

PD-ABP-333

94593

**Evaluation Formative du Projet (AELGA)
Lutte d'urgence contre les Acridiens en Afrique**

**Résumé Executif
et Conclusions, Recommandations, Stratégie, Action**

Projet de l'USAID: 625-0517 et 698-0517

Avril 1996

Contrat de Développement de Gestion:
AEP-5451-I-00-2049-00
Commande 30



600 Water Street, S.W.
Washington, D.C. 20024
USA

202/484-7170
Fax: 202/488-0754

RESUME ANALYTIQUE

A. Historique du projet

1. Origine du projet

Les grandes invasions de locustes et de sauterelles en Afrique se produisent normalement lorsque les pluies recommencent suite à une période de sécheresse prolongée. Après la sécheresse sévère du début des années 80, le niveau des précipitations a atteint ou dépassé les normes en 1985 et 1986 et a entraîné par conséquent de grandes invasions d'acridiens. En grande partie pour répondre à cette crise, le projet de lutte d'urgence contre les acridiens en Afrique (*Africa Emergency Locust/Grasshopper Project* ou AELGA, projet n°698-0517) a été autorisé en avril 1987, avec un budget de 15 millions de dollars E.U. pour la durée du projet. Le but et l'objet initiaux du projet se résument ainsi:

But: Améliorer l'état nutritionnel des Africains en atténuant les incidences de la famine attribuables aux invasions d'acridiens et les difficultés socio-économiques connexes.

Objet: S'attaquer aux aspects "redressement" et "réhabilitation" des problèmes occasionnés par les locustes et les sauterelles et aider à établir des mécanismes de gestion et de contrôle améliorés.

2. Evolution du projet

Depuis l'autorisation initiale, le projet a été modifié à dix reprises et le niveau de financement pour la durée du projet se chiffre aujourd'hui à \$46.035.000. La date d'achèvement du projet a été repoussée plusieurs fois; elle est prévue à présent pour le mois d'avril 1997. Outre le fait de prolonger de huit ans la durée du projet et d'augmenter de plus de \$30.000.000 son budget, les dix modifications apportées au projet AELGA ont eu pour effet d'élargir la responsabilité du projet en incorporant des mécanismes de lutte antiacridienne à plus long terme et en s'attaquant pareillement à d'autres ennemis des cultures en dehors des locustes et des sauterelles, par exemple la chenille de la leucanie.

3. Dispense exceptionnelle

Depuis 1987, le projet AELGA jouit d'une dispense exceptionnelle qui l'autorise à fonctionner indépendamment des outils et des mécanismes normalement utilisés par l'USAID pour planifier et gérer ses projets. Le document de projet initial, le cadre logique et les analyses de faisabilité préparées en 1987 n'ont pas été entièrement suffisants, compte tenu de l'importance de l'investissement. Depuis 1987, le cadre logique du projet n'a jamais été mis à jour; il n'y a pas eu d'analyse de faisabilité d'ordre technique, institutionnel ou économique; il n'y a pas eu non plus de véritable évaluation externe; et, jusqu'à récemment, il n'y a pas eu d'obligation de soumettre des plans de travail au Bureau africain de l'USAID pour son

approbation. En bref, sur une période de huit ans et durant tout le processus d'approbation d'un budget de \$30.000.000, le projet AELGA a fonctionné comme un projet de développement mais cela suivant des règles souples similaires à celles qui se limitent normalement aux efforts de secours à court terme engagés suite à une catastrophe.

Recommandation: Le projet AELGA devrait élaborer et installer un cadre logique, un processus d'approbation de plans de travail et un système de suivi de performance qui répondent aux objectifs et aux besoins du projet lui-même et pareillement à ceux du Bureau africain de l'USAID.

B. Justification du projet et réalisation des objectifs liés à son but et à son objet

1. Justification du projet

La justification des prolongations et des compléments budgétaires consentis au projet AELGA à travers les dix modifications apportées au projet réside essentiellement dans les considérations suivantes: a) "Le projet AELGA réunit avec succès l'aide fournie suite à une catastrophe et le développement" et b) "La prévention d'une invasion coûte moins cher que l'aide fournie suite à une catastrophe" (citations tirées de la modification n°8 de 1993 qui a ajouté \$10.000.000 au budget AELGA). Cependant, le "succès" auquel fait allusion la première justification n'est pas expliqué dans suffisamment de détails pour permettre une évaluation. L'argument présenté dans divers documents de gestion et articles professionnels en faveur de la deuxième justification est que la lutte antiacridienne engagée pendant la réapparition de 1992-1994 a réussi à éviter une invasion comparable à celle de 1985-1989 et donc les dépenses massives associées à l'aide fournie suite à une telle catastrophe. A ce niveau, on fait une comparaison entre la somme de \$19.000.000 dépensée par l'USAID en 1992-1994 et la somme plus importante de \$300.000.000 dépensée en 1985-1989 (dont \$60.000.000 par l'USAID).

2. Réalisation des objectifs liés au but et à l'objet du projet AELGA

Du fait que la comparaison entre 1985-1989 et 1992-1994 a joué un rôle déterminant en guidant les décisions prises par l'USAID, l'équipe d'évaluation s'est penchée sur cette comparaison. Par ailleurs, la comparaison entre les efforts antiacridiens de 1985-1989 et ceux de 1992-1994 représente pour l'instant la meilleure approche pour évaluer la réalisation des objectifs liés au but et à l'objet du projet. (Certains aspects du but et de l'objet, par exemple l'amélioration de l'état nutritionnel, l'atténuation de la famine et la résolution des problèmes de redressement et de réhabilitation, sont devenus, pour des raisons théoriques et compte tenu de l'historique du projet, essentiellement distincts du projet). En ce qui concerne les comparaisons entre les invasions de 1985-1989 et de 1992-1994 et les efforts antiacridiens respectifs, l'équipe d'évaluation a tiré les conclusions suivantes:

a. Les deux investissements ne sont pas comparables

L'investissement de 1992-1994 est venu s'ajouter à celui de 1985-1989; par conséquent, aucune comparaison n'est possible entre les deux investissements et, de surcroît, on ne peut pas considérer que le second investissement ait réalisé des économies par rapport au premier. Comme une analyse effectuée par la FAO en 1987 l'explique:

"A la fin d'une période de crise de deux ans, les Services de protection phytosanitaire ont probablement reçu *d'avantage de provisions et de matériel qu'au cours des 20 années précédentes*. Il s'agit donc d'un capital énorme, auquel il convient d'ajouter le capital humain, les dizaines de milliers d'agriculteurs formés et les techniciens nationaux de protection phytosanitaire formés sur le tas et à des séminaires spéciaux dans la région et à l'étranger." (Réunion technique de la FAO, 8-9 décembre 1987)

b. Les deux réapparitions ne sont probablement pas comparables

Il est probable que la réapparition d'acridiens en 1992-1994 n'annonçait pas réellement le début d'une nouvelle invasion comme le projet AELGA l'a supposé. Les observations de locustes et de sauterelles, la durée des sécheresses, les comparaisons entre les différentes espèces d'acridiens et l'existence de zones de reproduction communes qui n'ont pas été surveillées à cause des hostilités dans la région sont autant de facteurs qui indiquent que la récession entre les deux réapparitions n'a pas été totale et que la réapparition de 1993-1994 n'a peut-être été qu'une réplique de l'invasion de 1985-1989. Les grandes invasions sont des événements rares et imprévisibles et les enquêtes ne peuvent jamais tenir compte de tous les facteurs. En conséquence, on ne devrait soutenir qu'avec beaucoup de circonspection les arguments suivants: 1) la réapparition se serait traduite par une grande invasion et 2) les efforts engagés ont permis de prévenir ou d'éviter une grande invasion. Les articles professionnels sur la période de 1992-1994, qui constituent un élément important des efforts du projet AELGA, reconnaissent cette nécessité de procéder avec circonspection.

Recommandation: Le projet AELGA devrait utiliser ses ressources intellectuelles pour rassembler et analyser des données sur la faisabilité et les incidences des approches "proactives" pour que l'USAID puisse déterminer de quelle manière procéder après la date d'achèvement du projet. Ce serait inutile d'attendre les résultats d'une évaluation finale car les évaluations externes constituent des efforts à court terme qui ne produisent presque jamais de nouvelles données.

C. Réalisation des extraits du projet AELGA

Du fait que le cadre logique de 1987 manque de précision et qu'il n'y a pas eu de mise à jour à ce niveau au cours des huit dernières années, le projet AELGA ne comporte pas d'extraits

officiels et mesurables. Néanmoins, les efforts déployés par le projet AELGA en matière de lutte et de gestion antiacridiennes peuvent être divisés ainsi:

1. définition d'une stratégie de lutte antiacridienne;
2. formation et renforcement institutionnel;
3. mécanismes de lutte antiacridienne;
4. recherches et publications; et
5. collaboration avec la FAO et les autres bailleurs de fonds.

Les paragraphes suivants résument les progrès enregistrés dans les domaines les plus importants pour l'avenir.

1. Définition d'une stratégie de lutte antiacridienne

La stratégie de lutte antiacridienne élaborée par le projet AELGA se résume ainsi:

"... la proaction nécessite des *interventions qui visent la formation de nouveaux essaims dans des zones géographiques spécifiques et qui s'effectuent avant qu'une invasion ne se déclare*. La proaction dépend dans une large mesure de la détection précoce des agglomérations de locustes dans leurs zones de reproduction et de la mise en place stratégique et anticipée des ressources requises. En l'absence de seuils d'intervention empiriques, le calendrier d'intervention est déterminé en tenant compte de plusieurs facteurs: estimation du grégarisme des locustes, capacité de lutte au niveau local, expérience, intuition, gestaltisme, pression politique." (*Proaction: Strategic Framework for Today's Reality*. Showler, 1995, p. 5)

Si l'équipe d'évaluation a bien compris le principe, la "proaction" constitue *une retraite provisoire par rapport à la lutte préventive* dans la mesure où cette dernière: a) n'est pas considérée faisable à présent, b) vise à contrôler les populations d'acridiens **avant** la formation d'essaims et c) recherche une récession **permanente** de la population d'acridiens.

2. Formation et renforcement des Services nationaux de protection phytosanitaire

Aperçu historique: 1) le renforcement institutionnel (mais non la formation) des unités nationales de protection phytosanitaire a été explicitement rejeté par le document de projet de 1987 pour des raisons de durabilité; 2) pendant l'invasion de 1986-1989, le projet AELGA a formé des centaines de vulgarisateurs dans divers aspects de la lutte antiacridienne; 3) une évaluation de 1989 a recommandé le renforcement institutionnel des services nationaux de protection phytosanitaire, contrairement au document de projet, sans analyse de durabilité ni analyse de coûts récurrents; et 4) depuis 1994, la formation des services nationaux de

protection phytosanitaire à la lutte antiacridienne "proactive" est devenue un élément clé de l'approche AELGA. Des programmes à l'intention des agents et des vulgarisateurs ont été conduits en Erythrée et en Ethiopie.

Il semble que le programme de formation du projet AELGA constitue en lui-même un bon effort pour enseigner les techniques de lutte antiacridienne "proactive" aux agents, aux vulgarisateurs et, en fin de compte, aux agriculteurs. Autrement dit, les agents et les vulgarisateurs apprennent en effet la "proaction" et, dans certaines limites et du moins pour l'instant, mettent en pratique ce qu'ils apprennent. Cependant, un examen de ce programme de formation en relation avec les objectifs globaux du projet AELGA soulève certaines questions sérieuses.

L'équipe d'évaluation doute:

- a. qu'il soit possible de promouvoir la "proaction" telle qu'elle est actuellement définie; et
- b. que la "proaction", telle qu'elle est pratiquée par la plupart des services nationaux de protection phytosanitaire (dans leur forme actuelle), puisse atteindre, dans des zones très larges et souvent isolées, les taux élevés de mortalité acridienne qui sont nécessaires pour arrêter ou ralentir la dynamique de l'explosion des populations acridiennes durant la période qui précède une grande invasion.

Recommandation: Concentrer la formation a) sur les services de protection phytosanitaire ayant des unités de lutte antiacridienne séparées et des agents affectés aux zones de reproduction et b) sur les services qui sont forts et qui sont capables d'apporter de grandes améliorations sur le plan du renforcement organisationnel global.

3. Alerte précoce et suivi

Dans cette évaluation, nous décrivons les progrès enregistrés relatifs à l'élaboration des types d'outil d'alerte précoce suivants: données météorologiques, données transmises par satellite pour calculer l'indice de la végétation, télédétection, systèmes d'information géographiques, modèles écologiques et service d'information sur les locustes du désert. Le temps n'a pas suffi pour effectuer une évaluation approfondie incluant des tests de performance des systèmes.

Recommandation: Tester sur le terrain la performance des systèmes d'alerte et de suivi en accordant une attention particulière aux aspects suivants: couverture, durée de rotation, précision, facilité d'emploi et utilité en relation avec la prise de décisions sur les efforts antiacridiens. Collaborer avec les effort parallèles liés au Système d'alerte précoce en cas de famine (*Famine Early Warning System* ou FEWS).

4. Gestion des pesticides

Pendant la période de 1985-89, l'USAID a incité l'abandon à travers l'Afrique d'un pesticide écologiquement dangereux nommé dieldrin. Avec sa stratégie de "triangulation", le projet AELGA a peut-être établi un précédent utile pour le transfert de pesticides depuis les pays qui en ont en excédent à ceux qui en ont besoin et pour le retour des excédents à leur pays d'origine pour y être incinérés. Les deux efforts peuvent s'avérer utiles dans l'avenir en maintenant des contrôles sur la contamination de l'environnement par les pesticides. Ils ne s'attaquent pas, cependant, au problème des pesticides antiacridiens datant des *campagnes antérieures* qui, à cause de fuites, contaminent peu à peu de nombreux sites en Afrique et posent à long terme un danger sérieux au niveau de la santé et des sols.

Par l'intermédiaire du rapport de 1990 de l'Office pour l'évaluation des technologies (*Office of Technology Assessment* ou OTA), le Congrès des Etats-Unis a demandé à l'USAID d'analyser les problèmes d'enlèvement de pesticides liés à la lutte antiacridienne en Afrique "du point de vue juridique, éthique, politique et budgétaire". Le rapport pose les questions suivantes: "Comment l'USAID s'attaque-t-elle aux problèmes de stockage et d'enlèvement des insecticides associés aux efforts antérieurs de lutte antiacridienne? Dans quelle mesure suit-elle les effets à long terme sur la santé et l'environnement?"

Recommandation: L'USAID devrait sérieusement examiner la possibilité de s'attaquer aux problèmes d'enlèvement de pesticides soulevés par le Congrès des Etats-Unis dans le cadre d'un futur projet ou bien dans le cadre de ce projet-ci. Un grand effort d'enlèvement de pesticides permettrait au projet AELGA de se conformer à la clause "s'attaquer aux aspects 'redressement' et 'réhabilitation' des problèmes occasionnés par les locustes et les sauterelles", qui est stipulée dans le document de projet comme faisant partie de l'objet de l'intervention mais qui, jusqu'ici, a reçu peu d'attention.

5. Un mélange d'opérations terrestres et aériennes

La lutte antiacridienne comporte à la fois des opérations terrestres et aériennes. Jusqu'à présent, le projet AELGA s'est concentré sur les aspects terrestres. Il existe plusieurs documents qui exposent les dangers associés aux erreurs de pulvérisation par avion, en particulier quand les conseils fournis à partir du terrain ou les communications sont erronés, et il paraît que de telles erreurs se sont produites en Erythrée pendant la réapparition de 1995.

Recommandation: Le projet AELGA devrait se soucier de la performance du système entier, y compris des opérations aériennes. L'évaluation de l'impact du programme sur l'environnement (*Programmatic Environmental Assessment* ou PEA), le rapport de l'OTA et le manuel de l'USAID sur les opérations de gestion de la lutte antiacridienne attribuent très clairement à la direction du projet de l'USAID la responsabilité d'assurer l'emploi approprié des pesticides achetés par l'USAID. Le projet AELGA devrait systématiquement former le personnel de l'Organisation de lutte contre les locustes du désert en Afrique de l'Est (*Desert Locust Control Organization/East Africa* ou DLCO-EA) et pareillement celui d'autres groupes

de soutien aérien dans le but d'éliminer les erreurs de pulvérisation.

6. Recherche en matière de bio-contrôle

Il convient de louer les efforts du projet AELGA pour encourager les recherches sur les *entomopoxes*, les microsporidies et les mycètes. Ces efforts représentent un investissement dans les outils de la lutte antiacridienne de l'avenir et ouvrent la voie à des approches radicalement différentes et à des découvertes importantes vis-à-vis de l'environnement.

Recommandation: Examiner la possibilité d'un financement de cinq ans pour la recherche en matière de bio-contrôle, que ce soit par l'intermédiaire de l'USAID ou d'un autre bailleur de fonds. Tenter d'identifier une série de produits de bio-contrôle qui conviendront peut-être à divers climats. La création d'une capacité africaine de recherche en matière de bio-contrôle et l'établissement d'une industrie de bio-contrôle constituent peut-être la voie de l'avenir.

7. Recherche sur le seuil économique

Le document de projet AELGA de 1987 stipule que:

"... il convient de faire un effort sérieux et professionnel pendant la durée du projet en vue de réunir des données fiables qui permettront d'évaluer les différentes interventions et activités du projet et de prendre des décisions économiques." (p. 34)

Malgré cette clause du document de projet AELGA, le projet fonctionne depuis huit ans sans disposer d'analyse utilisable, bien qu'un contrat ait été adjugé. Les efforts investis par d'autres organismes dans la recherche sur le seuil économique sont considérables; néanmoins, aucune des analyses agro-économiques, passées ou présentes, n'est ni satisfaisante ni très prometteuse. Dans son plan de travail de 1995, le projet AELGA a proposé que l'USAID cofinance un effort de la FAO ayant pour objet de produire "des données sur les aspects économiques des programmes de lutte antiacridienne".

Recommandation: L'équipe d'évaluation soutient cette proposition et suggère des pièges à éviter et de nouveaux modèles et thèmes à examiner, y compris: le financement et l'économie des opérations aériennes, l'économie des catastrophes, l'économie des ressources naturelles et une approche de "valeur attendue".

8. Collaboration avec la FAO

Depuis la signature du document de projet AELGA original de 1987, la collaboration avec la FAO fait partie du projet. La coordination entre bailleurs de fonds au niveau de la FAO inclut de nombreux comités, réunions, mémorandums et forums internationaux. Il existe un accord de philosophie entre les bailleurs de fonds et au niveau de la FAO selon lequel la prévention est préférable à la réaction pour ce qui est des invasions d'acridiens et, par conséquent, le budget de la FAO reflète une orientation en faveur de la prévention aux dépens

de la réaction. Il existe, cependant, un débat animé sur la signification de la prévention en termes concrets. On fait en ce moment des efforts de coordination utiles dans les domaines de l'enlèvement des pesticides et de l'étude des critères économiques nécessaires pour guider la lutte antiacridienne. Mais il semble que la coordination entre les bailleurs de fonds n'inclut pas à ce stade une bonne coordination au niveau des pays spécifiques.

Système de prévention d'urgence (*Emergency Prevention System* ou EMPRES): Le projet AELGA, en collaboration avec la FAO et d'autres bailleurs de fonds, est en train d'élaborer le programme EMPRES. La proposition finale du programme EMPRES n'était pas disponible au moment de la rédaction du présent rapport. Les questions que l'équipe d'évaluation se pose au sujet du programme EMPRES sont les mêmes qu'elle se pose au sujet du projet AELGA. Autrement dit, quelle est la faisabilité technique, institutionnelle et économique de l'approche "proactive" par rapport à l'objectif de réduire la fréquence et l'importance des invasions de locustes et de sauterelles et les dégâts qui en résultent? En plus, dans quelle mesure le projet AELGA s'engage-t-il à long terme envers la FAO au nom de l'USAID?

D. Une prévision et une recommandation

L'équipe d'évaluation conclut qu'il existe une certaine incompatibilité entre l'approche du projet AELGA et les taux élevés de mortalité acridienne qui doivent être atteints à coups répétés, pour des générations de locustes et de sauterelles consécutives et sur des zones très larges et souvent isolées afin de réduire la fréquence et l'importance des grandes invasions. Cette conclusion se base sur les considérations suivantes:

- Les définitions de "prévention" et de "proaction", telles qu'elles sont appliquées sur le terrain, semblent peu différentes de la stratégie de lutte antiacridienne appliquée entre 1962 et 1985.
- Les estimations et les modèles informatiques de l'augmentation de la population de locustes et de sauterelles avant une invasion mettent en question même la faisabilité technique de la "proaction".
- Les organisations régionales qui, dans le passé, possédaient certains des points forts et des outils nécessaires pour atténuer les invasions d'acridiens se trouvent aujourd'hui dans un état détérioré.
- La plupart des services nationaux de protection phytosanitaire sont faibles et certains n'ont pas d'unité de lutte antiacridienne séparée.
- Dans la mesure où les invasions de locustes et de sauterelles ne respectent pas les frontières nationales, une approche se basant sur les services nationaux de protection phytosanitaire signifie que même les pays ayant de bonnes capacités en matière de lutte antiacridienne seront à la merci des faiblesses de leurs voisins.

Recommandation: Tous les intervenants devraient s'attendre à des demandes d'avions fréquentes, ainsi qu'à des demandes adressées aux services aériens et aux bailleurs de fonds pour mener une lutte antiacridienne réactive. Le projet AELGA et l'USAID devraient établir un *fonds d'urgence* destiné exclusivement aux opérations de lutte et ne devant pas être utilisé pour les programmes de formation, de recherche et de sensibilisation.

D. Activités du projet AELGA par l'intermédiaire des missions bilatérales de l'USAID

Le remaniement de l'USAID et les objectifs stratégiques de ses missions bilatérales, qui ont tendance à viser la situation économique ou environnementale à moyen terme, sont autant de facteurs qui semblent militer contre l'inclusion des activités du projet AELGA dans le portefeuille des missions. (Parmi les pays que nous avons visités où les responsables avaient examiné la possibilité d'incorporer les activités du projet AELGA dans le portefeuille de la mission, le Mali et Madagascar sont deux exemples où cette idée a été rejetée.)

Recommandation: Pour l'instant, l'avenir du projet AELGA ne peut pas être délégué aux missions bilatérales mais nécessite plutôt une mise au point au niveau régional ou mondial au sein de l'USAID en vue de soutenir les objectifs de l'agence entière.

E. Leçons assimilées pour les responsables de l'USAID

1. Les grandes invasions sont relativement rares et la plupart des réapparitions ne deviendront pas des invasions, même en l'absence d'une intervention. Par conséquent, on ne devrait pas supposer, sans preuve solide, que le manque d'invasion ou de dégâts connexes signifie que les efforts de prévention (ou de "proaction") ont été efficaces.
2. Les exécutants devraient être tout aussi rigoureux et circonspects en tirant des conclusions de cause et effet relatives aux incidences de la "proaction" dans leurs communications avec les responsables de l'USAID que dans leurs communications avec la communauté scientifique.
3. Le coût élevé de la réaction à une invasion d'acridiens et de l'aide en cas de catastrophe ne constitue pas en lui-même une justification suffisante pour investir dans la prévention ou la "proaction". La "proaction" doit d'abord se montrer prometteuse par rapport à l'objectif de réduire la fréquence et l'importance des invasions pour qu'un tel investissement soit justifié.
4. L'USAID ne devrait pas consentir de grandes allocations budgétaires à un projet exclusivement sur la base des données présentées dans les analyses, articles et évaluations *internes*.

VIII. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS, STRATEGIE, ACTION

A. Organisation des chapitres

La Partie B présente un aperçu d'une page de cette évaluation formative du projet AELGA, y compris les principales conclusions et recommandations et les éléments les plus importants de son contexte. A la Partie C, les recommandations présentées aux Chapitres III à VII sont reproduites mot à mot: nous voulions présenter ces recommandations indépendamment du texte qui les entoure afin de pouvoir les regrouper selon la nécessité et la faisabilité de les mettre en oeuvre:

- à court terme (dans les six prochains mois);
- à moyen terme (d'ici la date d'achèvement du projet, c'est-à-dire, avril 1997);
ou
- à long terme (après 1997, dans le cadre d'un projet subséquent).

A la Partie E, les décisions que le Bureau africain de l'USAID aura à prendre à l'égard du projet AELGA sont présentées et discutées.

B. Tâches analytiques et de suivi

Les recommandations comprennent plusieurs tâches analytiques et de suivi, dans une large mesure du fait qu'il s'agit d'un projet de développement de \$30.000.000 qui fonctionne depuis huit ans mais qui n'a jamais eu de véritable document de projet ni d'analyse de faisabilité. En conséquence, les principes clés du projet AELGA demeurent incertains et sans preuve:

1. le projet cherche à promouvoir la "proaction" mais celle-ci est une définition et non une stratégie dans la mesure où l'on ne peut pas dire avec certitude si elle s'applique ou ne s'applique pas et si elle a réussi ou échoué;
2. l'argument qui compare la réapparition de 1992-1994 à l'invasion de 1984-1989 ne justifie pas la "proaction"; et
3. l'accent sur le développement des unités nationales de protection phytosanitaire va à l'encontre du document de projet et de l'expérience de l'USAID et semble insuffisant face à la dynamique de l'explosion des populations acridiennes durant la période qui précède une grande invasion.

L'idée d'attendre les résultats de l'évaluation finale ou le prochain document de projet avant de procéder à l'analyse et l'évaluation nécessaires constitue une option, mais quand même une option peu désirable. Les évaluations finales ne rassemblent presque jamais de nouvelles

données et ne peuvent qu'interpréter les données déjà existantes. Par ailleurs, le projet AELGA consacre des ressources considérables (les dimensions exactes ne sont pas claires) à des publications professionnelles. Une partie de cet investissement de temps pourrait être consacrée à l'exécution des tâches d'analyse, de suivi et d'évaluation suggérées dans les recommandations de la présente évaluation.

C. Aperçu de cette évaluation formative du projet AELGA

1. Changements immédiats

Direction du projet AELGA:

- A reçu une dispense exceptionnelle de l'USAID sur une période de huit ans et avec un budget de \$30.000.000.
- Devra désormais jouer "selon les règles" des projets de développement.
- A besoin d'un cadre logique, de plans de travail et peut-être d'une nouvelle description des postes.

Mécanismes de lutte antiacridienne: Avec une approche "proactive" (par contraste avec une approche préventive), il convient de s'attendre à des demandes d'avions fréquentes, ainsi qu'à des demandes adressées aux services aériens et aux bailleurs de fonds pour mener une lutte antiacridienne réactive.

- Avec une approche se basant sur les services nationaux de protection phytosanitaire, même les pays ayant de bonnes capacités en matière de lutte antiacridienne seront à la merci des faiblesses de leurs voisins.
- Le projet AELGA et l'USAID devraient établir un *fonds d'urgence* destiné exclusivement aux opérations de lutte et ne devant pas être utilisé pour la formation, la recherche et la sensibilisation.
- Les fonds de ce fonds d'urgence ne devraient pas être débloqués avant qu'un plan de travail complet soit élaboré et approuvé par le Ministère de l'agriculture du pays hôte et le directeur de l'USAID.
- Le mécanisme original de réponse d'urgence s'est peut-être atrophié.
- Il convient de modifier les définitions, les procédures et la répartition des responsabilités entre l'OFDA, le projet AELGA et la FAO.

Publications/sensibilisation: Les articles professionnels ne coïncident pas tout à fait avec les objectifs du projet.

- Il y a lieu de réorienter les ressources en vue de tester la faisabilité et les incidences de la "proaction".

2. Procéder

Recherche en matière de bio-contrôle: Le bio-contrôle constitue peut-être l'avenir de la lutte antiacridienne.

- Les pays hôtes et les missions de l'USAID ne peuvent pas financer cette recherche.
- Le déroulement de cette recherche ne devrait pas dépendre du projet AELGA, ni du succès de la "proaction".
- Il convient de prévoir un financement de cinq ans et de tenter de produire une série de produits de bio-contrôle.
- L'USAID devra également décider si elle va financer cette recherche ou préfère jouer un rôle catalyseur car c'est un domaine qui intéresse aussi d'autres bailleurs de fonds.
- Il y a lieu d'examiner la possibilité de créer des capacités de recherche et d'établir une entreprise de bio-contrôle en Afrique.

Recherche sur le seuil économique: Une priorité stipulée dans le document de projet.

- Cette activité est nécessaire mais les progrès sont faibles malgré les efforts déployés par de nombreuses personnes sur une période de plusieurs années.
- Il convient de co-financer l'effort de la FAO.
- Il convient d'inclure des modèles de l'économie des catastrophes et de l'économie des ressources naturelles.

3. Procéder avec circonspection

Formation du personnel et collaboration avec les services nationaux de protection phytosanitaire

- Le document de projet a exclu cette activité pour des raisons de durabilité.
- Elle a été recommandée sans analyse par une évaluation semi-externe.

- Elle est devenue l'élément clé de l'approche du projet AELGA.
- L'autre option, c'est-à-dire les organisations régionales, était viable dans le passé mais est faible aujourd'hui et ne reçoit pas le soutien des bailleurs de fonds et des pays membres.
- En elle-même, la formation est bonne.
- Il convient de choisir les services de protection phytosanitaire qui seront formés à la lutte antiacridienne proactive selon les critères suivants:
 - ils ont une unité de lutte antiacridienne séparée;
 - dans le cas où les zones de reproduction des locustes et des sauterelles sont isolées, ils ont des agents affectés à la région en question;
 - les capacités institutionnelles des services de protection phytosanitaire sont suffisantes pour qu'ils puissent mener la lutte antiacridienne d'une manière soutenue; ou
 - un autre bailleur de fonds leur fournit un appui en matière de renforcement institutionnel de base.

4. Analyser/définir

Approche de "proaction": Une définition et non une stratégie.

- Il y a lieu de définir une stratégie avec des objectifs et des indicateurs de succès.
- Il y a lieu de ré-examiner le budget pour le soutien aérien régional.
- La comparaison entre 1984-1989 et 1992-1994 ne prouve pas que la "proaction" constitue une approche efficace.
- Il s'impose de justifier la "proaction" sur la base des données de 1985-1989 et de 1992-1994 ou d'autres données.
- Il convient de comparer la "proaction" avec l'approche suivie en 1962-1985 conduisant à l'invasion de 1984-1989.
- Il convient d'expliquer dans quelle mesure la "proaction" atténue la dynamique de l'explosion des populations acridiennes.

- **EMPRES:** Aucune proposition finale jusqu'à présent. Les soucis relatifs à la "proaction" et aux unités nationales de protection phytosanitaire s'appliquent également au programme EMPRES. Quels engagements à long terme ont été pris au nom de l'USAID?

Enlèvement des pesticides: La triangulation s'attaque aux problèmes futurs associés aux excédents de pesticides.

- Les restes de pesticides du passé constituent un problème de l'environnement important dont la responsabilité incombe largement aux bailleurs de fonds.
- Le rôle de l'USAID *pourrait* être de catalyser les approches et le financement.
- Il convient de commencer par dresser l'inventaire des pesticides stockés et des conditions de stockage.
- Cette activité s'accorde avec la clause de "redressement et réhabilitation" qui fait partie de l'objet stipulé dans le cadre logique du projet AELGA.
- Il y a lieu d'effectuer une analyse institutionnelle, ainsi qu'une analyse des coûts récurrents, concernant: les unités nationales de protection phytosanitaire, les services aériens, la présence dans les zones de reproduction de locustes et de sauterelles isolées.

5. Suivi et tests

Alerte précoce et suivi: Cette évaluation s'est limitée à une description.

Il s'impose de mener des tests sur le terrain et d'examiner toutes les options technologiques (trajectoires éoliennes typiques, ADN, etc.).

Gestion des pesticides: Le projet AELGA devrait aider la DLCO à éviter les erreurs de pulvérisation avec les pesticides achetés par l'USAID.

Coordination des bailleurs de fonds: Les activités de la FAO ne sont pas reflétées dans les pays visités.

- Les comités de coordination au niveau des pays spécifiques devraient soumettre et suivre des plans d'action.
- Il y a lieu de se concentrer sur des activités concrètes spécifiques à chaque pays et sur une analyse sérieuse de la répartition du travail entre les bailleurs de fonds.

D. Plan d'action formulé sur la base de cette évaluation

A COURT TERME: SYSTEMES ET PRINCIPES DE GESTION DU PROJET AELGA

1. Principes de gestion

- a. Discuter, adopter les principes des projets de développement.
- b. Analyser et rendre formelle la répartition du travail.
- c. Le personnel de RSSA s'occupe de l'exécution du projet.
- d. Le Bureau africain s'occupe de la gestion stratégique du projet.
- e. Définir la répartition du travail entre RSSA et le Bureau africain.

2. Installation des systèmes (RSSA/Bureau africain)

- a. Un cadre logique qui représente la stratégie et les objectifs actuels.
- b. Un système de suivi des progrès (basé sur la performance des sous-systèmes).
- c. Préparation et approbation des plans de travail.
- d. Révision de la description des postes.

3. Analyse de l'emploi du temps de RSSA afin de déterminer:

- a. Combien de temps consacre-t-on à la rédaction des articles professionnels?
- b. Quelle est la politique de l'USAID relative au financement de la rédaction des articles professionnels?
- c. Dans quelle mesure la rédaction de tels articles s'accorde-t-elle avec le document de projet et la description des postes du projet AELGA?
- d. Analyser de la même manière la coordination des bailleurs de fonds, l'établissement et l'utilisation de réseaux et les conférences.
- e. Inclure dans les plans de travail, sous forme de coûts, le temps approximatif consacré par RSSA à ces activités.

4. Décisions incombant au Bureau africain

- a. Décider si le projet AELGA doit prévenir les invasions et les coûts associés à l'aide fournie en cas de catastrophe ou si un objectif moins ambitieux suffit pour le qualifier de programme régional spécial.
- b. Tirer des leçons des évaluations de projets régionaux de protection phytosanitaire.
- c. Décider si le projet AELGA doit se limiter à la lutte antiacridienne.
- d. Décider si le Bureau africain ou le Bureau mondial est le mieux placé pour gérer le projet AELGA, compte tenu de ses objectifs.

5. Définition de stratégie

- a. Elaborer et rendre formelle une stratégie se basant sur la définition de la "proaction", y compris des objectifs et des indicateurs de succès.
- b. Expliquer la différence entre la "proaction" et la stratégie appliquée entre 1962 et 1985.
- c. Expliquer la différence entre la "proaction" et la stratégie de 1990-1991 de la FAO formulée par Lucas Bader.
- d. Elaborer un cadre logique qui représente la stratégie et les objectifs actuels.
- e. Il s'impose d'expliquer de quelle manière on peut juger si la "proaction" s'effectue ou non et distinguer entre les succès et les échecs.

A COURT TERME: SYSTEMES DE LUTTE ANTIACRIDIENNE

1. Mécanismes d'intervention rapide et d'aide en cas de catastrophe

- a. Modifier les mécanismes d'intervention rapide, la répartition des responsabilités, la définition d'une catastrophe et la coordination des bailleurs de fonds au niveau des pays spécifiques.
- b. Il doit exister des définitions, des mécanismes et des critères qui soient universellement acceptés et reconnus pour: 1) la livraison des pesticides par le projet AELGA et la FAO; et 2) l'aide en cas de catastrophe fournie par l'OFDA.
- c. Le projet AELGA devrait tenter d'élaborer des procédures rigoureuses et

normalisées pour évaluer la gravité des invasions de locustes et de sauterelles, les ressources et les budgets requis pour lutter contre elles et les critères permettant de définir les achats qui seront autorisés.

2. Lutte antiacridienne: Un mélange d'opérations terrestres et aériennes

- a. Avec une approche "proactive" (par contraste avec une approche préventive), il convient de s'attendre à des demandes d'avions fréquentes, ainsi qu'à des demandes adressées aux bailleurs de fonds pour mener une lutte antiacridienne réactive.
- b. Avec une approche se basant sur les services nationaux de protection phytosanitaire, même les pays ayant de bonnes capacités en matière de lutte antiacridienne seront à la merci des faiblesses de leurs voisins.
- c. Le projet AELGA et l'USAID devraient établir un fonds d'urgence destiné exclusivement aux opérations de lutte et ne devant pas être utilisé pour la formation, la recherche et la sensibilisation.
- d. Les fonds de ce fonds d'urgence ne devraient pas être débloqués avant qu'un plan de travail complet soit élaboré et approuvé par le Ministère de l'agriculture du pays hôte et le directeur de l'USAID.
- e. Les critères employés par le projet AELGA et la FAO pour financer le soutien aérien devraient encourager les unités aériennes nationales en premier lieu, les organisations régionales en deuxième lieu puis les applicateurs commerciaux en troisième lieu.

3. Recherche sur le seuil économique

- a. Examiner la proposition de recherche sur le seuil économique de la FAO.
- b. Co-financer cette recherche si elle promet de s'avérer utile et d'être acceptée par les sceptiques aussi bien que les défenseurs.

4. Recherche en matière de bio-contrôle

- a. Examiner la compatibilité entre la recherche en matière de bio-contrôle, d'une part, et les objectifs et la structure du Bureau africain, d'autre part.
- b. Décider si l'USAID fournira un financement de cinq ans ou trouvera un autre bailleur de fonds.

A COURT TERME: FORMATION

- 1. Formation du personnel et collaboration avec les services nationaux de protection phytosanitaire**
- a. Il convient de choisir les services de protection phytosanitaire qui seront formés à la lutte antiacridienne proactive selon les critères suivants: 1) ils ont une unité de lutte antiacridienne séparée; 2) dans le cas où les zones de reproduction des locustes et des sauterelles sont isolées, ils ont des agents affectés à la région en question. D'autres critères à prendre en considération comprennent: 3) les capacités institutionnelles des services de protection phytosanitaire sont suffisantes pour qu'ils puissent mener la lutte antiacridienne d'une manière soutenue; 4) un autre bailleur de fonds leur fournit un appui en matière de renforcement institutionnel de base.

A MOYEN TERME: ANALYSE DES OPERATIONS DE LUTTE ANTIACRIDIENNE

1. Faisabilité technique et théorique

Déterminer de quelle manière l'approche "proactive" propose de:

- a. Réduire les populations de locustes et de sauterelles suffisamment pour qu'elles retournent à l'état solitaire.
- b. Réduire les populations de locustes et de sauterelles suffisamment pour que, arrivés à maturité, seulement un petit nombre d'acridiens atteindront des sites favorables à la reproduction et à la survivance de la progéniture.
- c. Réduire de plus de 90% (ou de tel autre pourcentage avancé par le projet AELGA) la population globale de locustes à l'intérieur de grandes zones.

2. Opérations de lutte: un mélange terrestre-aérien

- a. Comme un extrait du projet et pareillement comme un élément de sa stratégie de "proaction", le projet AELGA devrait: 1) posséder des critères clairs permettant de déterminer dans quelles situations il faut utiliser ou ne pas utiliser des avions; et 2) suivre et tester ces critères.
- b. Il y a lieu d'analyser les données sur les performances aériennes et terrestres pendant les réapparitions telles que celles de 1992-1994 et celle de 1995 en Erythrée afin de dégager des leçons utiles. Certaines données de ce genre sont présentées dans les articles rédigés par le personnel du projet AELGA.

- c. Il s'impose de ré-examiner le coût des opérations aériennes et de le comparer avec celui des opérations terrestres et avec d'autres aspects du système de lutte antiacridienne que le projet AELGA aide à établir. Pourquoi les estimations récentes de la FAO et du FIDA sont-elles plus élevées que les autres?

A MOYEN TERME: SUIVI ET EVALUATION

1. Réalisation du but et de l'objet

- a. Comparaison entre les réapparitions de 1985-1989 et de 1992-1994 ou avec d'autres données susceptibles de justifier la "proaction".
- b. Analyser dans quelle mesure la "proaction": 1) permet d'éviter les invasions; et 2) réalise des économies par rapport à l'aide fournie en cas de catastrophe, comme certains documents sur l'allocation des ressources le suggèrent.
- c. Soumettre cette analyse à des experts indépendants et demander leur avis.

Réalisation des extrants - Systèmes de lutte antiacridienne

2. Alerte précoce et suivi

Examiner les aspects suivants: couverture, durée de rotation, précision, facilité d'emploi, utilité, utilisation par les opérations aériennes et terrestres de lutte antiacridienne.

- a. Gestion des pesticides.
- b. Détecter les erreurs de pulvérisation associées aux pesticides achetés avec les fonds de l'USAID.
- c. Corriger les erreurs par le biais de la formation et de l'assistance technique (pour la DLCO-EA par exemple).

3. Le mélange d'opérations terrestres et aériennes

- a. Analyser les données et l'expérience des opérations terrestres et aériennes et en tirer des conclusions.
- b. Concevoir et installer un système destiné à détecter et à corriger les erreurs de pulvérisation commises par la DLCO-EA, conformément au manuel de l'USAID sur la gestion de la lutte antiacridienne.

A MOYEN TERME: ANALYSE DES OPERATIONS DE SOUTIEN

1. EMPRES

Des analyses de faisabilité technique, de faisabilité institutionnelle et de faisabilité économique sont nécessaires.

2. Gestion des pesticides et de l'environnement

- a. Un inventaire des pesticides stockés à travers la région.
- b. Conception éventuelle d'une activité d'enlèvement de pesticides.

3. Alerte précoce et suivi

- a. Examiner la possibilité d'incorporer dans le système: enquêtes écologiques sur les locustes du désert (Popov); données sur les trajectoires éoliennes et acridiennes typiques (Rainey et Cavin); données ADN permettant d'identifier l'origine des essaims (Borden); inspection des ailes et d'autres parties du corps des locustes pour des indications d'un long vol et de leur régime alimentaire.

4. Recherche en matière de bio-contrôle

- a. Examiner la possibilité d'établir des capacités de recherche permanentes en matière de bio-contrôle.
- b. Examiner la possibilité d'établir une entreprise ou une industrie de bio-contrôle avec des associés et des scientifiques africains.

A MOYEN TERME: ANALYSE DES ORGANISATIONS

1. Analyse des services nationaux de protection phytosanitaire

Il y a lieu d'analyser et de ré-examiner la relation entre la stratégie du projet AELGA consistant à renforcer les unités nationales de protection phytosanitaire, d'une part, et l'objectif du projet de réduire la fréquence et l'importance des invasions d'acridiens, ainsi que les dégâts occasionnés par ces invasions, d'autre part. L'approche du projet AELGA repose sur plusieurs hypothèses spécifiques qui sont sous-entendues et qu'il s'impose de tester et de prouver d'une manière générale et individuellement. Il s'agit des hypothèses suivantes:

- a. Les vulgarisateurs, les agents et les agriculteurs peuvent atteindre les taux élevés de mortalité acridienne qui sont nécessaires sur de grandes surfaces.

- b. Les agents des services de protection phytosanitaire peuvent quitter leur lieu d'affectation en zone de cultures pour passer une période difficile et prolongée de déplacements en plein désert et sont (ou peuvent être) convenablement équipés pour le faire.
- c. Autrement, il faudrait démontrer que de longues périodes de déplacements en plein désert ne sont pas nécessaires pour atteindre les objectifs de la proaction/prévention.
- d. La participation des services de protection phytosanitaire à une lutte antiacridienne de nature proactive ou préventive ne les empêche pas d'accomplir les autres tâches de la protection des cultures qui sont: 1) aussi importantes (sinon plus) que la lutte antiacridienne pour ce qui est de l'économie de l'agriculture et du bien-être des agriculteurs; mais 2) moins bien financées, équipées et dotées d'activités de formation par les bailleurs de fonds.

2. Collaboration avec les organisations régionales

Définir les plans du programme EMPRES dans les domaines suivants:

- a. Appui aux organisations régionales.
- b. Création de nouveaux mécanismes régionaux.
- c. Siège, zone d'intervention, coût, durée.
- d. Engagement à long terme au nom de l'USAID.

A MOYEN TERME: MISE AU POINT ET UTILISATION DES OUTILS DE COORDINATION DES BAILLEURS DE FONDS

1. Collaboration avec la FAO

- a. Analyser la répartition du travail en fonction des points forts et des intérêts respectifs.
- b. Catalyser des accords sur les missions et les actions respectives en fonction des régions et des pays spécifiques.

2. Coordination au niveau des pays spécifiques

- a. Concevoir et installer un système opérationnel pour les comités de coordination au niveau des pays spécifiques.

- b. Assurer que les directives sont respectées avant d'expédier les pesticides financés par l'USAID.
- 3. Activités du projet AELGA par l'intermédiaire des missions bilatérales de l'USAID**
- a. Effectuer peut-être une analyse des objectifs stratégiques et examiner dans quelle mesure le projet AELGA s'accorde avec eux.

A MOYEN TERME: FORMATION

Formation à l'intention des groupes de soutien aérien: Les problèmes de pulvérisation de la DLCO constituent un problème pour le projet AELGA également. La PEA, le rapport de l'OTA et le manuel de l'USAID sur les opérations de gestion de la lutte antiacridienne attribuent très clairement à la direction du projet de l'USAID (AELGA) la responsabilité d'assurer l'emploi approprié des pesticides achetés par l'USAID. Le projet AELGA devrait systématiquement former le personnel de la DLCO et pareillement celui d'autres groupes de soutien aérien dans le but de minimiser les erreurs de pulvérisation. La plupart des pays africains ne sont pas en mesure de financer l'entretien d'une unité de contrôle aérienne. Il y a donc lieu de prévoir une analyse institutionnelle avant de procéder à la formation des applicateurs aériens et des ingénieurs et mécaniciens aéronautiques.

LECONS A LONG TERME

- 1. Leçons pour les responsables de l'USAID**
- a. Le projet AELGA devrait être tout aussi rigoureux et circonspect en tirant des conclusions de cause et effet relatives aux incidences de la "proaction" dans ses communications avec les responsables de l'USAID que dans ses communications avec la communauté scientifique.
 - b. L'USAID ne devrait pas consentir de grandes allocations budgétaires à un projet exclusivement sur la base des données présentées dans les évaluations, analyses et articles internes.
 - c. Le coût élevé de l'aide fournie suite à une invasion d'acridiens ne constitue pas en lui-même une justification suffisante pour investir dans la prévention ou la proaction. La proaction doit d'abord se montrer prometteuse par rapport à l'objectif de prévenir ou d'atténuer les invasions pour qu'un tel investissement soit justifié.
 - d. Les facteurs et les obstacles institutionnels qui doivent être systématiquement analysés et résolus par les programmes proactifs ou préventifs de lutte

antiacridienne comprennent: les coûts récurrents; les systèmes de transfert de technologie; la dépendance envers des organisations régionales moribondes ou défunctes; les hostilités à l'intérieur d'un pays ou entre différents pays; l'existence de politiques gouvernementales peu prudentes; la collaboration interdisciplinaire.

2. EMPRES (Système de prévention d'urgence)

Les questions que l'équipe d'évaluation se pose au sujet du programme EMPRES sont les mêmes qu'elle se pose au sujet du projet AELGA. Autrement dit, quelle est la faisabilité technique, institutionnelle et économique de l'approche "proactive" par rapport à l'objectif de réduire la fréquence et l'importance des invasions de locustes et de sauterelles et les dégâts qui en résultent? En plus, dans quelle mesure le projet AELGA s'engage-t-elle à long terme vis-à-vis de la FAO au nom de l'USAID?

3. Un projet d'enlèvement de pesticides

Contexte: Par l'intermédiaire du rapport de l'OTA de 1990, le Congrès des Etats-Unis a demandé à l'USAID d'analyser les problèmes d'enlèvement de pesticides liés à la lutte antiacridienne en Afrique du point de vue juridique, éthique, politique et budgétaire. Le rapport pose les questions suivantes: "*Comment l'USAID s'attaque-t-elle aux problèmes de stockage et d'enlèvement des insecticides associés aux efforts antérieurs de lutte antiacridienne? Dans quelle mesure suit-elle les effets à long terme sur la santé et l'environnement?*" L'enlèvement de pesticides correspond tout à fait à une clause du document de projet sur l'objet du cadre logique, qui stipule: "*S'attaquer aux aspects 'redressement' et 'réhabilitation' des problèmes occasionnés par les locustes et les sauterelles.*"

- a. L'enlèvement de pesticides est un domaine où le projet AELGA pourrait éventuellement apporter une grande contribution sous forme d'identification des idées innovatrices et de promotion de la collaboration, sinon d'investissement.
- b. Il y a lieu d'examiner avec soin la possibilité d'élaborer un plan d'action, avec financement, pour l'enlèvement de tous les pesticides stockés et obsolètes. Le plus souvent, la préparation d'un plan d'action supplémentaire est un bon point de départ. L'enlèvement de pesticides mérite un budget important et l'USAID devrait prendre en considération la *possibilité* d'assumer la responsabilité dans ce domaine car bon nombre des pesticides ont été achetés avec les fonds de l'USAID et d'autres bailleurs de fonds.

4. Recherche en matière de bio-contrôle

- a. Il convient d'analyser tous les contrats signés par l'USAID avec des organisations de recherche en matière de bio-contrôle en vue de déterminer: 1)

les droits de propriété intellectuelle; 2) la responsabilité des institutions de recherche de partager les bénéfices avec les pays, les individus et les gouvernements ayant collaboré à la recherche. (Nous ne suggérons pas qu'il existe des problèmes avec les contrats ou les contractants existants.)

5. Recherche sur le seuil économique

- a. Il s'impose d'essayer d'éviter les pièges cités au Chapitre V, Partie C.2, et d'inclure des modèles basés sur une analyse de l'économie des catastrophes et de l'économie des ressources naturelles. En ce qui concerne l'économie des catastrophes, les facteurs qui pourraient s'avérer utiles comprennent les coûts à la charge d'un pays ou d'une région associés aux situations suivantes: 1) migrations; 2) interruption des services et des institutions; et 3) interruption des marchés. Du point de vue des bailleurs de fonds, il y a lieu de prendre en considération les coûts associés à l'aide alimentaire et à d'autres types d'aide, ainsi que l'interruption de leurs programmes de développement.
- b. Il convient de tenir compte de la valeur économique des activités de lutte antiacridienne et pareillement de la probabilité de succès de ces activités (qu'il s'agisse de la prévention ou de la proaction) pour arriver à un critère d'investissement que l'on appelle la "valeur attendue". L'idéal serait de calculer la "valeur attendue" en multipliant la réponse à la question "cela vaut-il la peine?" (faisabilité économique) par les réponses aux questions "cela est-il techniquement possible?" et "cela est-il possible sur le plan institutionnel et du point de vue de la gestion?" L'approche de "valeur attendue" repose sur le principe que, quel que soit l'intérêt ou la valeur d'un projet, s'il ne peut pas atteindre ses objectifs, il ne mérite pas d'investissement.

E. Décisions de politique incombant au Bureau africain concernant le projet AELGA

La situation actuelle du projet AELGA et les conclusions de cette évaluation formative soulèvent certaines questions de politique relatives au projet AELGA pour le Bureau africain de l'USAID.

1. Le projet AELGA devrait-on exiger de lui qu'il réduise les invasions de locustes et de sauterelles, les dégâts qui en résultent et les dépenses associées à l'aide fournie en cas de catastrophe?

Dans le plan d'action présenté à ce chapitre, l'équipe d'évaluation demande au projet AELGA de fournir des preuves convaincantes que l'approche de la "proaction" sert à réduire les invasions et suggère un délai de six mois ou peut-être un an. Il incombe au projet AELGA de fournir de telles preuves car il a employé les arguments de prévention des invasions et de réduction des coûts associés aux catastrophes pour obtenir des ressources et une dispense tout à fait exceptionnelle vis-à-vis des

mécanismes de gestion de l'USAID.

Il peut sembler trop sévère d'imposer au projet AELGA le critère exigeant de réduction des invasions et de lui demander de se justifier. Il s'impose, cependant, de tenir compte de deux facteurs: 1) l'importance de son financement (\$30.000.000 à travers les 10 modifications du projet); et 2) la dispense exceptionnelle qui s'est traduite par l'absence d'un véritable document de projet et d'une analyse de faisabilité, un cadre logique superficiel qui n'a jamais été mis à jour, l'absence d'une évaluation vraiment externe et d'un processus d'approbation des plans de travail, etc. Par ailleurs, le projet AELGA dispose des ressources intellectuelles nécessaires pour satisfaire à cette demande.

Si le projet AELGA arrive à démontrer que l'approche de la "proaction" sert effectivement à réduire les invasions, les dégâts qui en résultent et les dépenses associées à l'aide fournie en cas de catastrophe, la décision de l'USAID sera simple: continuer à financer le projet AELGA tant que les fonds sont disponibles et que l'objectif de la réduction des invasions de locustes et de sauterelles intéresse l'USAID.

2. **L'USAID devrait-elle financer le projet AELGA si celui-ci ne réussit pas à réduire les invasions de locustes et de sauterelles, les dégâts qui en résultent et les dépenses associées à l'aide fournie en cas de catastrophe mais se montre utile néanmoins selon des critères moins exigeants (en protégeant les cultures contre les acridiens, par exemple)?**

Si le critère de réduction des invasions n'est pas atteint, la décision de l'USAID sera plus compliquée. Dans ce cas, l'USAID devra décider si elle veut financer un projet régional de lutte antiacridienne ayant des objectifs de protection phytosanitaire plus modestes. La recommandation de l'équipe d'évaluation serait alors négative, pour deux raisons: 1) une équipe de techniciens basée à Washington ne représente pas la meilleure façon de contribuer à la protection des cultures; et 2) l'USAID a déjà financé de grands programmes de protection phytosanitaire longs et coûteux et a été désillusionnée par ces expériences.

3. **Devrait-on permettre au projet AELGA de se transformer en un projet régional et général de lutte contre les ennemis des cultures et de protection phytosanitaire, suivant les initiatives de la sixième modification du projet?**

La sixième modification, qui date du 9 décembre 1992, a élargi la portée opérationnelle du projet AELGA pour englober la chenille de la leucanie, les rongeurs et d'autres ennemis des cultures. Ainsi, le projet a suivi l'exemple de certains programmes financés antérieurement par l'USAID, tels que: 1) le projet régional de lutte contre les insectes; et 2) le projet de protection des cultures vivrières, entrepris conjointement avec le Département de l'agriculture des Etats-Unis (USDA), dont l'objet original concernait également la lutte antiacridienne.

L'équipe d'évaluation est de l'avis qu'il ne convient pas de poursuivre cette voie et qu'il est préférable que le projet AELGA continue à se concentrer sur la réduction des invasions de locustes et de sauterelles, des dégâts qui en résultent et des dépenses associées à l'aide fournie en cas de catastrophe jusqu'à ce que le problème acridien soit résolu ou qu'il soit démontré que le projet AELGA ne peut pas le résoudre.

4. Le projet AELGA devrait-il rester sous la responsabilité du Bureau africain ou vaut-il mieux le transférer au Bureau mondial, étant donné que le problème acridien concerne également le Proche-Orient et l'Asie?

Le caractère géographique du problème acridien, qui concerne à la fois l'Afrique centrale, l'Afrique du Nord, le Proche-Orient et l'Asie, milite en faveur d'un classement mondial du projet AELGA. Il peut exister d'autres facteurs qui militent en faveur de la notion de laisser le projet là où il se trouve à présent, par exemple pour éviter les interruptions dues à des changements constants, qui seraient plus importants que l'argument géographique. L'équipe d'évaluation n'a pas d'autres conseils à offrir à l'USAID concernant le placement du projet AELGA dans la structure organisationnelle de l'USAID.

5. Le projet AELGA est-il obligé de se conformer au manuel de l'USAID sur la gestion de la lutte antiacridienne (1989)?

Dans sa réaction à la version préliminaire de cette évaluation, le projet AELGA s'est exprimé ainsi:

... le rapport d'évaluation évoque d'une façon peu appropriée le manuel de l'USAID sur la gestion de la lutte antiacridienne (1989), qui concerne exclusivement les interventions en cas de catastrophe (le manuel indique en fait que l'OFDA est l'organisme chef de file quand un problème de locustes se déclare, ce qui n'est plus la règle), comme si c'était une source officielle de la politique et des règlements régissant l'approche de l'USAID en matière de lutte antiacridienne (le manuel est également considéré obsolète sur le plan technique et on reconnaît la nécessité de le réviser).

Le manuel est obsolète sur certains plans, y compris dans la mesure où il interdit plusieurs approches axées sur la prévention et la proaction. D'une manière générale, le manuel lie les interventions à une menace immédiate au niveau des cultures, plutôt que de préconiser des actions précoces, proactives ou préventives destinées à écarter ou à détourner la menace.

6. Du point de vue de l'USAID, quel est l'intérêt de la collaboration avec la FAO en matière de lutte antiacridienne à court, à moyen et à long terme?

L'USAID/Bureau africain devra clarifier ses intentions à l'égard de la collaboration

avec la FAO en matière de lutte antiacridienne. Les questions à résoudre comprennent l'importance et la durée du financement disponible pour les activités dans ce domaine. En particulier, quelle sera la participation de l'USAID au programme EMPRES à court, à moyen et à long terme?

7. **Quelle sera la répartition du travail entre le projet AELGA, l'OFDA, le DRC, la FAO et les autres bailleurs de fonds dans le cas d'une grande invasion de locustes et de sauterelles?**