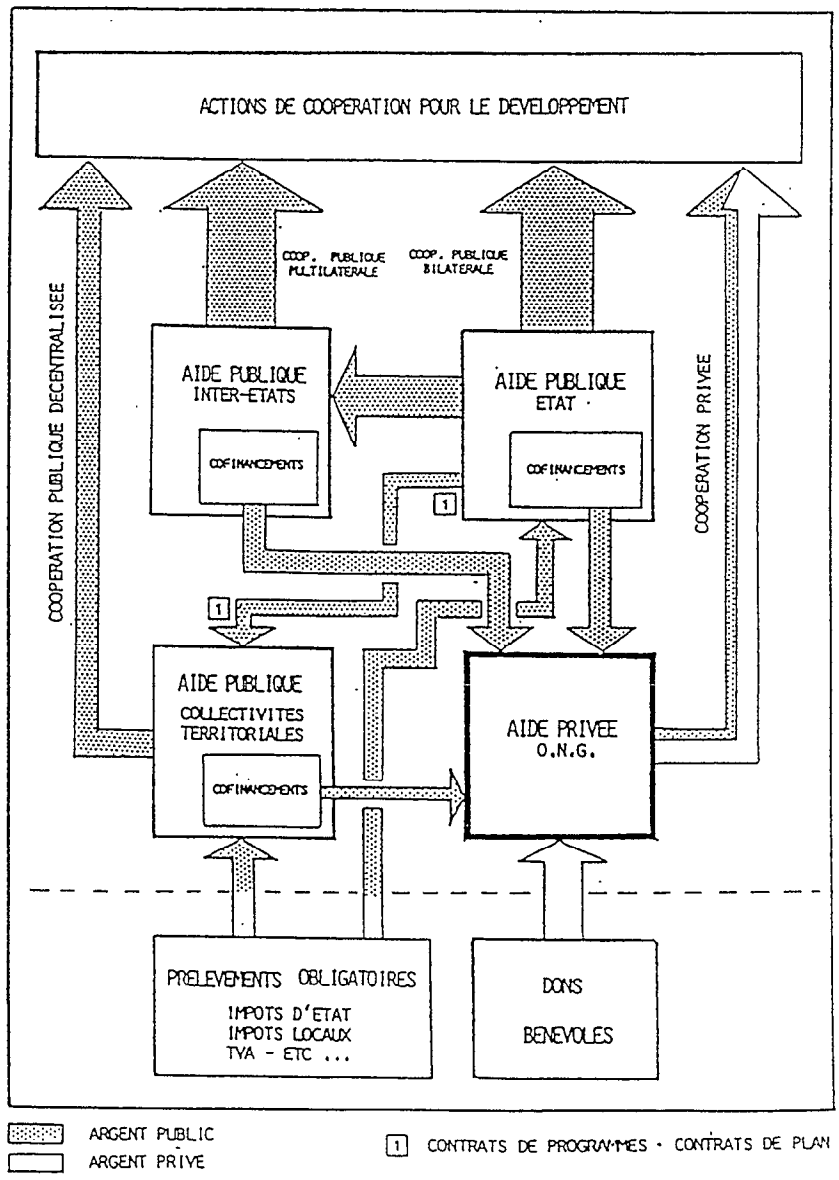
Il vient, d'après (2.36) que le TAC est :

$$i = ng + \rho \qquad (2.40)$$

Le taux d'actualisation de la consommation est égal à la somme suivante : produit du paramètre de la fonction d'utilité par le taux de croissance de la consommation + taux d'actualisation normatif.

ANNEXE D

L'aide au développement : flux financiers



LISTE DES SIGLES

A

ACA : Analyse coûts avantages

ACAB : Association pour la coopération agricole burkinabè

ACE : Analyse coût efficacité

ACU : Analyse coût utilité

ADRA : Adventiste Development and Relief Agency

ADRK : Association pour le développement de la région de Kaya

ADRTOM : Association pour le développement de la région de Toma

AFDI : Agriculteurs français et développement international

AFVP : Association française des volontaires du progrès

AMIRA : Amélioration des méthodes d'investigation et de recherche appliquées au développement

APAD : Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement

APD : Aide publique au développement

APP : Amélioration potentiellement Parétienne

ARUP : Association reconnue d'utilité publique

APLV : Association des paysans de la Volta

AVV : Autorité d'aménagement des vallées des Voltas

B

BAD : Banque africaine de développement

BEL : Bureau d'études et de liaisons

BIRD : Banque internationale pour la reconstruction et le développement

BIT : Bureau international du travail

BLONGA : Bureau de liaison des ONG et associations

BM : Banque mondiale

BSONG : Bureau de suivi des ONG

C

CAD: Comité d'aide au développement de l'OCDE

CAF (prix) : Coût, assurance, fret

CCCE : Caisse française de développement devenue l'Agence française de développement

CCE : Commission des communautés européennes

CCFD : Comité catholique contre la faim et pour le développement

CCS : Coefficient de conversion standard

CER : Coût économique réel

CES : Conservation des eaux et des sols

CFD : Caisse française de développement

CI : Consommation intermédiaire

CIL : Consommation intermédiaire locale

CICDA : Centre international de coopération pour le développement agricole

CIMADE : Service oecuménique d'entraide

CNR : Conseil national de la révolution

CNRST : Centre national de la recherche scientifique et technique

COBEA : Centre d'observation des économies africaines

COTA : Collectif d'échanges pour la technologie appropriée

CRPA : Centre régional de promotion agro-pastoral

D

DEP : Direction des études et de la planification

DERO : Département de l'évaluation rétrospective des opérations

DSM : Dasgupta-Sen-Marglin

E

EBE : Excédent brut d'exploitation

EFB : Entraide féminine burkinabè

EMC : Efficacité marginale du capital

F

FAC : Fonds d'aides et d'actions culturelles

FAO : Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture

FASEG : Faculté de sciences économiques et de gestion (Ouagadougou)

FCS : Facteur de conversion standard

FED : Fonds européen de développement

FEER : Fonds pour l'eau et l'équipement rural

FERDES : Fonds européen pour la reconstruction et le développement économique te social

FMI : Fonds monétaire international

FOB (prix) : Livré à bord (free on board)

FUC : Fonction d'utilité collective

G

GRET : Groupe de recherche et d'échanges technologiques

I

IDE : Institut de développement économique

IRAM : Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement

IUED : Institut universitaire d'études du développement

L

LM : Little-Mirrless

M

MAE : Ministère de l'agriculture et de l'élevage

MDE : Méthode des effets

MDP : Méthodes des prix de référence

MIT : Massachusetts Institut of Technology

N

NGOs : Non Governmental Organizations

NOVIB : Organisation néerlandaise pour la coopération internationale

O

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ODA : Overseas Development Administration

ODC : Overseas Development Council

ODI : Overseas Development Institute

ONBAH : Office national des barrages et des aménagements hydro-agricoles

ONG : Organisation non gouvernementale

ONPE : Office national de la promotion de l'emploi

ONUDI : Organisation des Nations-Unies pour le développement industriel

ORD : Offices régionaux de développement

ORSTOM : Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération

OSI : Organisation de solidarité internationale

P

PAFI : Programme d'appui aux administrations économiques et financières

PAS : Programme d'ajustement structurel

PBS : Programming and Budgeting System

PDR : Projets de développement rural

PDRG : Projet de développement intégré du Ganzourgou

PDRI-HKM : Projet de développement intégré du Houët, de la Kossi et du Mouhoun

PED : Pays en développement

PIP : Programme d'investissements publics

PNGTV : Programme national de gestion des terroirs villageois

PNUD : Programme des nations unies pour les développement

PPD : Programme populaire de développement

PVD : Pays en voie de développement

PVOs : Private and Voluntary Organization

R

RCB : Rationalisation des choix budgétaires

RCD : Rapport sur la coopération pour le développement

RECIF/ONG : Réseau de communication d'informations et de formation des femmes dans les ONG

S

SIP : Société indigène de prévoyance

SLCD : Service laïque de coopération au développement

SPA : Service provincial de l'agriculture

SPONG : Secrétariat permanent des ONG

ST : Squire-Van der Tak

T

TAC : Taux d'actualisation de la consommation

TCO : Taux de change officiel

TCR : Taux de change de référence

TEC : Taux d'escompte de la consommation

TES : Tableau entrées-sorties

TIC : Taux d'intérêt comptable

TMS : Taux marginal de substitution

TMT : Taux marginal de transformation technique

TRI : Taux de rentabilité interne

TSR : Taux de salaire de référence

U

UEA : Unité d'encadrement agricole

UFC : Union fraternelle des croyants

UGVO : Union des groupements villageois de l'Oudalan

UML : Unité de mesure locale

UNESCO : Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture

V

VA : Valeur ajoutée

VAC : Valeur actuelle pour la collectivité

VAS : Valeur ajoutée supplémentaire

VED : Volontaire européen du développement

VP : Volontaire du progrès

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 : Situations de calculs d'actualisation p.27

Tableau 1.2 : Typologie des méthodes d'évaluation des projets p.41

Tableau 2.1 : Présentation schématique d'un TES p.98

Tableau 2.2 : Présentation schématique d'un TES : ventilation des ressources p.98

Tableau 2.3 : Présentation schématique d'un TES à contenu d'importations p.98

Tableau 3.1 : "Petits projets" *vs* "Grands projets" p.176

Tableau 4.1 : Nombre d'ONG intervenant au Burkina Faso p.195

Tableau 4.2 : Evolution des déboursements de l'aide extérieure au Burkina Faso par source de financement de 1980 à 1990 p.200

Tableau 4.3 : Comparaison entre l'assistance des ONG et les recettes de l'Etat burkinabé p.202

Tableau 4.4 : 1986-1990, Pourcentage d'ONG selon les grands secteurs du plan quinquennal p.205

Tableau 4.5 : 1991-1995, Pourcentage d'ONG selon les grands secteurs du plan quinquennal p.205

Tableau 4.6 : Dépenses d'investissement des ONG par secteurs et principaux sous-secteurs 1991-1995 p.206

Tableau III.1 : Analyse d'une tendance hypothétique B p.231

Tableau 5.1 : Les opérations évaluées p.240

Tableau 5.2 : Participation des populations p.241

Tableau 5.3 : Maraîchage sur des parcelles individuelles, gains annuels moyens par producteurs p.250

Tableau 5.4 : Maraîchage sur une parcelle collective, gains annuels sur l'ensemble du périmètre p.251

Tableau 5.5 : Gains financiers du projet et investissement initial p.256

Tableau 6.1 : Description des opérations p.265

Tableau 6.2 : Coût des aménagements (en F.cfa avant dévaluation) p.266

Tableau 6.3 : Taux d'occupation par site d'intervention p.270

Tableau 6.4 : Rendements des parcelles rizicoles (en tonnes par hectare) p.271

Tableau 6.5 : Présentation par village de l'exploitation bénéficiaire moyenne p.275

Tableau 6.6 : Circuit du riz avant et après l'opération p.275

Tableau 7.1 : Distribution temporelle (début des travaux) et répartition géographique des constructions de barrages de l'AFVP p.289

Tableau 7.2 : Localisation et périodes de construction des barrages enquêtés p.295

Tableau 7.3 : Utilisation des barrages p.297

Tableau 7.4 : Activités agricoles autour des barrages p.299

Tableau 7.5 : Coût de construction de huit barrages en gabions édifiés entre 1988 et 1992 p.304

Tableau 7.6 : Répartition des financements p.305

Tableau 7.7 : Déclaration des bénéficiaires sur leur participation (informations données par village) p.307

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1 : Comparaisons des bilans actualisés en fonction du taux d'actualisation p.31

Figure 1.2 : Optimum collectif p.48

Figure 1.3 : Equilibre et optimum p.52

Figure 1.4 : Principe de la compensation p.56

Figure 1.5 : Bien-être social et optimum p.58

Figure 2.1 : Détermination des coefficients de pondération p.86

Figure 2.2 : Illustration schématique de l'analyse des effets primaires p.102

Figure 2.3 : Présentation schématique de l'analyse des effets secondaires p.103

Figure 2.4 : Présentation schématique de la mesure des effets primaires nets p.105

Figure 2.5 : Illustration de chroniques de croissance différenciées p.109

Figure 3.1 : Les 6 phases classiques du cycle des projets p.169

Figure 3.2 : Le nouveau cycle des projets p.169

Figure 3.3 : Les relations Nord-Sud gouvernementales - non-gouvernementales: un schéma explicatif p.178

Figure III.1 : L'analyse de la situation de référence p.230

Figure III.2 : Les étapes de la solution d'un problème par l'analyse p.313

Figure III.3 : Schéma simplifié d'un système d'évaluation intégré à l'action p.317

BIBLIOGRAPHIE

AFVP 1976. *Rapport d'activité - 1975, délégation de l'AFVP en Haute-Volta.* Ouagadougou.

AFVP 1977. *Rapport annuel - 1976, délégation de l'AFVP en Haute-Volta.* Ouagadougou.

AFVP 1978. *Rapport d'activité -1977, délégation de Haute-Volta.* Ouagadougou.

AFVP 1979. *Rapport d'activité - 1978, délégation de Haute-Volta.* Ouagadougou.

AFVP 1980. *Rapport d'activité - 1979, délégation de Haute-Volta.* Ouagadougou.

AFVP 1981. *Rapport d'activité - 1980, délégation de Haute-Volta.* Ouagadougou.

AFVP 1982. *Rapport d'activité - 1981, délégation de Haute-Volta.* Ouagadougou.

AFVP 1984. *Rapport d'activité - 1983, délégation de Haute-Volta.* Ouagadougou.

AFVP 1985. *Rapport d'activité - 1984, délégation au Burkina Faso.* Ouagadougou.

AFVP 1986. *Rapport annuel d'activité - 1985, délégation au Burkina Faso.* Ouagadougou.

AFVP 1986b. *Hydraulique villageoise au Burkina Faso.* Paris : Bulletin n° 45.

AFVP 1987. *Rapport annuel d'activité - 1986, délégation au Burkina Faso.* Ouagadougou.

AFVP 1988. *Rapport annuel d'activité - 1987, délégation au Burkina Faso.* Ouagadougou.

AFVP 1989. *Rapport annuel d'activité - 1988, délégation au Burkina Faso.* Ouagadougou.

AFVP 1990. *Rapport annuel d'activité - 1989, délégation au Burkina Faso.* Ouagadougou.

AFVP 1990b. *La démarche de l'AFVP dans le domaine de l'alimentation potable dans les pays du Tiers Monde.* Paris : doct. muligr.

AFVP 1991. *Rapport annuel 1990, délégation au Burkina Faso.* Ouagadougou.

AFVP 1992. *Rapport annuel 1991, délégation au Burkina Faso.* Ouagadougou.

Alter N. 1998. Organisation et innovation. - une rencontre conflictuelle -. *Sciences Humaines,* mars-avril 1998, n°20, p. 56-59.

Amselle J.-L. et Grégoire E. 1983. Actions Frères des hommes dans l'Est de la Haute-Volta. *Série évaluations,* Ministère des relations extérieures Coopération et développement. 92 p.

Annis S. 1987. Can Small-scale development be a large-scale policy ? The case of Latin America. In Development alternatives : the challenge for NGOs. *World development*, Pergamon Press, Oxford, Supplément vol. 15, p. 129-134.

APAD 1997. *La négociation sociale des dispositifs techniques pour le développement.* Hamburg : G. Diemer (éd.). 174 p. (Bulletin n°13).

Argyris C. 1998. "Les individus sont guidés par leur désir d'apprendre". *Sciences Humaines,* mars-avril 1998, n°20, p. 60-62.

Argyris C. et Schön D. 1978. *Organizational leaming : a theory of action perspective.* Addison Wesley Publishing Company.

Aron R. 1965. *Démocratie et totalitarisme.* Paris : Gallimard, NRF. 378 p. (Collection Idées)

Asche A. 1991. *Le Burkina Faso contemporain - l'expérience d'un auto-développement -.* Paris : L'Harmattan.

Assidon E. 1992. *Les théories économiques du développement.* Paris : La découverte. 124 p.

Bacha E. 1989. En guise de récapitulation. In OCDE/BID 1989, *L'impact des projets d'aide au développement sur la pauvreté.* Paris : OCDE, p. 89-96.

Bailey F.-G. *Les règles du jeu politique.* Paris : PUF, 1971.

Bairoch P. 1992. *Le Tiers-Monde dans l'impasse.* Paris : Folio. 660 p. (actuel)

Balassa B. 1976. The effects method of project evaluation. *Oxford bulletin of economics and statistics*, november, vol. 38, n°4, p. 219-231.

Balassa B. 1977. *Méthodologie de l'étude sur l'Afrique de l'Ouest.* BIRD.

Banque de France 1994. *Rapport zone franc.* Paris : Banque de France, p.140-147.

Banque de France 1997. *Rapport zone franc.* Paris : Banque de France, p.126-131.

Banque mondiale 1996. *Partenariat de la banque mondiale avec les organisations non gouvernementales.* Washington : BIRD, BM. 40 p.

Banque mondiale 1988. *Les organisations non-gouvernementales (ONG) au Burkina Faso.* Rapport préparé pour le compte de la Mission Résidente de la BM. Ouagadougou : Banque mondiale.

Barclay A.-H. 1979. L'impact des organisations bénévoles et privées sur le développement : Kenya et Niger. In OCDE, Centre de développement. Le rôle des organisations non gouvernementales dans la coopération pour le développement. *Bulletin de liaison entre instituts de recherche et de formation en matière de développement*, 1983, n°10 nouvelle série, p. 23-26.

Baré J.-F. 1995. En quoi peut bien consister une anthropologie appliquée au développement? In J.-F. Baré (ss. la dir. de). *Les applications de l'anthropologie - un essai de réflexion collective depuis la France -.* Paris : Karthala, p. 141-177.

Baré J.-F. 1997. Le prêt et le résultat. Eléments d'une chronique de l'évaluation à la Banque mondiale. In J.-F Baré (ed. sc.). *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement.* Paris : L'Harmattan, p. 49-73.

Baum W. C. 1978. Le cycle des projets de la Banque mondiale. *Finance & développement*, décembre, p. 10-17.

Beaudoux E. et *alii* 1990. *Guide méthodologique pour l'appui aux actions de développement à la base.* Bruxelles : rapport établi pour le compte de la CCE, COTA. 167 p.

Beaudoux E. et *alii* 1992. *Cheminements d'une action de développement - De l'identification à l'évaluation -.* Paris : L'Harmattan. 203 p.

Bejean S. et Gadreau M. 1995. Du calcul économique à l'évaluation organisationnelle des politiques de santé. *Revue française d'économie*, volume X, n° 1, P.21-47.

Bélem P.-C. 1989. Situation, tendances et perspectives de la production de riz au Burkina Faso. In *Séminaires nationaux sur la politique du riz en Afrique sub-saharienne*, Ouagadougou.

Bénard J. 1986. *Economie publique.* Paris : Economica. 430 p.

Berry A. 1989. Les problèmes et leurs fondements théoriques. In OCDE/BID, Centre de développement. *L'impact des projets d'aide au développement sur la pauvreté.* Paris : éd. de l'OCDE, p. 11-42.

Bessis S. 1989. Les associations d'aide au Tiers Monde (ONG) à la croisée des chemins. *Problèmes politiques et sociaux,* septembre 1989, la Documentation française, n°615, 63 p.

Binet C. 1976a. Adaptation du modèle mathématique sous-jacent à la méthode OCDE (Little et Mirrless - 1969) pour rendre compte partiellement de la méthode ONUDI. In Ministère de la coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome I.* Paris : Ministère de la coopération. p. 330-343. (Collection Méthodologie de la planification n°12).

Binet C. 1976b. Le taux de change de référence dans les méthodes d'évaluation de projets (BIRD, OCDE, ONUDI). In Ministère de la coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome I.* Paris : Ministère de la coopération, p. 343-354. (Collection Méthodologie de la planification n°12)

Blaug M. 1994. *La méthodologie économique* (trad. Fr.), p. 1-47.

Blaug M. 1995. *La pensée économique - Origine et développement.* Paris : Economica, p. 676-729. (trad. fr. de *Economic Theory in Retrospect.* Cambridge : Cambridge University Press).

Blion R. 1998. Du discours à la pratique : quelques réalités d'une ONG sur le terrain du développement. In Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. *ONG et développement - Société, économie, politique-.* Paris : Karthala, p. 61-74.

Boltanski L. et Thévenot L. 1991. *De la justification - les économies de la grandeur -.* Paris : Gallimard. 485 p.

Boucher J.-D 1990. *L'aventure solidaire, Volontaires pour le Tiers monde.* Paris : Karthala. 278 p.

Boudon R. 1991. *La place du désordre.* Paris : Quadrige / PUF. 245 p.

Boutinet J.-P. 1992. Faire exister l'homme à l'ère socio-technique. In Boutinet J.-P. *Le projet : un défi nécessaire face à une société sans projet.* Paris : L'Harmattan, p. 9-13.

Bouvillle A. 1977. *Haute-Volta Opération Petits Barrages.* Paris : Les carnets du volontaire, doct. multigr.

Brasser M.B. et Vlaar J.C.J. 1990. *Aménagement de conservation des eaux et des sols par digues filtrantes - expérimentation dans la région de Rissiam, Burkina Faso, 1986-1989.* Ougadougou : UAW, CIEH, AFVP (étude financée par la commission des communautés européennes). 78 p. + annexes.

Bratton M. 1989. The Politics of Governement-NGO Relations in Africa. *World Development,* Pergamon Press, Oxford, Vol. 17, n°4, p. 569-587.

Bridier M. et Michaïlof S. 1992. *Guide pratique d'analyse de projets* Paris : Economica. 302p.

Brossier J. 1989. Risque et incertitude dans la gestion de l'exploitation agricole - Quelques principes méthodologiques -. In Eldin M. et Milleville P. *Le risque en agriculture.* Paris : ORSTOM, p. 25-46. (Collection A travers champs).

BSONG 1985. Liste des ONG présentes au Burkina Faso. Ouagadougou.

BSONG 1989. Liste des ONG présentes au Burkina Faso. Ouagadougou.

BSONG 1992. Liste alphabétique des ONG intervenant au Burkina Faso. Ouagadougou.

BSONG 1994. *Liste alphabétique des Organisations non gouvernementales intervenant au Burkina Faso.* Ouagadougou.

BSONG 1996. *Contribution des ONG au développement économique et social. Période du plan quinquennal 1991-1995, bilan physique et financier.* Ouagadougou : Ministère de l'Economie et des Finances, Direction générale de la Coopération. 330 p.

Budget de l'Etat, Burkina Faso 1997. *Dépenses de fonctionnement et d'investissement du Ministère de l'Agriculture. Budget de l'Etat de 1986 à 1997.* Ouagadougou. 1 p.

Bussery A. 1972. Evaluation de la rentabilité économique des projets productifs dans les pays en voie de développement. *Industrialisation et productivité*, Nations Unies, New York, n°19.

Casley D.-J. et Kumar K. 1988. *Suivi et évaluation des projets agricoles.* Paris : Economica, Banque mondiale. 166 p. (trad. fr. de Project monitoring and evaluation in agriculture, 1987, The Johns Hopkins University Press).

Casley D.-J. Lury D.-A. 1982. *Manuel sur le suivi et l'évaluation des projets de développement agricole et rural.* Washington D.C. : Banque mondiale.

CCD 1988. *Argent Associations Tiers-Monde.* Paris : Ministère de la Coopération, la documentation française.

CCD 1994. *Argent Associations Tiers-Monde 1991-1992.* Commission coopération développement, Paris.

CCD 1995. *Associations de solidarité internationale : répertoire 1995.* Paris.

Cernea M.M. 1988. Non governemental Organizations and Local Development., *World Bank Discussion Papers.* Washington, n°40. 63 p.

CFD 1996. *Guide d'évaluation économique des projets productifs réalisés dans le cadre d'une entreprise.* Document interne. 52 p.

Chambas G. 1977. La répartition des revenus dans l'analyse de projets. *Annales économiques*, n°11, p. 107- 125.

Chambers R. 1983. *Développement rural. La pauvreté cachée.* Paris : C.T.A.-Karthala, 1990. 374 p. (trad. fr. de *Rural Development : Putting the Last First.* London : Longman, 1983.)

Chauveau J.-P. 1991. Enquête sur la récurrence du thème de la "Participation Paysanne" (P.P.) dans le discours et les pratiques de développement rural depuis la colonisation (Afrique de l'ouest). *Chroniques du SUD*, n°6, p. 129-149.

Chauveau J.-P. (coord.) 1995. *Appropriation d'innovations et exclusion de groupes vulnérables dans les projets participatifs de développement rural en Afrique de l'ouest.* Document provisoire multig. : FAO, division des ressources humaines et de la réforme agraire. 142 p.

Chauveau J.-P. et Lavigne Delville P. 1998. Communiquer dans l'affrontement - La participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux défavorisés. In Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. *ONG et développement -Société, économie, politique-*. Paris : Karthala, p. 193-213.

Chelimsky E. 1995. New dimensions in evaluation. In Picciotto R. and Rist R.C. (ed.). *Evaluation and Development -Proceedings of the 1994 World Bank Conference-*. Washington : OED, p. 3-11.

Chervel M. 1974. L'évaluation des projets de production en économie sous-développée - Essai de typologie des méthodes. *Tiers-Monde*, juillet-décembre 1974, t. XV, n°59, p. 771-804.

Chervel M. 1975. Réponse à John Roberts. *Tiers-Monde*, octobre-décembre 1975, t. XVI, n°64, p. 829-834.

Chervel M. 1976. Les systèmes de prix dans les diverses méthodes d'évaluation économique des projets en pays sous-développés. In Ministère de la coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome I.* Paris : Ministère de la coopération, p. 53-89. (Collection Méthodologie de la planification n°12).

Chervel M. 1977. The rationale of the effects method : a reply to Bela Balassa. *Oxford bulletin of economics and statistics*, november, volume 39, p. 333-344.

Chervel M. 1979. Les calculs économiques : origines et destinations. In Ministère de la coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome II.* Paris : Ministère de la coopération, p. 101-138. (Collection Méthodologie de la planification n°13).

Chervel M. 1981. La méthode des effets : présentations récentes, nouvelles critiques. *Tiers-Monde*, juillet-septembre 1981, t. XXII, n°87, p. 603-612.

Chervel M. 1984. Premières applications de la méthode des effets en France. *Problèmes économiques*, n°1900, p. 16-21.

Chervel M. 1992. La méthode des effets : trente ans après. *Tiers-Monde*, octobre-décembre 1992, t. XXXIII, n°132, p. 873-891.

Chervel M. 1995. *L'évaluation économique des projets - Calculs économiques publics et planification* -. Paris : Publisud. 359 p.

Chervel M. et Le Gall M. 1989. *Manuel d'évaluation économique des projets - La méthode des effets* -. (1ère ed. 1976). Paris : Ministère de la coopération et du développement - La Documentation française. 202 p. (Collection Méthodologie n°10)

Chervet A.-M 1994. *Evaluation et impact des barrages du département de Tikare - Province du Bam - Burkina Faso*. Montpellier : CNEARC, (Mémoire de stage).

Choksi A. M. 1995. Evaluation in the Bank : taking stock of 50 years of development work. In Picciotto R. and R.C. Rist. (éd.). *Evaluation and Development - Proceedings of the 1994 World Bank Conference* -. Washington : OED, p. 15-20.

CIEH/AFVP 1990. *Aménagements de conservation des eaux et des sols par digues filtrantes - Expérimentation dans la région de Rissiam au Burkina Faso, 1986-1989. Tome 2 (aspects socio-économiques).* Ouagadougou.

CNRST/ORSTOM 1979. *Maîtrise de l'espace agraire et développement en Afrique tropicale - Logique paysanne et rationalité technique* -. Paris : ORSTOM, 1979. 600 p. (Actes du colloque de Ouagadougou, 4-8 décembre 1978). (Mémoires ORSTOM n° 89).

Coase R. 1987. La nature de la firme. *Revue française d'économie*, vol. II, n°1, p. 133-163.

COBEA/FASEG/ORSTOM 1996. *L'efficacité de l'aide française au Burkina Faso.* Rapport provisoire : Ministère de la Coopération. 306 p.

Cohen J.M. and Uphoff N. 1980. Participation's place in rural development. *World Development*, Pergamon Press, Oxford, vol 8, p. 213-235.

Cohendet P., Jacot J.-H. et Lorino P. 1996. *Cohérence, pertinence et évaluation.* Paris : Economica, ECOSIP. 308 p. (Collection Gestion)

Commission européenne 1995. *Partenaires du développement - l'Union européenne et les ONG.* Bruxelles : Office des publications officielles des Communautés européennes. 38 p.

Commission mixte 1993. *Première réunion préparatoire à la Commission Mixte 1993 des ONG le lundi 25 octobre 1993 (au CCFGM).* Ouagadougou. 7 p.

Coulibaly S. 1995. Les différentes formes de coopération entre l'Etat, les ONG et les autres partenaires au développement. In *Rapport final.* Ouagadougou : Conseil économique et social, p. 71-95. (Symposium sur le rôle et la contribution des ONG au processus de développement socio-économique du Burkina Faso : bilan et perspectives).

Couty P. 1992. Le devenir des agricultures africaines. *Cahiers Agricultures*, janvier 1992, p. 66-69.

Crozier M. 1979. *On ne change pas la société par décret.* 298 p.

Crozier M. et Friedberg E. 1981. *L'acteur et le système.* Paris : Points. 500 p.

Dalbera C. 1989. Quelles relations entre les ONG et les Etats du Nord ? In *L'Etat du Tiers-Monde.* Paris : La découverte, p. 271-275.

Dasgupta P., Marglin S. et Sen A. 1972. *Directives pour l'évaluation des projets.* United Nations Industrial Development Organization (ONUDI).

Debreu G. 1966. *Théorie de la valeur - Analyse axiomatique de l'équilibre économique.* Paris : Dunod, p. 98-105. (trad. fr. de *Theory of value - An axiomatic analysis of economic equilibrum* -. New York : J. Wiley & Sons. Cowles Foundation).

Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. 1998. *ONG et développement - Société, économie, politique-.* Paris : Karthala, 684 p.

Desaigues B. et Lesgards V. 1992. L'évaluation contingente des actifs naturels. *Revue d'économie politique*, janvier 1992, n° 102, p. 98-122.

Desaigues B. et Point P. 1990. Les méthodes de détermination d'indicateurs de valeur ayant la dimension de prix pour les composantes du patrimoine naturel. *Revue économique*, mars 1990, vol. 41, n°2, p. 269-319.

Diallo A. 1997. *L'agro-alimentaire au Burkina Faso : des obstacles à l'innovation.* Ouagadougou : FASEG et ORSTOM. (Thèse en soutenance).

Donsimoni M. 1995. *Du don à l'aide - Le marché de l'altruisme* -. Paris : L'Harmattan. 228 p.

Donsimoni M. 1996. La relation donateur/ONG : le jeu du don. In *Colloque International ONG et développement : du Nord aux Suds. Tome 2.* Bordeaux : UMR REGARDS, p. 327-360.

Dorier-Apprill E. 1998. Eglises et ONG caritatives à Brazzaville (Congo) : activisme socio-politique ou religieux ? In Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. *ONG et développement - Société, économie, politique-*. Paris : Karthala, p. 559-571.

Drabeck A.G. 1987. An overview of the issue. In Development alternatives : the challenge for NGOs. *World development*, Pergamon Press, Oxford, Supplement vol. 15, p. ix-xv.

Droy I. 1998. Un panorama national : la multiplication des ONG à Madagascar. In Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. *ONG et développement - Société, économie, politique-*. Paris : Karthala, p. 167-179.

Duclos M. 1991. Les ouvrages hydrauliques en milieu rural sahélien - Etude des coûts de construction au Burkina Faso -. *Savoir du Volontaire,* AFVP, n° 17.

Dufumier M. 1996. *Les projets de développement agricole - Manuel d'expertise* -. Paris : CTA - Karthala.

Dumon G. 1993. La politique européenne de développement vue par les ONG. *Le Courrier*, n°141, p. 84-86.

Duriez F. 1981. *L'expérience de la Banque mondiale dans le domaine de l'évaluation rétrospective des opérations.* Document interne de la Banque mondiale. 30 p.

Duruflé G. 1983. *Comparaison des méthodes d'évaluation de la Banque mondiale et du Ministère des relations extérieures service de la coopération et du développement.* Paris : SEDES. (Série Evaluations)

Duruflé G., Fabre R. et Yung M. 1988. *Les effets sociaux et économiques des projets de développement rural - Manuel d'évaluation* -. Paris : Ministère de la Coopération. 201 p. (Collection Méthodologie).

Enjolras B. 1995. Comment expliquer la présence d'organisations à but non lucratif dans une économie de marché ? : l'apport de la théorie économique. *Revue française d'économie*, volume X, n° 1, p. 37-66.

Farrington J. et Bebbington A. 1993. *Reluctant partners ? non-governmental organizations, the state and sustainable agricultural development.* London : Routledge, ODI. 213 p.

Fauré Y.-A. 1996a. La gestion institutionnelle de l'aide reçue. In COBEA/FASEG/ORSTOM. *L'efficacité de l'aide française au Burkina Faso.* Rapport provisoire : Ministère de la Coopération, p. 49-74.

Fauré Y.-A. 1996b. Des actions AVV aux projets PDRI-HKM et PDRG. In COBEA/FASEG/ORSTOM. *L'efficacité de l'aide française au Burkina Faso.* Rapport provisoire : Ministère de la Coopération, p. 83-144.

Fauré Y.-A. et Médard J.-F. 1995. L'Etat-*business* et les politiciens entrepreneurs. Néo-patrimonialisme et *Big-men* : économie et politique. In S. Ellis et Y.-A. Fauré (ss. la dir. de). *Entreprises et entrepreneurs africains.* Paris : Karthala - ORSTOM, p. 289-309.

Fauré Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J 1996. ONG/Etat : penser le lien. In *Actes du Colloque.* Lyon : p. 79-80. (Histoires de développement, Mondialisation et développement, des enjeux contradictoires ?, 6 et 7 juin 1996, Lyon)

Favereau O. 1989. Marchés internes, marchés externes. *Revue économique*, mars 1989, vol. 40, n°2, p. 273-328.

Favereau O. 1992. Le réalisme cognitif et l'avenir du "Modèle économique". *Recherches économiques de Louvain,* 1992, vol. 58, n°1, p. 21-35.

Feinstein O. 1995. Comments on « Measuring the performance of agricultural and rural development programs » by Kumar. In Picciotto R. and Rist R.C. (ed.). *Evaluation and Development -Proceedings of the 1994 World Bank Conference-.* Washington : OED, p. 157-159.

Fontaine J.-M. 1994. *Mécanismes et politiques de développement économique - du "big push" à l'ajustement structurel* -. Paris : éd. Cujas. 189 p.

Fonteneau A. 1993. *L'AFVP : vingt ans à Séguénéga.* Paris : AFVP.

Fox T.H. 1987. NGOs from the United States. In Development alternatives : the challenge for NGOs. *World development*, Pergamon Press, Oxford, Supplement vol. 15, p. 11-19.

Frantz T.R. 1987. The role of NGOs in the strengthening of civil society. In Development alternatives : the challenge for NGOs. *World development*, Pergamon Press, Oxford, Supplement vol. 15, p. 121-127.

Freud C. 1988. *Quelle coopération ? Un bilan de l'aide au développement.* Paris : Karthala. 270 p.

Freud C., Duruflé G. et Richard J. 1985. Un bilan de l'aide au développement - synthèse des évaluations -. *Série évaluations,* Ministère des relations extérieures Coopération et développement. 221 p.

Garrabé M. 1992. Méthode d'évaluation de la pertinence d'un projet. *Revue Tiers Monde.* n°129, janvier-mars, p. 209-227.

Gabas J.-J et Oman Ch. P. 1996. Histoire des idées de l'aide publique au développement. *Courrier de la planète*, mars-avril 1996, n°33, p. 44-45.

Gabas J.-J. et Sindzingre A. 1996. Les enjeux de l'aide dans un contexte de mondialisation. In *Colloque International ONG et développement : du Nord aux Suds.* Bordeaux : UMR REGARDS, 39 p.

Gaudemet J.-P. et Walliser B. 1984. Méthodologie de l'évaluation des effets macroéconomiques de projets microéconomiques ou d'interventions publiques spécifiques. *Economie et prévision*, n°60, p. 3-31.

Gentil D. et Dufumier M. 1984. Le suivi-évaluation dans les projets de développement rural : orientations méthodologiques. *AMIRA*, brochure n°44, p. 7-99.

Ghinet S. et Dunand C. 1998. Les organisations locales face au marché - Leçons tirées de deux programmes de développement au Brésil et en Haïti. In Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. *ONG et développement - Société, économie, politique* -. Paris : Karthala, p 380-397.

Gillis M. et *alii* 1998. *Economie du développement.* Balises, p. 169-198. (Collection Ouvertures économiques). (trad. fr. de *Economics of development.* 4ème éd. Américaine).

Giri J. 1983. *Le sahel demain ? Catastrophe ou renaissance ?* Paris : Karthala. 215 p.

Giri J. 1986. *L'Afrique en panne - Vingt-cinq ans de développement* -. Paris : Karthala.

Giri J. 1989. *Le Sahel au XXIe siècle - Un essai de réflexion prospective sur les sociétés sahéliennes* -. Paris : Karthala.

Gittinger J.P. 1985. *Analyse économique des projets agricoles.* Paris : Economica. (trad. fr. de *Economic analysis of agricultural projects.* The John Hopkins University Press).

Gonin M. 1989. *Barrages au Burkina Faso - étude de cas* -. Paris : CNAM.

Greffe X. 1997a. *Economie des politiques publiques.* Paris : Dalloz. 575 p.

Greffe X. 1997b. *L'évaluation des projets publics.*

Griffin C.G., Briscoe J., Singh B., Ramasubban R. and Bathia R. 1995. Contingent valuation and actual behavior : Predicting connections to new water systems in the State of Kerala, India. *The World Bank Economic Review,* vol. 9, n°3, p. 373-395.

Guéneau M.-C 1986. *Afrique - Les petits projets de développement sont-ils efficaces ?* Paris : L'Harmattan. 230 p.

Guéneau M.-C. 1998. Les ONG et l'économie : l'entreprise méconnue mais diabolisée. In Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. *ONG et développement - Société, économie, politique* -. Paris : Karthala, p. 355-364.

Guengant P.P 1985. Etude des enjeux des aménagements hydrauliques dans l'ouest du Burkina Faso ou comment les modèles culturels des ONG conduisent les paysans à jouer au jeu de l'oie. In D. Desjeux. *L'eau, quels enjeux pour les sociétés rurales ?* Paris : L'Harmattan, p. 106-130.

Guerrien B. 1996. *Dictionnaire d'analyse économique.* Paris : La découverte. 550 p. (Dictionnaires "Repères").

Guillaumont P. 1977. Vocabulaire, situation, controverse : trois propos sur l'analyse des projets de développement. *Annales économiques,* 1977, n°11, p. 9-31.

Guillaumont P. 1985a. *Economie du développement / Le sous-développement. Tome 1.* Pari : Thémis. 464 p.

Guillaumont P. 1985b. *Economie du développement / Dynamique interne du développement. Tome 2.* Paris : Thémis. 605 p.

Guillaumont P. 1985c. *Economie du développement / Dynamique internationale du développement. Tome 3.* Paris : Thémis. 367 p.

Hansen J. 1979. *Guide pratique pour l'évaluation des projets.* ONUDI.

Hecq J. et Dugaupier F. 1991. *Périmètres irrigués villageois en Afrique sahélienne.* Wageningen, Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale (CTA).

Hicks J. 1939. The foundations of Welfare Economics. *Economic Journal*, n°49, p. 696-712.

Hyman E. L. et Dearden K. 1998. Comprehensive Impact Assessment Systems for NGO Microenterprise Development Programs. *World Development*, Pergamon Press, Vol.26, n°2, p. 261-276.

Hirschman A.O. 1967. *Development projects observed, - brookings institution -.* Washington.

Hirschman A.O. 1984. Grandeur et décadence de l'économie du développement. In *L'économie comme science morale et politique.* Paris : Gallimard, Le seuil, p. 43-68.

Hirschman A.O. 1995. *Défection et prise de parole.* Paris : Fayard. 213 p. (trad. fr. de *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press, 1970).

Hochet A.-M. et Aliba N. 1995. *Développement rural et méthodes participatives en Afrique.* Paris : L'Harmattan. 208 p.

Hofmann E. 1997. *L'application de méthodes d'évaluation de projets au développement rural dans les PED - analyse à partir d'un projet de développement rural dans les PED.* Bordeaux : Thèse pour le doctorat Université Montesquieu-Bordeaux IV.

Hong K.K. 1991. Concilier la coopération avec le développement : les perspectives offertes par l'auto-promotion. In Hong K.K. (ss. dir. de). *Jeux et enjeux de l'auto-promotion - vers d'autres formes de coopération au développement -.* Paris : PUF, Cahiers de l'IUED, p. 13-40.

Hours B. 1996. ONG et idéologies de la solidarité : du développement à l'humanitaire. In *Colloque International ONG et développement : du Nord aux Suds. Tome 1.* Bordeaux : UMR REGARDS, p. 217-228

Hugon P. 1992. La méso-économie institutionnelle et l'agriculture africaine : le cas de la filière coton. In Griffon M. (éd. scientifique). *Economie institutionnelle et agriculture.* CIRAD, 1992, p. 193-210 (Actes du XIIIème séminaire d'économie rurale, sept. 1992).

Husson B. (ss. la dir. de) **1991.** *Recherche pour la diversification & la contractualisation des rapports entre les ONG et les institutions publiques.* Lyon : Ciedel. 81 p. + annexes. (Etude pour le compte de la Commission Coopération au Développement).

Husson B. 1998. Les ONG : une légitimité en question. In Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. *ONG et développement - Société, économie, politique -.* Paris : Karthala, p. 545-558.

Ibriga L.-M. 1998. Le statut des ONG du Sud : réalités, problèmes et enjeux -analyse à partir du cas burkinabé. In Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. *ONG et développement - Société, économie, politique -.* Paris : Karthala, p. 501-512.

Ikonikoff M. 1987. Projet de développement : acteurs et modèles de référence. *Problèmes économiques*, août, n°1987, p. 22-27.

INSD 1996. *Annuaire statistique du Burkina Faso 1995.* Ouagadougou : Ministère de l'Economie et des Finances, Direction des statistiques générales, p. 49.

Isham J., Narayan D. et Pritchett L. 1994. Does Participation Improve Performance ? Establishing Causality with Subjective Data. *The Word Bank Economic Review,* vol. 9, n°2, p. 175-200.

Joly C. 1985. *ONG françaises et développement.* Paris : Economica.

Jost S. 1987. Le feuilleton de la campagne. *La lettre de Solagral,* n°65, p. 10-15.

Kaldor N. 1939. Welfare Comparisons of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility. *Economic Journal,* p. 49.

Keynes J. M. 1937. The general theory of employment. *Quaterly Journal of Economics,* (trad. dans la revue française d'économie, automne 1990).

Keynes J.M. 1971. *Théorie générale - de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* -. Petite bibliothèque Payot, (1ère éd. angl. : 1936), p. 159-176.

Kolm S.C. 1971. *L'Etat et le système des prix.* Paris : Dunod. 263 p.

Kornai J. 1980. Evaluation de l'évaluation des projets. In Ministère de la coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome II.* Paris : Ministère de la coopération, p. 83-100 (trad. fr. de Appraisal of project appraisal. Standford University, September 1979). (Collection Méthodologie de la planification n°13).

Korten D.C. 1987. Third Generation NGO Strategies : A Key to People-centered Development. In Development alternatives : the challenge for NGOs. *World development,* Pergamon Press, Oxford, Supplément vol. 15, p. 145-160.

Kumar K. 1995. Measuring the performance of agricultural and rural development programs. In Picciotto R. and Rist R.C. (ed.). *Evaluation and Development -Proceedings of the 1994 World Bank Conference-.* Washington : OED, p. 146-156.

La Taille M. de 1981. Evaluation de projets et politiques de développement. In AMIRA, 1983, *L'expérience des projets, les résultats de l'histoire.* Paris, p. 4-16. (notes de travail).

Labie M. 1998. ONG et crédits aux micro-entreprises - Réflexions à partir d'une expérience colombienne -. In Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. *ONG et développement -Société, économie, politique-.* Paris : Karthala, p. 365-379.

Laclavere G. 1993. (sous le patron. de), *Atlas Du Burkina Faso.* Paris : les éd. J.A. 54 p.

Lalau-Keraly A. et Prady G. 1987. *Les petits projets et l'évaluation - une question d'angle de vue -. AMIRA,* brochure n°53. 153 p.

Lange O. 1936. On the economic theory of socialism. *Review of economic studies.*

Latouche S. 1995. Les querelles de mots du développement. *Chronique du Sud,* ORSTOM, n°14, p. 20-27.

Le Gall M. 1976. Modèle mathématique sous-jacent à la méthode OCDE (Little et Mirrless - 1969). In Ministère de la coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome I.* Paris : Ministère de la coopération. p. 291-329 (Collection Méthodologie de la planification n°12).

Le Gall M. 1979. Le modèle mathématique sous-jacent à la méthode OCDE. *Cahiers du séminaire d'économétrie.* éd. du CNRS, n°20, p. 115-151.

Le Gall M. 1979b. Rôle des prix dans la méthode des effets. In Ministère de la coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome II.* Paris : Ministère de la coopération, p. 51-66 (Collection Méthodologie de la planification n°13).

Lechervy C. et Ryfman P. 1993. *Action et solidarité internationale.* Paris : Hatier, Optiques sociales, 80 p.

Lecomte B. J. 1986. *L'aide par projet : limites et alternatives.* In OCDE, Etudes du centre de développement. Paris. 147 p.

Lecomte B.-J. 1993. Les ONG, de l'intuition au système. *Economie & Humanisme*, juin 1993, n° 325, p. 10-16.

Lewis J.P. 1979. Coopération entre organismes publics et organisations non gouvernementales. In OCDE, Centre de développement. Le rôle des organisations non gouvernementales dans la coopération pour le développement. *Bulletin de liaison entre instituts de recherche et de formation en matière de développement*, 1983, n°10 nouvelle série, p. 44-48.

Little I.M.D. et Mirrless J.A. 1969. *Manuel d'analyse des projets industriels dans les pays en développement - L'analyse coûts-avantages du point de vue de la collectivité -. vol. II* . Paris : OCDE, Centre de développement. 316 p.

Little I.M.D. et Mirrless J.A. 1974. *Project appraisal and planning for developing countries.* Londres : Heinemann, Education Books.

Little I.M.D. et Mirrless J.A. 1991. Project appraisal and planning twenty years on. In World Bank. *Proceedings of the World Bank, Annual conference on development economics 1990.*

Lorino P. 1996. Le pilotage de l'entreprise : de la mesure à l'interprétation. In Cohendet P. (ss. la dir. de), Jacot J.-H. et Lorino P. *Cohérence, pertinence et évaluation.* Paris : ECOSIP, Economica, p. 15-30.

MAE (Burkina Faso) et CILLS 1990. *Plan céréalier du Burkina Faso.* Ouagadougou.

Mahieu F. R. 1994. Planification ou marché du développement ? Des projets à l'approche nationale des programmes. *Tiers-Monde*, octobre-décembre 1994, n°140, p. 851-873.

Malena C. 1995. *Working with NGOs - A practical guide to operational collaboration between the World Bank and Non-governmental organizations.* Washington : Operations Policy Department, World Bank. 132 p.

Marchal J.-Y. 1982. L'option pour l'extensif -L'évolution de l'agriculture mossi (Haute-Volta)-. *Economie rurale*, n°147-148, p.63-67.

Marchal J.-Y. 1986. Prémisses d'un Etat moderne ? Les projets coloniaux dans le bassin des Volta, 1897-1960. *Cahiers d'Etudes africaines*, 103 XXVI-3, p. 403-420.

Marcussen H.S. 1998. Les ONG et la construction de la société civile dans les pays en développement. In Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. *ONG et développement - Société, économie, politique-*. Paris : Karthala, p. 573-598.

Maric M. 1996. Egalité et équité : l'enjeu de la liberté. Amartya Sen face à John Rawls et à l'économie normative. *Revue française d'économie*, vol. XI, 3, p. 95-125.

Mauss M. 1983. Les fonctions sociales du sacré. In Bourdieu P., Chambredon J.-C. et Passeron J.-C. *Le métier de sociologue.* Paris : Mouton, p. 130-133. (texte intégral. In *Oeuvres. Tome I.* Paris : Editions de Minuit, 1968)

Meadows D.H. et alii 1972. Rapport sur les limites à la croissance. In Le club de Rome. *Halte à la croissance ?* Paris : Fayard. p. 130-199. (Collection Ecologie).

Médard J.-F 1982. Le *big man* en Afrique : esquisse d'analyse du politicien entrepreneur. *L'année sociologique*, n°42, p. 167-192.

Médard J.-F. 1991. L'état néo-patrimonial en Afrique. In J.-F. Médard (éd.). *Etats d'Afrique noire : formations, mécanismes et crise.* Paris : Karthala. p. 323-353.

Ménard C. 1995. *L'économie des organisations.* Paris : La découverte. 126 p. (Collection Repères).

Merle M. 1982. *Sociologie des relations internationales.* Paris : Dalloz. 362 p.

Meunier F. 1979. La méthode des effets comme outil macroéconomique d'analyse des projets. In Ministère de la coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome II.* Paris : Ministère de la coopération. p. 27-50. (Collection Méthodologie de la planification n°12).

Michalet Ch.-A. 1996. Mondialisation - Tous sur le même bateau -. In *Actes du Colloque.* Lyon : n°34-35, p. 7-8. (Histoires de développement, Mondialisation et développement, des enjeux contradictoires ?, 6 et 7 juin 1996, Lyon)

Midler C. 1996. Développement de la logique projet, crises et mutations des fonctions techniques. In Cohendet P. (ss. la dir. de), Jacot J.-H. et Lorino P. *Cohérence, pertinence et évaluation.* Paris : ECOSIP, Economica, p. 93-109.

Ministère de l'agriculture et de l'élevage et CILLS 1990. *Plan céréalier du Burkina Faso.* Ouagadougou. 3 Tomes.

Ministère de l'agriculture et des ressources animales 1996. *Enquête nationale de statistiques agricoles 1993, rapport général.* Ouagadougou : Direction des statistiques agro-pastorales. 92 p. + annexes.

Ministère de la coopération 1994. *De la gestion de terroirs au développement local - Les orientations de l'aide française* - . Paris. 30 p.

Ministère de la coopération et du développement 1991. *L'autre Coopération - l'appui des pouvoirs publics à la Coopération non gouvernementale* -. Paris : Ministère de la Coopération et du Développement. 269 p.

Ministère du plan et de la coopération 1989. *Projets productifs au Sénégal - Guide d'évaluation économique* -. Paris : Direction de la Planification, Karthala. 228 p.

Ministère de la planification et du développement populaire 1984. *Programme populaire de développement.* Ouagadougou : Conseil national de la révolution an II. 22, p. 9-22.

Molle F. et Dantas de Medeiros R. 1990. *Rapport de voyage d'étude au Burkina Faso.* Ecole inter-Etats des techniciens supérieurs de l'hydraulique et de l'équipement rural.

Moser Caroline O.N. 1995. Evaluating gender impacts. In Picciotto R. and Rist R.C.(éd.). *Evaluation and Development - Proceedings of the 1994 World Bank Conference* - Washington : OED, p. 125-137.

Mouchot C. 1994. *Les théories de la valeur.* Paris : Economica. 112 p. (Collection Economie Poche).

Mounier A. 1992. *Les théories économiques de la croissance agricole.* Paris : INRA, Economica, p. 173-207.

Naudet J.D. 1994. Réflexion sur l'aide au développement en Afrique de l'ouest (1960-1990). In OCDE/BAD/CINERGIE/CILSS. *Le financement extérieur du développement*

en Afrique de l'ouest : étude des transferts et réflexion sur l'aide au développement 1960-1990. Document de travail : Perspectives à long terme en Afrique de l'ouest, n° 6, p.63-127.

Neggers J.-C. 1993. *Guide de formation en système de planification, suivi-évaluation à l'intention du personnel d'ONG de Développement et des consultants locaux en Afrique Sub-Saharienne. Première version.* Document interne NOVIB. 62 p.

Noel M. 1975. Comparaison critique des méthodes d'évaluation de l'OCDE (Little et Mirrless) et de l'ONUDI. In Ministère de la Coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome I.* Paris : Ministère de la coopération, p. 88-174 (Collection Méthodologie de la planification n°12).

Noel M. 1976a. Objectifs nationaux et méthodes d'évaluation de l'OCDE et de l'ONUDI. In Ministère de la Coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome II.* Paris : Ministère de la coopération, p. 67-83 (Collection Méthodologie de la planification n°13).

Noel M. 1976b. Données économiques et statistiques requises par les méthodes d'évaluation de l'OCDE et de l'ONUDI. In Ministère de la Coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome I.* Paris : Ministère de la coopération, p. 179-218 (Collection Méthodologie de la planification n°12)

Nombre A. 1995. *La sécurité des barrages au Burkina Faso.* Ouagadougou.

Nozick R. 1988. *Anarchie, Etat et Utopie.* Paris : PUF. 442 p. (trad. fr. de *Anarchy, State and UtopiaI*, New York, Basic Books, 1971).

OCDE 1972. *Manuel d'analyse des projets industriels dans les pays en développement - Méthodologie et étude de cas -. vol. I .* Paris : OCDE, Centre de développement. 247 p. (éd. Corrigée).

OCDE 1988. *Des partenaires dans l'action pour le développement : les organisations non gouvernementales.* Paris : OCDE, Direction de la coopération pour le développement. 177 p.

OCDE 1990. *Répertoire des organisations non gouvernementales de développement dans les pays membres de l'OCDE.* Paris : OCDE. 708 p.

OCDE/BID 1989. *L'impact des projets d'aide au développement sur la pauvreté.* Paris : OCDE. 110 p.

Olivier de Sardan J.-P. 1990. *Populisme développementiste et populisme en sciences sociales : idéologie, action, connaissance.* Cahiers d'Etudes africaines, 120, XXX-4, p. 475-492.

Olivier de Sardan J.-P. 1995. *Anthropologie et développement - Essai en socio-anthropologie du changement social -.* Paris : APAD - Karthala. 221 p.

Olivier R. 1977. Comparaison des méthodes d'évaluation des projets : méthode dite des effets et méthodes dites des prix de référence. In Ministère de la Coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome II.* Paris : Ministère de la coopération, p. 9-25 (Collection Méthodologie de la planification n°13).

ONPE 1994. *L'impact des activités des ONG sur l'emploi au Burkina Faso, 1990.* Ouagadougou : Service des études statistiques.

Orsini A. 1998. La problématique générale de l'évaluation. *Revue d'économie régionale et urbaine,* 1998, n°3, p. 395-420.

Pareto V. 1964. *Cours d'économie politique.* In Bousquet G.-H. et Busino G. Genève : Librairie Droz, p. 1-74. (Oeuvres complètes publiées G. Busino (ss. la dir. de), Tome I).

Penouil M. et Lachaud J.-P. (ss. dir. de) 1985. *Le développement spontané.* Pedone. 303 p.

Picciotto R. 1995. *Postscript of Evaluation and Development - Proceedings of the 1994 World Bank Conference* -. Washington : OED, p. 261-264.

Picciotto R. et Weaving R. 1994. Un nouveau cycle des projets à la Banque mondiale. *Finances & Développement*, décembre 1994, p. 42-44.

Piquemal D. 1988. *Inventaire et bilan des retenues d'eau au Burkina Faso.* Université d'Avignon, laboratoire de géographie.

Piveteau A. 1993. Les ONG contribuent-elles au développement rural ? *Chroniques du Sud,* ORSTOM, Paris, juillet 1993, n°11, p. 43-48.

Piveteau A. 1994. *ONG et développement agricole au Burkina Faso : présence majeure et effets mineurs.* Ouagadougou : ORSTOM, doc. n°6.

Piveteau A. 1996. Affluence et influence des organisations non gouvernementales au Burkina Faso. In COBEA/FASEG/ORSTOM. *L'efficacité de l'aide française au Burkina Faso.* Rapport provisoire : Ministère de la Coopération, p. 27-48.

Piveteau A. 1997. *Le discours des O.S.I. françaises ou Les mondes de la solidarité internationale.* Bordeaux : UMR REGARDS, rapport établi pour le compte de Coordination Sud. 27 p.

PNGTV 1990. *Rapports et tableaux de synthèse sur l'inventaire des ONG au Burkina Faso.* Ouagadougou : BSONG/SPONG.

PNUD 1992. *Co-opération au développement, Burkina, rapport 1990.* Ouagadougou : PNUD. 202 p.

Polanyi K. 1983. *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps.* Paris : Gallimard (1ère éd. angl. : 1944).

Poulon F. 1985. La paix carthaginoise : les conséquences économiques du traité de Versaille. In Poulon F. *Les écrits de Keynes.* Paris : Dunod, p. 24-46.

Pouyllau M. et Saavedra M. d. R. 1998. *Etats et ONG : acteurs du rapport environnement-société. Exemples latino-américains.* In Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. *ONG et développement - Société, économie, politique* -. Paris : Karthala, p. 627-644.

Pradevand P. 1982. Penser globalement, agir localement. *Economie & humanisme*, n°268, p. 19-31.

Prou C. 1976. Aide et évaluation des projets. In Ministère de la coopération. In Ministère de la Coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome I.* Paris : Ministère de la coopération. p. 175-181. (Collection Méthodologie de la planification n°12).

Prou C. 1977. Note sur une controverse avec Bela Balassa. In Ministère de la Coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome II.* Paris : Ministère de la coopération. p. 141-142. (Collection Méthodologie de la planification n°13).

Prou C. et Chervel M. 1970. *Etablissement des programmes en économie sous-développée : l'étude des grappes de projets.* Paris : Dunod.

Prou C., Malinvaud E. et Chervel. 1977. Notes de travail sur l'hypothèse de demande intérieure finale donnée et sur les prix de référence implicites de la méthode des effets. In Ministère de la Coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets. Tome II.* Paris : Ministère de la coopération. p. 141-150. (Collection Méthodologie de la planification n°13).

Raffer K. et Singer H.W 1996. *The Foreign Aid Business : Economic Assistance Foreign and Development Cooperation.* Cheltenham, Edward Elgar.

Raghavan N. 1992. Les ONG au Mali. *Politique Africaine,* octobre 1992, n°47, p. 91-100

Rawls J. 1987. *Théorie de la justice.* Paris : Seuil. (trad. fr. de *A Theory of Justice.* Cambridge : Harvard University Press, 1971)

Ray A. 1989. Comment perfectionner les instruments servant à mesurer le recul de la pauvreté. In OCDE/BID 1989, *L'impact des projets d'aide au développement sur la pauvreté.* Paris : OCDE, p. 43-58.

Raynault C. 1989. L'opération de développement et les logiques du changement : la nécessité d'une approche holistique - l'exemple d'un cas nigérien -. *Genève-Afrique,* vol. XXVII, n°2, p. 6-38.

RCD-82 1982. *Rapport annuel sur l'assistance extérieure au développement de la Haute Volta.* Ouagadougou : PNUD, Centre de documentation.

RCD-83 1983. *Rapport annuel sur l'assistance extérieure au développement du Burkina Faso.* Ouagadougou : PNUD, Centre de documentation.

RCD-84 1984. *Burkina Faso : rapport sur l'assistance au développement en 1984.* Ouagadougou : PNUD, Centre de documentation.

RCD-85 1985. *Burkina Faso : rapport sur l'assistance au développement en 1985.* Ouagadougou : PNUD, Centre de documentation.

RCD-86 1988. *Co-opération au Développement : Burkina Faso, rapport 1986.* Ouagadougou : PNUD, Centre de documentation.

RCD-87 1989. *Co-opération au Développement : Burkina Faso, rapport 1987.* Ouagadougou : PNUD, Centre de documentation.

RCD-90 1992. *Co-opération au Développement : Burkina Faso, rapport 1988-1989-1990.* Ouagadougou : PNUD, Centre de documentation.

Reardon T. et Mercado M. 1991. *Self-financing of rural household cash expenditures in Burkina Faso.* Ouagadougou : CIRAD/CNCA, 1991, 14 p. (séminaire international, 21-25 octobre 1991).

Revel M. et Roca P.-J. 1998. Les ONG et la question du changement. In Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. *ONG et développement - Société, économie, politique-.* Paris : Karthala, p. 89-103.

Ricoeur P. 1977. Expliquer et comprendre. - sur quelques connexions remarquables entre la théorie du texte, la théorie de l'action et la théorie de l'histoire -. *Revue philosophique de Louvain,* 1977, vol. 75, p. 161-182.

Riddell R. et Robinson M. 1992. *The Impact of NGO Poverty Alleviation Projects : Results of the Case Study Evaluations.* London : ODI. 36 p.

Roberts J. 1975. L'analyse des projets par la méthode coûts et avantages : théorie et pratique - Une réponse à M. Chervel -. *Tiers-Monde*, octobre-décembre, t. XVI, n°64, p. 821-828.

Roqueplo P. 1993. *Climats sous surveillance - limites et conditions de l'expertise scientifique.* Paris : Economica. 401 p.

Rouillé d'Orfeuil H. 1984. *Coopérer autrement. L'engagement des organisations non gouvernementales aujourd'hui.* Paris : L'Harmattan. 301 p.

Saerbeck R. 1990. Economic appraisal of projects -Guidelines for a simplified cost benefit analysis-. *EIB papers,* December, n°15, p. 59-78.

Salmen L. 1994. A l'écoute des pauvres. *Finances & Développement*, décembre 1994, p. 45-48.

Sautter G 1978. Dirigisme opérationnel et stratégie paysanne, ou l'aménageur aménagé. *L'Espace géographique,* n°4, p. 233-243.

Schumacher E.F 1978. *Small is beautiful - une société à la mesure de l'homme* -. Paris : Contretemps / Le Seuil. 320 p. (trad. fr. de *Small is beautiful.* Londres : Blond & Briggs Ltd., 1973)

SEDES 1982. *Méthodologie - évaluation du développement durable* -. Paris : Ministère des Relations extérieures - Coopération et Développement. 201 p.

Sen A.K. 1993a. Ethique et économie. In *Ethique et économie - Et autres essais* -., p. 1-83. (trad. fr. de *On Ethics and Economics*. Oxford, Blackwell Publishers, 1987).

Sen A.K. 1993b. Quelle égalité ? In *Ethique et économie -et autres essais*, Paris : PUF, p. 189-214. (trad. fr. de Equality of What ? In *Choice, Welfare and Measurement.* Cambridge, MA, The MIT Press, 1982, p. 353-369).

Sen A.K. 1993c. L'évaluation de la justice doit-elle se fonder sur les moyens ou sur les libertés ? In *Ethique et économie - et autres essais*, Paris : PUF, p. 214-227. (trad. fr. de Justice : Means versus Freedom. In *Philosophy and Public Affairs*, 19, 2, 1990).

Sen A.K. 1993d. Problèmes éthiques dans la répartition du revenu. In *Ethique et économie - et autres essais*. Paris : PUF, p. 271-305. (trad. fr. de Ethical Issues in Income Distribution : National and international. In *Ressources, Values and Development.* Cambridge, MA, Harvard University Press, 1984).

Simon H. A. 1985. *Administration et processus de décision* (trad. fr.). Paris : Economica, Tendances actuelles. 322 p.

Solagral 1987. Les ONG s'intéressent au commerce international. *La lettre de Solagral*, n°60, p. 14-15.

Sommer J. G. 1978. Historique de la philanthropie : pour le meilleur et pour le pire. In OCDE, Centre de développement. Le rôle des organisations non gouvernementales dans la coopération pour le développement. *Bulletin de liaison entre instituts de recherche et de formation en matière de développement,* 1983, n°10 nouvelle série, p. 70-74.

Squire L. 1997. Evaluating the effectiveness of poverty alleviation programs. In Picciotto R. et Rist R.C. (ed.). *Evaluation and Development -Proceedings of the 1994 World Bank Conference-*. Washington : OED, p. 44-53.

Squire L. et Van Der Tak G. 1985. *Analyse économique des projets*. Paris : Economica, Banque Mondiale. 164 p. (trad. fr. de *Economic analysis of projects*. Baltimore et Londres : The University of Johns Hopkins Press, 1975)

St Foulc J. (de), Gilard D. et Piaton H. 1985. *Petits barrages en terre au Burkina Faso - bilan et analyse critique-*. Ouagadougou : UNESCO, CIEH, EIER.

Stiglitz J. 1997. Can Aid Facilitate Development ? Tokyo : 17 septembre 1997. 14 p. Document Internet.

Taillard C. 1978. Systèmes économiques villageois et aménagement d'un périmètre irrigué : Tha Ngon au Laos. *L'espace géographique,* 1978, n°4, p. 255-267.

Tendler J. 1982. Turning private voluntary organizations into development agencies : questions for evaluation. *A.I.D. Program evaluation discussion paper n°12*. U.S. Agency for International Development. 151 p. + appendix.

Thévenin P. 1977. Le processus de planification. In Ministère de la coopération. *Méthodologie de la planification - Méthodologie de planification du développement rural* -. Paris, p. 71-100.

Thévenot L. 1989. Equilibre et rationalité dans un univers complexe. *Revue économique,* vol. 40, n°2, p. 197-247.

Thévenot L. 1993. *Rationalité ou normes sociales : une opposition dépassée ?* A paraître in Gérard-Varet L.-A. et Passeron J.-C. *Principes de rationalité dans les sciences sociales*. Paris : EHESS. 40 p.

Thiombiano T. 1989. Les déterminants de la consommation urbaine à Ouagadougou. In CEDRES-ETUDES et Centre Sahel, Ouagadougou.

Thiombiano T., Soulama S. et Wetta C. 1992. Le système alimentaire du Burkina Faso : problèmes et perspectives. In Savane M.A. *Populations et gouvernements face aux problèmes alimentaires : Regards sur des zones de l'Afrique de l'Ouest*. Genève : UNRISD.

Tocqueville A. (de) 1951. *De la démocratie en Amérique. Tome II*. Paris : éd. M. Th. Genin, librairie de Médicis, 145 p.

UNIDO-IDCAS 1979. *Manuel pour l'évaluation des projets industriels*. Le Caire.

Uphoff N. 1993. Grassroots organizations and NGOs in rural development : opportunities with diminishing States and expanding markets. *World development*, Pergamon Press, Oxford, vol. 21, number 4, p. 607-622.

Ursel L. (d') 1984. Impérialisme de la science économique et néo-libéralisme. *Economies et Sociétés*, t. XVIII, n°10, p. 33-59.

Valette A. 1997. Entre rationalité économique et logiques politiques : la difficile évaluation des programmes d'ajustement structurel en Afrique subsaharienne. In *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*. Paris : L'Harmattan, p. 18-47.

Van de Walle N. and Johnston T.A. 1996. *Improving aid to Africa*. Washington : DC, ODC. 131 p.

Van Driel W.F, Ran A.M. et Fraval P. 1993. *Risques et contraintes pour l'intensification de la riziculture dans deux bas-fonds aménagés de la province de la Comoé, Burkina Faso*. Antananarivo : Bas-fonds et riziculture, CIRAD, p. 487-496.

Viélajus J.-L. 1997. *Etude de synthèse d'évaluations de l'action ONG - quatre études de cas.* Paris : Secrétariat d'Etat à la Coopération (coll. Evaluations). 124 p.

Vlaar J.C.J (ed.) 1992. *Les techniques de conservations des eaux et des sols dans les pays du Sahel.* Ouagadougou : CIEH/UAW. 99 p. + annexes.

Walliser B. 1990. *Le calcul économique.* Paris : La découverte. 126 p. (Collection Repères).

Wiener D. 1978. *Initiation à la programmation linéaire.* Paris : Ministère de la coopération et Institut d'étude pour le développement économique et social. 191 p.

Wiener D. 1985. *Le calcul économique de projet par les méthodes des prix de référence.* Paris : Ministère des relations extérieures coopération et développement, Documents pédagogiques n°5, La documentation française. 168 p.

Willoughby C. 1977. L'évaluation ex-post des opérations de développement : l'expérience de la Banque mondiale. *Annales économiques,* 1977, n°11, p. 171-181.

Wilson Sir G. 1981. Le rôle des organisations non-gouvernementales dans l'aide aux pays les moins avancées. In OCDE, Centre de développement. Le rôle des organisations non gouvernementales dans la coopération pour le développement. *Bulletin de liaison entre instituts de recherche et de formation en matière de développement,* n°10 nouvelle série, p. 16-22.

Wolfelsperger A. 1995. *Economie publique.* Paris : PUF, Thémis. 490 p.

Zagré P. 1994. *Les politiques économiques du Burkina Faso.* Paris : Karthala.

Zarifian P. 1996. L'émergence de l'organisation par processus : à la recherche d'une difficile cohérence. In Cohendet P. (ss. la dir. de), Jacot J.-H. et Lorino P. *Cohérence, pertinence et évaluation.* Paris : ECOSIP, Economica, p. 75-86.

Zoller H.G. et Beguin H. 1992. *Aide à la décision - l'évaluation des projets d'aménagements* -. Paris : Economica. 301 p.

TABLE DES MATIERES

L'EVALUATION DES PETITES OPERATIONS DES ONG
Une analyse économique à partir d'actions agricoles réalisées au Burkina Faso

Plan de la thèse 4

INTRODUCTION GENERALE 5

PARTIE 1: LES PRATIQUES CLASSIQUES D'EVALUATION EN TERME D'INVESTISSEMENT 18

Introduction 19

CHAPITRE 1. LE CALCUL ET L'EVALUATION ECONOMIQUES 22

Section 1. Les deux catégories de l'évaluation : coûts et avantages 23

1. Les principes de base de l'évaluation économique 24
   1.1 La prise en compte du temps : actualisation et incertitude 25
   1.2 Le choix des critères de choix de projets 29

2. Le classement des méthodes d'évaluation de projets 33
   2.1 Un rappel du théorème de la dualité 34
   2.2 Le choix de projets : correspondance théorique d'une approche par les agents ou par les prix 36
   2.3 Les méthodes de choix de projets : de l'agent élémentaire à la collectivité 37

Section 2. Les critères théoriques de l'évaluation économique : efficacité et équité 42

1. Le critère d'efficacité et la " vérité des prix " : optima parétiens et équilibre général 42
   1.1 Le critère d'efficacité : définition d'un " ordre partiel " 43
   1.2 La correspondance entre équilibre et efficacité : les raisons de la multiplicité des points de vue 49

2. L'indétermination d'un choix parétien : les mesures de compensation et les critères d'équité 54
2.1. Le principe de la compensation potentielle 55
2.2. Les critères d'équité ou les fonctions d'utilité collective 57

Conclusion du chapitre 1 62

CHAPITRE 2. LES METHODES D'EVALUATION DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT 64

Section 1. Les approches par les prix : le rôle de l'offre 65

1. La démarche commune aux méthodes des prix de référence 65
1.1 L'identification des distorsions : inefficacité et inéquité des marchés dans les PVD 66
1.2 Les prix pour expression de la valeur-rareté : référence à un marché " fictif " 69

2. Des méthodologies différenciées selon les institutions internationales 73
2.1 Les prix mondiaux pour référence : la méthode Little-Mirrless (LM) 73
2.2 Le rôle du politique : la méthode Dasgupta-Sen-Marglin (DSM) 78
2.3 La prise en compte d'un critère d'équité : la méthode Squire-Van Der Tak (ST) 86

Section 2. L'approche par les effets : le rôle de la demande 95

1.Les principes méthodologiques : simulation des perturbations et mesure 95
1.1 L'analyse des perturbations : l'origine comptable de la méthode des effets 97
1.2 L'analyse des effets : le principe de " la remontée des chaînes " 101
1.3 La mesure des effets : le rôle primordial de la situation de référence 104

2. Les critères d'évaluation : la dimension procédurale du choix 106
2.1 La valeur ajoutée supplémentaire : critère global 107
2.2 L'appréciation des résultats économiques : une mesure vectorielle 110

Conclusion du Chapitre 2 112

Conclusion de la Partie 1 : La convergence des approches ou l'action réduite à la décision 114

PARTIE 2 L'EVALUATION FACE A LA SPECIFICITE DES ONG ... 125

Introduction ... 126

CHAPITRE 3. DE L'ACTEUR A L'ACTION ... 134

Section 1. L'identité des ONG : les faits et les théories ... 134

1. Des formes sociales séculaires et une construction identitaire ... 135
1.1 L'aide privée : une initiative autonome ... 136
1.2. La critique : élément de cohésion ... 138

2. La pluralité des conceptions théoriques ... 141
2.1. La recherche d'une spécificité : désaccord et confusion ... 141
2.2. Les ONG : organisations médiatrices de l'aide au développement ... 144
2.3. Le développement : une valeur commune et incantatoire ... 148

Section 2. L'action des ONG : la continuité d'une approche par projet ... 153

1. L'aide par projet : la traduction instrumentale d'un volontarisme externe ... 154
1.1. Le volontarisme des " développeurs " ... 155
1.2. L'interventionnisme des projets de développement rural ... 158

2. L'aide par projet : du risque à l'incertitude ... 161
2.1. Le changement de cadre et la multiplication des acteurs ... 163
2.2. Les changements de rationalité ... 168

3. Les petites opérations de développement : de la conception aux définitions ... 174
3.1. L'approche idéologique ou le retour à l'alternative ... 175
3.2. L'approche interactionniste ou la négation du projet ... 180
3.3. L'approche organisationnelle ou l'affirmation du projet ... 185

Conclusion du chapitre 3 ... 189

CHAPITRE 4. LA LEGITIMITE ET L'ACTUALITE D'UNE EVALUATION DES OPERATIONS MENEES PAR LES ONG ... 191

Section 1. Affluence et influence des ONG au Burkina Faso ... 192

1. Le cadrage macroscopique : désordre et ordres de grandeur ... 192
1.1. La présence des ONG : une réalité forte ... 193

1.2 Les difficultés d'une coordination par le pouvoir central 195

2. L'apport financier des ONG : entre privé et public.....198
2.1. Une estimation du montant global de l'aide des ONG 199
2.2 L'enjeu de l'aide non gouvernementale pour les pouvoirs publics 201
2.3. De l'action d'urgence à l'action de développement : l'importance des opérations de production 204

Section 2. Le travail d'évaluation : d'une résistance passée à une habilitation nouvelle.....208

1. L'origine et la nature des travaux d'évaluation 209
1.1. Les pratiques évaluatives des ONG : de la crainte au besoin d'évaluation 210
1.2. L'origine publique des travaux d'évaluation 212

2. De nouvelles perspectives pour une évaluation positive.....215
2.1 De l'évaluation ex ante à l'évaluation ex post 216
2.2 Des préoccupations nouvelles 218
2.3. Une nouvelle épistémologie de l'évaluation.....221

Conclusion du chapitre 4.....224

Conclusion de la Partie 2 : L'évaluation ouverte aux ONG.....225

PARTIE 3 L'AJUSTEMENT DES EVALUATIONS AUX OPERATIONS AGRICOLES DES ONG 228

Introduction.....229

CHAPITRE 5. DES BENEFICIAIRES AUX ACTEURS : L'EVALUATION DE LA PARTICIPATION - L'EXEMPLE DES OPERATIONS DE MARAICHAGE ET DE CES 237

Section 1. Une participation décisionnelle restreinte et un engagement massif dans la réalisation des opérations 239

1. Les ONG prisonnières d'une démarche top / down 241

2. Les contraintes à l'application d'un mode d'action participatif : le cas de l'ACAB.....245

Section 2. Une participation aux bénéfices de faible capacité 249

1. Les opérations de maraîchage 250
2. Les sites anti-érosifs et les résultats agricoles 253
3. La poursuite des projets ou la question du maintien de l'aide 256

Conclusion du chapitre 5 259

CHAPITRE 6. DE LA PRODUCTION A L'ACCUMULATION L'EVALUATION DES SURPLUS - L'EXEMPLE DES OPERATIONS RIZICOLES 260

Section 1. Des interventions coûteuses pour une amélioration variable de la production 262

1. Les choix techniques, l'investissement et les capacités locales de financement 264
1.1. Des aménagements de petite taille 264
1.2. Le coût de l'aménagement et le coût des opérations 266

2. Une réussite variable selon les zones 268

3. Des résultats partiels : une amélioration des rendements en deçà des prévisions 270

Section 2. Le renforcement de l'économie d'autoconsommation 274

1. L'affectation improductive des surplus produits 274

2. L'interaction des stratégies et la durabilité de l'aide 278

Conclusion du chapitre 6 280

CHAPITRE 7. DU CHANGEMENT A LA VIABILITE L'EVALUATION DE L'IMPACT - L'EXEMPLE DES OPERATIONS PETITS-BARRAGES 282

Section 1. Les stratégies d'action de l'ONG : de l'adaptation a l'abandon des opérations petits-barrages 283
1. Les opérations de construction de barrages : l'absence de coordination 284
1.1. L'impulsion française 284

1.2. L'intensification des constructions et la concentration géographique : l'entrée en scène des ONG....285
1.3. L'élan central et l'appel aux ONG....286
1.4. Un potentiel non maîtrisé....287

2. La contribution active de l'AFVP : une stratégie changeante....288
2.1. Les raisons d'un choix : les mobiles, les contraintes et la justification....289
2.2. Innovation et diffusion, les changements de perspective de l'ONG....291

Section 2. L'échec des opérations petits-barrages : des perceptions et des repères différents selon les acteurs....294

1. L'écart entre le projeté et le réalisé : un constat d'inefficacité....294
1.1. L'état des ouvrages : l'évaluation de la réussite....295
1.2. Les activités économiques entraînées par les retenues d'eau : l'évaluation des résultats....296

2. La notion d'échec : l'évaluation de l'impact étendue aux perceptions des acteurs....300
2.1. Les perceptions de l'échec par l'ONG....301
2.2. Le point de vue des bénéficiaires....303
2.2.1 La dilution des coûts dans les opérations petits-barrages....303
2.2.2 La participation restreinte des populations....306

Conclusion du chapitre 7....309

Conclusion de la Partie 3 : L'évaluation comme outil d'apprentissage....311

CONCLUSION GENERALE....319

ANNEXES....322

LISTE DES SIGLES....340

LISTE DES TABLEAUX....345

LISTE DES FIGURES....347

BIBLIOGRAPHIE....348