



ROYAUME DE BELGIQUE

Service Public Fédéral
Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au Développement

Rapport de l'Évaluateur spécial de la coopération au développement 2006 - 2008

RAPPORT DE L'ÉVALUATEUR SPÉCIAL DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT 2006 - 2008



ROYAUME DE BELGIQUE
Service Public Fédéral
Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au Développement

Service de l'Évaluation spéciale de la coopération au développement

Egmont • rue des Petits Carmes 15, B-1000 Bruxelles • + 32 2 (0)2 501 38 34 • www.diplomatie.be • www.dgcd.be • ses-dbe@diplobel.fed.be

Dépôt légal n° 0218/2008/50

Service de l'Évaluation spéciale
de la coopération au développement



**Rapport
de l'Évaluateur spécial
de la coopération au
développement
2006-2008**

© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
Janvier 2009

Production graphique : Sandra Fernández Bernardo, Service Communication SPF

Impression : Service Imprimerie SPF

Dépôt légal : 0218/2008/50

Ce document est disponible en format pdf sur les sites www.diplomatie.be ou www.dgcd.be, ou auprès du Service de l'Évaluation Spéciale.

REMERCIEMENTS

Mes vifs remerciements à mes collaborateurs qui ont contribué à la rédaction et au format de ce rapport, Cecilia De Decker, Andrée François, Sofie Dirkx, Corinne Machet, Ivo Hooghe, Philippe Jottard et Jeroen De Smet.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	3
TABLE DES MATIERES	5
LISTE DES ABBRÉVIATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	11
RESUME	13
CONTEXTE ET REALISATIONS.....	17
UN CONTEXTE CHANGEANT	17
<i>Les OMD (2000).....</i>	<i>18</i>
<i>Le consensus de Monterrey (2002).....</i>	<i>18</i>
<i>La Déclaration de Marrakech (2004).....</i>	<i>18</i>
<i>L'agenda de Paris l'efficacité de l'aide (2005).....</i>	<i>18</i>
<i>L'Agenda d'Accra pour l'action (2008).....</i>	<i>19</i>
<i>Les Fonds globaux.....</i>	<i>19</i>
<i>Le Consensus européen et le Code de Conduite pour la division du travail</i>	<i>19</i>
IMPLICATIONS POUR L'EVALUATION.....	20
LA FONCTION D'EVALUATION DANS LA COOPERATION BELGE	21
EVALUATIONS ACHEVEES	22
1. <i>Evaluations propres.....</i>	<i>22</i>
2. <i>Evaluations conjointes.....</i>	<i>22</i>
EVALUATIONS EN COURS	23
L'EVALUATION PREND RACINE.....	24
AUTRES ACTIVITES ET RESEAUX PROFESSIONNELS.....	25
CHAPITRE 1 EVALUATION DE LA COOPERATION BILATERALE DIRECTE 1999-2005	27
1.1 LA COOPERATION BILATERALE DIRECTE: QUELLE REALITE?	27
1.2 POURQUOI Y CONSACRER LES EFFORTS D'EVALUATION?	28
1.3. CONSTATS.....	28
1.3.1 <i>Réforme.....</i>	<i>28</i>
1.3.2 <i>Politique.....</i>	<i>29</i>
1.3.3 <i>Cycle du projet.....</i>	<i>29</i>
1.3.4 <i>Fragmentation.....</i>	<i>29</i>
1.3.5 <i>Motivation.....</i>	<i>30</i>
1.3.6 <i>Contrôle financier.....</i>	<i>30</i>
1.3.7 <i>Évaluation.....</i>	<i>30</i>
1.3.8 <i>Perspective belgo-internationale.....</i>	<i>30</i>
1.3.9 <i>Les principes d'alignement et d'harmonisation (H&A) sont incompatibles avec la</i> <i>règlementation.....</i>	<i>30</i>
1.3.10 <i>Nouveaux instruments d'aide</i>	<i>30</i>
1.4. AMELIORATIONS POSSIBLES.....	31
1.4.1 <i>Amélioration et rationalisation du contrôle financier.....</i>	<i>31</i>
1.4.2 <i>Stratégie v. Politique.....</i>	<i>31</i>
1.4.3 <i>Niches.....</i>	<i>31</i>
1.4.4 <i>Un cadre politique flexible.....</i>	<i>31</i>
1.4.5 <i>Une plus grande focalisation sur les pays partenaires.....</i>	<i>31</i>
1.4.6 <i>Une délégation accrue des compétences au terrain.....</i>	<i>31</i>
1.4.7 <i>Alignement des systèmes de monitoring et d'évaluation.....</i>	<i>32</i>
1.4.8 <i>Conduite.....</i>	<i>32</i>
1.4.9 <i>Gestion du personnel.....</i>	<i>32</i>

**CHAPITRE 2 EVALUATION DES PROGRAMMES DE COOPÉRATION SYNDICALE
2003-2005 33**

2.1	CONTEXTE SYNDICAL INTERNATIONAL	33
2.2	LES SYNDICATS BELGES EN TANT QUE PARTENAIRES DE LA COOPERATION	33
2.3	OBJECTIFS DE L’EVALUATION	33
2.4	PRINCIPAUX CONSTATS	34
2.4.1	<i>Une double logique derrière les programmes de coopération syndicale</i>	34
2.4.2	<i>Une structure méthodologique précaire</i>	34
2.4.3	<i>La pertinence des actions est insuffisamment démontrée</i>	35
2.4.4	<i>Constatations dans les pays visités</i>	35
2.5	RECOMMANDATIONS PRINCIPALES.....	35
2.5.1	<i>Développer une vision commune</i>	35
2.5.2	<i>Une meilleure structure méthodologique</i>	35
2.5.3	<i>Analyse de contexte : une étape préliminaire nécessaire</i>	36
2.5.4	<i>Optimiser le processus de concertation ainsi que les procédures de suivi et d’évaluation</i>	36
2.5.5	<i>Optimiser les procédures au sein de l’administration</i>	36
2.6	SUITE DONNEE A L’EVALUATION	36

**CHAPITRE 3 BIO : SOCIÉTÉ D'INVESTISSEMENT BELGE POUR LES PAYS EN VOIE
DE DEVELOPPEMENT..... 37**

3.1	INTERET CROISSANT POUR LE SECTEUR PRIVE	37
3.2	BIO	37
3.3	OBJECTIF DE L’EVALUATION	39
3.4	CONSTATS DE L’EVALUATION	39
3.5	UTILITE DES FONDS EN FONCTION DES OBJECTIFS DE BIO	41
3.6	ORGANISATION ET POLITIQUE DE BIO	42

CHAPITRE 4 AIDE HUMANITAIRE 45

4.1	JUSTIFICATION	45
4.2	DEFINITION DE L’OBJET D’EVALUATION.....	45
4.3	AIDE HUMANITAIRE BELGE : CONSTAT.....	46
4.3.1	<i>Le contexte international</i>	46
4.3.2	<i>Politique et stratégies de l’aide humanitaire belge</i>	47
4.3.3	<i>Organisation et coordination interne</i>	47
4.3.4	<i>Coordination externe</i>	48
4.3.5	<i>Cohérence</i>	48
4.3.6	<i>Pertinence</i>	48
4.3.7	<i>Connectivité (ancrage dans la réalité socio-économique locale)</i>	49
4.3.8	<i>Efficacité et impact</i>	49
4.3.9	<i>Efficiéce</i>	49
4.4	RECOMMANDATIONS.....	50
4.4.1	<i>Renforcer les points forts de l’aide humanitaire belge, tels que la concentration sur les crises oubliées</i>	50
4.4.2	<i>Eliminer les incohérences politiques et réglementaires</i>	50
4.4.3	<i>Poursuivre l’élaboration et la mise en place d’un cadre politique cohérent</i>	50
4.4.4	<i>Reconsidérer le montage institutionnel complexe existant</i>	50
4.4.5	<i>Mettre en place des mécanismes de coordination interne et envisager la délégation de responsabilités</i>	51
4.4.6	<i>Accroître la transparence et la rapidité d’allocation des ressources pour répondre rapidement à des situations d’urgence</i>	51
4.4.7	<i>Remplacer progressivement l’actuelle approche par projet par une approche programmatisée et d’autres formes de financement</i>	51
4.4.8	<i>Augmenter les ressources humaines des services humanitaires, des ambassades et des représentations</i>	51
4.4.9	<i>Assurer le développement des capacités</i>	52
4.4.10	<i>Accorder de l’attention au suivi des résultats</i>	52

CHAPITRE 5 ÉVALUATION DE LA COOPERATION BELGE AU RWANDA 1995-2006	53
5.1 OBJECTIF ET PORTEE DE L'EVALUATION	53
5.2 CADRE POLITIQUE (1995-2006)	53
5.3 COMPOSITION DE LA COOPERATION BELGE	54
5.4 CONSTATS	55
5.5 CONSTAT PAR SECTEUR.....	55
5.5.1 <i>Secteur de la santé</i>	55
5.5.2 <i>Justice et état de droit</i>	56
5.5.3 <i>Développement Rural</i>	56
5.5.4 <i>Education</i>	57
5.5.5 <i>Secteur privé</i>	57
5.6 RECOMMANDATIONS	58
CHAPITRE 6 SERVICE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION INTERNE DE LA DGCD (D0.2) 61	61
6.1 PRINCIPALES EVALUATIONS PRODUITES PAR D0.2	61
6.1.1 <i>Evaluation de l'accès aux soins de santé globaux de base</i>	61
6.1.2 <i>Evaluation de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale</i>	62
6.1.3 <i>Evaluation de l'appui belge au secteur de l'éducation</i>	62
6.1.4 <i>Evaluation de la contribution belge aux interventions d'aide budgétaire pluriannuelle</i>	63
6.1.5 <i>Evaluation du système de financement direct des ONG locales</i>	64
6.1.6 <i>Evaluation de la qualité des prestations de la CTB</i>	64
CHAPITRE 7 L'ÉVALUATION DE LA QUALITE DES INTERVENTIONS DE LA CTB 2007	67
7.1 VERS UNE PREMIERE EVALUATION DES PRESTATIONS DE LA CTB	67
7.2. LES PROJETS EVALUES	67
7.3 CONSTATS : LE ROLE DE LA CTB	68
7.4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	69
CHAPITRE 8 ÉVALUATION CONJOINTE « PARTICIPATION ET IMPUTABILITE » OU « VOICE & ACCOUNTABILITY »	71
8.1 QUE SIGNIFIENT PARTICIPATION ET IMPUTABILITE?	71
8.2 IMPORTANCE DE P ET I	71
8.3 JUSTIFICATION DE L'ÉVALUATION.....	72
8.4 DEROULEMENT DE L'ÉVALUATION.....	72
8.5 PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ETUDE MENEÉ EN RDC	73
8.5.1 <i>Quelques observations</i> :.....	73
8.5.2 <i>Conclusions</i>	74
8.5.3 <i>Recommandations</i>	74
CHAPITRE 9 EVALUATION CONJOINTE DE LA DECLARATION DE PARIS (1^{ERE} PHASE)	77
9.1 JUSTIFICATION	77
9.2 METHODE	77
9.3 PRINCIPAUX CONSTATS	78
9.4 PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	80
9.4.1 <i>Aux bénéficiaires</i>	80
9.4.2 <i>Aux donneurs</i>	80
ANNEXE 1 REPOSE DE LA DGCD A L'ÉVALUATION DE LA COOPERATION BILATERALE DIRECTE	81
A 1.1 REMARQUES PRELIMINAIRES	81
A 1.2 LE TROISIEME CONTRAT DE GESTION ENTRE L'ÉTAT BELGE ET LA CTB.....	82
A 1.3 LA DISPERSION DE L'AIDE BILATERALE DIRECTE DE LA BELGIQUE	84
A1.4 LA NOUVELLE APPROCHE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	85
A1.5 LA POLITIQUE DU PERSONNEL	86
A1.6 LE CADRE POLITIQUE.....	87
A1.7 CONCLUSION	88

ANNEXE 2 REPONSE DE LA DGCD A L'EVALUATION SUR L'AIDE HUMANITAIRE 89

A2.1	CONSIDERATIONS PREALABLES	89
A2.2	DIX RECOMMANDATIONS EN CINQ CATEGORIES	90
1.	<i>Besoin d'un cadre régulateur global.....</i>	90
2.	<i>Consolidation des points forts de l'aide humanitaire belge.....</i>	91
3.	<i>Rationalisation de la répartition des compétences.....</i>	92
4.	<i>Meilleure coordination, plus grande délégation de compétences, approche programmatique et nouvelles formes de financement.....</i>	93
5.	<i>Ressources humaines, consolidation de capacité, surveillance et évaluation</i>	95
A2.3	CONCLUSION	96

ANNEXE 3 TABLEAUX..... 97

1.	INTERNATIONALE EN NATIONALE EVOLUTIE IN HET VOLUME VAN DE ONTWIKKELINGSHULP....	97
	<i>Grafiek 1: evolutie ODA DAC-leden</i>	97
	<i>Grafiek 2: vergelijking evolutie ODA DAC-leden en ODA België</i>	98
	<i>Grafiek 3: ODA DAC-leden :% van hun BNI</i>	99
2.	DE VERDELING VAN DE BELGISCHE HULP NAAR KANAAL.....	99
	<i>Grafiek 4: evolutie van de kanalen van de Belgische ODA als% van het BNI</i>	100
	<i>Grafiek 5: evolutie bilaterale ODA, niet-DGOS.....</i>	101
	<i>Grafiek 6: aandeel schuldkijschelding in Belgische ODA</i>	101
3.	GEOGRAFISCHE VERSPREIDING VAN DE BELGISCHE HULP	102
	<i>Grafiek 7: geografische verdeling van de bilaterale Belgische ODA 1.017.929.252 €.....</i>	102
	<i>Grafiek 8: bilaterale Belgische ODA: Afrika.....</i>	103
	<i>Grafiek 9: bilaterale Belgische ODA: Azië.....</i>	103
	<i>Grafiek 10: bilaterale Belgische ODA: Zuid-Amerika.....</i>	104
3.	DIRECTE VERSUS INDIRECTE HULP	105
	<i>Grafiek 11: geografische verdeling van de directe bilaterale ODA</i>	105
	<i>Grafiek 12: geografische verdeling van de indirecte bilaterale ODA</i>	106

LISTE DES ABBRÉVIATIONS

AGCD	Administration Générale de la Coopération au Développement
APD	Aide Publique au Développement
APEFE	Association pour la Promotion de l'Éducation et de la Formation à l'étranger
AT	Assistance Technique/ Assistant Technique
B-FAST	Belgian First Aid and Support Team
BIO	Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Allemagne)
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
CA	Conseil d'Administration
CAD	Comité d'Aide au Développement de l'OCDE
CERF	Central Emergency Response Fund (NU)
CGSLB	Syndicat libéral
CHK	Centre hospitalier universitaire, Kigali
CISL	Confédération Internationale des Syndicats Libres
CMT	Confédération Mondiale du Travail
CSC	Syndicat chrétien
CTB	Coopération technique belge
DACH-Gruppe	Groupe des évaluateurs de langue allemande
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DFID	Department for International Development (UK)
DGB	Direction Générale Affaires Bilatérales
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement
DGE	Direction Générale de Coordination et Affaires européennes
DGM	Direction Générale des Affaires multilatérales et de la Mondialisation
ECHO	European Commission's Humanitarian Aid Office
EUHES	European Union Heads of Evaluation Services
FAO	Food and Agriculture Organization
FBS	Fonds belge de survie
FGTB	Syndicat socialiste
FINEXPO	Financement et Exportations (SPF AE)
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
GEF	Global Environment Facility
GHD	Good Humanitarian Donorship
GPR	Corporate Policy Project Rating
HIPC	Heavily Endebted Poor Countries
ICRC	International Committe for the Red Cross
IEOI	Institut d'Éducation ouvrière internationale
IFSI	Institut de Formation syndicale internationale
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (Pays-Bas)

MAE	Ministère des Affaires étrangères (France)
MINISANTE	Ministère de la Santé publique
MOPAN	Multilateral Organization Performance Assessment Network
MSF	Médecins Sans Frontières
MSI	Mouvement pour la Solidarité Internationale
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement économiques
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (NU)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONDD	Office National du Du croire – Nationale Delcrederedienst
ONG	Organisation Non Gouvernementale
P&O	Personnel et Organisation
PCM	Project Cycle Management
PMA	Pays les Moins Avancés
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RDC	République Démocratique du Congo
RepRés	Représentant Résident (CTB)
RRH	Révision de la Réponse Humanitaire
SES	Service de l'Évaluation spéciale
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SMART	Specific, Measurable, Acceptable, Realistic, Time-bound
SWAP	Sector Wide Approach
SWEP	Société wallonne d'évaluation et de prospective
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
VEP	Vlaams Evaluatieplatform
VVOB	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand
WFP	Wereldverbond van de arbeid

INTRODUCTION

Une très forte croissance démographique est anticipée dans certains pays parmi les moins avancés. Entre 2005 et 2050, la population devrait au moins tripler en Afghanistan, au Burkina Faso, au Burundi, au Congo, en Guinée-Bissau, au Libéria, au Mali, au Niger, en Ouganda, en République démocratique du Congo (RDC), en République démocratique du Timor-Est et au Tchad. Cinq partenaires de la coopération belge vont devoir affronter ce défi¹.

En termes de coopération, 2050, c'est demain. L'expérience passée permet de penser qu'en 2050, la coopération au développement sera encore bien nécessaire. Certains pays auront sans doute accumulé suffisamment de ressources pour assurer leur développement et celui de leurs populations; d'autres resteront structurellement déficitaires et auront besoin d'une aide sans limite dans le temps. Ce sera vraisemblablement le cas de la plupart des pays du Sahel. En outre, une cinquantaine de pays, avec une population totale de près d'un milliard d'habitants, continueront à décliner malgré des décennies d'aide au développement; leurs populations devront faire face à des défis considérables comme des catastrophes naturelles à répétition, des conflits sans fin, l'exploitation sauvage des matières premières, la corruption à grande échelle et l'instabilité politique.²

De tels défis imposent à la coopération d'assumer des engagements à long terme en faveur des pays partenaires et de répondre de manière flexible et imaginative à une réalité changeante. L'évaluation a notamment pour but de contribuer à la capitalisation de l'expérience en coopération. Elle doit analyser les succès comme les échecs de telle sorte que les erreurs du passé ne soient pas reproduites à l'avenir. Elle doit aussi tenter d'extrapoler, à partir d'expériences passées, des solutions pour demain.

¹ Nations Unies, Affaires économiques et sociales, Perspectives démographiques mondiales, La Révision de 2004, Nations Unies • New York, 2005

² Paul Collier, *The Bottom Billion*, Oxford University Press, 2007

RESUME

Que nous disent nos évaluations?

Le Service de l'Evaluation spéciale est opérationnel depuis 2004. Il a mené des évaluations stratégiques de pays (en Bolivie, au Rwanda), des évaluations institutionnelles (la Coopération bilatérale directe, BIO, la Loi de 1999), des évaluations d'instruments (l'aide humanitaire, la coopération syndicale, les allègements de dette); il a participé à des évaluations conjointes avec le service d'évaluation interne (sur la qualité des prestations de la CTB) , avec d'autres bailleurs de fonds (sur l'aide budgétaire, la participation citoyenne et l'imputabilité des dirigeants, la Déclaration de Paris); il coordonne des évaluations conjointes multi-bailleurs (au Niger, en RDC en matière de la prévention des conflits); enfin, il a répondu à des demandes de collègues étrangers et organisé des examens par les pairs de leur fonction d'évaluation (MAE français, BMZ allemand, Fonds pour l'environnement mondial-GEF³)

Il suit des près les activités du service d'évaluation interne de la DGCD et celles de nombreux services étrangers.

Par sa fonction de vice-président du Réseau de l'évaluation du CAD, l'Évaluateur spécial contribue directement aux débats qui animent actuellement la communauté des évaluateurs : comment mieux travailler ensemble à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et de l'Agenda d'Accra pour l'Action; comment associer davantage les pays partenaires à l'évaluation de l'aide au développement ?

Comme membre du Réseau des chefs de service d'évaluation de l'Union européenne (EUHES) et du Groupe des évaluateurs des pays de langue allemande (DACH-Gruppe), l'Évaluateur spécial contribue aux efforts conjoints visant à améliorer l'efficacité de l'aide par des évaluations de qualité.

A l'heure où le Parlement envisage une réforme de la Loi du 25 mai 1999, il nous a paru utile de reprendre en peu de mots les principaux enseignements tirés de nos évaluations. Le rapport qui suit développe plus largement les constats, conclusions et recommandations de plusieurs évaluations. Nous vous invitons à en prendre connaissance, tout en gardant à l'esprit les enseignements qui suivent.

La coopération est un effort de longue haleine : dans les pays les moins avancés, cet effort devra durer au moins une, sans doute deux générations. (Evaluation Bolivie)⁴. C'est pourquoi, la coopération requiert une administration capable de proposer au politique des stratégies à long terme (Evaluation de la Coopération bilatérale directe) De sérieux progrès sont faits dans ce sens. Grâce à la collaboration qui s'établit entre la DGCD et la CTB, la coopération gouvernementale fonctionne bien mieux qu'auparavant.

³ Global Environment Facility

⁴ Voir rapport 2005.

La coopération belge est appréciée pour sa proximité avec le terrain (évaluations en Bolivie et au Rwanda). Toutefois, elle souffre de cloisonnements :

- sa participation dans le dialogue politique ne profite pas systématiquement des enseignements que l'expérience du terrain pourrait lui fournir;
- des secteurs d'interventions ne bénéficient pas nécessairement de l'expérience acquise dans d'autres secteurs (Bolivie, Rwanda).

Lorsque plusieurs acteurs belges - gouvernementaux et non-gouvernementaux - sont à l'œuvre dans les mêmes secteurs (notamment : santé, développement rural, formation) dans un pays ou dans une zone déterminée, la coordination entre eux devrait être renforcée. En matière de santé des progrès sont en cours (évaluations Rwanda, Bolivie).

La coopération devient un effort conjoint entre donateurs et pays bénéficiaires. (Evaluation de la Déclaration de Paris et Agenda d'Accra) Les pays bénéficiaires vont progressivement prendre davantage de responsabilités et assumer le leadership de la coopération. C'est loin d'être le cas à l'heure actuelle mais certains pays prennent les devants. Ce sont ces pays qui parviennent à infléchir les stratégies des acteurs de l'aide vers davantage d'alignement sur leurs priorités de développement et vers davantage d'harmonisation entre eux.

La nouvelle architecture de l'aide demande une aide prévisible en volume et en temps et des réponses flexibles aux contextes changeants. En termes de réglementation, il faudra développer des outils adaptés : engagements pluriannuels assurant une meilleure prévisibilité de l'aide et compétences décentralisées, notamment avec un budget, permettant de s'intégrer dans une coopération définie par le pays bénéficiaire et par une coordination entre donateurs.

Dans un contexte qui s'internationalise et dans lequel la coopération belge devient un maillon dans une chaîne d'agences de coopération, les obstacles institutionnels internes ont pris une place disproportionnée qui se reflète dans nos évaluations :

- La coopération bilatérale directe a été marginalisée en termes de volume et donc d'importance et ce n'est que depuis 2005 qu'un redressement est en cours;
- L'Aide humanitaire souffre d'un montage institutionnel inutilement compliqué qui gagnerait à être simplifié;
- BIO entre dans une phase de croissance qui appelle d'une part un CA restreint et doté de solides compétences techniques et d'autre part une délégation de gestion et de décision vers un conseil de direction. Au contraire, le nombre d'administrateurs a été augmenté en 2006 et le CA résiste à toute délégation;
- Le montage institutionnel qui fait que la DGCD n'est représentée ni au CA de la CTB ni à celui de BIO est dépassé et ne sert pas la cohérence de notre coopération.

Ceci a longtemps entravé la mise en place de stratégies de coopération.

La coopération – gouvernementale et non-gouvernementale - doit s'interroger davantage sur la valeur ajoutée pour les bénéficiaires finaux de la chaîne d'interventions de coopération. Ce questionnement s'arrête trop souvent aux organisations partenaires (e.a. Evaluation de la coopération syndicale). La définition claire et mesurable des objectifs à atteindre dans un laps de temps déterminé fait encore souvent défaut et les outils de vérification ne sont pas encore arrivés à maturité.

Dans beaucoup de pays bénéficiaires, l'aide au développement n'occupe pas une place centrale dans les préoccupations des autorités (Evaluation de la Déclaration de Paris).

Cela souligne l'importance de l'appui aux organisations citoyennes, le renforcement de la participation et l'exigence de l'imputabilité des dirigeants. Le politique occupe nécessairement une place centrale dans la coopération au développement (Evaluation Voice & Accountability et Déclaration de Paris).

Le dialogue politique et l'attention au contexte sont essentiels lorsque la coopération fait le choix de mettre en place des instruments d'aide programme.

CONTEXTE ET REALISATIONS

Un contexte changeant

Il n'y pas si longtemps, une dizaine d'années à peine, la coopération au développement était encore largement perçue dans l'opinion publique et par de nombreux acteurs comme une discipline à part entière. L'unité de compte en était le projet; l'acteur principal, le donneur; la motivation, la solidarité. L'aide était synonyme de développement et l'action tenait lieu de résultat.

Les évaluations examinaient les aspects techniques des réalisations, plus rarement leur utilité et leurs effets. On vérifiait si les réalisations prévues dans la planification étaient conformes à celle-ci ou non. Les évaluations étaient le fait d'agences de coopération individuelles.

Dans la foulée des PAS et des initiatives HIPC, l'évaluation à pris en compte les conditionnalités politiques: on s'est mis à évaluer si les gouvernements des pays partenaires respectaient les conditions ou non. On voulait exercer suffisamment de pression sur les pays bénéficiaires pour que les conditions convenues soient aussi réalisées. Cela ne resta pas sans conséquences: le dialogue politique devint plus difficile et les flux d'aide s'écroulèrent.

Vers la fin des années 1990, l'aide internationale a renoncé à ses illusions. Elle a accepté qu'on ne connaisse pas avec exactitude le rôle de la coopération dans le développement des pays partenaires. On sait que les pays qui ont connu le plus grand succès dans le recul global de la pauvreté l'ont réalisé par un développement économique qui n'a rien à voir avec l'aide au développement. Non seulement, l'aide n'a pas assuré le développement; elle n'a pas imposé la justice sociale non plus. Globalement (si on excepte l'Inde et la Chine) la réduction de la pauvreté a été minime, même si des résultats ponctuels et locaux ont pu être atteints. Il est devenu évident que des aspects systémiques dépassant le cadre de l'aide sont déterminants.

En réponse à ce constat, la communauté des bailleurs a émis quelques hypothèses qui depuis forment le cadre de la coopération.

L'analyse faite par les banques de développement et les donneurs bilatéraux attribue le manque de progrès dans la réduction de la pauvreté et d'une distribution plus équitable des richesses- outre des taux de croissance insuffisants- à 5 dysfonctionnements principaux :

- **Manque de coordination** des programmes des donneurs, qui préfèrent des arrangements individuels avec les gouvernements des pays partenaires, entraînant des problèmes de cohérence et d'allocation inefficace des ressources;
- **Déficits dans le dialogue politique**: ce dialogue est asymétrique et les priorités sont encore trop souvent dictées par les donneurs pour des motifs politiques et économiques qui leur sont propres;

- **Gestion de la cohérence** : on accorde trop peu d'importance au développement dans son ensemble qui supposerait des actions humanitaires, des interventions d'aide au développement, des aides économiques et l'accès au marché global;
- **Financement du développement insuffisant** : les moyens actuels ne permettent pas de réduire l'écart Nord-sud dans la durée ni d'assurer des améliorations globales;
- **Manque d'initiatives globales** : pour faire face aux problèmes les plus urgents, c.à.d. les principaux freins au développement, il faut mettre en place des processus "fast track" munis d'un budget suffisant.

Ces constats ont conduit aux initiatives qui déterminent la coopération aujourd'hui.

Les OMD (2000)

La déclaration du millénaire et les OMD sont des jalons importants dans la réforme de l'aide. La communauté internationale s'y engage de commun accord et dans un laps de temps court – 2015- sur un agenda concret, muni d'un système de monitoring contraignant pour l'ensemble des acteurs.

Le consensus de Monterrey (2002)

Le consensus porte principalement sur l'augmentation du volume de l'aide – toutefois sans que la masse critique nécessaire pour assurer le développement des pays partenaires individuellement ou dans leur ensemble ait été chiffrée.

La Déclaration de Marrakech (2004)

La communauté des donateurs s'y est mise d'accord sur un programme de gestion axée sur les résultats comprenant

- un dialogue politique qui questionne les résultats plus que les processus;
- des systèmes de suivi munis d'indicateurs de résultat
- l'utilisation des enseignements sur les résultats pour l'amélioration des interventions et pour l'appui à la décision;
- l'utilisation de mesures simples et la production de rapports succincts.

L'agenda de Paris l'efficacité de l'aide (2005)

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide repose sur l'hypothèse qu'une meilleure coordination et harmonisation améliorera l'impact de l'aide et réduira les coûts de transaction. Elle est organisée selon les principes suivants:

- **Appropriation** : Les priorités du développement doivent être établies par le pays partenaire. Ces priorités forment un cadre consensuel entre les gouvernements des pays partenaires, leurs gouvernés et les donateurs. Le consensus est recherché dans la cadre d'un dialogue politique.
- **Alignement** : Les donateurs définissent leurs stratégies en fonction des priorités du pays partenaire.

- **Harmonisation** : Les donateurs recherchent la transparence pour leurs projets et programmes. Le nombre de projets financés hors budget de l'Etat diminue. Une meilleure coordination et partage des tâches contribue à diminuer les coûts de transaction et augmentent l'efficacité et l'efficience.
- **Gestion axée sur les résultats** : Le succès de la coopération est mesuré à ses résultats.
- **Responsabilité commune** : Donneurs et bénéficiaires se rendent compte mutuellement des résultats de leurs efforts de développement.

L'Agenda d'Accra pour l'action (2008)

Cet agenda a été approuvé par le Forum de Haut Niveau réuni à Accra le 4 septembre 2008 pour accélérer et approfondir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Il a pu prendre en compte les résultats de deux cycles de suivi et de l'évaluation de la Déclaration de Paris (voir plus loin au chapitre 8) Trois défis majeurs se présentent : 1) il faut que les pays partenaires s'approprient davantage les bénéfices de l'aide; les gouvernements des pays en développement doivent impliquer leurs parlements et leurs citoyens dans la conception et la mise en œuvre de politiques de développement; 2) les donateurs doivent contrer la dispersion de l'aide et mettre en place des partenariats pour mieux lutter contre la pauvreté; 3) l'efficacité de l'aide doit engager la responsabilité mutuelle des donateurs et des bénéficiaires. Ces principes devraient avoir des effets sur l'évaluation : d'ici 2010, la moitié des missions dans les pays partenaires devront être conjointes et 66% des études devront l'être également.

Les Fonds globaux

En vue d'assurer des résultats visibles et rapides (quick wins), plusieurs fonds globaux ont été mis en place et dotés de ressources considérables. S'il est évident que ces fonds mettent un supplément de ressources au service du développement (consensus de Monterrey), ils constituent néanmoins un défi dans la perspective de la Déclaration de Paris. Ils influencent durablement les systèmes nationaux des pays partenaires mais opèrent en parallèle, en dehors du cadre de l'alignement et de l'harmonisation.

Le Consensus européen et le Code de Conduite pour la division du travail

Le Consensus vise à davantage de coordination et de complémentarité entre donateurs de l'EU dans leurs relations avec les pays partenaires. Il appréhende la pauvreté comme une réalité multidimensionnelle. Il définit neuf secteurs prioritaires. Il élève notamment la démocratie, la bonne gouvernance et les droits de l'homme au rang de thèmes transversaux. Dans le but d'efficacité de l'aide, le Code de conduite poursuit la limitation du nombre de secteurs pour chaque donneur européen et une division de tâches entre ceux-ci

Implications pour l'évaluation

Alors que les volumes de l'aide augmentent, l'opinion publique au Nord s'inquiète davantage de l'impact de l'aide. L'opinion publique et les parlements demandant des comptes et de la transparence et ne se satisfont plus de récits de succès. La question posée est celle de l'impact de l'aide globale et la part de l'aide belge à l'effort global.

La réponse à la question est rendue difficile à cause notamment des éléments suivants :

- la multiplication des acteurs de coopération au développement qui mettent en œuvre des ressources publiques (on parle aujourd'hui d'industrie de l'aide);
- la diversité des outils de coopération fait obstacle à des généralisations significatives;
- Il est plus facile de faire rapport sur des résultats de projets que de montrer l'impact de programmes complexes ou d'aides budgétaires. Méthodologiquement, il est encore difficile de produire des évaluations robustes de telles interventions;
- l'évaluation de projets suppose que dès la planification, il ait été tenu compte de baselines, d'hypothèses d'impact, d'indicateurs d'utilité et d'impact;
- les évaluations de programmes coordonnés doivent en montrer l'impact global de façon plausible. Elles prendront appui sur les mécanismes de suivi;
- les évaluations visant le développement d'un pays partenaire doivent prendre en compte le dialogue politique et définir des indicateurs fiables;
- en ce qui concerne les contributions multilatérales, divers mécanismes sont mis en place, notamment des examens par les pairs⁵ et le MOPAN⁶.

L'effort global est mesuré dans des évaluations conjointes. Celles-ci produisent des économies d'échelle qui permettent d'aller davantage en profondeur. Elles représentent une économie pour le pays partenaire. Toutefois, ce sont des processus longs, complexes dont les enseignements ne parviennent aux personnes et services intéressés que de manière indirecte. Ceux-ci n'ayant pas participé au processus, ils se trouvent moins enclins à s'intéresser aux enseignements de telles évaluations. Cela réduit leur utilité à moins qu'un effort intense de communication ne soit entrepris.

Lors d'évaluations conjointes, les services d'évaluation renoncent à établir des liens de causalité entre l'utilité et l'impact des interventions

⁵ Des experts en évaluation d'agences bilatérales et multilatérales s'associent avec des conseillers pour porter un jugement sur l'indépendance et la professionnalité de services d'évaluation d'organisations multilatérales. Le SES coordonne actuellement un examen par les pairs de la fonction d'évaluation de la Global Environment Facility.

⁶ MOPAN : Multilateral Organization Performance Assessment Network. C'est un réseau de pays donateurs aux vues similaires qui réalisent un sondage interne annuel commun sur les activités de partenariat multilatéral dans les pays en développement (partenariats avec les gouvernements des pays, la société civile et d'autres organismes bilatéraux et multilatéraux de développement).

de leur agence et un changement constaté. On parle de contribution au développement d'un pays. L'évaluation s'oriente davantage aux succès d'un pays par rapport aux OMD ou à l'indice de développement humain plutôt qu'au succès de tel programme ou projet. L'évaluation s'intéresse davantage au développement et moins aux réalisations de l'aide.

La communauté des évaluateurs a entrepris de gros efforts pour unifier les standards de qualité des évaluations. C'est la condition du travail conjoint. Les standards du CAD servent déjà de cadre commun aux évaluations. Cela fait partie de l'harmonisation.

L'enjeu suivant est l'implication à part entière d'évaluateurs du Sud dans les évaluations. Alors que les standards du CAD reposent sur un consensus des pays du Nord, il faudra trouver un langage commun avec les partenaires, de façon à ce que les partenaires se sentent également impliqués dans les évaluations. Ceci reste difficile dans des pays où les pouvoirs publics n'ont pas l'habitude d'être soumis à un contrôle externe et indépendant. Le Sud nous reproche d'ailleurs de confier les évaluations à des consultants ayant une perspective nord qui ne reflète qu'improprement la perspective du Sud. A terme, il est probable qu'une fonction d'évaluation se développera dans les pays partenaires qui s'en serviront pour apprécier dans quelle mesure l'aide contribue à leur développement et à celui de leurs populations.

La fonction d'évaluation dans la coopération belge

Au cours de la période 2006-2008, la fonction d'évaluation a davantage pris sa place dans le cadre de la coopération belge. Il a été donné suite aux observations formulées lors de l'Examen par les pairs mené par le CAD en 2005. Parmi ces recommandations, le rapport conseillait notamment une accélération du développement d'outils d'évaluation, ainsi que le développement de supports adéquats pour la restitution et la capitalisation des leçons tirées des évaluations. Une clarification des rôles des différents acteurs de la coopération belge en matière d'évaluation était également souhaitée: il fallait notamment clarifier les tâches respectives du Service de l'Évaluation spéciale et du Service de Suivi et d'évaluation de la DGCD (D0.2) ainsi que celles de la DGCD et de la CTB. Le rapport de la Peer Review suggérait également la mise en place d'un plan stratégique pluriannuel pour l'évaluation en vue de favoriser l'utilisation des évaluations par les acteurs de la coopération au développement. Ce processus est en cours. Une programmation commune a été mise en place entre les deux services d'évaluation. Il était également recommandé de poursuivre la mise en place des outils adéquats pour une gestion axée sur les résultats. Ce processus est également en cours.

Le SES et D0.2 sont deux branches de la fonction d'évaluation de la coopération belge. Les deux services s'inspirent des principes de l'évaluation et des normes du CAD pour une évaluation de qualité.

D0.2 a une mission double : le service évalue le travail de la DGD et mène les évaluations sectorielles et thématiques prévues par la Loi de

1999. D'autre part il a une activité spécifiquement pédagogique visant à renforcer la gestion axée sur les résultats et pratique d'évaluations de qualité auprès des services de la DGD.

Le SES évalue les politiques de coopération avec les différents pays partenaires, il mène des évaluations de type institutionnel ainsi que des évaluations qui requièrent une grande indépendance organisationnelle. Il évalue également les dépenses reconnues comme APD qui ne sont pas du ressort de la DGD.

Le SES coordonne les relations internationales en matière d'évaluation en y associant régulièrement D0.2. Il établit des partenariats avec des services d'évaluation d'autres donateurs bilatéraux ou multilatéraux pour mener des évaluations conjointes. Selon le cas, il coordonne de telles évaluations ou y participe sous la conduite d'un autre donneur.

Les évaluations du SES comme celle de D0.2 sont accessibles respectivement sur les sites web du SPF AE et de la DGD.

La revue à moyen terme qui s'est déroulée en mai 2008 avait noté une meilleure utilisation des évaluations au sein de la DGCD : en effet, la direction réagit dorénavant à la plupart des évaluations par une «management response». C'est un pas important vers une meilleure utilisation des résultats des évaluations qui devrait contribuer à concevoir et mettre en œuvre l'aide belge au développement en se concentrant sur les résultats souhaités.

Evaluations achevées

Le SES a mené des évaluations propres et participé à des évaluations conjointes.

1. Evaluations propres

- La coopération bilatérale directe 1999-2005
- L'aide humanitaire
- BIO
- La coopération belge avec le Rwanda
- Etude du rôle et des fonctions des coupoles et des fédérations d'ONG en Belgique
- L'évaluation de la Loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge

Les quatre premières font l'objet d'un chapitre dans le présent rapport. L'évaluation de la Loi de 1999 a fait l'objet d'une communication séparée au Parlement et n'est pas reprise ici.

2. Evaluations conjointes

- 3C : un faisceau de six évaluations pour vérifier dans quelle mesure les principes de coordination, complémentarité et cohérence, inscrits dans le traité de Maastricht en 1992, sont mis en œuvre par la Commission et par les Etats membres dans leurs politiques de coopération au développement.
- Evaluation de la Déclaration de Paris, première phase.

- Voice & Accountability – Participation et Imputabilité.

Ces deux dernières font l'objet d'un chapitre dans le présent rapport. L'évaluation des 3C a déjà été présentée dans le rapport précédent de l'Évaluateur spécial.

En 2007 et 2008, le SES a participé à l'évaluation de la CTB coordonnée par le Service de Suivi et d'Évaluation de la DGCD.

Evaluations en cours

Le SES poursuit actuellement les évaluations suivantes :

- Les allègements et remises de dettes
- Le renforcement des capacités des partenaires du Sud dans les programmes des ONG
- FINEXPO

Il coordonne trois évaluations conjointes :

- Les interventions en matière de prévention des conflits et de maintien de la paix en RDC. Le réseau du CAD sur la gestion des conflits et le maintien de la paix et le réseau de l'évaluation ont mis au point ensemble un guide pour l'évaluation dans des situations de conflit. Le SES coordonne une évaluation dans l'Est du Congo à laquelle participent aussi les services d'évaluation du Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas (IOB), de la coopération britannique (DFID), de la coopération allemande (BMZ), de l'UNIFEM, du PNUD, de l'UNICEF, du FNUAP et de l'HCDH. Une trentaine d'interventions, portées par ces différents donateurs seront examinées, notamment sur leur pertinence et leur efficacité dans le contexte du conflit. L'évaluation ciblera des interventions contre la violence sexuelle, en faveur d'enfants-soldats et relatives à l'exploitation sauvage de ressources naturelles.

Suite à l'aggravation du conflit dans l'Est de la RDC, l'évaluation est reportée et sera reprise quand la situation sur le terrain le permettra.

- La coopération avec le Niger est menée conjointement avec les services d'évaluation français, luxembourgeois, danois et d'EuropAid; elle est coordonnée par le SES. Elle vise à notamment à établir dans quelle mesure et dans quels secteurs ou pour quelles thématiques les cinq donateurs qui participent à l'évaluation alignent leur programmes sur les priorités du Niger et les coordonnent entre eux et avec quels résultats.
- L'examen par les pairs de la fonction d'évaluation du GEF est le fruit d'une coopération entre agences bilatérales et multilatérales sur la qualité de l'évaluation. Le SES a été sollicité par le service d'évaluation du GEF pour coordonner un examen visant à apprécier l'indépendance, la crédibilité et l'utilité des évaluations menées par ce dernier. Pour mener à bien cet examen, le SES a mis sur pied un panel international de professionnels de l'évaluation.

L'évaluation prend racine

Globalement, les initiatives d'évaluation sont bien accueillies. Les acteurs belges ont une attitude correcte envers les équipes d'évaluation. Ils donnent l'accès à la documentation nécessaire et facilitent les entretiens avec des informateurs tant au sein qu'à l'extérieur des services. En règle générale, les supérieurs hiérarchiques n'entravent pas les entretiens individuels avec leurs subordonnés. En quatre ans, deux cas qui nous ont été signalés où cette règle élémentaire de l'évaluation n'avait pas été respectée. Forts de ces expériences, nous sommes aujourd'hui plus fermes dans l'exigence de ne pas entraver les entretiens en face à face lorsque les évaluateurs l'estiment approprié.

Si les premières évaluations du SES ont pâti d'une absence de culture de l'évaluation dans les services de la coopération et ont suscité des réactions défensives plutôt que constructives, les choses évoluent positivement.

L'évaluation de la coopération avec la Bolivie que nous avons achevée en 2005 n'avait produit que des réactions sur le processus et aucune sur le contenu. L'attitude était de jeter le discrédit sur les évaluateurs en pointant de petites erreurs factuelles et en déclarant qu'ils n'avaient rien compris du tout. L'évaluation reposait pourtant sur une abondante étude documentaire et sur plus de 250 interviews individuelles. Nous avons échoué dans notre tentative d'amener la DGD à tirer des leçons de cette évaluation alors qu'elles étaient extrapolables à d'autres pays partenaires. Pourtant aujourd'hui ce rapport est un livre de chevet de l'Attaché de coopération à la Paz.

L'évaluation de la coopération syndicale achevée en 2007 a buté sur une réaction très défensive, notamment de la part d'une organisation syndicale. Dans ce cas non plus, il n'a pas été tiré profit des enseignements utiles pour une meilleure structuration de la coopération syndicale.

L'évaluation de la coopération bilatérale directe, qui abordait un sujet sensible est tombée à point nommé au moment du changement de direction à la tête de la DGD. Grâce à cela, le rapport d'évaluation a pu inspirer la réorganisation de la DGD comme l'amélioration des relations entre la DGD et la CTB. Le fait d'avoir organisé un comité de suivi technique et un comité politique séparés a contribué à l'appropriation de l'évaluation, même si elle contenait quelques arrêtes difficiles à avaler.

Lorsque les évaluations touchent des intérêts établis, comme l'organisation de l'aide humanitaire ou le CA de BIO, les rapports sont facilement mis de côté.

Le plan de management de la direction de la DGD prévoit une réponse écrite à toutes les évaluations qui la concernent. Nous avons ainsi reçu une bonne réponse de la DGD à l'évaluation de la coopération bilatérale

directe et à l'évaluation de l'aide humanitaire. La réponse de la CTB à l'évaluation de la coopération bilatérale ne répondait pas aux conclusions et recommandations de l'évaluation. BIO a écrit une réponse correcte à son évaluation. Nous avons regretté que la réponse commune de la DGD et de la CTB au rapport d'évaluation de la coopération belge avec le Rwanda se confronte peu au contenu du rapport.

Autres activités et réseaux professionnels

Le 27 novembre 2006, le SES a organisé au Sénat, en collaboration avec la CTB et la DGCD un séminaire sur l'aide budgétaire.

Depuis 2006, l'Évaluateur spécial est vice-président du Réseau de l'évaluation du CAD.

Il est membre du réseau EUHES qui regroupe les chefs de service d'évaluation de la coopération au développement des États Membres de l'UE et celui d'EuropAid.

Il est également membre du réseau DACH qui regroupe des professionnels de l'évaluation de langue allemande.

Le SES est membre de la SWEF, Société wallonne d'évaluation et de prospective et de la VEP, Vlaams Evaluatieplatform.

CHAPITRE 1

EVALUATION DE LA COOPERATION BILATERALE DIRECTE

1999-2005 ⁷

1.1 La coopération bilatérale directe: quelle réalité?

La coopération bilatérale directe a fait l'objet de plusieurs évaluations au cours des dernières années. Parmi les différentes formes d'aide, c'est celle dans laquelle l'Etat belge est le plus directement impliqué : il s'agit d'une coopération d'Etat à Etat basée sur une convention entre la Belgique et le pays partenaire.⁸

Au cours des 25 dernières années, la part relative de la coopération directe dans le total de l'Aide Publique belge au développement a constamment diminué : de 24% en 1987 à 10% en 2005. Toutefois, le volume des dépenses de la coopération directe en valeur absolue est en augmentation constante au cours des 10 dernières années : elles ont presque doublé entre 1996 et 2005 et connu une nouvelle augmentation en 2006 et en 2007. La part de la coopération gouvernementale dans l'ensemble de l'aide publique belge est également en augmentation pour atteindre 15% en 2007.

C'est donc sur cette frange de l'APD que le rôle politique de la Belgique est le plus important. Ce rôle s'exerce de plus en plus sous la forme d'un dialogue avec les autorités des Etats partenaires. Si hier, la coopération bilatérale directe se déclinait en programmes et en projets, elle est aujourd'hui davantage appelée à appuyer des processus de changements institutionnels dans les pays partenaires de la coopération. L'enjeu le plus important pour la coopération gouvernementale belge est d'opérer un double revirement, conformément aux principes de la Déclaration de Paris: tout d'abord, accepter que les priorités de coopération soient effectivement fixées par l'Etat partenaire et harmoniser les interventions avec celles des autres donateurs.

⁷ Des progrès importants ont eu lieu dans le cadre de la coopération bilatérale directe depuis l'évaluation. La plupart des constats et les propositions d'amélioration restent néanmoins actuels.

⁸ Les allègements ou remises de dette ne sont pas comprises dans la coopération bilatérale directe. Cette matière fait l'objet d'une étude commanditée par le SES qui sera disponible en mai 2009.

1.2 Pourquoi y consacrer les efforts d'évaluation?

Suite à une enquête parlementaire⁹ menée en 1997, l'administration de la coopération au développement a fait l'objet d'une grande réforme. En matière de coopération gouvernementale, la conception, le suivi et l'évaluation sont restés dans le giron de l'administration tandis que l'exécution a été confiée à la CTB (Coopération technique belge), agence constituée sous la forme d'une S.A. de droit public à finalité sociale. Depuis cette réforme et malgré trois contrats de gestion consécutifs, il subsiste des questions relatives à l'organisation de la coopération bilatérale directe. Lorsqu'en 2004, le service de l'évaluation spéciale a organisé une consultation de son programme d'évaluation, l'évaluation de la coopération bilatérale directe a été nommée comme la première priorité. Par ailleurs, l'évaluation des structures et du fonctionnement de la DGCD et de la CTB était annoncée dans la déclaration gouvernementale de juillet 2003.

L'évaluation s'est centrée sur l'efficacité organisationnelle de la coopération bilatérale directe. Elle couvre la période de 1999, soit l'année où la réforme a été mise en œuvre, à fin 2005. Elle ne prend dès lors pas en compte des changements survenus au cours de l'année 2006. Les questions des termes de référence étaient structurées selon les recommandations de l'enquête parlementaire. Un premier objectif était d'examiner comment celles-ci ont été suivies. Cependant, entre 1999 et 2006, la dimension internationale de la coopération a rapidement gagné en importance. Le deuxième objectif de l'évaluation était d'apprécier la coopération gouvernementale belge à la lumière des engagements internationaux auxquels la Belgique a souscrit.

Deux évaluations préalables ont également apporté beaucoup d'informations sur le fonctionnement de la coopération bilatérale directe. Il s'agit d'une part de l'évaluation de la coopération belge en Bolivie qui comprend une analyse exhaustive des interventions de la coopération bilatérale directe réalisées dans ce pays entre 1992 et 2004. Cette évaluation a été présentée dans le rapport de l'évaluateur spécial 2005. D'autre part, l'évaluation de la coopération belge dans le secteur de la santé, menée également en 2005 par le service d'évaluation de la DGCD, aboutit à des conclusions intéressantes sur la stratégie et l'organisation du canal bilatéral direct dans ce secteur.

1.3. Constats

1.3.1 Réforme

La réforme de 1999, prévue comme une réponse à la confusion d'intérêts entre la coopération et le commerce extérieur ainsi qu'à la

⁹ Chambre des représentants de Belgique, "Suivi des problèmes de l'Administration Générale de la Coopération au Développement". Rapport fait au nom de la Commission spéciale par Mme Suzette Verhoeven et M. Jacques Simonet, session ordinaire 8 juillet 1997, référence 1123 - 96/97.

gestion peu orthodoxe de l'AGCD de l'époque, n'est toujours pas assimilée dans les rangs de la coopération.

1.3.2 Politique

La DGCD n'a pas su s'élever comme il se doit à un rôle stratégique. Elle ne peut donc pas élaborer de lignes directrices, ni présenter au Ministre une vision à long terme. Ceci est partiellement dû à une politique du personnel non adaptée. La responsabilité de cette politique n'incombe toutefois plus à la DGCD, mais bien à la direction P&O du SPF AE.

Le niveau politique intervient à de (trop) nombreux moments décisionnels et impose une vision à court terme.

La CTB, l'agence chargée de l'exécution de la coopération bilatérale, pouvant attirer des collaborateurs qualifiés d'une manière plus souple que la DGCD, développe des compétences stratégiques que la DGCD devrait elle-même posséder.

1.3.3 Cycle du projet

L'évaluation cite la durée exagérée de préparation de projet et le lent processus décisionnel comme une des caractéristiques de la coopération belge. Les causes d'une durée exagérée de la préparation de projet sont de nature tant structurelle (trop de stades d'approbation, manque de transparence du système qui permettrait de tracer les dossiers de projet au cours du processus de préparation, prise insuffisante de responsabilité) que culturelle (processus décisionnels peu transparents, défiance entre la DGCD et la CTB.) On parle d'une "boîte noire" du processus décisionnel à Bruxelles. L'apparition d'un "lac de retenue", c'est-à-dire un grand écart entre les investissements d'une part, et les dépenses d'autre part, était une conséquence directe de la lenteur du cycle du projet. **Depuis la période sous évaluation, diverses mesures ont été prises pour simplifier et accélérer le cycle du projet.**

Une fois qu'un projet est en cours, la coopération belge fait preuve d'une grande souplesse généralement appréciée par les pays partenaires. La coopération ne s'impose pas, n'a pas d'ordre du jour caché, et s'acquitte avec succès des missions de coopération qu'elle prend en charge dans les pays partenaires.

Dans de nombreux pays, la Belgique éprouve de la difficulté à s'élever au-dessus du niveau de projet, et à contribuer au dialogue politique sur base de son expérience de terrain.

1.3.4 Fragmentation

Tant au niveau sectoriel qu'au niveau géographique entre pays et au sein d'un même pays, la coopération belge reste encore fortement fragmentée. Malgré une diminution, la part des pays non prioritaires reste encore considérable. Les décisions concernant la concentration sectorielle sont encore récentes et leur impact n'est pas encore mesurable.

1.3.5 Motivation

La coopération belge, tant la DGCD que la CTB, vise davantage chiffre d'affaires que le résultat. Il en résulte une pression sur les dépenses.

Récemment, tant la DGCD que la CTB ont tenté de mieux se focaliser sur les résultats et ont développé des systèmes de qualité à cet effet.

1.3.6 Contrôle financier

La réforme de 1999 a conduit à une accumulation de contrôles. Malgré cela, il n'y a toujours pas de notion de frais de gestion de la DGCD.

La justification financière a peu de poids sur la décision stratégique.

1.3.7 Évaluation

Le feed-back des résultats d'évaluation afin que des leçons soient tirées pour améliorer la politique et l'exécution reste un point sensible. La coexistence de plusieurs systèmes de monitoring et d'évaluation ne favorise pas l'apprentissage. Par ailleurs, le lien n'est pas clair entre les évaluations de politique par le service d'évaluation de la DGCD et le Service de l'Évaluation Spéciale et les évaluations de projet par la CTB.

La DGCD s'est engagée à fournir une réponse officielle à toutes les évaluations la concernant.

En vue d'assurer la complémentarité de leurs efforts d'évaluation, le SES et le Service de suivi et d'évaluation de la DGCD (D0.2) établissent un programme d'évaluation commun.

1.3.8 Perspective belgo-internationale.

La réforme de 1999 a mené à ce que la coopération belge soit principalement introvertie et non prioritaire sur les pays partenaires. Par son système de décision centralisé et à cause des limites imposées par la réglementation des finances publiques à toute forme de délégation financière, la coopération belge est freinée dans sa volonté de participation au dialogue politique, et dans sa capacité de réponse flexible à un contexte changeant.

1.3.9 Les principes d'alignement et d'harmonisation (H&A) sont incompatibles avec la réglementation

Dans les pays partenaires jouissant d'une aide considérable de la part des donateurs et d'un rapide progrès au niveau de la coordination et de l'harmonisation, le système de la Commission Mixte n'est plus adapté. Par contre, dans des états fragiles, comme par exemple le Niger et le Congo, un tel système peut fonctionner correctement. Il faut toutefois que Bruxelles respecte les accords conclus et abandonne la programmation indicative pour des engagements fermes.

1.3.10 Nouveaux instruments d'aide

La Belgique vise à une amélioration de l'appui budgétaire dans le cadre d'un nouveau consensus international, mais elle n'a pas encore défini de ligne politique claire à ce propos.

Un nouveau vadémécum sur l'aide budgétaire a été approuvé le 1er avril 2008.

1.4. Améliorations possibles

Plusieurs améliorations ont été apportées en 2006 et 2007, dont l'introduction du 3e contrat de gestion entre la DGCD et la CTB. La répartition des tâches entre les deux organisations a été clarifiée. Entre-temps, la concertation entre la DGCD et la CTB a gagné en profondeur. Le rôle de préparation politique de la DGCD gagne en importance et la complémentarité entre la DGCD et la CTB se poursuit de manière conséquente.

Les points suivants méritent toutefois encore toujours l'attention.

1.4.1 Amélioration et rationalisation du contrôle financier

Il est urgent d'examiner minutieusement l'entière du système de contrôle avec l'aide d'experts indépendants. Dans le système belge, certaines limitations en matière d'approbation des dépenses sont en conflit avec la perspective internationale.

1.4.2 Stratégie v. Politique

La fonction stratégique de la DGCD doit être renforcée. Cet impératif exige une communication plus étroite entre la stratégie et la politique, avec à la fois une nouvelle méthode de travail et une nouvelle culture d'organisation au sein de la DGCD. Une politique du personnel adéquate constitue la condition annexe aux améliorations.

1.4.3 Niches

La Loi de 1999 fixe cinq domaines prioritaires et quatre thèmes transversaux. Ce sont tous des concepts fourre-tout. La coopération belge doit renforcer et développer ses propres niches : le secteur de la santé en est une; le soutien à la décentralisation et à la justice peuvent constituer d'autres domaines.

Dans la foulée du Consensus européen, la Coopération belge favorisera dorénavant deux ou trois secteurs lors de la définition de programmes de coopération.

1.4.4 Un cadre politique flexible

Le cadre politique doit être adapté à un environnement de coopération en évolution rapide. Le système de commissions mixtes est partiellement dépassé, notamment dans les pays qui déterminent et coordonnent eux-mêmes l'intervention des donateurs.

1.4.5 Une plus grande focalisation sur les pays partenaires

La réglementation interne belge doit être rendue compatible avec ce revirement.

1.4.6 Une délégation accrue des compétences au terrain

Les attachés doivent pouvoir participer à part entière au dialogue politique avec le pays partenaire. Cela exige une certaine autonomie

décisionnelle. Cela suppose également un éclaircissement de la position des attachés au sein de l'ambassade.

1.4.7 Alignement des systèmes de monitoring et d'évaluation

Les systèmes de monitoring de la DGCD et de la CTB doivent être coordonnés entre eux et les programmes d'évaluation de la CTB, de la DGCD et de l'Évaluateur spécial doivent être élaborés de manière à former un tout cohérent.

1.4.8 Conduite

La conduite doit être axée sur les résultats et non sur le chiffre d'affaires.

1.4.9 Gestion du personnel

Au sein de la DGCD, il faut veiller à une connaissance spécialisée en fonction des tâches de conception stratégique. Ceci est possible grâce à une gestion du personnel adéquate; la cohérence entre la DGCD et la CTB devrait être favorisée afin d'éviter le chevauchement de personnel sur certains terrains (concentration géographique) et les carences sur d'autres terrains (notamment des experts sectoriels et thématiques).

La réponse de la DGCD est jointe en annexe 1.

CHAPITRE 2

EVALUATION DES PROGRAMMES DE COOPÉRATION SYNDICALE

2003-2005

2.1 Contexte syndical international

Dans l'économie libérale et globalisée actuelle, le rapport de forces n'est pas favorable aux syndicats. Leur capacité de revendication sociale et économique est ébranlée; la liberté syndicale est loin d'être assurée partout; l'attrait que les syndicats exercent sur les travailleurs est mis à mal. Dans le Sud, les syndicats ont du mal à renouveler leurs cadres et à attirer les jeunes. De plus en plus d'emplois sont précaires ou informels.

Afin de rétablir le rapport de force en leur faveur, les syndicats ont choisi la convergence au niveau international. Le Syndicat International a été fondé le 1er novembre 2006 à Vienne par les syndicats affiliés respectivement à la Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL) et à la Confédération Mondiale du Travail (CMT) - organisations à présent dissoutes; d'autres syndicats nationaux les ont rejoints. Cette nouvelle fédération regroupe 307 syndicats dans 154 pays. Elle compte 168 millions de membres individuels.

2.2 Les syndicats belges en tant que partenaires de la coopération

Avant 2002, les syndicats, en particulier la CSC et la FGTB, bénéficiaient indirectement du cofinancement de la DGCD par le biais de leurs ONG. En 2002, trois organisations liées respectivement à la CSC, la FGTB et la CGSLB, l'Institut d'Éducation ouvrière internationale (IEOI), l'Institut de Formation syndicale internationale (IFSI) et le Mouvement pour la Solidarité Internationale (MSI), ont été reconnues comme partenaires de la coopération bilatérale indirecte¹⁰.

2.3 Objectifs de l'évaluation

Un premier cycle triennal de programmes de coopération syndicale (2003-2005) s'est achevé fin 2005. L'année 2006 devait être une année de transition pour finaliser les actions en cours et préparer de nouveaux programmes en tirant des leçons de l'expérience passée.

¹⁰ Arrêté Royal du 23 décembre 2002 portant exécution de l'article 11 de la Loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge

L'évaluation visait à apprécier la pertinence des programmes de coopération syndicale 2003-2005 à l'aune des critères de développement de la coopération belge. Elle devait aussi vérifier comment ces programmes s'articulaient dans le contexte syndical international et à quels enjeux ils étaient censés répondre.

En outre, l'évaluation visait à mesurer l'efficacité des actions entreprises. Les résultats vérifiables correspondaient-ils aux objectifs déclarés des programmes ? Pouvait-on établir des acquis durables (impact) ?

L'évaluation avait pour but de collecter des informations à propos d'interventions de coopération syndicale achevées en vue d'améliorer les programmes futurs. Des points de réflexion ont été soumis à l'appréciation de l'administration pour l'aider à préciser comment elle envisage les objectifs de la coopération syndicale. Les partenaires syndicaux, de leur côté, ont pu compter sur une appréciation neutre de leur pratique de coopération.

2.4 Principaux constats

2.4.1 Une double logique derrière les programmes de coopération syndicale

Il existe une double logique derrière les programmes de coopération syndicale qui reflète une différence nette entre l'approche syndicale et celle de l'administration belge. Cette dernière décode la coopération à travers le prisme de la Loi de 1999 qui fait de la lutte contre la pauvreté le but final et ultime de son action. La logique syndicale quant à elle met l'accent sur le renforcement des organisations syndicales partenaires. En d'autres mots, pour les syndicats, la lutte contre la pauvreté passe par l'appui et le renforcement des syndicats du Sud. La population en est implicitement bénéficiaire : elle bénéficie des conquêtes économiques et sociales des syndicats.

Cette différence focale sur l'objectif « principal » peut paraître sémantique. Elle explique cependant en grande partie les difficultés méthodologiques observées, liées notamment à la conception du cadre logique et à la recherche d'indicateurs adéquats.

2.4.2 Une structure méthodologique précaire

La construction du cadre logique tel qu'il est utilisé dans les différents programmes syndicaux souffre encore de sérieux manquements. Les faiblesses méthodologiques des programmes portent entre autres sur la généralité des objectifs, les inconséquences dans la logique d'intervention "objectifs généraux - objectifs spécifiques - objectifs opérationnels", la confusion entre réalisations et résultats et l'absence de mesures pour les indicateurs. Ceci complique l'appréciation de l'efficacité, de l'efficience, et par extension, de la durabilité des programmes.

2.4.3 La pertinence des actions est insuffisamment démontrée.

La définition des besoins s'est avérée très vague et imprécise et les méthodes utilisées peu ou pas explicites. Les besoins sont principalement exprimés en termes de renforcement de ressources syndicales et ne sont pas mis en corrélation avec la réalité socio-économique susceptible d'être améliorée. Les programmes accordent peu d'attention aux besoins et aux problèmes spécifiques demandant une solution.

2.4.4 Constatations dans les pays visités

Durant l'évaluation, des missions ont été effectuées en Afrique du Sud, au Rwanda et en République Démocratique du Congo. Cet échantillon est trop petit pour en retirer des généralités, mais des constats individuels peuvent être faits.

En matière de coopération syndicale, il existe une grande différence entre d'une part l'Afrique du Sud et d'autre part le Rwanda et la RDC. En Afrique du Sud, les syndicats se sont déjà bien développés, avec des structures souvent bien rodées et des ressources conséquentes, alors que les deux autres pays en sont encore au tout début. Ces différentes réalités ont des conséquences pour la coopération syndicale : celle-ci se limite au renforcement des structures syndicales au Rwanda et en RDC tandis qu'en Afrique du Sud elle a comme partenaires des organisations capables de revendiquer de meilleures conditions de travail et de salaire et de d'affronter la problématique du SIDA.

2.5 Recommandations principales.

2.5.1 Développer une vision commune

Il est urgent que les syndicats et l'administration se mettent d'accord à propos du cadre de référence de la coopération syndicale : renforcement des syndicats ou lutte contre la pauvreté.

Sur base d'expériences à l'étranger, il est recommandé d'élaborer des directives que les programmes de chaque organisation doivent respecter. De telles directives devraient énoncer une vision et des objectifs sur lesquels l'administration et les syndicats se seraient mis d'accord au préalable.

2.5.2 Une meilleure structure méthodologique

D'une part, les syndicats doivent établir une logique d'intervention explicitant les relations entre les différentes parties de leurs programmes. La logique d'intervention doit être basée sur des relations de cause à effet robustes.

D'autre part, il faut mettre en place des indicateurs respectant les critères SMART¹¹, à la fois sur le plan des réalisations, des résultats et de l'impact.

¹¹ Specific, Measurable, Acceptable, Realistic, Time-bound

2.5.3 Analyse de contexte : une étape préliminaire nécessaire

Une analyse de contexte représente une étape préliminaire nécessaire lors de l'élaboration de chaque programme. La pertinence des actions menées dépendra de la qualité de cette analyse. Pour chaque programme et chaque projet il faudrait systématiquement :

- Effectuer une analyse SWOT du contexte socio-économique.
- Effectuer une analyse SWOT axée sur les partenaires locaux avec lesquels les actions sont menées.
- Déterminer les besoins les plus urgents lors de l'élaboration de l'arbre des problèmes
- Lier les objectifs directement aux problèmes constatés.

Lors du travail d'analyse, il est important d'entendre tant les partenaires dans le Sud que la population locale.

2.5.4 Optimiser le processus de concertation ainsi que les procédures de suivi et d'évaluation

Le dialogue au sein des comités de concertation doit être renforcé. Ces comités doivent être considérés comme des lieux où les deux parties peuvent apprendre des choses l'une de l'autre. L'administration doit établir un cadre clair pour la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la coopération syndicale. Le suivi et l'évaluation supposent une définition claire des résultats à atteindre. L'accent doit être mis sur :

- l'introduction d'un système de suivi cohérent et adapté;
- la réflexion à propos des processus d'évaluation et des méthodes possibles devant être intégrées dès le début de la programmation;
- une plus grande implication des partenaires du Sud en termes d'apport de méthodologie de suivi et d'évaluation.

2.5.5 Optimiser les procédures au sein de l'administration

Pour garantir une meilleure complémentarité de tous les programmes financés, il serait souhaitable d'assurer une meilleure coordination des différents Services du SPF-Affaires Etrangères (Diplomatie préventive et DGCD) finançant les activités de mêmes acteurs. Par ailleurs, il serait également utile de se pencher sur la simplification et l'optimisation des systèmes et des procédures de financement actuels.

2.6 Suite donnée à l'évaluation

L'évaluation ne peut pas revendiquer une suite constructive : l'administration et les syndicats n'ont pas pu trouver d'accord à propos des conditions d'approbation du nouveau programme.

Les recommandations de l'évaluation sont donc encore toujours d'actualité.

CHAPITRE 3

BIO : SOCIÉTÉ D'INVESTISSEMENT BELGE POUR LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

3.1 Intérêt croissant pour le secteur privé

L'intérêt pour le soutien du secteur privé a été confirmé en avril 2004 dans la note politique "Entreprendre contre la pauvreté et pour le développement" du Ministre de la Coopération de l'époque, Marc Verwilghen. Dans cette note, on attribue un rôle important aux PME, considérées comme des moteurs du progrès des pays en voie de développement. Elles sont un creuset de création d'emploi, de formation de revenus et un foyer pour l'innovation et l'initiative. Elles ont souvent un impact direct sur la pauvreté car elles fournissent un revenu aux groupes de population les plus pauvres et contribuent également à une meilleure répartition des revenus. La note politique demande un effort pour le soutien au secteur privé et aux PME en particulier. Cette priorité a été poursuivie depuis et est une des pierres angulaires de la coopération voulue par le Ministre Charles Michel¹².

On reconnaît aujourd'hui qu'un appui au secteur privé local est une manière efficace de tendre vers un développement durable dans les pays en voie de développement et de lutter contre la pauvreté. La valeur ajoutée du micro-financement et du financement des PME est bien établie. Ainsi, on peut lire dans les conclusions de la conférence des NU de Monterrey "Financing for Development" (mars 2002) qu'un renforcement du secteur privé peut contribuer à éradiquer de la pauvreté, à réaliser une croissance économique durable et à stimuler un développement durable. Le document souligne l'importance du micro-financement et du financement des PME, notamment dans les zones rurales.

3.2 BIO

BIO a été fondée par l'État belge et la SBI (Société Belge d'Investissement International) le 8 décembre 2001 et a pour base légale la Loi du 3 novembre 2001 "relative à la création de la Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement et modifiant la Loi du 21 décembre 1998 portant création de la "Coopération technique belge" sous la forme d'une société de droit public".

¹² Note de politique générale du 21 avril 2008

En plus de la libération intégrale du capital social, l'État belge, via le budget de la DGCD, a souscrit à des parts bénéficiaires de divers fonds par lesquels BIO exerce ses activités. Fin 2007 il a été souscrit à € 319 millions en parts bénéficiaires.

En tant que société d'investissement, en plus des financements à moyen et à long terme, BIO investit également en capital à risque. Ainsi BIO est habilitée à¹³ :

- créer conjointement des sociétés étrangères,
- participer directement au capital de sociétés étrangères,
- octroyer des prêts subordonnés,
- octroyer des prêts à moyen et à long terme.

BIO a pour objet social d'investir dans le développement d'entreprises situées dans des pays en développement, dans l'intérêt du progrès économique et social de ces pays¹⁴ :

Les interventions de BIO doivent :

- conduire directement ou indirectement à de l'emploi productif durable, respectant les droits sociaux fondamentaux définis par les conventions de base de l'Organisation internationale du Travail;
- être dirigées vers les pays catalogués par le Comité pour l'Aide au Développement de l'OCDE comme pays les moins avancés (PMA), pays à bas revenus ou les pays à revenus moyens - tranche inférieure;
- suivre une politique en matière d'égalité entre hommes et femmes;
- viser le développement durable : non seulement atteindre une rentabilité financière, mais également une rentabilité économique, sociale et écologique;
- respecter le caractère additionnel des ses interventions : ne fournir de financement que pour autant que le marché n'y pourvoie pas ou de manière insuffisante ou encore à des conditions exorbitantes;
- jouer un rôle de catalyseur : agir en tant que levier afin de mobiliser du capital complémentaire;
- être déliées;
- appliquer les principes de bonne gestion au sens large;
- tenir compte des critères de pertinence au développement, stipulés à l'article 4 de la Loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge, notamment :
 - renforcement des capacités institutionnelles et de gestion,
 - impact économique et social,
 - viabilité technique et financière efficacité de la procédure d'exécution prévue,
 - attention portée à l'égalité entre hommes et femmes,

¹³ Loi du 3 novembre 2001 relative à la création de la Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement et modifiant la Loi du 21 décembre 1998 portant création de la "Coopération technique belge" sous la forme d'une société de droit public, publié dans le Moniteur belge le 17/11/2001.

¹⁴ Cf. encore la Loi du 3/11/2001, ainsi que l'exposé des motifs.

- respect pour la protection ou la sauvegarde de l'environnement,
- investissements soumis aux conventions de l'Organisation internationale du Travail.

3.3 Objectif de l'évaluation

Dans la charte d'investissement de BIO, il est mentionné explicitement que le Service de l'Évaluation Spéciale doit effectuer un contrôle complet de la société. BIO existait depuis cinq ans en décembre 2006, ce qui constituait un bon moment pour évaluer ses activités passées et faire les recommandations nécessaires à son fonctionnement futur.

L'évaluation devait répondre à trois questions principales :

1. Dans quelle mesure BIO atteint-elle un bon équilibre entre rendement et pertinence au développement, avec l'attention nécessaire pour la croissance économique, la protection écologique et le progrès social ?
2. Dans quelle mesure les fonds (fonds de développement, fonds PME, fonds en monnaie locale...) sont-ils adaptés aux objectifs susmentionnés (équilibre entre pertinence au rendement et pertinence au développement) ?
3. L'organisation BIO est-elle adaptée pour atteindre son objet social ? (efficacité de l'organisation et des processus décisionnels, complémentarité avec les autres acteurs de la coopération belge...)

3.4 Constats de l'évaluation

L'évaluation estime que BIO est un instrument adapté pour attribuer des fonds de l'Etat pour le développement du secteur privé dans les pays en voie de développement, ce qui est considéré comme un facteur important pour la croissance économique et la diminution de la pauvreté et de l'inégalité. On constate par ailleurs également que la plus-value de BIO et son mode d'administration sont susceptibles d'amélioration. BIO doit également modifier ses pratiques, adaptées à la période de démarrage de l'organisation, pour répondre aux besoins de son expansion à long terme.

Les conclusions et recommandations de l'évaluation sont résumées sous 3 dénominateurs.

Dans ses premières années, BIO a mené une politique d'investissements prudente visant un équilibre entre l'appui au développement de ses partenaires et sa durabilité institutionnelle. Malgré le fait que le portefeuille soit encore jeune, on peut déjà observer quelques effets sur le développement. Ceux-ci ne sont cependant pas suffisamment documentés pour alimenter le processus d'apprentissage

au sein de BIO. Dans le courant de l'année 2008, BIO a repris le système de suivi GPR¹⁵ du DEG¹⁶ allemand, ce qui devrait possible une meilleure information à propos des effets économiques et sociaux des projets financés.

Pour garantir sa pertinence au développement, BIO doit viser des créneaux où les possibilités de financement font défaut ou sont insuffisantes (additionalité) et entretenir sa capacité d'innovation; elle doit dorénavant oser prendre des risques calculés sans pour autant mettre en jeu son intégrité financière et institutionnelle.

En ce qui concerne la pertinence de BIO pour la coopération belge, on constate que la mission et la nature de BIO en tant qu'institution financière de développement ne sont pas suffisamment comprises par l'administration ce qui entraîne de fausses attentes. Il serait profitable tant à BIO qu'à l'administration d'engager un meilleur dialogue, tant à Bruxelles que sur le terrain.

La plus-value de BIO s'exprime dans différents domaines.

- En investissant dans le secteur des PME et de la micro-finance dans les pays en voie de développement, BIO élargit l'offre financière destinée à ces entreprises. L'effet d'exemple de BIO qui défriche des niches de marché, attire des concurrents, et ceci a pour effet d'améliorer encore davantage cette offre financière;

- Dans un certain nombre de cas, BIO a soutenu des concepts pionniers;

- BIO attire parfois d'autres institutions financières de développement vers des projets qui n'auraient pas vu le jour sans son soutien;

- Finalement, BIO contribue à la bonne gestion des organisations dans lesquelles elle investit.

Les points d'attention suivants sont relevés :

- La communication doit absolument être améliorée. En particulier pour une meilleure compréhension du rôle et de la spécificité de BIO en tant qu'institution financière de développement et de son effet sur le développement. Elle devrait se faire connaître davantage auprès des autres acteurs de la coopération au développement;

- Plus spécifiquement, le dialogue avec la DGCD doit être amélioré et par la même occasion, la DGCD doit améliorer la communication à propos de BIO tant en Belgique que sur le terrain;

- Même si au niveau international l'appui au secteur privé est considéré comme un moteur important du développement économique et par conséquent de la lutte contre la pauvreté dans les pays en voie de développement, ce n'est cependant pas une priorité pour la coopération belge; des objectifs clairs en ce sens font défaut;

¹⁵ Corporate Policy Project Rating.

¹⁶ Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH.

- Les évaluateurs estiment que le passage au système de mesure GPR aura un effet bénéfique sur la mesure de l'impact des interventions de BIO sur le développement;

- BIO est encouragée à développer sa plus-value, notamment dans les domaines de l'appui à la gestion, de l'innovation et comme catalyseur de capital frais;

- BIO arrive à un stade de son développement qui devrait lui permettre d'utiliser davantage son "leverage" (effet de levier) pour attirer d'autres investisseurs ou pour contribuer à la diversification de l'offre financière dans les pays en voie de développement.

3.5 Utilité des fonds en fonction des objectifs de BIO

BIO dispose de cinq fonds :

1. Le fonds de développement : C'est de loin le fonds le plus important, avec environ 266 millions d'euros de parts bénéficiaires souscrites. Il sert à financer des interventions pour des PME et dans des projets de micro-finance d'un montant de 700.000 à 5 millions d'euros, soit directement, soit via des institutions intermédiaires.

2. Le fonds PME : un guichet séparé pour des prêts directs en dessous de 700.000 euros.

3. Le fonds en monnaie locale: Ce fonds permet d'investir en monnaie locale (faible).

4. Le fonds d'assistance technique : Le but est de proposer un appui technique aux investissements de BIO.

5. Le fonds d'étude : un instrument pour cofinancer des études de faisabilité.

Sur les cinq fonds mis à disposition de BIO par l'État, plusieurs doivent être repensés et adaptés. Les évaluateurs estiment qu'il faut revoir par priorité les règles du fonds PME - les petits investissements directs ne sont pas tenables à terme-, du fonds en monnaie locale et du fonds d'étude.

Les points d'attention suivants sont relevés :

- La procédure relative à l'avis demandé au poste diplomatique sur le terrain devrait être mise au point.
- Il faudrait envisager une formule de prise de risques hors bilan, qui permettrait d'investir dans des pays à risque sans mettre en danger le crédit de BIO.
- Investissements directs : BIO devrait se fixer une stratégie impliquant notamment d'élever le seuil pour ces investissements. La viabilité de petites opérations directes dans leur forme actuelle (fonds PME) ainsi que leur plus-value devraient être réexaminées et faire l'objet d'un débat interne.

- Les investissements indirects comportent un risque de fragmentation de l'influence, de perte de contrôle et de visibilité sur le terrain. BIO doit y prêter attention.
- Dans le domaine du micro-financement, BIO doit chercher de nouvelles niches offrant un potentiel d'innovation et d'additionalité, et tenir compte de l'évolution rapide du secteur.
- Pour chaque fonds, un système de surveillance des dépenses doit être introduit.
- Le concept derrière le fonds en monnaie locale est bon, mais l'objectif n'est pas atteint. BIO a l'obligation de s'assurer contre les risques de change, ce qui se fait au détriment des emprunteurs. De ce fait, l'utilité de ce fonds est pratiquement inexistante.
- Le fonds pour l'assistance technique est un bon instrument, mais les moyens disponibles sont trop modestes. Ce fonds devrait disposer de davantage de moyens.
- Les évaluateurs sont sceptiques à l'égard du fonds d'étude. Il n'est pas exclu que certaines études aient une utilité, mais il est douteux que le résultat général de ce fonds soit bon faute de lien entre les études et les opérations de BIO.

3.6 Organisation et politique de BIO

BIO a bien fonctionné lors de ses 5 premières années d'existence mais doit maintenant adapter son organisation interne pour ne pas entraver son développement futur. Le conseil d'administration devrait déléguer davantage de tâches ; une stratégie à long terme et un plan d'affaires devraient être élaborés. On peut envisager l'augmentation des ressources de BIO en attirant des investisseurs du secteur privé.

Les points d'attention suivants sont relevés :

- Le bilan de BIO ne présente pour ainsi dire aucune dette. A terme, cette situation saine pourrait servir de levier pour attirer des moyens financiers supplémentaires auprès des banques ou sur le marché financier. Cela serait non seulement utile pour augmenter les ressources de BIO mais aussi pour diversifier sa capacité d'intervention et pour renforcer sa crédibilité financière.
- On peut également envisager l'augmentation du nombre d'actionnaires. Ceci peut offrir des avantages tels que l'apport de nouvelles compétences financières, l'accès à de nouveaux réseaux, une crédibilité renforcée et davantage de marge de manœuvre.
- BIO pourra difficilement répondre de manière satisfaisante aux attentes de l'État en ce qui concerne les interventions dans les PMA et les 18 pays partenaires. Beaucoup de ces pays présentent en effet un degré de risque élevé et offrent peu d'opportunités d'investissement. L'Etat et BIO doivent développer une approche stratégique adaptée pour les PMA et l'Afrique Centrale. Il faut prendre en compte le risque d'une modification éventuelle de la liste des pays partenaires.

- BIO couvre un grand nombre de pays en voie de développement; sa petite équipe éprouve de la difficulté à être suffisamment présente et visible sur le terrain.
- BIO doit adopter un cadre stratégique à moyen et à long terme, ce qui n'existe pas à l'heure actuelle.
- Dans ce cadre stratégique, BIO doit développer une stratégie par pays. Ici, des choix seront à faire (nombre de pays, moyens à mettre en œuvre).
- Le Conseil d'Administration compte un grand nombre de membres. À l'instar d'autres institutions financières de développement, BIO profiterait davantage d'un CA plus restreint mais hautement qualifié dans le domaine du financement de développement. Dorénavant, le CA devrait déléguer davantage de tâches à un comité de direction. Le niveau d'activité actuel du CA est très important et la préparation de ces réunions représente une charge importante pour le staff. En vue de l'essor et de la complexité croissante du portefeuille de BIO, la méthode de travail actuelle du CA risque de constituer un handicap pour l'organisation.

CHAPITRE 4

AIDE HUMANITAIRE

4.1 Justification

Dans son rapport de l'Examen par les pairs (Peer Review) de 2005, l'OCDE-CAD avait souligné l'importance de mener des évaluations relatives à l'aide humanitaire belge. En outre, l'enquête sur le choix des priorités d'évaluation, menée par le SES auprès des acteurs de la coopération en 2005, montrait l'importance d'une évaluation de l'aide humanitaire.

4.2 Définition de l'objet d'évaluation

L'évaluation porte sur la période 2002-2006.

Il n'y a pas d'accord clair sur la définition et la portée de l'assistance humanitaire dans la coopération belge. La mesure dans laquelle la reconstruction, la prévention des conflits, le maintien de la paix, les activités de renforcement des institutions, etc. font partie de l'aide humanitaire fait encore l'objet de discussions

Le document de politique humanitaire le plus récent (Plan Directeur de l'Aide Humanitaire Belge, 2006) définit les instruments et la portée de l'aide humanitaire belge comme suit:

- les cinq allocations de base :
 - Aide d'urgence et réhabilitation à court terme
 - Aide alimentaire
 - Transition, reconstruction et développement social
 - Organismes multilatéraux
 - B-FAST
- les contributions au CERF et aux Pooled Funds spécifiques aux pays;
- les contributions à ECHO.

Toutefois, il existe davantage de programmes et d'activités financés par d'autres moyens et ne faisant pas partie de l'objet d'évaluation. Certains sont signalés à tort à l'OCDE-CAD comme de l'assistance humanitaire, comme les interventions financées par le programme dit d'Urgence en RDC et au Burundi. D'autres interventions à caractère réellement humanitaire sont financées par d'autres canaux, tels que :

- le canal multilatéral pour la coopération au développement (par exemple un projet de violences sexuelles au Congo);
- le budget général pour les ONG (par exemple le soutien à MSF);
- la ligne budgétaire de prévention des conflits et de diplomatie préventive (certaines activités semblent au moins être indiquées comme de l'aide humanitaire);
- la ligne budgétaire consacrée à l'assistance des experts et des volontaires (certains éléments sont présentés sous forme d'aide humanitaire).

4.3 Aide humanitaire belge : constat

Dans la période comprise entre 2002 et 2006, le volume annuel de l'aide humanitaire belge a connu une augmentation de 56% pour passer de 45 millions d'euros en 2002 à 70 millions d'euros en 2006¹⁷. La ligne budgétaire de transition, reconstruction et développement social (Transition), créée en 2004, a le plus contribué à l'augmentation de volume au cours de cette période. En 2006, 26% du volume total a été consacré à des projets de transition. La part de la ligne budgétaire Aide d'urgence et réhabilitation à court terme a diminué, passant de 50% en 2002 à 26% en 2006.

La principale région bénéficiaire est la région des Grands Lacs, avec la RDC recevant environ 22% et le Burundi environ 11% du total de l'aide humanitaire entre 2002 et 2005. En raison de cette concentration sur la région des Grands Lacs, l'aide humanitaire répond essentiellement à des situations de conflit complexes. Toutefois, le soutien aux catastrophes naturelles est également important. Cette concentration sur une seule région va de pair avec une grande dispersion en dehors de cette région.

Des organisations multilatérales et internationales (CICR) sont les principaux canaux de l'aide humanitaire belge, et leur implication est en augmentation (78% en 2006). La part des ONG belges dans le total de l'aide humanitaire a diminué, passant de plus de 30% à moins de 15%.

La santé et la nutrition en constituent le secteur le plus important avec environ un tiers des projets.

4.3.1 Le contexte international

Le volume de l'aide humanitaire a plus que doublé tous les dix ans depuis 1975 et a augmenté plus rapidement que l'aide publique au développement: de 3% en 1990 à 14% de l'APD en 2005 (hors allègements de la dette).

En 2005, la Révision de la Réponse Humanitaire (RRH), menée dans le cadre des Nations Unies, a recommandé des améliorations pour accroître la prévisibilité, la rapidité et l'efficacité du secteur humanitaire. La réforme humanitaire comprend :

- des arrangements financiers (E-CERF);
- l'introduction d'un système de clusters aux échelles mondiale et nationale;
- le renforcement du rôle du Coordinateur des affaires humanitaires.

L'initiative Good Humanitarian Donorship (GHD) a été lancée en juin 2003 à Stockholm. Cette réunion a adopté une définition de l'action humanitaire et approuvé des bonnes pratiques d'action humanitaire ainsi qu'un ensemble de 23 principes directeurs. A la mi-2007, 36 pays ont adhéré aux principes GHD.

¹⁷ Les cinq allocations de base et le CERF / les Pooled Funds (ces derniers seulement en 2006).

4.3.2 Politique et stratégies de l'aide humanitaire belge

Des solutions ad hoc existent pour permettre à la Coopération belge de financer des mécanismes de réponse humanitaire flexibles ou du renforcement institutionnel mais la réglementation n'est pas adaptée à la demande actuelle.

Après la peer review très critique réalisée par l'OCDE-CAD en 2005 précisant « qu'il n'y avait pas de document de politique globale expliquant l'approche belge en matière d'action humanitaire », un nouveau Plan Directeur a été élaboré et adopté en 2006. Ce nouveau cadre de politique a lié l'assistance humanitaire belge au contexte international.

Cependant, le nouveau cadre politique n'a pas remplacé la réglementation existante et différentes instructions existent les unes à côté des autres. Les arrêtés royaux sont basés sur une approche par projet et excluent largement le renforcement institutionnel, le financement par programmes et l'allocation de fonds à des mécanismes de réponse flexibles tels que le CERF ou les Pooled Funds. En pratique, des solutions ad hoc sont mises en place pour contourner ces limitations, telles que la possibilité de dérogations ou de contributions au CERF et aux Pooled Funds provenant d'autres sources.

Le Plan Directeur n'a pas été suivi d'une stratégie de mise en œuvre. Il n'a pas été clairement communiqué au personnel, ce qui a conduit à des interprétations diverses du champ de l'aide humanitaire : alors que le Plan Directeur utilise une définition assez large, certaines ambassades voient l'aide humanitaire essentiellement comme une aide d'urgence. D'autre part, les instruments existants n'ont pas été adaptés.

La mise en œuvre des politiques humanitaires contribue à une image ambiguë de l'aide humanitaire. Les activités humanitaires sont financées par cinq allocations de base différentes sous la responsabilité de deux ministres. Les procédures et la mise en œuvre des différentes allocations de base diffèrent considérablement et la coordination est limitée et n'est pas enracinée dans des structures.

4.3.3 Organisation et coordination interne

Le rendement de l'aide humanitaire belge dépend d'un personnel motivé mais en raison des capacités limitées, ce personnel se concentre sur l'identification et la formulation de projets et programmes, au détriment du suivi et de l'évaluation des résultats.

L'organisation de l'aide humanitaire est complexe et concerne quatre services différents. Les activités humanitaires font l'objet d'une prise de décision centralisée, couvrent un grand nombre de pays et de secteurs, sont mises en œuvre par un grand nombre d'organisations différentes et sont souvent de taille relativement modeste (budget moyen d'environ 532 000 euros)¹⁸. Ceci pose des exigences au personnel. Le personnel des ambassades et des représentations permanentes affecté à l'action humanitaire est également très limité en

¹⁸ À l'exception des allocations de base de l'aide alimentaire et des organisations multilatérales

nombre. La plupart des fonctionnaires n'ont pas de formation spécifique dans le domaine de l'aide humanitaire et quasiment aucune attention n'est accordée à leur développement professionnel. Souvent, le personnel est titulaire de contrats temporaires à salaire modeste. Les responsables humanitaires ont constitué des réseaux informels de coordination en l'absence d'une structure de coordination formelle.

En réponse à ce constat, la DGCD a décidé de regrouper les activités humanitaires dans un même service.

4.3.4 Coordination externe

La Belgique joue un rôle actif dans la coordination de l'aide humanitaire et ce rôle est apprécié par les autres donateurs. L'engagement personnel des agents belges chargés de l'aide humanitaire est un facteur important contribuant à cette appréciation positive de la coordination.

L'appui belge à OCHA, sa participation active à la coordination humanitaire dans les trois pays ayant fait l'objet d'une mission et ses efforts spéciaux au sein du projet pilote GHD en RDC, ont été appréciés par la communauté humanitaire et ont assuré la visibilité de l'action humanitaire belge.

4.3.5 Cohérence

La Belgique dispose d'instruments qui lui permettraient de lier l'urgence, la réhabilitation et le développement. Toutefois, l'absence d'une planification systématique, en combinaison avec une approche par projet, ne facilitent pas la cohérence des politiques. En RDC et au Burundi, la mise en œuvre est dispersée à travers un grand nombre d'instruments et différentes allocations de base dont les activités ne sont pas liées les unes aux autres.

Au Pakistan par contre, la Belgique est intervenue dans le cadre mis en place par les autorités pakistanaïses et en collaboration avec la communauté humanitaire. Elle y a procuré une aide cohérente aux trois phases de la réponse humanitaire au tremblement de terre.

4.3.6 Pertinence

53 des 54 projets examinés ont répondu aux besoins humanitaires urgents des populations touchées par des crises ou des catastrophes. Les projets ont été suffisamment fondés sur une bonne évaluation des besoins et une identification de la population touchée. Les activités sont toutes situées dans les régions les plus touchées par des conflits ou des catastrophes naturelles.

En général, la conception du projet est assez solide. Les propositions de projets sont souvent bien articulées, quoiqu'elles soient formulées en termes de réalisations plutôt qu'en termes de résultats et que et le suivi ne se fasse pas à l'aide d'indicateurs de résultats.

Aide d'urgence et de réhabilitation à court terme

Les arrêtés royaux sont efficaces et font obstacle au financement de projets ne répondant pas clairement aux besoins humanitaires.

Toutefois ils empêchent également le financement du renforcement institutionnel et des capacités, l'appui aux plates-formes d'ONG locales et aux ONG internationales.

Transition et Urgence

Ce type d'action vise à soutenir la transition politique et ne peut être classé comme humanitaire selon les définitions internationales. Il n'y a pas de critères clairs pour le financement de projets au titre de la ligne budgétaire Transition dont la mise en œuvre n'est pas pertinente en termes humanitaires.

Les programmes d'urgence se concentrent principalement sur la réhabilitation des infrastructures dans les capitales et d'autres villes. Il ne s'agit pas là d'infrastructures détruites pendant les conflits, mais dégradées après des décennies de négligence et de mauvaise gouvernance.

4.3.7 Connectivité (ancrage dans la réalité socio-économique locale)

53 des 54 projets examinés utilisent des ressources locales avec des perspectives de développement.

Les attentes relatives à l'impact des activités ont souvent été trop optimistes. La durée maximale du financement par l'allocation de base Urgence et Réhabilitation est de 18 mois et l'approche est orientée principalement sur les inputs. En une si courte période, il est difficile d'obtenir des résultats durables.

4.3.8 Efficacité et impact

L'évaluation des résultats a été difficile pour la plupart des projets.

20 projets ont fait l'objet d'une visite de terrain. Les résultats n'ont pu être évalués que pour 18 des 20 projets visités. 16 d'entre eux présentaient un score allant de satisfaisant à bon.

La plupart des propositions de projet n'ont pas formulé clairement les indicateurs de résultats, mais étaient concentrées sur les réalisations (ex. : écoles construites, centres de santé réhabilités, maisons construites, matériel livré, etc.).

4.3.9 Efficience

Certains biens et services ont été fournis trop tard pour fournir une réponse satisfaisante aux besoins.

Une sous-étude sur la durée du processus de prise de décision met en évidence une durée de plus de trois mois pour les deux tiers des projets. De nombreux retards ont été provoqués par des problèmes administratifs, soit avec le donateur, soit avec l'organisme d'exécution. Certains retards sont survenus dans la période entre l'approbation des projets et le début de leur mise en œuvre.

4.4 Recommandations

4.4.1 Renforcer les points forts de l'aide humanitaire belge, tels que la concentration sur les crises oubliées

La concentration actuelle sur un petit nombre d'institutions multilatérales et des organisations humanitaires internationales procure à la Belgique une position reconnue dans le groupe des donateurs et dans les enceintes de décision internationales. Cette situation pourrait encore être renforcée par l'implication de davantage de ressources pour le suivi et l'évaluation de la performance et par la collaboration avec d'autres donateurs partageant la même approche.

La concentration géographique sur la région des Grands Lacs confère à la Belgique une position importante dans la coordination et l'orientation de l'aide humanitaire internationale dans cette région. Pour le surplus, la Belgique pourrait concentrer ses autres interventions humanitaires sur quelques autres pays ou régions où elle dispose déjà de précieuses connaissances et expériences.

La concentration actuelle sur les crises oubliées mérite également d'être soulignée. L'appui aux situations d'urgence oubliées pourrait devenir un objectif explicite de l'aide humanitaire belge.

En combinaison avec une forte concentration géographique, l'aide humanitaire belge pourrait en outre se concentrer sur le secteur de la santé et de la nutrition, où la Belgique a une grande expérience.

4.4.2 Eliminer les incohérences politiques et réglementaires

Les arrêtés royaux pourraient être modifiés ou remplacés par un texte reflétant mieux la philosophie actuelle de l'aide humanitaire et permettant, par exemple, le soutien aux fonds d'urgence, tels que le CERF et les Pooled Funds, l'appui au renforcement des capacités du personnel local, le financement des ONG locales, et les dons en espèces.

4.4.3 Poursuivre l'élaboration et la mise en place d'un cadre politique cohérent

Une attention immédiate doit être accordée à la mise en œuvre du Plan Directeur. Des consultations internes devraient conduire à un consensus sur la définition de l'aide humanitaire. Il est suggéré d'examiner les plans d'action de certains autres membres GHD.

Des critères de décision clairs et transparents devraient être élaborés pour toutes les allocations de base. Ces critères doivent être compatibles avec la définition OCDE-CAD de l'aide humanitaire.

Des lignes de conduite claires sur le choix des canaux de mise en œuvre devraient être conçues avec des objectifs indicatifs pour le volume d'opérations à confier aux différentes agences d'exécution.

4.4.4 Reconsidérer le montage institutionnel complexe existant

Par souci de cohérence entre les différents instruments et canaux de coopération au développement, il est recommandé de concentrer la responsabilité politique de l'aide humanitaire auprès du Ministre de la

Coopération au Développement et de réduire le nombre d'allocations de base humanitaires.

L'intégration, ou si cela n'est pas possible, le rapprochement de l'aide alimentaire et de l'aide humanitaire multilatérale devrait également être examiné.

4.4.5 Mettre en place des mécanismes de coordination interne et envisager la délégation de responsabilités

La présente organisation reposant sur quatre services différents pourrait être simplifiée¹⁹.

La coordination informelle existante devrait faire place à des mécanismes de coordination interne, impliquant les cabinets et les services de l'aide humanitaire et ceux de la coopération au développement.

Il faudrait établir une coordination avec les autres services concernés, notamment le Service de prévention des conflits et de la diplomatie préventive (S3.1).

Des mécanismes de coordination temporaire devraient être mis en place pour les pays touchés par de graves crises et/ou bénéficiant de vastes programmes humanitaires et de développement.

4.4.6 Accroître la transparence et la rapidité d'allocation des ressources pour répondre rapidement à des situations d'urgence

Il est recommandé de mettre en place une procédure analogue à celle d'autres pays ou, par exemple, à la procédure de Financement de première urgence d'ECHO. Ceci pourrait s'accompagner d'une délégation de prise de décision.

4.4.7 Remplacer progressivement l'actuelle approche par projet par une approche programmatique et d'autres formes de financement

Une approche programmatique pourrait être mise en place, non seulement pour les institutions multilatérales et les organisations internationales, comme c'est déjà le cas, mais aussi pour les ONG belges ou internationales.

Des contrats-cadres pourraient être envisagés.

L'augmentation des contributions aux fonds d'urgence pourrait également être envisagée.

4.4.8 Augmenter les ressources humaines des services humanitaires, des ambassades et des représentations

La performance et la visibilité de l'aide humanitaire belge ne peut pas être améliorée de façon raisonnable avec les ressources humaines actuelles et la dispersion des compétences entre différents services.

¹⁹ Une décision en ce sens a été prise avec le projet de mise en place à la DGCD d'une unité humanitaire unique.

Dans les pays où la Belgique a une importante activité humanitaire et dans les pays où il y a une soudaine augmentation des activités humanitaires, causée par une situation d'urgence majeure, des ressources humaines devraient être affectées uniquement à l'aide humanitaire.

4.4.9 Assurer le développement des capacités

Il faut prêter davantage d'attention à la formation du personnel (par exemple, l'organisation de cours spécialisés, la fréquentation des conférences et ateliers etc.) En outre, il est suggéré de stimuler l'apprentissage interne favorisant la communication sur les expériences acquises et les nouveaux développements.

4.4.10 Accorder de l'attention au suivi des résultats

L'activité humanitaire fait intervenir de nombreuses organisations en sous-traitance. Cela exige un suivi conjoint avec d'autres donateurs en accord avec les principes GHD. Il est donc recommandé :

- de donner la priorité au suivi et à l'évaluation (y compris par les visites de terrain);
- de suivre de près les résultats et la rapidité des décaissements des fonds d'intervention d'urgence (CERF, Pooled Fund), ainsi que l'accès qu'ils offrent aux ONG.²⁰

La participation à (un nombre limité de) fonds d'intervention d'urgence permettrait à la Belgique d'exercer une influence sur leur accessibilité et leur performance et de contribuer à la réalisation des principes GHD : une réponse rapide, souple et coordonnée.

²⁰ L'évaluation a observé que ces fonds communs refusent souvent l'accès aux organisations non gouvernementales locales alors que leur accès immédiat à la population locale est essentiel dans la réponse humanitaire.

CHAPITRE 5

ÉVALUATION DE LA COOPERATION BELGE AU RWANDA

1995-2006

5.1 Objectif et portée de l'évaluation

Le but de cette évaluation était d'analyser la stratégie de la coopération belge pour le Rwanda et de vérifier dans quelle mesure cette stratégie se retrouve dans les interventions de la coopération au développement au Rwanda ainsi que dans le dialogue politique avec le pays depuis 1994, et en particulier durant la période 2002-2006.

L'évaluation a été effectuée dans la première moitié de 2007. Elle a analysé les modèles de coopération belge au Rwanda sur toute la période, depuis les scénarios de reconstruction après le génocide jusqu'aux politiques de développement actuelles concernant l'harmonisation et l'approche sectorielle. L'analyse couvre en particulier la stratégie appliquée, les motifs derrière les priorités et les partenaires identifiés, ainsi que la contribution de cette coopération au développement du Rwanda.

L'équipe d'évaluation a sondé l'expérience d'acteurs de la coopération au développement et de l'équipe diplomatique afin d'établir le contexte dans lequel les premières décisions ont été prises et afin de découvrir les motifs des décisions stratégiques importantes. Des preuves documentaires ont servi de point de départ pour dresser l'évolution de la stratégie de développement belge et la planification nationale de développement au Rwanda. Des évaluations et études antérieures des autorités rwandaises ont été utilisées afin de confronter le progrès effectif aux objectifs de développement pour le Rwanda dans sa totalité.

Une analyse approfondie a été effectuée pour plusieurs projets dans chacun des secteurs-clés suivants : Santé, Justice et Etat de droit, Développement Rural, Education et développement du Secteur Privé.

5.2 Cadre politique (1995-2006)

Les premières années (1995-1999) étaient placées sous le signe de la quête d'une coopération durable avec les autorités rwandaises, dans le contexte de l'aide d'urgence et de la reconstruction. La coopération au développement s'appuyait sur la reprise des secteurs d'intervention antérieurs (en particulier le développement rural, la santé et la justice) et sur le soutien aux projets dans les domaines considérés comme essentiels pour le développement économique et politique du pays.

Alors qu'à partir de l'an 2000 le Rwanda développait ses propres structures de développement national - Vision 2020, la première

stratégie intérimaire et complète de Lutte contre la Pauvreté (PRSP) -, la Belgique développait une stratégie propre de coopération au développement. Pour le Rwanda et un suivi technique pour les stratégies sectorielles. En collaboration avec les partenaires rwandais, la Belgique identifiait également quelques domaines transversaux (le genre, l'environnement, le VIH et l'économie informelle).

À partir de 2002 un ensemble de structures, tant belges que rwandaises, a été établi afin de guider le choix des priorités et la planification pour la coopération au développement avec le Rwanda. Des groupes de travail sectoriels (clusters) forment un forum crucial au sein duquel la coopération et l'harmonisation sont rendues possibles. La Belgique était principalement active dans les groupes éducation, santé publique et justice, mais aurait pu faire un meilleur usage des groupes sur le secteur rural et le secteur privé pour y apporter du savoir-faire acquis par ses propres activités.

5.3 Composition de la coopération belge

Sur le plan du contenu, la coopération belge s'appuie en grande partie sur les expériences de projets antérieurs, adaptées et complétées pour répondre aux nouveaux besoins. La coopération belge est mise en œuvre en partenariat avec un large éventail d'acteurs rwandais.

L'aide au développement est axée sur tous les niveaux, allant des individus via des programmes de bourse, en passant par les villes et communes via les jumelages belgo-rwandais, jusqu'aux organismes d'état, ministères et autorités décentralisées, et évidemment sur les Rwandais eux-mêmes en tant qu'utilisateurs de services d'Etat et membres de coopératives, d'ONG et d'organisations confessionnelles.

Le programme d'aide belge a été influencé tant par les événements au Rwanda que par les intérêts et les pressions sur le plan intérieur. En effet, à partir de 2004, un sentiment d'appropriation nationale a émergé au Rwanda.

L'assistance financière et l'assistance technique (50 à 65% de tout le financement durant la période 2002-2006) sont en règle générale renforcées par les programmes de coopération au développement bilatérale directe négociés depuis 2004 en Commissions Mixtes, et couvrant des périodes de 3 à 4 ans. ²¹

La majeure partie de l'aide de la DGCD pour le Rwanda est mise en œuvre par la CTB. Les interventions de la CTB sont souvent sur le long terme, de nombreux assistants techniques sont dépêchés sur le terrain et la gestion journalière des projets est assurée. Par conséquent, le personnel CTB connaît la manière de travailler dans les secteurs-clés et l'exécution de la politique sur le terrain. La coordination avec la DGCD ne permet toutefois pas au personnel de l'ambassade d'utiliser cette connaissance de la manière la plus efficace dans le dialogue politique avec les autorités rwandaises et les autres bailleurs.

²¹ Auparavant (depuis 1994), quelques projets avaient été approuvés en dehors d'une quelconque structure et des Commissions de suivi ad hoc étaient organisées.

Durant la période 1994-2006, le volume de la coopération au développement avec le Rwanda a été soumis à de fortes variations. Ces variations étaient d'une part le reflet des besoins d'aide d'urgence du Rwanda, où lors de périodes de crise de plus grands volumes ont été canalisés via des agences multilatérales et des acteurs non étatiques tels que les ONG²² et d'autre part des périodes de tension politique pendant lesquelles la coopération au développement bilatérale était réduite.

5.4 Constats

Les interventions de la coopération belge cadrent dorénavant avec les objectifs de la stratégie de lutte contre la pauvreté dans son intégralité.

Les succès par secteur sont variables. Ainsi, les interventions sur le plan de la justice sont clairement liées aux priorités spécifiques par secteur; celles dans le domaine de la santé évoluent vers davantage de cohérence interne. Le développement rural est le programme d'activité le moins bien mis en œuvre. Cela est dû notamment à des motifs propres au Rwanda : différents ministères y sont impliqués

Globalement, les moyens mis en place au Rwanda pourraient être utilisés de manière plus efficace à condition qu'il y ait une meilleure coordination entre les différents acteurs belges. Il en existe déjà des exemples, notamment dans le secteur juridique, pour lequel tous les acteurs belges ont fourni des efforts considérables et où l'impact de l'ensemble paraît donc aussi beaucoup plus important que la somme des parties.

5.5 Constat par secteur

5.5.1 Secteur de la santé

La prestation des services s'améliore, mais les indicateurs de santé principaux ne progressent que faiblement.

En ce qui concerne le volume financier et le soutien technique, le secteur de la santé a été l'élément le plus important de la coopération belge lors de la période évaluée. L'appui belge, qui fait partie d'une approche sectorielle, est hautement pertinent quant à la lutte contre la pauvreté. Afin de traduire la meilleure prestation de services en meilleurs indicateurs de santé, les systèmes de monitoring ainsi que leur utilisation doivent être améliorés. Jusqu'à présent, les résultats mesurés sur des indicateurs tels que le taux de fertilité et la mortalité maternelle restent faibles.

Le financement le plus important va au soutien des programmes du MINISANTE²³ - pour la santé primaire; le reste est accordé au

²² Durant la période 1994-1997, seulement 27-46% de l'aide a été apportée via la coopération au développement bilatérale directe.

²³ Ministère de la Santé Publique

renforcement des capacités dans le Centre Hospitalier de Kigali (CHK). L'appui comporte un large éventail d'activités orientées sur des institutions et des structures de santé, sur des programmes verticaux tels que la santé mentale et la malaria et sur le soutien aux structures de santé par district.

Alors que la Belgique propose un financement sectoriel depuis 2004, il y a eu beaucoup de financements de projets jusqu'en 2007. Des changements importants sont en cours concernant le financement du Plan Stratégique pour le Secteur de la Santé dans son entièreté.

Les fonds verticaux, comme le Fonds Mondial²⁴ hypothèquent l'équilibre à long terme du système de santé.

5.5.2 Justice et état de droit

Il y a un progrès sensible au niveau du travail juridique, mais la sensibilité au conflit persiste.

À côté du secteur de la santé, ce secteur est prioritaire pour la coopération belge au Rwanda. Les programmes et projets ont été soutenus tant par l'aide bilatérale directe que par les ONG et ils ont travaillé en grande partie de manière complémentaire. Malgré une mise en œuvre lente et malgré les nombreuses et rapides évolutions au niveau politique national, il y a une amélioration sensible de la qualité et du volume du travail judiciaire effectué.

Bien que la pertinence de l'intervention soit claire, le secteur juridique est caractérisé par une forte sensibilité au conflit. En particulier, il existe une inquiétude au sujet de certaines conséquences des adaptations du droit coutumier au contexte du génocide (connu comme le "processus Gacaca"). Le risque que la Justice génère de nouveaux facteurs d'instabilité existe.

Mais il y a aussi des opportunités. Davantage de synergie au sein du Forum des États membres européens, des mécanismes améliorés pour le monitoring des interventions et la poursuite de l'appui actuel aux ONG - surtout là où ces dernières effectuent un important travail de proximité avec la population rurale, peuvent rendre le travail dans le secteur de la justice plus efficace.

5.5.3 Développement Rural

La collaboration bilatérale et le Fonds de Survie : une approche différente.

L'aide belge est principalement canalisée via le Fonds belge de Survie FBS (canal le plus important), la coopération bilatérale et les ONG. Là où la coopération bilatérale soutient le ministère de l'Agriculture pour des projets techniques d'agriculture, le FBS collabore avec le ministère du Gouvernement local et du Développement communautaire, avec des administrations décentralisées et avec les ménages les plus vulnérables.

²⁴ Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme

L'évaluation reproche à la coopération belge son manque d'Harmonisation interne en matière de développement rural.

Les différents instruments d'aide de la coopération belge, potentiellement complémentaires, auraient pu dans un cadre utile contribuer davantage à un développement rural général plus important au Rwanda. L'évaluation démontre cependant que la coopération belge n'a pas profité au maximum de cette opportunité. Le Plan Stratégique pour la Transformation Agricole offre une nouvelle occasion de développer une vision ciblée.

5.5.4 Education

Une stratégie en évolution

L'appui au secteur de l'éducation a fortement évolué, allant de l'apport matériel (bâtiments, matériaux) au développement de compétences et au renforcement de systèmes d'enseignement en vue d'une éducation de qualité.

L'impact au niveau du projet est fortement instable

Ici aussi, l'évaluation dénonce une perte d'efficacité due à une trop grande diversité des projets.

L'utilisation de différents mécanismes (VVOB, APEFE, coopération universitaire, CTB, ONG) sans cadre politique clair a engendré des chevauchements. La valeur ajoutée de l'utilisation de ces différents mécanismes n'est pas prouvée. L'aide au secteur de l'éducation a perdu en efficacité suite au mélange éclectique actuel des projets élaborés par de nombreux acteurs belges dans ce secteur.

5.5.5 Secteur privé

- Besoin manifeste de possibilités économiques en dehors de l'agriculture.
- La croissance démographique contribue à la pauvreté au Rwanda parce qu'elle dépasse la croissance économique. Le secteur privé peut apporter plus d'emplois et d'activité économique; il peut également contribuer à la modernisation de l'agriculture. Dans ce secteur, l'aide belge s'est limitée à un investissement modeste.
- Une amélioration de l'accès au microcrédit n'est pas prouvée.
- La Belgique a investi dans les institutions de micro-financement via une ONG, mais un changement positif dans l'accès au crédit n'est pas démontré. La Belgique espérait participer à la fondation d'une institution spéciale de financement pour les PME via BIO. Finalement, cette institution de financement a été fondée par d'autres investisseurs. La communication à propos de ce projet avec les principales parties prenantes, dont l'ambassade, n'a pas été suffisamment claire. Cela engendra aux yeux des Rwandais une perte d'image de marque pour toute la coopération belge, et en particulier pour BIO.

5.6 Recommandations

Les recommandations découlent de trois observations importantes :

1. La coopération belge a su s'appuyer sur sa présence de longue durée dans le pays et sur ses différentes agences exécutives pour se familiariser avec les secteurs-clés, en étroite collaboration avec les autorités rwandaises. Par conséquent, elle dispose d'une capacité de réaction suffisante qu'elle doit veiller à conserver.

2. Les nombreuses structures et le rythme d'exécution lent ont eu pour conséquence que la visibilité de la coopération belge et la cohérence ne sont pas aussi grandes qu'elles ne pourraient l'être. Ceci peut être amélioré en coordonnant davantage les canaux d'intervention belges et la collaboration avec d'autres bailleurs.

3. L'ambassade doit se veiller à une mise en œuvre plus rapide des interventions planifiées, obtenir plus de possibilités de décision et veiller à un meilleur suivi technique. Ceci favorisera le processus d'harmonisation et d'appropriation au Rwanda.

Plus concrètement, l'évaluation propose les recommandations suivantes :

- La DGCD devrait développer une vision concernant la manière dont les différentes interventions qu'elle soutient au Rwanda peuvent être combinées afin d'aborder les priorités nationales. Le choix du canal d'aide doit être rendu explicite, principalement lorsque le même partenaire local collabore avec plus qu'un acteur belge. Ces activités doivent être complémentaires et les programmes doivent s'appuyer sur l'expertise des agences.
- Le processus d'appropriation devrait conduire à davantage de décentralisation des décisions. L'expérience de l'aide budgétaire sectorielle pour le secteur de l'éducation devrait être utilisée pour propager cette connaissance concernant le SWAP, la planification et le calcul des frais vers les secteurs de la santé et de la justice.
- La CTB doit consciemment passer à la vitesse supérieure lorsqu'elle reprend des tâches entamées par des acteurs indirects et élever celles-ci à un niveau supérieur (un succès dans le secteur de la justice, et en moindre mesure dans l'éducation). On entend par "passer à la vitesse supérieure" que la CTB doit investir plus d'argent, assurer la continuité à long terme et politiquement être proche des autorités, pour consolider et multiplier les résultats de la coopération au développement bilatérale indirecte et multilatérale. Ceci augmenterait la pertinence et la durabilité de l'APD indirecte.
- La coopération belge doit saisir toutes les chances de collaboration avec des bailleurs de même opinion (likeminded) dans un environnement politique et de planification soumis à de nombreuses (et rapides) réformes.
- L'appui direct aux ONG nationales doit être envisagé sur base de leur rôle dans le renforcement d'organisations de la société civile rwandaise et de leur contribution à la formulation de stratégies avec les ministères rwandais concernés.

- Les acteurs indirects restent importants en raison de leur contact avec la société civile et la population. Ils peuvent veiller à ce que l'attention reste axée sur les groupes prioritaires au sein de chaque secteur.

CHAPITRE 6

SERVICE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

INTERNE DE LA DGCD (D0.2)

Le service Suivi et Evaluation (D0.2) est un service interne qui dépend directement du Directeur Général de la DGCD. Sa mission principale est de contribuer à faire de la DGCD une entreprise apprenante qui sache tirer profit des leçons du passé. En participant au renforcement des capacités en suivi et en évaluation de l'administration et en encourageant l'utilisation des résultats des évaluations, le service D0.2 appuie le management dans sa gestion axée sur les résultats. Le mandat et les activités du service d'évaluation interne et ceux de l'Évaluateur Spécial se complètent car ils contribuent, chacun pour leur part, à améliorer la qualité de la coopération au développement et l'efficacité de l'aide.

Outre sa participation à des évaluations organisées par d'autres services de la DGCD, le service D0.2 dirige des évaluations dont il confie l'exécution à des consultants indépendants. Les rapports d'évaluation sont diffusés à qui de droit et le service D0.2 organise des séances de restitution des résultats de celles-ci (rétrocession). Les rapports des principales évaluations transversales menées par le service depuis 2003 sont disponibles sur le site internet de la DGCD²⁵. Le service encourage également l'utilisation des résultats des évaluations par les instances et directions concernées (rétroaction).

6.1 Principales évaluations produites par D0.2

En 2006-2008, le service D0.2 s'est focalisé sur l'organisation d'évaluations de type transversal (sectoriel et thématique)²⁶, sur des évaluations portant sur des processus de mise en œuvre et sur les différentes modalités de l'aide. Les évaluations de projets sont du ressort des autres directions de la DGCD et de leurs partenaires de mise en œuvre (tels que la Coopération Technique belge, les ONG, les universités et autres partenaires).

En 2006-2008 le service D0.2 a produit les évaluations suivantes :

6.1.1 Evaluation de l'accès aux soins de santé globaux de base

L'objectif de l'évaluation était d'apprécier dans quelle mesure les interventions de la coopération belge répondent aux priorités de la Note stratégique santé. Dans quelle mesure ce cadre stratégique est-il toujours pertinent et quelle est la contribution de la coopération belge à

²⁵ http://www.dgdc.be/fr/dgdc/suivi_evaluation/rapports.html

²⁶ La Loi de mai 1999 sur la coopération internationale prévoit que les notes stratégiques relatives aux pays, secteurs et thèmes de concentration soient évaluées et révisées tout les quatre ans.

l'amélioration de l'accès aux soins de santé globaux de base de qualité. Il s'agissait d'apprécier la réponse globale offerte aux principaux problèmes de santé des populations notamment en assurant des soins de bonne qualité et accessibles à tous, efficaces, efficaces et durables.

Les recommandations de cette évaluation, terminée fin 2005, ont été partiellement intégrées fin 2007 dans un cadre conceptuel qui a fait l'objet d'un débat au sein d'une Plate-forme informelle²⁷ regroupant les principaux acteurs belges qui participent à l'amélioration des soins de santé primaires dans les pays en développement. L'objectif est, grâce à une meilleure coordination et complémentarité de tous les programmes de santé belges, de provoquer un plus grand impact sur le terrain. Ce qui compte dans l'organisation des soins de santé, c'est d'offrir des soins de qualité à tout individu quel que soit sa localisation et sa condition. A cette fin, le cadre conceptuel promeut le renforcement du système de santé, axé essentiellement sur le patient. Améliorer la santé est une responsabilité partagée de l'individu, des communautés ainsi que des professionnels de santé.

6.1.2 Evaluation de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale

Si la décentralisation ne représente pas un secteur en soi ni un des secteurs prioritaires retenus par la Loi de mai 1999, elle constitue néanmoins une dimension importante du secteur « prévention des conflits et consolidation de la société, en ce compris le soutien au respect de la dignité humaine, des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». De plus, la gouvernance locale et la bonne gouvernance sont indissociablement liées. En effet, la gouvernance locale exige une gouvernance nationale efficace qui puisse l'orienter et l'appuyer. De la même manière, une bonne gouvernance nationale peut être soutenue par une amélioration de la gouvernance à un niveau local. Le lien entre bonne gouvernance locale et bonne gouvernance n'est cependant pas mécanique.

Sur base des recommandations de cette évaluation, qui s'est terminée en 2006, un comité inter-partenaires (²⁸) a été constitué afin d'élaborer une note d'orientation de l'appui belge futur à la décentralisation et gouvernance locale.

6.1.3 Evaluation de l'appui belge au secteur de l'éducation

Le droit à l'éducation est reconnu à l'article 26 de la déclaration universelle des droits de l'homme. L'alphabetisation et la formation des adultes font partie intégrante de ce droit à l'éducation de base pour tous. La communauté internationale s'est penchée avec une attention particulière sur le secteur de l'éducation à travers la définition de 2 objectifs du millénaire (OMD) spécifiques à ce secteur : « Assurer une éducation primaire de qualité pour tous ». Cet objectif vise à donner à

²⁷ Il s'agit de la Plate forme Be-cause Health.

²⁸ Constitué par des représentants de la DGCD, de la CTB, des ONGs, des Villes et Communes (Flandres, Wallonie, Bruxelles) et d'experts indépendants.

tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires, et ceci, d'ici à 2015.

L'objectif de cette évaluation était de permettre d'alimenter la formulation d'une note stratégique actualisée élargie à l'ensemble des formes de coopération et à tous les types d'intervention. Cette nouvelle note stratégique devra tenir compte de la forte variabilité dans les fonds alloués au secteur, de la multiplicité des acteurs belges, de la multiplicité des groupes cibles, du grand nombre d'instruments, des différents sous-secteurs, des nombreux stades de développement des partenaires et de la variabilité des priorités nationales et internationales. Elle a débouché sur des propositions visant à améliorer la cohérence, la coordination et la complémentarité dans les interventions des différents acteurs belges et de leurs partenaires du Sud, les « 3C » étant considérés ici comme des moyens d'améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'impact de la coopération belge dans ce secteur.

L'évaluation de la coopération belge dans le secteur de l'éducation, effectuée en 2007, a révélé que la Belgique doit faire un effort dans ce secteur afin de contribuer à la réalisation de l'objectif du millénaire 'Assurer l'éducation primaire pour tous'. Les recommandations serviront à actualiser la note stratégique qui sera élaborée par un comité regroupant les différents partenaires de la coopération belge.

6.1.4 Evaluation de la contribution belge aux interventions d'aide budgétaire pluriannuelle

L'objectif principal de l'évaluation était de fournir une appréciation des interventions financées sur la ligne budgétaire « aide budgétaire pluriannuelle », et de fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les enseignements tirés aux mécanismes d'élaboration des décisions en matière d'aide budgétaire pluriannuelle. L'évaluation devait permettre :

1) la (re)définition, par l'Etat belge, d'une stratégie belge en matière de participation aux interventions d'aide budgétaire pluriannuelle;

2) le cas échéant, l'amélioration, par l'Etat belge, des mécanismes de décision et des procédures contenues dans le vade-mecum de l'aide budgétaire qui définit les procédures applicables aux interventions d'aide budgétaire et qui sert de base à l'accord conclu entre le ministre du budget et le ministre de la coopération concernant les modalités de mise en œuvre de l'aide budgétaire.

L'évaluation devait également apprécier les possibilités d'une plus grande harmonisation et un meilleur alignement des interventions d'aide budgétaire pluriannuelle que la Belgique cofinance.

Valorisant les conclusions de l'évaluation le groupe de travail aide budgétaire rassemblant des spécialistes du cabinet du ministre de la Coopération au Développement, de la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD), de la Coopération Technique Belge (CTB) et des experts extérieurs s'est attelé à la rédaction d'un nouveau vade-mecum.

6.1.5 Evaluation du système de financement direct des ONG locales.

Les programmes de financement direct d'organisations non-gouvernementales locales du Sud sont basés sur le fait que la société civile est un acteur essentiel du développement. Certaines de ces organisations peuvent parfois mener avec succès des activités d'une grande pertinence en matière de développement durable et de lutte contre la pauvreté. Dans une première phase dès 2001, la coopération belge a financé des organisations non-gouvernementales locales situées dans la région des grands lacs et en Afrique du Sud; c'est à dire des pays en (post)conflit où il était important d'appuyer la consolidation de la société civile afin de favoriser le processus de démocratisation. Par la suite, ce type de coopération décentralisée a été élargi à d'autres pays partenaires de la coopération belge. Démarrés en 2001, les premiers programmes quadriennaux de financement direct des ONG locales touchaient à leur fin en 2005.

Cette évaluation, achevée en 2006, avait pour objet d'apprécier ce mode de financement nouveau pour la coopération belge. Il était nécessaire d'en apprécier la pertinence et d'en améliorer l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Les procédures de financement et de suivi de ce programme ont été révisées en 2007.

6.1.6 Evaluation de la qualité des prestations de la CTB

Conformément au 3ème Contrat de gestion, l'Etat belge est tenu d'organiser annuellement l'évaluation de la qualité des prestations de la CTB sur base d'un échantillonnage de minimum 10 projets. Une première évaluation a été finalisée en 2007; ses objectifs étaient les suivants :

- rendre compte à l'Etat de la qualité des prestations de la CTB;
- permettre à l'Etat et à la CTB elle-même de se former une opinion sur la qualité des prestations de la CTB;
- analyser la préparation et l'exécution par la CTB des tâches de service public en matière de coopération bilatérale directe, en vue de les améliorer éventuellement;
- apprendre collectivement à partir des constatations, des leçons apprises, des conclusions et des recommandations.

En partant des résultats des projets et en décomposant le processus qui a mené à ces résultats, l'évaluation a dégagé des conclusions et des recommandations sur la manière dont la CTB formule et met en œuvre les projets. Elle a également apprécié les autres phases du cycle projet qui ne sont pas de la responsabilité de la CTB.

L'évaluation est la première de ce type effectuée par la DGCD sur les prestations de la CTB. Etant donné que le contrat de gestion demande qu'une évaluation soit menée chaque année, l'approche et les objectifs de l'évaluation annuelle évolueront d'année en année. L'évaluation a fait l'objet d'une réponse managériale conjointe (CTB et DGCD).

Les conclusions et recommandations de cette évaluation sont développées au Chapitre 7 du présent rapport.

Une deuxième évaluation des prestations de la CTB est en voie d'achèvement. Nous en parlerons dans notre prochain rapport.

CHAPITRE 7

L'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DES INTERVENTIONS DE LA CTB 2007

Cette évaluation a été conduite par D.02, le service d'évaluation interne de la DGCD

7.1 Vers une première évaluation des prestations de la CTB

Le troisième contrat de gestion entre l'Etat belge et la CTB prévoit le cadre pour l'évaluation annuelle de la qualité des prestations de la CTB. Celle-ci se fait sur base d'un échantillon de dix projets choisis par l'Etat parmi près de 300 interventions de la CTB. Le but de cette évaluation annuelle n'est pas d'examiner individuellement ces dix projets mais d'en tirer des enseignements communs permettant à l'Etat d'assurer le suivi de la qualité des prestations de la CTB (reddition de comptes) et aussi de mieux planifier et piloter les interventions futures.

La première évaluation en application de ce cadre a été faite en 2007. Certaines réserves ont été formulées d'emblée : il est difficile de juger de la représentativité de l'échantillon (la sélection a été faite par la DGCD), les constats ne peuvent pas être attribués de façon univoque à l'intervention de la CTB, il y a peu de données sur l'impact des interventions; il est fait usage uniquement de données secondaires et d'interviews et il n'y a pas assez de distance pour juger les actions de la CTB en dehors du cadre des projets évalués.

D'autre part les éléments suivants ont facilité l'évaluation : il y avait en général une bonne documentation pour chaque projet, les évaluateurs ont eu accès à l'information souhaitée et ils ont pu entendre les différents acteurs. Dans un cas, l'excellent suivi a permis d'attribuer des résultats et un impact à l'action de la CTB.

7.2. Les projets évalués

Les interventions sélectionnées pour l'évaluation de 2007 ont des ampleurs différentes et sont mis en œuvre dans cinq pays au sud du Sahara : le Burundi, le Niger, l'Ouganda, la RDC et le Sénégal.

Une analyse croisée des dix projets donne les résultats suivants :

- les projets sont pertinents mais pas toujours optimisés : mis à part deux cas décidés par le politique hors du PIC, les projets s'inscrivent dans la stratégie belge dans les pays d'intervention et dans les finalités du partenaire; Les interventions répondent bien aux demandes et aux besoins des bénéficiaires. La limitation des

ressources – tant de la coopération que du partenaire - imposent qu'il en soit fait un usage optimal.

- La mise en œuvre des dix projets diffère sensiblement. L'appréciation de l'efficacité n'est pas la même pour tous les projets et dépend de leur état d'avancement. Les principaux facteurs extérieurs ayant eu un impact sur les résultats des projets sont la motivation de l'administration locale, l'appui politique dont jouit l'intervention et le cadre institutionnel dans lequel l'intervention s'inscrit.
- Pour un projet seulement, il existe des données sur l'impact permettant une évaluation précise. Deux projets ont vraisemblablement un impact favorable mais non mesuré. L'impact des sept autres projets est faible.
- L'appréciation globale de la durabilité est plutôt négative. Il appartient au partenaire de fixer ses priorités en termes de services publics. Un autre point sensible est celui des biens publics mondiaux qui peuvent justifier une solidarité de long terme et de nature différent.

7.3 Constats : le rôle de la CTB

Le rôle de la CTB peut se résumer comme suit :

- la principale explication pour la qualité des formulations est la solidité de la coopération entre la CTB et le partenaire. Lorsque l'appui se situe dans un cadre de coopération nouveau, inspiré par des nécessités politiques, les ambitions ne correspondent souvent pas aux moyens, les conditions préalables sont négligées et le projet accumule les risques contractuels et techniques.
- La plupart des équipes d'AT de la CTB semblent bien fonctionner. L'appui financier et administratif donné par la CTB locale diffère sensiblement d'un pays à l'autre, en fonction de la personnalité du RepRés et des ressources humaines disponibles. Quelquefois la CTB a pu assurer des ressources supplémentaires (fonds d'études) pour renforcer des projets en cours ou pour améliorer la qualité de certaines formulations.
- Jusqu'il y a peu, le suivi et l'appui technique de la CTB étaient faibles. La qualité des prestations des AT n'était pas contrôlée systématiquement. Cela a changé récemment : la gestion axée sur les ressources et les réalisations devient une gestion axée sur les résultats et l'impact.
- La procédure générale prévue pour le suivi et l'évaluation est bien respectée mais cette procédure génère encore peu d'informations sur les résultats et l'impact des interventions. Cela tient à des imprécisions dans le cadre logique (mauvaise distinction entre l'activité et le résultat) et au fait que la CTB attache trop peu d'importance à la mesure de l'impact (effets indirects et/ou à long terme).
- Sauf peut-être lors des études réalisées pendant la phase d'identification, la CTB produit un grand nombre d'informations qui peuvent informer l'Etat sur le contexte, les réalisations et les résultats de la coopération belge.

7.4 Conclusions et recommandations

En s'appuyant sur l'analyse de dix projets les conclusions et les recommandations de l'évaluation sont structurées de telle façon qu'elles répondent aux objectifs principaux des deux protagonistes (l'Etat et la CTB) :

- une affectation optimale des ressources que la Belgique consacre à la coopération au développement et
- des résultats et des impacts sur le terrain, comme par exemple le recul de la pauvreté

Affectation optimale des ressources	
Constats	
Pour l'Etat	Pour la CTB
<p>La pertinence de projets évalués est bonne en règle générale. La faible appropriation des projets par les structures locales réduit l'efficacité et la durabilité des projets Il y a quelques exceptions en matière de pertinence, inspirées par des contraintes politiques</p>	<p>Un cloisonnement strict entre la participation au dialogue politique d'une part et l'exécution des interventions d'autre part peut avoir des effets pervers. Le dialogue stratégique, les dialogues sectoriels et les dialogues au sein de la SMCL doivent pouvoir se renforcer mutuellement.</p>
Recommandations	
Pour l'Etat	Pour la CTB
<p>L'Etat maintient ou renforce sa présence dans les enceintes de dialogue. Sur cette base, l'Etat détermine l'affectation optimale des ressources. L'Etat tâche d'optimiser l'affectation des ressources d'aide par sa participation au dialogue politique et de les aligner sur les priorités belges et locales.</p>	<p>Avec une vraie compétence de négociation entre l'identification et la formulation, la CTB pourra établir si les conditions préalables à une intervention sont réunies et faire valoir ses vues. Sur le terrain, le dialogue entre l'attaché de coopération et la CTB doit être encouragé au niveau du projet, du secteur et dans le cadre du dialogue politique. Lorsque la CTB et l'administration sont représentées ensemble sur le terrain, il est indispensable de bien définir les rôles de chacune afin que la Belgique parle d'une seule voix.</p>

Suivi de l'impact des interventions	
Constats	
Pour l'Etat	Pour la CTB
<p>Certains projets sont mis en œuvre alors que toutes les conditions préalables ne sont pas réalisées. Cela peut influencer considérablement leur efficacité. Il n'y a que peu de projets pour lesquels des données d'impact fiables sont disponibles. L'information utile à l'Etat est fournie principalement par la CTB. La plupart des projets évalués ne satisfont pas aux conditions de durabilité. Les projets des donateurs ne correspondent pas nécessairement au projet des partenaires. Les partenaires disposent de très peu de moyens; une affectation optimale des ressources est essentielle en vue de la durabilité des interventions. Certaines priorités ont moins d'importance pour les bénéficiaires que pour les donateurs. Cela infléchit le sens du mot « durabilité ».</p>	<p>Les hypothèses sous-jacentes aux projets ne correspondent pas toujours à la réalité. Le suivi technique et le contrôle de qualité de la CTB sont trop faibles.</p>
Recommandations	
Pour l'Etat	Pour la CTB
<p>L'Etat ne signe la convention spécifique que lorsqu'il est satisfait à toutes les conditions préalables. L'Etat précise d'emblée ses objectifs en termes d'impact sur le développement et élabore avec la CTB des indicateurs d'impact vérifiables. L'Etat étend considérablement son volume d'évaluations ex-post. En fonction du type d'intervention, l'Etat fait une analyse de durabilité dès la phase d'identification.</p>	<p>Afin de diminuer les risques, les hypothèses et les conditions préalables devraient être mises en évidence dès l'identification, faire l'objet d'une discussion et ensuite être validées et éventuellement complétées pendant la phase de formulation. La CTB devrait renforcer son système de suivi et d'exécution et son contrôle de qualité.</p>

CHAPITRE 8

ÉVALUATION CONJOINTE

« PARTICIPATION ET IMPUTABILITE »

OU « VOICE & ACCOUNTABILITY »

8.1 Que signifient Participation et Imputabilité?

Voice & Accountability – la possibilité de s'exprimer et l'obligation de rendre des comptes- sont des concepts liés qui se croisent lorsque ceux qui revendiquent un droit de parole demandent également des comptes à leurs dirigeants.

Voice, le droit de parole, peut être compris comme la capacité de la population d'exprimer des avis et des opinions et d'influencer la manière dont elle est dirigée.

Accountability, l'obligation de rendre des comptes, existe lorsque ceux qui établissent et font appliquer les règles (les dirigeants politiques) rendent des comptes à ceux dont la vie est régie par ces règles et peuvent être tenus pour responsables de leur administration.

Ainsi posés, participation et imputabilité sont des indicateurs importants de la nature de la relation qui existe entre l'Etat et les citoyens. Il s'agit donc d'un des indicateurs de bonne gouvernance²⁹.

8.2 Importance de P et I

La participation citoyenne et l'obligation pour les autorités de rendre des comptes aux citoyens sont considérées comme des facteurs inhérents à la bonne gestion publique (la bonne gouvernance). La bonne gouvernance est à son tour reconnue comme un facteur-clé pour la diminution de la pauvreté, la stabilité macro-économique et, par extension, l'atteinte des OMD.

Lorsque les citoyens ont un droit de parole (*Voice*) lors du choix des priorités politiques, ils peuvent encourager les responsables à s'engager dans la lutte contre la pauvreté. La qualité et les résultats de l'aide s'en trouvent améliorés, en particulier si les citoyens peuvent observer de façon critique les autorités et organismes publics et juger leurs faits et gestes.

²⁹ Les autres indicateurs de gouvernance définis par la Banque Mondiale sont la stabilité politique et une société pacifique, l'efficacité du gouvernement, la qualité de la réglementation, l'existence d'un 'État de droit et d'un contrôle de la corruption.

La participation citoyenne et l'imputabilité jouent également un rôle important dans l'appropriation des interventions de l'aide. Ainsi, la Déclaration de Paris demande aux pays partenaires d'élaborer des stratégies nationales de développement en mettant en place un large processus consultatif et d'impliquer un large éventail de partenaires au développement lors de l'examen et du suivi de la mise en œuvre de ces stratégies nationales de développement.

Enfin, la participation citoyenne et l'imputabilité peuvent avoir un impact positif direct sur la lutte contre la pauvreté, si on considère que la pauvreté n'est pas uniquement une privation matérielle mais également un état d'impuissance, sans droit de parole face à des dirigeants politiques qui ne peuvent pas être contraints à rendre des comptes.

8.3 Justification de l'évaluation

Depuis les années nonante, les bailleurs montrent un intérêt croissant pour la bonne gouvernance et notamment la participation citoyenne et l'imputabilité des autorités. Cet intérêt ne signifie pas pour autant qu'une politique visant la participation citoyenne et la participation ait été mise en place au niveau de la coopération au développement notamment en Belgique. Le soutien à la participation citoyenne et à l'imputabilité se manifeste par le soutien à la bonne gouvernance et par la prévention des conflits et la consolidation de la paix.

Malgré une augmentation des moyens attribués à des initiatives d'appui à la participation citoyenne, il y a peu de résultats tangibles. L'évaluation a pour but d'alimenter notre connaissance des résultats de telles interventions et de contribuer à une stratégie dans ce domaine.

L'objectif de l'évaluation est double :

- Faire un tour d'horizon des différentes approches visant à renforcer la participation citoyenne et l'imputabilité des responsables publics dans différents contextes nationaux de pays en développement afin d'identifier de bonnes pratiques et chercher à comprendre quelles approches ont fonctionné le mieux, où et pourquoi ?
- A partir d'un échantillon d'interventions visant à renforcer la participation citoyenne et l'imputabilité des responsables publics, en évaluer les effets sur la gouvernance et l'efficacité de l'aide ainsi que leur durabilité.

8.4 Déroulement de l'évaluation

L'évaluation a été effectuée conjointement avec les services d'évaluation pour la coopération au développement de la Grande-Bretagne, du Danemark, de la Suède, de la Norvège, de l'Allemagne et de la Suisse, et ce sur l'initiative et sous la direction de la Coopération britannique (DFID).

L'évaluation s'est déroulée en plusieurs phases.

La première phase s'est conclue par un rapport intitulé « Review of literature and donor approaches. »

Les consultants ont ensuite conçu un cadre théorique pour l'évaluation et une méthodologie de mise en œuvre. Le cadre avait pour but de favoriser des études comparables en termes de méthode, de structure et de solidité. Le cadre a été testé au Bénin et au Nicaragua.

Au total, cinq évaluations de pays (études de cas) ont été effectuées : au Bangladesh, au Mozambique, en RDC, au Népal et en Indonésie. Chaque évaluation de pays était conduite par un bailleur différent, qui était cependant habilité à évaluer également les interventions pertinentes des autres bailleurs présents dans ce pays. Ainsi, la Belgique a effectué l'étude de cas en RDC, et a également examiné les interventions de Dfid et de Sida. Cette phase s'est terminée le 15 mars 2008.

Les leçons tirées des évaluations de pays sont analysées et synthétisées dans un rapport final. Ce rapport final a été communiqué début 2009.

8.5 Principaux résultats de l'étude menée en RDC

Dix interventions ont été évaluées lors de l'étude en RDC. Celles-ci constituaient un bon mélange entre le soutien à la participation citoyenne - au droit de parole-, et à l'imputabilité - à l'obligation de rendre des comptes- ou au deux, et également un bon mélange d'interventions soutenues par la Grande-Bretagne, la Suède et la Belgique. Le travail de terrain a été effectué à Kinshasa et à Mbuji Mayi (Kasai Oriental).

8.5.1 Quelques observations :

Malgré le fait qu'après une longue période de dictature, de conflits armés et de corruption, la RDC oscille au bas de l'échelle de la bonne gouvernance, il y a quelques opportunités d'appui à la participation citoyenne et à l'imputabilité des dirigeants. D'une part, il existe des accords sur le plan politique (Lusaka et Pretoria) qui ont dessiné le cadre politique institutionnel de la transition ainsi que la résolution de la communauté internationale de sortir la RDC de la crise. D'autre part, il existe des facteurs davantage liés à la communauté congolaise tels que la soif d'information et de participation, ainsi que la diversité et la dynamique de la société civile.

L'appui à la participation citoyenne et à l'imputabilité des dirigeants en RDC passe par trois stratégies :

- Un appui à la population afin qu'elle exprime davantage ses griefs et ses aspirations en lui donnant un meilleur accès à l'information. L'appui aux processus électoral, aux médias, à la défense des droits et des intérêts socio-économiques en sont des exemples. En général, on peut dire qu'en RDC la plupart des fonds visant la participation citoyenne et l'imputabilité des dirigeants sont consacrés à cette stratégie.

- Un appui aux institutions de l'État, notamment au Parlement et aux Institutions d'appui à la Transition ainsi qu'aux dirigeants pour que l'État puisse reprendre ses tâches essentielles et travailler en transparence.
- Un rapprochement entre l'Etat et la population afin de dépasser la méfiance et de stimuler la compréhension réciproque. (p.ex. : confrontation de la population à la police, à la justice et à l'administration locale).

8.5.2 Conclusions

Bien qu'il ne soit jamais facile d'établir un lien causal entre les interventions et les effets constatés, il existe quand même quelques succès. Ainsi, le soutien à la société civile et aux stations de radio a contribué au degré élevé de participation aux élections, à des élections relativement pacifiques et à l'acceptation des résultats. Ajoutons que le soutien des bailleurs a permis à la société civile de jouer un rôle actif dans la formulation de la stratégie de réduction de la pauvreté (processus DSRP). Des citoyens ont fait appel avec succès à des stations de radio comme moyen de communication pour obtenir des autorités locales un meilleur service public, le respect des droits civils et des mesures contre la corruption à petite échelle.

Le nombre d'exemples de participation citoyenne et de réponse des dirigeants en RDC augmente, mais il s'agit de succès isolés plutôt que de résultats durables. Il est difficile d'identifier des résultats de développement plus larges tels que la diminution de la pauvreté suite à l'appui à la participation citoyenne. À l'heure actuelle, une certaine désillusion règne déjà auprès de la population qui ne voit pas venir d'amélioration de ses conditions de vie ni de diminution de la pauvreté attendues suite aux élections.

La coordination entre les bailleurs dans le domaine de la participation citoyenne et de l'imputabilité des dirigeants n'en est qu'à ses premiers pas. Il y a particulièrement peu de concertation, notamment à cause de l'absence d'une définition adéquate de ce secteur. En conséquence, des chausse-trapes bien connus comme l'absence de volonté politique en vue de rendre des comptes ou de transparence dans l'exploitation de matières premières sont abordés de manière peu stratégique.

8.5.3 Recommandations

- Le principe de l'OCDE pour le soutien international aux états vulnérables est également d'application ici : "le point de départ doit être le contexte". Ceci implique qu'en RDC, il faut être réaliste en matière de participation citoyenne et d'imputabilité des dirigeants. Les objectifs sont souvent particulièrement ambitieux.
- Une meilleure coordination entre les bailleurs est nécessaire pour d'augmenter la pertinence et la cohérence de l'appui à la participation citoyenne et à l'imputabilité des dirigeants. Le Congo doit également être représenté lors de cette coordination.
- Le soutien aux ONG internationales qui relaient la voix des citoyens est nécessaire car celles-ci peuvent résister aux pressions des autorités; un tel appui est principalement pertinent

lorsque les ONG locales sont réduites au silence. Toutefois, il faut prendre garde que le soutien aux ONG internationales ne se fasse pas au détriment des acteurs locaux.

- Les initiatives externes visant à exercer une pression dans des domaines sensibles tels que l'industrie minière ne devraient être prises qu'en complément aux groupes de pression locaux et non pas en remplacement de ceux-ci.
- Il serait souhaitable de mettre en place des mécanismes permettant d'appliquer à grande échelle les leçons des petits succès.
- Une stratégie de communication pourrait diffuser les acquis des appuis à la participation citoyenne et à l'imputabilité des dirigeants.
- Dans les projets d'appui à la participation citoyenne et à l'imputabilité des dirigeants, une partie doit être prévue pour le renforcement des capacités des autorités. (ceci est également un principe de l'OCDE concernant les états vulnérables)
- Il faut tenir compte de l'impact du renforcement de la société civile sur le passage d'une partie de leurs cadres vers les organes politiques; ce phénomène qui peut affaiblir les organisations de la société civile peut contribuer à davantage d'imputabilité du côté des autorités.
- Il faut tenir compte des droits sociaux et économiques (notamment par le truchement de la coopération syndicale) et les traiter comme partie intégrante des droits de l'homme fondamentaux.

CHAPITRE 9

EVALUATION CONJOINTE DE LA DECLARATION DE PARIS (1^{ERE} PHASE)

Cette évaluation a été coordonnée par la coopération danoise.

La Déclaration de Paris a été adoptée en mars 2005. Elle est soumise à un processus d'évaluation en deux phases. La première phase, qui s'est terminée en août 2008, cherche à mettre en évidence les changements ou l'absence de changement que la mise en œuvre de la Déclaration a entraînés dans le comportement tant des donateurs que des bénéficiaires. Lors de la deuxième phase, l'évaluation examinera l'effet de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide pour le développement.

9.1 Justification

La Déclaration de Paris repose sur un postulat : si les cinq principes³⁰ qui y sont énoncés sont effectivement mis en œuvre, cela améliorera l'efficacité de l'aide et cette aide contribuera au développement des pays partenaires.

Un premier pas consiste à vérifier dans quelle mesure les principes sont déjà mis en œuvre, tant par les donateurs que par les bénéficiaires. Peut-on identifier des changements de comportement ? Quels sont les incitants qui favorisent la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et les freins qui y font obstacle ?

Les coordinateurs de l'évaluation ont établi le calendrier de façon à disposer d'un rapport de première phase lors du Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide qui s'est réuni à Accra du 2 au 4 septembre 2008.

La seconde phase de l'évaluation sera réalisée en 2009 et 2010 dans le but d'évaluer la contribution de la Déclaration de Paris à l'efficacité de l'aide et aux résultats en termes de développement.

9.2 Méthode

L'évaluation a fait un appel à candidatures d'une part auprès des pays bénéficiaires et d'autre part auprès des pays membres du CAD et des organisations multilatérales en les invitant à se porter volontaire pour une évaluation des changements dans leur comportement en matière d'aide et de gestion de l'aide induits par la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

³⁰ Appropriation de l'aide par les bénéficiaires, alignement sur les priorités et les procédures du bénéficiaire, harmonisation entre bailleurs, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle.

Pour les huit pays bénéficiaires³¹, un cadre d'évaluation commun garantit la possibilité de comparer les constats entre les pays tout en permettant une certaine souplesse dans la prise en compte de spécificités nationales. Les évaluations à l'échelle des pays ont été gérées par les pays partenaires respectifs. La plupart d'entre eux ont bénéficié de l'appui financier et matériel de donateurs³².

Les évaluations à l'échelle des pays ont été complétées par onze évaluations réalisées par des donateurs et des agences multilatérales, qui ont examiné les effets de la Déclaration de Paris sur leurs politiques et leur réglementation. Ces évaluations reposent principalement des études de documents, complétées par des entretiens avec des acteurs clés³³.

Les travaux ont été gérés par les départements d'évaluation des agences respectives.

La Belgique n'a pas participé à ces évaluations mais nous nous reconnaissons dans les principaux constats et recommandations : d'autres pays donateurs font face aux mêmes difficultés que la Belgique; nous ne sommes pas les seuls, loin s'en faut, à devoir gérer les tensions entre la réglementation nationale et les soucis de visibilité d'une part et les principes de la Déclaration de Paris d'autre part.

9.3 Principaux constats

Les évaluations montrent clairement que le facteur déterminant pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris est l'initiative du pays bénéficiaire. Ce n'est que dans les pays où il existe une stratégie de développement donnant une place spécifique à l'aide internationale et où l'aide est coordonnée à l'initiative du gouvernement, qu'on observe un changement de comportement en matière d'aide.

Tous les engagements de la Déclaration de Paris ne sont pas respectés de la même manière : des avancées ont été réalisées en ce qui concerne l'alignement sur les priorités des pays bénéficiaires et l'harmonisation entre donateurs. C'est nettement moins clair en ce qui concerne l'appropriation de l'aide, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. L'alignement sur les procédures des pays bénéficiaires se heurte à des résistances de la part des donateurs.

³¹ Bangladesh, Bolivie, Philippines, Sénégal, Afrique du Sud, Sri Lanka, Ouganda et Viêt Nam (l'étude vietnamienne était un exercice de suivi indépendant conçu et réalisé séparément)

³² Le SES avait proposé au Mali de l'appuyer financièrement pour l'aider à conduire une évaluation. Le processus, conduit par le Mali, s'est enlisé après la publication du cahier des charges. Le SES a l'intention de mener une brève enquête pour savoir ce qui n'a pas fonctionné.

³³ Banque asiatique de développement, Australie, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et GNUD (Groupe des Nations-Unies pour le Développement).

Les donateurs souhaitent que la gestion de l'aide par les bénéficiaires soit soumise à un contrôle renforcé du pouvoir législatif et de la société civile du pays concerné.

Certains engagements peuvent avoir des effets contraires : l'harmonisation entre donateurs peut nuire à l'appropriation. Les pays bénéficiaires craignent que les donateurs ne fassent un « gang » qui peut retirer son aide sans prévenir. Le Code de Conduite européen³⁴ est perçu comme une avancée notoire en matière d'harmonisation.

Les donateurs doivent adapter leurs procédures internes. La Déclaration de Paris implique un basculement de l'initiative des donateurs vers les bénéficiaires. Il faut donc que les donateurs puissent répondre de façon flexible et concertée aux demandes des bénéficiaires. Cette nouvelle perspective rend nécessaire une délégation de décision politique et financière vers le terrain. Certains pays ont déjà franchi les obstacles administratifs et réglementaires que cela comporte, notamment en matière d'engagement décentralisé et pluriannuel des finances publiques; d'autres, notamment la Belgique, n'ont pas progressé dans cette voie.

La Déclaration de Paris reste un document relativement confidentiel. Du côté des donateurs, les agents présents sur le terrain et les gestionnaires au siège sont les plus concernés. Du côté des bénéficiaires, les fonctionnaires centraux sont concernés; dès qu'on va vers des niveaux sectoriels ou décentralisés, la Déclaration de Paris est peu connue et n'entraîne pas de changement dans les pratiques habituelles, laissant largement l'initiative aux donateurs. En outre, la Déclaration de Paris comporte une quarantaine d'engagements découlant des cinq principes, qui ne sont pratiquement pas connus.

Le système de suivi de la Déclaration de Paris³⁵, a eu pour résultat que la Déclaration est perçue comme une série d'engagements techniques alors que les engagements principaux sont de nature politique; notamment le principe d'appropriation de la gestion de l'aide par le pays bénéficiaire entraîne des choix politiques tant pour le bénéficiaire que pour les donateurs.

Il y a un risque que la Déclaration de Paris s'engluie dans une approche bureaucratique et une approche « taille unique » (one size fits all) En réalité, les signataires avaient reconnu que la Déclaration de Paris devait être interprétée à la lumière de chaque contexte national.

Pour les pays bénéficiaires, l'aide n'est souvent qu'une préoccupation marginale dans le cadre plus général de leur développement économique et social tandis que pour les agences des donateurs, elle est leur raison d'être. Les incitants à appliquer les principes de la Déclaration de Paris sont faibles pour les administrations des pays bénéficiaires. Les bénéficiaires comme les donateurs trouvent davantage leur compte dans des unités de gestion de projets.

³⁴ Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement.

³⁵ Douze indicateurs liés aux cinq principes de la Déclaration.

La pression à la dépense et l'annuité budgétaire sont des contraintes pour la plupart des donateurs. Malgré cela, ils ont du mal à rendre leur aide prévisible pour les bénéficiaires. Cela entraîne une difficulté pour ceux-ci d'inscrire les montants de l'aide à leur budget général des dépenses.

Les priorités du développement ne sont pas nécessairement les motivations principales des décisions prises pour la coopération internationale au développement. Des intérêts nationaux des donateurs entrent en jeu.

9.4 Principales recommandations

9.4.1 Aux bénéficiaires

Prendre des mesures visant à renforcer leur leadership en matière de gestion et de coordination de l'aide internationale d'ici 2010;

Mettre en place des mécanismes transparents destinés à assurer le contrôle du législatif du public sur l'affectation de l'aide;

Mettre en place des systèmes de gestion axés sur les résultats servant les besoins nationaux de planification, de gestion et d'imputabilité des dirigeants.

9.4.2 Aux donateurs

Prendre d'ici 2010 les dispositions réglementaires ou législatives permettant d'appuyer le leadership des pays partenaires en matière de gestion de l'aide;

Déléguer d'ici 2010 suffisamment de pouvoir de décision et les ressources humaines et financières nécessaires pour participer activement à l'alignement et à l'harmonisation de la coopération sous le leadership du pays bénéficiaire;

Mettre en place d'ici 2010, des mesures permettant d'améliorer la prévisibilité de l'aide de façon à l'intégrer dans les cycles de planification, de budgétisation et de notification des pays partenaires, en ayant recours notamment à des engagements fermes sur plusieurs années;

Renforcer si nécessaire les capacités des agents de terrain pour assurer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris;

Mettre les moyens et l'AT à la disposition des pays bénéficiaires pour les aider à assumer le leadership dans l'orientation et la coordination de l'aide.

ANNEXE 1

REPONSE DE LA DGCD A

L'EVALUATION DE LA COOPERATION

BILATERALE DIRECTE

A 1.1 Remarques préliminaires

L'évaluation qui fait l'objet de la présente Management Response couvre la période allant de 1999 à 2005 et a été réalisée en grande partie en 2006. On peut par conséquent formuler les observations suivantes :

1. La période examinée correspond en gros à la période durant laquelle la coopération belge au développement a subi une réforme en profondeur. En juillet 1997, la Commission de la Chambre chargée du suivi des problèmes rencontrés au sein de l'Administration Générale de la Coopération au Développement (AGCD) a publié un rapport accablant. Durant les années qui suivirent, le cadre légal et réglementaire de la coopération belge au développement a été entièrement remanié, au moyen entre autres de la Loi portant création de la Coopération Technique Belge (1998) et de la Loi relative à la coopération internationale belge (1999). Un service de l'évaluation spéciale de la coopération internationale a été créé. L'AGCD a été remplacée par deux organisations: la Direction générale de la coopération au développement (DGCD), chargée de la préparation, du suivi et de l'évaluation de la politique, et la Coopération Technique Belge (CTB) responsable de l'exécution des programmes. Au départ, les deux organisations ont éprouvé des difficultés à trouver leur vitesse de croisière. Les quatre ministres successifs avaient par ailleurs souvent des opinions très différentes en matière de coopération au développement en général et de réforme de la politique belge de développement en particulier. Faut-il dès lors s'étonner que la coopération belge au développement n'ait pas fonctionné de manière optimale au cours de cette période agitée où réforme et introspection occupaient une place centrale ?

2. La politique de développement remaniée s'articule autour de la répartition des tâches et donc de la relation entre la DGCD et la CTB, qui a été sujette à de fortes tensions durant ces dernières années. Aujourd'hui encore, les relations entre les deux organisations ne sont pas des meilleures. Il règne toujours un climat de défiance réciproque et de jalousie. La DGCD n'a toujours pas digéré le transfert du secteur de l'exécution des programmes et ces dernières années elle a consacré

beaucoup d'attention à la mise en place de mécanismes de contrôle. La CTB s'est engagée chaque jour davantage sur le terrain politique. Autant de raisons pour lesquelles la création d'un climat de confiance réciproque et de collaboration constructive représente probablement la mission la plus importante pour la direction des deux organisations. Le troisième contrat de gestion entré en vigueur en janvier 2007 est un pas dans la bonne direction. Celui-ci vise un objectif double : une meilleure description des tâches respectives de la DGCD et de la CTB, ainsi qu'une simplification et une plus grande rapidité des procédures. L'évaluation que nous examinons ici ne prend toutefois pas en considération ces changements véhiculés par le troisième contrat de gestion et elle est de ce fait déjà partiellement dépassée.

En outre, cette évaluation est presque intégralement consacrée aux procédures et non à aux effets de la coopération. Son titre – "Évaluation de la coopération bilatérale directe 1999-2005" – ne reflète donc pas entièrement son contenu. Elle donne également l'impression que les procédures n'ont fait l'objet d'aucune avancée durant ces dernières années. La création d'un comité mixte de gestion DGCD-CTB n'a par exemple pas été suffisamment prise en compte.

Ces diverses considérations ne signifient pas pour autant que cette évaluation n'est pas pertinente, ou que les recommandations émises ne sont pas à prendre en considération. Loin de là. Il s'agit d'un document important qui peut devenir un véritable levier pour effectuer les changements nécessaires au sein des deux organisations belges de développement, pour restaurer des relations plus cordiales entre la DGCD et la CTB et pour améliorer l'efficacité de la politique belge de développement.

A 1.2 Le troisième contrat de gestion entre l'État belge et la CTB

Le troisième contrat de gestion fixe les tâches et les responsabilités respectives de la DGCD et de la CTB. L'objectif est d'éviter les doubles emplois et les contrôles excessifs afin que les procédures soient à la fois plus rapides et plus simples. La DGCD et la CTB traversent actuellement une période de transition rendue délicate par le passage du deuxième au troisième contrat de gestion. Actuellement, aucune amélioration notable ne semble se dessiner. C'est pourquoi les fonctionnaires dirigeants de la DGCD et de la CTB sont convenus de réunir dorénavant le Comité mixte de gestion DGCD-CTB de manière régulière (trimestriellement) et à des moments fixes, de faire en sorte que ces réunions soient mieux préparées de part et d'autre, que moins de sujets soient renvoyés aux groupes de travail et que plus de questions y soient tranchées.

Lors de la prochaine réunion du Comité mixte DGCD-CTB, la direction de la DGCD proposera un réexamen des accords pris dans le cadre du troisième contrat de gestion sur le cycle de projet. Il doit être possible de trouver des solutions pratiques aux goulets d'étranglement qui semblent malgré tout refaire surface. La DGCD proposera à la CTB de conclure des contrats de niveau de service (Service Level

Agreements) en matière de contrôle financier, de cycle de projet et d'évaluation.

Par ailleurs, la DGCD, en collaboration avec la direction d'encadrement Personnel et Organisation du Service Public Fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, commandera une mission de consultance destinée à analyser l'influence, en termes d'efficacité, du troisième contrat de gestion sur le fonctionnement et le personnel de la Direction des Programmes gouvernementaux au sein de la DGCD. L'objectif est de renoncer progressivement à penser en termes de gestion au profit d'un travail plus stratégique.

Durant ces dix dernières années, de nombreux donateurs bilatéraux ont choisi l'option de pousser très loin la décentralisation de leur aide bilatérale directe. La Belgique est restée jusqu'à présent assez réticente quant à une telle décentralisation. Les prises de décisions sont quasiment toutes concentrées à Bruxelles, la DGCD et la CTB présentant à cet égard les mêmes lacunes. Surcharge et retards administratifs s'ensuivent. C'est une des explications à l'encours, sur lequel l'évaluation attire l'attention. Deux actions s'imposent: le nombre de prises de décision doit être réduit, et une partie de ces prises de décision doit être déléguée vers le terrain.

À l'automne 2007, la DGCD invitera la CTB à créer un groupe de travail sur la décentralisation avec un soutien académique. Début 2008, ce groupe de travail soumettra au ministre de la coopération au développement des propositions concrètes en matière de décentralisation. Nous espérons que des projets pilotes pourront être lancés dans le courant de 2008. Les décisions de principe concernant les projets et les programmes à financer relèveront toujours des responsables politiques, après consultation de l'Inspection des finances mais le suivi ultérieur sera en grande partie confié aux gens du terrain. Dans le même temps, il conviendrait d'évoluer du contrôle ex ante vers le contrôle ex post. Tôt ou tard surgira la question de savoir s'il est souhaitable que les représentants de la DGCD et de la CTB forment un guichet unique sur le terrain; les compétences des deux acteurs resteraient intactes mais leurs interventions se présenteraient aux autorités locales comme des interventions conjointes sous la banderole "coopération belge au développement". L'évaluation défend la présence de ce type de bureaux sur le terrain, à l'instar d'autres donateurs qui ont également opéré une scission entre leur organe politique et leur organe d'exécution, comme l'Allemagne et la Suisse et dont le travail sur le terrain s'effectue conjointement par les deux organes. Une telle évolution est souhaitable aux yeux de la direction de la DGCD. La DGCD devra néanmoins fournir à la CTB les garanties nécessaires pour que ce changement ne soit pas de nature à remettre en question la répartition des tâches entre l'organe politique et l'organe d'exécution. Le rétablissement de la confiance entre les deux organisations est une condition sine qua non à la réussite du processus de décentralisation. Ceci dit, l'entente sur le terrain entre les représentants de la DGCD et de la CTB est en général assez bonne. Ils parviennent souvent à contourner les obstacles administratifs au moyen de solutions pragmatiques.

Quoi qu'il en soit, le troisième contrat de gestion entraînera sans conteste une évolution de la mission des attachés de la coopération internationale sur le terrain. En automne 2007, la DGCD lancera un processus de réflexion avec l'assistance d'une équipe académique, processus qui devrait déboucher pour le début 2008 sur une nouvelle description des tâches des attachés de la coopération dans les pays partenaires. En parallèle, il conviendra d'analyser si le réseau actuel des attachés sur le terrain permettra la mise en œuvre de cette nouvelle description des tâches.

A 1.3 La dispersion de l'aide bilatérale directe de la Belgique

L'évaluation en question dénonce une nouvelle fois un mal ancien : l'aide bilatérale directe de la Belgique souffre d'un excès d'éparpillement. En 2003, le nombre des pays partenaires a été ramené à 18 alors que l'aide bilatérale directe de la Belgique couvre 36 pays. Il ne faut pas aller en chercher la raison très loin : nous ne disposons d'aucune stratégie de sortie efficace et efficiente. La DGCD proposera donc à la CTB de mettre en place une telle stratégie pour les pays qui ont cessé d'être des pays partenaires.

Un accroissement de la part de l'aide bilatérale directe dans l'effort de la Belgique en matière de développement et une stratégie de sortie énergique doivent permettre d'intensifier l'impact de la coopération belge au développement dans les pays partenaires. Dans 12 des 18 pays partenaires, la part de la Belgique dans l'effort global des donateurs est inférieure à 2%.

La Loi relative à la Coopération internationale belge présuppose le principe de la concentration sectorielle et thématique de l'aide. Pourtant, à peine 60% de cette aide est allouée aux secteurs et thèmes prioritaires. Par le passé, l'idée qu'une présence étendue de la Belgique équivaldrait à une plus grande influence belge était trop répandue. C'est pourquoi dans le cadre des programmes indicatifs de coopération avec les pays partenaires, trop de secteurs ont été retenus, ainsi que trop de projets et de programmes qui ne relèvent pas des thèmes et des secteurs prioritaires. Depuis un an et demi, des mesures ont été prises pour y remédier. Les récents programmes indicatifs de coopération ne retiennent généralement plus que deux secteurs. Ce n'est pas le cas pour les programmes indicatifs de coopération qui ont été conclus récemment avec la République démocratique du Congo (RDC), le Rwanda et le Burundi. La position prise est cependant défendable quand on connaît l'ampleur des programmes de coopération et la position dominante qu'occupe la Belgique dans la communauté internationale des donateurs présents dans ces pays.

La concentration régionale à l'intérieur d'un pays partenaire se fraye elle aussi progressivement un chemin dans les programmes

indicatifs de coopération. Cette tendance doit se généraliser et s'harmoniser avec les autres donateurs.

Partant de la constatation que l'aide directe belge est lente et imprévisible, cette évaluation plaide de manière voilée pour la suppression des commissions mixtes et des programmes indicatifs de coopération. Ce ne sont toutefois pas ces commissions ni ces programmes eux-mêmes qui sont cause de retards et de manque de continuité. Ces écueils sont surtout dus à un manque de discipline à l'égard du calendrier des commissions mixtes d'une part, et dans l'exécution des programmes d'autre part. La DGCD proposera au prochain ministre de la coopération au développement le respect strict d'un calendrier fixe pour les commissions mixtes, une durée fixe de quatre ans pour les programmes indicatifs de coopération et le respect des engagements qui auront été pris dans ces programmes.

L'Évaluation laisse également entendre que les notes stratégiques pays ne sont plus dans l'air du temps. La direction de la DGCD approuve cette position. D'autres donateurs, et entre autres, les organisations internationales de développement, sont bien mieux placés pour rédiger ces notes pays. En outre, la pratique des notes stratégiques pays ne cadre pas avec le principe d'appropriation (ownership), ni avec la tendance internationale en matière d'harmonisation, de répartition des tâches et de spécialisation. C'est pourquoi la direction de la DGCD propose de mettre aux oubliettes l'obligation de rédiger des notes stratégiques pays. Il faudra cependant passer par une modification préalable de la Loi de 1999 sur la Coopération internationale belge.

Les notes stratégiques pour les secteurs et thèmes prioritaires de la coopération belge au développement sont quant à elles toujours utiles, mais doivent être plus courtes, plus concrètes et opérationnelles. Le Comité de gestion de la DGCD a approuvé un nouveau concept concernant cette deuxième génération de notes stratégiques sectorielles et thématiques.

A1.4 La nouvelle approche de l'aide au développement

L'évaluation pointe avec raison les récentes évolutions internationales : la Déclaration de Paris sur l'appropriation, l'harmonisation et l'alignement, le partenariat, le Consensus et le Code de conduite européen en matière de répartition des tâches et de spécialisation. Ces tendances sont importantes et seront dans les années à venir d'une influence considérable sur la coopération belge au développement. Cette nouvelle conception de l'aide se traduit par la priorité qui est aujourd'hui accordée aux nouveaux instruments – l'aide budgétaire générale et sectorielle, la coopération déléguée – et par un plus grand intérêt pour l'impact et les résultats de l'aide au développement.

Le ministre de la coopération au développement, Armand De Decker, a approuvé en juin 2007 un Plan d'action pour l'harmonisation et l'alignement de l'aide, en exécution de la Déclaration de Paris de mars

2005. La DGCD et la CTB devront maintenant examiner conjointement la manière de mettre en pratique ces principes d'harmonisation, de spécialisation et de répartition des tâches.

Une évaluation de l'aide budgétaire est actuellement en cours au sein de la DGCD, qui pourra sur cette base formuler des propositions concrètes au ministre de la coopération au développement au début de l'année 2008.

Le comité de gestion de la DGCD discute en ce moment d'un plan d'action en matière de gestion axée sur les résultats couvrant les dix-huit mois à venir. Ce plan d'action devrait être approuvé en septembre 2007.

L'intérêt des évaluations et de leur suivi ne peut être sous-estimé. Le comité de gestion de la DGCD a convenu d'aborder une fois par trimestre les questions de la planification, du déroulement et du suivi des évaluations internes et externes. L'évaluateur spécial sera invité à participer à ces discussions. En outre, la DGCD proposera à la CTB d'échanger de manière régulière des informations et des recommandations sur les évaluations réalisées par les deux organisations.

A1.5 La politique du personnel

Cette évaluation laisse entendre que le personnel de la DGCD est insuffisant. La direction de la DGCD n'en est pas convaincue. Quelque 190 personnes travaillent actuellement au sein de l'Administration centrale et 80 sont sur le terrain. En termes quantitatifs, les effectifs semblent suffisants. Le problème se situe moins au niveau de l'ampleur des effectifs de la DGCD que dans les domaines suivants :

- Renversement de la structure du personnel : plus des deux tiers des membres du personnel de la DGCD ont plus de 50 ans; dans les dix prochaines années, un tiers du personnel partira à la retraite.
- Environ un quart du personnel de la DGCD est employé à temps partiel. Cela pose des problèmes en termes de continuité.
- Environ un quart du personnel de la DGCD n'est pas nommé à titre définitif. Ces contrats de travail précaires (contractuel, de remplacement, Rosetta) entraînent trop de départs de la DGCD.

Contrairement à la CTB, la DGCD ne peut pas mener sa propre politique du personnel. Celle-ci est intégrée dans la direction d'encadrement Personnel et Organisation du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. Cette direction d'encadrement se montre très compréhensive face aux problèmes spécifiques de personnel que rencontre la DGCD. Mais la direction d'encadrement est soumise aux règles générales en matière de personnel qui sont d'application au sein de l'autorité fédérale. La rigidité et la lenteur en sont deux caractéristiques. Le plan du personnel pour 2005 n'est toujours pas exécuté dans sa totalité, encore moins celui de 2006. Le plan du personnel pour 2007, qui a été proposé par le comité de direction du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et

Coopération au développement et approuvé entre-temps par le ministre de la Fonction publique, attend toujours le feu vert du ministre du budget. Il ne sera sans doute pas exécuté avant l'automne 2008.

Outre la question des effectifs, le problème se pose également en termes de qualité. Il n'existe aucune politique de formation adaptée pour les membres du personnel de la DGCD. Ces dernières années, on a enregistré une perte considérable d'expertise au sein de la DGCD qui a entraîné de graves lacunes surtout en matière d'appui à la politique. Le service Appui à la politique (D0.1) sera renforcé dans les mois à venir. La politique du personnel de l'administration fédérale n'autorise pas suffisamment le recours flexible à l'expertise extérieure. Cette expertise, indispensable, devra donc être disponible au sein même de l'administration, ce qui suppose que les membres du personnel devront disposer du temps nécessaire pour se mettre au courant. La question essentielle sera de savoir dans quelle mesure la direction de la DGCD pourra former les membres de son personnel dans les domaines de la préparation des politiques et du dialogue politique. En général, le personnel de la DGCD est en effet tout autant motivé que compétent. Mais la plupart des membres du personnel ont fait leurs preuves sur le terrain dans la réalisation de projets, et ils ont par conséquent besoin de formation.

De l'avis de la direction de la DGCD, l'optimisation des procédures et des méthodes de travail devrait se faire à plusieurs niveaux. Cela semble notamment être le cas pour le contrôle financier ainsi que pour les méthodes de travail et les procédures administratives. Également, pour ce qui concerne l'organigramme, le personnel et la gestion des dossiers, des mesures de rationalisation et d'harmonisation sont à la fois possibles et souhaitables. C'est dans cette optique qu'une cellule de management a été créée au sein de la DGCD. Durant une période de dix-huit mois, elle formulera des propositions en vue d'optimiser la structure, le personnel, les méthodes de travail, les procédures et les systèmes.

A1.6 Le cadre politique

La direction de la DGCD reconnaît que son organisation doit évoluer, et d'un outil de gestion devenir un outil de politique. La gestion a longtemps été la priorité, et a donné lieu à des procédures lourdes et à des réflexes de contrôle exagérés.

La direction de la DGCD envisage de formuler des propositions concrètes dans les domaines suivants:

- décentralisation des prises de décision et de l'exécution;
- concentration géographique, sectorielle et thématique;
- politique du personnel;
- révision de la Loi de 1999 sur la coopération belge internationale.

Il faut néanmoins savoir que les chances de réussite de la DGCD sont tributaires de l'octroi d'un appui et d'une marge de manœuvre suffisants de la part des instances politiques.

A1.7 Conclusion

L'évaluation qui nous a été soumise pour examen estime que la coopération bilatérale de la Belgique manque d'efficacité, elle parle de sentiment d'urgence. La problématique du développement est en pleine effervescence dans le monde entier. La coopération belge au développement ne peut pas se permettre de rater ce train, et se doit de modifier ses procédures, ses structures et ses méthodes. La recommandation de l'Évaluation de créer un comité de réflexion à cet effet est accueillie favorablement par la DGCD. Les tâches de ce comité de réflexion sont décrites comme suit : "développer une vision claire des modifications souhaitées en Belgique dans le cadre de la Coopération bilatérale directe au développement, de manière à l'adapter à la nouvelle perspective internationale. La direction de la DGCD proposera à la CTB d'y travailler conjointement avec l'aide d'une équipe académique.

ANNEXE 2

REPONSE DE LA DGCD A

L'ÉVALUATION

SUR L'AIDE HUMANITAIRE

A2.1 Considérations préalables

La présente évaluation examine la qualité des interventions humanitaires qui ont été financées par l'État belge entre 2002 et 2006. Cette évaluation est particulièrement critique. En 2005 déjà, l'OCDE avait formulé des critiques, dans le cadre du DAC-Peer Review³⁶ de la coopération belge au développement, sur l'ampleur, la stratégie, le financement et la gestion de l'aide humanitaire belge. En outre, l'OCDE déplorait l'absence d'un cadre régulateur global pour l'aide humanitaire belge. Selon la présente évaluation, peu de choses ont changé quelques années plus tard, si ce n'est le volume de l'aide humanitaire belge, passé de 45 millions d'euros en 2002 à 76 millions en 2006.

Durant la période 2002-2006 concernée par cette évaluation, de profonds changements ont affecté le contexte international de l'aide humanitaire. Le système humanitaire des Nations Unies a été réformé et plusieurs instruments d'aide créés, comme le Central Emergency Response Fund. Les principaux donateurs ont adopté en 2003 les principes de Good Humanitarian Donorship. Ils s'engagent à faire coïncider le financement humanitaire avec des besoins objectifs, de les mettre à disposition plus rapidement, de façon plus prévisible et de faire moins d'earmarking.

La teneur générale de la présente évaluation peut être résumée ainsi :

- Pas de définitions uniformes : les descriptions de concepts et de notions sont différentes, tant au siège central que sur le terrain.
- Pas de cadre conducteur global : plusieurs arrêtés royaux et directives se côtoient et empêchent un financement prévisible, souple et ponctuel des activités humanitaires.
- Pas assez de cohérence de conduite : les activités humanitaires sont financées par cinq lignes budgétaires différentes, administrées par quatre services administratifs et sous la responsabilité de deux ministères. Les critères de financement et procédures en matière de prise de décisions et d'exécution diffèrent selon la ligne budgétaire. Il n'y a pas de coordination structurelle établie.

³⁶ Le *Development Assistance Committee* (DAC) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est un forum influent de donateurs bilatéraux. Le DAC s'efforce de stimuler les efforts de développement et d'en améliorer la qualité. *Peer pressure* et *policy review* sont les principaux instruments du DAC.

- Processus de prise de décisions et d'exécution trop lent : au niveau de l'efficacité, un tiers des projets recueille un résultat qualifié d'insatisfaisant à mauvais.
- Problèmes spécifiques avec deux lignes budgétaires : la plupart des initiatives financées par la ligne budgétaire "Actions de transition, reconstruction et consolidation de la société" ne sont pas suffisamment pertinentes d'un point de vue humanitaire. Les initiatives financées par la ligne budgétaire "Prévention, aide d'urgence, aide à la réhabilitation à court terme et action humanitaire" le sont bien, mais leurs procédures sont trop strictes, ce qui ralentit la prise de décision, entraîne un manque de souplesse ainsi qu'une certaine inefficacité.
- Dispersion des initiatives financées.
- Pas assez d'orientation axée sur les résultats : absence d'évaluation et d'études sur les impacts.

A2.2 Dix recommandations en cinq catégories

La présente évaluation formule 10 recommandations, qui peuvent être subdivisées en 5 catégories.

1. Besoin d'un cadre régulateur global

L'aide humanitaire belge est financée par quatre lignes budgétaires différentes³⁷:

- Actions de transition, reconstruction et consolidation de la société - B.A. 14 54 41 3526 - dorénavant appelé "ligne de transition".
- Aide alimentaire - B.A. 14 54 42 3582.
- Contributions volontaires pluriannuelles aux organisations multilatérales - B.A. 14 54 31 3502.
- Prévention, aide d'urgence, aide à la réhabilitation à court terme et action humanitaire - B.A. 14 53 41 3580 - nommé à présent "ligne d'aide d'urgence".

Le DAC-Peer Review de 2005 affirme : *"Il n'y a pas de document politique global expliquant la méthode belge de l'action humanitaire"*. L'arrêté royal du 19 novembre 1996 relatif à l'aide d'urgence et au rétablissement à court terme est en effet dépassé. Il date d'avant les évolutions récentes de l'aide humanitaire, il ne concerne qu'une partie de l'aide humanitaire et ne s'applique qu'à l'une des quatre lignes budgétaires précitées, en l'occurrence l'aide d'urgence". L'AR contient des procédures et des critères de financement très stricts, ce qui provoque la lenteur des prises de décisions et un manque de souplesse. Seuls 10% des projets sont approuvés dans le mois suivant leur introduction. La procédure moyenne de prise de décision s'élève à quatre mois. L'AR exclut les organisations internationales non-gouvernementales du financement, tout comme l'octroi de moyens aux fonds d'urgence tels que le Central Emergency Response Fund ou le

³⁷ Une cinquième ligne budgétaire, relative à B-FAST, n'est pas abordée dans ce *management response*. B-FAST (*Belgium First Aid and Support Team*) a en effet ses propres finalités et logique, respecte d'autres procédures avec d'autres intervenants.

Pooled Funds national. L'AR ne répond plus aux principes du Good Humanitarian Donorship.

OCDE

Un "Plan directeur de l'aide humanitaire belge" a été formulé en 2006 en réponse à la critique de l'OCDE. Il comprend plusieurs directives mais n'a jamais été opérationnel. Il ne remplace d'ailleurs pas l'AR de 1996. Par conséquent, plusieurs directives continuent d'exister les unes à côté des autres.

La Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD) plaide pour la mise en place d'un nouvel arrêté royal global, en remplacement de celui de 1996, basé sur les principes du Plan Directeur de 2006 et englobant les diverses facettes de l'aide humanitaire belge. Le nouvel AR doit contenir des critères et procédures de financement souples et transparents pour les diverses lignes budgétaires ainsi qu'un mécanisme de coordination faitier. Le nouvel AR devra détailler la répartition des compétences entre les ministres des Affaires Étrangères et de la Coopération au Développement. Il devra refléter le contexte international de l'aide humanitaire et les principes de Good Humanitarian Donorship.

La DGCD va rédiger un projet d'AR pour l'aide humanitaire belge, en étroite concertation avec les cellules stratégiques des deux ministres et les services du Président du SPF et du Directeur Général des Affaires Multilatérales et de la Mondialisation.

2. Consolidation des points forts de l'aide humanitaire belge

L'aide humanitaire belge connaît une forte concentration géographique, en particulier dans la région des Grands Lacs en Afrique centrale (un tiers de l'aide humanitaire) et dans une moindre mesure, dans les territoires palestiniens et au Sahel. En dehors de ces zones, la dispersion est énorme. Durant la période évaluée, des actions humanitaires ont été financées dans 52 pays différents. Dans 37 d'entre eux, les actions représentent moins de 1% du total de l'aide humanitaire belge.

La DGCD propose de concentrer 75% de l'aide, venant des quatre lignes budgétaires susmentionnées, dans la région des Grands Lacs, les territoires palestiniens et le Sahel.

En ce qui concerne la spécialisation sectorielle, l'essentiel de l'aide humanitaire belge va pour l'instant au secteur de la santé publique, de l'alimentation et des infrastructures. La DGCD souhaite désormais accorder plus d'attention à la protection et l'assistance des réfugiés, des expatriés et rapatriés. Ces activités sont surtout pertinentes dans la région des Grands Lacs et représenteront à l'avenir une part importante de l'aide humanitaire belge.

Environ 75% de l'aide humanitaire belge se fait par le biais d'organisations humanitaires multilatérales, comme : Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), World Food Programme (WFP), Food and Agriculture Organization (FAO) et International Committee of the Red Cross (ICRC).

La DGCD veut poursuivre dans cette voie et accordera plus d'attention au renforcement de nos positions dans les conseils de gestion et les groupes donateur support d'organisations humanitaires multilatérales. En outre, le nouvel AR sur l'aide humanitaire belge doit permettre le financement d'actions humanitaires par des organisations internationales non-gouvernementales.

Cette concentration géographique, sectorielle et multilatérale de l'aide humanitaire belge doit aller de pair avec un effort fourni au niveau du suivi, de l'évaluation et du retour vers le politique.

3. Rationalisation de la répartition des compétences

L'accord gouvernemental du 14 juillet 2003 déclarait : *"En vue d'une plus grande cohérence et efficacité de la politique de prévention des conflits et d'aide d'urgence, les moyens qui y sont consacrés ressortent de la compétence du ministre des Affaires Étrangères."*

L'accord gouvernemental visait une politique cohérente en matière de diplomatie préventive et de prévention des conflits. Le ministre des Affaires Étrangères avait en effet une ligne budgétaire à sa disposition ("Actions et initiatives de la Belgique en diplomatie préventive" (B.A. 14 53 41 3522) tandis que la ligne budgétaire "Prévention des conflits, consolidation de la paix et des droits de l'homme" relevait de la compétence de son collègue de la Coopération au Développement. La fusion de ces deux lignes budgétaires sous la responsabilité du seul ministre des Affaires Étrangères devrait renforcer la cohérence politique de ces initiatives. L'accord gouvernemental prévoyait cependant le transfert de la "ligne d'aide d'urgence" de la Coopération au Développement vers les Affaires Étrangères, ce qui, selon certains, n'était pas le but. Quoi qu'il en soit, tant la présente évaluation que le DAC-Peer Review constatent que ce transfert n'a pas renforcé la cohérence ni l'efficacité de l'aide humanitaire belge. Les deux documents préconisent de replacer la responsabilité de la "ligne d'aide d'urgence" dans le giron du ministre de la Coopération au Développement. Ceci est cependant une décision purement politique qui ne relève pas de la compétence de la DGCD.

En exécution de l'accord gouvernemental, lors de la confection du budget fédéral 2004, les deux lignes budgétaires suivantes ont été transférées du département budgétaire Coopération au Développement (1454) vers le département budgétaire des Affaires Étrangères (1453) :

Prévention des conflits, consolidation de la paix et des droits de l'homme - B.A 14 53 41 3524 - désormais appelé "ligne de prévention des conflits".

Prévention, aide d'urgence, aide à la réhabilitation à court terme et action humanitaire, nommée "ligne d'aide d'urgence".

La "ligne d'aide d'urgence" est de la responsabilité du ministre des Affaires Étrangères. Le ministre de la Coopération au Développement a également une co-signature et une co-compétence pour les initiatives dans les pays partenaires de la coopération belge gouvernementale.

En réaction à ce transfert, le ministre de la Coopération au Développement a créé en 2004 sa "ligne de transition", une ligne budgétaire qui relève de la compétence partagée des ministres des Affaires Étrangères et de la Coopération au Développement. Il s'agit réellement d'une double signature: toutes les décisions doivent être signées par les deux ministres.

Cette répartition complexe des compétences entraîne des conséquences perverses. En premier lieu, l'absence de cohérence politique et de cohésion entre la "ligne d'aide d'urgence" et la "ligne de transition". Ces deux lignes budgétaires abordent généralement les mêmes problèmes, dans les mêmes pays et avec les mêmes partenaires. On relève toutefois dans la présente évaluation que les initiatives financées par la "ligne d'aide d'urgence" sont sensiblement plus pertinentes au niveau humanitaire que celles de la "ligne de transition" - qui ont davantage de finalités à développement structurel. Cela n'a rien de répréhensible, car l'aide d'urgence, le rétablissement, la reconstruction et l'aide au développement structurel forment en effet une continuité. L'aide humanitaire doit porter les germes de la reconstruction et du rétablissement économique, les actions de transition doivent avant tout s'assurer que les vides entre les actions humanitaires et le travail de consolidation structurel restent limités. Selon la DGCD, l'un et l'autre doivent être explicités dans le futur AR sur l'aide humanitaire belge. En l'occurrence, les objectifs des deux lignes budgétaires doivent mieux être décrits. La situation actuelle favorise en effet la dispersion de petites interventions, ce qui augmente les coûts de transaction et ne laisse pas suffisamment de moyens pour le suivi et l'évaluation.

La situation actuelle suscite en outre la démotivation du personnel du service Aide d'urgence - Réhabilitation - Aide alimentaire (D2.1). L'existence de deux lignes budgétaires non complémentaires favorise la surenchère entre les deux cellules stratégiques des ministres concernés et une marginalisation de l'administration. Les décisions doivent généralement être prises au niveau des cellules stratégiques, souvent après de longues négociations et sans entendre l'administration. Celle-ci est donc censée appliquer les décisions mais n'est pas concernée. La lenteur des prises de décisions, l'inefficacité de l'exécution et la quasi-absence d'évaluation en sont les conséquences. Outre le cadre régulateur général, la DGCD plaide enfin pour un mécanisme de coordination formel de l'aide humanitaire belge.

4. Meilleure coordination, plus grande délégation de compétences, approche programmatique et nouvelles formes de financement

La présente évaluation souligne l'absence de coordination et de cohérence comme étant l'un des principaux obstacles à une aide humanitaire belge efficace et performante. Lors de la préparation du Plan Directeur de 2006, la DGCD avait proposé de créer un mécanisme de coordination formel pour l'aide humanitaire belge. Cette idée n'a pas été retenue par le Plan Directeur. La présente évaluation montre qu'un tel mécanisme de coordination est bel et bien nécessaire.

Pour l'instant, les initiatives comparables, voire identiques, sont financées par diverses lignes budgétaires. Selon la DGCD, il s'agit d'éviter les chevauchements, dans le cadre de la répartition des compétences esquissées plus haut, et de viser la complémentarité, de façon à ce que toutes les phases entrent en ligne de compte, depuis l'aide d'urgence jusqu'au rétablissement, la reconstruction et le développement structurel.

La DGCD propose de créer un seul mécanisme global de coordination pour les quatre lignes budgétaires d'intervention humanitaire. Ce mécanisme doit être préparé et dirigé par l'administration. Des mécanismes de coordination analogues au sein du SPF fonctionnent de la sorte pour l'Afrique centrale (DGB), l'intégration européenne (DGE) et l'intégration multilatérale (DGM). L'expérience montre qu'il est parfaitement possible d'impliquer les cellules stratégiques et les services concernés des diverses directions générales du SPF dans la prise de décisions, par un tel mécanisme de coordination. Ces mécanismes fonctionnent à la satisfaction de tous, y compris les cellules stratégiques des ministres, et ont renforcé la position du SPF. Bien entendu, le mécanisme de coordination DGCD pour l'aide humanitaire belge doit garantir suffisamment de souplesse pour réagir aux situations d'urgence de façon adéquate et dans des délais très courts. Ainsi, il doit être possible de répondre généralement aux propositions introduites endéans un mois. Le mécanisme de coordination doit englober toutes les facettes de l'aide humanitaire belge, à l'exception de B-FAST.

Dans le même sens sera adaptée la répartition des tâches au sein de DGCD entre les services Aide d'urgence - Réhabilitation - Aide alimentaire (D2.1), les Nations unies et les institutions Bretton Woods (D4.1). Une plus grande cohérence et efficacité exigent que les montants des nouveaux fonds humanitaires multilatéraux relèvent de la responsabilité du même service qui gère l'aide humanitaire "classique". Le service D2.1 sera donc responsable de l'ensemble de l'aide humanitaire belge, à l'exception de B-FAST. En concertation étroite avec les cellules stratégiques des deux ministères impliqués, ce service mettra au point un projet de stratégie pour l'aide humanitaire belge.

Cela sera également valable pour les lignes budgétaires relatives aux contributions en faveur d'organisations humanitaires multilatérales comme UNHCR, ICRC et OCHA. Il faudra veiller à maintenir la préférence pour le financement du coeur de l'activité ainsi que les modalités de financement souples et une approche basée sur une planification à long terme, qui est propre à la coopération multilatérale. Le transfert de ces responsabilités administratives ne peut pas générer de grande dispersion des initiatives.

La délégation de plus larges compétences aux ambassades et représentations permanentes dans l'aide humanitaire est souhaitable. Une délégation des compétences relatives à l'aide humanitaire en faveur des troupes de terrain comprend moins de risques potentiels qu'une coopération au développement structurel. La DGCD examinera les possibilités et formulera des propositions afin de déléguer certaines

compétences de l'aide humanitaire aux ambassades et représentations permanentes.

Pour le canal multilatéral et la ligne budgétaire Aide Alimentaire, des méthodes programmatiques sont déjà appliquées aujourd'hui. Le principal obstacle empêchant d'appliquer une telle méthode sur la "ligne d'aide d'urgence" est l'AR de 1996 qui a été entièrement écrit dans l'esprit d'interventions précises. Le nouvel AR sur l'aide humanitaire belge d'une part, et une plus grande complémentarité entre la "ligne d'aide d'urgence" et la "ligne de transition" d'autre part, doivent permettre d'appliquer une méthode programmatique sur au moins 75% des montants de ces lignes budgétaires, et prévoir des financements pluriannuels pour certaines interventions, comme la mise en place et la gestion de stocks de marchandises humanitaires d'urgence. Il va sans dire que les organisations non-gouvernementales belges et internationales peuvent entrer en ligne de compte pour ce mode de financement. La DGCD plaide d'ailleurs pour conclure des accords pluriannuels de financements avec les organisations non-gouvernementales.

Une méthode plus programmatique implique enfin de faire davantage de place pour des contributions plus élevées à des fonds centraux comme le Central Emergency Response Fund des Nations Unies, à des fonds d'intervention rapide des Nations Unies ainsi qu'à des fonds humanitaires au niveau national. Ces fonds rencontrent encore des problèmes comme la visibilité des montants ou l'accès des organisations non-gouvernementales au financement. Ils remplissent pourtant un rôle essentiel dans l'aide humanitaire actuelle. Jusqu'à ce jour, les contributions belges à ces fonds sont restées modestes.

5. Ressources humaines, consolidation de capacité, surveillance et évaluation

Par le passé, l'aide humanitaire belge a accordé trop peu d'attention au suivi et à l'évaluation des actions qu'elle avait menées. Cette faiblesse est d'une part due à la grande dispersion de notre aide au profit de trop nombreuses petites interventions, et d'autre part aux procédures d'acceptation lourdes, qui mettent l'accent sur les contrôles a priori.

Une méthode programmatique pour l'ensemble des lignes budgétaires humanitaires, avec des interventions moins nombreuses, mais plus prévisibles et de plus grande ampleur, et une forte hausse de la participation à de nouveaux mécanismes de financement, doivent permettre de réduire la charge de travail des services concernés de façon à pouvoir accorder plus d'attention au suivi et à l'évaluation. Il est cependant clair qu'un effort sera également nécessaire au niveau des effectifs, des moyens de fonctionnement, comme les voyages de service, et des possibilités de développement professionnel, si nous voulons donner la place qu'ils méritent au suivi et à l'évaluation. La situation du personnel au sein de la DGCD est précaire. En moins d'un an, les effectifs ont diminué de 10%. Une pyramide d'âge inversée complique fortement tout effort de stabilisation des effectifs dans les prochaines années. On s'efforcera pourtant, avant la fin de l'année, de

compléter le service Aide d'urgence - Réhabilitation - Aide alimentaire de deux personnes supplémentaires.

A2.3 Conclusion

La DGCD part du principe que la répartition des compétences existantes entre les ministres des Affaires Étrangères et de la Coopération au Développement ne changera pas, ni à court ni même à long terme. La DGCD reconnaît d'ailleurs la nécessité, pour le ministre des Affaires Étrangères, de disposer de sa propre marge politique au sein de la continuité Aide d'urgence, Rétablissement et Reconstruction.

Il n'empêche que même en maintenant la distribution actuelle des compétences, il faut s'efforcer d'améliorer l'efficacité, la performance et la prévisibilité de l'aide humanitaire belge. C'est pourquoi la DGCD souhaite réaliser les propositions suivantes :

- La concentration de 75% de l'aide humanitaire dans la région des Grands Lacs, les territoires palestiniens et le Sahel.
- La rédaction et l'approbation d'un nouvel arrêté royal concernant l'aide humanitaire belge.
- La création d'un mécanisme de coordination DGCD pour l'aide humanitaire belge, permettant notamment de meilleures complémentarité et efficacité de la "ligne d'aide d'urgence" et de la "ligne de transition".
- Une nouvelle distribution des tâches entre les services de la DGCD, de sorte que la responsabilité de tous les instruments de l'aide humanitaire belge relevant de la compétence du ministre de la Coopération au Développement soit regroupée dans le service Aide d'urgence - Réhabilitation - Aide alimentaire (D2.1).
- Une participation renforcée aux fonds humanitaires centraux et fonds communs au niveau des pays.
- Une plus grande délégation aux ambassades et représentations permanentes de compétences relatives à l'aide humanitaire.
- Une méthode programmatique pour 75% des lignes budgétaires Aide d'urgence, Aide alimentaire et Transition. À cet effet, le service Aide d'urgence - Réhabilitation - Aide alimentaire (D2.1) élaborera, en étroite concertation avec les cellules stratégiques des deux ministres concernés, un projet de stratégie pour l'aide humanitaire belge.
- Des interventions moins nombreuses mais de plus grande ampleur, de façon à laisser davantage de place aux activités de contrôle et d'évaluation.

Ces mesures ne pourront cependant porter leurs fruits que s'il existe une réelle volonté de se démarquer de la méthode appliquée jusqu'à ce jour pour l'aide humanitaire belge.

ANNEXE 3

TABLEAUX

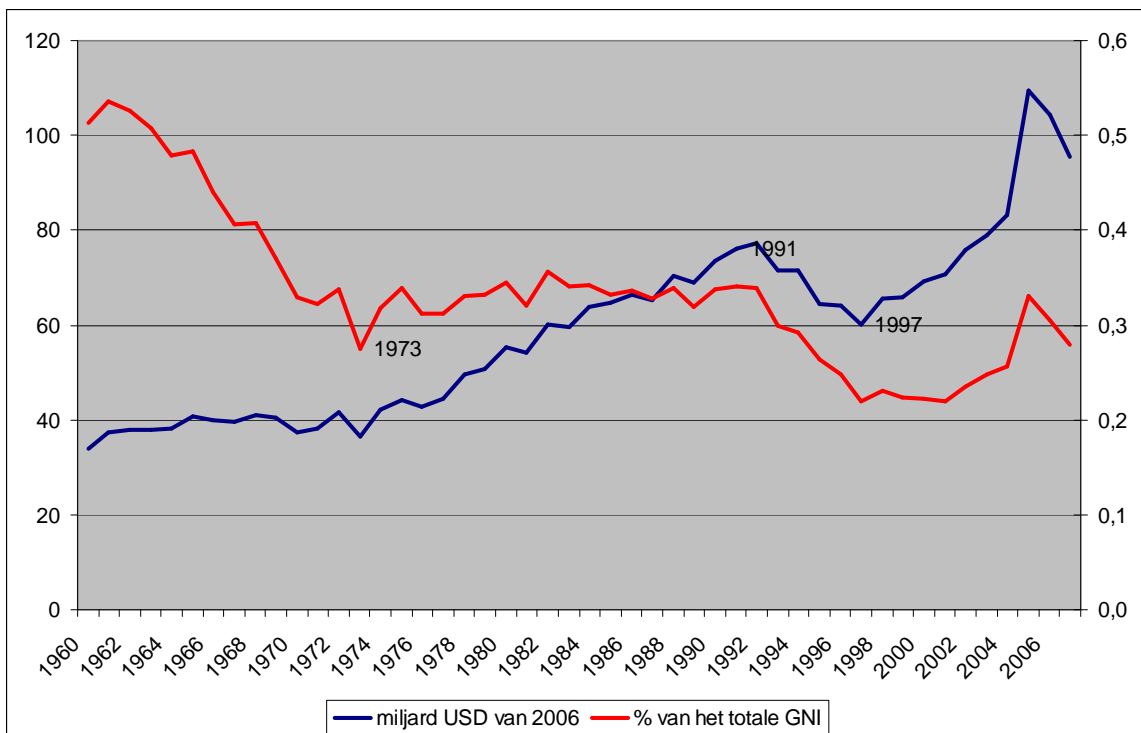
Tous les tableaux sont basés sur des données de la DGCD et de l'OCDE.

1. Internationale en nationale evolutie in het volume van de ontwikkelingshulp

Het totale volume van alle DAC lidstaten samen (uitgedrukt in constante USD van 2006) is gestegen van zo'n 40 miljard USD in de jaren '70 tot een piek van 109 miljard in 2005. De meest recente trend is een neerwaartse, naar 95 miljard in 2007.

Wanneer de evolutie bekeken wordt volgens de ratio ODA/BNI dan is er van een stijgende trend tussen de jaren '70 en vandaag helemaal geen sprake. In de jaren '90 was er zelfs een scherpe terugval van 0,34% in 1992 tot 0,22% in 2002. Deze terugval werd tussen 2002 en 2005 opnieuw gecorrigeerd tot 0,33% in 2005. Maar net als in de absolute cijfers is de recente trend neerwaarts, naar 0,28% in 2007.

Grafiek 1: evolutie ODA DAC-leden



Bron: DAC

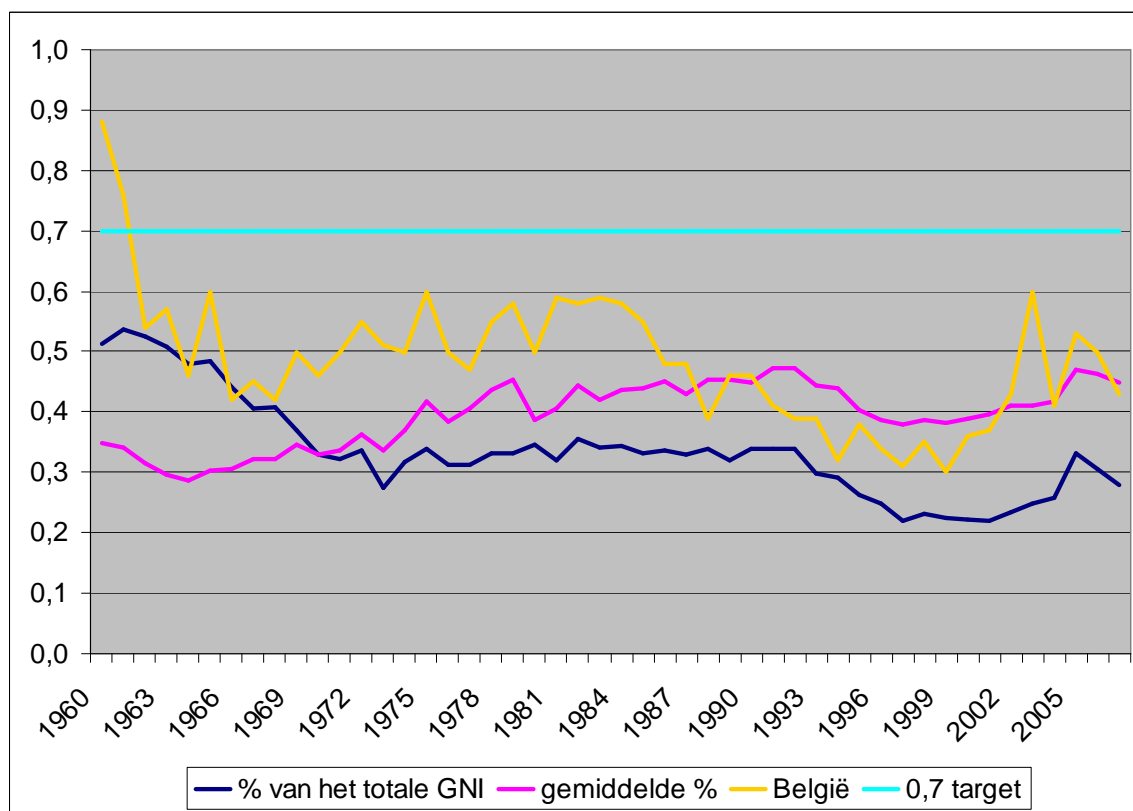
In grafiek 2 wordt de evolutie van de verhouding ODA/BNI van België (gele lijn) vergeleken met de evolutie van de verhouding van de totale ODA/ totale BNI van alle DAC lidstaten samen (blauwe lijn) en de

evolutie van het gemiddelde van de verhouding van ODA/BNI van de verschillende lidstaten.

In vergelijking met het percentage van de totale hulp van de DAC lidstaten scoort de Belgische samenwerking goed en ligt het percentage sinds de jaren 70 continu hoger dan dat van de totale DAC-hulp.

De vergelijking met het gemiddelde van de verschillende DAC-lidstaten geeft een ander beeld. Daar ligt het percentage gedurende de hele jaren '90 onder het gemiddelde en is het pas sinds 2002 dat het Belgische percentage opnieuw flirt met het DAC gemiddelde. Een uitschieter valt te noteren in 2003, waar het Belgische percentage omhoog gestuwd werd door aanzienlijke schuldverlichtingen.

Grafiek 2: vergelijking evolutie ODA DAC-leden en ODA België

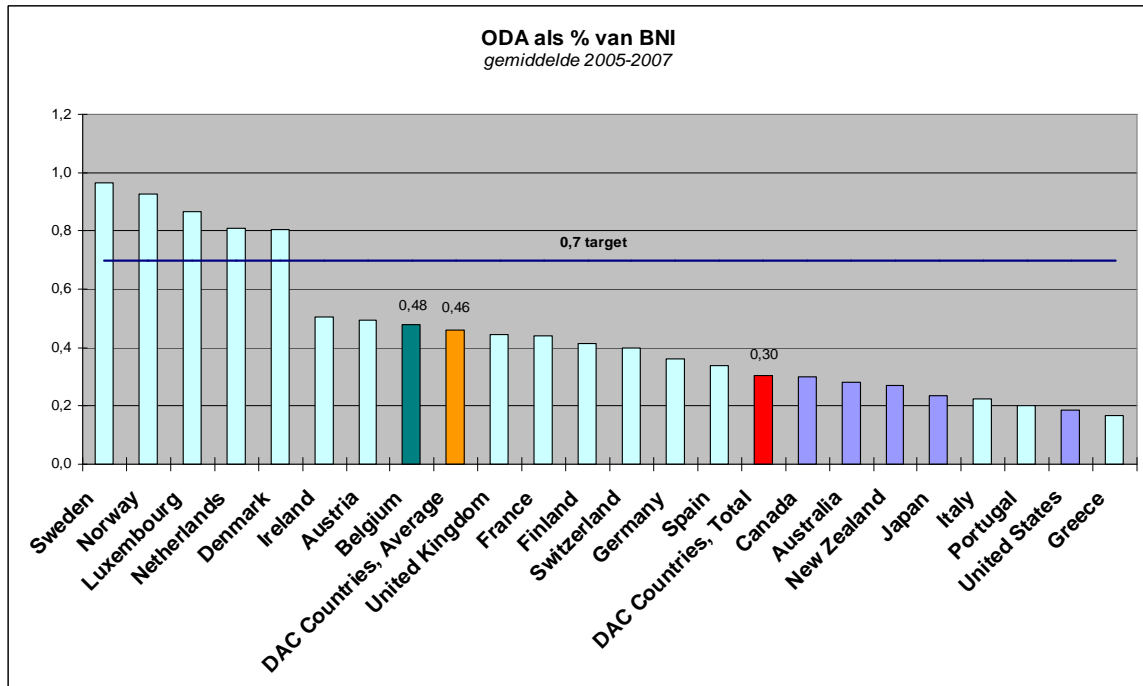


Bron: DAC

De grafiek (3) van het gemiddelde van de ODA als percentage van het BNI over de periode 2005-2007 toont aan dat België (groene balk, 0.48%) rond het gemiddelde van alle lidstaten (oranje balk 0.46%) scoort en beduidend beter dan het gemiddelde van verhouding van de totale ODA tot het totale BNI (rode balk 0.30%).

Opvallend zijn de lage percentages van een aantal grote lidstaten zoals de Verenigde Staten, Australië, Canada en Japan. Deze lage percentages zijn dan ook de verklaring voor het lage gemiddelde van de totale ODA/BNI en voor het ruime verschil met het gemiddelde van de verschillende lidstaten.

Grafiek 3: ODA DAC-leden :% van hun BNI

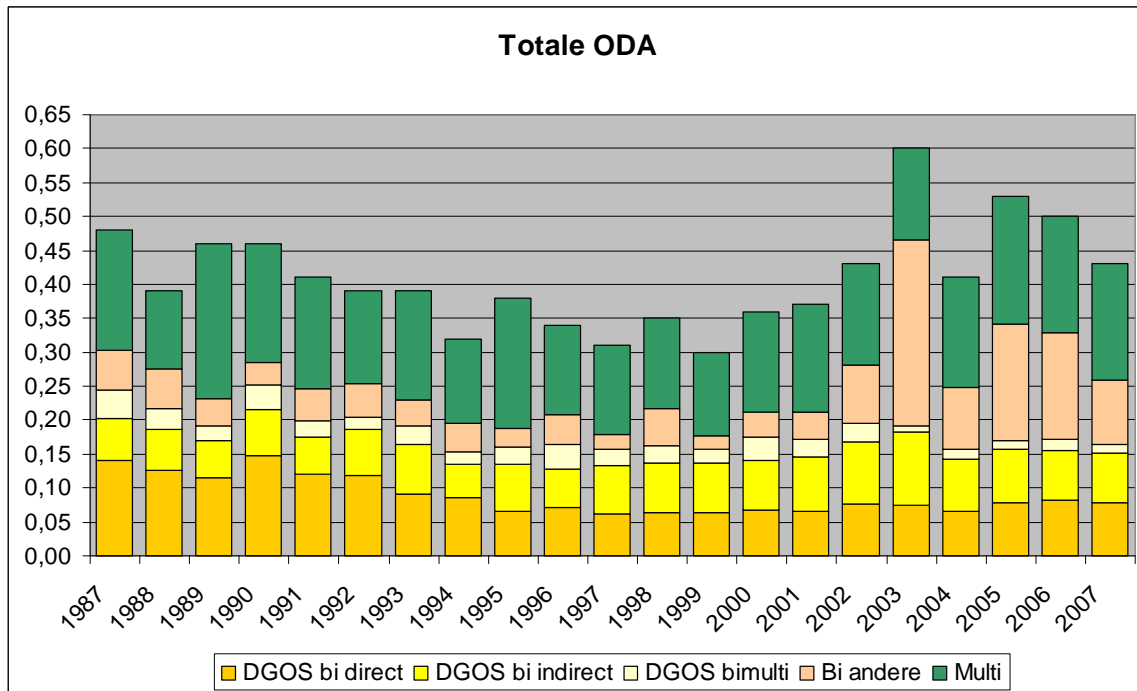


Bron: DAC

2. De verdeling van de Belgische hulp naar kanaal

- *DGOS bi direct*: gouvernementele samenwerking.
- *DGOS bi indirect*: niet gouvernementele samenwerking, waaronder de NGO's de universiteiten en BIO.
- *DGOS bi Multi*: multilaterale samenwerking die earmarked is.
- *Bi andere*: Nationale Delcredere Dienst, Fod Financiën, deelstaten, B-Fast, conflictpreventie
- *Multi*: multilaterale samenwerking via de Verenigde Naties, het Europees Ontwikkelingsfonds, de Europese commissie, de Wereldbankgroep, regionale ontwikkelingsbanken

Grafiek 4: evolutie van de kanalen van de Belgische ODA als% van het BNI



Bron: ODA database DGOS

De laatste 4 jaar is er een stijging in de bilaterale hulp van 187,2 miljoen € in 2004 naar 261,4 miljoen € in 2007. De indirecte hulp stijgt licht van 221,2 miljoen € naar 243,5 miljoen €. De Bi-multi stijgt eveneens licht van 39,8 miljoen € naar 43,3 miljoen €.

De multilaterale hulp stijgt duidelijk van 463,6 miljoen € tot 565,1 miljoen €. De stijging is vooral gegaan naar het Europees ontwikkelingsfonds en de Europese Commissie.

Deze 4 kanalen geven een stijgende trend aan van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

Het kanaal dat echter de belangrijkste impact heeft op de Belgische uitgaven is het kanaal "bi-andere" dat zeer sterk fluctueert doorheen de jaren. Een fluctuatie die vooral op het conto van de Nationale Delcredere Dienst kan geschreven worden.

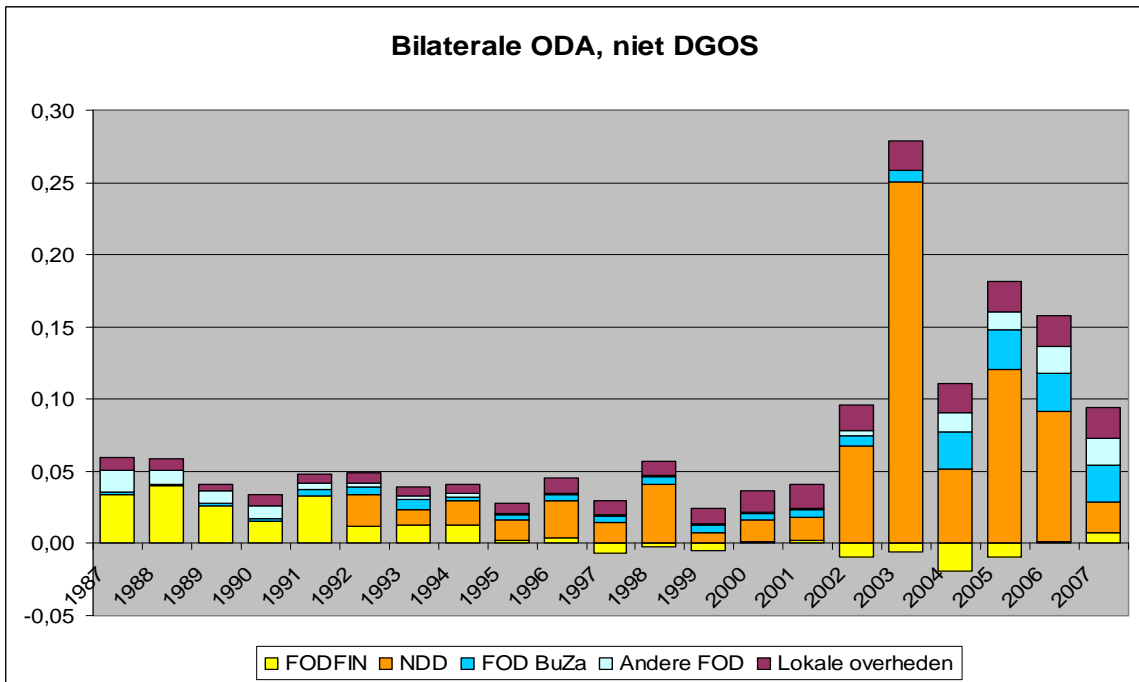
Ter illustratie, uitgaven NDD in:

- 2004: 148,8 miljoen €;
- 2005: 358,4 miljoen €;
- 2006: 284,8 miljoen € en in
- 2007: 71,3 miljoen €.

De terugval in 2007 naar 71,3 miljoen € is dan ook de hoofdreden van de terugval van het Belgische percentage naar 0.43% ODA/BNI.

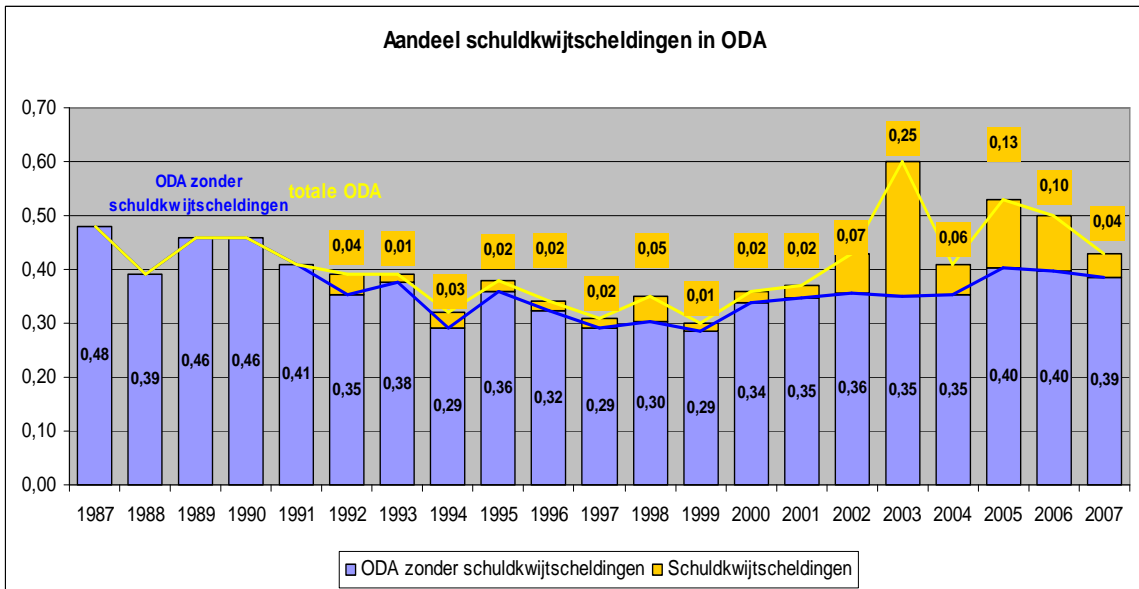
De impact van de schuldkwijtscheldingen op de omvang van de Belgische ODA wordt geïllustreerd in grafiek 5 en 6.

Grafiek 5: evolutie bilaterale ODA, niet-DGOS



Bron: ODA database DGOS

Grafiek 6: aandeel schuldkwijtschelding in Belgische ODA



Bron: ODA database DGOS

3. Geografische verspreiding van de Belgische hulp

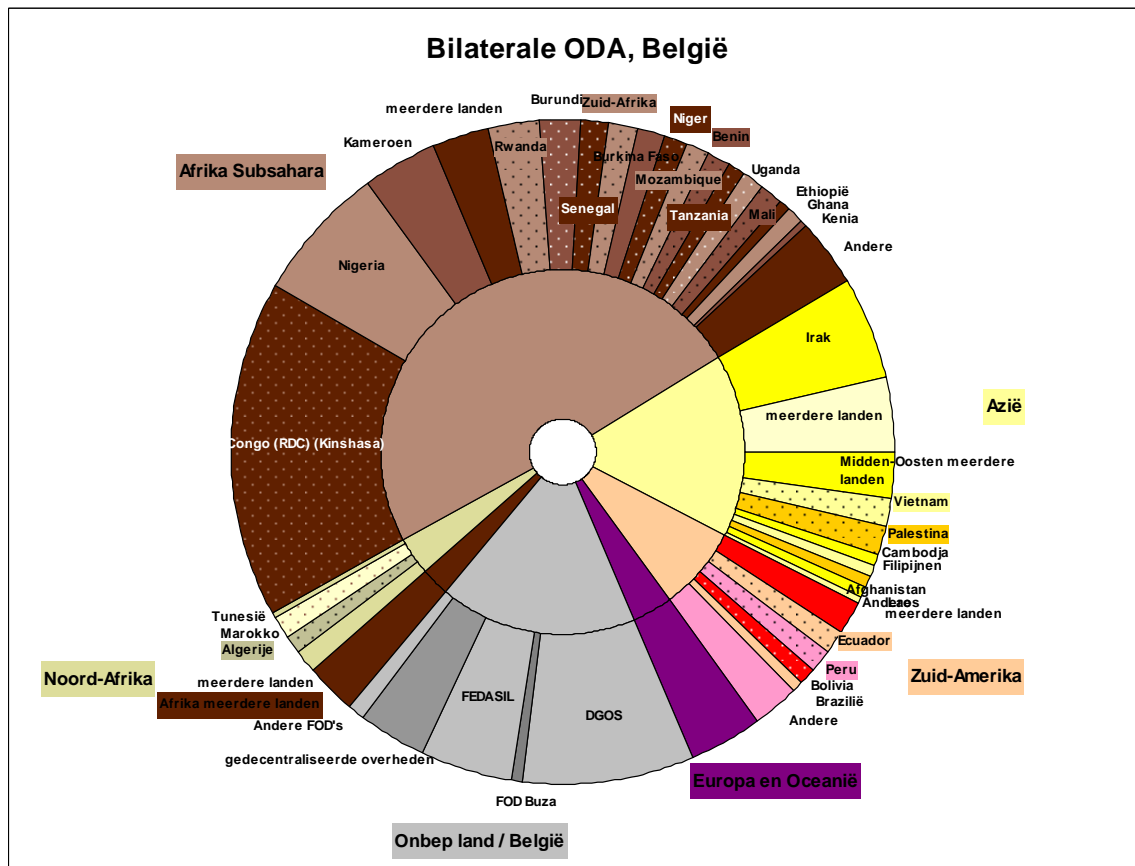
Grafiek 7 geeft een overzicht van de geografische verspreiding van de volledige Belgische hulp zonder de niet-ge-earmarked multilaterale hulp die niet toe te wijzen valt aan landen. Het diagram geeft een gemiddelde van 2004 tot 2007.

De helft van de Belgische bilaterale ODA gaat naar Subsahara Afrika, 503 miljoen €. Dit is niet verwonderlijk aangezien het merendeel van de partnerlanden (11 van de 18) van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Subsahara Afrika ligt. Het leeuwendeel is weggelegd voor de DRC met zo'n 166,5 miljoen €. Naar Noord-Afrika gaat er 35 miljoen €.

Ongeveer een zesde, 163 miljoen €, gaat naar Azië, waar een schuldverlichting voor Irak de cijfers een beetje aandikt. Slechts een dertiende van de hulp, 77 miljoen, gaat naar Zuid en Midden-Amerika.

Tenslotte gaat er ook 47.3 miljoen € naar Fedasil

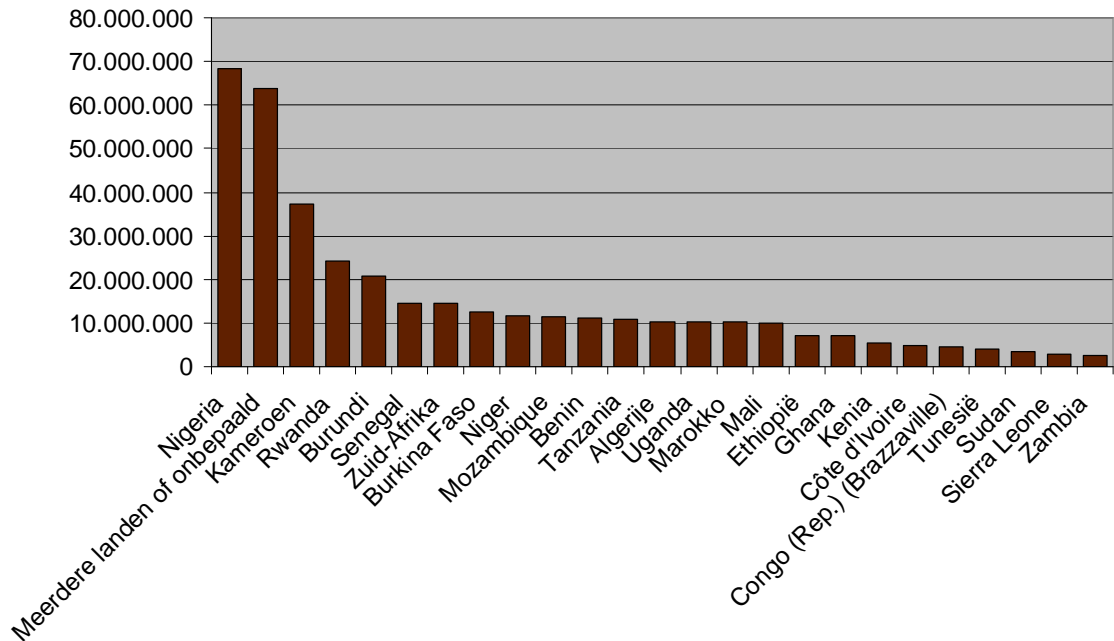
Grafiek 7: geografische verdeling van de bilaterale Belgische ODA 1.017.929.252 €



Bron: ODA database DGOS

Grafiek 8: bilaterale Belgische ODA: Afrika

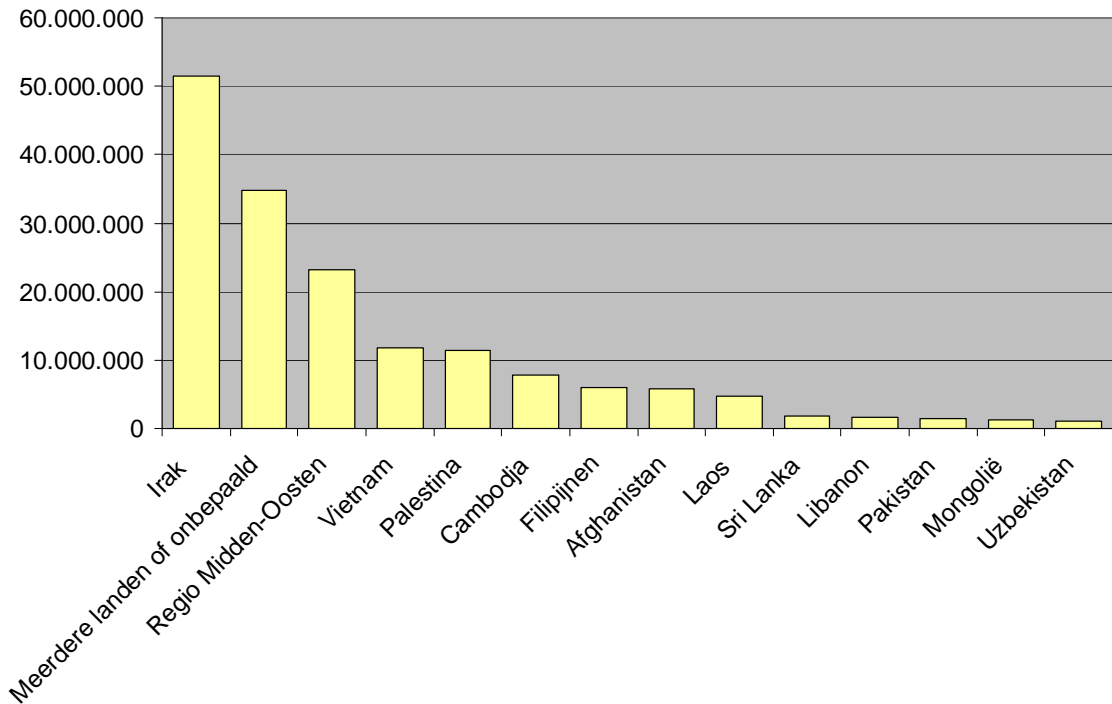
Afrika niet RDC, TOP 25



Bron: ODA database DGOS

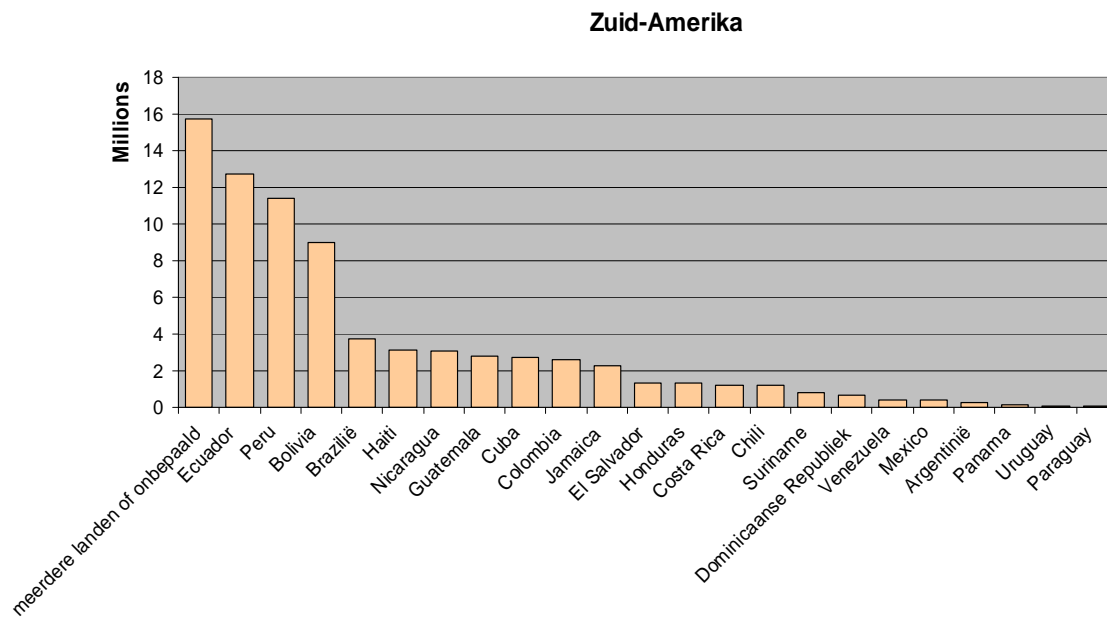
Grafiek 9: bilaterale Belgische ODA: Azië

Azië , TOP 14



Bron: ODA database DGOS

Grafiek 10: bilaterale Belgische ODA: Zuid-Amerika

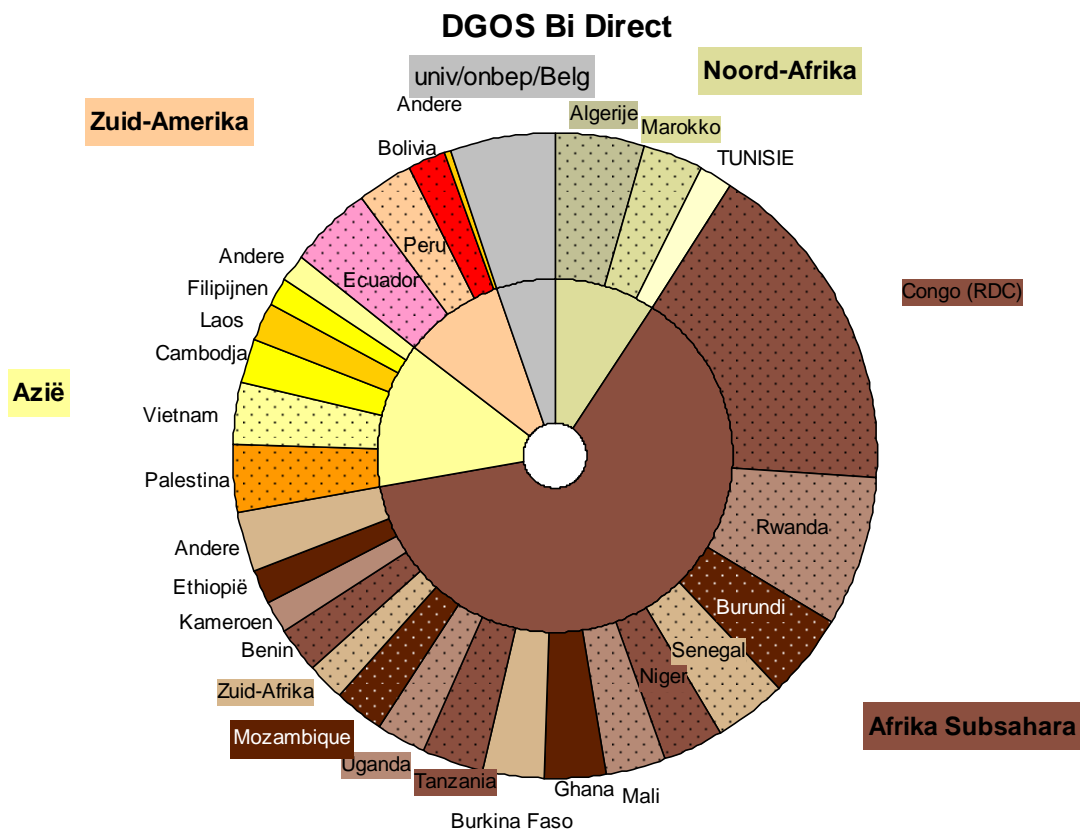


Bron: ODA database DGOS

3. Directe versus indirecte hulp

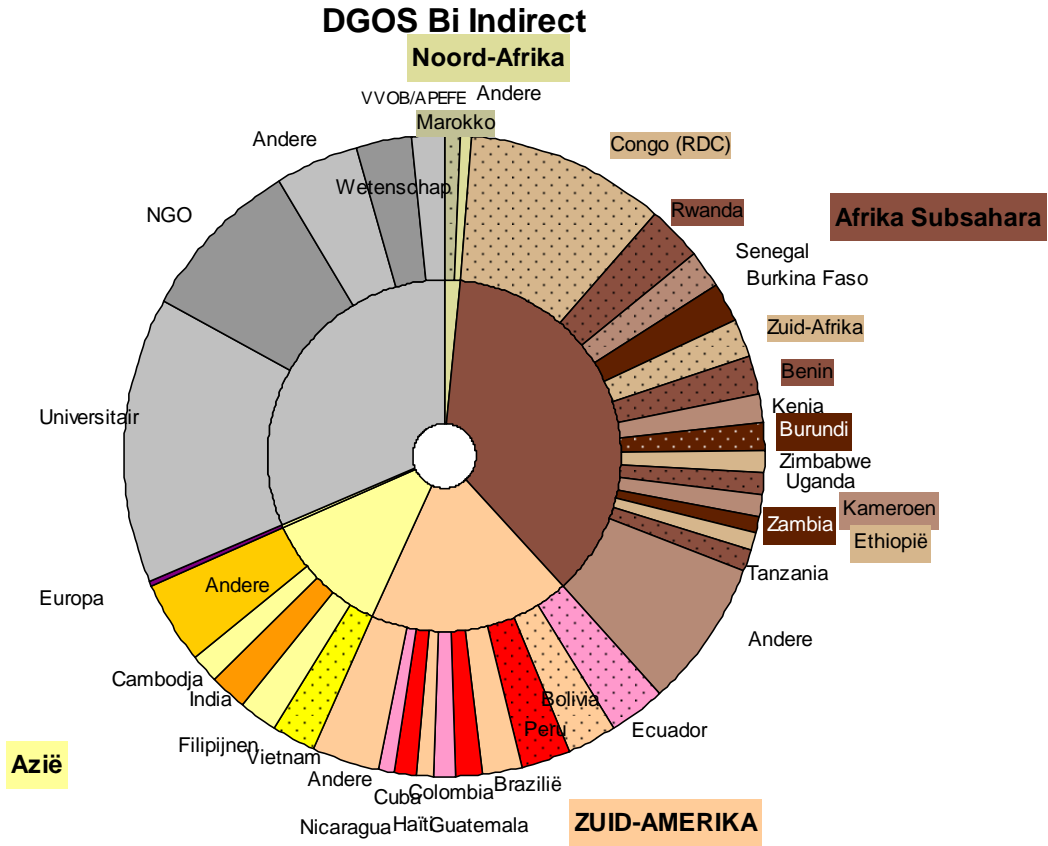
De directe bilaterale hulp wordt volledig gedomineerd door Subsahara Afrika, gevolgd door Azië en Zuid-Amerika. De indirecte hulp wordt ook gedomineerd Subsahara Afrika, maar toch minder uitgesproken. Opvallend is ook dat er meer geld gaat naar Zuid-Amerika dan naar Azië.

Grafiek 11: geografische verdeling van de directe bilaterale ODA



Bron: ODA database DGOS

Grafiek 12: geografische verdeling van de indirecte bilaterale ODA



Bron: ODA database DGOS