

L'APPROCHE AU SUIVI ET A L'EVALUATION DE PROJET ADOPTÉE PAR UNE ÉQUIPE D'INSPECTION : EXPERIENCES DE DEUX PROGRAMMES FINANCES PAR L'ASID EN AMERIQUE CENTRALE

Lasse Krantz et Rolain Borel

INTRODUCTION

Ce compte rendu concerne un aspect relativement méconnu, mais néanmoins important, de la coopération internationale en matière de développement, à savoir le suivi continu, c'est-à-dire l'inspection (*suiivi*), des activités assistées.

La plupart des organisations donatrices bilatérales et multilatérales ont des systèmes ou des procédures pour se tenir au courant de la progression des projets ou des programmes qu'elles parrainent dans différents pays. En général, à l'Agence Suédoise pour l'aide Internationale au Développement (ASID) (Swedish International Development Co-operation Agency : SIDA), le suivi relève du responsable du programme de l'ASID sur place. Il y a aussi des examens spécifiques tous les 6 ou 12 mois durant lesquels les représentants de l'agence donatrice et de l'agence bénéficiaire exécutive se rencontrent pour analyser les résultats obtenus jusque là, se mettre d'accord sur les modifications à apporter à l'organisation du projet, approuver le plan de travail pour l'année à venir, etc. Finalement, à la fin de la période programmée, on procède généralement à une évaluation extérieure plus complète et plus systématique.

Dans ce contexte, l'un des problèmes est que le responsable local de programme sur place a toute une série de projets à administrer et, donc, peu de temps pour faire le suivi du moindre projet en profondeur. C'est notamment très difficile pour les grands projets et ceux qui sont géographiquement éparpillés dans des zones rurales où un suivi approfondi nécessiterait de longues visites sur le terrain. Le problème est aggravé par le fait que ces responsables n'ont pas toujours l'expérience ou la compétence technique nécessaires pour évaluer le domaine en question et, d'ailleurs, ils sont généralement mutés assez souvent.

Quant à l'examen annuel, il a lieu au cours d'une semaine trépidante durant laquelle toutes les affaires relatives au programme, y compris les aspects administratifs et financiers, doivent être réglées. La plupart des informations générales permettant d'examiner les réalisations concrètes du projet proviennent de rapports d'activité préparés par l'agence exécutive, ne donnant guère de possibilités aux représentants des donateurs de comparer les résultats à des observations faites directement sur le terrain.

D'autres agences de coopération ont des pratiques différentes d'inspection des projets.

L'intensité du suivi dépend souvent de la présence ou de l'absence dans le projet de cadres supérieurs expatriés. Si une telle personne est présente, l'inspection se limite généralement à des évaluations vers la fin de chaque phase du projet, en général tous les trois ans, tandis que le responsable en chef du projet, du bureau central, ne peut visiter le projet qu'une fois ou deux pendant la même période. Dans certains cas, une mission intermédiaire de plus (l'examen à mi-parcours, «Verlaufs-kontrolle», etc.) est effectuée en cours de route.

Quelle que soit la fréquence des missions, elles ont toutes en commun d'être des "évaluations extérieures". Très souvent, elles sont entreprises par des équipes d'experts recrutés juste pour l'occasion : des experts qui n'ont pas toujours les connaissances ou l'expérience nécessaires pour évaluer un projet/programme particulier. En conséquence, ils peuvent avoir des difficultés à évaluer le développement d'un projet sur la durée, à saisir les effets des différents facteurs internes et contextuels, etc. De surcroît, les membres de l'équipe n'ont peut-être pas travaillé ensemble auparavant, de sorte que l'interaction n'est pas toujours optimale. D'ailleurs, les évaluations sont presque toujours effectuées à la fin de la période prévue pour le projet, il est donc souvent un peu tard pour effectuer des ajustements au projet.

Ces différents inconvénients ont amené l'Agence Suédoise pour l'aide Internationale au Développement (ASID) à faire appel à des équipes d'inspection pour aider les donateurs à effectuer le suivi des programmes les plus importants et les plus complexes. Cette approche a été appliquée dans deux programmes de gestion des ressources naturelles financés par l'ASID au Costa Rica

et au Nicaragua, respectivement. Le présent document décrit le déroulement des travaux et analyse certaines des expériences vécues par l'équipe d'inspection.

EXPOSE SOMMAIRE DES PROGRAMMES

Le Programme pour les ressources naturelles au Costa Rica

Lancé en 1990, le Programme pour les ressources naturelles financé par l'ASID au Costa Rica comportait quatre volets. Le plus important était le Programme de développement de la foresterie paysanne (PDF), un programme d'ampleur nationale apportant des incitations et une assistance technique au reboisement et à la gestion forestière des petits et moyens propriétaires fonciers. Dans le cadre de la Direction générale de la foresterie, le DECAFOR avait l'entière responsabilité de la mise en oeuvre de ce programme mais il délégua l'administration concrète des incitations et de l'assistance technique aux organisations paysannes locales et régionales.

L'ASID accorda également son soutien à deux aires de conservation au sud du Costa Rica, La Amistad et la péninsule d'Osa. L'aire de conservation de La Amistad (ACLA) se trouve dans la chaîne de montagnes de Talamanca et comprend un certain nombre d'aires protégées de différentes catégories : parcs nationaux, réserves biologiques, réserves forestières et réserves indiennes dont la plus grande est celle du Parc international de La Amistad.¹

¹ L'ACLA a finalement été divisée en deux aires distinctes de conservation, chacune dotée de sa propre administration : ACLA-Caraïbe et ACLA-Pacifique.

L'aire de conservation d'Osa (ACOSA) se trouve dans la Péninsule de Osa au sud-ouest du Costa Rica et consiste en un ensemble d'aires protégées, notamment le fameux Parc national de Corcovado entouré d'un intérieur agricole et de zones côtières.

Ce soutien a pour objectif de renforcer la capacité de ces zones à contrôler totalement le coeur le plus protégé ainsi que de développer différentes sortes d'activités parmi les populations locales dans les zones environnantes. De plus, le programme apportait le capital initial à des fonds en fidéicommis spéciaux pour chaque zone, afin d'assurer le financement à long terme des frais d'exploitation. Si au début le Service du parc national, et plus tard le SINAC, étaient responsables de la planification et de la coordination de ces aires, elles étaient dans la pratique gérées comme des unités décentralisées, chacune ayant son propre personnel et sa structure administrative.

Le quatrième volet consiste en un soutien budgétaire accordé au bureau central du Service du parc national pour financer diverses études, équipements et matériels logistiques, ainsi que la formation.

La contribution de l'ASID au programme était purement financière. L'exécution du programme restait dans les mains des institutions nationales. Le programme, à l'origine, ne devait durer que trois années, mais du fait de circonstances imprévues, la période d'exécution fut d'abord prolongée jusqu'à la fin de 1995, puis fin 1998, sans toutefois de financement supplémentaire. La deuxième prolongation avait pour objet de lui donner le temps de traiter certaines questions en suspens et de pouvoir évaluer les activités

ayant bénéficié du soutien du programme. Comme l'ASID n'a pas de représentation au Costa Rica, le programme était administré depuis son siège social de Stockholm.

Le Programme pour la foresterie et l'environnement au Nicaragua

La Suède soutient le développement de la foresterie au Nicaragua depuis le début des années 1980. Le Programme pour la foresterie et l'environnement, lancé en 1995 pour une période de trois ans, comprenait quatre volets. Le premier était d'apporter un soutien continu au Centre de formation des techniciens forestiers à Estelí dans le nord-ouest du Nicaragua (INTECFOR). Ce projet remonte au milieu des années 1980 et reçoit maintenant un soutien spécial pour sa phase finale. L'interlocuteur de l'ASID dans cette coopération était l'INATEC, l'agence gouvernementale responsable de la formation professionnelle au Nicaragua.

Les trois autres volets étaient tous liés aux activités entreprises sous la tutelle du Ministère des ressources naturelles et de l'environnement (MARENA). La première de ces activités était FONDOSILVA ; un fonds modeste établi pour expérimenter des initiatives de reboisement et de gestion forestière parmi les petits et moyens propriétaires fonciers. Il faisait figure de projet pilote destiné à devenir un programme national. La deuxième activité consistait à soutenir le Service forestier national (SFN), la branche du MARENA responsable du contrôle, de la régulation et de la promotion de la gestion forestière durable dans le domaine privé. Enfin, le programme apportait son soutien à ADFOREST, l'unité du MARENA chargée de l'administration des forêts du domaine public.

Il convient d'expliquer un peu plus en détail en quoi consistaient ces deux derniers volets. La plupart des dernières forêts naturelles qui existent encore au Nicaragua se trouvent sur le littoral atlantique. Ces forêts sont menacées par l'avancée de l'agriculture venant de l'ouest, ainsi que par les opérations d'abattage intermittentes effectuées par les sociétés d'exploitation de bois et de petits négociants de bois privés. La situation est compliquée par le fait que plusieurs groupes autochtones vivent dans la région, par exemple les Misquitos et les Mayangnas, qui revendiquent des droits ancestraux sur une grande partie du domaine forestier.

La côte atlantique est actuellement divisée en deux régions autonomes, la RAAN et la RAAS, chacune ayant sa propre structure gouvernementale et administration basées sur les différentes ethnies. D'après la Loi d'autonomie de 1987, les ressources naturelles des régions appartiennent à la population, bien que la législation ne précise pas encore la façon dont elle pourrait exercer ses droits.

L'objectif de l'action du SFN était principalement de permettre de consolider sa présence dans la RAAN et la RAAS, en établissant des délégations régionales et municipales. Ces délégations devaient développer un système de régulation, de contrôle et de promotion de la gestion forestière durable, d'une façon intégrée et participative, avec les communautés rurales dans leurs zones d'influence respectives et en conjonction avec les autorités municipales et régionales, ainsi qu'avec les autres agents et projets. Le soutien était administré par le bureau central du SFN au MARENA à Managua.

Concernant ADFOREST, l'objectif premier du soutien apporté était de lui permettre d'engager des travaux de délimitation et d'enregistrement de ce qui devait constituer le domaine forestier public de la RAAN et de la RAAS, avant de louer ensuite ces terres sous forme de concessions à long terme à des sociétés d'exploitation étrangères. Toutefois, la première chose à faire était de déterminer quelles terres appartenaient à des propriétaires privés, notamment, aux communautés indigènes. ADFOREST devait donc travailler en fonction de cela, par exemple, en organisant des "comités de foresterie" au niveau communal et régional. Le programme de l'ASID finançait une partie des frais d'exploitation de ces travaux.

Il convient de souligner que si le soutien accordé à INTECFOR dans le cadre de ce programme de trois ans représentait la continuation d'un projet entrepris longtemps auparavant, celui accordé au SFN et à ADFOREST sur la côte atlantique concernait de nouvelles activités entreprises en 1995. Finalement, à la différence du Costa Rica où l'ASID administrait la coopération depuis Stockholm, celle-ci était administrée par l'un des responsables du programme à l'Ambassade de Suède à Managua en relation avec la Division des ressources naturelles de l'ASID à Stockholm.

LE CYCLE D'INSPECTION

L'approche adoptée par l'équipe d'inspection vise à établir un système dans lequel les projets sont examinés régulièrement pendant leur réalisation, par la même équipe de consultants extérieurs et pendant une période relativement longue. Bien que le centre d'attention des examens puisse varier de temps en temps, ils comprennent généralement une analyse

systématique des rapports d'activité, comparée aux plans de travail établis précédemment et suivie de visites sur le terrain. Les résultats de ces examens constituent alors l'information qui alimentera les discussions annuelles ou semestrielles tenues entre le donateur et l'agence exécutive.

Dans le cas des deux programmes financés par l'ASID qui nous concernent ici, l'équipe d'inspection comprenait deux membres permanents engagés dans les deux programmes : Lasse Krantz, anthropologue social et Rolain Borel, agronome. Au Costa Rica, ils recevaient l'appui d'un forestier, et au Nicaragua, l'équipe centrale recevait aussi l'appui d'un forestier, qui avait une mission supplémentaire ; celle de vérifier la gestion forestière et qui donc passait une partie de son temps à travailler seul.

Normalement, les missions au Costa Rica duraient trois ou quatre semaines, une fois par an. A cela s'ajoutaient quelques visites occasionnelles plus courtes en compagnie du chef du bureau de l'ASID pour vérifier certains points spécifiques. Entre 1990 et 1997, l'équipe aura effectué six de ces missions annuelles d'inspection. Au Nicaragua, l'équipe a visité le programme deux fois par an, pendant trois semaines en 1996 et 1997.

La procédure de travail était pratiquement la même pour les deux programmes et suivait un certain plan cyclique. Les étapes de ce "cycle d'inspection" sont décrites ci-dessous plus en détail.

Mettre en place la méthode

Des plans opérationnels et des rapports d'activité annuels, relativement détaillés bien que concis, constituent l'un des principaux

instruments de ce type d'inspection extérieure. Evidemment, leur utilité dépend en partie de leur cohérence mutuelle afin de faciliter le suivi. Pour la première visite de l'équipe, le format des plans opérationnels et des rapports d'activité annuels, avait été défini lors de discussions avec le personnel de l'agence exécutive nationale. Pour les visites suivantes, l'efficacité du système adopté pour rendre compte fut évaluée et bénéficia de certaines améliorations.

La plupart des plans et des rapports comprennent les quatre chapitres suivants :

- Une introduction générale présente le projet dans le contexte des événements récents survenus dans le pays et dans l'institution concernée et identifie les principaux changements intervenus dans le courant de l'année.
- Une introduction similaire précède la description de chaque volet du projet.
- Une description des activités est faite en fonction de la structure de l'objectif (souvent sous forme de LFA).
- Les implications budgétaires de chaque volet sont précisées. On a cherché à faire des estimations budgétaires pour chaque activité visant, sans jamais l'atteindre, le niveau du "coût de l'activité".

Le format de la prévision et de la validation budgétaires a été simplifié progressivement pour consister, essentiellement, en une série de trois tableaux de deux lignes avec les volets du projet (protection du parc, développement communautaire, éducation environnementale, etc.) dans l'une, et les postes budgétaires (salaires, déplacements, matériels, investissements, etc.) dans l'autre. Les trois colonnes indiquaient le montant prévu, le montant réel et la différence.

Le but était d'avoir une corrélation directe entre le format des plans et des rapports pour faciliter la comparaison qui, cependant, était parfois difficile à faire. Certaines difficultés venaient des changements de personnel dans les projets, de l'introduction de nouvelles idées sans prendre en compte des engagements précédents et des modifications du système de planification ou de compte rendu effectuées par les agences exécutives. Si certains de ces changements amélioraient l'efficacité de la vérification de la bonne exécution du projet, d'autres manquaient de cohérence et compliquaient la tâche non seulement de l'équipe extérieure d'inspection, mais aussi des maîtres d'oeuvre des projets eux-mêmes.

Bien que les formats des plans annuels et des rapports d'activité correspondants pour les différents volets étaient assez similaires dans les deux programmes, les résultats, en fin de compte, variaient considérablement en termes de lisibilité, d'organisation, de niveau de détail, etc., en fonction des compétences de l'agence exécutive nationale. Certains plans et rapports étaient trop détaillés, d'autres trop concis et, par ailleurs, il y avait des distorsions entre la présentation générale du contexte et des changements au sein des projets et la description d'activités spécifiques. En conséquence, si l'équipe n'a jamais tenté de publier de plans et de rapports, des commentaires et des propositions d'amélioration ont été faits. A plusieurs reprises, l'exécutant national a été prié de recommencer les plans pour incorporer les changements conceptuels apportés aux projets d'une année sur l'autre, où pour prendre en compte les modifications souhaitées par l'équipe d'inspection. D'une manière générale, toutefois, à mesure que la réalisation des

programmes avançait, une amélioration significative apparaissait dans la qualité des plans et des rapports.

Examen des plans et des rapports

Avant d'effectuer une visite sur le terrain, l'équipe examinait les rapports de la période précédente et les plans dressés pour les opérations de l'année à venir qui avaient été soumis à l'agence donatrice à l'avance par le bureau national du programme. La conformité des activités réalisées aux plans et aux objectifs du projet constituait des critères d'analyse importants. L'accord signé entre le donateur et l'agence exécutive nationale après chaque vérification annuelle servait aussi de référence. Le bilan budgétaire était également analysé, pas en termes de procédure administrative, ce qui n'est pas du ressort de l'équipe d'inspection, mais comme le moyen d'identifier une exécution insuffisante ou exagérée et de modifier l'importance accordée aux divers volets du projet.

D'après les résultats de l'analyse théorique, l'équipe définissait ses priorités pour la prochaine visite sur le terrain et identifiait certains des contacts à prendre. En se basant sur les propositions de l'équipe, l'agence exécutive proposait alors un organigramme de travail pour la visite.

Le suivi sur le terrain

Dès l'arrivée de l'équipe d'inspection dans le pays, un organigramme de travail définitif était convenu avec le personnel national. Dans la mesure où les deux programmes portaient sur plusieurs régions dans chaque pays, l'équipe les visitait à tour de rôle au cours d'une suite de déplacements pour se faire un point de vue impartial des différentes situations. Généralement, elle passait environ les deux

tiers de son temps sur le terrain, en rendant visite au bureau local de l'agence exécutive, aux autorités locales (ce qui était particulièrement important au Nicaragua où le programme était mis en oeuvre dans des régions autonomes ayant leur propre structure gouvernementale), ainsi qu'à d'autres institutions et projets. L'équipe s'entretenait également avec des personnes particulièrement compétentes qui pouvaient ainsi donner leur opinion sur le programme et/ou la situation générale dans la région. Un effort tout particulier était fait pour obtenir une vue impartiale de la situation du moment, en interrogeant différentes parties prenantes liées de près, ou de loin, au programme. Ainsi, par exemple, dans les régions autonomes nicaraguayennes, on a veillé à rencontrer des représentants des différentes tendances politiques afin d'acquiescer une compréhension aussi complète que possible des questions de propriété foncière, toujours politiquement délicates.

Néanmoins, l'essentiel de l'inspection s'effectuait au niveau du bénéficiaire. Parallèlement aux visites des plantations, des forêts aménagées et d'autres réalisations "matérielles" des programmes, l'équipe consacrait aussi beaucoup de temps à rencontrer la population des communautés locales. C'était pratiquement devenu la routine de demander à l'agence exécutive d'organiser des réunions avec les deux ou trois communautés concernées par le programme. Ces mêmes communautés n'ont jamais été visité au cours des missions suivantes.

Entre une vingtaine et une cinquantaine de personnes se rassemblaient dans un endroit comme l'école locale, pour ces réunions qui

duraient à peu près deux heures. Le groupe comprenait généralement des anciens, le pasteur ou le prêtre, le représentant local du programme en question, ainsi que d'autres institutions, bénéficiaires, quelques femmes et des jeunes. Un représentant de la communauté présidait l'ordre du jour. Après une brève introduction, l'équipe demandait aux membres de la communauté leur opinion sur la progression du projet ou leur estimation de la situation du moment, ainsi que l'évolution qu'ils souhaitaient voir à l'avenir, notamment leur opinion quant à la possibilité de poursuivre les activités du projet après sa conclusion. Ce contact relativement étroit au niveau du village aura été essentiel pour que l'équipe puisse guider convenablement le programme et proposer certains des changements décrits ci-dessous.

En fonction des circonstances, l'équipe d'inspection ou bien conduisait ces réunions communautaires avec le personnel de l'agence exécutive ou bien demandait à être seule pour donner aux gens plus de "liberté" d'expression sur les questions délicates. En général, l'équipe n'avait pas l'impression que des informations importantes étaient occultées en présence du personnel. Au contraire, lors d'une réunion, les représentants communautaires réagirent vigoureusement en l'absence de représentants du gouvernement avec lesquels ils voulaient avoir une discussion longtemps attendue.

Une fois de retour à San José ou à Managua, des réunions de suivi avec diverses autorités et d'autres projets étaient tenues pour rassembler des informations complémentaires et vérifier les résultats constatés sur le terrain. En outre, des sessions de "debriefing" informelles tenues en présence du personnel du programme

permettaient de présenter et de discuter des observations et conclusions préliminaires de l'équipe d'inspection.

Comptes rendus et rapports

L'équipe présentait ensuite oralement des comptes rendus aux représentants de l'agence donatrice (généralement accompagnés d'un bref rapport écrit) qui leur servaient de base de départ dans les discussions officielles qu'ils avaient avec les autorités. Selon le résultat des discussions, l'agence exécutive pouvait être priée de faire les ajustements nécessaires aux plans et d'en présenter de nouvelles versions au donateur, auquel cas celui-ci pouvait demander à l'équipe d'inspection son opinion avant de donner son accord définitif.

RESULTATS ET CONSEQUENCES DU SYSTEME D'INSPECTION

La raison d'être du système d'inspection est de mieux informer le donateur de la progression du projet en cours de réalisation de sorte que, le cas échéant, des mesures rectificatives puissent être prises. Les efforts de l'équipe ont-ils eu un effet ? Nous allons maintenant donner quelques exemples de modifications ou de nouvelles activités introduites dans certains projets après avoir détecté des défauts et des problèmes lors des vérifications.

Costa Rica

Lors de son suivi du PDF au Costa Rica, l'équipe souleva la question du niveau de participation des organisations d'exploitants agricoles. Au cours des réunions sur le terrain, on s'aperçut que les agriculteurs ne participaient que marginalement à la planification du programme qu'ils percevaient comme étant totalement dirigé et contrôlé par

DECAFOR. Cette constatation fut rapportée au donateur qui la mentionna au cours de l'assemblée annuelle de la Direction générale de la foresterie. Ceci finalement aboutit à un accord aux termes duquel les deux plus grandes organisations d'agriculteurs-forestiers du pays, à savoir JUNAFORCA et AGUADEFOR, seraient associées plus directement à la planification et à l'exécution du programme. En fait, l'ensemble du Plan des opérations prévu par le programme fut revu et corrigé pour donner à ces organisations une responsabilité exécutive directe dans certains domaines. Ce changement s'avéra décisif et, depuis lors, il a grandement augmenté l'intérêt de ces organisations dans le programme qui se sentent plus concernées.

Dans le cas du soutien apporté aux Aires de conservation du Costa Rica, il y avait un problème similaire en ce sens que la priorité avait tendance à être donnée aux activités de protection lors de l'attribution de ce soutien, alors que moins de ressources allaient au développement en faveur de la population locale qui vivait dans – ou proche – des zones protégées. Cette critique avait été formulée maintes fois par l'équipe dans ses comptes rendus à l'ASID qui, elle-même la mentionna plusieurs fois à ses interlocuteurs au Costa Rica, malheureusement, en vain. Cette situation était due, en partie, à l'attitude du Service du parc national qui s'occupait de ces régions et qui était surtout préoccupé par leur conservation et, en partie aussi, à l'absence d'une stratégie claire et à l'incapacité des administrateurs eux-mêmes à mener des travaux de développement à la base.

Cela ne veut pas dire que l'insistance de l'équipe à ce propos aura été entièrement inefficace. Il a

finalement été convenu qu'une partie du soutien de l'ASID au Service du parc national serait consacrée au financement d'une étude sur les expériences menées au Costa Rica en matière de participation des communautés locales à la gestion durable des zones protégées afin d'avoir une vision plus systématique de la façon dont cette approche intégrant la conservation et le développement pouvait être appliquée dans la pratique. Le Centre de science tropicale (CCT) a désormais achevé cette étude. De surcroît, il a été convenu qu'au moins 50 % des intérêts produits par les fonds en fidéicomis devant être mis en place dans chaque zone, devraient servir à renforcer la capacité de l'administration de l'aire concernée, à soutenir des activités de développement dans les communautés rurales de son aire d'influence. La population locale devrait également être représentée dans les Comités directeurs de ces fonds devant être créés. Ce ne sont néanmoins que des ajustements mineurs dont les effets, s'il y en a, restent à voir.

Un résultat plus concret concerne la création d'un petit fonds alimentant la Ferme pédagogique de Shiroles à Talamanca sous le contrôle direct des groupes autochtones vivant dans la région. Le soutien de l'ASID à l'ACLA prévoyait à l'origine de financer la construction d'un centre de formation pour les communautés indigènes à Suretka au Talamanca. Durant les inspections sur le terrain, on s'aperçut qu'un centre de formation similaire, administré par une ONG locale (ANAI), existait déjà près de Shiroles. Comme celui-ci était un sujet de controverse aux yeux de certains chefs indigènes, ceux-ci préféraient voir construire un nouveau centre de formation, plutôt que de partager les équipements à Shiroles. Face à cette situation, l'équipe d'inspection proposa

une autre solution : créer un fonds en fidéicomis pour Shiroles qui serait directement géré par les communautés indigènes elles-mêmes. Après de longs débats, toutes les parties acceptèrent cette idée. Un fonds en fidéicomis est maintenant en place pour Finca Shiroles sous la supervision d'ACLA mais avec ses propres statuts et un comité directeur où participent des représentants de tous les groupes indigènes de la région.

Nicaragua

L'exemple suivant porte sur les modifications introduites progressivement dans le soutien de l'ASID aux activités du MARENA, sur le littoral atlantique du Nicaragua. Comme expliqué précédemment, une partie de ce soutien visait à renforcer la capacité institutionnelle d'ADFOREST dans ses travaux de délimitation et d'administration du domaine boisé public sur ce littoral. Dans la mesure où cela ne pouvait pas se faire sans prendre en compte les droits fonciers traditionnels des communautés indigènes, ADFOREST devait les intégrer, notamment en établissant un dialogue avec les communautés et en organisant des "comités de foresterie". Ce serait l'une des tâches du personnel qu'ADFOREST gardait sur le terrain du littoral.

Alors qu'initialement on avait pensé qu'ADFOREST pourrait facilement trouver un accord avec les groupes indigènes sur la délimitation des terres communales, il est rapidement apparu que c'était un problème beaucoup plus épineux que prévu. S'il n'était pas traité avec beaucoup de prudence et de tact, cela pouvait déclencher un conflit sérieux. D'une part, beaucoup de communautés

indigènes n'acceptaient pas l'existence d'un domaine forestier public et considéraient que, pour des raisons historiques, la terre leur appartenait qu'ils l'utilisent – ou pas – actuellement. D'autre part, ceux qui acceptaient le principe qu'une partie des terres soient finalement classées dans le "domaine public" parce qu'il n'y avait pas d'autres propriétaires légitimes, ce domaine était de toutes façons beaucoup plus petit que ce que le "gouvernement central" (c'est-à-dire ADFOREST) avait envisagé à l'origine. Ainsi la frontière entre le domaine public et les terres communales était définitivement un sujet de controverse. En outre, les limites des terres communales des communautés environnantes n'étaient pas claires non plus et cela entraînait fréquemment des litiges et même parfois des conflits entre les communautés. C'était encore un autre problème à considérer.

Ces problèmes sont apparus clairement au cours de la première réelle visite sur le terrain dans la région en août 1996, lors des réunions tenues avec les représentants de plusieurs communautés indigènes dans la RAAN. À l'issue de ces consultations, on réalisa que la délimitation et la légalisation des terres communales devaient prendre le pas sur la délimitation d'un éventuel domaine public et que les travaux d'ADFOREST devaient, du moins pour l'instant, être réorientés en conséquence. Plus précisément, il était proposé de concentrer les efforts d'ADFOREST sur la poursuite du premier processus et de soutenir l'établissement des mécanismes et procédures nécessaires à différents niveaux, ainsi que d'aider les communautés dans leurs propres travaux de définition et de clarification de leurs terres communales. ADFOREST devait, par ailleurs, éviter de prendre position sur la

légitimité des revendications qui ne manqueraient pas d'en résulter et qui seraient examinées par une instance spécialement mise en place à cet effet.

L'ASID et MARENA se mirent d'accord sur les principes de base au cours de l'examen semestriel du programme en septembre 1996. L'ASID a aussi clairement posé comme condition qu'aucune nouvelle concession forestière ne soit accordée par ADFOREST dans les zones où la situation foncière des communautés concernées n'avait pas auparavant fait l'objet d'un accord entre toutes les parties intéressées.

L'autre changement introduit à cette occasion concernait les travaux de vulgarisation du SFN. Comme indiqué précédemment, le programme aidait le SFN à établir un système de vulgarisation de la foresterie sur le littoral atlantique. Ce système devait être mis en place progressivement dans les municipalités et s'adresser aussi bien aux groupes de paysans récemment arrivés dans les zones agricoles frontalières qu'aux communautés indigènes traditionnelles.

Jusque là, le SFN avait fonctionné d'une façon relativement indépendante d'ADFOREST, avec sa propre équipe de vulgarisateurs et ses ressources logistiques. Au cours du suivi, il avait été convenu qu'il y aurait beaucoup à gagner en établissant une coordination plus étroite, voire une intégration des travaux sur le terrain entre le SFN et ADFOREST, lorsque leurs personnels respectifs opéraient dans la même zone. Par exemple, le premier pourrait assurer une vulgarisation de la gestion forestière auprès des communautés tandis que le deuxième apporterait son assistance dans les questions de régime foncier, en complétant

ainsi mutuellement leurs efforts. De surcroît, en ayant une coordination plus étroite de leurs activités respectives, il serait possible de faire un emploi plus efficace et plus économique des ressources disponibles, y compris celles du soutien suédois. Il a donc été convenu que, dorénavant, le SFN et ADFOREST chercheraient à coordonner leurs plans de travail et leurs activités plus étroitement au niveau central et régional et sur le terrain.

La mise en oeuvre de ces diverses modifications a fait l'objet d'un suivi au cours de la visite suivante de l'équipe en janvier 1997. On vérifia qu'ADFOREST avait concentré ses efforts sur l'assistance prodiguée aux communautés dans leurs négociations internes concernant leurs terres communales respectives. En fait, à en juger par les réponses de différents chefs de communauté aux questions posées par l'équipe, le soutien d'ADFOREST était très apprécié et considéré comme fondamental pour la suite du processus. D'un autre côté, il semblait que les travaux allaient un peu trop vite, en ce sens que des activités étaient entreprises dans un grand nombre de communautés sans avoir la capacité nécessaire pour assurer le suivi. Il y avait des signes que la procédure suivie pour organiser les comités de foresterie communautaire était un peu hâtive et décidée d'en haut, sans prêter suffisamment attention à la nécessité de créer une base solide dans la communauté elle-même.

Concernant l'accord sur une meilleure coordination des activités d'ADFOREST et du SFN sur le terrain, il y avait quelques résultats positifs, notamment dans l'organisation du travail au niveau de la communauté. L'un des freins constatés était la différence dans les orientations et les mandats

de ces deux institutions, différence qui créait des tensions entre les directeurs au niveau central. De plus, il y avait le fait que le soutien suédois à ces deux institutions était géré comme des projets séparés, chacun ayant son propre plan opérationnel et son budget, ce qui avait tendance à encourager des intérêts divergents et des blocages institutionnels à la collaboration.

Ayant analysé la situation, l'équipe d'inspection conclut que la meilleure solution serait de transformer le soutien suédois en un seul projet, le SFN et ADFOREST étant coexécuteurs mais selon un plan opérationnel intégré et coordonné par une unité spéciale du MARENA. Cette proposition fut adoptée par l'ASID et MARENA au cours de l'examen annuel suivant en février 1997. Il fut convenu que MARENA élaborerait un nouveau plan d'opérations pour l'année, prenant en compte ces changements.

La première occasion d'évaluer le produit de cette réforme assez radicale s'est présentée en août de la même année, lorsque l'équipe visita le projet pour la quatrième fois. En dépit du fait que les activités avaient virtuellement été paralysées au cours des mois précédents, à la suite du bouleversement des institutions provoqué par les élections nationales, on constatait un développement assez prometteur. Par exemple, le personnel respectif sur le terrain du SFN et d'ADFOREST avait maintenant tendance à travailler plus à l'unisson, à coordonner leurs activités mutuellement, à partager les ressources logistiques telles que les moyens de transport et les espaces de bureau, etc. À propos des travaux au niveau de la communauté, ils cherchaient également à appliquer une approche plus intégrée en combinant les efforts faits pour faciliter le

processus de délimitation des terres en cours, avec la formation de base à la gestion forestière durable et à d'autres thèmes apparentés.

Bien sûr, cette méthode de travail intégrée n'était qu'au stade initial et avait besoin de temps pour se roder. Malheureusement, il ne restait déjà plus que six mois de programme sur la période de trois ans prévue à l'origine et, en dépit des recommandations de l'équipe d'inspection, le donateur hésita à consentir une prolongation. Il ne convient pas ici de critiquer cette décision. Il suffira de dire que la décision était essentiellement motivée par de graves inquiétudes concernant les performances et la situation institutionnelle du MARENA qui amenaient le donateur à remettre en question l'efficacité et la pérennité de son soutien. Actuellement, on ne sait pas ce qu'il adviendra des travaux du MARENA sur le littoral atlantique à l'avenir, si un autre soutien extérieur n'est pas trouvé. Il y a le risque que l'ensemble des efforts déployés pour restructurer et mieux adapter les activités du MARENA aux conditions et nécessités locales auront été faits en vain si les travaux ne peuvent pas continuer.

Ce rapport peut donner l'impression que seule l'équipe était responsable des changements et modifications apportés progressivement au projet. S'il est vrai que l'équipe a eu un rôle d'incitation et de promotion dans ce contexte, la plupart des propositions étaient, en fait, le résultat d'un dialogue intensif avec le personnel du projet et reflétaient leurs inquiétudes et leurs analyses de la situation, avec seulement quelques idées venues de l'équipe. En ce sens, on peut dire que l'équipe d'inspection a simplement été l'initiateur ou le catalyseur de changements pressentis à l'état latent chez les maîtres d'oeuvre du projet.

CLARIFIER LE ROLE DE L'EQUIPE D'INSPECTION

L'expérience a montré combien il était important que toutes les parties prenantes engagées dans un programme aient une idée claire du rôle de l'équipe d'inspection. Par exemple, dans les deux cas décrits précédemment, il est très vite devenu évident que l'équipe avait pour rôle d'assister le donateur dans le suivi du programme et de lui en rendre compte. De surcroît, il était clairement indiqué qu'elle n'avait aucun pouvoir de décision et qu'elle n'était là que pour conseiller le donateur. C'était à lui de décider s'il devait – ou pas – suivre ses conseils. Le donateur pouvait, par exemple, prendre d'autres facteurs en considération avant de décider ; des facteurs hors de la portée et du mandat de l'équipe d'inspection qui se borne à examiner la mise en oeuvre du programme en fonction des buts et des objectifs définis. Il est essentiel que ces directives soient claires dès le début pour éviter toute confusion et faux espoirs concernant le rôle de l'équipe, vis-à-vis de l'agence exécutive et du donateur.

Par principe, l'équipe a agi dans ces deux exemples comme un observateur extérieur et n'a pas pris part aux décisions concernant les opérations du programme qui étaient de la responsabilité de l'agence exécutive locale. Cela ne veut pas dire que celle-ci et son personnel ne bénéficiaient pas de son travail d'inspection. Dans la pratique, les travaux étaient effectués en étroite collaboration avec le personnel du projet. Dans les deux programmes, les membres du personnel accompagnaient souvent l'équipe lors de ses visites sur le terrain. Il y avait de nombreuses occasions d'échanger convivialement des idées et d'avoir

des discussions techniques entre l'équipe et le personnel du projet à différentes étapes du processus.

En outre, l'équipe se faisait un devoir de discuter de ses observations préliminaires et de ses conclusions avec la direction du programme au niveau central, avant que le rapport final d'inspection ne soit remis au donateur. De cette manière, les travaux de l'équipe contenaient un élément de "conseil technique" qui, sans être officiel, était reconnu et apprécié par les exécutants du projet.

QUELQUES REMARQUES POUR CONCLURE

Une différence cruciale entre la coopération en matière de développement international d'hier et d'aujourd'hui est que, si les donateurs dans le passé s'engageaient souvent directement avec leur propre personnel et consultants dans la mise en oeuvre des projets qu'ils finançaient, maintenant leur rôle consiste souvent à simplement assurer les ressources financières tandis que l'exécution reste, en fait, dans les mains des institutions nationales et de leur personnel.

Autre différence, si ce soutien était auparavant orienté en direction d'un projet spécifique avec ses propres buts, ses cibles et son organisation, dorénavant, il n'est pas rare que le soutien du donateur prenne la forme de programmes plus larges qui visent à consolider la capacité technique et institutionnelle des organisations et institutions dans les pays d'accueil, au cours de leurs activités habituelles de développement.

Le fait que les donateurs soient aujourd'hui impliqués moins directement dans la réalisation

des projets, signifie qu'ils ont désormais besoin d'autres mécanismes leur permettant de se tenir informés des activités qu'ils parrainent. Un suivi continu est important pour maintenir un dialogue vivant et constructif avec leurs vis-à-vis institutionnels ce qui, en soi, est un aspect essentiel de ce nouveau type de coopération pour le développement. C'est dans ce cadre que l'utilité de l'approche de l'équipe d'inspection doit être considérée.

Plusieurs avantages peuvent être reconnus à cette approche. D'abord, elle fournit aux donateurs une vision plus complète et plus actualisée du fonctionnement et des performances des projets qu'ils parrainent, que ne pourraient le faire des réunions ordinaires d'évaluation. Tout à fait important dans ce contexte est le fait que l'approche de l'équipe d'inspection se base sur des examens approfondis et périodiques des activités sur le terrain, sans compter les discussions avec les bénéficiaires et les autres parties prenantes sur la façon dont ils perçoivent le travail effectué. Ces informations venues du terrain permettent aux parties travaillant en coopération de se faire une idée plus réaliste et plus précise des aspects – positifs et négatifs – du soutien apporté.

L'autre avantage de cette approche est que des modifications peuvent être apportées au projet en cours de réalisation à mesure que l'expérience s'accumule, où lorsque les circonstances dans l'environnement du projet changent. Alors que, dans le passé, de nombreux projets avaient tendance à suivre une approche imposée d'en haut, avec une planification relativement rigide des cibles et des activités recherchées, désormais, il n'est pas rare que les projets, notamment ceux de développement rural, soient conçus comme des

processus assez ouverts et sujets à des adaptations en fonction de continus retours d'information. L'approche à la vérification adoptée par l'équipe est particulièrement bien adaptée à ce genre de projet car c'est un système qui donne aux agences qui coopèrent un flot d'informations continu sur les problèmes opérationnels et les réalisations du projet, tout en leur permettant de prendre les mesures correctives qui s'imposent avant qu'il ne soit trop tard.

Le troisième avantage de l'approche adoptée par cette équipe d'inspection est qu'elle assure une certaine continuité car c'est le même groupe de consultants qui suit tout le projet. Cela permet à l'équipe d'accumuler une certaine connaissance du projet dans son contexte sociopolitique, culturel et institutionnel, ce qui est important pour analyser correctement la situation et les changements qui se produisent. Autre aspect positif, l'équipe et le personnel du projet ont réellement l'occasion de se connaître les uns des autres, ce qui facilite la communication interpersonnelle et l'échange d'informations.

Un aspect potentiellement négatif de ce genre de suivi est qu'il pourrait devenir un processus trop "télécommandé" de l'extérieur dans lequel l'équipe d'inspection, représentant avant tout les intérêts du donateur, imposerait ses critères et priorités aux exécutants. Le problème de l'intrusion extérieure fait, évidemment, partie du système et, dans une certaine mesure, est inévitable. Toutefois, il y a des moyens de l'atténuer. Par exemple, dans le cas des deux programmes mentionnés précédemment, l'équipe tenta de réduire l'importance de l'orientation extérieure en exposant toujours convivialement ses observations au personnel

du projet et aux différentes autorités nationales concernées avant de présenter ses recommandations au donateur.

Cela ne signifie pas que, dans ces cas-là, les institutions exécutives nationales ne bénéficièrent pas des travaux de l'équipe d'inspection. A plusieurs reprises, le personnel de ces institutions exprima son appréciation des visites de l'équipe qui lui donnaient l'occasion d'échanger des idées et de discuter des questions du projet avec un groupe de professionnels extérieurs suffisamment informés du projet pour comprendre leurs préoccupations. Grâce à l'équipe, ils étaient assurés que certaines questions cruciales seraient posées au plus haut niveau, ce que le personnel ne pouvait peut-être pas faire facilement.

Il convient de reconnaître que l'approche de l'équipe présentée dans le présent document a été conçue au départ pour faciliter aux donateurs le suivi des activités qu'ils parrainaient dans les pays bénéficiaires. Une approche similaire pourrait être utile aux institutions nationales désirant avoir leurs projets et programmes vérifiés par une équipe extérieure. En fait, un tel modèle de visites périodiques effectuées par un groupe de consultants appointés à court terme, pourrait même être envisagé pour l'assistance technique à apporter aux projets et programmes nationaux ; ce serait une solution plus économique que des consultants appointés à long terme ou de façon permanente dans un pays. L'équipe, dans une telle situation, aurait alors un rôle de conseiller de projet, plutôt que celui d'observateur extérieur comme c'était le cas ici.

ACRONYMES

ACLA	Area Conservación La Amistad (L'aire de conservation de La Amistad)
ASDI	Agence Suédoise pour l'aide Internationale au Développement
INTECFOR	Instituto Técnico Forestal (Centre de formation des techniciens forestiers)
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (Ministère des ressources naturelles et de l'environnement)
PDF	Programa de Desarrollo Forestal (Programme de développement de la foresterie paysanne)
SFN	Servicio Forestal Nacional (Service forestier national)

Prière d'envoyer tous commentaires au sujet de ce document à l'adresse suivante :

Réseau foresterie pour le développement rural
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
Londres SW1E 5DP
Royaume-Uni

Les commentaires qui parviendront seront transmis aux auteurs et pourront éventuellement figurer dans des bulletins ultérieurs. Certaines ou toutes les parties de cette publication peuvent être photocopiées, à condition que leur source soit mentionnée. La Coordinatrice du Réseau remercie d'avance ceux qui voudront bien lui donner des précisions sur toute utilisation éventuelle de ce document à des fins de formation, de recherche ou de conception, exécution ou évaluation de programmes. Les points de vue exprimés dans les documents sont ceux de leurs auteurs et des membres du réseau. Ils ne reflètent pas nécessairement les politiques de l'ODI.

Réviser du document de Eva Sodeik : Kate Schreckenber
Réviser du document de Michael Underwood : Kate Schreckenber et David Brown
Mise en page : Caroline Wood et Cathy Waterhouse
Traduction : Claude Karnif
Imprimé par : Russell Press Ltd, Nottingham
sur papier recyclé

Logo du RDFN conçu par Redesign

Rural Development Forestry Network
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
London SW1E 5DP

Téléphone : +44 (0) 20 7393 1600
Télécopie : +44 (0) 20 7393 1699
Courrier électronique : forestry@odi.org.uk
Site Internet : <http://www.oneworld.org/odi/>

Le Réseau de foresterie pour le développement rural est financé
par la COMMISSION EUROPEENNE