

COMPARAISON DES MÉTHODES D'ÉVALUATION DE LA BANQUE MONDIALE ET DU MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES SERVICE DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT UNE ÉTUDE DE CAS : LE PROJET SOTOCO AU TOGO

par G. DURUFLE*

Cet article reprend le texte d'une communication au séminaire «efficacité de l'aide au développement — méthodes d'évaluation et résultats» organisé par l'Université de Clermont-Ferrand le 16-17 mars 1983. Il paraît également dans le n° 4 de la revue «Études pour le développement», Déc. 84.

RÉSUMÉ

A partir de la lecture de 2 documents d'évaluation sur le même projet de Développement, l'auteur recherche les raisons qui ont amené l'équipe d'évaluation de la BIRD et celle du Ministère français de la Coopération à des conclusions opposées. La méthodologie est différente tant au niveau de l'analyse macro-économique (analyse d'un projet, analyse d'une filière) que de celle de la société rurale et de la compréhension des exploitations.

SUMMARY

From the study of two evaluation texts on the same development project, the author analyses the reasons for which the BIRD and French Ministry of Cooperation teams have come to contrary conclusions. The methodology is different, as well for the macroeconomic analysis (analysis of a project, analysis of a marketing produce), as for the analysis of the rural society and the comprehension of the farms.

RESUMEN

A partir de la lectura de dos documentos de evaluación sobre el mismo proyecto de Desarrollo, el autor busca las razones que han llevado al equipo de evaluación de la BIRD y al del ministerio francés de la cooperación a conclusiones opuestas. La metodología es diferente ya sea al nivel del análisis macro-económico (análisis de un proyecto, análisis de un canal producción-comercialización) así como al de la sociedad rural y al de la comprensión de las explotaciones.

Deux études ont été menées de façon indépendante sur un même projet et parviennent à des appréciations et à des recommandations divergentes et, sur certains points, directement opposées : celle de la Banque Mondiale d'une part, celle du Ministère des Relations Extérieures, Service Coopération et Développement d'autre part, à partir des rapports sur le projet SOTOCO au Togo.

On essaiera de mettre en évidence les convergences et les divergences dans les résultats des études, de souligner les différences dans les méthodes d'approche, d'examiner dans quelle mesure les divergences sur les résultats peuvent provenir des différences dans l'approche, afin de dégager quelques questions qui, pour l'une et l'autre approches, peuvent résulter de cette confrontation. Celles-ci permettront, ainsi, d'alimenter et de faire avancer le débat.

I — PRÉSENTATION DU PROJET

Le projet SOTOCO I (du nom de la SOCIÉTÉ TOGOLAISE DU COTON) proposé par la Banque Mondiale, financé par la Banque et le F.A.C., était un projet destiné à améliorer et développer la culture cotonnière et vivrière

dans la zone dont il avait la charge. Cette zone couvre, du Nord au Sud du Togo, la région des savanes, la région de la Kara, la région Centrale, la région des plateaux, soit la plus grande partie du Togo, puisque seule reste à l'extérieur la région maritime.

«Le projet avait pour objectif d'augmenter la production de coton graine de 7.000 T. à 34.000 T., celle du maïs et du sorgho cultivés en rotation avec le coton de 40.000 T. à 57.000 T. en année de croisière».

Les composantes principales du projet incluaient :

- a -- le renforcement de la SOTOCO,
- b -- la promotion de la culture attelée,
- c -- l'établissement d'un programme de multiplication de semences,
- d -- le renforcement de l'activité de suivi et d'évaluation,
- e -- la construction, l'amélioration et l'entretien de 700 km de pistes,
- f -- la fourniture, à crédit, d'intrants additionnels aux paysans.
- g -- la construction de points d'eau.

Le projet a été mise en oeuvre de 1977 à 1982.

L'étude comparative a été réalisée à partir des deux

G DURUFLE : SEDES, 8, rue Bleue - 75009 Paris.

documents suivants :

-- Un rapport d'évaluation de la Banque Mondiale intitulé «Togo Second Rural Development Project in cotton areas» qui présente rapidement un bilan du projet SOTOCO I puis présente, évalue et recommande une extension du projet pour les cinq prochaines années intitulée SOTOCO II.

— Une étude du Ministère des Relations Extérieures, Service Coopération et Développement intitulée «Évaluation économique de l'activité coton au Togo» qui est une évaluation a posteriori détaillée du projet SOTOCO I et dont les conclusions donnent des éléments d'appréciation et d'orientation pour une extension possible du projet.

Bien que le rapport de la Banque soit pour l'essentiel une évaluation ex-ante de SOTOCO II et l'étude de la coopération une évaluation ex-post de SOTOCO I les deux études se recoupent sur l'appréciation qu'elles font des résultats de SOTOCO I et les conclusions qu'elles en tirent pour une extension.

II — LE RAPPORT DE LA BANQUE MONDIALE

Le rapport de la Banque estime que le projet SOTOCO I a «**substantiellement rempli ses objectifs**». Les objectifs de production de coton sont atteints à 87 %. Pour les vivriers, on manque d'informations fiables. Mais le peu d'informations dont on dispose montre que les résultats sont nettement moins bons.

Le rapport estime également que le coton offre aux paysans un **revenu monétaire sûr** et qu'il est une culture d'entraînement dans une complémentarité coton/vivriers qui peut servir également à **stimuler la production de vivriers**. Le rapport insiste sur cette complémentarité au niveau des paysans comme au niveau des sociétés de développement et conclut en affirmant que les **surplus** du secteur coton peuvent aider à financer les efforts de développement pour les vivriers.

Le rapport relève également des **faiblesses** dans l'organisation et la gestion sur lesquelles il fondera certaines des recommandations du projet SOTOCO II.

Le rapport conclut qu'en dépit de ces difficultés, le premier projet a eu un impact significatif sur la production de coton et un certain impact sur les vivriers associés et fournit une base saine pour une deuxième phase. Les **déboursments ont respecté l'échéancier** et le **taux de rendement économique interne ex-post est de 22 %**.

Le projet SOTOCO II se présente comme une poursuite et une extension du projet SOTOCO I. Les grandes lignes en sont les suivantes :

1. accroissement de la production de coton de 84 % de 21.000 à 40.400 Tonnes.

— accroissement de 38.000 Tonnes de la production de vivriers associés, de 84.000 T. à 122.000 Tonnes.

Le nombre de paysans concernés par le projet doit passer de 42.100 à 65.500.

2. Le projet intéressera 65.000 familles de paysans et doublera leur revenu monétaire procurant ainsi un stimulant significatif à la croissance rurale.

3. Les retombées non monétaires sont importantes :

— pistes rurales,

- alimentation en eau,
- renforcement des structures d'encadrement,
- stimulation pour la recherche appliquée à la production de semences sélectionnées...

4. L'analyse économique fait apparaître un «economic rate of return» satisfaisant : 21,3 %, qui résiste aux calculs de sensibilité qui ont été faits.

Le rapport recommande que l'AID finance le projet à 3 conditions principales :

— que soient maintenus ou mis en place à la SOTOCO une assistance technique et un encadrement togolais de qualité (qualifié vérifié par l'AID),

— que le prix du coton payé au paysan soit attractif,

— que les subventions pour les pesticides et les engrais soient progressivement supprimées.

Au passage, le rapport recommande un suivi régulier du projet et de sa réalisation à partir de documents dont la périodicité et la forme sont fixés par l'AID.

III — LE RAPPORT DU MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES, SERVICE COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT

Évaluation ex-post du projet SOTOCO I

L'objet de l'évaluation était de déterminer :

— les résultats physiques et économiques de l'ensemble de l'activité du point de vue de l'économie togolaise et de ses principaux agents ;

— de rechercher et interpréter quelle est la place des paysans producteurs de coton dans cette économie, quels résultats ils en retirent, quels effets a l'activité sur le développement rural ;

— d'analyser la structure et les modalités du fonctionnement de l'appareil mis en place pour que soient atteints les résultats escomptés par le projet initial.

Le rapport apprécie les résultats physiques du projet coton et vivriers dans les termes proches de ceux de la Banque.

Il articule **analyse fonctionnelle**, **analyse socio-économique** puis **évaluation économique proprement dite** et conclut au terme :

«On peut penser que, au désenclavement de nouvelles zones près, la plupart des unités de production qui sont susceptibles d'intégrer le système coton l'ont fait, y compris celles qui se trouvent à limite de cette possibilité et qui constituent ce qui a été appelé le paysannat flottant. Une **extension** importante de la clientèle de la «SOTOCO» n'est **guère imaginable**, à moins de la mise en oeuvre d'une démarche diamétralement opposée à celle que nous connaissons qui partirait des systèmes de production paysans et adapterait les propositions techniques à leurs contraintes. Mais c'est un autre problème...»

Et plus loin :

«Les perspectives d'avenir du dispositif sont à rechercher dans les résultats qui précèdent. La poursuite d'un fort niveau de production cotonnier passe par le maintien du dispositif qui a permis de l'obtenir car on voit mal comment actuellement une autre démarche pourrait être introduite. Au plan des résultats économiques, il apparaît

clairement que les ressources du coton ne peuvent pas financer une diversification puisqu'il n'y a pas d'excédents. Si d'autres volets devaient être développés à grande échelle, ce ne pourrait être que sur des ressources propres ; on ne voit pas clairement lesquelles si ce n'est un alourdissement de la charge de l'État.

On en arrive donc à des résultats diamétralement opposés puisque le rapport de la Banque avait conclu :

1. qu'en intensifiant la même démarche il était possible de faire passer le nombre de planteurs de coton de 42.100 à 65.500 en 4 ans.

2. que le coton pourrait permettre de dégager des surplus pour financer le développement des vivriers tout en réduisant les subventions et donc les charges de l'État.

IV — D'OU VIENNENT CES DIVERGENCES ?

Il existe entre les deux études des divergences sur des points précis d'appréciation technique. Ainsi, la Banque Mondiale met en avant l'existence d'un « paquet technique » qui peut servir simultanément au développement du coton et des vivriers. La coopération affirme au contraire que :

- Si du point de vue du calendrier des cultures, il existe une bonne complémentarité entre coton et maïs, il y a concurrence entre coton et igname.

- Les retombées pour les autres cultures des engrais épandus pour le coton sont aléatoires voire nulles.

Ce n'est sans doute pas ici le lieu pour débattre de telles questions qui ont leur importance pour les conclusions.

Des différences profondes dans les méthodes d'approche résident également dans la pondération donnée aux différents types d'argument que nous voudrions mettre en évidence et qui pourrait faire l'objet d'un débat.

a) Appréciation technique

L'insistance n'est en effet pas du tout mise sur les mêmes éléments. La Banque fonde son augmentation de la production cotonnière de 84 % en 5 ans sur une augmentation moyenne des rendements de 18 % et une augmentation du nombre de paysans touchés par le projet de 56 %.

L'amélioration prévisionnelle des rendements est basée sur une amélioration des semences sélectionnées, du choix des engrais et des pesticides, de la maîtrise du calendrier des cultures, du stockage de la récolte, améliorations permises par les résultats de la recherche agronomique et le renforcement de l'encadrement.

L'augmentation prévisionnelle des taux de participation des paysans (qui est le facteur déterminant — 56 %) est basée sur des données démographiques, l'analyse des incitations aux paysans, les résultats du projet SOTOCO I et les stimulants dus aux mesures proposées par le projet SOTOCO II. Les principaux stimulants proviendraient d'une plus grande efficacité de la SOTOCO (encadrement, vulgarisation, approvisionnement, commercialisation, ouverture de pistes) et d'un relèvement des prix d'achat au producteur. Il est en effet, prévu d'augmenter le prix d'achat au producteur de 65 F à 84 F en francs

constants de 1982 à 1987 (1).

Le Ministère des Relations Extérieures, Service Coopération et Développement fonde au contraire l'essentiel de son argumentation sur une analyse socio-économique des systèmes de production paysan, en réponse à la question « qui produit du coton et pourquoi ? » (la recherche des facteurs discriminants).

Le coeur de l'argumentation peut être schématisé de la façon suivante :

- Le coton s'est intégré sans bouleversement dans le système de production traditionnel ;

- Or, dans ce système le coton entre en compétition avec les vivriers pour des raisons climatiques (incertitudes et retard dans le début des pluies), de limite des terres disponibles, ou surtout de limite de force de travail disponible, compétition-concurrence que seules peuvent dominer de façon durable et régulière les « grosses exploitations » disposant d'une force de travail importante, familiale ou salariée.

Le projet, ayant fait le plein de ces grosses exploitations (la présence de paysan flottant l'atteste) (2), il n'y a pas de forte extension possible si ce n'est pas l'ensemble du système de production que l'on tente de faire évoluer.

- L'encadrement prodigué par la SOTOCO, essentiellement tourné vers l'augmentation de la production de coton, n'est pas de nature à aider le paysan à faire évoluer le système avec des risques acceptables.

L'analyse socio-économique montre également que les facteurs strictement économique (maximisation du revenu) ne sont pas suffisants pour comprendre pourquoi les paysans produisent du coton. En effet, en terme de revenu à l'hectare, le coton vient loin derrière l'igname, le paddy, le haricot, à égalité avec les autres céréales (sorgho, mil, maïs) alors qu'il demande un travail nettement plus important. Les motivations sont donc à chercher dans des effets « latéraux » : sécurité du revenu monétaire, autres retombées matérielles dues à l'action de la SOTOCO. La culture du coton peut être également liée au fait qu'elle permet dans le système paysan un gain individuel que ne permettent pas les vivriers d'où une participation importante des cadets, des scolaires, ... L'étude indique qu'elle n'est pas sur ce point en mesure de conclure. Mais là encore, les éléments déterminants sont cherchés dans les contraintes liées au système de production rural.

Le fond des deux argumentations est donc très différent et cette différence est liée à une différence d'approche : la Banque donne plus de poids aux arguments techniques (résultats de la recherche agronomique), économiques (incitation par les prix, institutionnels (renforcement des institutions d'encadrement) (3). La coopération met l'accent sur les comportements des agents au sein du système de production rural et sur les contraintes qu'ils rencontrent.

(1) Toutefois, le rapport prévoit dans le même temps, la suppression progressive de toute subvention sur les pesticides, les engrais, les semences.

(2) On appelle « paysan flottant » un volant de paysans qui cultivent du coton les années où la pluviométrie est suffisante et surtout bien répartie dans le temps et qui, par manque de main d'oeuvre doivent abandonner le coton dès qu'un retard des pluies met le coton en concurrence avec le calendrier des cultures vivrières.

(3) S'il fallait être polémique, on pourrait ajouter que la justification de l'élément déterminant pour les résultats : l'augmentation du taux de participation des paysans de 56 % n'est pas donnée dans le rapport. Nous sommes renvoyés pour cela au « project file » qui est un document interne à la Banque.

b) Analyse économique

Cette différence se retrouve dans les méthodes d'évaluation économiques proprement dites.

La Coopération construit les comptes des divers agents selon la Méthode des Effets, c'est-à-dire en défractant les consommations intermédiaires en importations directes, importations incluses, valeur ajoutée incluse puis agrège ces comptes de façon à obtenir les effets bruts du projet. On voit disparaître une valeur ajoutée de 2,6 milliards qui se répartit en :

● Revenu des paysans qui se décomposent en :	1,074 milliards
R.B.E.	845 millions
Salaires ruraux	229 millions
● Autres salaires	860 millions
● Revenu des entreprises	451 millions
● Revenu de l'État	187 millions

Les études de sensibilité montrent que cet équilibre financier de l'État (point positif) est fragile notamment par rapport à toute fluctuation du prix international du coton et surtout l'étude de l'évolution des comptes d'agents montre qu'il n'a pu être obtenu qu'au prix d'une baisse régulière de 1978 à 1982 du revenu réel du paysan à l'hectare estimé à 30 %.

Les effets nets du projet sont obtenus en déduisant des effets bruts les effets de la situation de référence sans projet.

Les revenus de l'État sont plus élevés car la situation sans projet fait apparaître un compte de l'État négatif. Le revenu rural supplémentaire est inférieur au montant des salaires supplémentaires distribués.

La Banque calcule le taux de rentabilité interne. Le calcul est mené de la façon suivante : on part du prix CAF Europe du coton fibre puis en soustrayant tous les coûts de transport de transformation on en déduit un prix économique au producteur de coton. En multipliant ce prix par la production supplémentaire de coton, due au projet, on obtient le bénéfice dû au coton, on obtient de même le bénéfice dû au vivriers. Les coûts sont les coûts des

intrants agricoles, les coûts de l'encadrement et du fonctionnement de la SOTOCO, les coûts des pistes et enfin le coût de la main d'oeuvre évalué à l'aide d'un shadow price de 300 F. CFA par jour. Ce prix est inférieur au revenu moyen de la journée de travail qui selon les cultures varie de 350 F. à 1.000 F. et également au coût de la main d'oeuvre salariée qui, en période de travail agricole, excède souvent 1.000 F CFA. La différence entre coûts et bénéfices ainsi calculée donne le bénéfice économique net. On ne comprend pas très bien comment on peut prendre un prix de référence du travail inférieur à l'unité alors qu'on est dans une situation où c'est précisément la contrainte de main-d'oeuvre qui, pour les moyennes et petites exploitations, est le facteur limitant pour la production de coton.

c) Conclusion

Au-delà de ce débat, on voit que les méthodes n'insistent pas sur les mêmes points, la méthode de la Coopération met au centre l'impact du projet sur la balance des paiements, sur la contribution du projet à l'accroissement du revenu paysan, et sur l'impact du projet sur les finances publiques.

La Banque ne minimise pas ces aspects, mais ils n'apparaissent pas de façon explicite dans le rapport d'évaluation. L'évolution du compte de l'État est donnée, mais pas celui du paysan ; il n'est pas, en particulier, prouvé que l'augmentation du prix d'achat du coton permette de compenser les charges supplémentaires occasionnées par la suppression des subventions sur les engrais et pesticides. Ce qui apparaît au centre c'est la gestion des coûts du projet, sa rentabilité interne, le principe de suppression des subventions, le revenu du paysan en est une conséquence, un solde ; sauf à ne pas être d'accord sur les chiffres de base il n'y a pas de raison que les estimations de la Banque et celles de la Coopération diffèrent sur l'appréciation du revenu paysan, en revanche visiblement ce qui diffère c'est ce qui est au centre des préoccupations d'un côté le système productif paysan, ses contraintes, sa possible transformation, de l'autre une société de développement efficace aux comptes équilibrés qui atteigne les objectifs de production.

Dans le cas précis de SOTOCO, cette divergence dans la pondération donnée aux divers éléments de la situation, divergence matérialisée dans les différences de méthode d'approche, aboutit à des recommandations opposées.