Amélioration des statistiques forestières en Amérique latine

Une évaluation à posteriori des projets OIBT sur le développement des statistiques en Amérique latine constate que ces projets ont sensiblement accru la capacité des pays de rassembler et d'analyser des données fiables relatives à la foresterie

par Francisco Quiroga[1], Jorge Maluenda[2] et Jairo Castaño[3]

[1]Mediamos
Cali, Colombie
mediamos@col2.telecom.com.co

[2]ORGUT Consulting AB
Stockholm, Suède
jorge.maluenda@orgut.se

[3]Secrétariat de l'OIBT
Yokohama
eimi@itto.or.jp

L'OIBT reconnaît qu'une information statistique fiable et communiquée en temps utile au sujet des forêts est un élément stratégique pour la mise au point des politiques en matière d'utilisation durable des forêts. En 1996, le Conseil international des bois tropicaux a approuvé des directives concernant spécifiquement la formulation de propositions relatives au développement de statistiques dans ses pays membres et a financé plusieurs de ces projets dans les trois régions tropicales. Il est essentiel d'évaluer la valeur des projets de statistiques, non seulement pour garantir que les futurs projets tiennent compte des enseignements qui en ont été tirés, mais aussi pour faire le point sur l'état des statistiques forestières et cerner les lacunes restantes.

À sa 28ème session, le Conseil a recommandé l'évaluation à posteriori de quatre projets et d'un avant-projet OIBT sur les statistiques mis en oeuvre en Bolivie, en Colombie, au Panama et au Pérou. Il s'agit des suivants:

- PD 34/94 REV.1 (M): 'Elaboration et mise en place d'un système d'information statistique forestière (Colombie)';
- PPD 5/94 (M): 'Mise en oeuvre d'un système d'information et de statistiques forestières (Pérou)';
- PD 27/95 REV.3 (M): 'Création et fonctionnement d'un Centre d'information stratégique forestier (Pérou), Phase I et Phase II';
- PD 44/96 REV.2 (M): 'Création d'un système d'information statistique forestière (Panama)';
- PD 1/97 REV.1 (M): 'Mise en place du système national d'information statistique forestière (Bolivie)'.

L'évaluation à posteriori a consisté en une analyse non seulement des documents techniques et rapports établis par le Comité de l'information économique et de l'information sur le marché du Conseil (CEM), mais aussi des résultats d'entrevues avec les chefs des projets et des visites dans les zones d'influence des projets. L'évaluation à posteriori avait pour objectifs de déterminer l'efficacité et l'utilité générales des projets, de constater le degré auquel ils avaient atteint leurs objectifs, de définir les leçons apprises et de faire des recommandations pour de futurs projets. Le présent article met l'accent sur les principaux aspects du rapport final soumis au CEM en novembre 2002.

Contexte des projets

Avant l'exécution de cette série de projets, la situation des statistiques forestières dans les quatre pays était caractérisée par une disponibilité limitée de données fiables et opportunes, une large dispersion des responsabilités et un manque d'intégration et de coordination entre les services chargés du traitement des données. En outre, le matériel et le logiciel disponibles étaient insuffisants et la base de ressources humaines n'avait pas les compétences nécessaires pour gérer et diffuser valablement les données.

Généralités

Les projets évalués ont été mis en oeuvre par les gouvernements entre 1995 et 2001 avec la participation d'organismes gouvernementaux, non gouvernementaux et privés. Tous les projets visaient principalement à établir et développer des systèmes d'information statistique forestière (Sistemas de Información Estadística Forestal—SIEF), comprenant l'acquisition, le stockage, le traitement, l'analyse, la diffusion de données et l'accès à des sous-systèmes à travers les différents stades de la chaîne de production forestière. Les projets étaient en général axés sur la formation du personnel et la création de noeuds de réseau régionaux qui rassembleraient les données et les transmettraient, par Internet ou sur disques selon la région, au bureau central du système.

Les SIEF mis au point par les projets OIBT peuvent être visualisés sous la forme de systèmes tridimensionnels *(voir la figure)*. La première dimension (axe des *x*) représente les méthodes, les processus et les produits des différents sous-systèmes statistiques. La deuxième dimension (axe des *z*) indique les stades de la chaîne de production forestière durant lesquels les données sont rassemblées. La troisième dimension (axe des *y*) reflète la couverture régionale et nationale du système. Les trois dimensions s'entrelacent et leur nature varie en fonction des caractéristiques particulières de chaque pays. Le *tableau 1* représente une analyse comparée de certaines des caractéristiques importantes des systèmes mis au point.

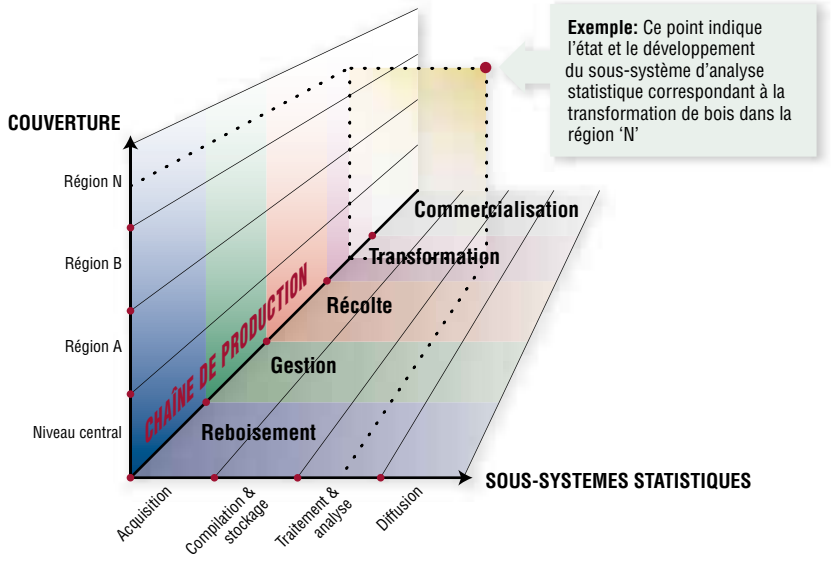
Résultats des projets

Les SIEF ont été mis en oeuvre avec succès dans le cadre des projets OIBT et fonctionnent actuellement avec une couverture nationale dans chaque pays, répondant ainsi aux besoins d'information à différents stades de la chaîne de production forestière, au degré requis de qualité, d'opportunité et d'adéquation des données. Même si les projets n'étaient pas conçus en vue d'établir des réseaux nationaux et régionaux complets, chacun des quatre pays continue d'en étendre la couverture. Les méthodes standard de sous-ensembles statistiques (collecte, compilation et stockage, traitement et analyse, et diffusion des données) sont en place et les fonctionnalités et bases de données correspondantes sont établies et opérationnelles.

L'impact des SIEF peut être constaté par exemple en Bolivie, où les autorités chargées des forêts ont signalé que la disponibilité d'informations plus fiables, opportunes et facilement accessibles a contribué à promouvoir, régler et contrôler l'utilisation durable et la conservation des ressources forestières. De plus, la Chambre forestière bolivienne, une association privée des

Les dimensions d'un SIEF

Un système SIEF typique comprend plusieurs sous-systèmes à divers stades de développement dans différentes régions



Le point sur les SIEF

Tableau 1 Caractéristiques des SIEF en Amérique latine

	Bolivie	Colombie	Panama	Pérou
Institution responsable	Ministère de l'agriculture et du développement rural (MAGD)	Ministère de l'environnement. Actuellement Institut d'hydrologie, météorologie et d'études environnementales (IDEAM)	Autorité nationale pour l'environnement (ANAM)	Institut national pour les ressources naturelles (INRENA)
Durée du projet	Mars 1998–mars 2001; 36 mois	Mars 1996–février 1999; 36 mois	Octobre 1997–février 2000; 28 mois	Octobre 1996–septembre 2001; 52 mois
Couverture	Siège à La Paz. Couvre les régions boisées dans l'ensemble du pays. Noeuds: Santa Cruz, Beni, Pando, Cochabamba, Oruro, Sucre, Potosí et Tarija	Siège à IDEAM, Bogota. Couvre les principales régions boisées du pays par l'intermédiaire des sociétés régionales autonomes (CAR)	Siège à Panama. Couvre toutes les régions boisées	Siège à l'INRENA, Lima. Couvre les principales régions boisées. Noeuds: Ucayali, Loreto, Madre de Dios et San Martín
Sous-système d'acquisition des données	Utilisation partielle d'Intranet au MAGD. Déficiences dans le suivi de l'acquisition de certaines variables de base. En cours d'interconnexion avec les bureaux locaux par la voie des réseaux Internet	Problèmes d'intégration entre les institutions du système et difficultés d'exécution dues aux troubles dans le pays.	Utilisation partielle d'Intranet d'ANAM. Déficiences dans le suivi de l'acquisition de certaines variables de base. En cours d'interconnexion avec la Direction et le contrôle des douanes (Dirección de Aduanas y Contraloría) par la voie des réseaux Internet	Déficiences dans le suivi de l'acquisition de certaines variables de base. En cours d'interconnexion avec les réseaux
Sous-système de compilation et de stockage	Serveur central à La Paz. Matériel/ logiciel modernisés. Intranet disponible	Bonne technologie de l'information (TI) au niveau central, médiocre au niveau régional. Système en cours de révision	Matériel et logiciel modernisés. Intranet disponible. Interactif avec un système d'information géographique	Matériel et logiciel modernisés. Intranet disponible. Interactif avec un système d'information géographique
Sous-système d'analyse	Aucun développement majeur après l'achèvement du projet. Fort potentiel pour l'exploitation des données stockées	Développement partiel dû à des retards dans l'acquisition des données	Aucun développement majeur après l'achèvement du projet. Fort potentiel pour l'exploitation des données stockées	Aucun développement majeur après l'achèvement du projet. Fort potentiel pour l'exploitation des données stockées
Sous-système de diffusion	Accès aux bases de données par Intranet au niveau central et aux bureaux locaux de la Commission forestière (Superintendencia Forestal)	Dépend du développement des sous-systèmes précédents	Accès aux bases de données par Intranet au niveau central et au niveau de l'administration régionale	Accès aux bases de données par Intranet au niveau central et au niveau de l'administration régionale
Situation actuelle	Se poursuit dans PD 34/00 Rev.1 (M) étendant le SIEF aux unités de production forestière (unidades productivas de bosque—UPB): www.siforbol.gov.bo	En transition vers le nouveau Système de statistiques forestières de Colombie (Sistema Estadístico Forestal de Colombia—SEFC) et le Système d'information sur l'environnement (Sistema de Información Ambiental—SIA); www.ideam.gov.co	Le SIEF est intégré au nouveau Système d'information forestière (Sistema de Información Forestal—SIF). www.anam.gob.pa/ Sif2002/ index.htm	Se poursuit dans la Phase II, stade 2, qui incorporera les nouveaux noeuds de Junín et Pasco; www.inrena.gob.pe

industriels forestiers, a fait savoir que le SIEF avait facilité ses activités de planification stratégique, d'études du marché et de promotion des produits forestiers.

La qualité des données statistiques dans les pays latino-américains visés s'est sensiblement améliorée, bien qu'il subsiste quelques faiblesses, notamment au niveau des sous-ensembles de collecte et d'analyse des données *(voir le tableau)*. Des bulletins et des annuaires statistiques sont publiés et s'avèrent d'excellents outils de diffusion et moyens d'appui aux utilisateurs. En outre, les sites Web des divers organismes chargés de ces systèmes complètent le processus de diffusion (leurs adresses sont indiquées dans le tableau).

Quant à leur efficacité, les projets ont été exécutés conformément à leurs plans de travail. La réussite évidente des projets et la qualité des produits obtenus sont en grande partie attribuables au personnel formé par les projets, qui a fait preuve d'un niveau élevé de compétence et de responsabilité. La création de comités directeurs, avec la participation des principaux services générateurs d'informations dans chaque pays, a aussi été un facteur déterminant. Ces comités directeurs ont suivi le déroulement des projets et, en coordination avec le CEM de l'OIBT, ont pu donner de bons conseils durant l'exécution des projets, ce qui s'est avéré extrêmement utile du fait que tous les projets devaient faire face à des changements structurels, institutionnels, juridiques et technologiques externes.

Le succès des projets est dû également dans une large mesure à des relations efficaces entre les compétences humaines, au niveau technologique nécessaire (lié principalement aux aspects du matériel et du logiciel spécialisés) et à la bonne organisation et coordination des projets dans l'ensemble. L'exécution de ces projets a mené à l'élaboration de plans de travail et d'approches en vue d'une intégration institutionnelle, mais plusieurs difficultés demeurent et celles-ci devraient être abordées par un renforcement de la coopération interinstitutions.

Les nouveaux SIEF ont dans une large mesure satisfait aux besoins d'information des utilisateurs, répondant aux espérances envisagées au début des projets. Dans tous les pays, les SIEF reposent maintenant sur des bases juridiques et institutionnelles et seront probablement durables. Les projets ont contribué efficacement, que ce soit directement ou indirectement, aux objectifs et aux priorités du Plan d'action de l'OIBT.

Principaux enseignements tirés

La conception et l'exécution de projets visant à établir un système d'information aussi complexe qu'un SIEF devraient être suffisamment souples pour s'adapter aux conditions changeantes de chaque pays. Les comités directeurs des projets

peuvent jouer un rôle important à cet égard. Les changements institutionnels susceptibles potentiellement de se répercuter sur le SIEF devraient être considérés et attentivement examinés de sorte que les plans de travail et les stratégies du projet puissent être au besoin repensés.

La conception des projets devrait tenir compte de la nature du système institutionnel, notamment s'il est décentralisé ou centralisé. Si la structure est décentralisée, il faudrait donner à des organismes régionaux, pour encourager leur participation, de plus grandes responsabilités que la simple collecte de données primaires; ces organismes peuvent également jouer un rôle significatif dans le cadre d'autres sous-systèmes statistiques liés au traitement, à l'analyse et à la diffusion des données. La portée des fonctions et des responsabilités des organismes régionaux devrait être convenue d'un commun accord avec les organismes centraux selon la nature et le fonctionnement de chacun des sous-systèmes statistiques.

Les pays hôtes des projets évalués ont atteint des niveaux de développement régional différents. Ces différences devraient être attentivement prises en compte lors du développement d'un SIEF. En particulier, lors des phases initiales de l'élaboration d'un système, il faudrait adopter une stratégie recherchant en premier lieu l'appui des régions les plus expérimentées et prévoir ensuite l'incorporation progressive d'autres régions moins développées.

Dans chacun des quatre pays, les SIEF ont joué et jouent encore un rôle de catalyseur lors de discussions sur des thèmes forestiers au niveau national et sont devenus des forces motrices dans des initiatives conjointes. Un de leurs résultats les plus importants a été de servir de point de convergence aux différents intervenants du secteur.

Recommandations

Pour la conception de projets de ce type, nous recommandons que la portée de l'objectif de développement soit limitée à un minimum de prescriptions stratégiques et absolument essentielles, afin de permettre un développement graduel et progressif du système visant à obtenir une couverture nationale. Les caractéristiques spécifiques des organismes participants devraient être prises en considération dans l'élaboration et la mise en oeuvre du système. En particulier, les documents de projet devraient:

- énoncer les objectifs spécifiques clairement et avec précision, en délimitant les quatre sous-systèmes de base du processus statistique;
- définir clairement le niveau approprié de décentralisation opérationnelle du système selon les caractéristiques des cadres institutionnels existants; et
- ménager suffisamment de souplesse pour adapter les plans de travail des projets, tant au moment du démarrage du projet que tout au long de la période d'exécution.

Pour garantir que les résultats statistiques seront largement utilisés, nous recommandons la publication de bulletins statistiques réguliers, notamment par des moyens électroniques comme Internet, DC et disquettes. Il faudrait avoir recours à des méthodes statistiques pour améliorer et optimiser le sous-système de collecte des données et on devrait se concentrer sur l'analyse des données, surtout en ce qui concerne l'utilisation de celles qui ont déjà été traitées et stockées, en vue de faciliter les projections et les prévisions.

Nous recommandons également de renforcer les connexions entre les réseaux régionaux et centraux des diverses institutions participant au système. Il faudrait faire appel à la technologie de pointe en matière de communication, notamment Internet, non seulement pour diffuser l'information mais aussi pour des consultations et pour faciliter le partage des bases de données des divers réseaux et institutions.

La fiabilité de l'information devrait également être étudiée. Il faudrait prévoir des mesures permettant de traiter les anomalies de l'acquisition des données, comme celles qui résultent de prélèvements et du transport illicites de bois, de la saisie et des enchères ultérieures de bois et des stocks éventuellement vendus. Il est également nécessaire d'identifier et de soutenir les institutions et les groupes techniques chargés de traiter dans chaque pays le questionnaire commun OIBT/FAO/EUROSTAT sur le secteur forestier, afin de garantir que les obligations internationales en matière de communication des données sont respectées. Une attention particulière devrait être prêtée aux données sur les importations et exportations. Il faudrait en outre chercher à résoudre le problème de la conversion des unités relatives aux différents produits.

Quant à l'efficacité des systèmes, nous recommandons de prévoir des dispositions, des plans et des mesures en vue de développer et stabiliser les relations d'intégration et d'exploitation entre les différents organismes centraux et régionaux qui composent le SIEF. Par exemple, les accords de coopération mutuelle du SIEF bolivien, passés avec les principaux acteurs du secteur forestier à travers le pays, spécifient clairement les droits et les obligations de chaque partie au système.

Il est possible d'améliorer la productivité des SIEF en mettant sur pied des équipes pluridisciplinaires pour la durée du projet et pour la période d'après-projet, notamment dans les domaines de la technologie des communications et de l'information, de la foresterie et de l'environnement, et des statistiques. Il faudrait continuer de renforcer les réseaux régionaux grâce à un appui logistique et à des mécanismes de transfert de technologie, notamment par l'intermédiaire des organismes centraux et par la mise en oeuvre de programmes et d'actions spécifiques aux niveaux national et international.

Remerciements

Cette évaluation n'aurait pas été possible sans la précieuse assistance de: Dr. Steven Johnson (OIBT); Ing. José Alegría et Ing. Gustavo Herrera (SIFORBOL, Bolivie); Ing. Antonio Morisaki et Ing. Jessica Untama (CIEF-INRENA, Pérou); Ing. Antonio Villa (IDEAM, Colombie); et Lic. Gonzalo Menéndez et Ing. Carlos Melgarejo (ANAM, Panama). Nous souhaitons aussi sincèrement remercier tous ceux qui nous ont prêté main forte au cours de la visite des projets.