

Méthodes d'identification et de suivi d'un projet de développement intégré: étude de cas au Togo.

Myriam Counet*, P. Van Damme**.

Keywords: Identification — Integrated development — Feasibility study — Cereal banks — Evaluation — Participatory approach.

Résumé

L'article traite des aspects méthodologiques de l'identification et du suivi d'un projet Vredeseilanden (O.N.G. flamande, «Iles de Paix»), à partir d'un exemple concret dans la Région de Dapaong, Nord-Togo. La philosophie de l'organisation et la problématique de la région sont présentées dans l'introduction. L'élaboration du modèle d'intervention s'effectue avec la participation du groupe-cible au cours d'une phase préparatoire dite d'«écoute active». Cette approche participative est également d'application pour l'évaluation du projet.

Summary

The article treats the methodological aspects of the creation of a Vredeseilanden (Flemish N.G.O., «Islands of Peace») project through an example in Dapaong, northern Togo. The philosophy of Vredeseilanden and problematics of the region are presented in the introduction. Interventions were defined through an active participation of the target group during a so-called active listening phase. This participatory approach is also used when evaluating project interventions.

Introduction

Vredeseilanden est une O.N.G. flamande qui encadre des projets de développement intégré dans le Tiers-Monde.

L'approche intégrée repose sur une vision globale du processus de développement, c'est-à-dire sur la nécessité pour les populations locales d'acquiescer une meilleure maîtrise de leur environnement physique, économique, socio-politique et culturel. L'approche globale implique que l'on s'intéresse non seulement à l'intégration des différents niveaux d'intervention (santé, techniques agricoles, hydraulique,...) mais également à l'interdépendance du milieu urbain et rural.

Dans la conception et la réalisation concrètes d'un projet, cette approche implique les orientations méthodologiques suivantes:

L'identification des axes prioritaires d'action repose sur une analyse approfondie des besoins réels et des aspirations de la population pendant une phase dite d'«écoute active». Ceci revient à faire une étude de faisabilité dans laquelle la participation de la population locale prend une part très importante (5).

Les propositions d'actions se présentent comme un ensemble modulaire dont les éléments sont basés d'une part sur les besoins exprimés par la population, d'autre part sur les priorités de développement régional définies par le Bureau du Plan et sélectionnées ensuite en fonction de leur compatibilité avec la philosophie de l'Organisation.

Par exemple, Vredeseilanden considère qu'une action ne vaut la peine d'être soutenue, entre autre financièrement, qu'à la condition qu'elle s'intègre dans un processus d'acculturation déjà amorcé par la population, ce qui lui permet de

participer au financement. Une deuxième condition est la reproductibilité de l'action en dehors du projet, c'est-à-dire, l'introduction d'un effet démonstratif ou «boule de neige».

Le projet étant considéré comme un accompagnement et un soutien temporaires du processus de développement, la formation de cadres et d'agents locaux occupe une place centrale. Cependant, la formation ne se limite pas aux agents d'encadrement. C'est toute la population qui doit se structurer et se former, de manière à représenter une force sociale ayant un poids suffisant pour être reconnue comme interlocuteur valable. Selon les cas, l'organisation de structures villageoises du type «comités de développement» s'appuiera ou non sur les structures traditionnelles existantes, pour autant qu'elles acceptent de jouer ce rôle.

On accorde une attention spéciale à la représentativité effective de toutes les catégories sociales (en particulier celles des femmes et des jeunes dont le rôle est généralement considéré comme subalterne) et à leur accès aux responsabilités et aux prises de décisions.

Ces structures ont également pour fonction l'auto-évaluation permanente du projet, c'est-à-dire un suivi critique sur le plan des méthodes de travail, des priorités d'action, du financement,...

L'approche expliquée ci-dessus va être illustrée à travers une étude de cas: le projet «Ile de Paix de Dapaong» dans la région des Savanes au Togo (cf. carte).

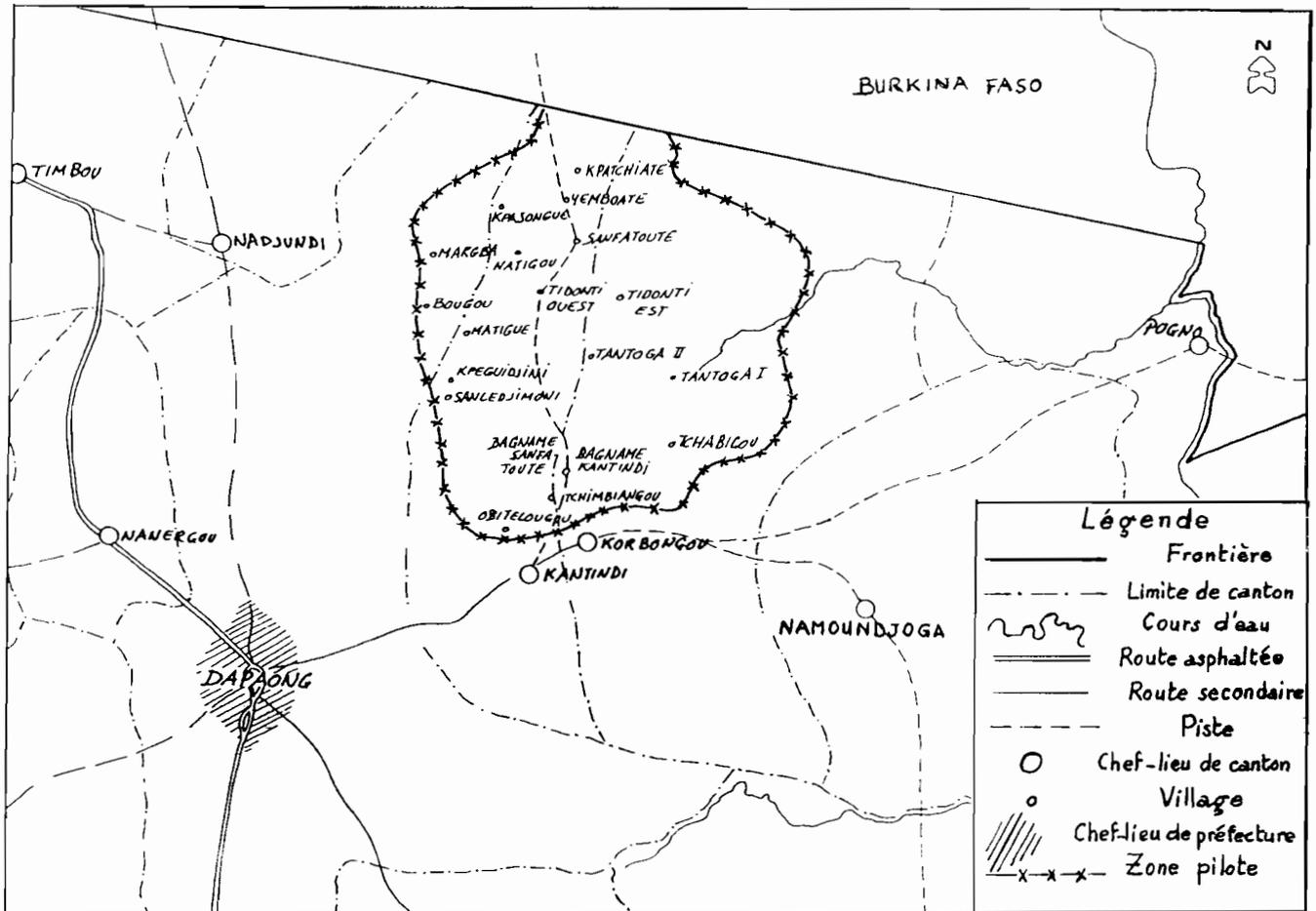
Problématique de la Région des Savanes du Togo.

Cette analyse est tirée du rapport de la mission d'identification qui a eu lieu en mai-juin 1985 (1).

* Z.W. Vredeseilanden, Ruelensvest 127, B-3030 Leuven, Belgique

** Université d'Etat de Gent, Coupure links 653, B-9000 Gent, Belgique

Reçu le 07/06/88 et accepté pour publication le 08/06/89



Carte - Zone du projet «Ile de Paix de Dapaong» Nord-Togo

Problématique en milieu rural

L'agriculture

La Région des Savanes est politiquement et économiquement négligée à beaucoup d'égards par le Sud du pays. La population rurale s'accroît plus rapidement qu'ailleurs, avec pour conséquence une pression sur la terre assez forte dans la zone de projet (densité démographique: 130 habitants/km²), et une importante dégradation de ces terres.

Les rendements par conséquent sont médiocres: 500 kg/ha pour le sorgho et le mil, 150 kg/ha pour le niébé. Même le coton qui profite d'un apport d'engrais ne produit qu'environ 900 kg/ha. L'usage permanent des sols, le non-respect de la jachère, l'absence d'intégration entre l'agriculture et l'élevage, la pauvreté intrinsèque des terres sont autant de facteurs qui, à terme, maintiendront les rendements à un niveau stationnaire sinon fléchissant.

Le climat de la Région des Savanes n'est pas très stable. Les années sèches succèdent aux pluvieuses et la distribution des pluies pendant la saison humide laisse souvent à désirer.

Dans le domaine de l'élevage, la situation n'est guère plus brillante: mauvaise santé du bétail et des volailles, taux de mortalité élevé. Il faut attribuer cela à une alimentation insuffisante, en qualité et quantité, à une mauvaise gestion et à une trop faible diffusion des soins vétérinaires, fort coûteux pour l'agriculteur.

L'approvisionnement en eau

Suite à la saison sèche qui dure au moins six mois, beaucoup de puits tarissent pendant une période plus ou moins longue de l'année. Dans la Région, il existe un nombre restreint de barrages qui néanmoins ne suffisent pas à l'approvisionnement des personnes et du bétail. De plus, on n'exploite pas suffisamment les rivières (semi-)permanentes. En conséquence, hommes et bêtes souffrent d'un manque d'eau à mesure que la saison sèche s'avance. Les femmes doivent souvent se déplacer très loin dans les bas-fonds, où elles puisent une eau boueuse et souvent non potable.

Quant aux forages que l'on trouve dans la Région, il semble que ce soit la durée de vie de la pompe qui soit le facteur limitant: plusieurs d'entre eux ne sont plus utilisés parce que la pompe est cassée et la réparation trop chère.

La végétation naturelle

Le climat ne favorise certainement pas le processus de rajeunissement de la végétation naturelle (renouvellement par semences et rejets). Mais les tendances démographiques et certaines pratiques agricoles ont également des conséquences néfastes sur le couvert végétal.

On constate une réduction du nombre d'espèces pérennes. Dans la plupart des villages, on utilise des combustibles de substitution (tiges de mil, sorgho) pendant une partie de l'année. Les femmes passent beaucoup de temps à la collecte du bois.

L'économie domestique

Sur le plan économique, la population est le plus souvent peu solvable. La part des surplus destinée à la commercialisation est limitée. Ceux-ci en effet sont le plus souvent utilisés au cours des cérémonies et des fêtes familiales, et donc soustraits à l'autoconsommation. Les cultures de rente (coton, arachide), les légumes ou les fruits sont d'importance relativement faibles, l'artisanat est quasi absent et la transformation des produits agricoles se fait le plus souvent en dehors de l'exploitation familiale. Par conséquent, très peu d'argent circule dans la zone de projet; donc on n'achète guère de moyens de production (engrais, pesticides, bœufs de trait), ce qui n'améliore pas les rendements agricoles (cerce vicieux bien connu).

Le réseau routier

La zone de projet est économiquement isolée par le manque d'infrastructure routière convenable. La SO.TO.CO. (Société Togolaise de Coton), s'occupe de l'amélioration des pistes principales utilisées pour la récolte du coton, mais les chemins secondaires vers les villages sont le plus souvent en mauvais état, ce qui rend l'accès difficile et ne favorise certainement pas un contact commercial actif.

La condition de la femme

La situation de la femme en milieu rural est déterminée par une division sexuelle du travail complètement déséquilibrée. Son rôle au sein de la communauté villageoise et de la famille est subordonné au pouvoir décisionnel des vieux et du mari. Améliorer la qualité de la vie de la femme rurale passe nécessairement par l'accroissement de ses revenus personnels dont elle garde le contrôle. Pour qu'elle puisse consacrer du temps de travail (actuellement saturé) à une activité productive, il faut au préalable qu'elle se libère au moins partiellement des corvées domestiques les plus accaparantes (recherche de l'eau et du bois, pilages du mil). Le temps libre ainsi gagné pourra être investi dans l'amélioration de la production agricole, domaine dans lequel la femme a le plus d'expérience et qui peut lui procurer un revenu sans gros investissement préalable.

La santé

Cette région rurale du Nord-Togo est caractérisée par une situation sanitaire typique d'un pays en développement que le système de santé actuel, en raison de sa structure assez rigide et de son manque de moyens, peut à peine améliorer. Le secteur préventif en particulier est très peu développé.

Problématique en milieu urbain

La position économique de Dapaong

Dapaong connaît un taux d'accroissement démographique près de deux fois supérieur à celui du monde rural.

Les investissements publics dans l'équipement urbain sont très faibles (le budget annuel de la Préfecture de Tône est de 75 FCFA par tête d'habitant!).

Comme la plupart des villes secondaires, Dapaong, historiquement construite autour d'un noyau administratif, ne joue pas suffisamment son rôle de relais économique générateur de valeur ajoutée aux intrants et aux produits échangés entre son environnement rural et les autres régions.

Le problème énergétique

On peut estimer la consommation de bois de feu à environ 28 kg/personne/mois (soit pour la ville, plus de 5 tonnes par mois, non comprises les utilisations à des fins productives: fabrication de bière de sorgho, etc.). Cette consommation élevée a, entre autres, pour cause l'utilisation de fourneaux mal conçus (type «malgache» ou «3 pierres») et bien sûr pour conséquence, l'accélération du processus de déboisement à la périphérie de la ville.

Le secteur non structuré

Le surplus dégagé par le secteur productif informel est insuffisamment réinvesti dans l'amélioration de la capacité productive des entreprises. Les principaux obstacles au démarrage et à la rentabilité de l'unité de production artisanale sont la difficulté de rassembler le capital de départ, le manque de gestion et le faible pouvoir d'achat du consommateur.

En effet, l'accumulation en milieu urbain est faible pour des raisons liées au prestige social et à l'obligation de soutenir la communauté rurale qui a permis à l'un des siens de s'installer en ville.

Modèle d'intervention

Actions en milieu rural

Pour la population locale, le problème central est celui de l'eau; sa solution est ressentie comme le point de départ du développement de l'agriculture et de l'élevage, et de la communauté toute entière. C'est pourquoi on a commencé une action dans ce domaine: petites retenues en terre construites avec la participation de la population, forages et puits.

Ces points d'eau sont aussi un point de départ idéal pour les actions futures. Le barrage fournit de l'eau au bétail. En aval, des puits peu profonds débitent de l'eau potable, et de plus servent à l'arrosage d'un jardin potager et d'une pépinière d'arbres fruitiers et forestiers. Eau et maraîchage peuvent être les points de départ d'un travail avec les femmes autour de l'hygiène (sensibilisation) et de la production (valorisation). En amont du barrage, on limite l'érosion par des petits travaux d'aménagement qui en même temps favorisent l'infiltration de l'eau de pluie et permettent d'aborder les méthodes de production en agriculture. L'amélioration de l'approvisionnement en eau libère du temps de travail, que les femmes peuvent consacrer à toutes sortes d'activités pour acquérir plus d'indépendance économique.

De même, l'amélioration de la qualité de l'eau via certains travaux d'assainissement autour des points d'eau ouvre la voie à différents thèmes d'éducation sanitaire tels l'amélioration de l'hygiène, l'alimentation des enfants, la prévention du paludisme, etc. Parallèlement, l'organisation de caisses de pharmacie villageoises répond à une demande pressante de la population, tout en s'inscrivant dans une approche préventive. On considère en général qu'une pharmacie villageoise peut résoudre environ 30% des problèmes de santé. Chez des enfants de moins de 5 ans, ce chiffre atteint 50% et même d'avantage.

Cependant, les actions concrètes qui répondent aux besoins immédiats de la population ne sont que des solutions éphémères si elles ne s'appuient pas sur une forme d'organisa-

tion de la population qui garantisse la poursuite des initiatives à long terme. Dans la zone de projet, il semble que la voie à suivre pour atteindre une certaine forme d'indépendance économique passe nécessairement par les groupements d'épargne (2).

La démarche adoptée par Vredeseilanden consiste à intervenir en priorité sur l'amélioration de la relation existant entre la hausse des revenus (générée par le progrès technique) et la hausse des investissements, par le biais de la promotion de l'épargne collective, et ceci à partir de surplus actuellement disponibles : cultures de rente, surplus vivriers, revenus extra-agricoles. Les surplus agricoles des producteurs individuels, stockés dans un grenier collectif jusqu'à une date convenue, permettent, dans un premier temps, de couvrir le risque alimentaire en période de soudure, et de commercialiser les excédents au moment où le prix est le plus favorable. Le groupement donne au paysan le moyen d'échapper à la pression sociale qui le force à dépenser plus qu'il ne le faudrait à l'occasion des fêtes et des cérémonies.

La structure collective rend possible l'investissement de l'argent ainsi gagné, soit dans le secteur d'où proviennent les surplus, soit en dehors. Les investissements de type productifs sont encouragés, mais en veillant à respecter les souhaits de la population. Les moyens de production achetés collectivement, donc à prix réduit sont utilisés individuellement par les membres du groupement d'épargne sur leurs champs personnels, dans leur propre unité de production. Dans ce sens, le groupement d'épargne est une sécurité, un soutien pour le paysan individuel. Il permet également aux membres d'expérimenter des innovations, par exemple sur un champs collectif d'essai.

Le groupement d'épargne est considéré comme le tronc commun sur lequel viennent se greffer toute une série d'actions répondant aux besoins concrets exprimés par la population locale. Les objectifs en sont les suivants :

- la création d'une plus grande indépendance et sécurité en ce qui concerne la production et l'approvisionnement en moyens d'existence (produits végétaux et animaux) et en combustibles ;
- l'accroissement du niveau de vie par la mobilisation de moyens financiers provenant des activités agricoles et para-agricoles ;
- l'apport de facteurs de production et le suivi des investissements qui y sont liés ;
- l'organisation des communautés villageoises de sorte qu'elles soient mieux à même de discuter de leurs problèmes, trouver des solutions et les mettre en pratique.

Actions en milieu urbain

L'approche de Vredeseilanden en milieu urbain procède du même raisonnement dans un premier temps, mobiliser l'épargne collective via l'organisation de groupements, et ensuite, l'investir dans des activités productives (unités de production artisanales). La structuration du milieu urbain doit inévitablement s'appuyer sur l'organisation politique existante (cellules de parti).

Les objectifs de ce sous-projet ont été définis comme suit :

- la mise sur pied d'entreprises nouvelles dans le but de

créer de l'emploi et de mieux valoriser les ressources régionales,

- l'introduction de pratiques domestiques nouvelles (économie d'énergie, alimentation des enfants,...) susceptibles de diffuser ultérieurement de la ville vers la campagne ;
- l'amélioration de la gestion des entreprises et en particulier des systèmes d'épargne et des pratiques d'investissement.

Le schéma 1 (voir page suivante) synthétise les propositions d'actions en milieu rural et urbain et leurs interrelations avec les grands secteurs d'intervention correspondant à la problématique de la Région.

Méthodes d'identification et de suivi

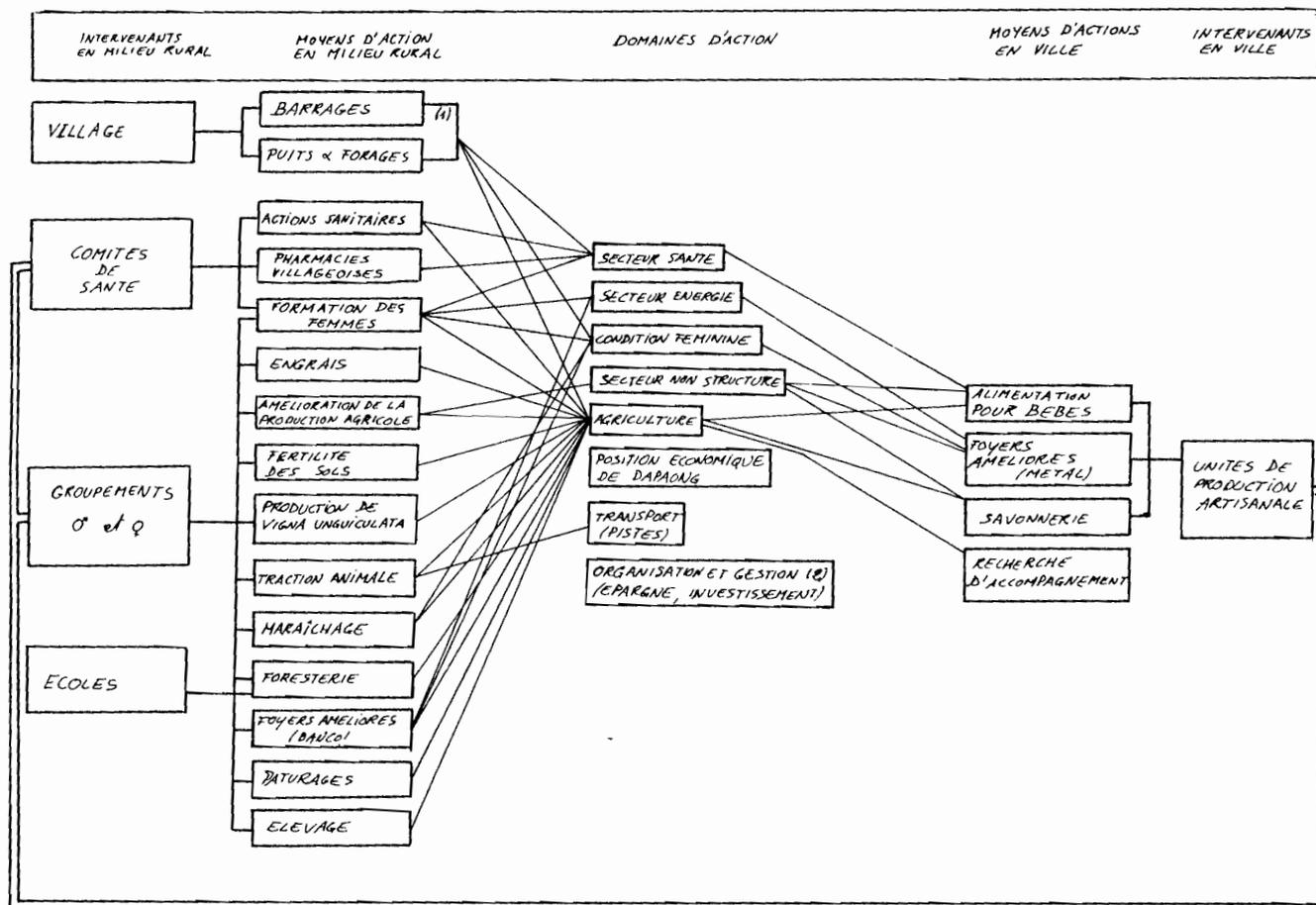
L'étude de faisabilité

Dans un premier temps, des contacts tous azimuts et une visite de reconnaissance sur place ont permis de définir la zone de projet. Ensuite une pré-étude a été réalisée qui comprenait, outre le travail classique de recherche et de compilation de données statistiques et d'études, les discussions avec les ministères, les services officiels et les responsables d'autres projets, une tournée dans 5 des 15 villages de la zone, plus 3 villages-témoins situés en dehors. Cette tournée avait pour but d'identifier les besoins prioritaires tels qu'ils sont perçus par la population. Un travail semblable a été réalisé en milieu urbain, en s'appuyant sur la structure politique officielle.

Quelques points sont à signaler sur le plan méthodologique :

- la division de l'assemblée villageoise en groupes de discussion, les hommes et les femmes étant séparés pour permettre à celles-ci de pouvoir s'exprimer librement. Les hommes s'entretenaient en partie avec les agronomes et en partie avec le médecin, les femmes avec la sociologue ;
- la préparation de la discussion avec des animateurs-interprètes issus du milieu et rôlés à ce genre de travail. Loin de se limiter à un simple rôle de traducteur, ce sont eux qui mènent le débat en fonction des objectifs qu'on leur a préalablement expliqués ;
- l'utilisation de checklists que l'on adapte à la situation, de manière à standardiser les débats et à faciliter les comparaisons ultérieures (4) ;
- en fin de réunion, le classement par la population des besoins exprimés, par ordre de priorité ;
- l'intégration dans la discussion des agents d'encadrement officiels ;
- l'identification des notables traditionnels, de manière à pouvoir évaluer le poids des idées émises ;
- la limitation de la visite à un laps de temps relativement court (± 2 h, y compris les présentations et remerciements d'usage).

Ces enquêtes de terrain ont permis de dresser un premier tableau des problèmes prioritaires de la population et d'apprécier, dans une certaine mesure, la motivation de celle-ci à entreprendre des actions pour les résoudre.



(1) POINT DE DEPART: LE PROBLEME D'EAU
(2) FONDEMENT POUR L'ACTION: LES GROUPEMENTS

— = RELATION DIRECTE

Schéma 1

Au Togo, l'accès à la population urbaine passe nécessairement par la structure politique. Chaque ville, en effet, est divisée en 'Cellules de Parti' regroupant deux ou trois quartiers et chapeautés par le 'Comité de ville'. Chacune d'elle est présidée par un bureau composé de représentants des différentes 'Ailes marchandes du Parti'. C'est via cette structure que se sont tenues les réunions ayant pour objet l'identification par quartier des besoins spécifiques de la population urbaine.

La méthodologie est comparable à celle utilisée en milieu rural. A noter cependant le caractère plus officiel — et donc moins spontané — des discussions, renforcé par la présence de certains fonctionnaires ou notables. On ne saurait trop insister sur l'importance du choix de l'interprète: outre ses qualités d'animateur, son âge et son introduction dans le milieu politique et auprès des chefferies traditionnelles favorisent considérablement les contacts.

La phase d'«écoute active»

L'«écoute active» constitue une période transitoire entre la

mission d'identification du projet et le recrutement d'une équipe chargée d'apporter son appui sur le plan organisationnel, technique et financier, aux réalisations que la population souhaite entreprendre.

Au Togo, cette phase a été mise à profit pour compléter les informations recueillies lors de la mission d'identification, au moyen d'enquêtes par questionnaires, portant sur toute une série de thèmes permettant d'approfondir la connaissance du milieu. Ces enquêtes étaient réalisées par des enquêteurs expérimentés. Le dépouillement des questionnaires était effectué sur place. Une fois traitées, les données permettent de préciser les sous-projets au fur et à mesure de leur mise en route.

Parallèlement s'est poursuivie la recherche de données statistiques régionales (agricoles, médicales, scolaires). Des études spécifiques ont également été confiées à des professionnels recrutés sur place.

Loin de se limiter à une période bien déterminée dans la durée de vie du projet, la phase d'écoute active trouve son prolongement dans le suivi permanent mis en place.

Le suivi

Recherche scientifique

A côté des actions purement relatives au projet est prévu un volet 'recherche scientifique' qui a pour but de :

- mettre en pratique les découvertes des centres de recherche locaux ;
- choisir certains thèmes de recherche, les développer, et à terme, appliquer les résultats au projet.

Méthodes d'évaluation

L'approche modulaire offre une très grande souplesse dans l'orientation du projet au fur et à mesure de son déroulement. Elle permet ainsi d'éviter de persévérer trop longtemps dans des voies incertaines. Pouvoir se désengager à temps d'une action infructueuse, ou en greffer une autre sur des réalisations en cours au moment opportun, devrait permettre une meilleure valorisation des fonds investis. En pratique, cette démarche nécessite un suivi permanent et donc un double système d'évaluation externe et interne.

L'évaluation externe.

Il s'agit d'une évaluation-programmation au sens classique du terme. Pour chaque proposition d'action ont été définis des paramètres d'évaluation qui, relevés à l'intervalles réguliers, permettent de suivre l'impact du projet.

Au Togo, ces indicateurs ont été relevés une première fois pendant la phase d'«écoute active», de manière à pouvoir dresser un profil de la situation au stade «zéro». Ils ont trait à la situation de la zone de projet sur les plans agronomique, économique, structurel, santé et qualité de la vie.

En outre, il est prévu de faire appel tous les trois ans à un bureau d'étude extérieur, en vue d'obtenir un point de vue neutre et objectif sur le déroulement du projet. Leurs méthodes de travail sont généralement plus sophistiquées.

Entretemps chaque année a lieu une mission d'évaluation effectuée par des personnes liées à l'Organisation. Cette mission a pour objet d'estimer l'état d'avancement du projet, programmer et de budgétiser les activités de l'année suivante,

de justifier l'allocation des fonds de l'année écoulée et d'apprécier les relations de travail tant internes qu'externes.

L'évaluation interne.

Il s'agit d'une forme d'auto-évaluation permanente, effectuée par la population. L'objectif est d'amener celle-ci à exprimer son opinion et ses critiques par rapport au projet. L'auto-évaluation a lieu au cours de réunions régulières, dont le but est de réfléchir sur la façon de travailler et de s'organiser au niveau du village ou du quartier.

Evaluation de la méthodologie

L'approche modulaire liée à l'écoute active a permis à la population d'énoncer une série de doléances tout au long de la première année de présence du projet sur le terrain. La solution d'un certain nombre de problèmes posés a dû être reportée à un autre moment. En fait cette politique est appréciée par la population locale pour laquelle «le projet» sera jugé sur les résultats des premières réalisations. Dans quelques villages pilotes, le projet a essayé de trouver des solutions à l'un ou l'autre problème précis afin de pouvoir utiliser ultérieurement les résultats de ces expériences dans toute la zone. Il s'agit surtout d'interventions où l'on sollicite la participation de la population locale et des services étatiques.

L'évaluation interne, telle qu'elle a été réalisée jusqu'à présent, semble donner une bonne idée des sentiments et attitudes des villageois. Les premières fois, on a invité toute la population de quelques villages, chaque village se réunissant séparément. D'après les premières expériences, il vaut mieux faire plus de réunions, mais avec de petits groupes rassemblant chaque fois différentes catégories d'âge et sexe (des femmes, des hommes, des jeunes, des vieux).

Il est nécessaire de faire exécuter les interviews par des personnes qui sont bien au courant du but de l'évaluation et qui maîtrisent bien la langue et la façon de parler en images locales (proverbes). La fréquence de cette auto-évaluation peut être dictée par le type et la durée de l'intervention à évaluer. Pour de plus amples détails sur l'évaluation et la méthodologie suivie, on peut se référer à Lowette *et al.*, 1987 (3).

Samenvatting: In het artikel worden de methodologische aspecten die aan bod komen bij het opzetten van een Vredeseiland voorgesteld aan de hand van een praktijkvoorbeeld in de streek rond Dapaong, Noord-Togo. In een inleidend gedeelte worden de filosofie van Vredeseilanden en de problematiek van de streek uiteengezet. Om tot relevante projectinterventies te komen werd de lokale bevolking actief bij de projectvoorstudie betrokken via een actieve luisterfase vanwege Vredeseilanden. Eens de projectinterventies gestart, worden zij zowel extern als intern (door de doelgroep) geëvalueerd.

Références bibliographiques

1. Counet M., De Groote H., De Schrijver A., Van Damme P., 1985, «Pré-étude pour une Ile de Paix à Dapaong (Nord-Togo)», 288 pp. + annexes, Vredeseilanden. Leuven, Belgique.
2. Lefebvre L., 1981, «Proposition de politiques de promotion coopérative dans la Région des Savanes», Dapaong, Togo, projet promotion coopérative, PNUD/BIT/TOG/009 8 pp.
3. Lowette P., Sablé Y., Van Damme P., 1987, «Rapport de mission Vredeseiland Dapaong», Mai-Juin 1987 121 pp. + annexes, Vredeseilanden. Leuven, Belgique.
4. Mc Phee S., 1982, «The checklist project: project evaluation techniques and woman contribution», Stockholm, SIDA.
5. Charte des Iles de Paix, 1984, Vredeseilanden, Leuven, Belgique.