

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. À 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 nouveaux 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'ait.

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*
- *expliquer 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.*