

**EVALUATION DE LA
CONVENTION D'OBJECTIFS
ENTRE LE
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
(MAE)
ET LE
CENTRE INTERNATIONAL DE COOPERATION
POUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE
(CICDA)**

Manuel Patricio Montecinos
Consultant

Paris, mars 2000

Résumé

1. *L'évaluation concerne la Convention d'Objectifs signée en mars 1996 entre le MAE et le CICDA, porte sur d'une part les objectifs que ce document fixe explicitement en relation au dispositif, à l'organisation et aux méthodes d'action de l'Association et d'autre part sur les objectifs implicites qui sont à la base de l'intérêt du MAE et du CICDA de signer une telle Convention.*
2. *L'enjeu de l'évaluation se situe plus au niveau de l'utilité d'un instrument (d'un contrat) que de la réussite technique des opérations de coopération au développement qu'il supporte. Il importe de signaler ici que ce type d'évaluation n'était pas prévu à l'origine par la Convention.*
3. *L'évaluation de la Cd'O en tant qu'instrument est inséparable de son contenu pratique et celui-ci ne peut être mieux compris qu'à partir des situations des signataires qui les ont motivés à collaborer:*
 - *le MAE cherchait à moderniser ses relations en tant que financeur avec les ONG de développement, tout en favorisant une présence française plus solide dans la région latino-américaine. Cela supposait de pouvoir disposer sur place d'une structure souple capable de répondre rapidement aux différentes préoccupations émanant de leurs représentants auprès des autorités locales dans les différents pays concernés*
 - *le CICDA cherchait à valoriser sa longue expérience dans cette région par un renforcement technique et structurel de son organisation et de ses activités tout en veillant à s'assurer une certaine stabilité financière pour au moins trois ans.*
4. *La Cd'O ne disposait pas d'un cadre logique et sa reconstitution en 1999 tient compte naturellement, de quatre ans d'expérience additionnelle du CICDA et de l'application de la Convention, ce qui logiquement a permis l'introduction d'éléments qui ne se trouvent pas dans les textes fondateurs.*
5. *La logique d'intervention –premier composant du cadre logique- déduite des textes mentionnés montre bien la double option des signataires de la Convention, l'appui aux paysans pauvres et le renforcement du CICDA.*
6. *Quatre objectifs orientent les activités de la Cd'O:*
 - *la sécurité alimentaire, abordée par l'accès aux aliments, via l'augmentation des revenus des familles par l'accroissement des surfaces irriguées et des améliorations des filières de commercialisation;*

- *l'appui aux organisations paysannes, dans le cadre du développement local et de celui de l'organisation au niveau national;*
- *la promotion des liens entre l'Amérique latine et la France;*
- *l'augmentation des capacités institutionnelles et opérationnelles du CICDA ainsi que de l'impact de ses actions.*

7. Ces objectifs explicites de la Convention sont liés à plusieurs domaines d'intervention:

- *la sécurité alimentaire*
- *la gestion concertée des terres*
- *les eaux et les forêts*
- *l'analyse des limitations de l'agriculture paysanne*
- *l'identification, l'élaboration et la diffusion de solutions*
- *l'appui institutionnel aux organisations paysannes*
- *la formation des acteurs du développement local*
- *la promotion des partenariats techniques entre les paysans latino-américains et leurs organisations avec des techniciens et des organisations françaises.*

8. Dans le cadre de la Convention d'Objectifs le CICDA engage un processus interne de renforcement de sa structure, de son organisation et de son fonctionnement.

9. Les indicateurs présentés dans le Dossier de Candidature sont faibles et parfois leurs liens avec la variable à mesurer ne sont pas clairs ou, simplement, difficiles à vérifier. Plusieurs indicateurs complémentaires sont proposés pour les objectifs et les résultats présentés.

10. Les sources de vérification proposées, absentes des textes fondateurs, sont classiques et réalistes.

11. Cinq hypothèses signalent quelques conditions pouvant affecter la réussite de la Convention. Trois d'entre elles seraient contrôlables, au moins partiellement, par le CICDA et les deux autres sont indépendantes.

12. Le Cadre Logique élaboré à partir des textes fondateurs de la Convention d'Objectifs montre que celle-ci sert les intérêts de ses signataires et que certains de ses objectifs sont difficiles à atteindre car les résultats escomptés et les activités pour y parvenir sont incomplets ou mal formulés.

13. Des six projets du CICDA parmi lesquels quatre locaux et deux régionaux et des différentes rencontres avec leurs responsables et les différents acteurs, on peut formuler les réflexions suivantes :

- a. *Les quatre projets locaux ont des faiblesses importantes dans leur formulation en ce qui concerne un cadre de référence conceptuel précis, la définition des objectifs opérationnels vérifiables, la présentation des indicateurs mesurables correspondants et l'explicitation d'au moins les domaines d'impacts.*
- b. *Ces projets sont pertinents par rapport à la réalité des paysans, des ressources naturelles ainsi qu'avec les dynamiques socio-politiques locales et nationales. La cohérence interne des projets est due en grande partie aux équipes de techniciens qui animent et gèrent ces projets. Elle découle plus particulièrement des relations que ces techniciens ont pu développer avec les paysans, les dirigeants de leurs organisations ainsi qu'avec les autorités locales*
- c. *Des mécanismes internes de suivi et d'évaluation s'appuyant sur des modalités de travail collectif sont mis en œuvre par un personnel particulièrement qualifié et de haut niveau technique, tant pour le personnel local que pour le personnel expatrié.*
- d. *en général les équipes visitées dominent bien ou très bien les aspects techniques liés à la gestion concertée des ressources naturelles, la méthode d'analyse systémique, l'analyse des systèmes de production paysanne, les méthodes participatives ainsi que les techniques de systématisation et de capitalisation de leurs expériences.*
- e. *dans ces conditions il n'est pas rare de trouver des relations positives entre résultats atteints et objectifs, même mal formulés ou entre résultats et moyens mis à disposition. Les projets sont efficaces et efficients ce qui a permis de procéder à reculs (On l'a vu dans la partie précédente, le cadre logique de la Convention d'Objectifs a été reconstitué après un peu plus de trois ans de fonctionnement).*
- f. *Techniquement les équipes ont certains points faibles, parmi lesquels un manque d'information en matière institutionnelle, un manque d'implication pour ce qui concerne la politique de concertation liée à la problématique du développement local, le fonctionnement et la supervision des systèmes de micro-crédit, la problématique post récolte, plus particulièrement la commercialisation agricole.*

- g. *la gestion du personnel manque de cohérence. D'un côté le CICDA essaie de maintenir les équipes en place dans la durée étant donné que leur constitution, leur formation et leur gestion ont constitué un investissement non négligeable alors qu'en même temps il laisse partir de l'Association une personne clé, en l'occurrence le coordinateur de la CAR et adopte la même attitude avec les deux responsables de RURALTER qui ont relancé effectivement le Programme et préparé la proposition qui pourrait amener à un consortium.*
- h. *Toujours pour ce qui concerne la gestion du personnel, au niveau de la direction, il est courant de rencontrer des « cumul de mandats » liant une personne à plusieurs postes ou bien deux personnes à une même fonction. Etant donné la qualité humaine et technique des gens concernés, ces situations ne provoquent pas des problèmes majeurs et, en général, cela marche bien.*
- i. *Le programme régional RURALTER se trouve dans une phase de transition. Suite à une proposition du CICDA, adressée à des partenaires intéressés au programme, des négociations informelles sur la constitution d'un Consortium ont commencé. Une première réunion des organisations qui ont manifesté leur volonté de faire partie de RURALTER aura lieu à Lima au début du mois d'avril prochain.*

Pendant cette phase le PRR changera aussi son siège de Quito à Lima où, avec son passage programmé à un Consortium, il faudra aussi gérer la continuation de son plan d'action et l'amélioration du fonctionnement de ses trois modules ; ceux-ci constituent en effet une pièce vitale dans la stratégie régionale de CICDA, en particulier dans la diffusion élargie d'études, recherches, expériences et informations, dans la formation d'agents de développement local et dans la systématisation d'expériences.

Dans l'immédiat le PRR doit s'occuper de trois problèmes : son financement pour les deux ou trois prochaines années, le développement d'un système de suivi/évaluation de la formation qu'il met en œuvre, et une claire définition de son statut de programme régional en relation avec le reste de la structure du CICDA, et enfin l'extension effective de sa couverture géographique et la croissance de son personnel.

- j. *Depuis sa fondation en avril 1997, la CAR a accompli un travail remarquable d'appui technique et d'animation des*

structures du CICDA. Les Coordinations nationales (pour les stratégies respectives), les projets (pour le suivi/évaluation), le programme RURALTER (pour son organisation et son fonctionnement), l'ensemble de l'organisation (pour la vision stratégique du CICDA) et la préparation des réunions annuelles de l'Atelier de coopération au développement.

A partir de cette position centrale dans le dispositif régional du CICDA, la CAR a réussi à gérer correctement un travail horizontal complet de renforcement interne de l'Association. Á court terme la CAR devrait se différencier de RURALTER en termes de structure, fonctions et organisation, et rééquilibrer géographiquement ses activités. A moyen terme la CAR doit préparer le sevrage du CICDA ainsi que la reprise éventuelle de certaines des activités du programme RURALTER dans l'hypothèse où celui-ci disparaîtrait de la structure du CICDA.

- k. l'information de base pour l'évaluation de la Convention d'objectifs concerne deux des cinq pays d'Amérique Latine où le CICDA travaille. En conséquence, les analyses présentées portent surtout sur les approches, les domaines d'intervention et les activités du CICDA en Bolivie et en Equateur.*

14. La Convention d'Objectifs permet le renforcement de certains éléments clés de la structure du CICDA :

- *l'administration, tant au siège que dans les pays latino-américains*
- *le personnel augmente significativement et les techniques comptables sont mis à jour pour l'ensemble de l'Association*
- *une intéressante instance de réflexion, réunissant représentants du personnel de terrain, les responsables de projets, les représentants nationaux, la Direction et le Conseil d'Administration, commence l'analyse de l'action et suggère des lignes prospectives*
- *trois nouveau éléments apparaissent dans la structure du CICDA, grâce à la Convention, au moins partiellement :*
 - a. la Cellule d'Appui Régional (CAR)*
 - b. le Programme Régional RURALTER*
 - c. les Coordinateurs Nationaux.*

Le CICDA a par ailleurs créé un vaste réseau de partenaires et il est question d'ouvrir un espace structurel permettant leur participation, par représentation ou sélection, en termes de principes et de synergie.

15. *Malgré ces renforcements du dispositif, il y a certains chevauchements de responsabilités qui s'apparentent à des cumuls de fonctions entre le personnel expatrié ou bien des cumuls de personnes autour d'une même fonction.*

16. *Dix points que l'on peut qualifier de névralgiques ont été relevés dans l'action du CICDA :*

1. *le positionnement : par ses options CICDA privilégie l'autonomie des paysans et de ses organisations et, tout en appuyant leurs intérêts, l'association favorise la recherche d'une articulation avec les politiques nationales. De cette manière le CICDA, en reconnaissant l'importance de l'agriculture paysanne, se situe à côté des paysans dans leur relation avec l'État.*
La politique d'alliance du CICDA ou son partenariat sert aussi à situer l'Association dans les différents contextes nationaux ; celle-ci doit par ailleurs faire des choix délicats car certaines organisations paysannes ont perdu leur autonomie et/ou leur relation avec la base.
2. *la spécialisation dans la coopération au développement des zones marginales : l'Association croit au potentiel de développement économique, social et politique de ces zones lorsqu'il est pris en charge par les populations concernés.*
3. *le partenariat : déjà délicat par les choix qu'il entraîne, l'appui au partenaire dépasse un contenu purement institutionnel car il engage CICDA dans des renforcements opérationnels au service des objectifs politiques de ses partenaires.*
4. *la qualité du personnel, de la structure, de l'organisation et du fonctionnement de CICDA : elles donnent confiance aux partenaires, aux bailleurs de fonds et aux autorités des pays hôtes. Cependant, pour s'affirmer en interne et pour renforcer son identité institutionnelle le CICDA devrait mieux définir la nature et les fonctions de ses structures régionales et faire des espaces aux partenaires dans ses structures nationales.*
5. *l'administration, la gestion financière et comptable : la transparence et la rigueur que le CICDA montre dans ces fonctions ont été renforcées par la Convention et elles sont bien complémentaires avec les caractéristiques mentionnées dans le point précédent.*
6. *l'excellence technique : la très bonne qualité des services techniques du CICDA est une des conséquences de recrutements soignés tant en matière technique que sur les qualités personnelles des agents nationaux et expatriés. L'ampleur et la qualité de ces recrutements ont été favorisés par la Convention. En plus du maniement des techniques*

participatives, tous ces agents montrent un niveau d'expertise remarquable dans les domaines suivants :

- a. gestion concertée des ressources naturelles*
- b. identification systémique du potentiel et des limitations de l'exploitation soutenable des ressources naturelles des zones andines*
- c. la connaissance et l'application de la méthode et de l'approche systémique*
- d. la systématisation et la capitalisation d'expériences de développement*

Souvent on trouve ces mêmes caractéristiques parmi les agents des partenaires du CICDA.

Le maintien de l'excellence technique de l'association dépend, entre autres éléments, de son organisation interne et de ses capacités budgétaires.

- 7. la stratégie d'implantation locale, restreinte, conduite avec d'autres : la convention a permis de concrétiser la tendance à élargir les expériences locales et en même temps d'assumer une plus vaste complexité de l'action locale.*
- 8. sa stratégie de captation de fonds : basée sur l'identification de thèmes bien accueillis par les bailleurs et surtout sur la qualité de ses services et la confiance gagnée auprès de beaucoup de partenaires, le CICDA dépend des fonds externes : la Convention a apporté une stabilité financière au CICDA et joué un rôle de levier notamment en relation à la captation de fonds locaux.*
- 9. le passage de la mise en œuvre directe à l'accompagnement de projets : sans se constituer en concurrent des ONG locales, le CICDA facilite plutôt leurs tâches pour autant que celles-ci soient significatives par rapport à la perception de l'agriculture paysanne que l'association affiche. Cette évolution importante et positive ne devrait pas entraîner un éventuel éloignement entre le CICDA et les paysans.*
- 10. une fonction nouvelle: faciliter l'implantation d'organisations françaises en Amérique latine. En particulier dans les régions andines, le CICDA valorise la recherche réalisée par des centres français de première catégorie et facilite l'implantation d'ONG françaises qui cherchent à démarrer leurs activités dans ces régions. Cependant la mise en relation des organisations paysannes entre elles et avec des agents français restent des activités à renforcer.*

- 17. L'évaluation conclut que la Convention d'Objectif entre le MAE et le CICDA a des limites en tant qu'instrument mais que malgré ces limites elle accomplit la plupart de ses objectifs.*

18. *Les recommandations, placées dans la perspective d'une éventuelle signature d'une nouvelle Convention, proposent au Ministère et au CICDA certaines pistes qui pourraient améliorer la qualité instrumentale de la Convention d'Objectifs, parmi lesquelles ::*

- *inclure comme annexe à la Convention un résumé des procès verbaux des réunions de travail tenues entre le MAE et CICDA avant d'aboutir à la Convention*
- *explicitier le ou les principes ou objet(s) qui sont partagés par les deux parties ainsi que le ou les intérêts de chacune dans la Convention*
- *définir avec précision les objectifs de la Convention et établir un cadre pour son suivi et évaluation, différent mais complémentaire à ceux des projets qui en font partie*
- *mieux définir les fonctions et responsabilités des acteurs de la Convention qui ne sont pas des signataires (Comités de Suivi, de Pilotage, F3E, etc.)*
- *éclaircir et affiner le rôle du MAE dans le suivi évaluation de la Convention, en particulier de ses services techniques centrales et de ses dans les régions et pays concernés. En relation à ces rôles, une amélioration des communications internes du MAE serait fort utile*
- *les conditions de vie et de développement de certaines régions de quelques pays latino-américains devraient être inclus dans les zones de solidarité prioritaires de la coopération française*
- *le MAE, à travers une nouvelle Convention, devrait appuyer avec des ressources additionnelles la couverture technique de nouveau thèmes, dans de nouveaux espaces géographiques et politiques*
- *le CICDA pourrait renforcer sa capacité d'autocritique, consolider ses acquis, systématiser et capitaliser plus de ses expériences, relever, systématiser et diffuser plus les nouveaux thèmes, faire plus opérationnel sa notion de partenariat, préparer le sevrage - institutionnel et financier- de ses partenaires paysans, renforcer le processus de décentralisation interne en cours et d'accélérer l'application des systèmes de suivi évaluation de ses projets et de mieux travailler les indicateurs d'avancement, de réussite et d'impacts.*

PRÉSENTATION

Dès la fin octobre 1996 le CICDA dispose de ressources financières que lui apporte une Convention d'Objectifs (Cd'O) signée avec le MAE: l'objet de cette Convention est d'accroître et améliorer les actions de coopération du CICDA en Amérique Latine et de renforcer son dispositif central et régional.

La proposition faite par le CICDA au MAE, en mars 1996 comprenait neuf interventions de coopération, couvrant une période allant de 1996 à 1999. Le coût total des activités du CICDA dans la région, pour la même période, était d'environ FF 35,930,000 (soit US \$ 5,544,900) desquels le MAE finançait 17 %.

La présente évaluation concerne la Cd'O de 1996, en tant qu'instrument mis à la disposition du CICDA en vue d'améliorer son efficacité et d'augmenter l'impact de ses actions de développement de l'agriculture paysanne en Amérique Latine; tout en ne négligeant pas qu'en tant qu'instrument, la Convention participe également à la réalisation des objectifs du MAE.

Concrètement, il s'agit, d'une part, d'évaluer le dispositif, l'organisation et les méthodes d'action du CICDA à partir de ses activités en Bolivie et en Equateur et, d'autre part, sur la base des résultats atteints, de cerner l'évolution de la coopération française dans la région ainsi que les bénéfices de cette modalité de contrat pour ses signataires.

Cette évaluation a été engagée par ses signataires, le MAE et le CICDA. Prévue pour être exécutée à la fin du premier semestre de 1999, elle n'a démarré, pour différentes raisons, qu'à la fin du deuxième.

Les activités du CICDA à évaluer concernent quatre projets «nationaux», deux dans chaque pays, et deux activités régionales, une en Bolivie et l'autre en Equateur. Selon les estimations de 1996, leur coût total était de FF 27,070,000 (environ US \$ 4,180,000), desquels le MAE finance 21.4 %.

Les objectifs de l'évaluation sont:

- A. «de mesurer l'évolution des savoir-faire et du dispositif de CICDA imputable à la Convention et sa capacité à les partager»;
- B. «de mesurer l'impact de la Cd'O sur la conduite des actions»;
- C. «de tirer de cette évolution, des enseignements pour le pilotage des initiatives en cours ou et à venir».

La présente évaluation se concentre donc sur la définition de la valeur instrumentale que la Convention d'Objectifs de 1996 a pu atteindre pour le CICDA et pour le MAE.

Le présent document aborde tout d'abord les antécédents qui amènent à la Convention, propose ensuite une confrontation de la Convention d'objectifs, comme cadre de référence d'un processus multiple de coopération au développement, avec les activités réalisées et les résultats obtenus en relation à ses objectifs et ressources, pour finalement en déduire un bilan opérationnel. Un ensemble de conclusions synthétise le travail d'évaluation et donne les bases de recommandations de quelques lignes d'action.

PREMIÈRE PARTIE : LES ANTÉCÉDENTS DE LA CONVENTION, UNE PERSPECTIVE CRITIQUE

INTRODUCTION

A. Antécédents

a. Antécédents documentaires

En ce qui concerne la présente évaluation, les relations formelles entre le MAE et le CICDA sont précisées dans trois documents:

1. **une Convention d'Objectifs** proposée par le CICDA au MAE/DEV-IVA . La préparation de ce premier document a donné lieu à différentes rencontres de négociation entre les deux organisations qui, depuis les années 80, se connaissaient du fait des financements accordés par le MAE à des projets du CICDA en Amérique Latine ainsi qu'aux rapports sur leur exécution, venant du personnel des ambassades françaises chargé de leur suivi dans les pays concernés.

Ces échanges ont permis aux deux parties non seulement d'identifier des points d'accords sur la coopération au développement mais aussi, pour le MAE, de confirmer l'expérience, le sérieux et la qualité technique du CICDA. Le CICDA, quant à lui, a pu au cours de ces rencontres commencer le passage d'un travail et d'une logique de coopération au développement par projets, à la gestion d'un ensemble intégré d'activités pluriannuelles et régionalisées.

Malgré plusieurs changements de personnes pendant ces négociations, le contenu, le territoire et le dispositif de la Convention d'Objectifs ont pu être définis.

Ce document, qui dans le cas de cette évaluation porte le sous-titre de Dossier final de Candidature, a été présenté par le CICDA au MAE en mars 1996; son acceptation représentait pour le MAE une confirmation du sérieux du CICDA qui, pour sa part, avait la conviction d'avoir traité avec un véritable partenaire plus qu'avec un simple financeur.

2. **une Décision de Subvention**: l'approbation par le comité de pilotage du MAE –le 28 mai 1996- de la Convention d'Objectifs proposée par le CICDA est communiquée à l'Association le 7 juin de cette même année.

L'accord de principe donné par le comité de pilotage fait référence à une Convention d'Objectifs dont le titre est «Renforcement du dispositif régional d'appui aux acteurs ruraux œuvrant pour le développement de

l'agriculture paysanne»(zone Amérique Latine).

Le comité de pilotage fait deux remarques à la Convention d'Objectifs qu'il approuve: premièrement, «si la création d'un relais régional d'appui est a priori souhaitable, il conviendra de vérifier ses apports réels, notamment en terme de capitalisation des expériences après la première année de cofinancement».

Deuxièmement le comité de pilotage signale qu'«il serait utile de faire figurer très clairement les indicateurs par fiche, compte tenu de la nécessité d'évaluer, chaque année, le niveau de réalisation».

La première décision de subvention est communiquée par le MAE au CICDA le 1 octobre 1996. Il s'agit d'un document bref qui confirme et fixe le montant de l'appui financier accordé par le MAE au CICDA, dans le cadre défini par le Dossier Final de Candidature. Etant donné les modalités auxquelles le MAE est tenu pour déboursier ses fonds, ce document est annuel.

Cette décision de subvention est l'avenant No 16 à la Convention Générale Cadre (entre le MAE et CICDA) No 45/93, du 7 juin 1993. Elle spécifie que l'aide accordée pour 1996 s'élève à FF 1,800,000 somme qui finance partiellement (20.9 %) le budget nécessaire à la réalisation des actions retenues.

3. **une Convention Générale Cadre (CGC):** cette deuxième CGC qui, pour le MAE porte le numéro 79/97, rappelle que l'objet du CICDA est «la réalisation de programmes d'action et de coopération, ayant pour fonction de promouvoir des dynamiques de développement socio-économiques et d'améliorer les conditions de vie des populations marginalisées».

C'est dans ce cadre que la CGC fixe son objet: «définir les actions mises en œuvre par» le CICDA «et que le» MAE «s'engage à soutenir, sans exclusivité, dans le domaine de la coopération et du développement...».

La CGC établit que les interventions du CICDA «concernent notamment la mise en œuvre et la participation à des programmes de développement rural plus particulièrement en Amérique Latine» et le texte ajoute que ces interventions «sont réalisées principalement sous forme de partenariat avec les organisations locales de la population, des organismes privés d'appui technique et des institutions publiques».

La Convention Générale Cadre définit aussi les principales actions à mettre en œuvre par le CICDA: «améliorer la sécurité alimentaire, renforcer la place des acteurs locaux du développement, viabiliser

l'agriculture familiale et son insertion économique et sociale dans les pays concernés».

Finalement, la CGC spécifie deux points importants: d'abord, le CICDA est bénéficiaire d'une subvention du MAE, qui est octroyée par un «avenant de subvention» annuel à son article 3 et, en suite, la CGC précise sa durée. Elle «est conclue pour une» période de une année, «à compter de sa notification, renouvelable par tacite reconduction pour une durée maximale de quatre ans».

Cette deuxième Convention Générale Cadre est approuvée le 22 octobre 1997 et envoyée au CICDA par le MAE le lendemain; elle est donc en vigueur jusqu'en septembre 2001, si elle n'est pas dénoncée avant par une des parties.

L'ensemble de ces trois documents détermine les relations contractuelles entre le MAE et CICDA. La CGC donne la référence de base et l'élément de stabilité dont l'action de coopération en matière de développement a besoin. La décision de subvention concrétise financièrement cet appui et, finalement, c'est la Convention d'Objectifs qui lie les deux parties signataires dans l'accomplissement des réussites communes en faveur de l'agriculture paysanne des régions andines de l'Amérique Latine. C'est dans ce sens que l'appui du MAE à CICDA est significatif car, à travers la Convention d'Objectifs présentée, l'Association devrait se fortifier en termes institutionnels et augmenter l'impact de ses actions.

b. Antécédents institutionnels

À la signature de la Convention d'Objectifs, en mars 1996, les deux parties –le MAE et le CICDA- reconnaissent l'importance de l'agriculture paysanne en Amérique Latine ainsi que sa conséquence, le besoin de rétablir les conditions favorables à son développement économique.

Les situations de chacune des institutions signataires de la Convention, avant et au moment de formaliser leur accord, donnent une idée –au moins partielle- des raisons de leur convergence d'intérêts concernant la nature, les contenus et les modalités du contrat qui va les lier, pendant trois ans, en matière de coopération au développement en Amérique latine.

1. Du côté du MAE:

Sauf Cuba et Haïti, il n'y a pas d'autres pays de l'Amérique Latine bénéficiant des conditions des «Zones Prioritaires de Solidarité» que le MAE reconnaît aux pays ACP. Cependant, pour le MAE, l'Amérique Latine est devenue une région d'intérêt, malgré que la présence

française y soit réduite.

Le MAE, dès 1984, avec le soutien de la Commission de Coopération au Développement, essaie de favoriser les relations de travail entre les organisations de solidarité et les Ministères concernés. Jusqu'en 1990 ces organisations arrivaient auprès de chaque Ministère en demandant des appuis financiers pour leurs projets. Cette expérience a fait prendre conscience au MAE qu'il devait faire quelque chose du fait de la diminution de ses ressources financières. Il devenait nécessaire de bien choisir les projets à financer et d'assurer à chacun un impact maximum. Pour le MAE, il était devenu clair qu'il fallait amener son engagement plus en amont de l'accord de financement de façon à relier le politique et l'opérationnel, dans le but de favoriser les relations entre la société civile et le gouvernement.

Deux lignes d'action apparaissaient pour le MAE: les programmes prioritaires et la convention d'objectifs.

La convention rassemble les initiatives qui, venant des ONG partenaires, sont cohérentes et complémentaires avec les politiques du MAE; elles impliquent une concertation préalable avec chaque partenaire qui, désormais, ne présente plus des interventions toutes ficelées. Les nouvelles propositions sont examinées par les services technique, géographique et politique, qui remettent leurs avis. Ces services peuvent faire des observations «profondes» aux propositions des partenaires et, si c'est le cas, des réunions de conciliation sont organisées par le service géographique en vue d'arriver à des consensus.

Les comités de pilotage, composés de représentants des ONG, du MAE, et de spécialistes externes, constituent des instances d'analyse, d'orientation et de suivi des projets approuvés. Ces comités, coordonnés par F3E, se réunissent à Paris suivant les besoins.

Pour le MAE cette évolution institutionnelle vise à sécuriser tant l'intervenant que l'intervention. Mais, au-delà du fonctionnement interne de ses services et des structures mixtes de suivi, le MAE considère important que le dispositif des ONG qu'il appuie donne une place suffisante à la participation active des partenaires locaux dans les décisions des projets qui les concernent.

Dans ce sens, le MAE cherche maintenant à intégrer au sein des Conventions d'Objectifs des modalités de capitalisation des expériences et du suivi / évaluation des projets qui en font partie en tant qu'éléments faisant normalement partie de son approche en matière de coopération au développement.

Toutefois, comme déjà mentionné, la Convention d'Objectifs est un instrument qui, financièrement, fonctionne par annualité. En fait, l'engagement du MAE sur le financement pluriannuel d'un programme est assuré par la Convention Générale Cadre. Sans ce document, les Conventions d'Objectifs seraient un instrument de court terme, en opposition à la politique de moyen et long terme que le MAE a mis en œuvre dans le cadre de son appui aux ONG françaises de développement.

En ce qui concerne la construction de nouveaux instruments de contractualisation avec les ONG, le MAE doit aussi tenir compte de l'évolution des mécanismes de financement de ces associations mis au point et appliqués par l'Union européenne, entre autres les nouvelles conditions générales de cofinancement instaurant une approche de financement de programmes globaux des ONG.

Dans le cas de la Convention d'Objectifs entre le MAE et CICDA, deux autres éléments font partie de la situation du MAE. D'abord, en Bolivie et en Equateur les ambassades françaises dans ces pays ont des ressources financières et humaines limitées pour suivre les chantiers des projets que le Ministère appuie, spécialement dans leurs zones andines.

La présence française dans ces pays est également limitée, souvent réduite à des recherches ou études d'intérêt académique dont la valorisation échappe tant à ses auteurs français qu'aux structures nationales.

Plus particulièrement en Equateur, l'Ambassade de France considère le CICDA comme un élément très important de la coopération française au développement rural. Cette Ambassade soutient directement quelques-unes des activités de CICDA non directement liées aux projets. De même, l'ORSTOM/IRD et l'INRA considèrent que le CICDA a joué un rôle majeur dans la diffusion et / ou l'application de leurs recherches, au niveau technique et/ou méthodologique, en les mettant à la disposition des populations intéressées.

2. Du côté du CICDA

L'association a fait un choix stratégique dès sa fondation en 1977. Pour financer ses activités elle offrira à différents bailleurs de fonds ses services d'appui technique au développement plutôt que faire la quête des dons auprès du public. Comptant sur la motivation, le travail acharné et sur la qualité technique de son personnel de terrain, le CICDA arrive à obtenir des appuis financiers de différentes sources françaises, y compris le MAE.

Produit d'une scission du CIDR, la nouvelle association oriente ses activités de coopération au développement vers l'Amérique Latine, notamment au Pérou, dans un moment où la France affecte très largement ses ressources à la coopération avec les pays francophones de l'Afrique.

C'est en 1993 que le CICDA constate un «regain d'intérêt de la France pour l'Amérique latine» dû à deux raisons:

- a. la région «redevient un partenaire politique de poids», pour la France, «dans la communauté internationale»;
- b. «les échanges économiques s'intensifient entre l'Amérique latine et l'Europe».

Et, en 1996, le CICDA signale des faits qui, malgré l'indéniable reprise économique du continent, persistent et déterminent l'accentuation de la pauvreté de la majorité (61 %) des familles rurales. L'impact négatif des politiques d'ajustement affecte la campagne mais aussi le milieu urbain, tout comme l'inégalité dans la distribution des revenus et l'accès aux ressources productives, la désorganisation institutionnelle des appareils d'Etat, les augmentations des surfaces consacrées aux cultures d'exportation et à l'élevage extensif qui provoquent la diminution des cultures traditionnelles en surface et en volume, «une paysannerie dépourvue de moyens de production et faiblement intégrée au marché s'étend en nombre» et exploite des terres marginales.

Et, entre autres conséquences, les importations d'aliments ne cessent de croître, spécialement les céréales pour les pays andins, qui ont doublé entre 74 et 88, période au cours de laquelle l'aide alimentaire reçue par ces pays a été multiplié par sept.

Donc, pour les secteurs alimentaire (production nationale d'aliments) et de l'environnement (conservation de la biodiversité et gestion des ressources naturelle renouvelables), «la problématique agraire de l'Amérique latine concerne l'ensemble de sa population». Et puisque «la production alimentaire, pour les marchés nationaux, reste le principal support économique de l'agriculture familiale», le CICDA conclut que l'option prioritaire de la lutte contre la pauvreté c'est «le rétablissement des conditions d'un développement économique de l'agriculture paysanne».

À cette analyse le CICDA ajoute que la contribution des organisations civiles en Amérique latine, où elles se multiplient fortement, «à la démocratisation en cours paraît ...irremplaçable», même si leur impact actuel en milieu rural reste marginal. Donc, le CICDA déduit que la tâche prioritaire pour la coopération internationale est «le renforcement

des acteurs locaux». D'ailleurs, les partenaires latino-américains du CICDA souhaitent son appui pour augmenter leur «capacité d'exécution, de suivi de leurs actions, de vision stratégique et de concertation». Par rapport aux partenaires locaux en particulier, et aux acteurs du développement en général, ceci «exige de bien connaître leur vocation, leur environnement, leurs ressources et les contraintes auxquelles ils sont confrontés».

C'est donc logiquement que le CICDA reconnaît une «priorité à l'action restreinte conduite avec d'autres», et choisit l'échelle de ses interventions: locale et concrète, faisant appel à des structures nationales, soit des instances locales, fédératives ou autres.

Après presque vingt ans d'activités dans cinq pays de l'Amérique latine, le CICDA définit, en 1996, ses méthodes d'interventions comme suit:

- a. identification et hiérarchisation des principaux blocages techniques, économiques et sociaux de la production agricole;
- b. recherche et apprentissage des solutions avec les producteurs concernés et les techniciens;
- c. validation et diffusion des solutions identifiées.

Dans le cadre d'interventions intégrales, et géographiquement restreintes, l'appui technique du CICDA se concentre dans «la mise en forme et la diffusion d'informations utiles à l'action et contribuant à la consolidation des organisations des producteurs». Ces interventions sont des domaines d'action, formation et démonstration dont le but est de prouver «que l'exclusion en milieu rural n'a pas le caractère inéluctable qu'on lui accorde souvent».

Selon l'expérience du CICDA, «la possibilité d'extension des résultats obtenus... passe par des relais institutionnels» et l'Association a fait des alliances avec des organisations locales en vue «d'élaborer des savoirs sur la réalité agricole et sa dynamique» qui soient utiles à l'action et de «contribuer à la formation professionnelle des agriculteurs et des cadres...». Le CICDA, dans sa recherche d'une influence positive de ses interventions restreintes dans le développement rural des pays hôtes –ce qu'en 1996 l'Association appelle le «changement d'échelle»- a misé sur ce processus proche de la recherche / action.

Sur la base de ses réponses aux besoins permanents de formation des organisations paysannes et de ses responsables, convaincu que l'expérience et la pratique constituent le fondement de la formation, le CICDA a appliqué des approches centrées sur l'augmentation des

capacités d'observation et d'analyse des réalités et dans la maîtrise des aspects méthodologiques correspondants.

Ayant conscience de la nature de ses fonctions, des limitations de ses ressources et du besoin d'assurer un niveau adéquat de qualité technique à ses interventions, le CICDA a articulé très tôt ses activités avec celles des enseignants/chercheurs du CNEARC et de l'ORSTOM/IRD. Avec eux l'Association a établi un partenariat dont les effets favorisent l'agriculture paysanne, les organisations et les structures privées et publiques d'appui à ce secteur.

3. La structure du CICDA

En 1996 la structure du CICDA répond bien à ses fonctions: une Assemblée Générale réunit tous ses membres et désigne un Conseil d'Administration. Celui-ci nomme un Directeur Général qui est chargé de la gestion quotidienne de l'Association. Des Représentants de l'Association dans des pays hôtes y sont, en même temps, responsables d'un projet.

À ce moment, au moins deux commissions regroupaient les membres du Conseil selon ses intérêts: les commissions de stratégie et de suivi scientifique.

Les membres du CICDA sont bénévoles, comme ceux qui composent le Conseil d'Administration, coopérants salariés ou bien volontaires, comme ceux qui travaillent en Amérique latine. Dans cette dernière catégorie on trouve deux subdivisions: les volontaires avec contrat permanent avec l'Association et ceux qui occupent un poste à durée déterminée.

De façon pratique et fonctionnelle, la structure du CICDA essaie de concilier la pression de ses financeurs sur le volume d'activités, le fait que les coûts de structure de l'Association soient extrêmement difficiles à faire financer, ses propres exigences de qualité de services et la dynamique des changements en Amérique latine et en Europe.

B. Méthodologie

Les procédures de travail suivies au cours de cette évaluation partent des Termes de Référence et de la proposition présentée par GCE à F3E, en juillet 99, en les adaptant à la situation que présentent les acteurs impliqués à la fin 99 et début 2000, période pendant laquelle se réalise la mission.

Moins qu'une appréciation policière de ce que CICDA aurait accompli

dans le cadre de la Convention, la proposition technique de GCE cherchait à développer une analyse critique, raisonnée et raisonnable, d'une relation d'intérêt mutuel, établie formellement dans un contrat. En ce sens, la démarche proposée suivait les TdR accordant un rôle fort important au travail de terrain.

Les approches institutionnelles/organisationnelles et historiques, préconisées par la proposition du GCE, ont été développées au travers d'interviews structurés à des personnes et à des instances du CICDA et du MAE, à Paris et sur le terrain. Parallèlement à ces interviews, des lectures de documents du CICDA ont donné lieu à des précisions de points significatifs pour mener des entretiens et des rencontres sur le terrain.

Une Note d'Etape, prévue par les Termes de Référence à la fin de la première partie de la mission en France, présente les lignes d'orientation du travail de l'équipe d'évaluateurs sur le terrain et un calendrier approximatif de ses activités. A la demande du comité de pilotage de la mission, les hypothèses de travail contenues dans cette Note d'Etape furent reformulées et réordonnées en vue de faciliter leur emploi par les évaluateurs nationaux.

Des entretiens prévus avec des chercheurs de l'INRA et de l'ORSTOM / IRD furent malheureusement impossibles à réaliser avant le début de la partie latino-américaine de cette évaluation.

Dans chacun des deux pays visités la démarche a été identique. Après une mise au point entre le coordinateur des travaux de terrain et les évaluateurs nationaux, une réunion de départ avec l'équipe du CICDA concernée a permis de leur présenter des demandes précises d'information et d'établir un calendrier de travail. Les entretiens et visites convenues furent toutes réalisées avec les membres des équipes du CICDA. Ces rencontres et visites, qui incluaient des partenaires du CICDA pour chacune et pour l'ensemble de ses activités, furent complétées par des entretiens avec des observateurs privilégiés, souvent proposés par le CICDA et, quelques fois, par les évaluateurs nationaux.

À la fin des travaux, des réunions de restitution, furent tenues dans les deux pays avec les membres du CICDA, auxquelles participaient des partenaires de l'Association et des représentants des ambassades de France dans chacun des pays. Après une présentation par les évaluateurs, les participants ont pu faire des observations et, à partir de celles-ci identifier un certain nombre de points précis à discuter entre eux.

Les rapports par pays furent préparés sur la base de l'information

collectée au cours de la démarche présentée. Avec les données à caractère institutionnel, recueillies à Paris en parallèle aux travaux de terrain, ces rapports constituent la base de la présente évaluation.

Comme on l'a déjà signalé, la présente évaluation est centrée sur la Convention d'Objectifs entre le MAE et le CICDA ; l'analyse faite des projets qu'elle finance est une des bases pour les appréciations sur les documents qui constituent cette Convention. Si nos conclusions et recommandations sur la Convention restent valables, l'analyse des projets ne concerne que les activités du CICDA dans deux pays sans considérer celles que l'association réalise au Brésil au Pérou et au Venezuela. Il est donc exclu que les conclusions et recommandations sur les projets, déduites d'un tel échantillon puissent être appliquées, telles que présentées ici, à des projets hors des contextes bolivien et équatorien.

C. Les conditions d'exécution de la mission.

L'impossibilité de joindre ou de contacter les chercheurs de l'INRA et de l'ORSTOM/IRD, celle de visiter un des projets prévus en Equateur et l'absence à la restitution à La Paz du personnel du MAE qui suit régionalement les activités de CICDA, peuvent être considérées comme difficultés de la mission.

En termes généraux, et grâce à l'appui que le CICDA a accordé à la mission, tant à Paris qu'en Bolivie et Equateur, la mission s'est déroulée pratiquement sans problèmes.

DEUXIÈME PARTIE : LA CONVENTION D'OBJECTIFS MAE-CICDA, UNE ANALYSE DE CONTENU

INTRODUCTION

À l'origine, on ne trouve pas un cadre logique explicite dans les documents «fondateurs» et, à la fin de 1999, lorsque le CICDA a voulu élaborer un bilan de la convention d'objectifs, il a «jugé nécessaire de reconstruire un cadre logique ... qui prend en compte les différentes évolutions de l'action au cours de la période concernée». On trouve une présentation matricielle de ce cadre logique comme un «préambule» au document Convention d'Objectifs CICDA – Ministère des Affaires Etrangères 1996 – 1999 «Bilan présenté par l'association», de novembre 1999.

Afin d'identifier les caractéristiques instrumentales de la Convention entre le MAE et le CICDA, et de placer les projets qu'elle contient dans son cadre de référence original –et faciliter le travail d'évaluation- il est utile d'explicitier les composants du cadre logique qu'on peut déduire des trois documents décrits précédemment: le Dossier de Candidature, la Convention Générale Cadre et la «Convention d'Objectifs». Ces documents datent de mars à octobre 1996.

CADRE LOGIQUE DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS

A. La logique d'intervention

Sur la base des situations décrites dans la première partie, la Cd'O cherche à contribuer, en dernier recours, à deux buts: d'abord, la création des conditions économiques, techniques, sociales, politiques (dans le sens de «policy» et non de politique de partis) et institutionnelles favorisant les fonctions positives que, dans ces domaines, pourrait jouer l'agriculture paysanne. Pour ensuite, assurer (avec des moyens limités) une présence technique française dans la région au travers d'actions bien ciblées dont la mise en œuvre serait de la responsabilité des ONG françaises travaillant sur place et de ses partenaires locaux.

a. La cascade d'objectifs :

1. pour atteindre ces buts, la Convention entre le MAE et le CICDA se fixe des objectifs généraux:
 - améliorer le niveau d'organisation et de production des paysans les plus pauvres de l'Amérique Latine
 - améliorer l'efficacité de la coopération de CICDA par:

- l'apport de valeur ajoutée aux projets du CICDA, au-delà des réalisations de terrain, par l'action transversale d'un relais d'envergure régionale en Amérique Latine
- l'augmentation de l'impact des actions entreprises par CICDA au-delà de leurs effets directs;
- le renforcement du soutien de CICDA aux acteurs locaux du développement.

2. la convention définit explicitement ses quatre objectifs spécifiques

- Améliorer la sécurité alimentaire des familles paysannes, en favorisant une augmentation permanente de leurs revenus, sans se limiter à favoriser exclusivement la croissance de leur production vivrière.
- augmenter les capacités locales d'auto-développement par le renforcement institutionnel et opérationnel des organisations paysannes;
- intensifier les échanges entre des organisations paysannes et entre des organismes d'appui en Amérique latine et en France
- renforcer la capacité opérationnelle du CICDA

b. Les résultats

Comme produits des activités prévues, les objectifs spécifiques seront atteints par les résultats suivants:

1. pour l'objectif 1, la sécurité alimentaire serait atteinte avec les résultats suivants:

- ◆ revenus des familles paysannes augmentés
- ◆ systèmes d'irrigation réhabilités ou construits et fonctionnant
- ◆ limitations techniques de la production paysanne identifiées, résolues, validées et diffusées
- ◆ des pratiques agricoles et agro-forestières préservatrices des ressources naturelles sont appliquées

- ◆ les prix de vente de la production paysanne ont augmenté;
- ◆ le financement de la production paysanne est assuré par des crédits de campagne ou de commercialisation.

2. l'objectif 2.- auto-développement, serait atteint avec les résultats suivants

- ◆ les organisations paysannes ont amélioré leurs performances techniques, augmenté leurs capacités de gestion, d'analyse, de définition d'actions et de stratégies, de proposition et de négociation
- ◆ les organisations paysannes concernées gèrent correctement le processus de commercialisation de leur production, les crédits obtenus pour bénéficier à leurs membres et les infrastructures productives dont ces organisations disposent.

3. quant à l'objectif 3.- intensification des échanges entre organisations paysannes et entre organisations d'appui, il s'identifie avec les résultats suivants:

- ◆ des publications de contenu général et spécifique, sont préparées, élaborées et diffusées à une bonne périodicité annuelle;
- ◆ des modules de formation des agents de développement – latino-américains et européens- sont identifiés, élaborés et mis en application;
- ◆ des échanges entre organisations paysannes latino-américaines et françaises sont préparés, organisés et réalisés
- ◆ des partenariats professionnels entre acteurs du développement du Sud et des techniciens français sont en exécution.

4. l'objectif 4.- renforcement de la capacité opérationnelle du CICDA,
serait atteint avec les résultats suivants:

- ◆ l'ensemble des projets du CICDA reçoit un appui rapproché pour le suivi tant en matière de gestion que pour les aspects techniques;
- ◆ des financements locaux et régionaux viennent en complément aux financements européens des activités du CICDA en Amérique latine;
- ◆ la communication interne du CICDA, entre le terrain et le siège de l'association, est permanente, fluide et systématique, en particulier pour l'information du public et sur les questions opérationnelles;
- ◆ des nouvelles actions de développement ont été identifiées et préparées en concertation avec des partenaires.

c. Les activités

La Convention présentait un bon nombre d'activités ou d'actions pour parvenir aux résultats mentionnés:

1. pour arriver aux résultats cherchés en sécurité alimentaire, la Convention compte sur la réalisation des activités suivantes:
 - ◆ mettre en place et/ou réhabiliter des systèmes d'irrigation et identifier avec ses utilisateurs des mécanismes de gestion concertée;
 - ◆ identifier les limites agro-techniques, financières et commerciales de la production paysanne;
 - ◆ mettre en place des pratiques agro-forestières, des services financiers et commerciaux adéquats tant par rapport à la réalité paysanne que par rapport à celle des marchés.
2. en vue d'atteindre les résultats mentionnés dans l'augmentation des capacités d'auto-développement local des organisations paysannes, les activités prévues sont:
 - ◆ le renforcement institutionnel global de ces organisations en matière de gestion interne (analyse et définition

d'actions et de stratégies) et externe (proposition et négociations);

- ◆ le renforcement institutionnel spécifique en matière de gestion des systèmes de crédit, de commercialisation et d'irrigation.

3. les résultats en matière d'échanges entre organisations paysannes et entre organismes d'appui, en Amérique latine et en France, seront produits par les activités suivantes:

- ◆ éditer (publication et diffusion) périodiquement des documents d'information et de formation;
- ◆ concevoir et réaliser des modules de formation des acteurs locaux du développement;
- ◆ se concerter sur, préparer, organiser et réaliser des échanges entre les organisations paysannes partenaires (latino-américaines et françaises);
- ◆ promouvoir et organiser des partenariats techniques entre acteurs locaux latino-américains et techniciens français.

4. pour obtenir comme résultat une correcte capacité opérationnelle de CICDA, la Convention préconise les activités suivantes:

- ◆ pratiquer un suivi rapproché des projets;
- ◆ renforcer les relations entre le siège et le terrain;
- ◆ obtenir des cofinancements locaux et/ou régionaux;
- ◆ identifier et préparer des nouvelles actions.

d. Commentaires

Les contenus des étapes (activités – résultats – objectifs spécifiques – objectifs généraux) déduits des textes «fondateurs» de la Convention, suscitent les commentaires suivants:

1. en général la relation organique de causalité entre activités et résultats semble correcte;
2. l'éventail d'activités ne couvre pas bien les résultats, par exemple: la mise en œuvre de «structures et fonctions»

n'est pas considérée comme une activité pour renforcer la capacité opérationnelle de CICDA. Cependant, il est probable que les résultats présentés dans la logique d'intervention sont couverts par des activités incluses dans les projets que la Convention appuie.

3. Certaines activités confirment des options stratégiques de la Convention, comme c'est le cas de celles liées à la sécurité alimentaire qui font face au problème par l'augmentation des revenus des familles.
4. Pour ce qui concerne les activités liées au renforcement institutionnel des organisations paysannes, il semble difficile qu'elles permettent d'atteindre ce résultat. Il est possible que des ambiguïtés dans l'objectif correspondant explique ce fait.

B. Les indicateurs

Les IOV –indicateurs objectivement vérifiables- en tant qu'éléments du suivi / évaluation concernent surtout deux des éléments de la logique d'intervention, les objectifs et les résultats.

a. Par rapport aux objectifs généraux, les textes de base du contrat entre le CICDA et le MAE ébauchent les indicateurs suivants:

1. amélioration des conditions de vie des populations cibles et dynamisation du développement des zones concernées, sans spécifier les variables correspondantes à mesurer;
2. nombre et qualité des systématisations des expériences de développement propres ;
3. concertations avec des structures nationales et régionales jouant un rôle de relais par rapport aux participants, des partenaires, public en général et aux autorités de différents niveaux;
4. le dispositif du CICDA privilégie et formalise par accords ses relations avec les acteurs locaux du développement.

b. Par rapport aux objectifs spécifiques on peut trouver des spécifications d'indicateurs pour chacun d'entre eux:

1. pour l'objectif sécurité alimentaire les indicateurs proposés sont:

- nombre de paysans bénéficiaires ;
- diminution de la dégradation de la productivité du travail et des sols;
- diminution de la détérioration des termes d'échange du point de vue des agriculteurs.

2. par rapport à l'objectif d'auto-développement, les indicateurs seraient :

- nombre d'organisations paysannes renforcées;
- capacités nouvelles constituées au sein de ces organisations;
- degré d'autonomie atteint par ces organisations;
- capacité d'assumer des fonctions spécifiques ou des fonctions liées à la décentralisation administrative.

3. en ce qui concerne l'intensification des échanges entre organisations paysannes et entre organismes d'appui, les indicateurs seraient :

- nombre de personnes participant aux échanges ;
- nombre et qualité des modules de formation;
- nombre et qualité des publications.

4. par rapport à l'objectif de renforcement de la capacité opérationnelle du CICDA, ses indicateurs seraient:

- rationalisation de la gestion et contrôle du budget;
- partie du financement obtenue localement;
- nombre de nouvelles actions identifiées et préparées.

c. Commentaires

1. en général, les IOV présentés sont pauvres tant par rapport aux objectifs qu'aux résultats et, parfois, ils ne sont pas vérifiables;
2. on pourrait ajouter les indicateurs suivants :
 - pour l'objectif et les résultats «sécurité alimentaire»:
 - augmentation des revenus des familles
 - amélioration de la diète familiale
 - augmentation de la surface irriguée
 - augmentation de l'eau d'irrigation
 - amélioration des pratiques agro-forestières et d'irrigation
 - augmentation de la production et de la productivité agricole
 - par rapport à l'objectif et aux résultats d'auto-développement et renforcement institutionnel des organisations paysannes:
 - définition des faiblesses institutionnelles des partenaires
 - définition d'un plan d'appui et de la période de sevrage institutionnel
 - participation à la création de structures ou de réseaux inter-institutionnels de développement, à différents niveaux territoriaux
 - rôle des partenaires locaux dans le développement
 - relations avec les gouvernements locaux
 - l'objectif et les résultats concernant l'intensification des échanges entre organisations paysannes et entre organismes d'appui en France et en Amérique latine, pourraient utiliser en complément les indicateurs suivants:

- organisation et structures d'édition et de diffusion de documents
 - quantité et niveau des personnes bénévoles participant à l'édition/diffusion
 - qualité et quantité de documents produits et diffusés
- les indicateurs complémentaires pour l'objectif de renforcement de la capacité opérationnelle du CICDA ses résultats seraient:
- nombre de nouveaux partenaires identifiés
 - existence et application d'un système de suivi / évaluation intégrant les différents projets à une action régionale de l'Association
 - nombre de réunions et produits des instances internes de réflexion et d'analyse des stratégies et politiques institutionnelles

C. Sources de vérification

Les données nécessaires à ces indicateurs se trouvent dans les documents internes de l'Association (rapports d'avancement, d'activités, financiers, des différentes instances internes, d'évaluation, systèmes de suivi / évaluation des projets, programmes et/ou du Programme Régional de l'Association).

Les informations nécessaires aux indicateurs des objectifs généraux – qui font référence à un contexte économique, politique et social plus large que les projets et que l'Association même- se trouvent dans des documents externes (des organisations de recherche, du gouvernement, d'organismes internationaux, etc.).

D. Hypothèses

Des textes «fondateurs» on peut extraire quelques conditions importantes pour la réussite de la Convention; en voici quelques-unes:

- a. les politiques nationales de modernisation de l'Etat, de libéralisation de l'économie et de décentralisation de l'administration seront probablement maintenues par les gouvernements des pays dans lesquels le CICDA travaille;
- b. les ressources dont CICDA peut disposer sont mieux orientées vers les objectifs de l'Association et ceux de son Programme Régional;

- c. le partenariat passe d'une position stratégique d'approche à une politique de l'Association en matière de coopération au développement;
- d. CICDA maintiendra son compromis avec l'agriculture paysanne et ses organisations, avec les acteurs locaux du développement rural, essentiellement andin;
- e. le MAE renforcera sa politique actuelle d'assurer une présence française solide dans le développement de l'agriculture paysanne en Amérique latine en faisant appel, entre autres agents, aux ONG françaises de développement.

TROISIÈME PARTIE : LES RÉALISATIONS DE CICDA AVEC L'APPUI DE LA CONVENTION

INTRODUCTION

La Convention avec le MAE devait apporter au CICDA un montant de FF 5,793,000 sur un budget de FF 35, 931,000 pour les activités de coopération au développement de l'Association pendant la période 1996 –1998, soit 16.12 % du total mentionné.

De son budget total, le CICDA alloue FF 27,068,000 à la Bolivie, à l'Equateur et aux activités régionales (soit 75.3 % du total). De ce dernier montant la Bolivie «reçoit» les 30.4 %, l'Equateur 47.1 % et les activités régionales 22.5 %. Le financement du MAE pour ce sous-ensemble projets en Bolivie, en Equateur et projets régionaux) monte à FF 4,239,000 soit 73,2 % de la somme prévue par le MAE pour la Convention ; suivant le texte de la Convention, de cette dernière quantité, 22.9 % va en Bolivie, 29.9 % en Equateur et 47.2 % va aux activités régionales. Le reste de l'apport financier du MAE (FF 1.154.000 soit 26.8 % de son financement) va aux projets au Brésil au Pérou et au Venezuela.

Le MAE concentre son apport au financement des activités du CICDA dans les activités régionales de l'association beaucoup plus que ne le fait son budget total.

Le financement du MAE représente une petite partie du budget total du CICDA dédiée, presque à moitié à appuyer la structure et les activités régionales de l'association, tel que montré en haut et suivant le texte du dossier de candidature.

Cependant, l'importance «budgétaire» du financement du MAE n'est qu'une de ses dimensions. Dans cette troisième partie, le rapport présente les effets concrets du financement du MAE sur le CICDA, sur ses partenaires et sur les participants dans les projets prévus par la Convention.

Sur la base des visites de terrain, en particulier du travail réalisé par les consultants nationaux, les projets –appuyés par la Convention- ses résultats et le dispositif du CICDA en Bolivie et en Equateur sont analysés. Les six critères d'analyse énoncés dans les TdR de la mission sont appliqués à cette partie.

A. Les aspects opérationnels:

a. en Bolivie

Suite aux effets sur le CICDA de la vague de violence politique au Pérou, l'Association reprend ses activités en Bolivie en 1989, dans le Département de La Paz, à Camacho-Muñecas. Ces activités s'achèvent en 1993 par la création d'une ONG bolivienne qui, depuis lors, travaille dans la région.

Les projets du CICDA en Bolivie qui reçoivent l'appui de la Convention avec le MAE parmi d'autres financeurs sont:

1. **PROCAFÉ** (Projet d'appui à la commercialisation du café des Andes boliviennes), qui commence à la fin de 1992 et qui, en 1996, avait par objet l'amélioration de l'efficacité de la commercialisation permettant à la culture de café de prévenir la culture de coca. Les objectifs de ce projet étaient:
 - améliorer la qualité du café des Yungas par l'introduction de solutions techniques et financières pour la culture;
 - mettre en place un programme intensif de formation à la gestion et à la commercialisation;
 - créer un «Fond de collecte de café»;
 - promouvoir le café des Yungas sur les marchés internationaux.

La Convention prévoyait l'appui à la «Federación de cafecultores y exportadores de café de Bolivia» (FECAFEB) par une équipe d'encadrement technique composée de quatre personnes dont un expatrié, des appuis de spécialistes externes, de la formation. Une équipe technique recrutée par la FECAFEB –que les centrales prendraient progressivement en charge- travaillerait en collaboration avec celle du CICDA. Des moyens financiers pour commencer la constitution du Fonds de collecte de café étaient aussi prévus.

La première phase de ce projet, cofinancée à hauteur de US \$ 1.1 millions par L'Union européenne/DG1 (UE) et le MAE, se déroule entre 92 et 95. Suite aux discussions internes à l'UE sur une proposition de continuation présentée par CICDA, qui ont remis à plus tard sa décision de financement, une phase intermédiaire est assumée par FECAFEB

d'octobre 97 à mars 98 (Plan phase intermédiaire FECAFEB), avec un financement minimal d'environ US \$ 30,000. C'est en janvier 1998 que commence la troisième phase, dont la durée est prévue jusqu'en décembre 2000, avec un financement UE/DG8 et le MAE pour un total approximatif de US \$ 280,000, avec une participation du MAE à hauteur de 11 %.

Vers la mi 96 une évaluation externe de PROCAFÉ recommandait que «l'acuité liée à la commercialisation étant réduite, maintenant surgit le problème de la production» qu'il fallait appuyer en priorité. En février 98 une deuxième évaluation constatait que la «FECAFEB a répondu favorablement à l'absence d'un responsable CICDA du projet et a assumé la charge de continuer avec les activités de PROCAFÉ». Cependant, le rapport concluait que la FECAFEB n'avait pas réussi à constituer le Fond de collecte de café, que le développement organisationnel des coopératives de base était faible et que la disponibilité de ressources humaines locales était fort réduite.

Malgré cette situation, avec ses partenaires pour ce projet (ACRA, une ONG italienne, FADES, une ONG bolivienne et DER, une ONG allemande et quelques banques locales), CICDA a atteint des résultats positifs:

- l'augmentation du nombre total de cultivateurs, de ceux qui font la culture organique du café et de ceux qui en exportent;
- l'augmentation de la qualité du café des Yungas;
- l'organisation et fonctionnement d'un réseau de paysans vulgarisateurs très performant;
- l'accroissement des revenus monétaires des producteurs de café participant au projet;
- l'application de pratiques culturelles assurant la permanence à terme de l'exploitation du café.

PROCAFE a entamé une redéfinition de sa stratégie et de ses activités d'ici à décembre 2.000.

Au passage de la mission, FECAFEB vivait un moment difficile; sa Direction n'avait pas gagné la confiance des organisations de base – aujourd'hui 19 au total- et la fréquence de ses relations avec celles-ci était considérablement réduites.

La Fédération n'ayant acheté et exporté que peu de café durant la précédente campagne, et sans beaucoup de disponibilités financières pour pouvoir faire face à la suivante, elle se trouvait dans une situation difficile par rapport à ses membres. En plus, les ressources apportées par UNDCP/FONADAL au financement du Fonds de collecte de café, (US \$ 1,350,000), avaient été réaffectés par le gouvernement –sans avis préalable- à la lutte contre la production de coca.

Les producteurs de café des Yungas ont toutefois réussi à exporter leur production via les intermédiaires dans des conditions très proches de celles qui avaient justifié la création de la FECAFEB par les 10 membres fondateurs en 1991.

Certaines «centrales» membres de la FECAFEB disposent d'une certaine capacité de négociation lorsqu'il s'agit de commercialiser le café. Les intermédiaires, de leur côté, ont de l'expérience dans le processus d'exportation, expérience qu'ils ont parfois acquise au sein même de la Fédération. Ces capacités sont limitées, et extérieures pour ce qui concerne l'exportation. Elles sont plus le résultat de la pratique des dirigeants que de leur formation dans ces matières.

2. **PRADEM** (Projet d'appui au développement micro-régional). Ce projet trouve son origine dans un Diagnostic de la Micro-région de Tomina fait en 1989. Mais c'est en 1992 que le CICDA obtient un cofinancement de l'UE et du MAE, pour une durée de quatre ans (première phase), qui incluait des activités de développement agricole et d'appui aux organisations paysannes. Vers la mi 96 et jusque la fin 98, une période d'évaluation, de redéfinition stratégique et de formulation de la phase suivante est financée localement et par le MAE (phase de transition). Entre janvier 1999 et décembre 2000 le CICDA prépare sa sortie de la région (2^{ème} phase), avec le soutien financier de l'UE/DG8, du MAE, des fonds propres et des apports locaux, par des actions de renforcement des acteurs et des structures locales de développement.

Dans le cadre de la Convention de 1996, le projet PRADEM a comme objectifs:

- renforcer les capacités des communautés paysannes à définir leur projet et à influencer l'action du gouvernement municipal;
- limiter les risques de la production agricole par un ensemble cohérent de solutions techniques;

- diffuser des résultats techniques et méthodologiques de la recherche-développement au-delà de la province de Tomina;
- renforcer institutionnellement les organisations paysannes et notamment les appuyer en matière de planification.

Une évaluation externe montre, en décembre 1996, les acquis –en particulier les bonnes relations du CICDA avec les structures associatives locales- et les faiblesses de son action tant dans les domaines techniques et financiers qu’institutionnels.

En 1997, au cours de la deuxième phase, et tenant compte des observations et recommandations de cette évaluation, les objectifs mentionnés se concentrent dans la valorisation de l’eau d’irrigation; la concertation entre les usagers des ressources de la région et le développement des complémentarités avec des agents du développement local.

Les résultats actuels du projet PRADEM sont les suivants:

- intégration des cultures vivrières à la production agricole des familles qui, en même temps, améliorent leur diète et obtiennent des revenus monétaires supplémentaires;
- élargissement de la production agricole à toute l’année;
- augmentation de la productivité des terres irriguées;
- obtention de ressources financières locales significatives
- augmentation de la quantité d’aliments disponibles pour le bétail grâce à une gestion correcte des superficies boisées;
- diminution de la pression sur la forêt;
- réduction de la durée de migration et, probablement, du nombre de migrants.

Il faut par ailleurs signaler que le projet PRADEM n’est pas parvenu à :

- établir un mécanisme ou des procédures de mesure de l'impact de ses activités;
- définir des objectifs institutionnels précis pour ses relations avec la municipalité et avec d'autres acteurs locaux du développement, notamment en ce qui concerne leur renforcement et la préparation de la reprise des fonctions que l'Association assume actuellement;
- financer des budgets plus en adéquation aux besoins constatés, en particulier pour les activités forestières et de gestion de ressources naturelles;
- favoriser la constitution d'une structure formelle de concertation du développement local, en mesure d'appuyer et valoriser le rôle exécutif du municipio.

3. CORO-CORO (Projet de renforcement des stratégies paysannes de sécurité alimentaire à Coro-coro). La visite de ce projet par la mission répond à trois faits significatifs:

- a) suite à l'initiative du CICDA, la participation de celui-ci à ce projet a été fort «demandée» par la Délégation de l'UE/ Unité Sécurité Alimentaire à La Paz, après l'identification d'«atomes crochus» sur le thème entre le personnel technique des deux organisations;
- b) ensuite, ce projet sera mis en œuvre conjointement par le CICDA et SEMTA (Servicios múltiples de tecnología apropiada, une ONG bolivienne) qui en prend la responsabilité exécutive, le CICDA n'apportant qu'un technicien (économiste) à l'équipe de terrain composée au total de cinq personnes;
- c) parce que CICDA/SEMTA ont pris un certain temps pour faire l'instruction de ce projet financé partiellement par le MAE.

Après le travail de terrain, dans la zone potentielle d'intervention conjointe, le CICDA et SEMTA ont signé un document d'intentions proposant des perspectives futures, des échanges d'expériences, la réalisation de recherches et l'élaboration et exécution de projets de développement local. Ce document fut approuvé en 1997 et mis en application en 1998.

Le travail convenu entre le CICDA, SEMTA et les populations de Coro-Coro est orienté vers la sécurité alimentaire, et même si les deux organisations ont une expérience en gestion des ressources naturelles, cette composante ne constitue qu'une des dimensions de leur travail, les deux autres étant la production et la gestion paysannes de l'ensemble.

Le projet Coro-Coro confirme, avec les actions que le CICDA prépare à Oruro, l'excellence reconnue à l'Association en matière de gestion sociale des ressources naturelles et de méthodes participatives de développement local.

Pour le CICDA, dans le contexte andin, la viabilité économique et sociale des systèmes de production paysanne de l'altiplano bolivien – une des inquiétudes stratégiques importantes pour CICDA- était déjà démontrée par l'action de plus de vingt ans de SEMTA dans la région. L'intervention définie correspond donc à la protection productive d'un écosystème fragile, fortement touché par la sécheresse de 1983, ayant subi des pertes importantes de la biodiversité locale et où l'amélioration nécessaire des pratiques alimentaires comportait l'intensification de l'activité agro-sylvo-pastorale avec un double objectif: la gestion des ressources naturelles et la sécurité alimentaire.

Une telle stratégie constitue également une alternative à l'absence de politiques d'Etat en matière de développement rural. Des résultats concrets à Coro-coro pourraient faciliter des inflexions dans la politique actuelle de développement rural dans l'altiplano bolivien.

Le projet Coro-coro est donc une expression technique bien achevée, le résultat d'un consensus très élaboré entre les acteurs impliqués et une proposition de développement territorial incluant des perspectives politiques importantes.

Lors de la visite de la mission d'évaluation, les dirigeants paysans ont tous manifesté leur mécontentement par rapport au temps mis par le projet pour démarrer et commencer des réalisations concrètes. Il apparaît clairement que pour les dirigeants paysans, le projet a démarré avec les premières réunions et études nécessaires à son instruction et formulation, en mars 1998, c'est à dire bien avant son démarrage effectif en septembre 1999.

La préparation du projet a été longue et a aussi éveillé des attentes relatives à des points très sensibles pour la population (collecte de l'eau et étables par exemple). Il est possible qu'une structure du projet plus orientée à intégrer les intérêts de l'ensemble des trois cantons, puisse contribuer à améliorer la communication entre les populations et

l'équipe SEMTA/CICDA. Les structures syndicales de la section municipale commencent à jouer un rôle dans ce sens.

4. RURALTER (Programme Régional de production et d'échange de savoirs). A la base de ce Programme se trouve un des bijoux de CICDA, la revue Ruralter, qui existe depuis 1986 et dont le siège est à La Paz depuis 1991. Jusqu'en 1996 elle y a fonctionné avec des financements ponctuels (donations globales de l'UE, du MAE, des ambassades en Bolivie et d'autres financeurs locaux).

En tant que Programme, RURALTER existe depuis 1995 et, en mars 1996 le PRR fait partie du dossier de candidature que le CICDA présente au MAE. A l'époque, l'objectif général du PRR était de «contribuer à améliorer les pratiques des acteurs du développement par l'établissement d'un dispositif régional d'analyse et diffusion des travaux et des expériences».

Les objectifs spécifiques du PRR sont :

- établir avec les acteurs du développement, les processus adéquats qui permettront la capitalisation et l'échange de leurs expériences;
- valoriser des expériences et des apports méthodologiques à travers l'édition et diffusion de documents utiles à l'action;
- répondre aux besoins de formation permanente des acteurs de développement et des formateurs.

À chacun de ces objectifs correspond un module dont la complémentarité est la base de la cohérence du PRR.

Les modules sont respectivement: le module d'aide à la capitalisation et l'échange d'expérience, celui de l'édition et diffusion de documents utiles à l'action et, finalement, le module de formation des acteurs de développement à partir de leur pratique.

La fiche du PRR figurant dans le dossier de candidature de mars 1996 assume presque explicitement trois points stratégiques d'importance:

- le montage institutionnel du programme est ouvert au-delà des organisations françaises à l'origine de la revue et du programme (CICDA et une organisation lyonnaise, RAFOD/CIEDEL ont fait la proposition conjointe), en particulier aux organisations latino-américaines intéressées

à participer au PRR;

- en suite, un Conseil Régional d'Orientation (CRO), structure internationale et interdisciplinaire, intégrerait les organisations souhaitant jouer un rôle actif de direction du programme régional;
- RURALTER devient plus lié à la structure et au fonctionnement du CICDA dans la région andine qu'à celle de CICDA central.

RURALTER est devenu un programme avec des objectifs et des contenus régionaux, un budget de trois ans et deux personnes (une Directrice –à $\frac{3}{4}$ d temps- et une Assistante –horaire complet-) opérationnelles, secondées par trois assistants à mi-temps. Le budget total établi par la Convention pour ce projet est de FF 3,146,000 dont 17.6 % financé par le MAE.

Les résultats obtenus par le PRR sont:

- quatre expériences de développement systématisées dont trois en Equateur (gestion de l'eau) et une en Bolivie (gestion des espaces sylvo-pastoraux des zones de l'altiplano);
- une méthode PRR de systématisation de thèmes de développement, sur la base d'une approche d'accompagnement de l'action, est en préparation;
- augmentation de 140 % des publications entre 1996 et 1999, par rapport à la période précédente, avec accroissement considérable des ventes;
- organisation, coordination et appui à l'exécution de deux cours sur trois du cycle régional sur le thème «Gestion concertée des ressources et développement local»;
- constitution du CRO (8 personnes) et d'un Comité de Rédaction adhoc pour chacun des trois numéros de la revue RURALTER publiés (10 personnes de prestige reconnues travaillent bénévolement à l'édition de ces numéros);
- un bilan détaillé de l'édition et de la diffusion permet de mieux connaître le coût direct des publications, leurs

faiblesses, les caractéristiques du public atteint et d'améliorer la diffusion et la vente;

- obtention de contributions financières volontaires, modestes mais significatives, de la part d'organisations locales;
- proposition de création d'un Consortium aux organisations disposées, avec le CICDA, à garantir la pérennité du programme.

Par ailleurs, **les faiblesses identifiées de RURALTER** sont les suivantes:

- le PRR n'a pas de mécanismes de suivi et d'étude d'impact de ses activités de formation;
- la réalisation du deuxième cours du cycle de formation a manqué de préparation;
- les systématisations d'expériences de développement, jusque maintenant, n'ont pas inclus le Brésil, le Pérou ni le Venezuela;
- le PRR montre des ambiguïtés dans la définition de responsabilités spécifiques pour différentes fonctions liées aux modules. Deux exemples: les relations du PRR avec les structures régionales (Coordinations nationales et CAR) ne sont pas claires et l'évaluation de son personnel semble être de la responsabilité exclusive du siège sans consultation des responsables de terrain;
- le PRR représente des coûts que le CICDA peut difficilement affronter seul et, lorsque le Fonds Editorial était en discussion avec différents partenaires, le CICDA ne s'est pas montré flexible dans les négociations.

Une des organisations intéressées par RURALTER est NOGUB / COSUDE, qui a financé ponctuellement la publication de la revue Ruralter entre 1994 et 1995. L'idée d'un Consortium prenant en charge RURALTER est loin de déplaire à NOGUB-COSUDE mais ses responsables en Bolivie y voient deux problèmes: d'une part, la récurrence des demandes d'appui financier de la part du CICDA fait penser à NOGUB-COSUDE que l'Association pourrait avoir des

problèmes financiers, au-delà du financement de ses publications; d'autre part NOGUB-COSUDE signale une certaine rigidité du CICDA lorsqu'il s'agit de diminuer sa présence dans la gestion de RURALTER.

Apparemment, il y aurait deux éléments à la base de ces observations: premièrement l'échec de la constitution d'un Fonds Editorial du, selon NOGUB-COSUDE, au fait de limiter le marché des publications RURALTER aux organisations de coopération internationale et, deuxièmement, le changement radical d'attitude du CICDA, en novembre 1999, lorsque l'Association décide d'ouvrir RURALTER à tout le monde.

NOGUB-COSUDE souhaiterait une tête de file (probablement le CICDA) transparente assurant un passage technique et financier programmé consensuellement, de CICDA / RURALTER à RURALTER / Consortium, et ce pendant une période d'observation étant donné qu'à court terme NOGUB-COSUDE ne pourrait pas faire partie d'un Consortium.

Si bien NOGUB-COSUDE est relativement clair sur le futur de Ruralter comme revue, il reste critique sur certains aspects du cycle de formation du Programme Régional. L'hétérogénéité des thèmes obligatoires pour l'ensemble des participants au cycle n'a pas beaucoup de sens, tout comme les propositions théoriques éloignées de la réalité andine. Ils sont cependant intéressés par l'analyse systémique et trouvent que le CICDA devrait compléter le cycle de formation commencé et en faire une évaluation.

D'autres organisations boliviennes intéressées à la continuation de RURALTER ont exprimé leur bonne disposition sans pousser plus en avant.

b. en Equateur:

C'est en 1993 qu'un chercheur de l'ORSTOM propose au CICDA de valoriser ses travaux dans l'Asequia Grande de San Blas, province d'Imbabura, au centre Nord des Andes équatoriennes. L'année suivante, après une mission d'identification, le CICDA reprend ses activités en Equateur.

1. Projet RIEGUS (Réhabilitation des systèmes d'irrigation d'Urcuquí et San Blas). A l'origine, en 1994, ce projet est un mélange d'objectifs (amélioration de la distribution de l'eau d'irrigation et réhabilitation physique d'un canal), de composants divers (appui à la production agricole), et d'activités (suivi scientifique par l'ORSTOM/IRD) avec quelques objectifs stratégiques (formation d'agents de développement et de dirigeants paysans). Dans la Convention d'Objectifs, en mars 1996, le projet RIEGUS a les objectifs suivants:

- réhabiliter le système d'Urcuquí pour adapter la distribution de l'eau aux besoins des unités de production;
- réaliser le suivi scientifique de l'opération et produire des références pour une diffusion à d'autres systèmes irrigués;
- former des agents de développement à cette méthode de réhabilitation.

Le projet est fini en 1998 et il peut être crédité des résultats suivants:

- obtention de connaissances sur les conflits concernant la gestion de l'eau;
- mise au point de méthodes sur l'emploi de l'analyse des systèmes de production et sur la gestion sociale de l'eau;
- élargissement de l'application de techniques et de méthodes mises au point à d'autres «Juntas de Agua» et au «municipio»;
- systématisation des expériences de mise en marche de petits projets de production agricole et d'élevage;
- génération de deux projets:
 - COREDES pour la gestion cantonale des ressources naturelles;
 - VALOR (financement canadien), pour mettre en valeur les systèmes d'irrigation.
- réorganisation plus efficace des tours d'eau à San Blas et Urcuquí, avec des effets positifs sur la production horticole;
- formation des paysans à la gestion des systèmes.

Le projet RIEGUS s'est montré plus efficace en matière d'irrigation qu'en ce qui concerne la production agricole. Le nouveau projet VALOR, mieux élaboré que RIEGUS, commence à avoir des résultats positifs (augmentation de la production agricole et de l'élevage).

Les structures de solution des conflits proposées par CICDA ont fonctionné correctement tant au niveau des Associations d'irriguants

(Juntas de agua) que du Consortium d'Associations. Par contre les structures d'organisation de producteurs ainsi que les relations entre les organisations paysannes et le «municipio» sont faibles; les petits producteurs paysans n'ont pas de culture associative et ceux qui font partie des organisations de producteurs ne sont que 79 sur un total de 435 membres des Associations d'irriguants. Le «municipio», de son côté, n'a que très peu de ressources financières avec pour conséquence le maintien d'une certaine dépendance vis-à-vis du CICDA.

2. Le projet CORICAM (Conservation des ressources naturelles et irrigation paysanne dans le haut bassin du Río Ambato). Il s'agit d'une zone caractérisée depuis long temps par la petite propriété agricole et la haute densité démographique. Après une étude portant sur trois canaux, réalisée en 1995 par l'IEDECA, une ONG équatorienne très qualifiée, le projet commence une phase préparatoire en 1996, avec des financements du CICDA et de F3E. La deuxième phase commence au premier trimestre de 1997, pour une durée de trois ans, avec financement COSUDE, canadien (FECD) et MAE.

Dans la Convention d'Objectifs de 1996 les objectifs du projet CORICAM sont:

généraux:

- limiter la dégradation des ressources naturelles du haut du bassin du río Ambato;
- améliorer la gestion et renforcer les capacités des organisations paysannes de la zone;
- permettre le maintien des agricultures paysannes très intensives

spécifiques:

- réhabilitation physique de l'infrastructure d'irrigation;
- formulation d'alternatives, techniquement et socialement viables, validées par les usagers pour améliorer la répartition de l'eau;
- gestion raisonnée et conservation des ressources naturelles du bassin versant.

Le projet CORICAM est exécuté par une équipe du IEDECA d'environ dix techniciens équatoriens, «accompagnés» d'un ATE du CICDA. Celui-ci, au sein de l'équipe IEDECA, a mis l'accent sur l'étude des systèmes de production et des filières de commercialisation durant la période 1996-1997. L'année suivante le CICDA a fait une évaluation

interne des résultats atteints et a proposé l'intégration de l'approche systémique à la gestion du projet.

Des divers entretiens concernant le projet (la visite de la zone du projet fut rendue impossible par la mobilisation sociale, politique et militaire qui ont marqué cette période) ainsi que de la connaissance du projet, de la région et de sa population par l'évaluateur national, la mission signale les points suivants:

Positifs

- la réhabilitation et la gestion des systèmes d'irrigation montrent un haut niveau d'efficacité du projet;
- le CICDA a été particulièrement efficace dans l'appui technique que l'Association assure à l'équipe IEDECA, ce qui a permis la mise en œuvre d'un bon système de suivi évaluation du projet;
- dans le cadre du projet, l'équipe IEDECA a organisé et suivi un nombre très important d'ouvrages civils, impliquant un nombre important d'usagers individuels ou collectifs démontrant par là un niveau élevé d'efficacité;
- complémentarité entre l'approche pratique d'IEDECA et le savoir-faire du CICDA;
- les propositions du projet et la transparence des procédures et des décisions sont pertinentes tant en relation à la situation de la région, les besoins de la population qu'à la tradition de méfiance entre indigènes et métis.

Négatifs:

- décalage entre les résultats en matière de gestion de l'eau et de la forêt et ceux en matière institutionnelles et d'organisations (locales de développement et de commercialisation);
- il y a des systématisations qui sont en retard ce qui a limité la capitalisation de l'expérience en dehors du projet;
- les structures institutionnelles appuyées par le projet sont importantes (Consortium d'Association d'Irriguants) mais elles restent encore fragiles;

- la faible consolidation des systèmes de production paysanne semble montrer des limites de couverture de l'assistance technique.

2. la CAR (Relais d'appui régional ou Coordination régional): cette émanation de la convention, comme le CICDA présente cette partie de son dispositif, joue un rôle important dans la Convention d'Objectifs ainsi qu'au sein de la structure du CICDA. En effet, la fonction d'animation, de suivi des activités des projets, la réflexion institutionnelle et le partage d'idées apparaît au sein du CICDA en 1983 et, malgré son interruption entre 1990 et 1996, cette fonction est à la base de la capitalisation de l'expérience du CICDA en coopération au développement.

La Coordination Amérique Latine (CAL), le prédécesseur de la CAR, est considérée, en 1990, comme lointaine –même si elle siégeait à Lima- et intellectuelle par les équipes de terrain. La reprise de la fonction en 1996 comporte des changements d'importance. La capitalisation des expériences –et son partage- est clairement de la responsabilité des équipes de terrain, qui peuvent compter sur l'appui de la CAR. C'est également la CAR qui assume l'identification et la préparation des nouveaux projets et facilite l'élaboration des stratégies nationales, fonctions anciennement assumées par le siège.

En 1996, grâce à la Convention, les rencontres régionales reprennent leur rythme annuel et la CAR assume également la fonction de préparation et de coordination de la réalisation des Ateliers Annuels de Coopération –nouvelle instance d'importance stratégique et politique pour CICDA—même si cette fonction ne figure pas parmi celles que la Convention d'Objectifs de 1996 reconnaît au Relais d'appui régional. Ces fonctions sont les suivantes:

- faciliter la mise en relation d'une part entre différents acteurs latino-américains au niveau régional, et d'autre part avec des acteurs français;
- organiser, en lien avec RURALTER, des travaux et des échanges dans les domaines des coopération prioritaires du CICDA (gestion de l'eau, crédit agricole, commercialisation, organisation de producteurs et systèmes des production paysans);

- accompagner régulièrement des opérations de développement menées par le CICDA et par d'autres opérateurs dans toute la région;
- contribuer à l'analyse et à l'adaptation de la stratégie de coopération du CICDA en Amérique Latine;
- répondre aux demandes et appuyer les initiatives des acteurs ruraux, qui le sollicitent et qui travaillent dans une perspective d'autonomie;
- mobiliser les ressources de la coopération internationale et multilatérale disponible en Amérique Latine (effet de levier).

C'est avec ces missions que la CAR commence son travail régional en avril 1997, avec siège à Quito et deux agro-économistes en fonction dont un plein temps, responsable de la CAR et un autre à temps partiel, responsable du projet RIEGUS et Représentant du CICDA en Equateur.

Par rapport aux **résultats de la CAR**, la mission d'évaluation de la Convention d'Objectifs signale les points suivants:

positifs:

- la CAR a réussi à affirmer la réflexion systématique des équipes de terrain sur leur travail et la gestion professionnelle des projets du CICDA;
- le personnel de terrain crédite la CAR, et spécifiquement ses deux membres, d'une autorité morale et technique qui facilite leurs interrelations;
- la CAR a facilité l'élaboration des stratégies nationales du CICDA, l'application croissante des systèmes de suivi/évaluation des projets et proposé un cadre stratégique de la vision et de la mission de CICDA;
- dans le dispositif du CICDA, la valeur de la CAR se situe au-delà de l'accomplissement des objectifs des projets car elle assure en permanence l'excellence de l'offre de services techniques de l'Association;
- les activités de la CAR sont techniquement complémentaires entre elles et en relation avec les objectifs de CICDA;

négatifs:

- le volume de travail fourni par la CAR –impressionnant- produit des difficultés de programmation de ses activités, des surcharges de son personnel et des retards dans la livraison des produits;
- le travail de la CAR est légèrement concentré en Equateur et un rééquilibrage entraînerait des coûts supplémentaires que CICDA devrait couvrir;
- par rapport à la systématisation et à la capitalisation des expériences de développement, les différentes fonctions de la CAR et de RURALTER devraient être plus explicites;
- certaines des fonctions établies par la Convention ne pouvaient pas être développées.

L'analyse des activités régionales du CICDA –RURALTER et de la CAR- montrent, du fait de leur étroite relation avec le contenu opérationnel des projets, la dimension Politique du travail de coopération au développement. Pour pouvoir donner plus d'éléments à cette analyse il importe de mieux connaître la structure de CICDA.

B. Les aspects structurels

Comme on l'a vu précédemment, la structure du CICDA est légère et géographiquement éclatée. Elle contribue à assurer l'unité fonctionnelle et institutionnelle de l'ensemble de ses éléments et facilite l'élaboration de produits en accord avec les principes de l'Association. C'est cette structure et le fonctionnement qui y est lié qui sont renforcés par la Convention d'objectifs de mars 1966.

Au niveau du terrain ce renforcement se manifeste par:

- a. la prise en charge de la fonction administration / gestion financière du CICDA par une technicienne très qualifiée qui a mis en marche un nouveau système comptable ainsi que des procédures plus claires et plus précises. Il s'agit d'une décentralisation de la comptabilité dans laquelle, à partir du dernier «dépensier», chaque niveau de la structure est successivement responsable de l'enregistrement tant des fonds reçus que des dépenses effectuées et de leur mise en relation avec le budget prévu. Les consolidations faites dans chaque pays sont reprises, examinées et consolidées au niveau de l'Association par le siège.

Chaque gestionnaire reçoit en temps opportun l'état de son budget pour effectuer ses prévisions financières trimestrielles. L'implantation de ce système de comptabilité signifie une interrelation permanente entre les responsables administratifs du siège et ceux de chaque pays. Un renforcement en personnel à ce niveau a été fait;

- b. une instance de réflexion et de débat sur la politique générale du CICDA (les Ateliers annuels sur la coopération au développement), a commencé à fonctionner avec la signature de la Convention et, depuis lors, celle-ci joue un rôle important dans l'analyse des expériences et dans l'élaboration de perspectives institutionnelles. Avec la participation de représentants de tous les niveaux de la structure du CICDA, ces Ateliers constituent un outil d'autocritique, de suivi global, d'auto affirmation institutionnelle progressive –les agendas des trois ateliers réalisés en témoignent- des points de vue technique, politique et méthodologique, sans mentionner les indéniables effets positifs du rôle de catharsis que peut jouer une réunion d'une telle composition;
- a) trois nouveaux éléments apparaissent dans la structure du CICDA:
 - 1. la Célula de Apoyo Regional (CAR) – il s'agit ici plutôt d'une réapparition- joue un rôle technique complexe d'appui aux projets en cours, à l'identification et à la formulation de nouveaux projets, à la prospection de partenaires et de ressources financières, sans pour autant avoir une quelconque autorité liée aux projets ou aux structures de représentation nationales du CICDA. Un relais de cette nature, proche de ses zones d'activité, était sans doute nécessaire pour consolider l'Association et, aujourd'hui, les résultats atteints par la CAR lui conviennent bien, au point que le CICDA serait disposé à chercher le financement nécessaire pour faire face à ses coûts;
 - 2. depuis 1995/96 la revue RURALTER est devenue un Programme Régional et, malgré les résultats obtenus ces trois dernières années, son intégration à la structure du CICDA n'est pas possible à terme et ceci pour des raisons financières et fonctionnelles. Le CICDA devra donc s'accommoder de la présence du Programme dans sa structure pour quelques années. Plus particulièrement, le CICDA doit définir ses relations avec une structure semi-autonome, vouée à l'indépendance et bien différencier ses fonctions de celles de la CAR, notamment en ce qui concerne les responsabilités en matière de systématisation et de capitalisation. Le retour de RURALTER à Lima devrait se réaliser à un moment qui n'est

peut-être pas le plus adéquat mais qui est en tout cas indépendant des problèmes structurels signalés.

3. les Représentations du CICDA dans chaque pays visité sont devenues des Coordinations Nationales, avec des fonctions de représentation, d'administration, de gestion, d'animation et de prospection de l'ensemble des activités de l'Association. Ces différentes fonctions sont assumées par des techniciens qui gèrent, bon gré mal gré, en même temps que les fonctions spécifiques liées aux projets.
- b) le personnel du CICDA, expatrié et national, est compétent et dévoué au travail et aux principes de l'Association. Il faut toutefois signaler trois situations susceptibles de devenir des problèmes:
1. en ce qui concerne la constitution et la formation permanente des équipes nationales, il s'agit d'investissements très importants et la tendance du CICDA à les maintenir est correcte, quoique leur travail, une fois le projet qui les a recrutés terminé, ne devrait pas nécessairement se situer dans la même région;
 2. le personnel expatrié cumule différents postes et fonctions et parvient à les assumer. Cette situation pose toutefois des problèmes pour remplacer les responsables se trouvant à des postes clé du dispositif CICDA dans ces pays;
 3. les interlocuteurs et partenaires latino-américains du CICDA font des différences qualitatives entre le personnel national et le personnel expatrié de l'Association. Ils préfèrent en général rencontrer le personnel français dans leurs relations avec l'Association, et ceci malgré l'ambiance fort égalitaire constatée au cours de nos rencontres au CICDA;
- c) Le CICDA a développé un partenariat large et diversifié et maintient des relations contractuelles, de différentes natures et intensités, avec un nombre impressionnant d'organisations locales, particulièrement paysannes. Il semble toutefois que ces organisations ne participent pas aux débats que les Coordinations nationales du CICDA organisent et animent régulièrement.

Il serait peut être utile de réfléchir à la possibilité d'ouvrir des espaces structurels à la participation de quelques partenaires à la construction des politiques et stratégies nationales du CICDA.

C. Informations financières: budget, financements et coûts

Le budget total de la Convention d'Objectifs, comme déjà signalé, atteint la somme de FF 35, 931,000 dont le MAE finance les 16.12 %, mais une très légère augmentation de la participation financière du MAE a porté celle-ci à 17.2 %. Autrement dit, en acceptant les objectifs généraux et spécifiques de la Convention, le MAE s'engage à financer partiellement ce qui, dans son ensemble, constitue la totalité des actions du CICDA.

En plus du MAE cinq autres bailleurs de fonds contribuent au financement de ce budget; en application de leurs modalités de mise à disposition des fonds. Ces financements arrivent au CICDA de façon irrégulière. Le MAE quant à lui maintient une certaine régularité dans le paiement annuel du quota convenu.

La contribution de chaque bailleur de fonds au financement du budget du CICDA est la suivante:

- MAE	17.2 %	
- UE	28.8	
- F3E	1.8	financement missions d'évaluation
- FONJEP	0.5	cotisation volontaire
- ONG	16.0	contribution fonds propre CICDA
- LOCAUX	35.8	en espèces et valorisations

En général la contribution du MAE est concentrée sur les activités régionales (RURALTER et la CAR) qui reçoivent 26.5 % de la contribution, la CAR à elle seule recevant 16.9 %.

Les apports locaux sont de deux types : les contreparties en valeur de prestations locales (matériel et services) et les apports financiers en provenance de sources locales. A cet égard CICDA est si pointilleux qu'il n'accepte pas de valoriser le travail, important, des membres du CRO et des comités ad-hoc de la revue RURALTER.

Il est hasardeux d'avancer une analyse quantitative de l'effet de levier produit par l'apport du MAE aux activités du CICDA en Amérique Latine ; toutefois, on signalera que cette contribution (17.2 %) est comparable à celle de l'association avec ses fonds propres (16.0 %) et exactement la moitié des apports locaux (35.8 %).

Le financement de l'UE (28.8%) comme ceux de F3E (1.8 %) et du FONJEP (0.5 %), sont liés aux activités que le financement MAE et des apports locaux permettent au CICDA de mettre en exécution ; à la limite on peut dire que 1 FF apporté par le MAE au CICDA facilite l'obtention de FF 5.88 par l'association et que, de cette captation, FF 2.54 sont

obtenus localement.

La comptabilité relative à 1999 sera disponible en avril 2000. L'information reçue sur les dépenses réelles effectuées par le CICDA pendant la période 1996-1998 montre une exécution budgétaire globale entre moyenne et bonne (69.2 %), avec une chute importante en 1998 (57.5 %) due, probablement aux retards dans la mise à disposition des fonds par certains bailleurs. Ceci expliquerait la prolongation d'une année accordée à la Convention par ses signataires.

Finalement, on remarquera que le MAE et l'Association élaborent leur contribution sur la base de la globalité des actions prévues et que les autres bailleurs le font sur la base de projets.

D. Quelques points névralgiques de l'action de CICDA

- a. ses options en matière de coopération au développement amènent l'Association à privilégier les paysans et leurs organisations et à favoriser leur autonomie même si, de toute évidence, un bon nombre d'entre elles dépendent encore de la coopération extérieure

Une telle situation entraîne le danger d'exacerber le clientélisme politique pratiqué déjà par certaines de ces organisations et d'affecter ainsi une relation directe et transparente entre le monde paysan et l'Etat.

Le CICDA n'a pas de projets politiques de développement dans les pays d'accueil mais il est évident que le transfert de capacités qu'impliquent ses activités, constitue un appui à ce type de projet animés par des acteurs nationaux ou locaux. Ici le risque est double: tout d'abord on ne sait pas si le projet politique de développement est pertinent par rapport à la réalité et, d'autre part, il n'est pas aisé de discerner si les capacités mises à la disposition des partenaires sont pertinentes avec leurs projets.

Concernant ces points, CICDA maintient une position et une attitude singulière ; sans se prêter en rien au petit jeu politique, l'association affiche ses principes, offre son appui technique au service des intérêts paysans et souvent ceci signifie un dialogue critique avec ses partenaires locaux, pour arriver à des relations transparentes de confiance et de bénéfices mutuels.

- b. Le CICDA est devenu un «spécialiste» de la coopération au développement des zones géographiquement isolées, avec peu de ressources naturelles, souvent fort fragilisées, occupées par une population pauvre, en général délaissées par l'Etat, bref, ce qu'on appelle des zones marginales, considérées non viables

économiquement, conflictuelles socialement et peu attirantes pour les professionnels de la politique. Le CICDA croit au potentiel de développement de ces zones, particulièrement de sa population, et cherche à augmenter leur influence dans les décisions locales et nationales. C'est une tâche de longue haleine dans laquelle la progression de l'impact de l'action du CICDA passe par le partenariat.

- c. l'approche de la coopération au développement du CICDA inclut naturellement les organisations locales avec lesquelles le CICDA partage des perceptions identiques ou similaires concernant les situations économiques et sociales des populations pauvres, une complémentarité opérationnelle et une identification avec les mêmes principes d'action ou valeurs. C'est de cette façon que le CICDA identifie ses partenaires. Elle n'est pas différente de la façon selon laquelle d'autres agents arrivent à identifier le CICDA comme leur partenaire. Le partenariat est une convergence de synergies opérationnelles orientées par des objectifs communs.

Lorsque le partenaire est une organisation paysanne –que le CICDA considère comme étant un pair- le renforcement de ses capacités techniques et opérationnelles relève d'une analyse institutionnelle préalable qui devrait faire partie des études de l'instruction d'un projet, donc matière de définition d'objectifs et de suivi, au même titre que les autres composantes de l'intervention.

On voit le besoin d'une telle approche dans le cas de la FECAFEB où, en l'absence de cette analyse, le renforcement institutionnel de la Fédération et de ses membres s'est confondu avec des cours de comptabilité et de gestion. Mais, en général, ce sont les relations privilégiées du CICDA avec le monde paysan et indigène, dont les organisations sont faibles et en état de crise, qui orientent les améliorations proposées.

- d. l'organisation, la structure, le fonctionnement et le personnel du CICDA sont un plus de l'Association. Le CICDA a entamé avec détermination un processus de décentralisation raisonnée. La gestion des structures nationales de coordination et des projets – avec toutes les décisions que ces fonctions entraînent- est décentralisée. Par contre, la gestion financière et la direction de l'Association sont maintenues au siège. Le résultat est que les agents responsables, aux niveaux des pays et du siège, sont renforcés dans leurs fonctions respectives.

Cependant, ce processus de décentralisation gagnerait en transparence si le CICDA définissait mieux le statut et la relation avec l'Association du Programme Régional RURALTER, qui a besoin

d'une certaine autonomie pour évoluer vers l'indépendance, en deux ou trois ans. Par ailleurs, la valeur ajoutée apportée par la CAR à l'ensemble des activités du CICDA justifierait la réflexion sur son renforcement éventuel avec un autre agent ou l'augmentation de son budget pour sous-traiter certains services.

Probablement une stratégie d'approximations successives serait utile pour identifier tant les espaces structurels de participation que les partenaires participants aux analyses et projections politiques du CICDA dans chaque pays et dans la région.

- e. l'administration centrale a réussi à implanter la rigueur, la transparence, l'opportunité et la fluidité d'un système comptable efficace et efficient, ce qui consolide l'Association en interne, vis à vis de ses partenaires, de ses financeurs et aussi face à d'autres ONG. Cependant, le système comptable est un instrument au service d'une organisation qui évolue avec son milieu d'intervention. D'où une adaptation permanente de l'instrument aux buts poursuivis et aux modalités pour les atteindre
- f. l'excellence des services techniques du CICDA est, dans une large mesure, le résultat de la qualité et du dévouement de son personnel au service du renforcement des organisations paysannes et pour faciliter la viabilité économique et sociale de la petite production paysanne. Les domaines d'intervention technique les plus importants du CICDA sont au nombre de quatre:
 1. la gestion concertée des ressources naturelles, qui essaie d'assurer les compatibilités entre les dimensions économiques, agronomiques, sociales et politiques des interventions en milieu paysan, indigène et andin, face à des situations généralisées de détérioration et de perte de ces ressources et de conflits concernant leur utilisation. C'est un domaine d'activité pluridisciplinaire et complexe dans lequel l'expertise du CICDA est reconnue. Cependant, l'expérience est légèrement concentrée sur les composants techniques du problème et c'est récemment que les activités réalisées en matière institutionnelle commencent à déboucher sur des résultats prometteurs
 2. l'agronomie andine, c'est un domaine dans lequel le CICDA a développé et systématisé une expérience remarquable pendant presque un quart de siècle. L'analyse des systèmes de production paysanne est devenue une des forces de l'Association et ses applications ont permis la diversification de la production de la famille paysanne et, probablement,

l'enrichissement de la diète journalière de ses membres. Par contre, la recherche de débouchés commerciaux pour la production agricole, en général, n'est pas très avancée.

3. la méthodologie, en particulier l'approche systémique, est devenue un instrument particulièrement bien employé par le CICDA. L'application de cette méthode a réussi au CICDA et à ses partenaires qui l'ont accompagné dans l'expérience car la méthode a été agrémentée, par eux, d'éléments historiques et sociaux (qui dépassent une causalité rationnelle) et appliquée dans différents domaines
4. la systématisation et la capitalisation d'expériences de développement reste une activité très intense du CICDA. Il y a une production considérable en cette matière, venant de la CAR et du Programme Régional RURALTER. Le partage ou la socialisation de cet acquis peut être amélioré.

Comme dans les cas de la méthode et de l'analyse systémique, mais aussi dans la documentation générale du CICDA, la systématisation et la capitalisation peuvent être mal servies par une sorte d'instabilité conceptuelle. Il ne s'agit pas d'imposer une rigueur scientifique dans la production de documents, mais de maintenir la signification d'une catégorie ou d'un concept tout au long d'un document. (De la lecture des évaluations externes mises à la disposition de notre mission, nous constatons que nous ne sommes pas les premiers à faire cette remarque)

- g. L'intervention locale a marqué l'expérience du CICDA mais il y a une évolution très perceptible dans ce domaine. D'un côté la notion ponctuelle de local s'élargit, elle devient aussi complexe. On fait maintenant référence à des territoires administratifs comme cadre de développement et à ses autorités démocratiquement choisies comme responsables pour l'animation des processus. Par ailleurs, avec des années d'expériences locales, le CICDA se pose la question de comment influencer le développement rural au-delà de ses projets, sans trouver encore des réponses adéquates et tout en constatant le fossé qui se creuse entre le local et les politiques d'Etat.

Le CICDA sait qu'au niveau des «municipios» ou des «cantones», on parle de gouvernements locaux et par conséquent, d'un secteur public local, en principe responsable des affaires publiques dans le territoire concerné. Cependant, les populations habituées au centralisme, ne perçoivent pas cette structure de gouvernement local et y participent fort peu.

Si à ce niveau local les partenaires du CICDA cherchent, avec l'appui de l'Association, à faire passer et légitimer par les autorités quelques lignes de politique, c'est une stratégie d'advocacy qu'il faudrait concevoir avec eux pour la mettre en pratique ensemble.

- h. De par son choix de ne pas faire la quête pour financer ses activités, le CICDA est fort dépendant de la qualité de ses services et de sa capacité pour capter des fonds. L'application de cette stratégie amène l'Association au partenariat et au «lobbying» auprès des bailleurs. Dans cette perspective le CICDA reconnaît l'existence de thèmes qui, plus que d'autres, sont porteurs de financement, sans pour autant y croire beaucoup. C'est le cas de la sécurité alimentaire. Certains des éléments qui contribuent à y parvenir sont présents dans tous les projets du CICDA sans qu'il y ait des indicateurs correspondant. C'est le projet Coro-coro qui présente des avancées intéressantes du CICDA dans le domaine de la sécurité alimentaire. En termes de financement ce projet pour lequel d'ailleurs le CICDA a été approché par l'UE pour soumettre une demande de financement- ne lui rapportera pas grand chose mais l'Association pourra travailler sur un thème significatif dans une région stratégique, avec un partenaire local, connu comme étant un exécutant de qualité.
- i. L'accompagnement de l'action devient une spécialité du CICDA lui permettant de valoriser les capacités techniques, les connaissances et les relations développées avec un nombre important de structures locales, sans entrer en concurrence avec des organisations locales de développement. Cependant, le point à signaler ici est que le CICDA passe du statut d'opérateur de projets à celui d'un accompagnateur méthodologique. Cette évolution est importante; et le fait que le CICDA l'ait déjà pratiquée rassure sur les dangers d'un éventuel éloignement du paysannat qu'une telle démarche peut entraîner.

L'autre risque est un détournement du choix du partenaire accompagné vers des organisations moins paysannes ce qui créerait des tensions par rapport aux principes du CICDA.

- j. Le CICDA devient un interlocuteur valable pour des organisations françaises cherchant à démarrer des activités en Amérique latine. C'est une fonction utile et importante, tout à fait dans l'esprit et dans la lettre de la Convention d'Objectifs. Il n'y a pas beaucoup de risques que celle-ci devienne une fonction permanente du dispositif du CICDA, mais il faut rappeler que la relation dans la direction contraire fait aussi partie de la Convention et que, dans ce domaine particulier, il n'y a pas beaucoup de réalisations.

QUATRIÈME PARTIE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

1. La Convention d'Objectifs, en tant qu'instrument de contractualisation, est basée sur les intérêts convergents des signataires; dans le cas de celle entre le MAE et le CICDA les intérêts respectifs sont :
 - pour le CICDA, améliorer l'efficacité et augmenter l'impact de ses actions pour le développement de l'agriculture paysanne;
 - pour le MAE: améliorer ses modalités de contractualisation avec les ONG et assurer une présence française solide en milieu paysan et andin.
2. Cette Convention ne mentionne pas en termes d'objectifs les intérêts du MAE qui est présent plutôt en tant que financeur / contrôleur. Ceci ne reflète pas la qualité des négociations entre le MAE et CICDA avant la signature de la Convention. Ces négociations, menées dans une ambiance de dialogue transparent entre parties différentes, sont reprises après la signature de la Convention de façon formelle (Comité de Pilotage) et informelle (réunions de travail).
3. Il n'est pas aisé d'identifier les objectifs généraux de la Convention qui font l'objet de formulations différentes. De leur côté, les objectifs spécifiques sont exprimés en y incluant les activités; celles-ci sont d'ailleurs mentionnées avec des propositions d'indicateurs, mais sans y inclure les résultats attendus.

Dans ces conditions il semble difficile qu'une instance externe (à la Convention et aux projets) de suivi-évaluation, comme le Comité de Pilotage, puisse accomplir correctement son travail.

Ce n'est pas un hasard si, au moment de la communication du premier paiement, faite par le MAE au CICDA en octobre 1996, on demande au CICDA d'établir des fiches supplémentaires avec des indicateurs plus précis.

Le cadre logique reconstitué en 1999 correspond à la situation des pays concernés et à l'expérience du CICDA en 1999 et non à celle qui était la leur en 1996.

4. Le contenu de cette Convention représentait, en 1996, l'ensemble de la coopération au développement du CICDA, mais l'évaluation concerne l'utilité de l'instrument plus que la réussite technique des

projets qu'elle inclut.

5. C'est par l'exécution de l'ensemble des activités prévues par la Convention d'Objectifs, et pas seulement celles financées partiellement par le MAE, que le CICDA va changer fondamentalement son dispositif régional:
 - ♦ une augmentation du nombre de projets qui passent de neuf dans la Convention de mars 1996 à dix-neuf dans le nouveau dossier de candidature. Il y a également six autres projets en attente hors Convention.
 - ♦ une diversification des domaines d'intervention; de quatre domaines d'intervention, qui constituaient en 1996 la base de sa spécialisation rurale, le CICDA a acquis une expertise dans quatre autres domaines.
 - ♦ un rééquilibrage géographique des fonctions et des responsabilités; des fonctions techniques et administratives sont dévolues aux responsables des projets, des coordinations nationales et des projets régionaux.
 - ♦ une qualification technique élevée du personnel; la presque totalité du personnel du CICDA en Amérique latine, occupant des postes de direction ou sur le terrain, a fait des études supérieures.
 - ♦ une structuration différente des instances nationales; désormais c'est un Coordinateur national qui prend en charge, avec la représentation de CICDA, la gestion, l'administration et l'animation des activités de l'Association dans un pays.
 - ♦ l'émergence de trois instances régionales; la Cellule d'Appui Régionale (CAR) se charge d'appuyer techniquement les projets, les Coordinations nationales et les partenaires. L'Atelier de Coopération au Développement n'est pas une instance régionale mais ils se tiennent annuellement dans un pays latino-américain pour analyser et débattre de la politique de l'Association. Le Programme Régional RURALTER qui forme des agents de développement local, édite et diffuse des outils pour l'action. Les relations structurelles entre ces instances et de chacune d'elles avec le reste de l'Association ne sont pas claires.
 - ♦ une maturité croissante de l'organisation du CICDA et de ses produits : si la structure de l'Association n'a pas été formulée, les relations entre ses membres sont fluides et précises, et les résultats de leur travail montrent une évolution positive. Les

projets formulés récemment sont d'une meilleure qualité que ceux de 1996 et les documents de positionnement et de proposition d'aujourd'hui sont de loin plus solides que la Convention de mars 1996.

6. La méthode d'intervention de CICDA montre une évolution et une confirmation de ses principales caractéristiques :

- la méthode d'intervention reste participative: la population concernée, ses organisations et les autorités locales sont les interlocuteurs du CICDA tout au long des différentes phases du cycle de projet ;
- l'implication du CICDA dans l'action change: du rôle d'opérateur direct de projets, le CICDA devient plus souvent un accompagnateur, de la multifonctionnalité technique. Le CICDA devient un spécialiste en méthodologies d'action de développement;
- la politique de partenariat du CICDA s'enrichit qualitativement et quantitativement. On peut en distinguer un partenariat d'appui (le CICDA accorde un appui, technique ou autre, à son partenaire, une ou plusieurs organisations paysannes, par exemple; il s'agit alors d'une relation de solidarité) d'un partenariat de service (le CICDA reçoit ou fournit un service à un partenaire; il s'agit d'une relation de complémentarité qui peut même être commerciale) ou d'un partenariat stratégique (le CICDA partage avec une autre organisation une position précise et ils la défendent ensemble, sans nécessairement être liés à long terme : il s'agit ici d'une alliance transitoire). Dans le même temps le nombre de partenaires, d'interlocuteurs et de contacts, institutionnels et personnels, en Europe et en Amérique latine, augmente considérablement et constitue un réseau que le CICDA gère correctement;
- une partie importante du financement des projets du CICDA provient des apports locaux, par valorisation du travail fourni par les participants aux projets ou bien par apports en espèces de bailleurs locaux (35.2 % dans le cas de la Convention de 1996, jusque fin 98):
- les études préalables à la mise en œuvre des projets sont minutieuses, longues et souvent elles font suite aux résultats des recherches menées sur place par des instituts français de recherche ;
- les nouveaux domaines d'intervention, comme la sécurité

alimentaire, la gestion locale du développement ou la gestion des ressources naturelles, n'impliquent pas de grandes modifications des approches décrites du fait de mécanismes de concertation régulière entre les acteurs du développement ;

Concernant la sécurité alimentaire, le CICDA a bien commencé l'information / réflexion sur le thème avec les études préalables au projet CORO CORO ; ceci couvre correctement les aspects agroécologiques et agronomiques de la disponibilité et de l'accès aux aliments par l'augmentation de la production vivrière et des rentes. D'ailleurs la recherche de l'augmentation de revenus des familles paysannes a amené le CICDA à s'occuper de la commercialisation par une approche de filières qui commence, en Bolivie et en Equateur, à s'affirmer.

La stabilité des volumes de production et sa conséquence presque logique, celle des prix correspondant peuvent échapper aux producteurs micro organisés et, certainement aux producteurs non organisés mais, il est possible que des effets positifs au niveau local soient atteignables en ce qui concerne la disponibilité (augmentation de la production vivrière familiale et des ventes des excédents et augmentation de la production et des ventes des cultures de rente des familles rurales) que à l'accès alimentaires.

La vérification des effets des actions sur la sécurité alimentaire passe par celle des augmentations mentionnées (production et vente des produits vivriers et des rentes), mais elle ne suffit pas ; il faudrait savoir si l'ingestion journalière d'aliments par les membres des familles visées ont eu des changements en volume et en composition et si les revenus additionnels sont dépensés, au moins partiellement à l'achat d'aliments.

Ces informations pourraient être obtenues avec la collaboration des services de la santé, en particulier ceux de la Nutrition (enquête de ménages, en ce qui concerne l'alimentation et les revenus et des registres sur les maladies carencielles détectées dans les postes de santé) et de l'éducation nationale (pour mieux connaître le profil anthropométrique des enfants en âge scolaire).

7. Les projets ne couvrent pas totalement les domaines mentionnés dans les objectifs de la Convention, ce qui est probablement du au caractère peu opérationnel des objectifs et des indicateurs de la Convention.
8. Tous les projets ont des résultats sans doutes liés à leurs objectifs et à ceux de la Convention mais, faute d'éléments de quantification, on

ne peut pas mesurer l'intensité de cette relation.

Ces résultats étant nombreux et les ressources octroyées limitées, on peut déduire que les projets sont efficaces ; un raisonnement aussi indirect que le précédent pourrait indiquer que les méthodes et procédures employées par les projets sont efficaces par rapport à leur objet.

9. La mission estime que les projets de la Convention, sauf celui de la CAR, touchent une population minimale d'environ 20,000 familles dans les cinq pays latino-américains où le CICDA travaille, mais on ne dispose pas d'éléments pour savoir quelle partie de cette population est véritablement atteinte par les activités des projets.
10. La viabilité technique des projets, et des objectifs de la Convention, est sûrement atteinte mais il y a des doutes raisonnables sur la viabilité économique et institutionnelle tant des projets que des objectifs de la Convention.
11. La cohérence de l'action menée par le CICDA en Amérique latine est basée plus sur les principes de l'Association que sur ceux des objectifs de la Convention.

La pertinence de cette action, incluant l'ensemble des objectifs de la Convention et des activités qui y sont liées est en général assez élevée. Il s'agit aussi bien de la situation des paysans et de leurs organisations en général que de la situation institutionnelle du CICDA, plus particulièrement de sa capacité organisationnelle.

12. Le MAE n'a pas les moyens de suivre l'exécution de la Convention sur le terrain. Son personnel en poste dans les pays concernés n'a ni les instruments ni les ressources pour le faire;

Mis à part des généralités, comme souhaiter une présence française solide en Amérique Latine, on ne trouve pas d'éléments concrets de la politique du MAE dans le continent et moins encore dans la région andine.

13. L'expansion géographique des activités de CICDA est liée à trois critères:
 - Il s'agit le plus souvent de contacts indirects par l'intermédiaire de partenaires. Le CICDA entame des relations lorsque la zone pressentie du projet présente un intérêt social, agronomique, écologique ou stratégique (par rapport aux zones voisines, selon les mêmes critères) et si ses compétences peuvent être valorisées;

- Sur ces bases le CICDA aborde la problématique sociale et productive par la problématique des ressources naturelles ;
- La structure socio-ethnique et économique des populations constitue également un déterminant d'expansion géographique.

Cette logique est générale pour les projets locaux de CICDA. Elle consiste finalement à suivre l'eau vers l'amont et à travailler avec les riverains qui cherchent à développer leur région. Elle aboutit naturellement aux zones andines hautes, peuplées d'indigènes et de métisses, ne disposant presque d'aucuns services, et marginalisées économiquement, socialement et politiquement.

14. La Convention a sans nul doute apporté au CICDA une stabilité financière et institutionnelle, ce qui a permis à l'Association d'améliorer sa capacité opérationnelle ainsi que son impact dans l'économie familiale des micro producteurs paysans et indigènes.
15. Les relations qui se développent entre la France et l'Amérique Latine sont surtout dues à la CAR mais aussi à la Direction et au Conseil d'Administration du CICDA. Par contre les relations entre l'Amérique Latine et la France restent faibles.

RECOMMANDATIONS

1. Relatives à la Convention d'Objectifs

La Convention devrait être claire et précise dans l'expression des intérêts des parties signataires, des objectifs qui les animent et des procédures d'exécution. À titre d'exemple, l'évaluation de la Convention n'est pas prévue dans le texte, de même, la relation entre la Convention Générale Cadre et la Convention d'objectifs n'est explicitée nulle part.

En principe, la Convention Générale Cadre devrait contenir les buts généraux et les objectifs stratégiques que ses signataires identifient comme étant communs. Le dossier final de candidature, comme expression des accords opérationnels auxquels sont arrivés les signataires, devrait détailler les objectifs généraux et spécifiques du partenariat et les résultats auxquels on veut parvenir.

Les fonctions de tierces parties impliquées dans l'exécution de la Convention, telles que F3E ou le Comité de pilotage, devraient être explicitées même si ces parties ne sont pas formellement contractantes.

Il faudrait accentuer la nature d'instrument de la Convention d'Objectifs en la dotant des éléments opérationnels d'un cadre logique caractérisant l'intervention ainsi que d'un bref cadre de référence conceptuel. Dans ces conditions, un suivi à distance, tel que pratiqué par le Comité de pilotage, gagnerait en efficacité et en pertinence.

Une nouvelle Convention d'Objectifs devrait maintenir et augmenter la flexibilité et la transparence de la présente. Pour cela, il serait convenable de réduire le «volontarisme» et l'ambiguïté qui caractérisent les objectifs et les modalités d'action de la Convention actuelle.

Il faut se garder, cependant, de confondre le suivi / évaluation de la Convention avec celui des projets qu'elle appuie car il y a des différences de nature et d'opération à prendre en compte.

En vue de multiplier leur application, les Conventions d'objectifs ne devraient pas représenter des charges inutiles ou trop lourdes pour les ONG intéressées à utiliser cet instrument.

Une plus grande implication dans le processus d'instruction des Conventions d'Objectifs et dans celui du suivi de l'exécution devrait être possible de la part des services techniques du MAE.

Dans la perspective de la signature d'une nouvelle Convention entre le

MAE et le CICDA, les deux parties devraient être certaines de la cohérence entre les objectifs de la Convention et ceux des projets qui y sont rattachés, entre les activités et les résultats et que ces éléments disposent d'IOV adéquats. Le cadre logique de la Convention devrait avoir des liens organiques, naturels et évidents avec les cadres logiques des projets.

L'appui accordé à CICDA par la Convention de 1996 aux termes de son renforcement organisationnel devrait continuer avec une nouvelle Convention pour permettre à l'Association de définir sa structure comme une unité fonctionnelle et organique, cohérente et performante.

Le nouveau dossier de candidature, que le CICDA a adressé au MAE en décembre 1999, représente une évolution positive par rapport à celui de 1996, il serait cependant utile d'appliquer des analyses de cohérence au niveau des objectifs de la nouvelle Convention et ceux des projets.

Les nouveaux thèmes qui surgissent du travail réalisé, comme les filières de commercialisation, le développement local ou les structures décentralisées de l'Etat, peuvent être abordés à partir de l'agriculture paysanne, pour affirmer la prémisse de sa viabilité comme objet central du travail de CICDA. Comme dans le point précédant, une nouvelle Convention d'Objectifs devrait satisfaire ces nécessités.

2. Relatives à la région couverte par la Convention d'Objectifs

Il est remarquable que, dans le cas de l'Amérique latine, le MAE reconnaisse «l'importance de l'agriculture paysanne et du rétablissement des conditions propices à son développement économique». Une conséquence de cette reconnaissance pourrait être d'appliquer à certains pays du continent, ou à certaines régions de ces pays, les conditions de financement des zones prioritaires de solidarité.

En vue de renforcer la valeur instrumentale du système de contractualisation du MAE avec des ONG, il serait souhaitable que la politique du MAE dans le continent, et dans la région andine, soit claire et publique, au moins accessible aux ONG intéressées.

3. Relatives au développement institutionnel et aux ressources

Pour soutenir le positionnement institutionnel de CICDA, des interventions dans des nouveaux domaines d'intervention sont à prévoir, dans des nouveaux espaces géographiques et politiques, et l'Association devra faire appel à une nouvelle capacité d'autocritique en relation aux concepts employés et aux connaissances acquises par CICDA. Il faudra, à cet égard, incorporer à l'Association des meilleures compétences dans la matière .

Des précisions sur les fonctions possibles et utiles que le personnel de terrain du MAE pourrait avoir en relation aux Conventions d'Objectifs, avant et après leur signature, pourraient être utiles.

L'augmentation des ressources et des activités devrait être affectée à:

- capitaliser systématiquement ce qui existe au sein de CICDA comme connaissance et expérience
- consolider l'acquis de CICDA en termes d'influence nationale par la croissance permanente de la qualité de ses services
- relever, systématiser et diffuser les nouveaux thèmes significatifs pour plusieurs domaines du développement, comme la gouvernabilité locale, le renforcement institutionnel des partenaires paysans, les filières de commercialisation et l'agriculture intensive à petite échelle
- identifier et initier des nouveaux projets dans des domaines nouveaux, comme l'organisation et la prestation par des paysans de services compétents et massifs d'assistance technique à la production ou bien dans des domaines abordés de manière insuffisante dans le cadre de la Convention actuelle (c'est le cas de l'organisation paysanne et de la sécurité alimentaire).

4. Relatives au partenariat

A l'instar de la Convention avec le CICDA, le financement du MAE devrait prévoir des disponibilités financières pour renforcer les capacités de certains bénéficiaires remplissant des critères de qualité précis, tels qu'une politique destinée à assurer l'excellence technique et de gestion des ONG de développement.

Les projets qui présentent le volet «renforcement institutionnel» de partenaires paysans, devraient définir avec précision dans quels domaines, à quels niveaux de capacité fonctionnelle veut-on arriver et comment y parvenir. Des mécanismes de suivi de ces dynamiques de renforcement institutionnel devraient permettre de mieux capitaliser ces expériences.

Dans le domaine de renforcement des organisations paysannes, principalement les partenaires du CICDA, il est possible que certains thèmes comme la planification stratégique, la gestion de haut niveau, la négociation commerciale et financière, le financement et la gestion du micro-crédit, les exportations, le commerce agricole, etc., s'adaptent

mieux aux besoins de formation que les seuls cours classiques de comptabilité.

Une politique différenciée de partenariat permettrait au CICDA de fonctionnaliser ses relations avec chacun de ses partenaires et d'en tirer des bénéfices mutuels.

5. Relatives à la durée

Comme l'application éventuelle d'une telle politique ne peut être utile que dans la durée, les Conventions d'Objectifs devraient fonctionner par unités de trois à quatre ans.

6. Relatives à la viabilité

Le nouveau dossier de candidature reprend certains projets commencés bien avant la signature de la première Convention (mars 1996). Il serait indiqué que le processus de sevrage fasse partie des plans d'actions de ces projets qui devraient préciser les rôles des différents partenaires .

L'actuelle Convention d'Objectifs a contribué à maintenir un bon niveau de continuité des travaux de CICDA dans les pays visités et pendant la période analysée . Il faudrait, cependant, qu'une nouvelle convention renforce la viabilité à terme des actions en cours, notamment une fois finie l'appui de CICDA.

7. Relatives aux structures décentralisées

La continuation de l'appui aux structures régionales de CICDA est prévue dans le nouveau dossier de candidature . Elle devrait limiter le risque de disparition total ou partiel du PRR et notamment de la revue car, depuis des années, celle-ci a été un bon moyen de diffusion des expressions françaises sur le développement rural en Amérique latine.

Dans le cas de la CAR, la nouvelle Convention devrait prendre en compte le besoin de personnel supplémentaire en vue d'assurer aux dix neuf projets qu'elle contient la qualité et la quantité de services que la CAR fournissait pour neuf projets au cours de la Convention passée.

La nécessité d'augmenter la capacité de synthèse va grandir avec la croissance d'expériences et la diversité de thèmes qui déterminent la complexité des demandes de coopération qui arrivent au CICDA . De la même façon, le besoin d'une gestion centralisée de la volumineuse documentation existante et de celle à diffuser, plaident pour un renforcement des équipes nationales ou régionales.

Les relations entre les «projets» RURALTER et CAR avec la structure

du CICDA gagneraient à être précisées entre autres sur le point particulier de l'affectation du personnel et de certains cumuls de fonctions.

8. Relatives aux actions

Les difficultés pour mesurer l'impact des projets et de la Convention constituent un problème important pour évaluer correctement l'action de CICDA, il serait convenable d'élaborer des indicateurs d'impact comme complément aux indicateurs d'avancement et de réussite qui auraient été préalablement établis.