



ROYAUME DE BELGIQUE

Service public fédéral  
Affaires étrangères,  
Commerce extérieur et  
Coopération au Développement

# Rapport de l'Évaluateur spécial de la coopération au développement

2010

RAPPORT DE L'ÉVALUATEUR SPÉCIAL DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT 2010



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.belgium.be](http://www.diplomatie.belgium.be) • [www.dg-d.be](http://www.dg-d.be) • [ses-dbe@dipobel.fed.be](mailto:ses-dbe@dipobel.fed.be)

Dépôt légal n° 0218/2010/12

Service de l'Évaluation  
spéciale de la coopération  
au développement

LA COOPÉRATION  
BELGE AU DÉVELOPPEMENT

*RAPPORT  
DE L'ÉVALUATEUR SPÉCIAL  
DE LA COOPÉRATION AU  
DÉVELOPPEMENT*

*2010*

© SFP Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement

Mars 2010

Graphisme : Sandra Fernández Bernardo, Service Communication SFP

Impression : Imprimerie SFP

Dépôt légal : **0218/2010/12**

Ce document est également disponible au format pdf sur les sites Internet [www.diplomatie.be](http://www.diplomatie.be) ou [www.DGCD.be](http://www.DGCD.be), ou auprès du Service de l'Évaluation Spéciale.

## REMERCIEMENTS

*Mes vifs remerciements à mes collaborateurs qui ont contribué à ce rapport : Jacqueline Liénard, Andrée François, Sofie Dirx, Karel Cools, Olivier Théry et Ivo Hooghe. Je remercie également Corinne Machet pour l'appui organisationne et Peggy Kelleners pour le lay-out.*



# TABLE DES MATIERES

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>3</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>5</b>
<b>LISTE DES ABREVIATIONS .....</b>	<b>7</b>
<b>RESUME.....</b>	<b>9</b>
EN GUISE DE BILAN: LES CONCLUSIONS DE L'EXAMEN PAR DES PAIRS DE LA FONCTION D'ÉVALUATION .....	9
LEÇONS TIRÉES DES ÉVALUATIONS DE L'ANNÉE ÉCOULÉE.....	10
<i>Analyse de contexte.....</i>	10
<i>Formulation des interventions .....</i>	10
<i>Assistance technique .....</i>	10
<i>Renforcement des capacités .....</i>	11
<i>Suivi et évaluation.....</i>	11
<i>DGCD et CTB.....</i>	11
<i>Notes stratégiques (à l'exemple de la stratégie pour le développement agricole) .....</i>	11
<i>Une stratégie commune pour un pays (à l'exemple du Niger) .....</i>	12
<i>Réponses managériales.....</i>	12
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>13</b>
LE SERVICE DE L'ÉVALUATION SPÉCIALE .....	13
LE SERVICE D'ÉVALUATION DE LA DGD.....	13
UN NOUVEAU SERVICE DE L'ÉVALUATION SPÉCIALE EN 2010.....	14
ÉVOLUTION DU CONTEXTE DE L'ÉVALUATION.....	14
<b>CHAPITRE 1. EXAMEN PAR LES PAIRS.....</b>	<b>17</b>
JUSTIFICATION .....	17
APPROCHE .....	17
PRINCIPALES CONCLUSIONS .....	18
<i>Indépendance .....</i>	18
<i>Crédibilité .....</i>	18
<i>Utilité .....</i>	19
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS .....	19
<i>Culture de l'évaluation.....</i>	19
<b>CHAPITRE 2. EVALUATION DE LA QUALITE DES PRESTATIONS DE LA COOPERATION TECHNIQUE BELGE (CTB) 2009 .....</b>	<b>21</b>
JUSTIFICATION .....	21
APPROCHE .....	21
PRINCIPAUX CONSTATS ET CONCLUSIONS .....	22
<i>Analyse des critères d'évaluation .....</i>	22
<i>Analyse des processus.....</i>	23
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS .....	24
<i>Formulation .....</i>	24
<i>Suivi du projet.....</i>	25
<i>Dialogue politique.....</i>	25
<i>Evaluation.....</i>	25
<i>Décentralisation.....</i>	25
<b>CHAPITRE 3. EVALUATION DE LA NOTE STRATEGIQUE BELGE EN MATIERE D'AGRICULTURE ET DE SECURITE ALIMENTAIRE. ....</b>	<b>27</b>
JUSTIFICATION .....	27
APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE .....	27

PRINCIPAUX CONSTATS ET CONCLUSIONS .....	27
<i>Volume de l'aide publique au développement consacré à l'agriculture</i> .....	27
<i>Valeur et usage de la note stratégique</i> .....	28
<i>Résultats des programmes</i> .....	28
<i>Aspects thématiques</i> .....	29
<i>Principales recommandations</i> .....	29
<b>CHAPITRE 4. L'ÉVALUATION DES PARTENARIATS DES ONG ORIENTES VERS LE RENFORCEMENT DES CAPACITES : 1998-2008</b> .....	<b>31</b>
JUSTIFICATION .....	31
APPROCHE .....	31
PRINCIPALES CONSTATATIONS .....	33
CONCLUSIONS .....	33
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS .....	34
<i>Pour les ONG :</i> .....	34
<i>Pour la DGCD et le Cabinet Coopération au Développement :</i> .....	35
<b>CHAPITRE 5. ÉVALUATION CONJOINTE DE LA COOPERATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE, DE LA BELGIQUE, DU DANEMARK, DE LA FRANCE ET DU LUXEMBOURG AVEC LE NIGER (2000-2008)</b> .....	<b>37</b>
JUSTIFICATION .....	37
MÉTHODOLOGIE .....	37
LE PROCESSUS .....	38
PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	39
<i>Pertinence, alignement</i> .....	39
<i>Efficacité, impact</i> .....	39
<i>Recommandations</i> .....	40
<b>CONCLUSIONS</b> .....	<b>42</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>44</b>
ANNEXE 1 .....	44
FICHE DE SUIVI DE L'ÉVALUATION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT BILATÉRALE .....	44
ANNEXE 2 .....	49
FICHE DE SUIVI DE L'ÉVALUATION DE BIO .....	49
ANNEXE 3. TABLEAUX .....	53
1. <i>Internationale en nationale evolutie in het volume van de ontwikkelingshulp</i> .....	53
2. <i>De verdeling van de Belgische hulp naar kanaal</i> .....	55
3. <i>Verdeling naar budgethouder</i> .....	58
4. <i>Geografische spreiding van de Belgische hulp</i> .....	59

# LISTE DES ABREVIATIONS

ACDI	Agence canadienne de développement international
APD	Aide publique au développement
AT	Assistance technique, assistant technique
BIO	Société belge d'investissement pour les pays en voie de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CAF	Common Assessment Framework
CDE	Centre pour le développement économique
CTB	Coopération technique belge
DGCD	Direction générale de la coopération au développement
EU	European Union
EUHES	EU Heads of Evaluation Services
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GAR	Gestion axée sur les résultats
IOB	Instituut voor Ontwikklingsbeleid en –beheer, Université d'Anvers
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes (France)
OCHA	Office of the Coordination of Humanitarian Affairs
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non-gouvernementale
PCM	Project Cycle Management
PIC	Programme indicatif de coopération
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PTF	Partenaire technique et financier
RC	Renforcement des capacités
RDC	République Démocratique du Congo
RepRes	Représentant-Résident (de la CTB)
SES	Service de l'évaluation spéciale
SMCL	Structure mixte de consultation locale
SPF	Service public fédéral
SPF AE	Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et coopération au développement





# RESUME

Ce rapport clôture une période de 7 ans d'évaluation spéciale de 2003 à 2010. Un nouvel arrêté royal du 25 février 2010<sup>1</sup> réorganise le mandat de l'évaluateur spécial et son service.

## En guise de bilan: les conclusions de l'examen par des pairs de la fonction d'évaluation

Afin de dresser le bilan de 7 ans de fonctionnement, nous avons demandé un examen par des collègues étrangers des procédures et des produits de l'évaluation de la coopération au développement. Cet examen portait tant sur le service de l'évaluation spéciale (S4) que sur le service de contrôle de qualité et d'évaluation de la DGCD (D0.2).

Un comité de pairs composé du sous-directeur de l'IOB, le service d'évaluation du Ministère des Affaires étrangères des Pays Bas, du directeur du service de l'évaluation de l'Agence canadienne pour le développement international, d'un collaborateur du service d'évaluation du Ministère espagnol des Affaires étrangères et d'un expert indépendant, s'est prononcé sur l'indépendance des deux services concernés, sur la crédibilité de leurs processus et des rapports d'évaluation produits et sur l'utilité des évaluations.

Il a jugé **l'indépendance** de la fonction de l'évaluation bien établie et respectée. Il estime aussi que tout est mis en œuvre pour garantir l'impartialité des consultants mandatés pour réaliser des évaluations.

Le Comité estime que la **crédibilité** des processus et des rapports est bonne. Il voit une amélioration au cours de 7 années écoulées. Il estime cependant que la programmation des évaluations manque de vision à long terme et que ceci peut nuire à une bonne couverture évaluative. Il attire l'attention sur l'importance pour la crédibilité de la fonction d'évaluation de procédures impartiales permettant le recrutement de staff compétent et expérimenté.

Il nous invite à faire appel davantage à de l'expertise extérieure pour les Comités de pilotage qui accompagnent nos processus d'évaluation.

Le comité estime que des contraintes de temps et de ressources humaines empêchent parfois les équipes d'évaluation de recouper les sources d'information; il y a aussi un risque de déséquilibre entre les ambitions et la complexité de certaines évaluations et les ressources allouées. Cela limite le travail de terrain et la possibilité de collecte de données primaires.

Le comité estime que les critères **d'utilité** de la fonction d'évaluation ne sont rencontrés que partiellement. Cela s'explique notamment par une absence d'identification systématique de toutes les parties prenantes et de leurs intérêts spécifiques lors de la préparation des évaluations, par l'absence de stratégie proactive de communication et de diffusion des résultats des évaluations et par une faible culture de l'évaluation dans et en dehors du SPF AE. Le comité a constaté une attitude pour le moins réservée envers l'évaluation au sein du SPF AE.

---

<sup>1</sup> Moniteur belge du 15 mars 2010

Il recommande aux décideurs politiques et à la direction du SPF (DGD et autres directions éventuellement concernées) d'agir en sorte que l'évaluation soit reconnue comme un instrument nécessaire d'apprentissage et de reddition de comptes au public et aux partenaires de la coopération internationale.

## **Leçons tirées des évaluations de l'année écoulée.**

Les leçons qui suivent sont tirées de l'examen par les pairs de la fonction d'évaluation, de l'évaluation de la qualité des prestations de la CTB (projets mis en œuvre sous le 1er et le 2ème contrat de gestion), de l'évaluation de la note stratégique sur l'agriculture, de l'évaluation du volet renforcement des capacités dans les partenariats d'ONG et de l'évaluation conjointe au Niger.<sup>2</sup>

### Analyse de contexte

Les évaluations soulignent l'importance de l'analyse du contexte pour la coopération au développement, que ce soit au niveau macro-économique ou au niveau du projet. Cela reste vrai même dans des pays où la coopération belge est présente depuis des décennies.

L'évaluation conjointe au Niger montre que lorsqu'on observe le long terme (30 ans) les indicateurs économiques et sociaux se dégradent. Cependant, les coopérations n'intègrent pas cette donnée dans leur programmation. Cela revient à marcher à contresens sur un tapis roulant. En outre, les coopérations ne se soucient pas suffisamment des vraies attentes des partenaires, ce qui crée des malentendus. C'est ainsi que les bailleurs de fonds s'alignent sur la stratégie nigérienne d'allègement de la pauvreté sans se poser la question si cette stratégie, rédigée sous les auspices de la Banque mondiale, reflète les attentes de la population ou même la volonté des autorités.

L'évaluation de la CTB montre qu'on ne prend pas le temps de faire une analyse de contexte pour tester les projets avec les parties prenantes. C'est ainsi qu'on construit des infrastructures de marché sans se préoccuper du fait de savoir si les producteurs y ont accès, s'ils améliorent leur volume de ventes et s'ils en tirent un meilleur revenu.

L'évaluation de la note stratégique Agriculture nous renvoie au contexte macro-économique: une nouvelle stratégie devrait s'inscrire dans la Déclaration de Paris, l'Agenda d'Accra et le Code de conduite européen. Elle devrait être suffisamment flexible pour s'adapter immédiatement aux autres accords internationaux qui ne manqueront pas d'être signés.

### Formulation des interventions

L'évaluation de la CTB estime que les formulations de projets inégales: certaines sont longues, complexes et peu focalisées. La simplification des procédures de formulation semble prioritaire. La prise en compte du contexte est déterminante pour le succès des interventions. Il faut des objectifs clairs et des indicateurs mesurables, permettant un suivi adéquat. Le suivi et l'évaluation doivent être planifiés dès la formulation, ce qui n'est pas le cas actuellement.

### Assistance technique

Tant l'évaluation de la CTB que l'évaluation conjointe au Niger soulignent l'importance de l'assistance technique. C'est un capital rare qui doit être utilisé à bon escient.

---

<sup>2</sup> Donneurs participant à l'évaluation au Niger: Belgique, Commission européenne, Danemark, France, Luxembourg

Trop souvent, les assistants techniques sont affectés à des tâches administratives au détriment de leur apport technique et formateur. Au Niger, l'évaluation constate les difficultés du gouvernement nigérien et de ses administrations (centrales et locales) à assurer la gestion et même le leadership des interventions de coopération et juge que la substitution restera nécessaire encore longtemps. L'assistance technique doit être mise au service de l'efficacité de l'intervention. La continuité et l'efficacité immédiates sont encore à privilégier par rapport à la durabilité et l'appropriation.

### Renforcement des capacités

L'évaluation des partenariats d'ONG montre que le renforcement des capacités ne s'improvise pas. Il se met en place dans des partenariats de long terme, respectueux des dynamiques internes du partenaire. Il suppose un dialogue et une volonté commune d'apprendre et de réfléchir aux acquis.

Le renforcement des capacités vise le développement d'expertise chez le partenaire de façon à ce que celui-ci puisse poursuivre sa propre progression. Cela suppose un aspect technique mais également un accompagnement. Les formations traditionnelles et les réunions de partenaires s'avèrent généralement décevantes.

Les processus les plus prometteurs consistent à aider les partenaires à rejoindre des réseaux dans lesquels des compétences s'échangent ou à leur donner les moyens d'acquérir des compétences localement. Ils favorisent l'appropriation des apprentissages et induisent des changements.

Il est important que les partenaires conviennent d'un processus d'apprentissage et d'une stratégie de sortie dès le début du partenariat.

### Suivi et évaluation

Les représentations locales de la CTB n'ont pas toujours accès à de l'expertise sectorielle ou thématique pour assurer le suivi des interventions.

L'évaluation de la CTB nous dit que les interventions sont généralement pertinentes. Toutefois, nous disposons de peu de données sur les résultats, et encore moins sur l'impact des interventions. Le manque de référence de départ (baseline), d'indicateurs adéquats et de données de suivi pour mesurer les progrès réalisés sont autant d'obstacles à une appréciation des résultats des interventions.

### DGCD et CTB

La répartition des tâches entre la DGCD et la CTB sur le terrain ne favorise pas un bon suivi des interventions de la CTB. Le rôle de la structure de concertation locale (SMCL) devrait être redéfini de telle sorte qu'elle s'attache au suivi des résultats plutôt qu'à la gestion quotidienne du projet. Le fait que l'Attaché de Coopération n'y soit plus associé prive celui-ci d'une information directe sur les projets qui lui serait utile lors de dialogues politiques.

L'évaluation suggère d'inviter à nouveau les attachés à participer aux SMCL.

### Notes stratégiques (à l'exemple de la stratégie pour le développement agricole)

Une stratégie sectorielle devrait être précise dans le choix des priorités et servir de guide à tous les acteurs du développement belges concernés dans le respect de leur spécialité et spécificité. Elle devrait encourager la coordination et la complémentarité entre eux. Dans cet esprit, une stratégie sectorielle devrait être élaborée en concertation avec les acteurs. Elle devrait traiter aussi bien les aspects liés au contenu des interventions que les aspects liés à la spécialisation des acteurs et à la mise en œuvre de la stratégie.

Dans le cas de la stratégie de développement agricole, une 'plateforme agriculture et sécurité alimentaire' a été mise en place par le Ministre de la Coopération au développement. Il en ressort que la stratégie devrait approfondir et concrétiser les aspects liés aux marchés, au financement du monde rural et à la recherche agricole.

### Une stratégie commune pour un pays (à l'exemple du Niger)

L'évaluation conjointe au Niger recommande aux bailleurs d'assister le gouvernement nigérien à se focaliser sur un nombre très restreint d'objectifs généraux, susceptibles de contribuer à l'accélération de la croissance par habitant. Les bailleurs devraient agir sur deux plans complémentaires: 1) un appui à la croissance, condition sine qua non de durabilité de toutes les interventions, 2) un soutien aux plus pauvres, nécessaire, mais qu'il faut concevoir comme une aide continue pendant au moins 30 ans, sans espoir de durabilité. Cette seconde démarche consiste à protéger les plus pauvres aussi longtemps que nécessaire en espérant que le succès de la première démarche permettra à leur nombre d'augmenter moins vite dans un premier temps, puis progressivement de se réduire. Il est peu probable en effet que l'aide aux plus pauvres fasse partie des vraies priorités du gouvernement nigérien, même si celui-ci encourage les bailleurs de s'en occuper.

L'évaluation propose de privilégier les instruments d'appui continu plutôt que les projets et l'efficacité par rapport à la durabilité. L'évaluation constate en effet que le niveau d'appropriation des programmes et des projets par les autorités nigériennes est très faible. La durabilité des interventions est donc loin d'être assurée. Théoriquement, l'aide budgétaire globale serait l'instrument de coopération le plus pertinent (sous réserve d'un climat de coopération transparent et basé sur une communauté d'objectifs). Il s'agit d'un instrument d'appui continu qui s'inscrit par définition dans la politique et les procédures nationales (alignement). Toutefois, dans des contextes de partenariat n'offrant pas suffisamment de transparence financière, mieux vaut envisager l'aide budgétaire ciblée, voire des fonds communs extrabudgétaires. Ce n'est qu'en dernière instance qu'il faudrait envisager les projets et leurs unités de gestion parallèles.

### Réponses managériales

L'examen par les pairs constate que la pratique actuelle de "management response" aux évaluations n'est pas encore au point. Il n'est pas clair comment ces réponses alimentent concrètement la décision politique et les stratégies de mise en œuvre ni comment elles contribuent à une réflexion plus générale sur les points mis en évidence par les évaluations.

Le comité recommande de fixer des délais pour produire une réponse managériale et un mode de communication des résultats du suivi. Les désaccords avec les constats ou les conclusions d'évaluations devraient être motivés ainsi que les raisons pour rejeter une recommandation. Le comité propose en outre :

De prévoir l'évaluation dès la planification stratégique;

De faire de l'évaluation un instrument au service de la gestion des connaissances;

De prendre au sérieux la fonction de reddition de comptes de l'évaluation;

D'institutionnaliser l'apprentissage à partir des évaluations au sein du SPF AE.

# INTRODUCTION

## Le Service de l'évaluation spéciale

Le service de l'évaluation spéciale a été mis en place en mai 2003 conformément aux dispositions de l'Arrêté Royal du 17 février 2003. Sa finalité principale est l'évaluation de l'ensemble des dépenses des autorités fédérales comptabilisées comme aide publique au développement.

Le service s'est donc attaché à réaliser des évaluations de différents canaux et instruments de la coopération belge :

- des évaluations de programmes de coopérations avec un pays, tous canaux confondus : Bolivie, Rwanda
- des évaluations institutionnelles : la coopération bilatérale directe, la loi du 25 mai 1999, l'aide humanitaire, les allègements de dette
- des évaluations d'instruments : BIO, FINEXPO
- des évaluations de canaux de la coopération : la coopération syndicale, les programmes d'ONG

Rapidement, le service a pris sa place dans les réseaux internationaux en matière d'évaluation de la coopération au développement. Il est membre actif du réseau du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur l'évaluation<sup>3</sup> et du réseau établi dans le cadre de l'Union Européenne (EUHES). Il est également membre du réseau des évaluateurs de langue allemande.

Grâce à son positionnement international, le service a été invité à conduire ou à accompagner des processus d'examen par les pairs (Bureau de l'évaluation du MAE français en 2004; revue systémique de l'évaluation dans la coopération allemande en 2007; examen par les pairs du service d'évaluation du FEM - Fonds pour l'environnement mondial en 2008)

Le SES assume la coordination d'évaluations multi-bailleurs, notamment au Niger (évaluation multisectorielle) et en RDC (participation citoyenne ; prévention de conflits) et participons à d'autres évaluations conjointes comme l'aide budgétaire au Mali, l'allègement de dettes en RDC et au Nigéria, l'après-conflit au Burundi, le système des clusters mis en place par OCHA.

## Le service d'évaluation de la DGD

Le service Contrôle de la qualité et Evaluation a fonctionné de façon complémentaire au Service de l'Evaluation Spéciale pendant 6 ans. Sa tâche était double : réaliser des évaluations et renforcer les compétences internes en évaluation et gestion axée sur les résultats (GAR). En matière d'évaluation, il a rempli le mandat prescrit par la loi de 1999 et mené les évaluations des notes stratégiques sectorielles<sup>4</sup>. Il a également assuré l'évaluation de la qualité des prestations de la CTB, prévue à l'article 17 du 3ème contrat de gestion entre l'Etat belge et la CTB. En outre, il a mené l'évaluation du Fonds belge de survie (aujourd'hui Fonds belge pour la sécurité alimentaire) ainsi que d'autres

---

<sup>3</sup> L'Évaluateur spécial est actuellement vice-président de ce réseau

<sup>4</sup> Dont celle de l'agriculture et de la sécurité alimentaire en 2009.

évaluations ponctuelles. En ce qui concerne le renforcement des compétences, le service d'évaluation interne a assuré une fonction de diffusion et partage des connaissances, d'encadrement méthodologique, d'appui-conseil, de sensibilisation et de formation. Il a animé un réseau transversal visant à faire de la gestion axée sur les résultats une culture d'entreprise de la DGCD. Le service a également été associé à certaines évaluations conjointes coordonnées par le service de l'évaluation spéciale.

## **Un nouveau service de l'Evaluation spéciale en 2010**

Au début de cette année, le service de l'évaluation interne a été intégré au sein de celui de l'évaluation spéciale dont la fonction a été redéfinie par un nouvel AR<sup>5</sup>.

Ce nouveau service reprendra dans un premier temps les mandats des deux anciens services : il assurera donc l'évaluation de l'ensemble de la coopération au développement fédérale belge ; il poursuivra l'appui méthodologique aux services géographiques et thématiques du SPF amenés à faire des évaluations ainsi que l'animation du réseau pour la gestion axée sur les résultats.

Il poursuivra, comme les années précédentes, l'organisation de séminaires thématiques liés aux évaluations<sup>6</sup>. Cette activité devrait gagner en importance au cours des prochaines années en y associant notamment la Vlaams Evaluatieplatform et la Société wallonne d'évaluation et prospective.

## **Evolution du contexte de l'évaluation**

L'évaluation fait face à un dilemme. D'une part, les autorités et les opinions publiques des pays donateurs réclament – à juste titre - des comptes sur les résultats de la coopération. D'autre part, il y a une multiplication d'évaluations qui devient une réelle charge pour les pays bénéficiaires.

"The vast majority of evaluations carried out by Evalnet member departments are still sole donor evaluations. There are also examples where donors undertake their own evaluations in areas that have already been covered by joint evaluations, and where different donors commission individual evaluations concerned with the same theme. At country level there are a very large number of project and programme evaluations carried out by individual donors, many of which may not even be recorded by donors' central evaluation departments or central programme departments."<sup>7</sup>

Cet état de choses nous invite à mettre en place davantage que par le passé, des évaluations conjointes. Cela se fait au prix d'une moindre capacité de reddition de comptes au niveau national. Par contre, ces évaluations nous apprennent davantage sur les impacts de l'aide qu'une évaluation de la coopération belge prise isolément.

Un autre enjeu auquel nous sommes confrontés est l'implication des pays bénéficiaires dans les évaluations. Si on s'en tient à l'agenda d'Accra, à terme, ce sont les pays bénéficiaires qui conduiront les évaluations. Cela implique

---

<sup>5</sup> AR du 25 février 2010 portant création d'un Service de l'évaluation spéciale de la coopération internationale, MB 15 mars 2010

<sup>6</sup> Séminaires en 2009 : Participation citoyenne et Imputabilité; la méthode ROM (results oriented monitoring); l'aide humanitaire: leçons tirées des interventions suite au tsunami de 2004

<sup>7</sup> Room document 6: Note du secrétariat du Réseau de l'évaluation du CAD (Evalnet) présentée lors de la réunion des 20-21 février 2008,

comme mesure intermédiaire un transfert de connaissances en matière d'évaluation vers les pays partenaires. C'est une des tâches auxquelles s'attelle le réseau de l'évaluation du CAD. Aujourd'hui nous veillons à ce que des consultants locaux répondant à nos exigences d'impartialité et de crédibilité soient associés aux évaluations. Nous essayons aussi d'impliquer les autorités et les autres parties prenantes locales dans des groupes consultatifs locaux lorsqu'une évaluation porte sur un pays déterminé.

Un troisième enjeu est la mise en œuvre d'évaluations d'impact. Ces évaluations requièrent des méthodologies quantitatives inspirées des sciences sociales complétées par des approches qualitatives. Elles visent à rendre aussi rigoureuse que possible l'analyse des liens de causalité entre une intervention et des changements observés. Cet énoncé simple cache une réalité complexe dans laquelle il est souvent difficile de déterminer la ou les causes d'un changement.

Enfin, des thèmes transversaux comme la paix et la sécurité, l'énergie, l'environnement, le climat, la cohérence des politiques vont s'imposer dans le champ de la coopération. L'évaluation devra les prendre en compte.





# CHAPITRE 1. EXAMEN PAR LES PAIRS

## Justification

Le but de l'examen par les pairs était de fournir aux responsables politiques et à la direction du SPF AE ainsi qu'au service de l'évaluation un jugement indépendant sur le fonctionnement des services et sur la qualité de leur travail.

L'examen a porté sur la fonction d'évaluation au niveau central mise en œuvre respectivement par le SES et par le Service Contrôle de qualité et évaluation de la DGD. L'examen s'est déroulé au deuxième semestre 2009 alors que la restructuration de la fonction d'évaluation était en discussion.

## Approche

L'examen a appliqué trois critères<sup>8</sup> pour vérifier la qualité des processus et des produits d'évaluation:

- L'évaluation doit être **impartiale** et **indépendante** de la décision politique et de la mise en œuvre ainsi que des bénéficiaires de l'aide au développement. Ce sont des pré-conditions pour garantir la crédibilité, la légitimité et l'utilité des évaluations.
- L'évaluation doit être **crédible**. Pour cela, il faut que l'indépendance et l'expertise tant du commanditaire que des évaluateurs ne fassent pas de doute. L'unité d'évaluation doit posséder une masse critique de staff compétent. Les évaluations doivent être conduites honnêtement et avec intégrité et doivent faire état tant des réussites que des échecs. La crédibilité dépend aussi de la transparence des processus d'évaluation et de l'accessibilité des résultats. Les pays partenaires doivent être impliqués à part entière dans le processus d'évaluation afin de promouvoir la responsabilité mutuelle.
- L'évaluation doit être **utile**. L'utilité d'une évaluation est déterminée par la pertinence de ses enseignements pour l'orientation de la prise de décisions, pour le renforcement du savoir-faire institutionnel et pour la reddition de comptes. Les constats et les analyses doivent faire l'objet d'une communication concise. Ils doivent répondre aux intérêts et aux besoins des différentes parties impliquées dans la coopération au développement. Le processus d'évaluation devrait encourager la communication, favoriser l'apprentissage et servir d'appui à des actions de suivi. L'utilité est assurée par les décideurs politiques et la direction et par les autres parties prenantes disposées à accepter et à se servir des leçons des évaluations.

---

<sup>8</sup> Ces critères sont également appliqués pour juger la qualité des services d'évaluation des organisations multilatérales.

# Principales conclusions

## Indépendance

Le comité d'experts estime que l'indépendance de la fonction d'évaluation de la coopération belge est bonne. La réglementation protège le statut de l'évaluation spéciale et son indépendance est respectée. Il n'y a pas de pressions extérieures, notamment sur la carrière professionnelle du staff, qui limiteraient son impartialité. Les deux équipes, aujourd'hui intégrées, ont la compétence professionnelle pour mener à bien des évaluations crédibles. Une procédure est en place pour éviter les conflits d'intérêts dans le chef des évaluateurs. Les évaluateurs remplissent leur mission de façon indépendante et impartiale et si nécessaire, cette indépendance est défendue par les responsables du service. Il n'y a pas d'obstruction à la collecte d'informations. La rédaction du rapport se fait de façon indépendante. Une procédure permet de vérifier la qualité du processus et des rapports d'évaluation.

Le comité estime cependant que la programmation des évaluations manque de vision à long terme et que ceci peut nuire à une bonne couverture évaluative.

## Crédibilité

Les principes et les normes du CAD pour des évaluations de qualité servent de cadre aux évaluations. Les examinateurs regrettent toutefois l'absence d'un document expliquant la politique d'évaluation et les stratégies de mise en œuvre. Il manque également un document de référence sur les approches et les méthodologies à mettre en œuvre pour toute évaluation, quel que soit le service commanditaire.

La compétence et le professionnalisme du staff sont bons mais pourraient être améliorés. Les procédures actuelles en matière de recrutement ont menacé le maintien ou le renforcement des compétences des services d'évaluation. Si elles sont maintenues, elles pourraient miner la capacité et la crédibilité du nouveau service de l'évaluation spéciale.

Les procédures de sélection des équipes d'évaluateurs sont crédibles, transparentes et adéquates. Cependant, elles ne prennent pas suffisamment en compte l'expertise des pays partenaires.

La mise en place de comités de pilotage et de groupes consultatifs garantit l'implication des parties prenantes à toutes les étapes de l'évaluation. Les parties prenantes des pays partenaires ne sont toutefois pas impliquées autant que celles des agences ou pays donateurs.

Il pourrait être fait appel davantage à de l'expertise extérieure pour les groupes de référence. Les processus d'évaluation y gagneraient en qualité et en crédibilité.

Les arrangements en place pour recueillir les commentaires et les objections des parties prenantes sur les constats de l'évaluation sont adéquats et ne mettent pas en danger l'indépendance des évaluateurs.

Le comité estime que l'évaluateur spécial devrait fournir un rapport annuel au parlement comme cela est prévu. Cela profitera à la qualité de la discussion sur les résultats de la coopération belge et à l'utilité des évaluations.

Le comité estime que les principaux facteurs faisant obstacle à une qualité constante des évaluations sont :

le manque de référence de départ (baseline), d'indicateurs de résultats et de données de suivi pour mesurer les progrès réalisés;

des contraintes de temps et de ressources humaines qui empêchent les équipes d'évaluation de vérifier et de croiser les sources d'information;

le déséquilibre entre les ambitions et la complexité de certaines évaluations et les ressources allouées. Cela limite le travail de terrain et la possibilité de collecte de données primaires.

Tenant compte de ces contraintes, qui ne sont pas l'apanage de la coopération belge, la qualité des analyses, des conclusions et des recommandations est bonne et correctement étayée.

### Utilité

Le comité estime que les critères d'utilité de la fonction d'évaluation ne sont rencontrés que partiellement. Cela s'explique sans doute par une faible culture de l'évaluation dans et en dehors du SPF AE. Il manque une politique et une stratégie qui pourraient donner un cadre à l'évaluation indépendante de la contribution belge au développement international, il n'existe pas non plus de règles pour la prise en compte d'évaluations au niveau fédéral.

Si les deux services ont été attentifs à la qualité des rapports, ils n'ont pas systématiquement identifié toutes les parties prenantes ni leurs intérêts spécifiques. Il n'y a pas de stratégie dynamique de communication et de diffusion des résultats des évaluations. Cela entraîne une sous-utilisation des évaluations à tous les niveaux. Les évaluations ne sont pas intégrées non plus dans le système de gestion des connaissances qui se met en place au SPF.

La pratique actuelle de "management response" aux évaluations n'est pas ancrée dans de bonnes procédures. La direction et le staff du SPF AE et les parties prenantes extérieures n'accordent pas assez d'importance au statut et à l'utilité de cet instrument. En conséquence, il n'est pas clair comment les « réponses managériales » alimentent concrètement la décision politique et les stratégies de mise en œuvre ni comment elles contribuent à une réflexion plus générale sur les points qu'elles mettent en évidence.

## **Principales recommandations**

Les recommandations suggèrent des améliorations sur les points où le comité a identifié des enjeux ou des faiblesses par rapport aux principes et aux normes du CAD-OCDE.

### Culture de l'évaluation

Le comité a observé une attitude pour les moins réservée envers l'évaluation au sein du SPF AE. Il recommande aux décideurs politiques et à la direction de la DGD (et des autres directions concernées) d'agir en sorte que l'évaluation soit reconnue comme un instrument nécessaire d'apprentissage et de reddition de comptes au public et aux partenaires de la coopération internationale. Cela prendra du temps et demandera des efforts. La direction pourrait s'appuyer sur les exigences en matière d'évaluation reprises dans l'arrêté royal sur l'Evaluation spéciale et sur des initiatives en cours pour renforcer la gestion axée sur les résultats dans la coopération belge.

Le comité recommande :

- que l'évaluation soit intégrée à la décision politique et à la planification stratégique
- que l'évaluation devienne un instrument au service de la gestion des connaissances
- que la fonction de reddition de comptes de l'évaluation soit reconnue
- que des mesures soient prises pour que l'apprentissage à partir des évaluations soit institutionnalisé au sein du SPF AE.

# CHAPITRE 2. EVALUATION DE LA QUALITE DES PRESTATIONS DE LA COOPERATION TECHNIQUE BELGE (CTB) 2009

## Justification

L'évaluation de la qualité des prestations de la CTB 2009 est la troisième évaluation qui a été réalisée dans le cadre de l'article 17 du troisième contrat de gestion entre l'Etat et la CTB. Cet article stipule que l'Etat doit évaluer chaque année la qualité des prestations de la CTB sur la base de dix interventions au minimum. La reddition de comptes sur les prestations de la CTB est un objectif important de ces évaluations. L'évaluation permet de tirer des leçons pour l'avenir. Ce dernier aspect a reçu une forme concrète en 2009 avec l'examen explicite de trois processus gérés par la CTB : le suivi et l'évaluation, la formulation d'interventions et de programmes et l'accompagnement stratégique et la supervision. Ces processus ont été ajoutés aux critères d'évaluation classiques : pertinence, efficacité/impact, efficience, et durabilité. En ajoutant trois processus à ces critères, nous avons souhaité mettre en évidence la manière dont la CTB gère ses interventions pour atteindre les résultats attendus.

## Approche

En 2009, l'évaluation s'est centrée sur les pays partenaires de l'aide bilatérale belge qui n'avaient pas encore été visités au cours des deux évaluations précédentes. Il s'agit du Vietnam, du Rwanda, de la Tanzanie, du Mozambique, de l'Afrique du Sud, du Bénin, du Mali et des Territoires palestiniens. Deux interventions ont été sélectionnées dans chaque pays. Nous avons veillé à ce que l'échantillon d'interventions évaluées couvre les différents secteurs où la Belgique est active en tant que donateur. Nous nous sommes également assurés que différentes modalités d'aide et des interventions de différente importance en termes budgétaires soient prises en compte.

Afin de pouvoir cadrer convenablement les résultats de cette évaluation, il est important de mentionner que dans cette évaluation et les évaluations précédentes, nous avons délibérément choisi de sélectionner uniquement les interventions qui avaient été réalisées dans le cadre du premier ou du deuxième contrat de gestion. Il n'était pas possible d'examiner des interventions plus récentes (c.-à-d. des interventions formulées après le 1<sup>er</sup> janvier 2007) parce que leur exécution n'était pas encore assez avancée et qu'il était par conséquent prématuré d'essayer de tirer des conclusions pertinentes quant à leur efficacité, etc. En 2010 par contre, nous examinerons exclusivement des interventions mises en œuvre dans le cadre du troisième contrat de gestion. Cette distinction permettra de faire des constatations qui pourront être attribués à des changements liés au troisième contrat de gestion. La CTB a notamment obtenu beaucoup plus d'autonomie dans le contrat de gestion actuel. L'évaluation de 2010 devra montrer si cela a entraîné de meilleurs résultats sur le terrain. Etant donné que le troisième contrat de gestion s'achève en 2011, les évaluateurs seront priés de formuler des conclusions et des recommandations pouvant contribuer à la formulation du quatrième contrat de gestion.

# Principaux constats et conclusions

## Analyse des critères d'évaluation

La pertinence des interventions évaluées est bonne. Les ess répondent aux besoins du pays partenaire et des bénéficiaires, dans le cadre des stratégies de développement de la Belgique et des développements s'inscrivant dans le contexte international. Des problèmes surgissent lorsque la conception de l'intervention doit être concrétisée sur le terrain : souvent, on ne prend pas assez de temps pour effectuer une analyse de contexte approfondie ou de confronter l'intervention aux besoins des partenaires concernés. Cela a évidemment des conséquences pour l'exécution des interventions.

En ce qui concerne **l'efficacité et l'impact**, les résultats sont moins positifs que pour la pertinence. Le problème ne se situe pas tellement au niveau de la réalisation des "outputs", ou des résultats immédiats, mais plutôt au niveau des résultats attendus, notamment au niveau des "outcomes". Ainsi, les évaluateurs observent que de nouvelles infrastructures de marché sont construites à l'attention des paysans, mais on ne voit pas toujours clairement si ces constructions (outputs) entraînent réellement une augmentation du volume des ventes (et donc des revenus plus élevés), ou un meilleur accès au marché. Ce sont pourtant ces effets que l'on doit examiner lors de la mesure des résultats. Il s'est avéré que la CTB recueille un mauvais score, principalement au niveau des thèmes transversaux (comme le genre et l'environnement), et qu'il n'existe pas de stratégie claire pour ces thèmes. Sur le plan de l'impact, l'évaluation n'a pas pu dire grand-chose parce que peu de données sont disponibles (cela vaut également pour les résultats). Le problème de la mesure de l'impact a trait entre autres à une divergence d'opinions entre la CTB et la DGCD quant à l'organisme qui doit mesurer l'impact et la façon dont cela doit se faire.

Sur le plan de **l'efficacité**, le tableau est mitigé et ne permet pas de tirer des conclusions univoques. Il y a deux projets qui recueillent un score très positif et un projet qui obtient un score très négatif pour ce critère, les autres projets se situant entre ces deux extrêmes. On a toutefois pu constater clairement que la CTB applique un système de contrôle financier transparent qui fonctionne convenablement. Bien que cela montre que la gestion financière de la CTB est bonne, le système n'est toutefois pas garant de l'efficacité de tous les projets. Dans les cas où l'efficacité n'obtient pas un bon score, différents éléments entrent en jeu, notamment a) la situation institutionnelle du projet (le projet est-il bien intégré dans les structures du pays partenaire ? s'agit-il de structures pertinentes ? ou travaille-t-on toujours avec des structures parallèles ?), b) le choix de la modalité d'exécution (par ex. la cogestion avec le pays partenaire est perçue comme un moyen pour donner également voix au chapitre au pays partenaire mais avec ce système, où la CTB comme le pays partenaire doivent approuver des mesures, le risque est réel que l'exécution prenne plus de temps) ou c) les frictions personnelles entre certains acteurs d'un projet. Pour finir, on a pu constater que les nombreuses prolongations observées n'ont pas nécessairement mené à une moins bonne efficacité. Au contraire, l'octroi d'une prolongation sans incidence budgétaire a permis dans de nombreux cas d'atteindre quand même certains résultats, ou de créer une période de transition vers une nouvelle phase de l'intervention.

En ce qui concerne la **durabilité**, les résultats étaient plutôt positifs. Ici, il convient toutefois de faire une distinction entre les différents sous-critères qui ont été utilisés pour la mesure de la durabilité. En premier lieu, on a évidemment examiné la durabilité financière des résultats. De plus, on a examiné des facteurs tels que la durabilité socio-culturelle et politique. Les différences entre ces sous-critères étaient importantes : sur le plan de la durabilité financière, les résultats étaient faibles. Cela était souvent dû au

manque de moyens pour conserver les résultats obtenus ou pour mettre sur pied d'autres activités avec les fonds propres. En ce qui concerne la durabilité socio-culturelle et politique, les résultats étaient nettement meilleurs parce que dans plusieurs cas, les bénéficiaires ont effectivement utilisé les nouvelles connaissances et visions acquises durant le projet.

### Analyse des processus

En ce qui concerne la qualité du processus de formulation et du produit de la formulation, cette évaluation confirme ce que les évaluations précédentes avaient déjà révélé, à savoir que la **formulation** des projets reste problématique. Ceci n'est pas étonnant, vu que la CTB doit produire une conception de projet complète, avec des objectifs et indicateurs "SMART"<sup>9</sup>, sur la base d'une ou deux missions de formulation. Cette tâche devient d'ailleurs de plus en plus difficile à cause de l'augmentation du budget de la coopération au développement qui se répercute dans la taille des interventions et de la complexité croissante des interventions. Par conséquent, il s'avère qu'on n'a pas assez de temps pour réaliser une étude de contexte approfondie et pour confronter la conception du projet sur le terrain aux organisations partenaires locales, de sorte que l'appropriation des projets n'est pas toujours optimale.

Il ressort de l'évaluation de l'accompagnement stratégique et de la supervision par la CTB qu'il règne une grande confusion quant au rôle de chacun (il n'y a notamment pas toujours une répartition claire des tâches entre les acteurs : DGCD/CTB, RepRes CTB/AT CTB, CTB Bxl/ResRep CTB, DGCD Bxl/attaché DGCD). Cette analyse ne peut d'ailleurs pas être considérée indépendamment du rôle des autres acteurs, dont le pays partenaire et la DGCD sont les plus importants. Il s'avère que les projets dépendent grandement de la qualité du staff du projet et des assistants techniques. La qualité de ces équipes est généralement très bonne et la motivation de ces personnes est souvent décisive pour le succès d'une intervention. Il n'est pas anormal que le staff du projet et les assistants techniques jouent un rôle primordial dans le projet. Il faut néanmoins qu'ils soient encadrés pour déterminer l'orientation stratégique du projet. C'est à ce niveau-là qu'on a constaté la plupart des problèmes : les représentations locales de la CTB dans les pays partenaires doivent consacrer la plus grande partie de leur temps à des tâches de suivi financier et administratif, de sorte qu'elles n'ont pas assez de temps pour effectuer un suivi stratégique de leur portefeuille de projets. Dans ces représentations locales, l'expertise sectorielle et/ou thématique nécessaire pour effectuer ce type de suivi fait souvent défaut. D'autre part, le rôle de l'attaché, qui représente la DGCD dans le pays partenaire, n'est plus tout à fait clair sur le plan de l'exécution du projet. Les attachés sont censés effectuer, dans le comité des partenaires annuel, un suivi stratégique du programme indicatif de coopération (PIC) avec le partenaire, mais selon le troisième contrat de gestion, ils ne font plus partie des Structures mixtes de concertation locale (SMCL), qui se réunissent chaque semestre pour parler des projets. Dans la pratique, les attachés sont donc tenus à l'écart des projets et ils ne disposent par conséquent pas toujours des informations pertinentes pour un dialogue politique avec le partenaire.

Pour finir, il est apparu que les administrations centrales de la CTB comme de la DGCD, jouent un rôle limité dans le pilotage stratégique des projets. Le contenu doit souvent faire place à un suivi financier et administratif des dossiers.

Il ressortait déjà des évaluations précédentes que le suivi et l'évaluation sont assez faibles à la CTB, ce qui est confirmé par cette évaluation. Le problème

---

<sup>9</sup> SMART acronyme anglais désignant les caractéristiques d'un objectif (ou résultat attendu) bien formulé: spécifique, mesurable, réalisable (achievable), pertinent (relevant) et limité dans le temps (time-bound)



constaté plus haut pour la formulation, notamment le fait que la CTB éprouve des difficultés à réaliser un bon dossier technique et financier, forme naturellement aussi un problème pour le suivi des projets. Si on ne parvient pas à formuler des objectifs et indicateurs "SMART", on ne peut pas non plus organiser un bon système de suivi. De plus, il semble que la CTB n'ait pas suffisamment de connaissances sur le cadre logique, l'instrument pour la formulation et le suivi des projets. En même temps, l'évaluation constate que la CTB essaie de nouveaux instruments, comme la cartographie des incidences (outcome mapping)<sup>10</sup>, ce qui entraîne un risque de confusion quant aux différentes méthodes de conception et de suivi appliquées.

En ce qui concerne les évaluations de la CTB, on a constaté que dans les projets où une évaluation à mi-parcours a lieu, ces évaluations ont pour la plupart une influence positive sur la réorientation des projets. Dans la pratique, la CTB attend souvent une évaluation à mi-parcours avant de prendre des décisions sur les aspects d'un projet qui sont perçus comme problématiques. Ces évaluations constituent donc l'occasion de rectifier le tir dans le cadre de projets difficiles. En ce qui concerne les évaluations à la fin du projet, le bilan est moins positif. Bien que ces évaluations doivent en fait être utilisées pour tirer des leçons pour le dialogue politique et les formulations futures, elles sont plutôt considérées comme une obligation administrative devant être remplie pour pouvoir clôturer un dossier.

La question se pose, à juste titre, de savoir s'il est opportun que la CTB effectue ce type d'évaluations. La CTB est déjà responsable de la formulation et de l'exécution des interventions. Aussi, il semble indiqué d'imputer la responsabilité de ces évaluations à la DGCD ou à l'Évaluateur Spécial dans le cadre des "checks and balances" qui doivent exister entre l'État et la CTB.

## **Principales recommandations**

### Formulation

La CTB doit poursuivre ses efforts actuels en vue d'améliorer la formulation et surtout prêter attention à l'analyse de contexte et à l'adéquation des projets avec les stratégies du pays partenaire et des autres bailleurs.

Dans cette perspective, il faut donner la préférence à la simplification des directives pour la formulation d'interventions plutôt qu'à l'expérimentation de nouveaux instruments tels que la cartographie des incidences. Pour finir, de meilleurs produits de formulation doivent aussi mener à des objectifs clairs et à des indicateurs mesurables, permettant un bon suivi. Il faut par conséquent tenir compte du suivi et de l'évaluation dès la formulation.

La coopération belge au développement pourrait réorganiser le processus d'identification et de formulation. Bien que l'identification relève actuellement de la responsabilité du pays partenaire en collaboration avec l'attaché, et que la formulation relève de la responsabilité de la CTB, ces deux phases pourraient n'en faire qu'une seule, et le pays partenaire pourrait jouer un plus grand rôle dans ce processus. Afin de ne pas surcharger cette phase d'identification-formulation, l'évaluation suggère d'insérer dans le cycle du projet une phase de démarrage, faisant déjà partie de la mise en œuvre, pendant laquelle le document de formulation serait peaufiné. De cette manière, des objectifs précis pourraient être fixés en lien avec la réalité du terrain et on pourrait définir des indicateurs SMART. En effet, actuellement on s'attend à ce que la conception

---

<sup>10</sup> approche qui, au lieu d'évaluer les produits d'un programme, s'intéresse aux modifications des comportements, des rapports, des agissements et des activités des personnes, des groupes et des organismes directement concernés par celui-ci

d'une intervention puisse aboutir en une ou deux missions de formulation d'une durée de deux semaines, ce qui n'est pas réaliste. Afin de pouvoir bien cadrer une intervention dans le contexte local et consacrer le temps nécessaire aux délibérations avec les acteurs locaux, l'évaluation suggère de passer par une phase de démarrage de 3-6 mois.

### Suivi du projet

La CTB doit mieux équiper ses représentations locales pour qu'elles puissent suivre les projets sur le plan stratégique. C'est pourquoi il est recommandé de mettre davantage d'expertise sectorielle et thématique sur le terrain. Avec un meilleur suivi par les représentations locales, on remarquerait plus vite les problèmes et on ne devrait pas attendre l'évaluation à mi-parcours pour réorienter un projet.

### Dialogue politique

En règle générale, il convient de réfléchir à la répartition des tâches dans le pilotage stratégique et la supervision. Le rôle de la structure mixte de concertation locale (SMCL) doit être défini plus clairement pour éviter qu'on discute uniquement de la gestion quotidienne du projet. Dans l'esprit d'une gestion orientée sur les résultats, il faut que les réunions des SMCL portent sur les résultats de l'intervention davantage que sur l'augmentation ou l'attribution ou non de per diems, etc. Le rôle de l'attaché mérite aussi qu'on s'y arrête, étant donné qu'il/elle est responsable du dialogue politique avec le partenaire. Toutefois, comme la CTB est responsable tant de la formulation que de l'exécution et de l'évaluation, l'attaché n'a que peu de contacts avec les projets et manque d'informations du terrain qui lui seraient utiles pour le dialogue politique avec les autorités. Par conséquent, il faut envisager de faire participer à nouveau l'attaché à la SMCL.

### Evaluation

Toujours dans l'esprit d'une répartition des compétences entre la DGCD et la CTB, l'évaluation recommande rendre la DGCD ou l'Évaluateur Spécial responsable de l'organisation de l'évaluation finale des projets.

### Décentralisation

Pour finir, le partenaire doit aussi obtenir un rôle plus central dans le planning, l'exécution et l'évaluation des projets. Dans le cadre de cette dernière recommandation, une discussion doit aussi avoir lieu sur la décentralisation des tâches et des compétences.

Ces recommandations ont non seulement trait au rôle de la CTB, mais également au rôle de la DGCD et du pays partenaire. C'est pourquoi le rapport d'évaluation signale l'importance de réaliser des réformes dans le cadre d'une vision stratégique de la coopération belge au développement en général.



# CHAPITRE 3. EVALUATION DE LA NOTE STRATEGIQUE BELGE EN MATIERE D'AGRICULTURE ET DE SECURITE ALIMENTAIRE.

## Justification

Cette évaluation répond à l'obligation légale exprimée dans la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge, d'adapter régulièrement les stratégies sectorielles en fonction des modifications du contexte.

L'évaluation a pris en compte l'agriculture au sens large telle qu'elle est définie dans la note stratégique de 2002. Cette définition comprend l'agriculture, l'élevage, la sylviculture, la pêche, le développement rural multisectoriel et l'aide alimentaire. L'évaluation porte sur les années 2002 à 2008.

## Approche méthodologique

L'évaluation a été conduite en trois temps : une phase de préparation, une phase de mission sur le terrain et une phase de restitution.

Les consultants sélectionnés ont fondé leurs conclusions sur base de trois types d'informations : une analyse des interventions belges dans le secteur et des autres documents disponibles; des interviews des personnes impliquées à différents niveaux et des bénéficiaires; des observations d'activités et de résultats faites lors de visites de terrain dans 6 pays : le Niger, le Sénégal, le Congo, l'Ouganda, le Pérou et le Vietnam. Une trentaine d'interventions ont fait l'objet d'une étude de cas. L'échantillon couvrait autant que possible les différents sous-secteurs ainsi que la variété des partenaires de mise en œuvre. Là où c'était possible, des interventions financées par d'autres bailleurs ont également été visitées.

Tous les partenaires de mise en œuvre, les Attachés de Coopération au sein de nos Ambassades et le personnel de l'Administration chargé des programmes ont été largement associés à l'évaluation. Ils ont ainsi été invités aux différents comités de pilotage intermédiaires et aux séminaires de discussion sur les rapports provisoires et sur le rapport final.

Le rapport est posté sur le site internet de la Direction Générale de la coopération au développement et sur la base de données d'évaluations du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE.

## Principaux constats et conclusions

### Volume de l'aide publique au développement consacré à l'agriculture

La Belgique consacre une part significativement plus importante de son aide publique au développement à l'agriculture que la moyenne des pays membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Cela représente 100 M€ par an soit environ 10% du budget de la DGCD. Malgré sa faible priorité dans la Note stratégique, le développement rural multisectoriel comptait encore en 2008 pour 18% de l'aide au secteur agricole gérée par la DGCD. Les autres secteurs

appuyés dans les interventions multisectorielles sont généralement la santé, l'éducation et les services décentralisés. Les activités économiques non-agricoles comme l'artisanat et la transformation de produits agricoles y tiennent peu de place.

### Valeur et usage de la note stratégique

La note stratégique rédigée en 2002 était en quelque sorte visionnaire, puisqu'elle préconisait, avant l'heure, le ciblage des petits producteurs, le développement des capacités et mettait l'accent sur l'agriculture proprement dite plutôt que sur le développement rural.

Le choix, spécifique à la Belgique, de donner de l'importance au renforcement des capacités a été bien traduit au niveau opérationnel mais n'a pas fait l'objet d'une véritable stratégie en termes d'objectifs à atteindre ou de modalités de mise en œuvre.

Aujourd'hui, la note stratégique est toutefois dépassée compte tenu des évolutions récentes : échec des négociations de Doha, crise alimentaire et financière, prise de conscience des changements climatiques...

Quoiqu'elle réponde à une obligation légale, la note stratégique n'a pratiquement pas été utilisée pour orienter les programmes. Avec un champ d'application très large, englobant l'ensemble des sous-secteurs agricoles, elle était peu directive et peu centrée sur les avantages comparatifs de la Belgique. Elle était également peu opérationnelle car dépourvue de modalités de mise en œuvre.

La multiplicité des acteurs dans le domaine de l'agriculture et le fait que la note stratégique n'a de caractère obligatoire que pour la coopération bilatérale directe, soit pour moins d'un tiers des montants alloués chaque année, ont fait obstacle à la cohérence, la coordination et la complémentarité entre ces acteurs et de leurs interventions tant au sein de la coopération belge que dans les pays partenaires et avec les autres bailleurs.

La complémentarité entre les multiples canaux de coopération et le grand nombre de partenaires impliqués n'est pas exploitée. A l'exception des liens tissés sur le terrain entre les personnes directement impliquées dans les interventions, le niveau de coordination est relativement faible, y compris entre les acteurs de la coopération belge agissant dans le secteur.

### Résultats des programmes

De manière générale, les interventions qui ont fait l'objet d'une étude de cas ont eu des résultats positifs en termes d'amélioration des rendements, d'accroissement de la production et d'accès aux marchés. Cependant, vu le petit nombre de bénéficiaires et/ou l'étroitesse des zones d'interventions, la Coopération belge ne peut pas prétendre avoir eu un impact macroéconomique.

Il en va de même pour les interventions en matière de sécurité alimentaire qui ont cependant engrangé des résultats supplémentaires au niveau de l'accès aux services sociaux. L'initiative innovante de soutien aux achats locaux, mise en œuvre à travers le Programme Alimentaire Mondial, a permis d'assurer un débouché aux producteurs locaux tout en subvenant aux besoins des populations vulnérables.

L'impact sur les agriculteurs et les éleveurs de la promotion d'actions innovantes, telles que l'introduction de techniques adaptées, l'amélioration des semences ou l'utilisation d'engrais, a été confirmé lors des visites de terrain. Au niveau des groupements, lorsque l'intervention a créé une dynamique dans un groupement existant, on constate des effets positifs. Par contre, lorsque le groupement a été créé de toute pièce pour le projet, les effets ne sont pas durables. Au niveau institutionnel, on voit que la capacité des vulgarisateurs et

des chercheurs s'améliore. Par contre, les effets sont plus difficiles à apprécier au niveau des services gouvernementaux nationaux ou décentralisés.

Lorsque les autorités publiques sont impliquées dans les interventions, par exemple pour assurer l'accès à l'irrigation ou pour la distribution de semences et que ces services supposent la mobilisation de fonds publics, il est très rare que la continuité des activités soit assurée. Pour les activités générant des recettes, la pérennité dépend de l'intérêt des bénéficiaires et de la force des relations tissées entre les différents acteurs. En général les bénéficiaires continuent à utiliser les techniques enseignées au cours de l'intervention, même si l'on remarque parfois des tendances à retourner aux techniques traditionnelles. Enfin, très peu d'organisations de producteurs rencontrées peuvent fonctionner uniquement sur financement propre.

Plutôt que de saupoudrer les ressources sur un grand nombre de bénéficiaires, la Belgique fait généralement le choix de concentrer ses ressources sur des interventions pilotes et innovantes où le coût des interventions rapporté au nombre de bénéficiaires directs est élevé. La généralisation de nos interventions à plus grande échelle nécessiterait une approche sectorielle accompagnée d'aide budgétaire. L'absence d'une politique sectorielle opérationnelle chez nos partenaires et la faiblesse de leurs capacités de gestion freinent encore cette approche.

### Aspects thématiques

80% des interventions qui ont fait l'objet d'une étude de cas ont mis en œuvre des activités spécifiques en faveur des femmes mais l'aspect genre est très rarement documenté de manière systématique. L'intégration homme-femme au niveau local doit souvent composer avec des réalités socioculturelles, religieuses et juridiques défavorables.

La gestion des ressources naturelles est prise en compte dans 50% des interventions visitées, mais très peu de projets ont fait l'objet d'une étude d'impact environnemental préalable.

### Principales recommandations

La nouvelle stratégie devrait :

- tenir compte de l'évolution du contexte international et des thèmes transversaux prioritaires. La nouvelle stratégie devrait s'inscrire dans la Déclaration de Paris, l'Agenda d'Accra et le code de conduite européen. Elle devrait être suffisamment flexible pour s'adapter immédiatement aux autres accords internationaux qui ne manqueront pas d'être signés. Elle devrait préciser une approche spécifique des différents thèmes transversaux (agriculture et genre ; agriculture et environnement ; agriculture et droit des enfants,...)
- être utile à tous les acteurs du développement belges concernés dans le respect de leurs spécialité et spécificité, tout en accentuant la coordination et la complémentarité entre ces acteurs, et
- être plus précise dans ses choix et ses priorités.

La future stratégie devrait également être un instrument dynamique élaboré en concertation avec les acteurs et traiter aussi bien les aspects liés au contenu des interventions que les aspects liés à la spécialisation des acteurs et à la mise en œuvre de la stratégie. Cette concertation est déjà en cours à travers une 'plateforme agriculture et sécurité alimentaire' mise en place par le Ministre de la Coopération au développement.

La future stratégie devrait approfondir et concrétiser les aspects liés aux marchés, au financement du monde rural et à la recherche.

Le renforcement des capacités ne s'improvise pas. Il faut une politique qui en définit le cadre et des stratégies de mise en œuvre. Chaque intervention dans ce domaine doit faire l'objet d'une étude préalable des besoins.

Enfin, tant les concepts que les cadres d'actions du développement rural devraient être définis plus explicitement, dans la ligne de ce qui a été accompli dans le cadre du nouveau Fonds belge pour la Sécurité alimentaire.

# CHAPITRE 4. L'ÉVALUATION DES PARTENARIATS DES ONG ORIENTES VERS LE RENFORCEMENT DES CAPACITES : 1998-2008

## Justification

Les termes de référence précisent que le renforcement des capacités fait l'objet d'une attention grandissante dans la nouvelle approche de l'aide. Par conséquent, il semblait important d'évaluer les efforts réalisés par les ONG dans ce contexte et de vérifier dans quelle mesure ils ont été fructueux. La perspective est celle d'une évaluation formative, non d'une reddition de comptes.

L'évaluation des partenariats des ONG orientés vers le renforcement des capacités a démarré au début 2009. L'évaluation est réalisée par un consortium composé de : HIVA (KULeuven), l'IOB (Université d'Anvers), ACE Europe, ECDPM (Maastricht) et DRIS consult. La taille de l'équipe est proportionnelle à l'ampleur de la mission et à sa complexité.

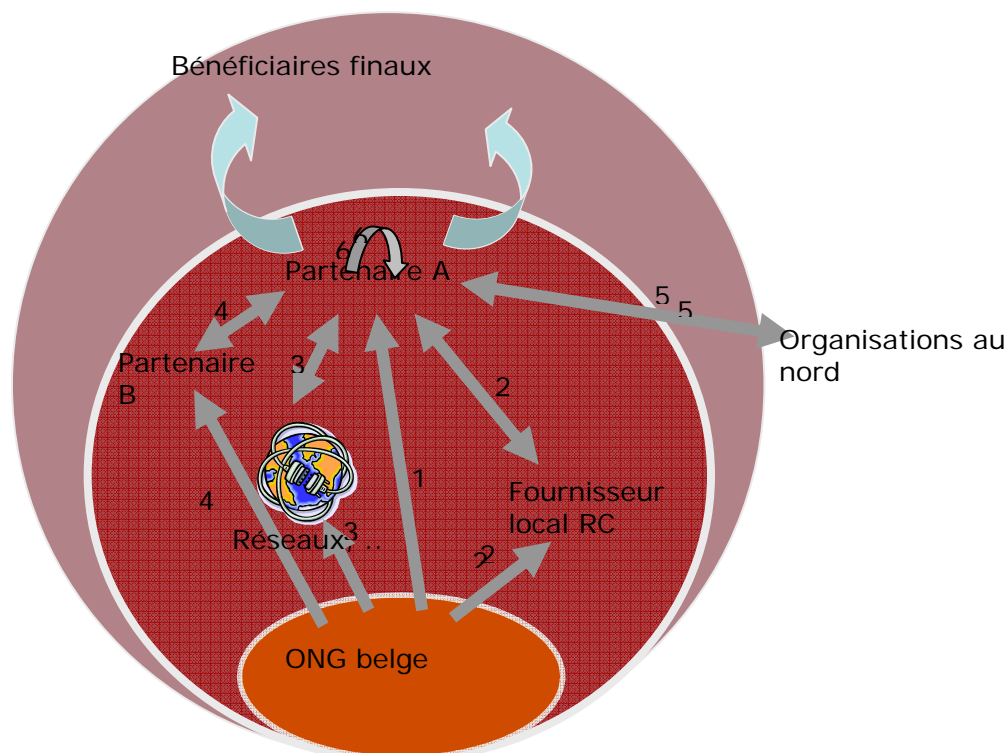
Le cofinancement des ONG par la DGCD s'élève annuellement à près de 80 millions d'euros, soit environ 10% du budget de l'APD géré par la DGCD. L'évaluation couvre la période 1998-2008, durant laquelle il convient de distinguer trois régimes de financement successifs. Le sens donné aux termes de "partenariat" et de "renforcement des capacités" a évolué dans la mesure où l'ONG du nord et le partenaire sont de plus en plus considérés comme égaux et où le terme de "partenaire" a gagné en importance. Le document le plus récent dans ce contexte tombe hors des limites strictes du champ de l'évaluation mais il a quand même été pris en considération. Il s'agit de l'Accord entre le Ministre et les ONG du 04/05/2009 qui donne à la notion de partenariat une interprétation où l'appropriation, la responsabilité mutuelle, la transparence et la gestion axée sur les résultats sont mises en avant et contribuent à une relation d'égal à égal.

## Approche

L'évaluation comprenait une étude documentaire et des visites de terrain. Ces dernières concernaient 6 pays : le Pérou, le Cambodge, le Burkina-Faso, l'Afrique du Sud, la RDC et l'Inde. La visite sur le terrain au Congo a été divisée en deux missions, une à Kinshasa et à Kisangani et l'autre à l'Est du Congo. La phase d'étude a également pris en considération des projets au Brésil. L'échantillon total était composé de 40 partenariats, dont 31 ont été visités pendant la phase de terrain. Les partenariats restants (les partenariats au Brésil et plusieurs partenariats dans les autres pays), ont uniquement été étudiés sur la base de documents.

Pendant l'étude documentaire, l'évaluation a dressé la carte des différents itinéraires utilisés par les ONG du nord pour mettre en oeuvre le renforcement des capacités au sein de leurs partenariats.





Source : rapport final évaluation

Le **premier itinéraire** se rapporte aux activités concernant le renforcement des capacités qui sont exécutées par l'ONG du nord elle-même, directement chez le partenaire (par ex. formations techniques données par des collaborateurs de l'ONG du nord, visites du coordinateur régional, ...).

Le **deuxième itinéraire** a trait aux actions de renforcement des capacités qui sont exécutées par un fournisseur local de RC. Celles-ci peuvent être organisées en fonction des besoins, lorsque le partenaire reçoit les fonds et décide lui-même du recrutement d'expertise locale, ou en fonction de l'offre. Dans ce dernier cas, les fonds vont au fournisseur de RC et cette organisation locale prévoit elle-même les formations ou activités de développement organisationnel ou institutionnel.

Le **troisième itinéraire** désigne la participation à des réseaux thématiques ou sectoriels, des alliances, des plateformes ou des conférences (par ex. réseau autour du travail décent, coalitions sur les réformes agraires, ...).

Le **quatrième itinéraire** comprend l'interaction peer-to-peer avec les organisations partenaires de l'ONG du nord ou d'autres organisations dans le sud (voir par ex. les réunions avec tous les partenaires d'une ONG du nord dans une certaine région, les visites de travail à une organisation semblable qui est aussi partenaire de la même ONG du nord, mais dans une autre région).

Le **cinquième itinéraire** décrit le renforcement des capacités par l'interaction avec des organisations similaires dans le nord, ou des formations dans le nord (stages, participation à des activités du partenaire dans le nord, formation).

Le **sixième itinéraire** a trait aux processus de renforcement des capacités qui sont organisés par le partenaire même, sans expertise externe (par ex. le partenaire qui met sur pied des activités de réflexion ou d'évaluation qui mènent à des processus de renforcement interne des capacités).

## Principales constatations

Parmi tous les itinéraires décrits ci-dessus, le premier itinéraire est le plus utilisé (un peu plus de 25%) dans l'échantillon de l'évaluation<sup>11</sup>, ainsi que le sixième (presque 20%). Le cinquième itinéraire ne représente que 10% de toutes les actions relatives au renforcement des capacités. Il apparaît le plus souvent chez les ONG du nord avec une forte 'action nord', et/ou qui font partie d'un mouvement social, ou chez les ONG du nord qui inscrivent régulièrement leurs partenaires à des cours en Europe.

Les ONG ne s'adonnent pas toutes au renforcement des capacités. Certaines choisissent délibérément de ne pas le faire. Des raisons à cet égard sont un manque de masse critique dans la propre organisation du nord pour mettre sur pied des processus de ce type, le souhait de ne pas se mêler des affaires internes du partenaire ou la conviction que le partenaire local est une organisation plus forte que l'ONG du nord même et qu'on n'a donc pas grand-chose à lui apprendre.

Il y a également des cas où le renforcement des capacités est limité à la capacité de gestion du partenaire (PCM, comptabilité, durabilité financière et rédaction de rapports). Dans ces cas-là, l'ONG du nord investit peu dans le renforcement des capacités du partenaire en tant qu'organisation (développement organisationnel ou institutionnel<sup>12</sup>).

La plupart des partenariats dans l'échantillon étudié sont axés sur la pratique, ce qui implique que l'ONG du nord accompagne tout le processus du renforcement des capacités. L'utilisation fréquente du premier itinéraire, où l'ONG du nord donne elle-même des formations, doit aussi être envisagée dans ce contexte. Seule une petite minorité d'ONG du nord cède la responsabilité du renforcement des capacités au partenaire. Dans l'échantillon, il y a deux partenariats où des fonds sont donnés pour des activités en matière de renforcement des capacités, sans que des conditions y soient liées.

## Conclusions

L'évaluation met en avant les éléments, qui forment la base d'une bonne approche du renforcement des capacités.

L'ONG du nord doit satisfaire à plusieurs exigences pour pouvoir apporter un appui efficace au renforcement des capacités. Il faut que le choix du partenaire soit le résultat d'une analyse de contexte. C'est la seule manière pour une ONG de savoir si elle peut travailler de façon utile avec ce partenaire. Cela suppose toutefois que l'ONG du nord possède une identité claire, à laquelle le profil du futur partenaire pourra être confronté. Un autre élément concerne le fait que l'ONG du nord doit avoir une vision claire sur la façon d'opérer un renforcement des capacités ainsi que les ressources pour la mettre en œuvre dans la pratique (e.a. convertir la théorie en outils concrets, pouvoir systématiser les processus d'apprentissage).

Le partenaire proprement dit joue aussi un rôle crucial : si l'initiative du renforcement des capacités provient essentiellement du donateur, seuls des changements superficiels pourront être atteints. L'appropriation du processus par le partenaire local est donc cruciale. Pour finir, une harmonisation avec les

---

<sup>11</sup> Plus précisément : les 31 partenariats qui ont été visités lors des missions sur le terrain.

<sup>12</sup> Par développement organisationnel, nous entendons le renforcement de l'organisation en tant que structure; le développement institutionnel renvoie à la capacité d'une organisation de revendiquer sa place dans la société.

autres financeurs du partenaire n'est pas sans importance : non seulement pour aboutir à un politique cohérente en matière de renforcement des capacités, mais également pour alléger la charge administrative du partenaire, de sorte qu'il puisse se consacrer à ses tâches essentielles.

Le renforcement des capacités est réalisé de façon optimale dans le cadre de partenariats à long terme et qui font preuve de respect pour l'appropriation et la dynamique interne du partenaire. Un dialogue ouvert et mutuel est crucial, ainsi qu'une réflexion et un apprentissage communs. La vision à long terme implique aussi que la fin du partenariat, la stratégie de sortie, devrait être clairement envisagée dès le début avec le partenaire. C'est un point sensible: la perspective à long terme est loin d'être toujours clairement présente, parce que le partenariat dépend de la durée du financement et que les accords de partenariat ne dépassent pas cette durée. S'ajoute encore à cela qu'il n'y a souvent pas de stratégie de sortie ou seulement une stratégie très rudimentaire, qui n'a généralement pas été abordée avec le partenaire.

## **Principales recommandations**

### Pour les ONG :

#### **Investir dans l'apprentissage et l'innovation.**

En premier lieu, il s'agit de développer l'expertise en matière de renforcement des capacités chez le partenaire, de façon à ce que celui-ci puisse mener plus tard son propre processus de croissance. Cela implique qu'il ne suffit pas d'investir dans le renforcement des capacités sur le plan technique, mais qu'il faut également prévoir un plan d'accompagnement.

Un deuxième élément d'apprentissage concerne l'ONG du nord elle-même : elle doit investir dans le développement de la propre expertise en matière de gestion des relations avec le partenaire et des stratégies de renforcement des capacités; elle devra donc élaborer des processus d'apprentissage dans sa propre organisation.

Il faut également expérimenter davantage avec des formes moins classiques de renforcement des capacités : les retombées des formations classiques et des réunions de partenaires sont généralement décevantes.

#### **Une collaboration mutuelle au niveau sectoriel**

Une deuxième recommandation est de renforcer la collaboration entre ONG d'un même secteur, tant en ce qui concerne l'accompagnement des processus d'apprentissage (voir ci-dessus) qu'en ce qui concerne l'assistance technique. Cette assistance technique pourrait éventuellement être définie en commun, par ex. un constituant un "pool" d'assistants techniques auxquels on pourrait faire appel en fonction des besoins.

#### **Harmonisation et alignement**

On l'a déjà mentionné dans les conclusions : les ONG peuvent non seulement adapter leur propre stratégie envers le partenaire pour la rendre plus explicite et plus cohérente, mais elles peuvent aussi procéder à une plus grande harmonisation mutuelle. Les exigences non standardisées notamment en ce qui concerne les rapports demandent beaucoup de temps aux partenaires. Les ONG du nord pourraient examiner comment résoudre cette difficulté. Il serait utile d'identifier les informations nécessaires et suffisantes dont une administration comme la DGCD a besoin; ou d'envisager d'adopter le système de rapport et de monitoring du partenaire.

#### **Stratégies de sortie**

Les ONG du Nord doivent élaborer des stratégies de sortie de leurs partenariats. Elles doivent aller plus loin que l'annonce anticipée du départ ou de la recherche de bailleurs alternatifs pour un partenaire. Cela sous-entend qu'il existe une

stratégie mûrement réfléchi dès le début du partenariat et que le trajet de la collaboration a été défini. A cet effet, des formes alternatives de renforcement des capacités seront nécessaires (comme par ex. des échanges, la participation à des conférences et des réseaux), autres que la simple formation ou le soutien classique qui sont actuellement fournis dans la plupart des partenariats. Il faudra également prêter attention à l'augmentation de la durabilité financière et institutionnelle des partenaires.

### Pour la DGCD et le Cabinet Coopération au Développement :

#### **Apprendre**

Les collaborateurs de la DGCD devraient se spécialiser davantage dans le renforcement des capacités et dans la façon dont cela contribue au renforcement du rôle des acteurs de la société civile dans les pays en voie de développement. En outre, il est aussi important que la DGCD stimule davantage les ONG à procéder de façon plus innovante et ciblée au renforcement des capacités. Cela pourrait par exemple se faire en attribuant un agrément officiel aux ONG qui ont des pratiques innovantes et qui reconnaissent et diffusent de bonnes pratiques (sensibilisation) ou en leur offrant la possibilité de faire des projets pilotes.

#### **Normes minimum**

De plus, nous recommandons à la DGCD de fixer des normes minimum auxquelles les ONG doivent satisfaire avant de pouvoir s'aventurer sur le terrain du renforcement des capacités avec les fonds publics. Les évaluateurs entendent par là une vision claire sur le renforcement des capacités (y compris sur les stratégies d'intervention et les outils, ainsi que la possibilité de documenter le processus d'apprentissage), et la compétence de réaliser des analyses de contexte et de sélectionner des partenaires pertinents selon des principes de partenariat clairement définis. Cela peut aussi être pris en considération par la DGCD dans le dialogue politique et l'évaluation des programmes (par ex. examiner si on applique de bonnes pratiques, si un système de monitoring et d'évaluation a été mis en œuvre et si on a prévu une stratégie de sortie).

#### **Communication**

Selon les évaluateurs, la DGCD devrait mieux communiquer sur la gestion axée sur les résultats, en évitant de décourager les ONG du nord à s'engager avec des partenaires faibles et dans le cadre de partenariats de longue durée. Cela ne devrait pas poser de problème, du moment que l'on vise des résultats et que des progrès soient enregistrés dans ce processus.

#### **Monitoring et évaluation**

Une dernière recommandation suggère que la DGCD évalue autrement les ONG qui s'occupent de processus de développement complexes (par ex. des interventions qui misent sur le renforcement de la société civile, sur une bonne gouvernance) et qu'elle leur impose d'autres exigences pour les rapports que celles imposées aux ONG plus classiques et axées sur les outputs. Le premier groupe aurait tout à gagner d'une approche orientée sur l'apprentissage et d'attentes adaptées en matière de monitoring et d'évaluation : les résultats d'efforts de renforcement des capacités ne sont pas facilement mesurables.



# CHAPITRE 5. EVALUATION CONJOINTE DE LA COOPERATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE, DE LA BELGIQUE, DU DANEMARK, DE LA FRANCE ET DU LUXEMBOURG AVEC LE NIGER (2000-2008)

## Justification

Cette évaluation répond à une des recommandations du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) d'entreprendre des évaluations conjointes qui permettent aux organismes de développement et à leurs partenaires d'apprécier ensemble la pertinence, l'efficacité, l'efficacités, la viabilité et l'impact de leurs efforts conjugués, au-delà des résultats que pourrait obtenir un seul organisme. C'est là une démarche des plus utiles dans un contexte où une part substantielle de l'aide est désormais consentie selon des modalités communes (ex.: fonds communs, approches sectorielles ou soutien budgétaire) et dans le cadre de stratégies d'aide concertées et collectives. » (Orientation relative à la gestion des évaluations conjointes. CAD 2006).

L'évaluation analyse les enchaînements de cause à effet jusqu'à l'appréciation de l'impact global des stratégies de coopération mises en œuvre au Niger par la Belgique, la Commission Européenne, le Danemark, la France et le Luxembourg. Elle a donc examiné quel impact pouvait être établi au-delà des résultats obtenus par un seul de ces donneurs. En couvrant plus de 50% de l'aide publique au développement apportée au Niger pendant la période évaluée, l'évaluation a tenté d'apprécier les résultats et l'impact de cette aide sur la réduction de la pauvreté. Cette évaluation présentait donc un mandat original : elle ne cherchait pas à mesurer la performance individuelle de chacune des cinq coopérations impliquées mais plutôt dans quelle mesure ces acteurs ont agi de façon coordonnée, complémentaire et cohérente en vue d'atteindre les objectifs de coopération qu'ils se sont fixés.

## Méthodologie

Afin de répondre aux questions évaluatives, les évaluateurs ont utilisé deux cadres d'analyse: les critères d'évaluation du CAD et les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide<sup>13</sup>. Les critères d'évaluation du CAD portent essentiellement sur la stratégie des partenaires au Niger (critères de pertinence et de cohérence) et sur les effets de leurs interventions (critères d'efficacité, d'impact, de durabilité et éléments d'efficacités). Quant à la Déclaration de Paris, elle comporte quatre principes (alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et redevabilité mutuelle) et une hypothèse (si les principes sont appliqués, les pouvoirs publics nationaux s'approprient les résultats de l'aide).

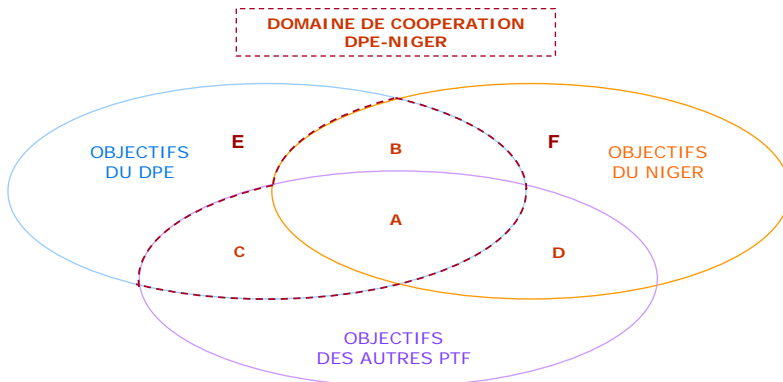
Un angle d'analyse complémentaire a été utilisé par les évaluateurs afin de déterminer les domaines et processus de coopération.

Selon les évaluateurs la coopération entre les donneurs et le Niger n'est possible que dans un « champ » délimité qui ne couvre qu'une fraction des priorités du

---

<sup>13</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

Niger, une fraction de celles des 5 donateurs et une fraction de celles des autres bailleurs actifs dans le pays. Ce champ est le « domaine de coopération » entre chaque donneur et le Niger. Les évaluateurs ont ainsi défini le domaine de coopération par plusieurs zones :



Schématiquement, les trois ellipses représentent les objectifs des différents partenaires de la coopération avec le Niger. Le donneur d'une part et les « autres partenaires techniques et financiers (PTF) » d'autre part, sont représentés chacun comme partie unique pour simplifier le schéma. Le domaine de coopération entre chaque donneur et le Niger est défini par les zones A, B et D.

Parallèlement à l'évaluation, il a été demandé au LASDEL<sup>14</sup> de conduire une enquête sur la perception de l'aide au développement par un certain nombre de décideurs et d'observateurs nigériens. Cette enquête portait sur la perception de l'aide par les « utilisateurs de l'aide ». Elle a fourni un éclairage complémentaire à celui de l'évaluation, notamment sur les questions de pertinence des interventions et instruments, sur la perception des impacts (souhaités ou non), sur les attentes de différentes parties prenantes, sur le fonctionnement effectif de différentes formes de partenariat et plus généralement sur l'image véhiculée par les bailleurs de fonds et les acteurs de l'aide au Niger<sup>15</sup>.

## Le processus

La mise en œuvre de cette évaluation a posé plusieurs défis. Tout d'abord, le champ de l'évaluation était relativement vaste puisqu'il comprenait ; 1) l'analyse des cadres stratégiques de coopération entre chacun des partenaires et le gouvernement nigérien, 2) les priorités et interventions de leurs stratégies d'intervention dans 8 secteurs : eau et assainissement, transport, développement rural et sécurité alimentaire, santé, éducation et formation, culture, artisanat, appui macro-économique, 3) la prise en considération de thématiques transversales dans les stratégies et interventions: développement régional, genre, environnement, démographie et jeunesse.

Les consultants ont dû relever quelques défis d'ordre méthodologique afin de mener à bien, entre autres : la collecte d'informations fiables, la consolidation et la vérification des données, la gestion de la documentation, le choix d'un échantillonnage représentatif... La reconstruction des logiques d'intervention des 5 donateurs (en corrélation avec les objectifs des stratégies nigériennes) a

<sup>14</sup> Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques sociales et le développement local, basé à Niamey

<sup>15</sup> A cheval donné, on ne regarde pas les dents.

demandé un effort conséquent. Les visites de terrain au Niger ont exigé un grand travail de préparation et de coordination d'équipe.

L'évaluation a été conduite conjointement par les unités d'évaluation de la Commission Européenne (Unité conjointe d'évaluation basée à EuropeAid), de la coopération belge (Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération belge au développement et service d'évaluation interne de la DGCD), de la coopération luxembourgeoise (MAE), de la coopération danoise (MAE) et de la coopération française (MAEE et Agence Française de Développement).

Un comité de gestion composé de membres des différents services d'évaluation impliqués s'est réuni lors de chaque étape de l'évaluation. La tâche principale de ce comité était le suivi de la qualité du processus et des produits.

A Niamey, l'évaluation a été suivie par un Groupe consultatif local, regroupant les autorités nigériennes et les représentants des bailleurs de fonds au Niger.

Le Service de l'Evaluation Spéciale a assuré l'administration et la coordination de l'ensemble.

## **Principales conclusions et recommandations**

### Pertinence, alignement

Compte tenu de l'ampleur des besoins des populations, les évaluateurs ne remettent pas en cause la pertinence des interventions des 5 donateurs au Niger. Ils estiment également que d'une manière générale leurs programmes de coopération sont alignés sur le discours stratégique général ou sectoriel du pays ; ceci dans la mesure où ce discours est fort ouvert et qu'il comprend de nombreux objectifs non hiérarchisés. L'évaluation s'interroge donc sur la nature de cet alignement ainsi que sur le degré d'appropriation des stratégies et programmes de développement par le Niger. Les donateurs se sont appuyés sur les stratégies de réduction de la pauvreté et les stratégies sectorielles du gouvernement pour interpréter les objectifs de développement du Niger. Ils ont collaboré à l'élaboration de certaines de ces stratégies.

Les évaluateurs s'interrogent: « L'hypothèse d'appropriation de ces stratégies par le gouvernement est implicite. Dans quelle mesure est-elle réaliste ? Dans quelle mesure les stratégies formulées à la demande et avec l'appui des bailleurs de fonds représentent-elles les contraintes, les atouts et les objectifs politiques réels des partenaires nigériens ? »

### Efficacité, impact

L'évaluation fournit peu d'information mesurable sur les résultats et l'impact des stratégies de coopération des 5 donateurs au Niger. Selon les évaluateurs l'appréciation de l'efficacité (par l'atteinte des résultats) comme celle de l'impact s'est heurtée à l'absence de données fiables et la faiblesse des systèmes de suivi et d'évaluation. D'une manière générale, les donateurs doivent améliorer leurs systèmes d'information et de gestion de la connaissance et mieux les axer sur les résultats de développement.

L'appréciation que les évaluateurs font de l'impact est donc indirecte notamment en analysant les tendances générales. Parmi les objectifs de la Stratégie de réduction de la pauvreté, l'accès aux services sociaux de base est le domaine où les améliorations les plus nettes ont été observées comme l'attestent les indicateurs de suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Le développement des capacités humaines et les effets des réformes institutionnelles - surtout en milieu rural - sont perceptibles et contribuent à l'image de l'action des donateurs dans ces zones. Les objectifs promus par les donateurs notamment dans le domaine du genre, mais également de



l'environnement et de la gestion des conflits constituent des acquis dans certains milieux qu'il convient toutefois d'entretenir.

L'évaluation constate également que entre 2000 et 2008 la coopération entre le Gouvernement nigérien, les 5 donateurs et les autres bailleurs de fonds a permis d'atteindre l'objectif général de croissance prévu dans la Stratégie de réduction de la pauvreté, à savoir une croissance économique moyenne par habitant de l'ordre de 1% par an. Celle-ci est supérieure à la croissance négative par tête qui a caractérisé la décennie précédente. Elle n'est cependant pas suffisamment ambitieuse pour inscrire le Niger dans une dynamique durable de réduction de la pauvreté. La proportion de Nigériens pauvres (une des plus élevée du monde) a légèrement diminué, mais leur nombre absolu a continué à augmenter. Selon les évaluateurs, les OMD ne répondent pas directement à ce défi. S'il est vrai que les progrès par rapport aux OMD peuvent contribuer à la croissance économique, il s'agit d'une approche très indirecte qui peut à court terme contribuer à augmenter les dépenses publiques sans effet immédiat sur la croissance économique.

### Recommandations

Les évaluateurs recommandent donc d'assister le gouvernement nigérien à focaliser la Stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté<sup>16</sup> sur un nombre très restreint d'objectifs généraux, susceptibles de contribuer à l'accélération de la croissance par habitant. Cette réduction du nombre d'objectifs et la recherche d'optimisation des allocations de ressources implique d'une part, une formulation plus claire de stratégies pays et d'autre part, une meilleure concentration des ressources des donateurs sur des thèmes communs. La recherche de synergies et de complémentarités sera une priorité.

Les évaluateurs recommandent aux donateurs d'intervenir sur deux plans complémentaires : 1) un appui à la croissance, condition sine qua non de durabilité de toutes les interventions. Pour ce type d'activités, on peut s'attendre à un niveau d'appropriation par le gouvernement assez élevé (zone A du domaine de coopération), 2) un soutien aux plus pauvres, nécessaire, mais qu'il faut concevoir comme une aide peu susceptible d'être durable à un horizon de moins de 30 ans. En outre, ce domaine doit être considéré comme peu susceptible d'être inscrit dans les priorités du gouvernement nigérien, même si celui-ci accepte et encourage le fait que les bailleurs s'en occupent (zone C du domaine de coopération). Cette seconde démarche consiste à protéger les plus pauvres aussi longtemps que nécessaire en espérant que le succès de la première démarche permettra à leur nombre d'augmenter moins vite dans un premier temps, puis progressivement de se réduire.

Pour mener à bien ces deux stratégies, les évaluateurs proposent de privilégier les instruments d'appui continu et l'efficacité par rapport à l'enjeu de durabilité, qui reste une perspective lointaine. L'évaluation constate en effet que le niveau d'appropriation des programmes et des projets par les autorités nigériennes est très faible. La durabilité des interventions est loin d'être assurée. Dans ce contexte, les évaluateurs estiment que l'aide budgétaire globale est l'instrument de coopération le plus pertinent (sous réserve que le climat de coopération soit transparent et basé sur une grande communauté d'objectifs). Il s'agit d'un instrument d'appui continu qui s'inscrit par définition dans la politique et les procédures nationales (alignement et donc harmonisation). Toutefois, dans des contextes de partenariat plus difficiles, l'aide budgétaire globale peut ne pas offrir suffisamment de garanties d'utilisation des fonds en conformité avec les objectifs convenus entre le gouvernement et les bailleurs. Dans ce cas, l'aide budgétaire ciblée, voire des fonds communs extrabudgétaires ont un rôle à

---

<sup>16</sup> SDARP

jouer. Il en est de même pour les projets et leurs unités de gestion parallèles. Compte tenu des difficultés du gouvernement nigérien et de ses administrations (centrales et locales) à assurer la gestion et même le leadership des interventions de coopération, la substitution restera nécessaire encore longtemps. L'assistance technique doit être mieux gérée et mise au service de l'efficacité de l'intervention. La continuité et l'efficacité immédiates sont privilégiées par rapport à la durabilité et l'appropriation.

Enfin l'évaluation recommande aux donateurs qu'ils triplent leur aide dans les 30 ans qui viennent pour assurer le même appui qu'aujourd'hui à une population qui sera, selon leur analyse, plus pauvre et plus vulnérable en 2036 qu'en 2006.

« Pour soutenir une croissance accélérée, la Stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté appelle des volumes d'aide nettement supérieurs à ceux dont le Niger dispose actuellement. Tous les rapports sectoriels mettent en évidence l'ampleur des besoins, tant dans les services sociaux qu'en infrastructures et en appui institutionnel. Le déficit public est très important. La protection, voire la restauration du potentiel des ressources naturelles, la valorisation de certains atouts naturels du pays, le développement des compétences de sa population requièrent des ressources publiques et privées très importantes. Les investissements privés sont très limités. L'aide publique pèse très lourd dans les comptes publics et dans l'économie en général. Les ressources humaines disponibles, que ce soit pour entreprendre, pour gouverner ou pour administrer sont très limitées à tous les niveaux de pouvoir, particulièrement aux niveaux les plus décentralisés. Tant les financements que les personnes compétentes et motivées constituent une ressource très rare dont le coût d'opportunité est très élevé. Leur affectation à des activités pertinentes mais non prioritaires doit être considérée comme un gaspillage à éviter. »

# CONCLUSIONS

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'AR du 25 février 2010, le mandat du service de l'évaluation spéciale est défini par l'AR du 17 février 2003. Il a pour mission

1° de planifier et exécuter des évaluations ciblées portant sur toutes les activités de l'Etat fédéral reconnues comme aide publique au développement par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Ces évaluations peuvent concerner la pertinence au regard de l'objectif, le degré de réalisation, l'efficacité, l'efficience, la légalité, la régularité, l'impact, la durabilité et la justification du mode de coopération adopté pour ces activités, tant pendant qu'après leur exécution;

2° la promotion de la qualité dans le travail d'évaluation interne;

3° la mise au point de résultats d'évaluation exploitables de manière optimale et qui tendent à améliorer les activités de coopération et la politique en matière de coopération au développement, tant en ce qui concerne les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux belges que les organisations internationales et les pays partenaires;

4° la participation à des initiatives internationales d'évaluation dans le but d'évaluer la réalisation des objectifs du millénaire relatifs à la lutte contre la pauvreté et d'intégrer de nouveaux concepts.

En outre, le service « Evaluation spéciale » peut réaliser ou faire réaliser, de sa propre initiative ou à la demande du Conseil des Ministres des évaluations ponctuelles.

En guise de conclusion, nous passons en revue comment et dans quelle mesure le Service de l'évaluation spéciale a exécuté son mandat au cours des sept dernières années:

1. L'examen par les pairs que nous avons demandé nous dit que le service a correctement rempli sa tâche d'évaluation stratégique. La phrase de Goethe, "in der Beschränkung zeigt sich der Meister" s'applique parfaitement à l'évaluation. Il faut trouver le juste équilibre entre l'étendue du champ à évaluer et la profondeur des analyses. Cet arbitrage a dû être fait pour chaque évaluation. L'expérience des évaluations dites "de pays" apprend qu'il n'est pas facile d'appréhender en une seule évaluation la diversité de la coopération belge dans un pays. On peut cerner la coopération gouvernementale lorsque le nombre de secteurs couverts est limité. Ce n'était le cas ni au Rwanda, ni en Bolivie ni au Niger. La coopération indirecte est plus difficile à saisir encore à cause de la diversité des acteurs et de leurs secteurs d'activité. Pour l'avenir, deux pistes complémentaires s'ouvrent. D'une part, nous envisageons de limiter une évaluation à un seul secteur dans une zone géographique suffisamment circonscrite pour permettre un examen en profondeur. D'autre part, une évaluation conjointe dans un pays peut dégager des connaissances sur les effets de l'aide dans ce pays. L'évaluation conjointe au Niger, par exemple, invite les bailleurs concernés à une réflexion commune sur l'utilisation optimale de leurs ressources d'aide limitées.

Un de nos soucis a été d'assurer une couverture de différents canaux et instruments de la coopération belge. Pour y répondre, nous avons évalué des instruments aussi divers que BIO ou FINEXPO, l'aide humanitaire la coopération syndicale, la loi du 25 mai 1999 ou encore les ONG.

L'évaluation de BIO et celle de la coopération syndicale ont montré certaines limites du recours à des consultants expérimentés en évaluation mais peu familiarisés avec la coopération belge. Celle de BIO se rapproche davantage d'un

rapport d'experts que d'une évaluation et suggère des recommandations de bon sens mais peu ancrées dans une analyse évaluative. L'évaluation de la coopération syndicale, démarrée sur une mauvaise compréhension du contexte dans lequel s'est développée cette branche de la coopération, a conduit à une attitude de blocage et de rejet de la part d'une organisation syndicale concernée.

2. Nous n'avons pas eu à promouvoir la qualité dans le travail de l'évaluation interne. Au contraire, nous avons bénéficié de la compétence du service PMEO (Performance Monitoring and Evaluation Office) devenu ensuite le Service de Contrôle de qualité et Evaluation. Ce service et le nôtre ont dû départager leurs compétences qui risquaient de se chevaucher. Les deux services ont dès lors été attentifs à renforcer leur complémentarité.

L'ensemble des évaluations menées par le service D0.2 sur les prestations de la CTB, s'avère être une approche fructueuse. Après quatre ans, nous aurons une image assez nette de la capacité de la CTB de concevoir et de mettre en œuvre des interventions pertinentes, efficaces, avec des efforts proportionnés aux résultats, tant en moyens financiers et matériels qu'en ressources humaines. Nous disposerons également d'une analyse de prestations d'accompagnement comme la gestion, le suivi ou encore l'évaluation des interventions.

L'évaluation systématique des notes stratégiques sectorielles de la DGCD a répondu à l'exigence de la loi du 25 mai 1999. Ces évaluations inspirent les nouvelles stratégies sectorielles.

3. Nous avons tenté de mettre au point des résultats d'évaluation exploitables pouvant contribuer à l'amélioration de la politique en matière de coopération au développement et de la mise en œuvre de celle-ci. L'utilité des évaluations se mesure par la prise en compte ou non des conclusions et recommandations proposées. Pourtant, c'est là que se trouve notre principal défi: transformer la perception des évaluations de menace en outil de connaissance. Nous allons développer notre capacité de communication sur nos évaluations et tâcher d'atteindre les publics concernés avec des instruments adaptés. Il est vraisemblable qu'il y a là un espace de créativité.

4. La participation à des initiatives internationales d'évaluation, que ce soit comme participant ou comme coordinateur, fait partie de notre travail quotidien. C'est dans ce cadre que nous mettons en œuvre les principes de la Déclaration de Paris. Nous observons que les autorités des pays partenaires se mobilisent et souhaitent davantage participer à des processus d'évaluation conjoints qu'à des évaluations conduites par un seul donateur. Dans bien des situations, nous sommes encore amenés à évaluer conjointement des stratégies et des interventions qui n'ont pas été développées ensemble. Ces évaluations entendent jouer un rôle moteur pour amener les bailleurs à mettre en place une programmation conjointe et à prendre en compte les priorités politiques du pays concerné.

Enfin, nous avons mené deux évaluations demandées respectivement par le Conseil des ministres – la Loi du 25 mai 1999 - et par le ministre des Affaires étrangères – FINEXPO. Cette dernière évaluation est en voie d'achèvement et aura réuni au sein du comité de pilotage des collègues de différents départements qui découvrent comment fonctionnent les processus d'évaluation indépendants.

# ANNEXES

## Annexe 1

### Fiche de suivi de l'Evaluation de la Coopération au développement bilatérale

<b>Recommandations</b>	<b>Suivi</b>
<p>1. Mise en place d'un comité de réflexion qui a pour tâche de 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. Ceci suppose aussi la mise au point d'un plan d'action correspondant et l'accompagnement de son exécution.</p>	<p>Le projet de mise en place d'un comité de réflexion ne s'est pas réalisé. Par contre, le nombre de moments de réflexion a été augmenté. Ainsi, un comité de gestion mixte DGCD-CTB se tient désormais tous les trois mois et il y a des rencontres hebdomadaires entre le DG de la DGCD et le président du comité de direction de la CTB.</p>
<p>2. Renforcement de la fonction politique.</p> <p>Une meilleure adéquation avec le contexte international de la coopération au développement.</p> <p>Une autre méthode de travail et culture organisationnelle à la DGCD + une politique du personnel adéquate.</p>	<p>Un plan pour l'harmonisation et l'alignement de l'aide a été établi.</p> <p>Un vade-mecum pour l'aide budgétaire a été rédigé. La coopération belge au développement participe surtout à l'aide budgétaire sectorielle.</p> <p>L'alignement sur les systèmes nationaux, telle qu'elle est recommandée par la Déclaration de Paris, n'est pas évidente pour la CTB en raison du système de contrôle financier de l'aide bilatérale directe belge.</p>

<p>Examiner d'un œil critique les instruments politiques, comme les notes stratégiques pays et les PIC.</p> <p>Définir la répartition des tâches entre la DGCD – la CTB.</p>	<p>Les notes pays ne sont plus utilisées. D'autres organisations, plus grandes, sont mieux placées pour rédiger de telles notes (comme par exemple la CE). Les notes thématiques et sectorielles sont encore bel et bien utilisées. Ainsi, des notes ont été rédigées concernant les droits de l'enfant, l'enseignement et la santé publique. Il y aura probablement une nouvelle note relative à l'agriculture.</p> <p>Les commissions mixtes et les PIC continuent d'exister mais sont mieux préparées. Les commissions mixtes peuvent désormais aussi se dérouler en l'absence du ministre, de sorte qu'elles sont plus faciles à planifier.</p> <p>Les PIC sont clôturés tous les 4 ans et ce délai sera maintenu. Au sein des PIC, il y a désormais de la place pour une coopération déléguée et un appui budgétaire sectoriel. Les PIC se concentreront sur deux secteurs, et ce pour 3 termes consécutifs (12 ans).</p> <p>Le rôle des attachés dans l'établissement des PIC a été fixé dans des directives, qui font partie de leur programme de formation annuelle. Les acteurs indirects sont impliqués dans la préparation des PIC.</p>
<p>3. Développement de niches spécifiquement belges dans la nouvelle perspective internationale.</p> <p>Lutte contre la fragmentation de la coopération bilatérale directe belge.</p>	<p>Le nombre de pays partenaires (18) n'a pas été modifié. Si le nombre de pays partenaires devait diminuer à l'avenir, des stratégies de sortie seraient établies</p> <p>Le nombre de secteurs par pays partenaire est réduit à 2 et on vise une plus grande concentration régionale. Pour les secteurs abandonnés, une stratégie de sortie sera prévue en vue d'assurer une certaine continuité budgétaire et de chercher des bailleurs repreneurs (par ex. pour le secteur de la santé en RDC, qui n'est plus repris dans le nouveau PIC).</p> <p>Les programmes auront un volume budgétaire plus important</p>

	qu'autrefois (plus de 500.000 €) et l'aide budgétaire sectorielle sera intensifiée. Il y aura une cohérence entre les projets et l'aide budgétaire dans un même pays.
4. Un cadre politique souple susceptible de s'adapter rapidement à des modifications sur le plan international.	Avec la Déclaration de Paris et l'accent mis sur le rôle des pays bénéficiaires et la décentralisation de nombreux bailleurs, beaucoup de décisions sont prises dans le pays partenaire. Malgré des améliorations, le système de contrôle de la coopération belge est peu compatible avec le contexte changeant de la coopération internationale.
5. Une plus grande focalisation sur les pays partenaires.  Il faudrait faire un pas supplémentaire pour en arriver à une approche orientée sur les résultats en faveur des pays partenaires, focalisée sur : - la prévisibilité - l'appropriation par les pays partenaires	La coopération bilatérale directe belge reste fortement centrée sur elle-même.  La Belgique continue de jouer un rôle trop important dans le processus d'identification et de formulation des projets, et ce aux dépens de l'appropriation locale.  La prévisibilité de l'aide sera améliorée en dotant les PIC d'un calendrier d'exécution et par des appuis sectoriels de longue durée.  Les prestations de la CTB feront l'objet d'un 'common assessment framework' (CAF) impliquant les attachés et les partenaires locaux.
6. Une délégation des compétences accrue au terrain.  L'alignement sur les priorités des pays partenaires et un ajustement au contexte international, implique davantage de déconcentration des tâches et responsabilités vers le terrain.	La déconcentration n'a pas encore été mise en œuvre, essentiellement par crainte que chaque poste ne suive sa propre voie et qu'une politique de développement belge globale se perde et, qu'en guise de boutade, 18 petites DGCD voient le jour.  Le système de contrôle financier de l'aide bilatérale directe au développement (avec e.a. un contrôle ex ante) ne facilite pas la déconcentration.

<p>7. Amélioration et rationalisation du contrôle.</p> <p>Le système de contrôle financier excessif qui est en place fonctionne mal et exerce une influence négative sur l'efficacité et la fonctionnalité du système. Il est important de développer un système adéquat, qui vaille tant pour les contrôles ex ante que pour les contrôles ex-post.</p>	<p>La répartition assez stricte des compétences entre la DGCD et de la CTB mise en place par le 3<sup>ème</sup> contrat de gestion peut porter atteinte à un fonctionnement souple de la coopération dans les pays partenaires.</p> <p>Ce fut une bonne chose de définir clairement les compétences de chacun, mais pour l'avenir une plus grande souplesse est souhaitable.</p> <p>Dans le troisième contrat de gestion, le contrôle financier a été allégé grâce à la suppression du contrôle parallèle par D1.</p>
<p>8. Une meilleure harmonisation des systèmes de monitoring et d'évaluation.</p> <p>Une première priorité concerne l'amélioration du feed-back, notamment au niveau politique.</p> <p>Une deuxième priorité est une meilleure harmonisation des systèmes entre eux. Il existe trois systèmes d'évaluation et deux systèmes de monitoring pour la coopération bilatérale directe au développement, qui ne sont pas suffisamment coordonnées.</p>	<p>La DGCD prévoit une 'management response' pour chaque évaluation.</p> <p>Depuis 2007, la qualité des prestations de la CTB est évaluée chaque année. En 2010, un rapport de synthèse sera établi, qui pourra être utilisé comme input pour le quatrième contrat de gestion. Le monitoring et l'évaluation de la coopération bilatérale directe doit s'améliorer au cours des prochaines années. Le monitoring est limité par des formulations de projet assez peu ancrées dans la réalité. L'utilisation des évaluations finales doit être repensée : elles sont relativement chères, elles ne sont souvent pas bien réalisées et on n'en tire que peu de leçons. Les évaluations à mi-parcours sont bel et bien utiles dans l'ajustement des projets et leur utilisation doit encore être renforcée.</p>
<p>9. Développement et application d'une gestion axée sur les résultats.</p> <p>Les systèmes de contrôle de qualité de la CTB et de la DGCD devraient être complémentaires et contribuer à une gestion axée sur les résultats.</p>	<p>Une culture GAR au sein de la coopération belge se met progressivement en place. Un plan d'action a été établi et un réseau GAR est actif au sein de la DGCD.</p> <p>La mise en œuvre des interventions reste peu orientée sur les résultats. Cela est dû à une conception de projet (identification, formulation, documents techniques et financier) peu précise et pour laquelle des indicateurs SMART font défaut.</p>



<p>10. Amélioration de la collaboration réciproque.</p> <p>Il faut que la DGCD et la CTB fassent preuve de maturité pour que s'établisse entre elles, surtout à Bruxelles, une confiance réciproque à tous les niveaux.</p>	<p>L'ambiance entre la DGCD et la CTB et la collaboration entre elles ont bien amélioré. Cela est dû notamment à de la stabilité dans les fonctions de direction.</p>
<p>11. Révision de la politique en matière de personnel et des structures organisationnelles.</p> <p>Il faudrait considérer comme priorité absolue la qualification du personnel de la DGCD et son renforcement qualitatif et quantitatif.</p> <p>La CTB devrait développer des orienter l'AT vers de nouvelles formes, mieux adaptées au contexte international.</p> <p>En outre, entre la DGCD et la CTB, il faut prévenir les chevauchements de personnel dans certains domaines (services géographiques) et des déficits dans d'autres (notamment l'expertise sectorielle).</p>	<p>Il ne s'est pas produit d'évolution positive au niveau de la politique du personnel.</p> <p>Pour la DGCD, il reste difficile de recruter du personnel répondant à ses besoins.</p> <p>La CTB a mené une réflexion sur le nouveau rôle de l'AT, qui évolue d'une fonction de prestations de services vers le renforcement des capacités. Davantage d'expertise sectorielle et thématique est souhaitable.</p>

## Annexe 2

### Fiche de suivi de l'évaluation de BIO

Recommandation	Suivi
<p>1. BIO doit améliorer sa communication, notamment auprès de l'Etat et de la DGCD et se faire mieux connaître;</p> <p>2. Un dialogue régulier avec l'Etat et la DGCD (sur les attentes, la stratégie de coopération, etc, est souhaitable;</p> <p>3. La communication avec les représentants de la coopération sur le terrain devrait améliorer;</p> <p>4. La procédure d'avis (impliquant la DGCD ou les postes diplomatiques)devrait être revue.</p>	<p>Il y a des contacts réguliers avec le Cabinet de la coopération et avec la DGCD, où BIO dispose d'un gestionnaire fixe.</p> <p>BIO est systématiquement invitée lors des commissions mixtes et de la conclusion des programmes indicatifs de coopération entre la DGCD et les pays partenaires.</p> <p>BIO a renouvelé son site web et envoie tous ses dépliants, lettres et rapports à la DGCD. Lorsque la DGCD teint un stand lors d'une manifestation, BIO y a sa place.</p> <p>Lors des journées annuelles des attachés, BIO organise une séance de communication avec eux.</p> <p>Un groupe de travail examine comment adapter la procédure d'avis demandé aux attachés.</p> <p>BIO compte organiser une information à propos d'ATHENA, un nouvel instrument adapté pour de petits financements.</p>
<p>5. BIO a entamé sa mission avec sagesse en prenant appui sur un réseau d'institutions financières pour le développement expérimentées. BIO a mené jusqu'ici une politique d'investissement et de prêts prudente. A présent, comme BIO a atteint une certaine maturité et une masse critique suffisante, elle devrait assurer l'additionalité et la valeur ajoutée de ses investissements par rapport au marché.</p>	<p>BIO a démarré ATHENA en collaboration avec le Centre pour le développement économique (CDE). Il s'agit d'un nouvel instrument adapté aux petits financements. Il s'agit d'un fonds de € 3.000.000 pouvant accorder des financements de € 50.000 à € 300.000, des montants que BIO ne considérait pas comme rentables jusqu'à présent et qui permettent d'atteindre de petits entrepreneurs.</p>

<p>6. L'Etat et BIO devraient développer une approche adéquate pour les PMA et pour l'Afrique centrale. La réflexion devrait prendre en compte le risque de modifications à la liste des pays partenaires.</p>	<p>Ces dernières années, BIO a renforcé sa position en Afrique centrale, notamment en RDC. Il n'y a pas de stratégie spécifique pour l'Afrique centrale mais BIO prépare l'envoi de d'un représentant à Kinshasa. C'est la première fois que BIO aura un représentant permanent dans un pays partenaire.</p>
<p>7. BIO devrait concevoir une formule pour prendre des risques hors bilan (ou pour limiter ces risques, p.ex. à l'aide d'une facilité spéciale). Cela favoriserait le développement du portefeuille dans les PMA sans menacer l'équilibre financier de BIO.</p>	<p>Cette recommandation n'a pas été suivie. Il n'y a pas d'urgence. Pour preuve, BIO rappelle qu'elle parvient à investir en RDC sans devoir recourir à des dispositions spéciales.</p>
<p>8. BIO devrait développer une stratégie par pays intégrée dans un cadre plus général. Des choix s'imposeront notamment pour limiter le nombre de pays d'intervention et les moyens à mettre en œuvre.</p>	<p>Cela n'a pas été fait jusqu'ici. Il est prévu que la CA discute la sélection des pays d'intervention lors de sa réunion de juin 2010.</p>
<p>9. Investissements directs. Il faut une vraie stratégie et une approche concrète pour les investissements directs. Il faut évaluer les chances de succès et la valeur ajoutée de petits investissements directs tels qu'ils sont pratiqués actuellement (fonds PME).</p>	<p>La stratégie du fond PME a été revue en 2009. Le principal changement est le relèvement du plafond par intervention à € 3.000.000.</p>
<p>10. Investissements indirects: BIO doit être attentive au risque d'émiettement de son influence, à la perte de contrôle et à sa visibilité sur le terrain.</p>	<p>BIO est en train d'engager un expert en Private Equity Funds</p>
<p>11. Micro-finances: BIO devrait chercher de nouvelles niches dotées d'un potentiel d'innovation et d'additionalité en tenant compte de l'évolution rapide dans le secteur.</p>	<p>BIO engage un expert en micro-finances.</p>
<p>12. BIO doit poursuivre la diversification de ses réseaux de partenaires, notamment dans le domaines de la micro-finance et des PME, vers d'autres institutions de financement du développement et vers des investisseurs socialement responsables.</p>	<p>BIO collabore avec FMO (Pays Bas) pour le financement de travaux d'infrastructures dans le but d'assurer une répartition des risques.</p>

<p>13. BIO devrait adhérer aux principes de bonne gouvernance appliqués dans les autres institutions de financement pour le développement:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un conseil d'administration de taille raisonnable compétent en matière de financement du développement</li> <li>• Un conseil d'administration chargé de la stratégie et de la surveillance</li> <li>• Une délégation au comité de direction pour tout ce qui concerne les investissements (au moins jusqu'à un plafond efficace)</li> <li>• Un fonctionnement rationalisé</li> </ul>	<p>Le CA tient des réunions thématiques portant sur la stratégie et les perspectives.</p> <p>Toutes les décisions relatives aux investissements sont prises par le CA. Cela provoque des goulots d'étranglement dans l'organisation du travail du staff et dans la prise de décision.</p>
<p>14. BIO devrait mettre en place une stratégie à moyen et long terme et rédiger un plan de gestion.</p>	<p>Le comité de direction a présenté au CA une stratégie à moyen terme et un plan de gestion à 3 ans.</p>
<p>15. Au moment de l'évaluation, le staff de BIO chargé des investissements était organisé en fonction des fonds d'investissements. L'évaluation proposait l'organisation des unités d'investissement en fonction des produits: investissements directs, investissements dans des organismes financiers (banques, sociétés de leasing) et fonds d'investissements.</p>	<p>L'organigramme a été adapté :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Investissements directs</li> <li>Investissements indirects</li> <li>Investissements en infrastructure</li> </ul>
<p>16. Les évaluateurs suggèrent la mise en place d'une fonction de 'compliance' chargée de vérifier le respect des procédures établies</p>	<p>La suggestion est prématurée et ne répond pas à un besoin.</p>

<p>17. BIO doit communiquer davantage sur ses résultats de développement. Le développement ne fait pas l'objet de suffisamment d'attention dans ses documents ni sur son site-web.</p>	<p>La communication est assurée dans le rapport annuel et sur le site-web. Le système GPR<sup>17</sup> dont l'usage avait été encouragé par l'évaluation, permet de collecter des données sur les résultats pour le développement.</p>
<p>18. Certains fonds de BIO doivent être transformés sur base de l'expérience acquise, au risque de les voir perdre leur utilité et leur valeur ajoutée. Le problème se pose surtout pour le Fonds-PME (appui direct à de petites PME), le Local Currency fund et le Fonds d'études.</p>	<p>Voir point 10 pour le Fonds-PME</p> <p>Le Local Currency Fund est resté un fonds à part mais est géré comme s'il faisait partie du Fonds de développement.</p> <p>Le Fonds d'études a été maintenu tel quel.</p>

---

<sup>17</sup> Un instrument permettant d'assurer le suivi des interventions par la mesure d'indicateurs de résultats pré-définis.

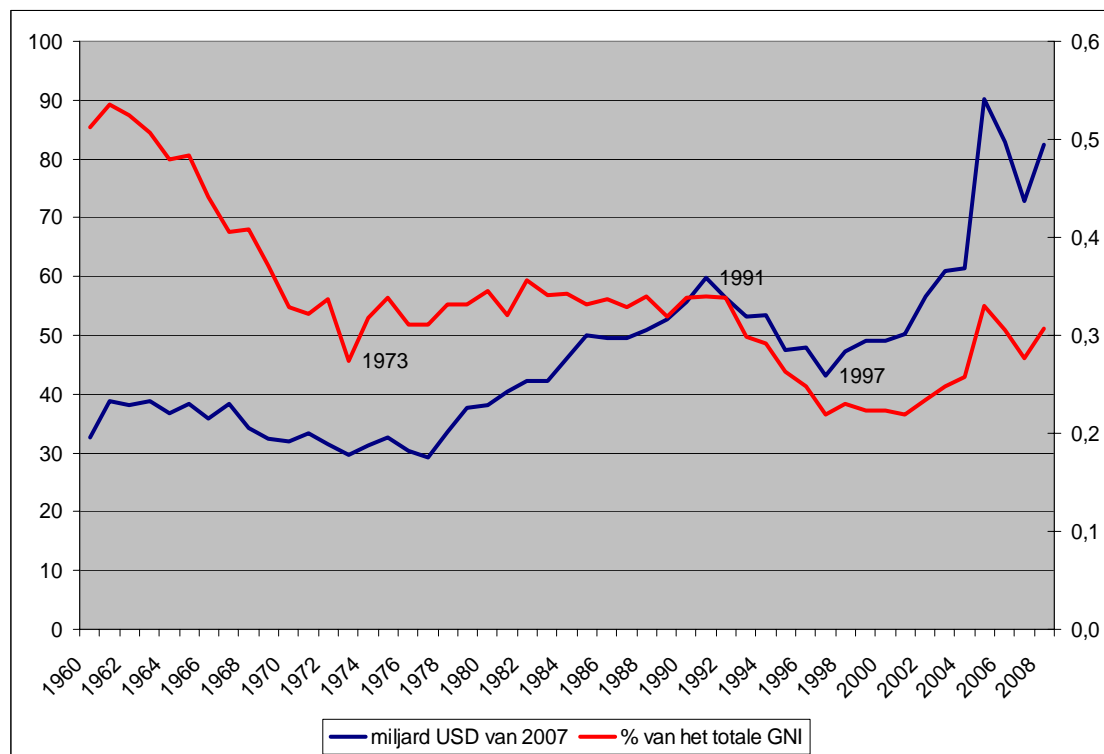
## Annexe 3. Tableaux

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

Het totale volume van alle DAC lidstaten samen (uitgedrukt in constante USD van 2007) is in 2008 gestegen naar 82,4 miljard USD. Hiermee wordt, na een dip in 2006 en 2007, opnieuw aangepikt met de stijgende trend sinds 2001 toen het totale volume uitkwam rond de 50 miljard USD.

Deze heropleving wordt ook weerspiegeld in de ODA/BNI ratio die steeg naar 0,31% in 2008 tov 0,28% in 2007. Sinds 2001 toont deze ratio eveneens een duidelijke opwaartse curve met een stijging van 0,09% sinds 2001 toen slechts 0,22% van het totale GNI van de DAC-landen naar ODA ging.

**Grafiek 1: evolutie ODA DAC-leden**



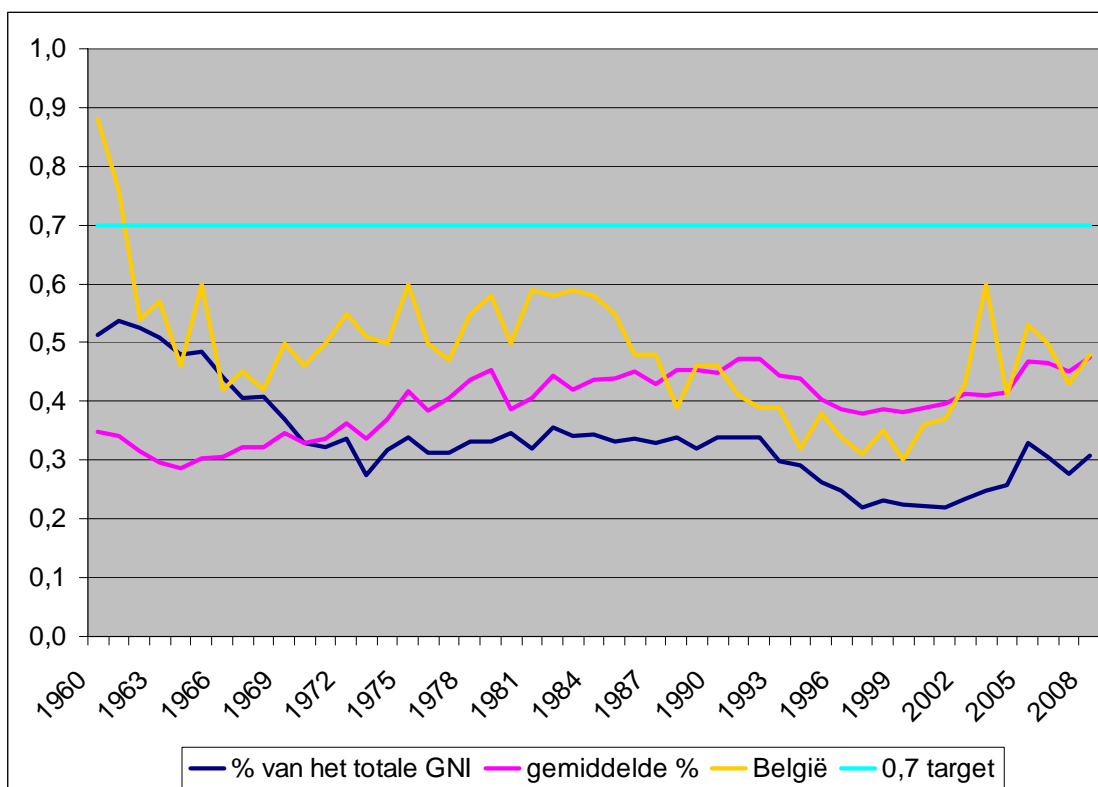
Bron: DAC

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 (roze lijn).

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. In 2008 scoort het Belgische percentage met 0,48% net iets beter dan het DAC gemiddelde van 0,47%. De Belgische uitschieter in 2003 werd veroorzaakt door aanzienlijke schuldverlichtingen.

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

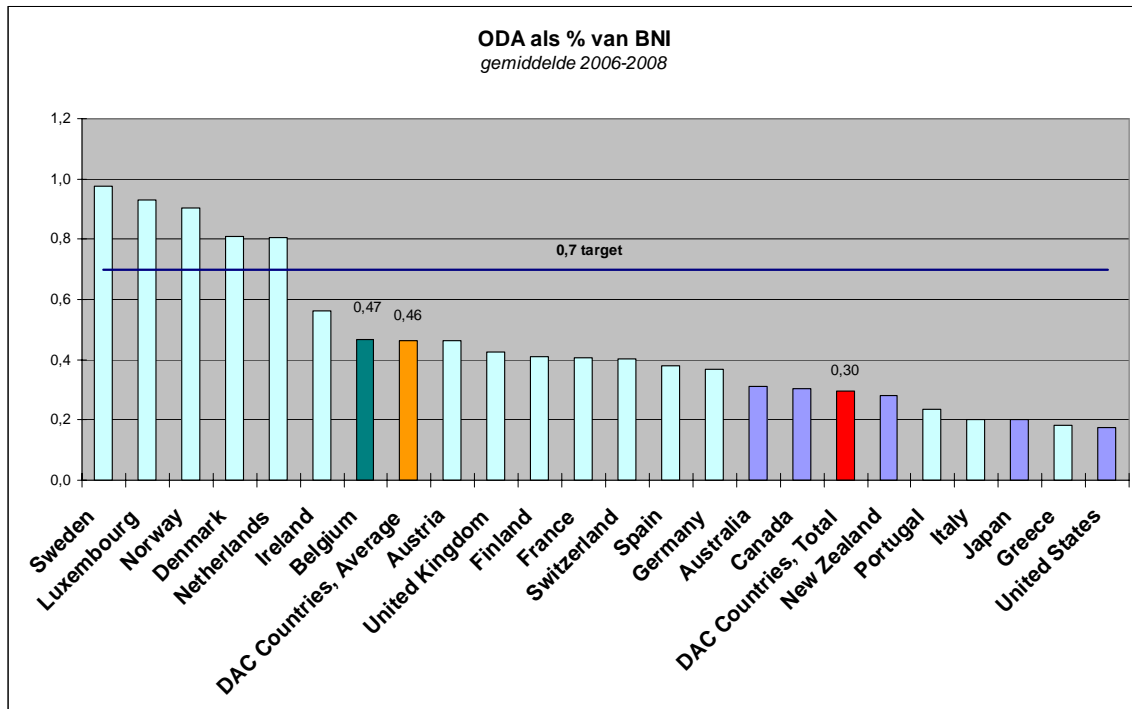


Bron: DAC

De grafiek (3) van het gemiddelde van de ODA als percentage van het BNI over de periode 2006-2008 toont aan dat België (groene balk, 0.47%) rond het gemiddelde van alle lidstaten (oranje balk 0.46%) scoorde 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 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. O.a. BTC, leningen van staat tot staat, humanitaire voedselhulp.

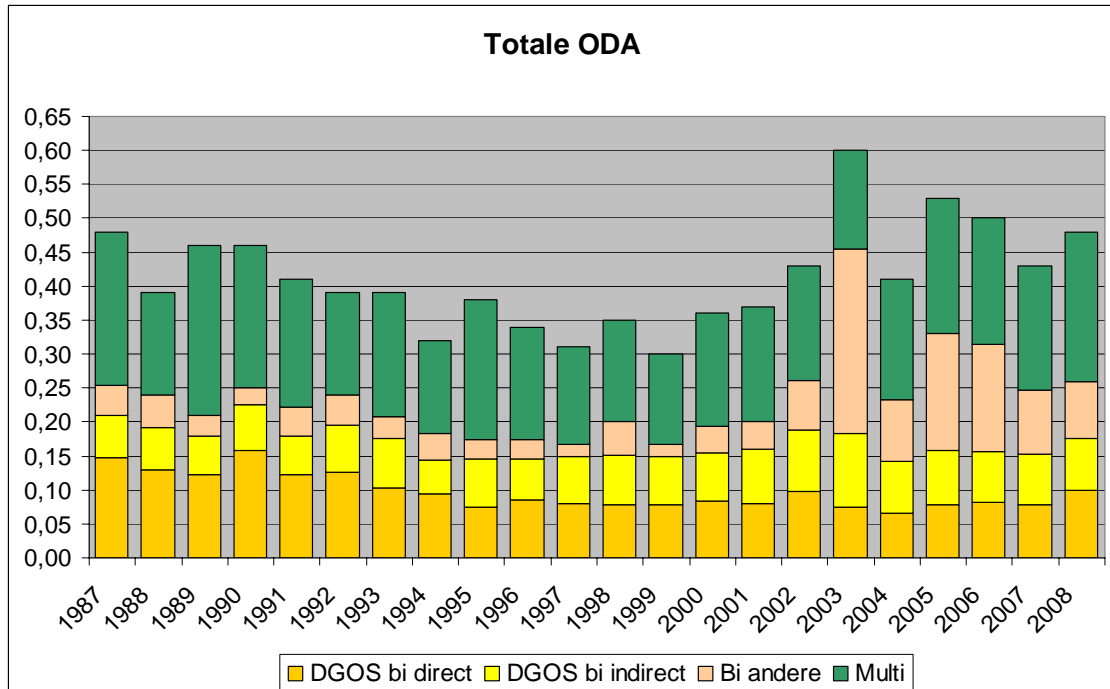
*DGOS bi indirect:* niet gouvernementele samenwerking, waaronder de NGO's de universiteiten en BIO.

*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

In 2008 bedroeg de Belgische ODA 1.654.255.753 €; 0,48% van het BNI.

Sinds 2004 is er een stijging in de bilaterale directe hulp van 187,2 miljoen € in 2004 naar 342,1 miljoen € in 2008, met een scherpe stijging van 80 miljoen extra in 2008 tov 2007.

De indirecte hulp steeg licht van 221,2 miljoen € in 2004 naar 265,8 miljoen € in 2008. Deze opwaartse trend is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de groei van BIO. Zonder BIO zou het bedrag voor de indirecte hulp status quo gebleven zijn.

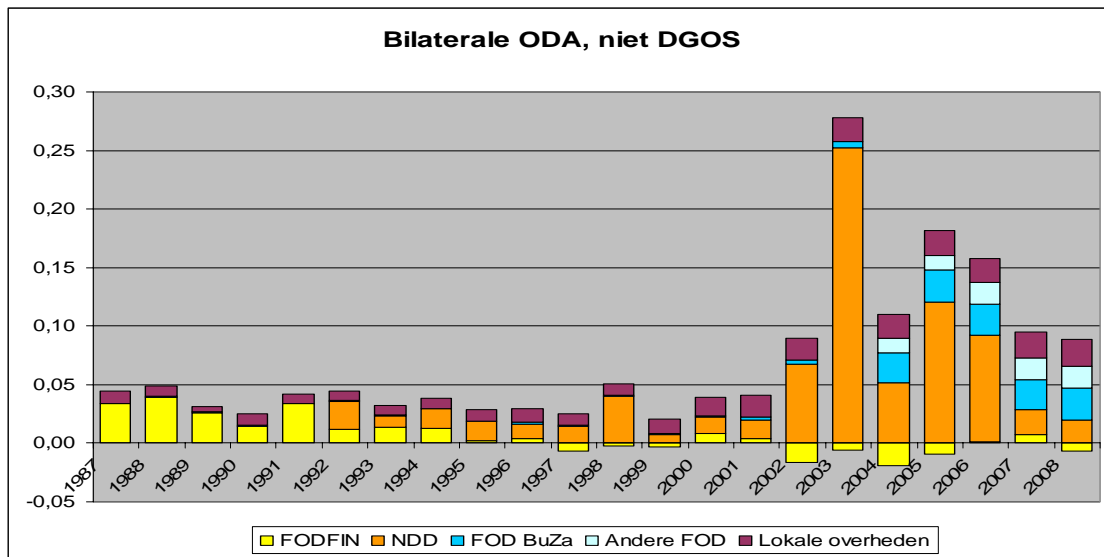
De multilaterale hulp is sinds 2003 verdubbeld van 381,9 miljoen € naar 763,7 miljoen € in 2008. De bijkomende fondsen zijn vooral gegaan naar het Europees ontwikkelingsfonds (132,5 miljoen € in 2008), de Europese Commissie (247,6 miljoen € in 2008) en de wereldbankgroep (175.3 miljoen € in 2008).

Het kanaal "bi-andere" ging de laatste jaren in dalende lijn door een verminderd gebruik van schuldverlichtingen. In 2005 werd nog voor 358,4 miljoen € schuldverlichting toegekend via de Nationale Delcredere Dienst. In 2008 was dat nog 69,8 miljoen €.

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

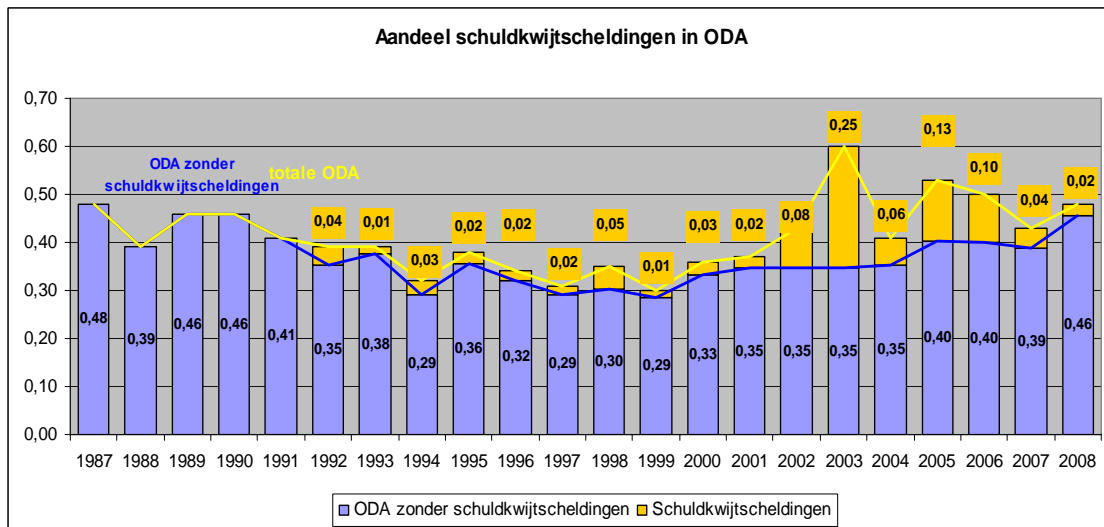
Daar waar schuldverlichting in 2003 nog goed was voor 0,25% ODA, is dat in 2008 gezakt tot 0,02%. De Belgische ODA zonder schuldverlichting is sinds recordjaar 2003 gestegen van 0,35% naar 0,46% in 2008.

**Grafiek 5: evolutie bilaterale ODA, niet-DGOS**



Bron: ODA database DGOS

**Grafiek 6: aandeel schuldkwijtschelding in Belgische ODA**

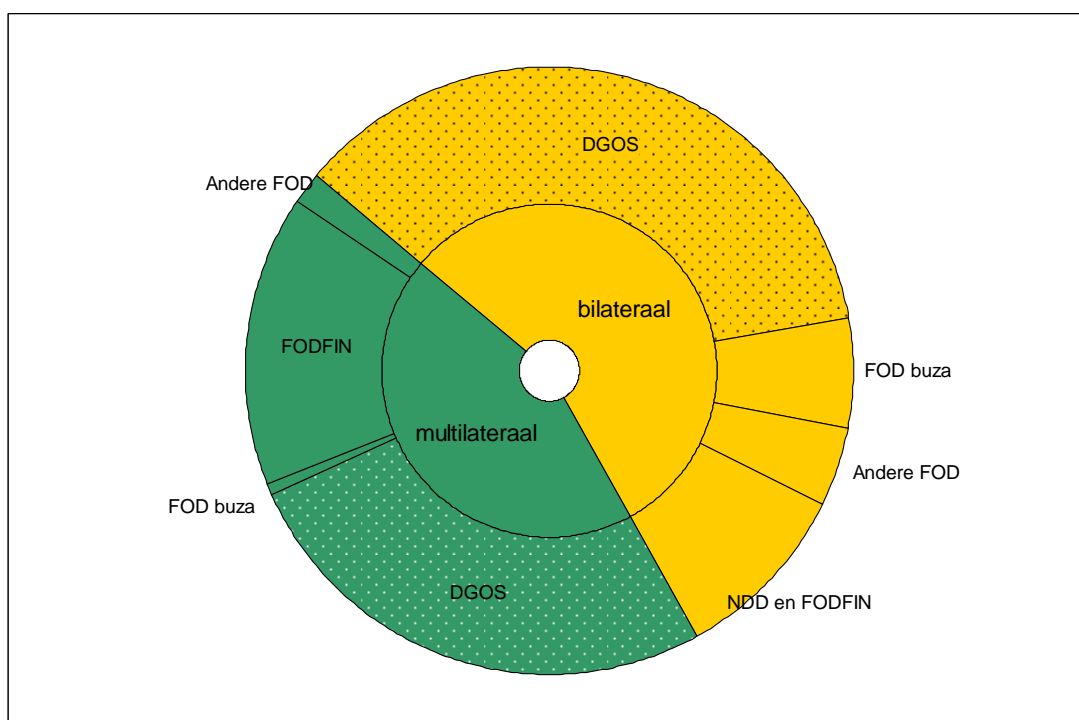
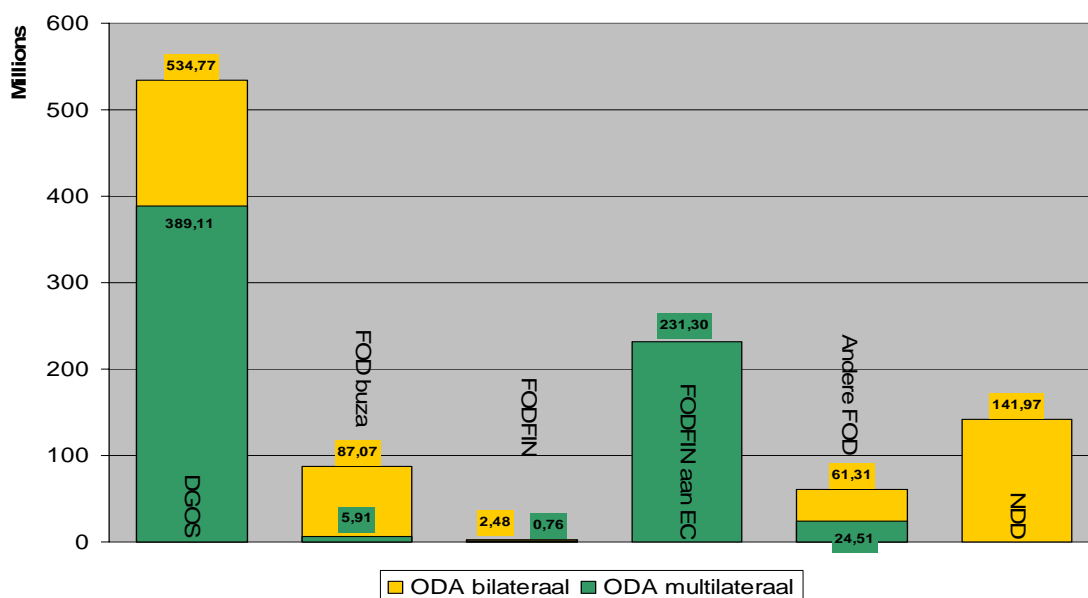


Bron: ODA database DGOS

### 3. Verdeling naar budgethouder

Overzicht van de verdeling van de Belgische ODA naar budgethouder met een onderscheid tussen bilaterale (56%) en multilaterale hulp (44%). De grafieken zijn gebaseerd op de gemiddelden van 2006-2008.

**Grafiek 7 en 8: Verdeling naar budgethouder van totale ODA (jaargemiddelden 2006-2008, in Euro)**



Bron: ODA database DGOS

#### 4. Geografische spreiding van de Belgische hulp

Grafiek 9 geeft een overzicht van de geografische verspreiding van de Belgische bilaterale hulp. Het diagram geeft een gemiddelde van de periode 2006 tot 2008.

Twee derde van de bilaterale hulp ging naar Subsahara Afrika. Dit hoeft niet te verwonderen aangezien het merendeel van de partnerlanden (11 van de 18) van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Subsahara Afrika ligt. Het leeuwendeel was weggelegd voor de DRC met een gemiddelde van 151,4 miljoen €. Het aandeel van Subsahara Afrika werd wel wat opgepompt door aanzienlijke schuldverlichtingen voor de DRC, Nigeria en Kameroen gedurende de periode van 2006 tot 2008. Dit is meteen ook de reden waarom er zich twee niet-partnerlanden bevinden in de top 3 van de ontvangende landen.

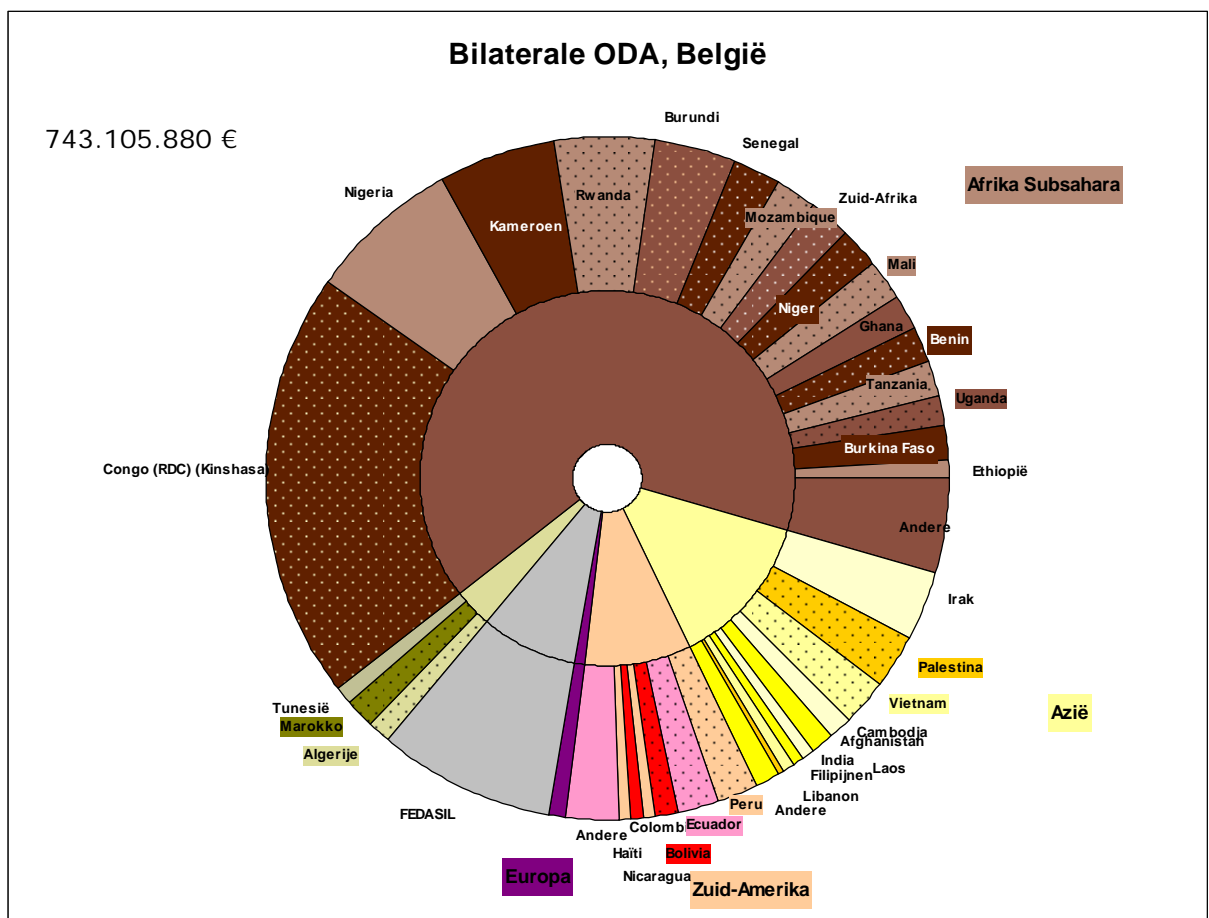
Naar Noord-Afrika ging er met 23,8 miljoen € slechts 3% van de Belgische bilaterale hulp en de tendens is dalend, met slechts 18,5 miljoen € in 2008.

Ongeveer 13%, 98,4 miljoen €, ging naar Azië, waartoe we in deze grafieken ook de Palestijnse gebieden rekenen. Hier werden de cijfers een beetje aangedikt door een schuldverlichting voor Irak in 2008 dat daarmee de partnerlanden Palestina en Vietnam voorafging.

9% van de bilaterale hulp, 67,1 miljoen €, ging naar Zuid en Midden-Amerika, waar de drie partnerlanden Peru, Equador en Bolivia het best bedeed werden

Tenslotte, en ter vergelijking ging er gemiddeld ook 61.3 miljoen € naar Fedasil.

**Grafiek 9: geografische verdeling van de bilaterale Belgische ODA (Jaargemiddelden 2006-2008)** (Bron: ODA database DGOS)



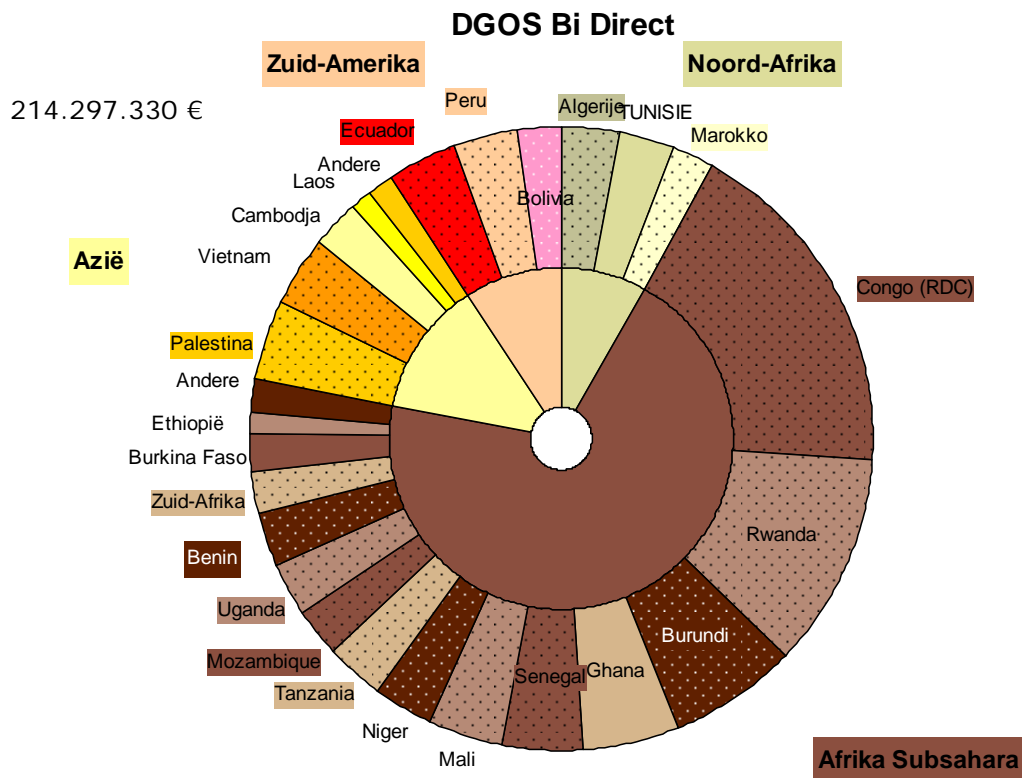
Tussen 2006 en 2008 ging de directe bilaterale hulp voor gemiddeld 70 % naar Subsahara Afrika, waarvan het gros naar de DRC 18%, Rwanda 11% en Burundi 7%. De fondsen die naar deze drie landen gaan zitten ook in een duidelijk stijgende lijn en bedroegen in 2008 respectievelijk 54,3 miljoen €, 32,1 miljoen € en 22,3 miljoen €. Op een vierde plaats komt niet-partnerland Ghana, dat tussen 2006 en 2008 zo'n 32 miljoen € aan leningen van staat tot staat gekregen heeft.

Naar Azië ging 13% van de hulp, in hoofdzaak naar beide partnerlanden Palestina en Vietnam, maar gemiddeld toch ook zo'n 5 miljoen € technische samenwerking naar Cambodja, ongeveer evenveel als naar de kleinste partnerlanden.

Zuid-Amerika ontving 9% van de directe bilaterale hulp dat integraal naar de drie partnerlanden ging.

Noord-Afrika tenslotte kreeg 8%. Opvallend is dat Tunesië, dat tussen 2006 en 2008, voor 15 miljoen € aan leningen van staat tot staat kreeg, partnerland Marokko voorafgaat.

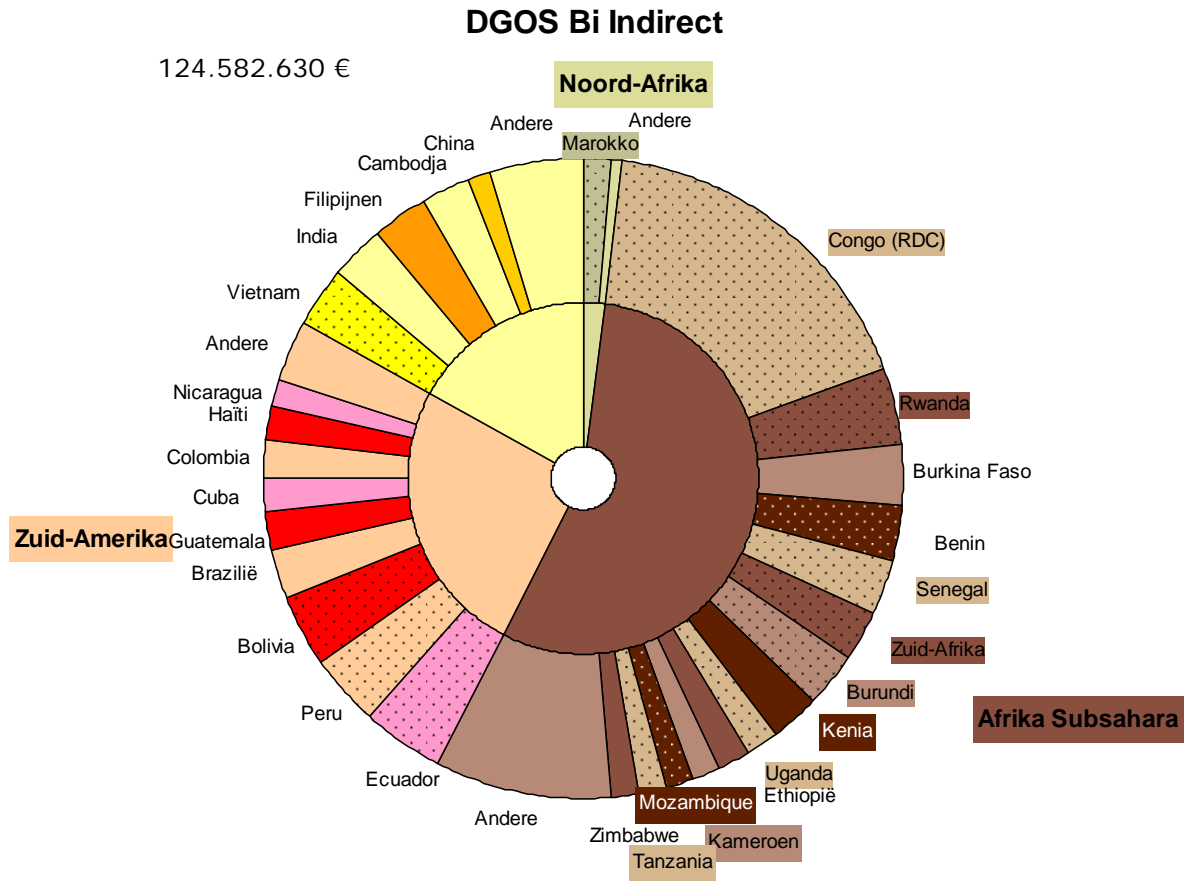
**Grafiek 10: geografische verdeling van de directe bilaterale ODA, gemiddelde 2006-2008**



Bron: ODA database DGOS

Ook de indirecte bilaterale hulp via DGOS ging voor een groot deel naar Subsahara Afrika, 56%, maar de verdeling tussen de continenten is toch evenwichtiger dan bij de directe bilaterale samenwerking met 25% voor Zuid-Amerika en 17% voor Azië. Opvallend is het marginale aandeel van Noord-Afrika waar gemiddeld slechts 2,5 miljoen aan indirecte hulp heen ging.

**Grafiek 11: geografische verdeling van de indirecte bilaterale ODA**



Bron: ODA database DGOS