



ROYAUME DE BELGIQUE

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

# Rapport de l'Évaluateur spécial de la Coopération internationale

2011

RAPPORT DE L'ÉVALUATEUR SPÉCIAL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 2011



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

Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération internationale

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° 0218/2011/28

Service de l'Évaluation  
spéciale de la Coopération  
internationale

LA COOPÉRATION  
BELGE AU DÉVELOPPEMENT

RAPPORT DE L'EVALUATEUR SPECIAL DE  
LA COOPERATION INTERNATIONALE

2011

© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement  
Mai 2011

Production graphique : Sandra Fernandez Bernardo, Service Communication SPF  
Impression : Service Imprimerie SPF

**Dépôt légal : 0218/2011/28**

Ce document est disponible en format pdf sur le CD-ROM en annexe, sur les sites [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 remerciements chaleureux à l'équipe du Service de l'évaluation spéciale qui fait progresser d'année en année la pratique de l'évaluation dans la coopération belge.



# TABLE DES MATIERES

<b>Remerciements</b>	<b>3</b>
<b>Table des Matières</b>	<b>5</b>
<b>Abbréviations</b>	<b>7</b>
<b>Introduction</b>	<b>9</b>
<b>Résumé</b>	<b>11</b>
1. FINEXPO	11
2. Prestations de la CTB	11
3. Etude des contrats de gestion	11
4. Prévention des conflits et construction de la paix	12
5. Déclaration de Paris	12
6. Renforcement des capacités dans les programmes d'ONG	13
<b>PARTIE I EVALUATIONS</b>	<b>15</b>
<b>Chapitre 1. Evaluation des instruments belges de soutien au commerce extérieur comptabilisés en APD – Evaluation FINEXPO</b>	<b>17</b>
1. Justification	17
2. Approche	18
3. Principales constatations	18
4. Conclusions	20
5. Principales recommandations	22
<b>Chapitre 2. L'évaluation de la qualité des prestations de la CTB 2010</b>	<b>23</b>
1. Justification	23
2. Approche	23
3. Principales constatations et conclusions	23
4. Principales recommandations	25
<b>Chapitre 3. Etude des contrats de gestion entre l'Etat belge et la Coopération technique belge</b>	<b>27</b>
1. Principales constatations et conclusions	27
2. Principales recommandations	28
<b>Chapitre 4. Prévention des conflits et consolidation de la paix dans l'est de la RDC</b>	<b>31</b>
1. Situation	31
2. Approche	31
3. Conclusions par thème	32
4. Conclusions générales	34
5. Recommandations générales	35
6. Suivi de l'évaluation	37
<b>Chapitre 5. Evaluation conjointe de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et du Programme d'action d'Accra</b>	<b>39</b>
1. Rappel sur la Déclaration de Paris	39
2. Evaluation de la Déclaration de Paris	40
<b>Chapitre 6. Séminaires sur l'analyse d'impact : la place, la plus value et la complémentarité des approches quantitatives et qualitatives.</b>	<b>45</b>
1. Introduction	45
2. Peut-on analyser l'impact de notre aide publique au développement ?	45
3. Les approches et méthodes en évaluation d'impact	46
4. L'expérience du Service de l'Evaluation Spéciale en évaluation d'impact	47
5. Conclusions et perspectives	48

<b>PARTIE II MANAGEMENT RESPONSES ET COMMENTAIRES DU SERVICE DE L'EVALUATION SPECIALE</b>	<b>49</b>
<b>1. Evaluation FINEXPO</b>	<b>51</b>
1. Management Response du Comité FINEXPO	51
2. Commentaire du Service de l'Evaluation Spéciale	61
<b>2. Evaluation de la qualité des prestations de la CTB – 2010</b>	<b>63</b>
1. Management Response de la CTB	63
2. Commentaire du Service de l'Evaluation Spéciale	71
<b>3. Rapport d'étude sur les contrats de gestion entre l'Etat Belge et la CTB</b>	<b>73</b>
1. Management Response de la CTB	73
2. Commentaire du Service de l'Evaluation Spéciale	76
3. Management response DGD	77
<b>4. Evaluation des partenariats des ONG orientés vers le renforcement de capacités</b>	<b>93</b>
1. Pour rappel: Evaluation des partenariats des ONG	93
2. Management Response de la Direction Générale de la Coopération au Développement	94
3. Management response Coprogram	100
4. Management response ACODEV	102
5. Commentaire du Service de l'Evaluation Spéciale	112
<b>ANNEXES</b>	<b>115</b>
Annexe 1. Statistiques	115

# ABBREVIATIONS

AB	Aide budgétaire
AB	Allocation de base
Acodev	Fédération francophone et germanophone des associations de coopération au développement
APD	Aide publique au développement (ODA)
APEFE	Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger
AR	Arrêté Royal
AT	Assistant technique
ATI	Assistance technique internationale
BIO	Société belge d'investissement pour les pays en développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCQ	Comité de contrôle de qualité
CG	Contrat de gestion (entre l'Etat belge / DGD et la CTB)
COMPAR	Comité des partenaires (entre la Belgique et le pays partenaire)
Coprogram	Fédération flamande des ONG de développement
CTB	Coopération technique belge
D1	Direction des programmes gouvernementaux à la DGD
DDR	Désarmement, démobilisation, réintégration
DGCD	Direction générale de la coopération au développement
DGD	Direction générale développement
DTF	Document technique et financier
ECO	Economie
Evalnet	Réseau des évaluateurs de la coopération internationale
FBSA	Fonds belge de sécurité alimentaire (avant : fonds belge de survie)
FIN	Finances
FINEXPO	Comité pour le soutien financier de l'exportation
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GARD	Gestion axée aux résultats pour le développement
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (maintenant GIZ of Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), agence allemande de développement
HCDH	Haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven
INCAF	International Network on Conflict and Fragility
IOB-UA	Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer, Universiteit Antwerpen



ISSSS	International Security and Stabilization Support Strategy
KPI	Key Performance Indicator
M&E	Monitoring et évaluation
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ONDD	Office Nationale du Dueroire
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONGN	Organisation non-gouvernementale du Nord
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PADEV	Participatory Assessment of Development
PCCP	Prévention des conflits et consolidation de la paix
PIC	Programme indicatif de coopération
PMA	Pays moins avancés
PMI	Programme de micro-interventions
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTTE	Pays pauvres très endettés
PSO	Coupole d'organisations de coopération du Pays-Bas
RC	Renforcement de capacités
RDC	République Démocratique du Congo
ResRep	Représentant résident de la CTB dans le pays partenaire
RNB	Revenu national brut
RR	Représentant résident de la CTB dans le pays partenaire
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
S4	Service de l'Évaluation Spéciale
SES	Service de l'Évaluation Spéciale
SMCL	Structure mixte de concertation locale
SPF AE	Service Public Fédéral Affaires Etrangères
SWAP	Sector Wide Approach
SWEP	Société Wallonne de l'Évaluation et de la Prospective
UE	Union européenne
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFEM	Fonds de développement des Nations <u>Unies</u> pour la <u>femme</u>
USD	United States Dollars
VAIS	Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking
VEP	Vlaams Evaluatieplatform
VVOB	Vlaamse vereniging voor ontwikkelingssamenwerking en technische bijstand
WBI	Wallonie-Bruxelles International
WSM	Wereldsolidariteit – Solidarité Mondiale (ONG belge)

# INTRODUCTION

L'AR du 25 février 2010 relatif au Service de l'évaluation spéciale rend le mandat du service davantage politique qu'auparavant.

Nous rendons compte devant le parlement fédéral et l'opinion publique de la politique de coopération menée et de l'affectation des moyens. Nous rédigeons des conclusions de nos évaluations et formulons des recommandations visant à améliorer les politiques de coopération.

Nous transmettons annuellement au parlement un rapport sur les activités de l'année écoulée, accompagné d'une synthèse des résultats. Ce rapport résume et analyse la réponse de la direction (et d'autres acteurs directement concernés) aux différentes évaluations et assure le suivi de la mise en œuvre des recommandations des évaluations précédentes.

Afin de contribuer efficacement à une information adéquate des décideurs politiques et du parlement, nous essayons d'assurer une bonne couverture évaluative des flux d'APD. Nous veillons à ce que l'ensemble des canaux de la coopération belge (direct, indirect, multi...) fassent l'objet d'évaluations régulières. Nous assurons une couverture géographique basée principalement sur les pays partenaires de la coopération gouvernementale. Nous répondons aux exigences légales ou réglementaires en matière d'évaluation.

Dans le choix concret des sujets d'évaluation, nous tenons compte des demandes prioritaires formulées par les acteurs de la coopération, d'opportunités d'évaluations conjointes dans des pays ou des domaines de priorité et des exigences du calendrier politique international en matière d'évaluation de la coopération.

Dans la première partie du présent rapport nous rendons compte de cinq évaluations:

- L'évaluation de FINEXPO
- L'évaluation des prestations de la CTB réalisée en 2010
- Une étude relative au 4ème contrat de gestion ente l'Etat et la CTB.
- L'évaluation conjointe en matière de prévention des conflits et de renforcement de la paix dans l'est de la RDC
- L'évaluation conjointe de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

En outre, nous faisons rapport de deux séminaires organisés par notre service sur l'évaluation d'impact.

Dans la deuxième partie de ce rapport, nous présentons et commentons les réponses du management aux évaluations de FINEXPO, des prestations de la CTB, à l'étude relative au 4ème contrat de gestion ainsi que les réponses à l'évaluation sur le renforcement des capacités dans les programmes d'ONG que nous vous avons présentée l'an passé.



# RÉSUMÉ

## 1. FINEXPO

FINEXPO est un instrument bicéphale servant à la fois le commerce extérieur et la coopération au développement. L'occasion de l'évaluation était la proposition d'élargissement du champ d'application de l'Arrangement OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public à 8 nouveaux pays PPT. La recommandation visant cet élargissement, devait restreindre d'autant le champ géographique où les pays donateurs pouvaient encore accorder de l'aide liée.

En commerce extérieur, FINEXPO assure un service qui satisfait largement les entreprises clientes. Le fonctionnement peu formalisé du Comité, tant en ce qui concerne les prêts d'Etat que les subventions d'intérêt, plaît beaucoup aux entreprises bénéficiaires. Toutefois, le système ne favorise pas le renouvellement du portefeuille des clients de FINEXPO et pousse au contraire à une concentration des ressources entre peu de mains.

En ce qui concerne la coopération au développement, FINEXPO est le dernier instrument de l'aide liée. L'évaluation montre que si les investissements financés par FINEXPO sont souvent très pertinents pour le développement, il y a aussi des situations où ce n'est pas le cas. L'évaluation invite donc le comité FINEXPO à attacher davantage d'importance aux résultats pour le développement des interventions financées et d'en assurer l'évaluation. D'une année à l'autre, il reste un solde de crédits non affectés, ni en prêts d'Etat ni en bonifications d'intérêts qui devraient pouvoir être mobilisés pour des évaluations.

## 2. Prestations de la CTB

Pour l'évaluation des prestations de la CTB menée en application de l'art. 17 du 3ème contrat de gestion entre l'Etat et la CTB et réalisée en 2010, nous avons décidé de n'évaluer que des interventions mises en œuvre sous le 3ème contrat de gestion. L'évaluation montre un progrès dans la pertinence des interventions, répondant à des préoccupations des pays partenaires et des bénéficiaires. Comme la plupart des interventions évaluées étaient encore en cours, nous n'avons pas pu en établir l'impact. Par contre, l'évaluation a constaté une volonté et des mesures mises en œuvre pour en mesurer les résultats. L'engagement de la coopération belge de soutenir ses partenaires pendant 12 ans au moins favorisera vraisemblablement la durabilité des interventions. Le seul vrai point noir réside en début de cycle: pour diverses raisons, les projets ont du mal à démarrer et d'importants retards sont accumulés dans plusieurs pays partenaires. L'évaluation relève notamment des dysfonctionnements dans le processus de formulation des interventions. L'analyse préalable ne reçoit pas assez d'attention. Le pilotage des interventions reste une source de frictions entre la DGD et la CTB sur le terrain, car, quoiqu'on en dise, le partage des tâches n'est pas bien tiré au clair. Enfin, la CTB met résolument en place les moyens d'assurer le suivi des interventions, en particulier en ce qui concerne l'atteinte de résultats.

## 3. Etude des contrats de gestion

La façon dont l'expertise sectorielle et thématique de la CTB peut être mise à la disposition de la DGD sur le terrain devrait être davantage explicitée. La note d'appréciation fournie par la CTB avant un nouveau PIC (programme indicatif de coopération) devrait être soumise à des critères de qualité.

Les études d'identification et notamment les analyses institutionnelles et les analyses de risques préalables aux PICs restent insuffisantes. Elles ne permettent pas de faire un choix argumenté des instruments de coopération à mettre en œuvre dans un pays partenaire donné. Le comité de contrôle de qualité ne donne pas les résultats attendus.

Il y aurait un travail législatif à faire qui aboutirait à des modifications de la loi de 1999 sur la coopération internationale et à la loi de 2000 sur la CTB. Ces modifications devraient faciliter la mise en place de cycles de coopération impliquant la DGD, la CTB et le pays partenaire avec une bonne analyse des risques tout en reconnaissant que la coopération au développement comporte des risques.

La phase d'identification et ensuite le passage de l'identification à la formulation continuent à entraîner des difficultés et d'importants retards. Une décentralisation de responsabilités et de ressources permettrait de répondre de façon appropriée aux stratégies de développement des pays partenaires. Enfin les tâches de suivi et d'évaluation devraient être revues. En particulier, il faut assurer une évaluation indépendante des interventions.

#### 4. Prévention des conflits et construction de la paix

L'évaluation a abordé cinq thèmes: la justice, la sécurité et la démobilisation, le secteur minier, le renforcement des capacités. En lien avec ces cinq thèmes, elle a identifié des accélérateurs de conflit. Si les donateurs veulent contribuer à un arrêt du conflit, c'est sur ces accélérateurs qu'ils devraient peser. Il y a un important problème de capacité et de légitimité de l'Etat en RDC. L'évaluation souligne l'importance du renforcement des capacités dans le secteur public pour améliorer la gouvernance et rendre de la légitimité aux institutions de l'Etat. Les conflits fonciers nuisent à toute forme de reprise durable. Les donateurs doivent appuyer la justice sous ses différentes formes pour y répondre. Les donateurs ont fait de gros efforts dans le domaine de la sécurité et de la démobilisation. Cependant, les négociations qui tendent à acheter la paix avec de l'argent et des postes politiques contiennent une incitation à l'émergence de nouveaux groupes armés. La violence sexuelle contre les femmes reçoit une attention particulière des donateurs. Mais cette violence est une conséquence et non une cause du conflit. Enfin, l'exploitation minière est aujourd'hui criminalisée dans son ensemble alors qu'elle fait partie de l'économie informelle d'une part et de l'économie criminelle d'autre part. Tout en luttant contre l'économie criminelle, les donateurs devraient être attentifs au côté informel de cette activité qui nourrit beaucoup de mineurs et leurs familles.

L'évaluation constate que les donateurs délaissent largement les mines et les questions foncières pour se concentrer sur les violences sexuelles, secteur dans lequel une pléthore d'acteurs sont actifs en ordre très dispersé. Malgré l'importance d'actions en faveur des femmes ayant subi des violences sexuelles, on se trouve là dans le domaine de l'humanitaire et non de la prévention des conflits. La violence est une conséquence et non une cause du conflit. La gouvernance ne reçoit pas suffisamment d'attention et la démobilisation n'est pas abordée de façon stratégique.

#### 5. Déclaration de Paris

L'évaluation était prévue dans le texte de la Déclaration et a été mise en œuvre sous forme d'un vaste exercice conjoint dans lequel les pays partenaires ont joué une part importante. L'évaluation a été conduite de telle sorte que des conclusions puissent être présentées lors du forum de haut niveau à Busan en novembre 2011. L'évaluation établit un lien entre certaines évolutions et la Déclaration de Paris. Certaines évolutions étaient déjà en cours avant la date de

la Déclaration en 2005. Cependant, la Déclaration est une référence importante à partir de laquelle le rôle des partenaires comme artisans de leur développement s'affirme de façon généralisée. L'évaluation trouve que les pays partenaires s'approprient davantage l'aide que dans le passé. L'aide est aussi plus transparente en termes de volumes prévisibles et de régularité des versements. Les donateurs s'intéressent davantage aux priorités de leurs partenaires. Ils s'organisent aussi mieux entre eux pour assurer une fourniture efficace de l'aide. Tant les donateurs que les partenaires ont peu bougé jusqu'ici en ce qui concerne l'approche axée sur l'atteinte de résultats et sur la responsabilité mutuelle. L'évaluation a du mal à établir un lien entre la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et des résultats de développement. Elle constate, comme beaucoup d'autres évaluations, que de nombreux paramètres interviennent dans les processus de développement et qu'il est difficile d'attribuer des améliorations à l'aide seule. Dans le secteur de la santé qui avait été choisi comme secteur de référence pour l'évaluation, on peut établir des liens plausibles entre la Déclaration de Paris et certains changements positifs.

## 6. Renforcement des capacités dans les programmes d'ONG

Les réponses reçues de la DGD et des fédérations d'ONG indiquent que l'évaluation contribue à une réflexion chez les différents acteurs portant sur le rôle des ONG dans le processus de développement. Ces réflexions tendent vers une compréhension plus fine de la nature des partenariats et des approches du renforcement des capacités utiles aux partenaires. Des processus de formation en ce sens sont en cours.



## **PARTIE I EVALUATIONS**





# **CHAPITRE 1. EVALUATION DES INSTRUMENTS BELGES DE SOUTIEN AU COMMERCE EXTERIEUR COMPTABILISES EN APD – EVALUATION FINEXPO**

## **1. Justification**

Le SES a été sollicité fin 2008 par les cellules stratégiques des Affaires étrangères et de la Coopération au développement pour mener une évaluation du service FINEXPO.

Le commerce extérieur est une compétence qui a été défédéralisée lors de la réforme de l'Etat en 1988 mais l'autorité fédérale a conservé des compétences résiduelles, exercées par des organismes comme l'Agence pour le Commerce extérieur, l'Office National Du Ducroire, la Société Belge d'Investissement International et FINEXPO.

FINEXPO est l'instrument fédéral belge qui a pour objectif de soutenir les entreprises belges dans leurs projets d'exportation de biens d'équipement et de services et de leur donner ainsi les moyens de faire face à la concurrence internationale. Son action repose sur cinq instruments financiers dont quatre sont comptabilisés en APD de par leur nature concessionnelle, à savoir les prêts d'état à état, les bonifications d'intérêts, avec ou sans don, et les dons purs.

Depuis sa création en 1997, FINEXPO a soutenu 108 projets d'exportation comptabilisés en APD. 39 pays ont bénéficié de ces exportations. Les projets financés par FINEXPO représentent de l'ordre de 3% de l'APD belge.

FINEXPO est donc à la fois un outil de commerce extérieur et d'aide au développement.

La gestion courante des dossiers est partagée entre le SPF AE et le SPF Finances, au travers du Secrétariat FINEXPO, la gestion budgétaire étant quant à elle répartie entre le budget de la coopération (prêts d'état à état) et celui des Affaires étrangères (bonifications d'intérêts et dons). Le Comité FINEXPO est l'organe qui prend les décisions d'octroi des fonds. Il rassemble des représentants des différents ministères concernés (SPF AE, FIN, ECO, Budget), du Ducroire et des régions.

La demande spécifique d'une évaluation des services FINEXPO est née de l'évolution du contexte international en matière de déliement. La Belgique est bien avancée en la matière puisque l'APD belge est déliée à ± 97%. Cependant, en 2008, les membres de l'OCDE ont décidé d'élargir le champ d'application de la Recommandation de 2001 sur le déliement de l'APD (visant jusque là les PMA) à huit pays PPTe. La Belgique a obtenu un moratoire de deux ans afin d'évaluer ses outils de commerce extérieur comptabilisés en APD et d'en assurer l'adaptation le cas échéant.

Cette évaluation porte donc sur les instruments de FINEXPO qui sont considérés comme des instruments d'aide liée (sauf les prêts d'état envers les PMA). L'évaluation a été confiée à un consortium composé de la société d'études et d'évaluation SEE, établie à Luxembourg, et SEOR, un bureau néerlandais. Elle a démarré en septembre 2009 et s'est clôturée fin 2010.

## 2. Approche

L'évaluation a porté spécifiquement sur les projets financés par FINEXPO via les quatre instruments mentionnés ci-dessus. La période d'évaluation allait de 1997 à fin 2008. Deux missions de terrain avaient été prévues, à savoir au Ghana et au Vietnam, ces pays ayant bénéficié du plus grand nombre de projets pendant la période sous évaluation.

L'évaluation avait deux volets distincts : d'une part, vérifier la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de FINEXPO comme instrument de coopération au développement ainsi que la durabilité des réalisations financées; d'autre part évaluer la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'impact de FINEXPO comme outil d'appui au commerce extérieur.

L'évaluation s'est déroulée en trois phases: une phase d'étude documentaire à Bruxelles, deux missions de terrain au Vietnam et au Ghana respectivement et une phase d'analyse à Bruxelles. La phase d'étude comprenait une analyse de la littérature internationale sur l'aide non liée, un examen des dossiers de projets au siège de FINEXPO à Bruxelles et la collecte d'informations sur les instruments mis en œuvre par la France, les Pays-Bas, l'Espagne, le Danemark et l'Allemagne pour soutenir le commerce extérieur et comptabilisés en APD. Ces informations ont permis d'établir une analyse comparative (benchmark).

Deux séries d'entretiens ont également eu lieu: l'une avec les membres de FINEXPO et l'autre avec un échantillon d'entreprises belges qui ont bénéficié du soutien de FINEXPO. Les premiers constats ont été confrontés à la réalité au cours des deux missions de terrain. Enfin, après validation des constats et des conclusions avec le comité de pilotage, un atelier a été organisé afin de discuter des recommandations.

A la demande du comité de pilotage et en raison du contexte de concurrence dans lequel évolue FINEXPO, deux versions du rapport final ont été préparées : un rapport public (sans mention du nom des entreprises soutenues par FINEXPO) et un rapport interne à diffusion restreinte (version complète du document).

Une séance de restitution publique a clôturé le processus d'évaluation fin février 2011. Plus de 80 participants s'étaient réunis pour l'occasion, issus des banques, des entreprises exportatrices belges, des SPF AE, FIN et ECO, ainsi que des entités fédérées comme Wallonie-Bruxelles international (WBI) et la Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS).

## 3. Principales constatations

Les constats posés concernent d'une part les services fournis par FINEXPO et d'autre part les projets eux-mêmes mis en œuvre avec le soutien de FINEXPO.

### 3.1. FINEXPO (comité et secrétariat) en tant que prestataire de services pour les entreprises

#### **3.1.1. Stratégie de FINEXPO**

La stratégie de FINEXPO n'a pas été formellement définie: FINEXPO n'est pas lié par la loi relative à la coopération de mai 1999. De plus, le commerce constitue une compétence régionale et non fédérale. Or il n'existe pas de politique fédérale en matière de commerce extérieur. Le seul cadre stratégique externe est l'accord de l'OCDE (« Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ») qui définit notamment des limites sectorielles et géographiques. L'absence d'un cadre stratégique n'est pas compensée par une stratégie interne.

### **3.1.2. Processus de sélection de FINEXPO**

Le comité FINEXPO n'a pas défini de logique d'intervention précise ni des critères de jugement explicites (avec des indicateurs clefs). Les projets ne sont pas mis en concurrence entre eux et sont traités au fur et à mesure de leur soumission auprès du Comité. Aucune préférence n'est accordée à des projets répondant à des critères spécifiques. L'évaluation estime que la pertinence des projets sélectionnés n'est pas suffisamment explicitée et étayée (qu'il s'agisse de la pertinence par rapport aux priorités des politiques de développement des pays bénéficiaires, de la pertinence des projets eux-mêmes, des choix techniques proposés ou encore de la pertinence par rapport à l'économie belge). Le processus de sélection est plutôt informel et les entreprises soumettent d'ailleurs des propositions de projet au Comité avec des perceptions différentes concernant le montant maximal qu'il leur est possible de solliciter.

### **3.1.3. Services fournis par FINEXPO**

Le programme est géré sans heurts et de manière efficace et efficiente. Le secrétariat est perçu comme réactif et au service des entreprises (conseils, recherche de solutions) et la souplesse du processus de sélection est appréciée. Toutefois, cette approche informelle a entraîné une concentration d'informations entre les mains d'un groupe restreint de personnes. FINEXPO investit peu dans ses analyses a priori; les études de faisabilité sont faibles et l'absence de suivi et d'évaluation empêchent de tirer les leçons de l'expérience et d'influencer les futurs processus de sélection des projets.

FINEXPO est efficace dans la mesure où il produit les résultats attendus: «des biens et services connexes d'origine belge sont livrés aux pays en développement éligibles à l'aide liée et aux PMA». 108 contrats, d'un montant total de 776 millions d'euros ayant perçu 231 millions d'euros de la part de FINEXPO (soit un coefficient de multiplication de 3,37), ont été soutenus. En revanche, comme aucune cible n'a été définie, il n'existe pas de valeur de référence pour comparer les performances. L'approche adoptée par FINEXPO a conduit à une concentration des prêts et bonifications qui peut difficilement être considérée comme une utilisation optimale de l'instrument. Sur une période de 10 ans, 38 entreprises ont bénéficié du soutien FINEXPO; cinq d'entre elles ont reçu 52 % du budget alloué, et les dix principales entreprises bénéficiaires en ont reçu 70 %.

FINEXPO a un impact sur le commerce extérieur et sur l'établissement de liens commerciaux. Cela ne signifie pas pour autant que les relations commerciales établies seront pérennes sans le soutien de FINEXPO. FINEXPO a eu un effet catalyseur sur les possibilités de financement pour au moins trois entreprises. Le fait de bénéficier d'aides publiques a en effet un impact sur le crédit accordé par les banques aux projets des entreprises.

## **3.2. Projets cofinancés par FINEXPO**

### **3.2.1. Pertinence**

Les projets sont pertinents pour le développement dans la mesure où ils répondent à des demandes et à des besoins locaux. Ils ciblent au moins deux des résultats attendus de FINEXPO: «l'augmentation du nombre d'infrastructures sociales» et «l'amélioration de l'utilisation des infrastructures de base.» Les partenaires locaux sont impliqués dans la conception et la mise en œuvre des projets. Toutefois, il n'y a pas ou peu de coordination avec les autres acteurs actifs dans le développement (même au niveau belgo-belge). Une grande partie des projets peut donc être considérée comme pertinente en tant qu'intervention individuelle, mais pas dans le cadre d'une stratégie cohérente.

En ce qui concerne les secteurs de mise en œuvre, l'analyse montre une forte concentration sur le transport public urbain. Environ 35 % du budget de FINEXPO pour la période 1997-2008 a financé la vente de bus. 8 % supplémentaires ont

été attribué au marché des transports urbains. Etant donné cette concentration, l'optimisation de l'allocation des ressources peut être interrogée.

Au niveau du commerce extérieur, la plupart des projets peuvent être considérés comme pertinents puisqu'ils apportent une valeur ajoutée en Belgique. De plus, dans de nombreux cas, l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas pu accéder au marché sans le soutien de financements concessionnels. Cependant, le budget de FINEXPO se concentre sur quatre secteurs, ainsi que sur un nombre limité d'entreprises relativement grandes et orientées vers l'exportation. L'absence de concurrence formelle entre les projets implique que des préférences ne sont pas accordées aux entreprises qui ont le plus besoin du type de soutien fourni par FINEXPO pour exporter, ni aux entreprises avec le potentiel le plus élevé.

### **3.2.2. Efficacité**

Le comité FINEXPO ne sait pas dans quelle mesure les projets qu'il soutient sont efficaces. Les observations sur le terrain sont mitigées en ce qui concerne l'atteinte des objectifs de développement et la pérennité des effets n'est pas garantie dans de nombreux cas.

La contribution la plus efficace de FINEXPO en termes de promotion des exportations est l'ouverture des marchés aux entreprises belges qui n'auraient pas pu y accéder sans l'aide de financement à des conditions concessionnelles. Toutefois, si FINEXPO est utilisé en tant que partenaire clé pour accéder à de tels marchés, il ne peut être considéré comme instrument catalyseur systématique permettant aux entreprises belges de pénétrer sur de nouveaux marchés et donc de développer leurs activités. En effet, les relations commerciales ne sont pas pérennes sans le soutien de FINEXPO.

Étant donné que le comité n'a pas développé de mécanisme systématique de suivi et d'évaluation, il ne peut tirer de leçons des succès potentiels des projets.

### **3.2.3. Efficience**

Le secrétariat de FINEXPO ne possède ni les instruments ni les informations nécessaires pour évaluer correctement l'efficience des services et des biens exportés. Il n'est pas demandé aux entreprises candidates de fournir des preuves de la compétitivité de leurs services tant que leurs prix correspondent aux niveaux de prix internationaux. Toutefois, les surestimations de prix par des entreprises non soumises à concurrence n'est pas un problème majeur grâce aux moyens de contrôle mis en œuvre (études de prix au cas par cas pour les prêts d'État à État par exemple) et grâce au travail d'auditeurs commandités par certains gouvernements et institutions bénéficiaires. En revanche, les solutions techniques proposées par les entreprises sont beaucoup plus difficiles à contrôler ou à contester lorsqu'elles semblent trop chères. Des appels à la concurrence permettraient de comparer ces solutions techniques. Dans la pratique, la plupart (70 %) des entreprises soutenues par FINEXPO sont en concurrence les unes avec les autres. Elles sont donc sous pression pour proposer des solutions techniques efficaces, pour autant que la concurrence ne soit pas biaisée.

### **3.2.4. Durabilité**

La durabilité potentielle d'un projet est principalement considérée par FINEXPO sous l'angle de la viabilité technique.

## **4. Conclusions**

**C1.** FINEXPO opère sans référence à un cadre stratégique explicite puisque:

- La Belgique n'a pas de politique fédérale de commerce extérieur spécifique et

- La politique belge de développement ne s'applique pas à FINEXPO.

FINEXPO n'a pas compensé ce manque d'orientation stratégique en développant des stratégies internes, ou en établissant des priorités ou des règles de procédure. Le seul cadre directeur (qui est d'ailleurs contraignant) est donc celui présenté dans l'Arrangement de l'OCDE. Le principe général de FINEXPO est que le soutien est censé contribuer aux exportations et au commerce. Toutefois, il est impossible d'évaluer si une demande individuelle de soutien est pertinente pour l'économie belge ou pour les exportations en l'absence d'une description opérationnelle de ce qui devrait être considéré comme «intérêt pour les exportations et le commerce» (pas de seuils, pas de normes, pas de définitions).

**C2.** L'efficacité générale de FINEXPO est limitée par les facteurs suivants:

- Puisque l'efficacité est définie par l'OCDE comme la mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative, l'absence d'objectifs bien définis entrave l'évaluation de l'efficacité de FINEXPO ;
- La pertinence des projets du point de vue du développement est généralement considérée uniquement sur la base des déclarations de l'entreprise ou justifiée par la requête officielle du gouvernement. Dans de nombreux cas, les études de faisabilité (si elles ont été menées) n'étaient pas indépendantes des entreprises qui mettaient en œuvre les projets et étaient de qualité insuffisante. Ceci a eu des effets négatifs sur la pertinence en termes de développement, l'efficacité et l'efficacité du projet, et parfois pour l'image internationale de la Belgique ;
- La pertinence des projets en tant que contribution à la promotion des exportations est évaluée par le SPF Affaires économiques. Cette évaluation n'est généralement pas corroborée par des études spécifiques ou des critères explicites;
- Le budget limité du programme;
- L'efficacité des projets individuels est inégale, comme l'ont montré les missions sur le terrain au Ghana et au Vietnam. Aucun système de suivi n'a été mis en œuvre, ni par le secrétariat de FINEXPO, ni par la coopération belge;
- Avec une moyenne de moins de trois interventions par pays qui n'ont pas toujours de lien entre elles, on ne peut pas s'attendre à ce que FINEXPO ait un impact sur les objectifs de développement;
- Si FINEXPO a contribué à l'établissement de nouveaux liens entre les fournisseurs belges et les agences bénéficiaires, les cas sont rares où ces liens ont débouché sur des relations durables ou une ouverture des marchés indépendamment d'un soutien supplémentaire de FINEXPO;
- Le secrétariat de FINEXPO manque de ressources financières et d'incitations à évaluer les activités dans ce domaine. Cela l'empêche de se faire sa propre idée de l'efficacité du programme, et donc d'améliorer l'allocation des ressources;
- Malgré l'expérience relativement grande de FINEXPO dans le domaine, le secrétariat manque de boucles d'information et de processus d'accumulation de connaissances. Cela permettrait à FINEXPO de tirer des leçons de son expérience dans le but d'adapter les critères de sélection afin de parvenir à un plus haut niveau d'efficacité générale pour ses opérations.

**C3.** Dans ce cadre de vide stratégique, FINEXPO est géré de façon efficiente grâce aux procédures de travail flexibles et à une bonne compréhension mutuelle entre le comité FINEXPO et un nombre limité d'entreprises bénéficiaires.

**C4.** Les services proposés par FINEXPO sont facilement accessibles. Toutefois, peu d'efforts ont été déployés à ce jour pour améliorer la «visibilité» du programme, à la fois en Belgique et dans les pays bénéficiaires éligibles.

## 5. Principales recommandations

### 5.1. Développer un cadre stratégique interne

Le comité devrait compenser ce manque d'orientation externe en établissant sa propre «**lettre de mission**». Elle devrait présenter les objectifs et le rôle de l'instrument. Un document décrivant les caractéristiques institutionnelles de FINEXPO, le rôle et les activités de ses différents organes et son budget devrait être joint à la "lettre de mission". Une stratégie revue annuellement devrait expliquer comment le comité compte accomplir sa mission.

### 5.2. Améliorer l'efficacité

- La **sélection des projets** devrait se faire en fonction de critères précis (à intégrer dans la lettre de mission). Ceux-ci devraient comprendre des **indicateurs** partagés et publiés. Dans les pays partenaires de la coopération belge, FINEXPO et la coopération devraient rechercher des **synergies**.

- Renforcer le niveau de sélection en appliquant des critères plus stricts implique que FINEXPO reçoive plus de demandes afin d'améliorer la qualité des projets grâce à une sélection (pertinence et efficacité des projets). Ces demandes devraient provenir d'un nombre plus grand d'entreprises afin d'éviter que la plupart des ressources soient utilisées pour soutenir un petit nombre d'entreprises bénéficiaires presque permanentes. Dans cette perspective, **améliorer la visibilité de FINEXPO** en Belgique et dans les pays bénéficiaires devient par conséquent une priorité. FINEXPO doit devenir un instrument attractif qui s'insère dans le cadre d'un plus grand nombre de stratégies de développement des marchés pour les entreprises belges.

- Afin d'améliorer la précision des décisions du comité et donc l'efficacité de l'instrument FINEXPO, le comité FINEXPO devrait obtenir plus de retours d'expérience du terrain et donc mettre en place **un système de suivi et évaluation**. Ceci serait possible notamment par le biais de visites sur le terrain des membres du comité. Ces visites pourraient jouer un rôle important sur trois niveaux: a) pour sensibiliser davantage les membres du comité aux effets des projets financés; b) pour améliorer le dialogue avec les autorités locales, en particulier dans les pays où la coopération belge n'est pas active; c) pour augmenter la visibilité de l'instrument FINEXPO. Des rapports d'activité devraient également être produits par les entreprises bénéficiaires et des indicateurs de performance critiques devraient être choisis avant d'approuver un soutien financier.

# CHAPITRE 2. L'ÉVALUATION DE LA QUALITE DES PRESTATIONS DE LA CTB 2010

## 1. Justification

La quatrième évaluation de la qualité des prestations de la Coopération Technique Belge (CTB) a eu lieu en 2010, comme le stipule l'article 17 du troisième contrat de gestion entre l'Etat et la CTB. Pour cette évaluation, on a à nouveau utilisé le cadre d'évaluation affiné en 2009 qui combinait les critères OCDE-CAD classiques avec plusieurs critères axés sur le processus. Dans le cadre de cette évaluation, on a aussi pris l'initiative de réaliser une étude sur les trois premiers contrats de gestion pour arriver à des recommandations pour le quatrième contrat de gestion qui devra entrer en vigueur au plus tard le 1er janvier 2012. Cette étude est publiée à part et transmise au Ministre, à la CTB et à la DGD en vue de préparer les négociations pour le quatrième contrat de gestion.

## 2. Approche

La méthodologie de l'évaluation n'a pour ainsi dire pas été modifiée en comparaison avec le cadre d'évaluation utilisé en 2009. La combinaison des critères d'évaluation OCDE-CAD (pertinence, efficacité/impact, efficience, durabilité) et de trois questions d'évaluation axées sur le processus (portant sur la formulation, le suivi et l'évaluation, et la direction stratégique par la CTB) a été satisfaisante et n'a donc pas été adaptée. Une importante différence par rapport à 2009 se situait toutefois au niveau de l'échantillon des projets évalués, qui se composait entièrement de projets qui avaient été mis en place sous le troisième contrat de gestion. Cela signifie que les constatations ont souvent une valeur d'actualité de loin supérieure à celle des évaluations antérieures puisqu'il s'agit de projets récents, toujours en cours d'exécution. L'échantillon permet en outre de rechercher les tendances par rapport aux constatations des évaluations précédentes, où des projets plus anciens sont évalués. Puisque le troisième contrat de gestion comprend plusieurs changements destinés à répondre à des problèmes rencontrés avec les deux contrats de gestion précédents, il était important de pouvoir vérifier s'il y avait des améliorations à ces niveaux. Parallèlement, le fait de choisir un échantillon comprenant des projets récents a pour conséquence qu'on ne peut dire que très peu de choses en termes d'efficacité/d'impact ou de durabilité.

## 3. Principales constatations et conclusions

### 3.1. Analyse des critères d'évaluation

En ce qui concerne la **pertinence**, l'image globale est indéniablement positive. Les projets belges arrivent de mieux en mieux à répondre aux besoins du pays partenaire et des bénéficiaires. Si auparavant certains projets pouvaient encore être développés en dehors des stratégies officielles, tous les projets sont à présent intégrés dans le programme indicatif de coopération avec le pays partenaire. Nous pouvons encore améliorer l'analyse des groupes cibles et de leurs besoins afin que l'intervention soit clairement adaptée aux besoins et que ses priorités puissent être couvertes.



Comme nous l'avons déjà dit, il s'est avéré difficile en 2010 de faire des constatations sur **l'efficacité** et **l'impact** des projets puisqu'il s'agissait dans presque tous les cas de projets en cours d'exécution. On a toutefois pu constater que tous les projets disposent d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs qui peuvent être utilisés pour mesurer les progrès. Un effort est clairement fourni pour rendre les résultats mesurables. Sur base des progrès constatés par l'évaluation, il y a peu de doutes que la réalisation des résultats immédiats (outputs) des projets évalués soit atteinte.

En ce qui concerne **l'efficience** des projets, la constatation la plus surprenante était que la grande majorité d'entre eux avaient enregistré du retard dans la phase de lancement. Ces retards sont généralement de nature organisationnelle, comme les problèmes rencontrés lors du recrutement d'assistants techniques, etc. Le choix de la modalité d'exécution joue aussi son rôle, comme notamment l'application des procédures du pays partenaire. Comme il a déjà été constaté par le passé, les assistants techniques s'avèrent être des professionnels compétents, qui travaillent dur et qui peuvent souvent faire la différence grâce à leur apport personnel. Par rapport à la relation input/output, la définition classique de l'efficience, nous n'avons pu dire que peu de choses durant l'évaluation car dans la plupart des cas, l'output n'avait pas encore été atteint.

Bien que la **durabilité** n'ait pas pu être constatée ex-post, plusieurs constatations ont pu être faites sur le cadre global. La décision visant à rester présent avec les programmes indicatifs de coopération pendant 12 ans dans un même secteur a été jugée positive. Cela crée notamment un cadre stable dans lequel il existe beaucoup moins de risque qu'un investissement reçoive soudain une autre orientation. Le fait que l'on travaille aussi de plus en plus dans les structures d'un ministère partenaire contribue à ce que la durabilité politique soit mieux garantie. On peut toutefois constater une différence entre la durabilité au niveau central et la durabilité au niveau local, où la capacité des structures partenaires est souvent inférieure à celle du niveau central. Le problème classique de la disponibilité future du personnel (formé par le projet) en est à la base. Au niveau de la durabilité financière, il était préoccupant de voir qu'il n'y avait que peu de projets pour lesquels il existait une stratégie claire visant à prévoir des moyens pour la poursuite du fonctionnement après la fin du projet. Ce problème était surtout visible dans les secteurs sociaux. Dans d'autres secteurs, les résultats étaient meilleurs dans les projets où il y avait une appropriation centrale combinée aux contributions des bénéficiaires.

### 3.2. Analyse des processus

Le **processus de formulation** a subi quelques changements durant le troisième contrat de gestion, suite à quoi la responsabilité de la formulation a été principalement confiée à la CTB. Il existe un Comité pour le Contrôle de la Qualité au sein duquel la DGD évalue les dossiers de formulation de la CTB.

Malgré les changements, ce processus de formulation pose toujours problème. Il est tout d'abord considéré par le pays partenaire comme quelque chose de « belge ». Les partenaires sont consultés, mais la CTB prend les décisions finales. Suite à un manque de temps sur le terrain pendant les missions de formulation, l'analyse institutionnelle ne va souvent pas assez loin. Cette analyse est donc souvent reportée à la phase de début du projet proprement dit, ce qui entraîne de nouveaux retards dans l'exécution. Dans les dossiers de formulation, trop peu d'attention est accordée à l'analyse des risques et aux mesures qui doivent être prises pour limiter les risques. Le comité créé en application du troisième contrat de gestion pour contrôler la qualité des dossiers de formulation a d'ailleurs à peine réussi à identifier et à rectifier ces faiblesses. Le contrôle assuré par ce comité traite de la conformité du dossier par rapport aux instructions et n'est pas un véritable contrôle de la qualité. Enfin, il semble qu'il y ait toujours des

problèmes avec la qualité des cadres logiques des projets, l'instrument central qui est utilisé pour planifier un projet. Ces difficultés sont entre autres liés à l'analyse des problèmes et à la définition de l'objectif spécifique (ce que l'intervention vise).

Plusieurs éléments positifs ont toutefois pu être constatés. Un effort est fourni pour consulter les principales parties prenantes. Les formulations adhèrent bien aux identifications réalisées par le pays partenaire et la DGD. Lorsque l'on s'écarte des choix de l'identification, on indique de manière transparente pourquoi.

En ce qui concerne la **direction stratégique et la supervision**, une petite majorité des projets enregistrent des scores suffisants ou bons. Il s'est toutefois clairement avéré que l'on ne sait pas clairement qui (la DGD ou la CTB) doit assurer la direction stratégique : l'attaché (DGD) ou le représentant local (CTB) sur le terrain, ou les gestionnaires de dossiers (DGD/CTB) à Bruxelles. Il existe en outre des structures qui peuvent être utilisées pour la direction stratégique, comme la commission mixte, le comité partenaire ou les structures mixtes de concertation locale (SMCL), mais on ne les utilise pas assez. La SMCL est utilisée dans la majeure partie des projets comme une opportunité de régler les affaires administratives et financières. Dans certains projets, cette lacune est remplie avec des structures ad hoc où l'on peut parler d'affaires au plus grand intérêt stratégique avec les différents partenaires.

Il s'est enfin avéré que par rapport au passé un pas en avant avait été fait pour **le suivi et l'évaluation**. Dans tous les projets étudiés, la base a au moins été posée pour le développement et l'application de systèmes de monitoring axés sur les résultats, entre autres via le développement de baselines. Bien que l'on puisse faire de nombreuses remarques sur la qualité de ces baselines et les cadres logiques sous-jacents, il existe un bon potentiel pour un monitoring adéquat. Le défi consiste actuellement à utiliser effectivement à l'avenir les données de suivi pour l'amélioration de la qualité de l'exécution du projet et pour le processus d'apprentissage au niveau du projet et au-delà.

## 4. Principales recommandations

Nous rappelons ci-dessous quelques recommandations décrites dans le rapport d'évaluation. Nous avons choisi de reprendre principalement les recommandations stratégiques car les recommandations opérationnelles peuvent souvent être tirées des constatations susmentionnées. Pour un aperçu de toutes les recommandations, nous vous renvoyons au rapport d'évaluation.

### 4.1. Pertinence

Bien que la pertinence au niveau du projet soit bonne, il manque souvent le lien entre le choix des projets et les modalités d'exécution d'une part et la situation globale du pays partenaire d'autre part. Les cadres stratégiques par pays ne permettent pas encore de faire les bons choix et l'expertise nécessaire pour cela semble encore manquer dans la coopération au développement belge. C'est pourquoi il est recommandé de miser plus sur l'opérationnalisation des cadres stratégiques pour que le choix des projets et des modalités d'exécution adhère mieux à la réalité du pays partenaire. Il est aussi recommandé à ce niveau d'adapter en même temps les procédures administratives et financières à la capacité institutionnelle du pays. Selon les évaluateurs, le développement, ou la revalorisation, des stratégies nationales serait un pas dans la bonne direction.

### 4.2. Cycle d'intervention

Il s'est avéré plusieurs fois durant l'évaluation que le cycle du projet est souvent axé sur la DGD et la CTB et que les discussions sont par conséquent souvent

menées entre les acteurs belges. Bien que la Belgique ait signé la Déclaration de Paris, le cycle d'intervention belge doit encore subir de nombreux changements pour qu'il adhère aux principes d'alignement, d'harmonisation et de responsabilité mutuelle. Les programmes indicatifs de coopération (PIC) qui forment le cadre stratégique par pays devraient suivre une approche programmatrice dans laquelle les phases pourraient être simplifiées. La pertinence d'une identification séparée (DGD et pays partenaire) et de la formulation (CTB) est remise en question. Au lieu d'identifier et de formuler les projets plusieurs années après la mise en place d'un PIC, une phase pourrait être prévue dans la préparation du PIC, au cours de laquelle tous les projets seraient formulés par secteur.

#### 4.3. Gestion axée sur les résultats

Des efforts sont fournis pour créer de meilleurs indicateurs et fixer des baselines dans les projets. Ces initiatives sont toutefois très axées sur le projet. Les évaluateurs recommandent donc d'aligner la gestion axée sur les résultats dans les cadres stratégiques par pays et d'évoluer vers une approche inclusive visant une intégration du suivi des projets dans la gestion stratégique du pays partenaire. Le système belge ne le permet toutefois pas car les exigences à Bruxelles au niveau de la gestion administrative et financière sont très strictes et exigent beaucoup de moyens pour respecter les règles. Cela se fait au détriment de la qualité sur le plan du contenu et de l'efficacité de la préparation et de l'exécution des projets. C'est pourquoi nous plaçons pour l'adaptation des procédures afin qu'une approche axée sur les résultats puisse devenir un effort commun des acteurs belges pour le développement avec le pays partenaire et que l'on vise un suivi stratégique avec les instruments du pays partenaire.

#### 4.4. Direction stratégique

La direction stratégique et la supervision sont les maillons faibles des pratiques belges actuelles. Suite à l'imprécision régnant sur la question « qui doit faire quoi », les structures existantes ne sont généralement pas utilisées pour la direction stratégique. On demande donc une plus grande clarté entre les responsabilités stratégiques de la DGD d'une part et celles de la CTB d'autre part, et l'atteinte d'une complémentarité avec les structures partenaires. Cette imprécision existe sur le terrain au niveau du dialogue sectoriel et thématique avec les structures partenaires, où les attachés assurent en principe la direction. L'expertise nécessaire pour cela leur manque souvent ou se trouve au niveau de la CTB. C'est pourquoi il est recommandé de définir des directives claires sur qui doit faire quoi et à quel niveau et investir sur cette base dans l'expertise thématique et sectorielle qui est nécessaire.

#### 4.5. Assistance technique

La qualité des assistants techniques n'est pas remise en doute. On constate toutefois que le rôle des assistants techniques change. L'assistant technique assume de plus en plus un rôle d'accompagnement pour soutenir le renforcement des capacités dans un pays partenaire et doit pour cela souvent travailler à un niveau supérieur, plus stratégique. C'est pourquoi il est recommandé de définir des directives pour l'apport de l'assistance technique, qui tiendront compte de la réalité changeante. Il est aussi recommandé de mieux suivre l'efficacité de l'assistance technique, car actuellement, cela se fait très peu et/ou de manière non coordonnée.

# **CHAPITRE 3. ETUDE DES CONTRATS DE GESTION ENTRE L'ETAT BELGE ET LA COOPERATION TECHNIQUE BELGE**

Avec le matériel d'évaluation que nous avons rassemblé pendant quatre évaluations successives des prestations de la CTB, nous disposons au Service de l'Evaluation spéciale d'informations que nous voulions mettre à la disposition des négociateurs du quatrième contrat de gestion entre l'Etat et la CTB. Nous avons donc fait réaliser une étude séparée sur les contrats de gestion.

Afin de développer cette étude sur des bases solides, une étude documentaire comparative a été réalisée et deux donateurs étrangers ont été visités (la Suède et le Grand Duché de Luxembourg). Plusieurs autres donateurs ont aussi été étudiés via une étude documentaire et ils ont été consultés lors d'entretiens téléphoniques. Bien entendu, on a aussi utilisé les constatations des précédentes évaluations de la qualité des prestations de la CTB. Il est toutefois important de noter que le cadre dans lequel cette étude a été réalisée n'était pas un cadre idéal, car une vision plus large sur la coopération bilatérale directe aurait été nécessaire. Afin de ne pas encore accroître la pression sur la coopération bilatérale en organisant une évaluation complète séparée, il a été décidé d'utiliser l'opportunité offerte par l'évaluation de la qualité des prestations de la CTB. Ce document revêt donc le caractère d'une étude plutôt que d'une évaluation.

## **1. Principales constatations et conclusions**

Dans cette étude, nous nous penchons non seulement sur les contrats de gestion, mais aussi sur les prestations des projets mesurées dans les évaluations précédentes. On peut dire sur cette base qu'il y a eu une évolution positive qui s'exprime principalement dans la pertinence des projets. On retrouve plus un travail sur mesure et une plus grande harmonisation est recherchée au niveau du contexte international. La coopération au développement belge a pu assez bien s'adapter à ce contexte, par exemple en limitant le nombre de secteurs par pays partenaire, en visant une approche programmatique et en travaillant avec de nouvelles modalités d'aide comme l'aide budgétaire et l'exécution nationale. Nous pouvons aussi constater des améliorations au niveau du processus, comme la réduction des durées des différentes phases de projet, la coopération avec les pays partenaires et une amélioration du suivi.

Il reste toutefois quelques points noirs sur lesquels tout le monde semble d'accord. La gestion financière et administrative par exemple est lourde et elle contrecarre les adaptations aux nouveaux développements. Le contrôle, qui se fait principalement ex ante, freine la décentralisation de la coopération au développement dont l'évaluation de la Déclaration de Paris dit qu'il s'agit d'un moteur important pour une aide efficace. De plus, le contrôle ex ante renforce la culture d'input au détriment d'une culture axée sur les résultats. D'autres points noirs sont le fait que l'Etat ne soit pas représenté dans le Conseil d'administration de la CTB ainsi que le manque de flexibilité lors de la définition des frais de gestion de la CTB. Le budget est donc dressé sur la base d'un planning d'activités annuel et non pas sur la base des résultats à atteindre.

Il y a plus de désaccord sur d'autres problèmes. Tandis que certains croient que la responsabilité de la CTB doit rester limitée à l'exécution de la coopération au développement bilatérale directe, d'autres estiment qu'il doit y avoir une plus

grande flexibilité pour permettre l'échange entre la CTB et la DGD au niveau de l'expertise thématique et sectorielle et au niveau de la préparation des programmes indicatifs de coopération. La DGD a notamment besoin de l'expertise thématique et sectorielle de la CTB pour mener le dialogue politique et sectoriel.

Le rôle des contrats de gestion à ce niveau n'est pas toujours clairement identifiable, mais il y a eu une évolution claire visant à donner plus de responsabilités à la CTB, principalement dans le troisième contrat de gestion. Cela a ravivé chez certains les différences d'opinion quant à la délimitation de la responsabilité de la CTB. Jusqu'où la responsabilité de la CTB peut-elle aller? L'étude ou l'évaluation ne peut offrir aucune réponse à cela. Il est clair qu'il existe différents domaines de coopération, comme stipulé dans le troisième contrat de gestion, un sujet sur lequel il existe une grande insatisfaction ou des imprécisions :

- La note d'appréciation rédigée par la CTB lors de la préparation d'un nouveau programme indicatif de coopération ne s'est pas avérée être un franc succès. Bien qu'il semble utile d'impliquer la CTB dans la préparation d'un nouveau PIC, les notes d'appréciation ne seraient pas toujours de bonne qualité. On ne décrit nulle part à quelles exigences une telle note (qui est décrite dans le contrat de gestion comme une évaluation) doit répondre. La CTB ne dispose pas du temps et des moyens suffisants dans tous les pays pour l'établissement de ces notes d'appréciation.
- La qualité des PIC semble pouvoir être améliorée. Ce sont surtout les analyses des risques et les analyses institutionnelles qui méritent d'être mieux développées. Ce sont notamment ces analyses qui doivent entre autres être à la base d'un choix argumenté des modalités d'aide et d'exécution.
- Le raccourcissement et la simplification de la phase d'identification semblent problématiques dans la pratique. Les fiches d'identification ne sont pas toujours d'assez bonne qualité, ce qui dépend aussi du point précédent sur la qualité des PIC et des analyses sous-jacentes.
- La transition entre l'identification et la formulation est toujours problématique et la durée souhaitée est dépassée. Il en ressort clairement que la stricte séparation des responsabilités (le pays partenaire est responsable de l'identification et la CTB de la formulation) ne fonctionne pas bien dans la pratique.
- Le comité de contrôle de qualité des produits de formulation n'a pas toujours fonctionné correctement et n'a donc pas contribué à l'amélioration de la qualité des formulations. Le contrôle était notamment basé davantage sur la conformité que sur la qualité.
- Sous le troisième contrat de gestion, les attachés n'ont plus participé aux structures de concertation au niveau du projet (SMCL). Par conséquent, dans certains cas, les informations leur sont pas facilement parvenues aux attachés. Il en est ressorti que le flux d'information crucial entre la CTB et la DGD n'est pas bien réglé, même si des structures de concertation ad hoc sont souvent créées pour pallier ce manquement.

## 2. Principales recommandations

Dans le rapport, le troisième contrat de gestion est abordé article par article avec les recommandations pour l'adaptation ou l'amélioration. Nous n'allons pas entrer dans les détails, mais nous allons nous limiter à quelques recommandations générales.

Les contrats de gestion successifs (1 à 3) ont de plus en plus laissé s'écarter les rôles respectifs de la DGD et de la CTB. Suite à cette approche, il existe toujours un puissant sentiment d'opposition. A l'avenir, le cycle politique devra à nouveau être défini à partir d'une vision globale dans laquelle le pays partenaire, la DGD et la CTB doivent travailler en tant que partenaires. Il serait dès lors souhaitable que la Loi de création de la CTB et la Loi relative à la Coopération internationale soient adaptées. Par le passé, il s'est toutefois avéré que beaucoup d'éléments pouvaient aussi être adaptés dans les contrats de gestion.

Au niveau du cycle politique, on plaide pour l'élaboration au niveau de chaque pays d'une stratégie nationale séparée dans laquelle on définirait dans les grandes lignes quelle doit être la position de la Belgique dans les secteurs dans lesquels elle est active. On y ferait également une analyse approfondie des institutions du pays partenaire ainsi que des risques spécifiques (par exemple la corruption) et de la manière dont ils sont traités. Ces stratégies nationales peuvent former la base d'une nouvelle forme de PIC dans laquelle l'identification et la formulation seraient rassemblées en une seule phase avec un rôle clair pour le pays partenaire. En formulant les projets directement lors de la mise en place du PIC, on s'attend à une plus grande cohérence interne et à ce que les projets adhèrent mieux aux stratégies sectorielles du pays partenaire.

Au niveau de la gestion axée sur les résultats, il s'est avéré qu'il était difficile de mettre la théorie en pratique. Le troisième contrat de gestion est aussi rédigé de manière très processuelle et ne fixe nulle part des objectifs qui doivent être atteints. Il est clair que dans le quatrième contrat de gestion, il faudra se diriger vers une approche plus axée sur les résultats. L'exemple de l'Australie peut nous inspirer. En Australie, des Key Performance Indicators (KPI) sont définis chaque année pour chaque pays partenaire et ils subissent un contrôle externe. Pour la situation belge, les KPI pourraient être associés à une nouvelle forme de PIC. Les KPI peuvent aussi être fixés pour les processus de la CTB. Par exemple, les produits et les processus de formulation, le rôle de la CTB dans la direction stratégique, le suivi des interventions et leur évaluation peuvent être mesurés par rapport aux KPI.

Dans le quatrième contrat de gestion, il faut faire une distinction entre le processus d'apprentissage par la CTB et l'aspect de justification par rapport aux résultats obtenus. La CTB organise à présent des évaluations finales et intermédiaires. Les évaluations intermédiaires sont utiles pour pouvoir apporter des corrections et permettent de tirer des leçons. En ce qui concerne les évaluations finales, les évaluateurs pensent toutefois que ce n'est pas à la CTB de les organiser puisque la CTB est trop impliquée à ce niveau. D'autres options doivent être étudiées, comme une évaluation finale sous la responsabilité commune du pays partenaire, la DGD et la CTB.

Lors de la révision du cycle politique, la question de la décentralisation doit aussi être abordée. La mesure limitée de la décentralisation de la coopération belge semble être un frein à l'adhésion au contexte international. Par le passé, plusieurs études ont été menées sur la décentralisation et la délégation des tâches aux ambassades et aux bureaux nationaux de la CTB. S'il est vrai qu'il existe des problèmes pour la décentralisation financière, il est néanmoins possible d'attribuer plus de compétences décisionnelles sur le terrain. Dans la pratique, peu de choses ont changé jusqu'à présent. Des exemples d'autres pays indiquent que la décentralisation et une plus étroite collaboration entre les sièges et sur le terrain via des bureaux communs et/ou des équipes nationales communes, peuvent être positives et s'intégrer dans les accords visant à ce que les pays partenaires assument plus de responsabilités.

Enfin, l'aspect du développement des connaissances depuis une perspective commune doit être étudié. Puisque le contexte évolue rapidement, il est

nécessaire d'organiser des formations sur les nouvelles pratiques utiles. Plutôt que de le faire séparément (DGD et CTB), il serait plus utile non seulement d'organiser les formations conjointes, mais aussi d'élaborer un plan de développement des connaissances commun basé sur les capacités présentes et manquantes dans les deux organisations.

# CHAPITRE 4. PREVENTION DES CONFLITS ET CONSOLIDATION DE LA PAIX DANS L'EST DE LA RDC

## 1. Situation

Le soutien des donateurs pour les initiatives de prévention des conflits et de consolidation de la paix (PCCP) est un phénomène assez récent auquel toujours plus de moyens de la coopération au développement sont accordés. Cette tendance croissante au niveau des moyens s'accompagne aussi d'une augmentation de la demande d'évaluation de ces initiatives, qui exigent une approche différente des projets de développement classiques. Afin de répondre à cette demande, l'OCDE-CAD a développé un fil conducteur pour l'évaluation des initiatives de PCCP, qui est le fruit d'une coopération entre le Réseau pour l'évaluation de la coopération au développement (Evalnet) et l'International Network on Conflict and Fragility (INCAF). Pendant la période 2008-2010, ce fil conducteur a été testé et utilisé pour des évaluations dans plusieurs situations conflictuelles comme en Haïti, au Sri Lanka, au Sud Soudan et dans l'Est de la RDC.

Sous la direction du Service de l'Évaluation spéciale, une évaluation commune a été lancée sur le soutien apporté à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix dans le Congo oriental, plus précisément au Sud-Kivu, au Nord-Kivu et en Ituri sur une période allant de 2002 (l'année de l'accord de paix de Sun City) à 2010. Cette période semblait trop ambitieuse lors de l'exécution de l'évaluation. Les évaluateurs se sont concentrés sur la période allant de 2006 à aujourd'hui. Les autres participants à l'évaluation étaient le Canada, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, le Japon, les Pays-Bas, le PNUD, l'UNICEF, l'UNIFEM, le FNUAP et le HCDH.

L'objectif de cette évaluation était d'étudier la pertinence et les résultats de la politique et des interventions des donateurs et des agences multilatérales participant à l'évaluation dans ce domaine. Qu'est-ce qui contribue ou non à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix dans l'Est du Congo, et pourquoi? Afin de répondre à ces questions, les évaluateurs ont reçu des questions inspirées des critères CAD classiques, notamment la pertinence, l'efficacité, l'efficacé, la durabilité et l'impact, complétés par la coordination (des donateurs) et la cohérence (des politiques).

## 2. Approche

Au début de l'évaluation, une base de données a été mise à la disposition des évaluateurs. Elle comprenait un échantillon très diversifié de 350 interventions issues des portefeuilles des donateurs participants. Cet échantillon comprenait des interventions dont l'objectif était directement axé sur la consolidation de la paix, comme des programmes de désarmement, mais aussi des interventions d'aide humanitaire dont l'effet sur la consolidation de la paix était indirect. Évaluer tout n'était pas une option. C'est pourquoi le champ de l'évaluation a été ramené à cinq thèmes. Pour chaque thème, l'effet d'une dizaine de projets sur le conflit a été étudié.



Cet affinement du champ ne s'est pas fait au hasard, mais a été basé sur une étude des stratégies des différents donateurs et une analyse du conflit. Les thèmes sur lesquels l'évaluation s'est concentrée étaient :

- L'aide humanitaire et les violences sexuelles
- La justice
- Le secteur de la sécurité et la démobilisation
- L'exploitation des mines
- Le renforcement des capacités.

Au sein de ces thèmes et sur base de l'analyse des conflits, des accélérateurs de conflits et de paix ont été identifiés ; il ne s'agit pas directement des causes historiques du conflit, mais de facteurs qui peuvent ranimer le conflit s'ils ne sont pas ou mal abordés, mais qui peuvent aussi contribuer à un apaisement du conflit si on leur accorde assez d'attention.

Les accélérateurs de conflits et de paix suivants ont été identifiés :

- La capacité et la légitimité de l'Etat, en particulier dans les zones rurales. Cela s'exprime par un manque de services en matière de sécurité, de justice, de santé et d'enseignement, un paiement irrégulier des salaires, une infrastructure insuffisante et une personnification du pouvoir.
- Les conflits irrésolus sur la propriété foncière liés aux mouvements démographiques suite à des violences multiples et à l'accès aux richesses naturelles. Il n'existe pas de mécanisme permettant de résoudre ces différends, le droit de propriété foncière est obscur et les titres de propriété inexistant.
- Les problèmes de sécurité suite à la création continue de nouveaux groupements armés en réponse aux dynamiques locales. Les traités de paix encouragent parfois involontairement l'apparition (la réapparition) de groupements armés, la démobilisation et la réintégration de milices est retardée et les groupes armés sont très fragmentés.
- L'apparition de structures parallèles officieuses pour l'exploitation des richesses naturelles, en particulier le contrôle sur les revenus des exploitations minières par les contrebandiers, les groupes armés et les réseaux criminels.

L'évaluation a formulé des conclusions dans chaque thème ainsi que des conclusions et des recommandations plus générales pour l'ensemble de la politique et des interventions de la communauté internationale dans l'Est du Congo. Les conclusions sont présentées de cette même manière ci-dessous.

## 3. Conclusions par thème

### 3.1. Aide humanitaire et la lutte contre la violence sexuelle

L'accélérateur de conflit qui bénéficie d'une attention spécifique dans ce thème est la faiblesse de l'Etat, suite à quoi les agences humanitaires reprennent le rôle de l'Etat dans la prestation de services vis-à-vis de la population.

Les interventions qui s'adressent au soulagement de la souffrance de la population suite au conflit sont souvent très efficaces, mais elles n'accordent pas d'attention à la prévention du conflit et à la consolidation de la paix. Elles ne sont pas sensibles au conflit et donc leur impact sur le conflit est réduit et peut parfois même être négatif. La lutte contre la violence sexuelle consacre tous les moyens

à l'accueil des victimes. On accorde à peine de l'attention à la prévention de la violence sexuelle, par exemple en sensibilisant mieux les hommes et les communautés.

L'aide est apportée via l'intervention de toute une série d'organisations qui délèguent de plus en plus les tâches. Cette cascade de délégations de contrats est peu efficace et rend l'approche stratégique particulièrement difficile suite aux nombreux canaux financiers et au feedback très limité sur les résultats. De plus, les pouvoirs publics locaux sont mis hors jeu par substitution et les capacités des autorités à la fin du parcours sont plus réduites que renforcées.

### 3.2. Justice

Dans le thème de la justice, le droit de propriété foncière et sa gestion ont bénéficié d'une attention particulière en tant qu'accélérateur de conflit. Durant l'analyse du conflit, le droit de propriété foncière a été mis en avant en tant qu'important facteur de conflit, souvent généré par les donateurs.

En RDC, les graves violations des droits de l'homme ont mené à une culture d'impunité, qui a à son tour aggravé les conflits au sein de la population et fait disparaître la confiance dans les instances judiciaires.

Les donateurs se sont attelés à la reconstruction du secteur judiciaire dans l'Est de la RDC de manière de plus en plus coordonnée, mais sans beaucoup de réflexion stratégique et avec des moyens plutôt modestes. Les institutions juridiques locales sont peu impliquées dans ce processus, suite à quoi l'appropriation reste faible et les réalisations ne sont pas reprises lorsque les interventions prennent fin.

Dans les projets de soutien de la justice, il y a peu d'intérêt pour les lacunes dans la gestion des terres et le droit de propriété, alors qu'il s'agit d'un important accélérateur de conflit et de paix.

### 3.3 Le secteur de la sécurité et la démobilisation

L'évaluation a accordé dans ce secteur une attention particulière à l'influence des incitants financiers (comme les primes au désarmement) sur la relation entre les personnes armées et la population.

Le DDR (désarmement, démobilisation, réintégration) et la RSS (réforme du secteur de la sécurité) sont une priorité des donateurs et reçoivent beaucoup de fonds par rapport à d'autres secteurs de PCCP, mais ces fonds ne sont pas encore suffisants. Le DDR n'est pas encore terminé et la RSS a encore un long chemin à parcourir. Une approche plus globale est nécessaire : jusqu'à présent, les donateurs se sont trop limités au soutien d'une succession de projets à court terme, qui ont été conçus comme une aide d'urgence, sans planification à long terme.

Les interventions ont été couronnées de succès dans la rupture du lien entre d'un côté les personnes armées (de l'armée ou des groupements armés) et de l'autre les intérêts ethniques et économiques qui se cachent derrière le conflit. Les interventions sont soutenues par de solides mécanismes d'exécution, entre autres de l'UE et de l'ONU. Les sensibilités et les risques politiques liés aux interventions relatives au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration et dans la réforme du secteur de la sécurité ont bien été maîtrisés.

Un des manquements réside toutefois dans le fait que les interventions reposent surtout sur des solutions techniques, par exemple la distribution de kits lors du désarmement, et que peu d'attention est accordée aux aspects culturels et

humains. Un groupe cible important, les familles des militaires et leur situation précaire, ne bénéficie d'aucun soutien. Le soutien de ce secteur profiterait d'une analyse approfondie des intérêts économiques et politiques locaux.

### 3.4. Exploitation des mines

L'accélérateur de conflit est l'existence d'une économie criminelle dans l'ombre d'une économie informelle dominante dans le Congo oriental.

Le secteur de la mine est placé au centre du conflit par les analystes, comme principale source de financement pour les groupes armés. Malgré son importance, il a fallu attendre 2007-2008 avant que les donateurs interviennent dans ce secteur. Aujourd'hui, les donateurs et les pouvoirs publics accordent surtout de l'importance à la transparence et à une gestion responsable des mines. La coordination n'est pas encore au point, ce qui entraîne des risques de chevauchement des interventions.

Une erreur souvent commise par les observateurs est qu'ils ne font pas de distinction entre un secteur criminel et un secteur informel ; l'ensemble du secteur est donc criminalisé, ce qui entraîne des embargos contreproductifs qui effraient les investisseurs fiables potentiels.

Un important groupe de bénéficiaires qui mérite plus d'attention se compose des mineurs artisanaux et des communautés locales dans les zones d'exploitation ainsi que les conditions socio-économiques dans lesquelles ils vivent et travaillent.

Un point indispensable pour progresser dans le secteur de la mine est la dimension régionale du commerce de richesses naturelles, à savoir l'implication des pays voisins qui peuvent encourager ou au contraire freiner l'exploitation illégale, entre autres via la coopération régionale.

### 3.5. Renforcement des capacités

Le principal accélérateur de conflits est la faiblesse, voire l'absence de l'Etat dans de grandes zones de l'Est du Congo. Une amélioration des partenariats locaux avec les autorités locales pourrait avoir un impact positif sur la paix.

Le soutien du renforcement des capacités est maigre et manque d'une bonne base conceptuelle. La relation avec les autorités locales suscite plutôt la méfiance. La relation est généralement évitée ou se limite à quelques interventions ponctuelles sans envisager de changement institutionnel. Dans le meilleur des cas, le renforcement de la capacité se limite à de courtes formations ou à une aide matérielle, ce qui reste une solution de facilité. Les points difficiles, mais importants, comme la corruption, sont contournés.

## 4. Conclusions générales

La politique des donateurs en matière de prévention des conflits est insuffisamment développée. Les stratégies des donateurs reposent trop peu sur l'analyse des conflits et sont donc trop peu axées sur les facteurs qui peuvent accélérer le conflit ou la paix. La politique de PCCP est donc vague. Par conséquent, les donateurs adoptent une attitude plutôt passive : ils se concentrent sur des propositions de projet reçues et sur les organisations qui se présentent. Les lacunes que la mauvaise analyse des conflits laisse dans les stratégies de PCCP sont complétées par des instruments opérationnels comme l'aide humanitaire, qui se concentre plutôt sur les conséquences de la violence que sur ses causes et qui menace d'affaiblir encore les capacités de l'Etat par substitution.

Aucun forum n'est disponible pour la coordination de l'aide dans le domaine de la PCCP et la principale stratégie existante, « l'International Security and Stabilisation Support Strategy », bénéficie de peu d'attention. Les champs d'action prioritaires, comme le secteur minier et les conflits relatifs à la propriété foncière, sont à peine abordés.

Bien que les donateurs ne se détournent pas de l'aide pour la prévention des conflits et la consolidation de la paix, la politique est empêtrée dans une multitude de cadres stratégiques, de niveaux décisionnels, d'initiatives politiques, de sources de financement, de lignes politiques et de constructions de projets complexes dont une grande partie se déroule loin de la réalité de Kinshasa, ce qui entraîne un morcellement des efforts.

La principale raison de l'échec des interventions axées sur la paix dans l'Est du Congo est la grave faiblesse de l'Etat et l'incompétence des agences de coopération internationale pour concevoir une nouvelle relation tenant compte de cet Etat faible.

Puisqu'il est quasiment impossible d'aligner l'aide internationale sur les stratégies de l'Etat, la prévention des conflits et la consolidation de la paix reposent sur une approche de projet. Un important obstacle est la distance qui existe entre les donateurs et la réalité locale. Les projets ne fonctionnent bien que s'ils peuvent être ancrés localement, ce qui est rarement le cas pour les projets actuels. Cela entraîne donc souvent de faibles résultats, par exemple dans la reconstruction des structures de l'Etat.

## 5. Recommandations générales

Les recommandations sont rassemblées sous trois clusters importants :

- L'analyse des conflits en tant que base pour la programmation ;
- La redistribution de l'aide pour aborder efficacement les cinq accélérateurs de conflits principaux ;
- Une nouvelle relation avec les autorités congolaises.

### **5.1. Les donateurs doivent axer leur programmation de l'aide PCCP sur les accélérateurs de conflit/paix, identifiés sur base de l'analyse des conflits.**

Si la communauté internationale accorde réellement de l'importance à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix dans l'Est du Congo, les accélérateurs de conflits/paix doivent être continuellement analysés, comme les conflits sur la possession foncière, les activités des groupes armés et les conditions de vie et de travail socio-économiques autour des mines. Ces analyses ont un certain coût, mais elles seront finalement rentables. Voici les recommandations plus spécifiques :

- Le financement doit être prévu pour analyser la sensibilité au conflit de toutes les interventions, également celles qui ne s'adressent pas directement au conflit. Dans les interventions de PCCP proprement dites, les objectifs doivent cibler les accélérateurs de conflit.
- Un corps d'experts devrait être en mesure de réaliser les analyses des conflits et de les convertir en priorités pour la programmation. Ce corps devrait aussi être compétent pour suivre et analyser les effets positifs et négatifs des interventions sur le conflit.
- Les groupes de coordination sectoriels des donateurs doivent s'assurer de l'existence d'analyses pertinentes des dynamiques de conflit et les utiliser pour la programmation (autour de laquelle elles se coordonnent). Cela doit leur permettre de se concentrer sur des

facteurs de conflit spécifiques dans le secteur dans lequel ils peuvent avoir de l'influence.

- Il faut exiger des agences d'exécution qu'elles se concentrent dans leurs rapports et évaluations sur la prévention des conflits et la consolidation de la paix, soit comme impact direct de leurs interventions, soit comme impact indirect de celles-ci.
- Le contact avec la réalité sur le terrain doit être accru grâce à de plus nombreuses visites sur le terrain par les donateurs (Kinshasa est loin du Congo oriental) et à plus de consultation et d'implication de la population pour les interventions des agences exécutives.
- Il faut éviter de faire un amalgame entre les interventions qui se concentrent sur les conséquences du conflit et les interventions qui se concentrent sur la prévention du conflit (le premier type peut parfois aussi avoir des effets négatifs sur le conflit).

## **5.2. Créer un plus grand équilibre au niveau de la quantité d'aide dont bénéficient les secteurs et encourager les interventions communes.**

- L'ISSSS<sup>1</sup> doit former le cadre pour toute la planification commune en fonction de la consolidation de la paix.
- L'apparition du Service européen pour l'action extérieure représente une opportunité de conférer une plus grande portée aux missions civiles et aux autres interventions qui sont sensibles de nature.
- Les secteurs tels que l'aide humanitaire et la lutte contre la violence sexuelle doivent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation pour mesurer leur effet sur les accélérateurs de conflit/paix.
- Les interventions visant à soulager les injustices dans le secteur minier et tout ce qui touche aux droits fonciers doivent bénéficier d'un plus grand soutien.
- Les organisations qui travaillent sur la gouvernance des richesses naturelles doivent faire une distinction entre l'économie informelle et l'économie illégale ; elles doivent renforcer la coordination sur les initiatives de traçabilité et les normes internationales relatives à la responsabilité sociale des entreprises.
- Les organisations actives dans le secteur minier doivent chercher à se rapprocher et si possible à se concerter et à se coordonner avec la Chine et les multinationales qui ont investi de ce secteur ou qui souhaitent y investir.

## **5.3. Créer une nouvelle relation avec les autorités congolaises et créer de véritables associations au niveau local.**

- La relation avec les autorités au niveau central et décentralisé doit être mieux définie et permettre de lancer des formes de coopération innovantes.
- Plus de financement doit être prévu pour les secteurs qui contribuent à la formalisation du cadre réglementaire pour l'exploitation des richesses naturelles.
- Plus de financement doit être accordé aux projets qui se concentrent sur l'amélioration des conditions de travail des mineurs artisanaux ainsi que des conditions de vie des familles de soldats.
- Le financement pour la lutte contre la corruption et pour la création de systèmes d'intégrité doit augmenter.

---

<sup>1</sup> International Security and Stabilization Support Strategy (disponible sur <http://mdtf.undp.org/document/download/2845>)

- L'expertise dans le domaine de la gestion des richesses naturelles doit être identifiée et développée, tout comme le soutien aux droits de l'homme dans le secteur minier.
- La préférence doit être accordée aux interventions qui fonctionnent avec aussi peu d'intermédiaires que possible et dont le niveau décisionnel se situe sur le terrain en coopération avec les autorités locales.
- La préférence doit aussi être accordée aux interventions qui sont flexibles au niveau de l'exécution ou qui peuvent être adaptées aux (nouvelles) conditions.
- Il faut soutenir les ONG locales qui forment les cadres techniques et professionnels et pouvoir assurer le développement local à long terme.
- Il faut favoriser le suivi et l'évaluation et savoir en tirer les leçons.
- Les modèles de financement pour les autorités locales basés sur les prestations sont prometteurs et méritent de l'attention.
- Les niveaux décisionnels doivent être décentralisés vers le terrain (au moins vers les capitales provinciales). Les dépenses pour le personnel et l'équipement doivent être aussi limitées que possible afin d'éviter que la différence avec les autorités locales soit trop grande.
- Lorsqu'un projet prend fin, il faut accorder de l'attention à la formation et au recyclage des membres du personnel qui perdront leur emploi.
- Lors des interventions, les risques doivent systématiquement être identifiés et traduits dans des objectifs au niveau du renforcement des capacités.

## 6. Suivi de l'évaluation

Le rapport final de l'évaluation a été approuvé par le comité de pilotage parallèlement à la rédaction de ce rapport annuel. Aucune management response n'est donc encore disponible, mais elle sera abordée dans le rapport annuel de 2012.



# CHAPITRE 5. EVALUATION CONJOINTE DE LA DECLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITE DE L'AIDE ET DU PROGRAMME D'ACTION D'ACCRA

## 1. Rappel sur la Déclaration de Paris

La Déclaration de Paris est un agenda politique approuvé en 2005 par plus de 100 donateurs, agences multilatérales et pays partenaires<sup>2</sup>. Par la suite, une cinquantaine d'acteurs supplémentaires a souscrit à la Déclaration.

Si on y ajoute le programme d'action entériné à Accra en 2008, on constate que donateurs et partenaires engagent leur poids politique pour améliorer l'appropriation de l'aide, renforcer leurs partenariats et atteindre des résultats de développement.

La Déclaration de Paris définit une feuille de route d'engagements pratiques (56), articulés autour de cinq principes qui résument ce qui fait consensus sur l'efficacité de l'aide :

- a. Appropriation de l'aide par les pays partenaires ;
- b. Alignement sur les stratégies, les systèmes et les procédures des partenaires ;
- c. Harmonisation des actions des donateurs
- d. Gestion axée sur les résultats
- e. Responsabilité mutuelle

Chaque principe est assorti d'indicateurs de suivi. En outre, la Déclaration intègre des dispositions pour un suivi régulier et une évaluation indépendante des modalités de mise en œuvre des engagements. Ce chapitre fait état de cette évaluation.

A travers ces principes et ces engagements, donateurs et partenaires visent à atteindre 11 résultats opérationnels qui seront examinés plus loin.

Il est important de comprendre que ces résultats ne sont pas des résultats de développement mais de processus qui doivent être mis en place pour assurer un acheminement efficace de l'aide.

C'est un constat commun des partenaires et des donateurs que les premiers ne s'approprient pas l'aide et que celle-ci n'a pas ou peu d'effet sur le développement des groupes les moins favorisés. En réponse à ce constat, donateurs et partenaires posent un double postulat.

### **Postulat 1**

Si les donateurs s'alignent sur les priorités et les systèmes des partenaires,  
Et s'ils s'harmonisent entre eux,

---

<sup>2</sup> Dans ce chapitre, les expressions « donateurs » et « agences » désignent les Etats membres du CAD, les expressions « partenaires » ou « pays partenaires », les pays en voie de développement.



Et si donateurs et partenaires gèrent l'aide pour atteindre des résultats,  
Et si donateurs et partenaires se rendent mutuellement des comptes et rendent des comptes à leurs parlements et à leurs sociétés civiles de la façon dont ils ont acheminé et géré l'aide,  
Alors les partenaires s'approprient l'aide.

### **Postulat 2**

Si l'aide est appropriée, elle contribuera au développement des pays partenaires, y compris pour le bénéfice des pauvres.

La Déclaration de Paris prend donc une approche très pragmatique qui vise une bonne gestion de l'aide mais laisse de côté de questions cruciales pour le développement comme les droits de l'homme, l'environnement, l'égalité entre hommes et femmes, la sécurité, les questions régionales ou la solidarité.

Donneurs et partenaires reconnaissent que l'aide n'est qu'un apport parmi d'autres au processus de développement.

## **2. Evaluation de la Déclaration de Paris**

L'évaluation a été conduite en deux phases.

- La phase 1 visait à savoir si les engagements pris lors de la Déclaration de Paris avaient induit des changements dans les attitudes des donateurs et des partenaires pour améliorer l'efficacité de l'acheminement de l'aide
- La phase 2 vise à établir la contribution de la Déclaration de Paris à l'efficacité (de la fourniture) de l'aide et au développement.

Le montage de l'évaluation était une première du genre : de même que la Déclaration de Paris avait été entérinée par plus de 100 donateurs et de partenaires (auxquels une cinquantaine d'autres acteurs s'est ajoutée par la suite), l'évaluation a été conduite conjointement par des donateurs et des partenaires. Elle a été cogérée par un représentant des donateurs et un représentant des partenaires qui avaient à leur disposition un petit secrétariat permanent. Un groupe de référence international a discuté les termes de référence puis les différents documents produits par l'évaluation. Quoique la Belgique n'ait pas participé activement à l'exercice, les conclusions et recommandations sont de nature à intéresser le parlement et les acteurs de la coopération belge.

### **2.1. Phase 1**

Dans sa première phase, l'évaluation devait répondre aux trois questions suivantes :

- Quels sont les tendances ou événements importants qui se dégagent de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ?
- Quels sont les principaux facteurs influençant le comportement des pays et de leurs partenaires au développement par rapport à la mise en œuvre des engagements liés à la Déclaration de Paris ?
- La mise en œuvre a-t-elle jusqu'ici permis de progresser dans le sens des cinq principes de la Déclaration (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle) ? Dans l'affirmative, comment et pourquoi ? Dans la négative, pourquoi pas ?

La phase 1 a eu lieu en 2007-2008. Plusieurs donateurs et partenaires estimaient que trop peu de temps s'était écoulé depuis la signature de la Déclaration de Paris en 2005 pour déjà en tirer des enseignements. La Belgique en était à l'élaboration

d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et n'avait pas souhaité participer à l'exercice.

### **2.1.1. Constats**

Au moment de l'approbation de la Déclaration de Paris en 2005, certains donateurs et certains partenaires étaient déjà engagés dans une réforme de leur aide en vue d'en favoriser l'appropriation par les partenaires et dès lors d'en accroître l'efficacité.

L'évaluation constate que les principes de la Déclaration de Paris ont permis de renforcer et de structurer le dialogue entre donateurs et partenaires. Des mécanismes de consultation sont mis en place dans de nombreux pays partenaires. On observe un progrès dans l'alignement des donateurs sur les stratégies des partenaires et dans l'harmonisation des donateurs entre eux.

Cependant, les donateurs ont en général du mal à lever les obstacles qui permettraient de faire basculer le centre de gravité de leur coopération de leur siège central vers le pays partenaire. Dans les pays où la Déclaration est principalement perçue comme une démarche technique et non comme un engagement politique, la volonté de changer les comportements et de surmonter les obstacles institutionnels est généralement faible.

Pratiquement tous les donateurs maintiennent leurs exigences individuelles en matière fiduciaire et de responsabilité avec notamment une tolérance zéro face à la corruption. Cette attitude fait obstacle à la reconnaissance et à la gestion des risques inhérents à l'exercice de la coopération, en particulier ceux liés à l'appropriation de l'aide par les pays partenaires.

La moitié des donateurs ayant participé à l'évaluation reconnaissent qu'à travers leurs programmes d'aide, ils poursuivent des objectifs nationaux autres que le développement (notamment des intérêts de politique étrangère, culturelle ou commerciale)

Enfin, pratiquement tous les donateurs subissent des pressions en vue de décaissements rapides pour « rentabiliser au maximum les fonds investis dans le développement » et pour « bouger rapidement ».

Les partenaires aussi ont des résistances aux changements. Si la plupart des pays mettent en place un cadre stratégique (souvent indépendamment de la Déclaration de Paris d'ailleurs), ils manifestent peu d'entrain pour les rendre opérationnels, notamment au niveau décentralisé. Ils ont également du mal à coordonner les efforts des donateurs.

L'évaluation met en évidence que l'aide est souvent « accessoire » : pour une grande partie des responsables politiques et des cadres de la fonction publique, d'autres responsabilités sont plus importantes que la gestion de l'aide. Le petit nombre de ressources humaines compétentes, de fortes rotations du personnel et des pressions à court terme limitent les capacités nécessaires pour les tâches liées à l'efficacité de l'aide.

L'évaluation constate peu de changements en ce qui concerne la poursuite de résultats de développement et leur évaluation et dans le domaine de la responsabilité mutuelle.

## **2.2. Phase 2**

La Phase 2 de l'évaluation va plus loin que la Phase 1 et cherche à identifier non plus des changements de comportement mais des résultats de la Déclaration de

Paris en matière d'efficacité de la fourniture de l'aide et de développement. Elle est articulée autour des trois questions suivantes:

1. Quels sont les facteurs qui ont favorisé ou limité la mise en œuvre des réformes préconisées par la Déclaration de Paris et quels en sont les effets ?
2. Quelles ont été les améliorations apportées à l'efficacité de l'aide visée par la Déclaration ?
3. De quelle manière les améliorations à l'efficacité de l'aide ont-elles contribué à l'obtention de résultats durables en matière de développement ?

L'évaluation met l'accent sur le côté politique de la Déclaration de Paris. En apparence, il s'agit d'une déclaration technique visant à assurer que l'aide internationale soit fournie, gérée et utilisée de façon efficace. Toutefois, l'évaluation constate que la Déclaration de Paris est avant tout un programme d'action, confirmé lors du Forum d'Accra en 2008, qui ne peut avoir d'effet que s'il est porté par une volonté politique ferme de la part des donateurs de s'aligner sur les priorités des partenaires et de la part des partenaires, de donner aux donateurs l'assurance d'une saine gestion de l'aide en faveur du développement.

### **2.2.1. Le contexte**

#### *2.2.1.1. Pour les partenaires*

L'évaluation montre que des courants de réforme de l'aide étaient déjà à l'œuvre bien avant 2005. Dans les pays où les capacités et les processus de changements étaient déjà solides, les changements nécessaires dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris n'ont exigé que des ajustements mineurs. Cependant, dans une majorité des pays partenaires ayant participé à l'évaluation, les principes de la Déclaration de Paris n'étaient pas un incitant suffisant pour mettre en place des réformes institutionnelles, notamment dans le domaine de la gestion des finances publiques. Ce sont d'autres contraintes, relatives notamment au crédit et au commerce international ou à la passation de marchés publics qui ont induit les réformes souhaitées. Les pays partenaires et leurs acteurs clés perçoivent le programme de réformes comme une réponse à d'autres besoins importants que la simple gestion de l'aide. Les évaluations de pays montrent que ces processus de changement commencent à prendre racine. La preuve en est que les changements sont maintenus malgré des revirements politiques et économiques.

#### *2.2.1.2. Pour les donateurs*

Dans beaucoup de pays donateurs, la crise financière a réduit l'enthousiasme politique en faveur de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris. L'évaluation montre que les donateurs restent sceptiques, même envers des pays partenaires qui ont mené des réformes de la gestion de leurs finances publiques, face aux risques perçus de corruption ou aux risques fiduciaires. Les donateurs ont également des difficultés à introduire dans leurs administrations les changements d'organisation et de tâches qui découlent de la mise en œuvre d'une coopération pilotée par les partenaires. La décentralisation des compétences et des finances reste notamment un obstacle majeur.

### **2.2.2. L'efficacité de l'aide**

L'évaluation constate que la Déclaration de Paris a eu pour effet d'améliorer la transparence de l'aide. Plusieurs donateurs prennent des engagements de long terme envers les partenaires. Les partenaires de leur côté rendent davantage compte de la gestion et de l'utilisation des ressources de l'aide. Lorsqu'on

compare la situation actuelle à celle d'il y a une dizaine d'années, on constate une avancée importante. Par contraste l'aide hors Déclaration de Paris reste beaucoup moins transparente.

La Déclaration de Paris aurait dû avoir pour effet une baisse des « coûts de transaction » de l'aide. Cette baisse ne se vérifie pas. Au contraire, dans certains cas, des donateurs qui introduisent des formes d'aide programme tout en maintenant l'aide par projet, font face à un accroissement de leurs coûts opérationnels.

Dans la plupart des pays, une stratégie nationale de développement est en place. Si la Déclaration de Paris n'a pas été la seule (ou même la principale) motivation pour établir cette stratégie, elle y a contribué. Ces stratégies ont souvent une base consultative et participative. Toutefois, les difficultés liées à la mise en œuvre des stratégies de développement au niveau décentralisé ou au niveau sectoriel, constatées au cours de la première phase, n'ont pas encore été levées.

Du côté des donateurs, il y a un effort pour aligner les programmes sur les priorités du partenaire, du moins lorsque les stratégies de développement sont claires. L'alignement sur les cycles de programmation des partenaires reste déficient. En outre, les donateurs rechignent à utiliser les procédures des partenaires. L'absence chez les partenaires de mesures et de normes de performance et de reddition de compte, notamment en matière de finances publiques et de marchés publics, reste un obstacle à l'alignement pour beaucoup de donateurs.

Les donateurs restent peu actifs pour renforcer les capacités de pouvoirs publics des partenaires. Une exception notoire est le Bénin, où tous les donateurs ensemble, dont la Belgique, mettent en œuvre un plan d'action pour améliorer la gestion des finances publiques.

En ce qui concerne l'harmonisation et la rationalisation des efforts, des progrès sont faits au niveau sectoriel et thématique, notamment par la mise en place de mécanismes de financements conjoints. Il y a cependant encore une forte fragmentation de l'aide. Par ailleurs, ce sont les donateurs qui font la promotion de la division du travail, plus que les partenaires. Les partenaires hésitent à imposer un cadre de division du travail à leurs donateurs.

L'évaluation constate une simplification des procédures des donateurs dans la mesure où ceux-ci s'engagent davantage dans l'aide programme ou dans des formes d'aide conjointes. Pour les partenaires, cela permet de mieux planifier et notifier les décaissements de l'aide et de respecter les délais prévus. La prévisibilité de l'aide aussi s'est améliorée, surtout grâce aux cadres de financement pluriannuels (allant jusqu'à des accords décennaux ou comme pour la Belgique, des engagements sur trois termes de quatre ans avec une permanence dans les secteurs choisis) Cependant, il existe une grande variation d'un donneur à l'autre. En général, la prévisibilité des décaissements reste faible.

Pour la majorité des donateurs, l'aide reste centralisée au siège de l'agence. La décentralisation de l'autorité (prise de décisions), des capacités et des financements n'est le fait que de quelques donateurs. Pourtant, l'évaluation constate qu'il s'agit d'un aspect important pour l'efficacité de l'aide. Les engagements vers davantage de décentralisation se sont multipliés depuis l'adoption de la Déclaration de Paris.

En ce qui concerne la cohérence des politiques pour le développement, l'évaluation ne relève pas d'exemple à suivre. La multiplicité des intérêts en jeu et

la marginalisation de l'aide au développement parmi les priorités intérieures des donateurs font obstacle à cette cohérence.

Les partenaires quant à eux restent largement en défaut de planifier et de mettre en œuvre des stratégies axées sur l'obtention de résultats de développement. La collecte de données fiables sur les résultats des efforts de développement ne progresse que lentement. Ici encore, les partenaires font face à des capacités limitées, en particulier en termes de ressources humaines.

La responsabilité mutuelle des donateurs et des partenaires envers leur parlement et leur société civile reste fragmentaire. Du côté des donateurs, la Belgique fait partie du petit groupe où la reddition de comptes devant le parlement est institutionnalisée. Du côté des partenaires les progrès sont faibles.

La lutte contre la corruption est un élément crucial de la Déclaration de Paris. Les évaluations signalent des initiatives au niveau de la transparence des finances publiques et de la lutte contre la corruption mais aucune ne fait état de résultats clairs. La pression concertée et soutenue des donateurs peut avoir un effet favorable sur les pouvoirs publics des partenaires pour renforcer la transparence et la redevabilité devant leur parlement et leur société civile.

### **2.2.3. Contribution au développement**

En ce qui concerne la contribution de la Déclaration de Paris au développement, l'évaluation reste en mal d'établir un lien de cause à effet robuste. On reste donc dans le domaine du postulat énoncé au début de ce chapitre. Pourtant, dans le secteur de la santé, qui avait été choisi pour mesurer la contribution de la Déclaration de Paris au développement, l'évaluation note un rôle accru du pays partenaire dans la conception et la mise en œuvre de la stratégie de santé, davantage de transparence dans le financement du secteur et davantage de concertation entre donateurs et partenaires et entre donateurs.

Nous touchons à une limite de ce que peut établir une évaluation de ce type.

#### **L'évaluation recommande aux bailleurs**

- d'honorer et de poursuivre leur engagement d'appuyer les partenaires à réaliser les réformes de la gestion de l'aide, y compris dans des pays fragiles ;
- d'accepter que la coopération est une activité à risques et d'en assumer leur part dans une « gestion partagée du risque » ;
- de promouvoir les principes de la Déclaration de Paris auprès des donateurs extérieurs au CAD ;
- de poursuivre la réforme de l'aide dans le sens d'une responsabilisation des partenaires, d'une rationalisation de l'aide et d'une décentralisation des décisions et des financements.

#### **Elle recommande aux partenaires**

- d'assumer le leadership de leur propre développement ;
- de relever les défis de développement les plus tenaces en matière de pauvreté, d'exclusion et de corruption.

# **CHAPITRE 6. SEMINAIRES SUR L'ANALYSE D'IMPACT : LA PLACE, LA PLUS VALUE ET LA COMPLEMENTARITE DES APPROCHES QUANTITATIVES ET QUALITATIVES.**

## **1. Introduction**

En mars 2011 le Service de l'évaluation spéciale, la plateforme d'évaluation flamande (VEP) et la Société Wallonne de l'Évaluation et de la Prospective (SWEP) organisaient -avec le soutien de la Coopération Technique Belge (CTB)- un séminaire sur l'analyse d'impact, la place et la plus value des approches qualitatives. Ce séminaire se situait dans le prolongement du séminaire organisé en avril 2010 qui avait traité de l'analyse d'impact d'un point de vue quantitatif. Les deux séminaires s'adressaient en particulier aux praticiens de l'évaluation, aux commanditaires d'évaluation (fonctionnaires, conseillers des pouvoirs publics), aux collaborateurs d'ONG, aux personnels académiques et aux consultants.

Ces deux rencontres ont offert l'opportunité aux participants d'une part, d'échanger leurs idées et leurs expériences et d'autre part, de prendre connaissance de nouvelles approches quantitatives et qualitatives afin d'avoir une meilleure compréhension des opportunités et des limites de l'analyse d'impact<sup>3</sup>.

## **2. Peut-on analyser l'impact de notre aide publique au développement ?**

Malgré les milliards de dollars et d'euros injectés chaque année dans l'aide publique au développement, nous savons encore peu de chose sur l'impact réel de celle-ci sur les bénéficiaires directs. Pour certains, cinquante ans de coopération au développement ont produit des résultats plutôt décevants sur le long terme. Le public et les pouvoirs publics expriment donc de plus en plus leur souhait d'être informés sur l'impact de l'aide.

Les évaluateurs sont confrontés à ce défi : comment peut-on déterminer si une stratégie, un programme ou un projet produit les bénéfices escomptés ? Comment analyser leur impact global sur la population ? Comment savoir si les résultats produits le sont grâce à une intervention donnée ? Quels sont les effets directs et indirects à long terme d'un programme sur le bien être des plus pauvres ? Ces effets bénéfiques sont-ils susceptible de se poursuivre ?

Autant de questions auxquelles on ne peut répondre que par une évaluation d'impact, une approche qui mesure les résultats d'une intervention en éliminant les autres facteurs possibles.

---

<sup>3</sup> Le programme et les présentations ont disponibles sur les sites de la VEP et de la SWEP : <http://www.evaluatieplatform.be/programma/20110330.htm> et <http://www.la-swep.be/page.php?name=seminaires>

L'ennui c'est que les évaluations d'impact peuvent être coûteuses, elles prennent du temps et elles sont techniquement complexes. De plus, les résultats peuvent être politiquement sensibles, surtout s'ils sont négatifs. Beaucoup d'évaluations ont aussi été critiquées parce que les résultats arrivent trop tard, ne répondent pas aux bonnes questions ou n'ont pas été effectués avec la rigueur analytique suffisante. Une contrainte supplémentaire est souvent la disponibilité et la qualité limitées des données. Enfin, les changements et les impacts attendus prennent du temps à se manifester, souvent au-delà de la durée du projet. C'est pour cette raison que les partenaires de mise en œuvre sont souvent réticents à ce que l'on évalue l'impact tant que l'intervention est en cours. Ils considèrent que dans la mesure où les effets à long terme d'une action structurelle ne peuvent être appréhendés que plusieurs années après sa finalisation, seule une évaluation ex post est à même d'analyser si les résultats et les effets obtenus peuvent être considérés comme positifs ou non.

Malgré les limites et les contraintes précitées, il est cependant possible d'apprécier l'impact à condition de choisir les méthodes adaptées et appropriées. Ce qui n'est pas évident car la réflexion et le débat sur les avantages comparatifs des différentes approches et méthodes de mesure et d'analyse de l'impact, sont toujours en cours au niveau international<sup>4</sup>.

### 3. Les approches et méthodes en évaluation d'impact<sup>5</sup>

Certaines des questions traitées dans l'évaluation d'impact sont entre autres: comment peut attribuer à une intervention les changements qui ont affecté, modifié et amélioré les conditions économiques, sociales (et autres) des bénéficiaires? Les améliorations constatées ont-elles résulté directement de cette intervention ou bien auraient-elles de toute façon été obtenues ?

Certains chercheurs préconisent une évaluation rigoureuse du lien de causalité au moyen de mesures quantitatives d'impact et préconisent le recours à des approches expérimentales et quasi expérimentales. Ils estiment que pour assurer la rigueur méthodologique, une évaluation d'impact doit estimer les effets contre factuels c'est-à-dire ce qui serait arrivé si le projet n'avait jamais vu le jour. Par exemple, si un diplômé récent d'un programme de formation de travail trouve un emploi, est-ce que c'est un résultat direct du programme ou est-ce que l'individu de toute façon aurait trouvé du travail ? Pour déterminer la comparaison contre factuelle il est nécessaire de distinguer l'effet des interventions des autres facteurs – une tâche quelque peu complexe. Cela se fait à travers la comparaison de groupes témoins (ceux qui ne participent pas à un programme ou n'en reçoivent pas de bénéfices) avec les groupes cibles (les individus qui reçoivent l'intervention). Pour les tenants de cette approche, la détermination de la comparaison contre factuelle est au cœur de la conception d'évaluation. Elle peut être réalisée selon plusieurs méthodologies regroupées en deux grandes catégories, des conceptions expérimentales (aléatoires) et des conceptions quasi expérimentales (non aléatoires). Ces méthodes dites quantitatives ont été présentées et discutées lors du séminaire de mars 2010.

Il est cependant difficile de distinguer l'impact du programme des conditions contre factuelles qui peuvent être affectées par des facteurs externes ou internes

---

<sup>4</sup> Ainsi, différents réseaux et associations d'évaluation, comme le Réseau NONIE et l'International Initiative for Impact Evaluation, ont été constitués pour étudier comment doivent être menées les évaluations d'impact.

<sup>5</sup> Evaluation de l'impact des projets de développement sur la pauvreté. Manuel à l'usage des praticiens, Judy L Baker. Banque Mondiale. 2000.

(telle la distorsion de la sélection et la contamination). De plus, ces approches suscitent des réserves notamment sur le plan éthique.

D'autres spécialistes font valoir que l'analyse d'impact doit plutôt reposer sur des méthodologies participatives et qualitatives. Ces méthodologies permettent de mesurer l'impact en se référant à des indicateurs qualitatifs, comme les changements survenus dans des domaines tels que l'autonomisation, la dignité, la condition ou le bien-être, ou un accroissement de la participation communautaire. Les avantages des approches qualitatives c'est qu'elles sont flexibles et permettent de fournir une meilleure compréhension des perceptions et priorités des partenaires et des conditions et processus qui auraient pu affecter l'impact du programme. Lors du séminaire d'avril 2011, des méthodes de ce type ont été exposées et discutées : ainsi l'évaluation participative du développement (PADEV – Participatory Assessment of Development) est une nouvelle approche pour l'analyse d'effets et d'impacts qui a été développée par quelques ONG hollandaise en collaboration avec l'Université d'Amsterdam. La méthode « Sensemaker of the Cognitive Edge (Snowden, 2007 ») a été mise en avant au plan international comme une méthodologie innovante pour, entre autres, répertorier les impacts dans des programmes qui ciblent un large public dans des situations complexes.

De plus en plus de praticiens et de chercheurs s'accordent à présent sur les avantages à combiner les approches. Compte tenu de la diversité des types de programmes à évaluer, des questions d'évaluation, de la disponibilité des données, du coût, des contraintes de temps et de contexte, chaque étude d'évaluation d'impact sera différente et nécessitera une certaine combinaison de méthodologies appropriées, à la fois quantitatives et qualitatives. De plus, certaines ONG estiment nécessaire d'introduire la perspective des acteurs dans l'analyse d'impact<sup>6</sup>.

#### 4. L'expérience du Service de l'Évaluation Spéciale en évaluation d'impact

Le Service de l'évaluation spéciale a produit des évaluations qui, pour la majorité d'entre elles, ont utilisé les cinq critères du Comité d'Aide au développement CAD de l'OCDE<sup>7</sup>. Le critère de l'efficacité sert à apprécier comment les interventions, les stratégies et les politiques de développement atteignent les résultats fixés. L'analyse de l'efficacité porte en principe sur l'ensemble des résultats mais se focalise plus souvent sur les résultats à court et moyen terme (l'objectif spécifique) et dans une moindre mesure sur les résultats à long terme (l'impact). En évaluant la durabilité, les évaluations ont également traité de la poursuite des effets à moyen et long terme des interventions. L'impact est également repris par le CAD comme un des critères d'évaluation.

Toutefois, les évaluations précitées n'ont pas produit de données suffisantes et robustes sur l'impact des interventions et stratégies évaluées. Pourquoi ? Sans doute parce que la qualité des évaluations que le Service d'évaluation spéciale peut produire dépend largement de la crédibilité et de la fiabilité des données qui sont rapportées par les systèmes de suivi et évaluations des partenaires de mise en œuvre. Mais ce système de suivi et évaluation est lui-même dépendant d'une planification (évaluation ex-ante) de qualité. De plus, évaluer l'impact implique d'utiliser des méthodologies et des outils spécifiques qui -nous l'avons vu- ne sont pas faciles à maîtriser.

---

<sup>6</sup> Introduire la perspective d'acteurs dans l'appréciation d'impact. Agnès Lambert (IRAM). Hédia Hadjaj-Castro (COTA). 2008.

<sup>7</sup> La pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité, l'impact.



Un des objectifs des séminaires était donc de renforcer et d'élargir les connaissances du service sur ces approches et méthodes.

## 5. Conclusions et perspectives

A l'instar de ceux des autres pays, notre opinion publique et notre parlement réclament une communication plus transparente sur l'impact et les résultats de l'aide publique au développement. Dans sa Note de politique générale sur la coopération au développement (novembre 2009), le Ministre Charles Michel soulignait le besoin pour la coopération belge de disposer d'un système de rapportage sur les résultats. « Cela nécessite un éclaircissement des questions méthodologiques telles que l'attribution: dans quelle mesure l'amélioration d'une situation donnée peut-elle être attribuée à un projet ou un programme de la Coopération belge, et dans quelle mesure les autres facteurs y ont-ils contribué? ».

Il y affirmait également l'importance pour le nouveau Service de l'évaluation spéciale de fournir des évaluations sur les résultats des interventions de développement financées par la Belgique.

Le nouvel Arrêté Royal de mars 2010 qui réforme le Service de l'évaluation spéciale précise qu'une des missions de ce dernier est de rédiger des conclusions sur base des évaluations et de formuler des recommandations exploitables de manière optimale et visant à améliorer et adapter la politique en matière de coopération au développement. Les évaluations d'impact représentent un des outils pour fournir des évidences et des données probantes en vue d'aider les décideurs à prendre des décisions en meilleure connaissance de cause.

Pour répondre à ses obligations de reddition de compte et d'appui à la prise de décision politique le Service d'évaluation spéciale doit renforcer ses capacités et ses pratiques en évaluation d'impact. Pour ce faire il a décidé d'organiser en 2011 une évaluation ex post de quatre projets de coopération gouvernementale bilatérale dans quatre pays partenaires.

L'évaluation vérifiera les impacts planifiés obtenus des quatre interventions. Elle identifiera et jugera les effets inattendus et appréciera la durabilité des bénéfices des interventions. Les résultats de l'évaluation devraient également contenir des éclaircissements sur les différentes méthodologies utilisées pour évaluer l'impact ainsi que sur les forces et faiblesses et avantages comparatifs de celles-ci (et leur combinaison) en fonction du contexte.

**PARTIE II MANAGEMENT RESPONSES  
ET COMMENTAIRES DU SERVICE DE  
L'ÉVALUATION SPÉCIALE**



# 1. EVALUATION FINEXPO

## 1. Management Response du Comité FINEXPO

Le Directeur Général des Affaires Bilatérales et le Secrétariat de Finexpo remercient le Service de l'Évaluation Spéciale pour l'évaluation des instruments Finexpo et lui transmettent ci-joint leur management response.

Il convient toutefois de faire remarquer que la *Note De Wever* prévoit la régionalisation de Finexpo. La présente management response s'entend donc sous réserve du maintien de Finexpo comme matière fédérale.

La plupart des recommandations nous agréent.

Nous sommes par exemple favorables à la rédaction d'une lettre de mission qui doit être mise à la disposition du grand public. Cette lettre de mission contiendra des précisions concernant les instruments et leur fonctionnement et fixera par ailleurs des critères qui guideront la sélection de projets.

Nous sommes également d'accord sur la nécessité de disposer d'un plus grand nombre d'études de faisabilité afin de pouvoir mieux analyser les projets au niveau de leur priorité, de leur valeur ajoutée pour l'économie belge et de leur pertinence en matière de développement pour le pays en développement concerné.

Certaines recommandations font l'objet de commentaires. Les réactions intégrales aux recommandations figurent dans le tableau ci-après.

Par contre, nous ne souscrivons pas à certaines critiques des évaluateurs.

L'affirmation selon laquelle la pertinence des projets pour l'exportation n'est pas étayée par des études ou ne repose pas sur des critères est inexacte : la pertinence pour l'exportation est bel et bien examinée mais les documents y relatifs sont conservés par le représentant du SPF Economie et non par le Secrétariat de Finexpo. Cet état de choses a déjà été rappelé à plusieurs reprises aux évaluateurs au cours des réunions avec le comité de pilotage.

Les évaluateurs sont d'avis qu'il y a trop peu d'interventions par pays pour que l'impact soit effectif et qu'ils aimeraient que soit réduit le nombre de pays pour lequel une demande d'aide peut être introduite. Le fait est, au contraire, qu'à l'heure actuelle, il y a trop peu de projets qui sont effectivement signés et réalisés par rapport au budget disponible. Si la décision est prise de réduire le nombre de pays, le nombre de projets que Finexpo pourra réaliser diminuera encore. En outre, l'Inspecteur des finances, rattaché à la Trésorerie, soulève d'ores et déjà des questions quant aux risques éventuels d'une trop forte concentration, par ex. de prêts d'Etat à Etat, sur certains pays. C'est ainsi que l'Inspecteur des Finances, en tout cas dans le cadre des affaires courantes, a bloqué temporairement des dossiers au bénéfice du Ghana.

Il est dit par ailleurs que le fait que Finexpo et les entreprises doivent s'entendre sur des limitations du budget prouve que le budget est insuffisant. Ce n'est toutefois pas toujours le cas. Il arrive que pour des entreprises de petite taille, nouvellement créées, un projet de moindre envergure soit d'abord accordé afin de vérifier si elles sont à même de le mener à bien.

Le rapport indique également qu'une correspondance a été échangée avec l'ambassade et avec la Banque mondiale dans un nombre limité de cas seulement. Précisons que pour chaque projet, un avis est bel et bien demandé à l'ambassade, l'avis étant stocké dans les archives électroniques mais ne figurant pas systématiquement dans le dossier papier.

(26.11.2010)

Management response FINEXPO								
Recommandations	Augmentation du budget nécessaire	Réaction du Management			Commentaire sur la Recommandation	Action à entreprendre		
		Accepté	Accepté partiellement	Rejeté		Action	Timing	Responsable
<b>Recommandation 1</b> Augmenter le budget	Non			X	Le budget n'est pas épuisé pour l'instant. Il ne nous semble dès lors pas logique de demander une augmentation du budget.			
<b>Recommandation 2</b> L'absence de cadre stratégique externe devrait être compensée par la formulation d'une lettre de mission.	Non	X			Accord quant à la rédaction d'une lettre de mission précisant le rôle et les objectifs de l'instrument, les membres de Finexpo, le budget et une stratégie revue annuellement expliquant comment le Comité compte accomplir sa mission.	Rédaction d'une lettre de mission	Début 2011	Secrétariat Finexpo + ONDD + SPF Economie
<b>Recommandation 3</b> La lettre de mission et ses annexes doivent guider la sélection des projets, selon les critères suivants:	Oui	X			Accord sur les critères 1, 2 et 4. Le critère 3 dépendra de l'octroi d'un budget pour des études de faisabilité. Ce budget a été	Un article budgétaire et un budget pour des études ont déjà été demandés. Négocier avec la CTB sur une	Début 2011	Secrétariat Finexpo + ONDD + SPF Economie

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformité à l'arrangement de l'OCDE</li> <li>- Conformité aux objectifs et au rôle de Finexpo</li> <li>- Qualité de l'étude de faisabilité</li> <li>- Demandes successives (repeat orders) ou non</li> </ul>				<p>demandé dans le cadre de la proposition de budget pour 2011 mais vu l'absence de gouvernement, il n'y a pas encore d'accord. Finexpo voudrait se réserver le droit de déterminer la portée de l'étude de faisabilité. Par rapport aux projets totalement nouveaux, les demandes successives ou projets similaires nécessitent une étude moins poussée. Les entreprises doivent fournir une étude de pré-faisabilité. On examinera alors si celle-ci suffit ou si une étude supplémentaire est nécessaire. La CTB devrait être le partenaire privilégié pour la réalisation des études de faisabilité mais les conclusions</p>	<p>convention-cadre pour les études</p>		
--	--	--	--	--	---	--	--

					devraient faire l'objet d'une concertation entre la CTB et le Secrétariat Finexpo.			
<b>Recommandation 4</b> Recommandation: développer une synergie avec la DGD et la CTB dans les pays partenaires	Non		X		Il nous semble difficile de développer une synergie avec des projets de la DGD et de la CTB car elles travaillent dans d'autres secteurs. Nous voudrions plutôt parler de complémentarité avec ces projets.			
<b>Recommandation 5</b> Finexpo doit recevoir davantage de demandes d'entreprises afin de pouvoir effectuer une sélection plus sévère et choisir des projets de qualité plus élevée. Davantage d'entreprises doivent introduire des demandes, ce qui doit permettre à	Non	X			Accord quant à l'accroissement de la visibilité mais le nombre d'entreprises susceptibles de faire appel aux instruments de Finexpo en Belgique n'est pas illimité. On ne pourra pas escompter que 100 nouvelles entreprises viennent s'ajouter	Augmenter la visibilité au moyen de sessions d'information. Accroître la collaboration avec les régions.	Début 2011	Secrétariat Finexpo + ONDD + régions



<p>Finexpo de gagner en visibilité. Les régions et les ambassades doivent également contribuer à la promotion des instruments Finexpo</p>				<p>par exemple. Les très petites entreprises ne se lancent pas dans la grande exportation ou ont des projets trop limités. Par ailleurs, une aide ne peut être accordée que pour un certain nombre de secteurs et de pays.</p> <p>La collaboration avec les régions peut être accrue. Pour un certain nombre de projets, cela a déjà été le cas récemment mais la collaboration peut encore être améliorée.</p> <p>On pourrait également prévoir l'obligation pour l'entreprise et/ou le partenaire local de donner une certaine publicité à l'origine du financement.</p> <p>Il faut enfin réfléchir à un système qui permet le développement</p>			
---	--	--	--	--	--	--	--

					de la concurrence entre entreprises tout en veillant à ce que les coûts (par ex. études de marché,..) ne soient pas tous pris en charge par la première entreprise, les autres entreprises qui reprendraient ultérieurement le projet en étant dispensées.			
<b>Recommandation 6</b> Développement de la connaissance et de l'expérience grâce au renforcement du feedback sur les projets via des rapports d'avancement des firmes et des missions de suivi et d'évaluation	Oui	X			Accord sur cette recommandation. Renforcer le feedback est effectivement important. Une des options possibles consiste à indiquer dans la lettre de conditions à signer par les entreprises qu'elles s'engagent à transmettre à des intervalles précisés un rapport d'avancement. Pour certains projets, ce rapport peut être complété par une mission de suivi et	Modification du formulaire de demande d'aide. Lettres aux ambassades et aux entreprises.	Début 2011	Secrétariat Finexpo + ONDD + SPF Economie

					<p>d'évaluation. Il peut par ailleurs être demandé à l'Ambassade de visiter et d'évaluer des projets.</p> <p>Lorsque cela est possible, Finexpo pourrait également demander un rapport d'avancement au partenaire local. A cet effet, il sera utile d'adapter/de compléter le formulaire de demande et la convention de prêt d'Etat à Etat.</p>			
<p><b>Recommandation 7</b></p> <p>Les évaluateurs proposent d'utiliser le budget non utilisé de Finexpo pour la réalisation de missions d'évaluation par exemple. Les membres de Finexpo devraient effectuer davantage de visites sur le terrain de manière à mieux comprendre</p>	Oui			X	<p>Le budget non utilisé de Finexpo ne peut être utilisé à cette fin. Premièrement, un problème se pose sur le plan budgétaire: l'article budgétaire considéré ne permet pas d'effectuer par ex. des missions sur le terrain sur le budget de Finexpo. Deuxièmement,</p>	<p>Il a déjà été demandé de pouvoir disposer d'un article budgétaire et d'un budget distincts pour réaliser des missions sur le terrain.</p>	<p>Début 2011</p>	<p>Secrétariat Finexpo</p>

<p>les effets des projets, de stimuler le dialogue avec les pays bénéficiaires et d'accroître la visibilité de FINEXPO.</p>					<p>des études ou des missions doivent pouvoir être réalisées tout au long de l'année et pas seulement à la fin de l'année, s'il devait s'avérer à ce moment qu'il reste une partie du budget.</p>			
---	--	--	--	--	---	--	--	--



## 2. Commentaire du Service de l'Evaluation Spéciale

Le Service de l'Evaluation Spéciale se réjouit d'avoir rencontré tout au long du processus d'évaluation une participation constructive des différents acteurs impliqués. Celle-ci s'est également manifestée lorsque, afin de clôturer le processus d'évaluation, le Comité FINEXPO a été sollicité pour réagir de manière formelle aux conclusions de l'évaluation par la rédaction d'une management response. Ce travail a été dûment réalisé par le Secrétariat et avalisé par le Comité FINEXPO.

Le Comité FINEXPO a apprécié l'exercice réalisé. Il confirme son accord sur la plupart des recommandations, notamment la nécessité de l'établissement d'un mission statement formel, l'amélioration des études de faisabilité,... Certaines font l'objet de commentaires (voir en annexe).

Le Comité exprime par ailleurs néanmoins aussi des désaccords sur certains constats soulevés par les consultants et certaines des solutions proposées ne lui paraissent pas réalistes (développement de critères de sélection plus restrictifs, réduction du nombre de pays d'intervention).

Les réactions formulées ne remettent cependant pas en cause l'évaluation même et montre surtout une appropriation par les acteurs de l'évaluation. Une réelle réflexion s'est engagée en interne et le Comité a d'ores et déjà amorcé certaines modifications de fonctionnement. Sous réserve évidemment de la future régionalisation ou non des compétences de FINEXPO (cfr Note de Wever dans le cadre de la réforme de l'Etat).

En conclusion, FINEXPO est au carrefour entre deux domaines spécifiques et fait face à un défi majeur : combiner des objectifs différents – commerce extérieur et développement - et donc devoir prendre en compte deux groupes cibles différents – entreprises belges et partenaires locaux/population locale. Comment répondre aux besoins des uns sans nuire à l'autre groupe ? Cette configuration n'est pas simple mais c'est un système où chacun peut être gagnant, dans une utilisation efficace et efficiente de l'argent public. Si l'évaluation nous montre certes qu'actuellement les procédures et le fonctionnement de FINEXPO induisent qu'un accent est mis sur les aspects de commerce extérieur plus que sur les critères du développement, des améliorations sont possibles pour atteindre un meilleur équilibre entre commerce et développement, en termes d'efficacité, d'efficience et d'impact. Une volonté des acteurs existe en ce sens.

Il est prévu comme pour toute évaluation que le Service de l'Evaluation Spéciale revienne dans un an vers les services concernés afin d'assurer un suivi (feedback) de l'évaluation.



## 2. EVALUATION DE LA QUALITE DES PRESTATIONS DE LA CTB – 2010

### 1. Management Response de la CTB

La CTB a suivi cette évaluation avec beaucoup d'attention. Puisqu'il s'agit de la quatrième évaluation d'une série d'évaluations liées au troisième contrat de gestion (CG), nous trouvons qu'il est intéressant de voir dans quelle mesure la CTB a progressé au niveau de la qualité de ses prestations. Le moment (à la veille du quatrième CG) est aussi particulier. Nous accueillons donc le rapport final et les efforts fournis par les consultants et le client.

Toutes les conclusions et recommandations sont acceptées, à l'exception de la dernière conclusion et moyennant la prise en considération de certaines observations critiques pour quelques recommandations<sup>8</sup>. Grâce au suivi de nos performances, nous prenons continuellement des mesures pour améliorer la qualité de nos prestations. Un grand nombre de recommandations étaient donc déjà exécutées avant cette évaluation. Un nombre limité de recommandations ne tombe pas sous la compétence décisionnelle unilatérale de la CTB, et n'est donc pas d'application<sup>9</sup>.

En ce qui concerne les analyses de l'évaluation, nous exprimons notre inquiétude quant à la manière dont la méthodologie a été appliquée. La qualité des prestations de la CTB dans son ensemble a été vérifiée sur la base d'un échantillon d'interventions relativement limité<sup>10</sup>. L'échantillon est aussi caractérisé par une grande diversité dans le contexte, le partenaire, la durée, le budget, le secteur, les modalités d'aide et d'exécution, le début des formulations et de l'exécution. Ce dernier aspect explique pourquoi les critères d'évaluation n'ont pas pu être systématiquement appliqués à toutes les interventions. Malgré cette limitation, des moyennes ont été calculées sur la base des résultats d'intervention individuels par critère. Cela est insoutenable d'un point de vue statistique. Ces moyennes soutiennent ensuite l'appréciation qualitative des critères, ce qui n'est pas correct d'un point de vue méthodologique.

Les méthodes utilisées pour la collecte des données étaient l'analyse documentaire, les interviews, les groupes cibles, les observations et les constatations. Une grande attention a été accordée aux informations fournies par les parties prenantes de l'intervention sur le terrain. Nous encourageons cela, mais nous regrettons que les informations générées ne soient pas assez revenues au niveau central. Les responsables finaux pour la qualité et pour les interventions, à savoir le manager de la qualité de la CTB et le directeur du département de l'expertise sectorielle et thématique<sup>11</sup>, n'ont pas été interviewés. Nous pensons que les perceptions individuelles ne s'inscrivaient pas assez dans le cadre de la CTB en tant qu'organisation, ce qui a eu des répercussions sur les analyses. Ce manque d'équilibre explique aussi pourquoi les évolutions positives dans le domaine de la qualité ne sont pas répertoriées. Dans ce cadre, nous

---

<sup>8</sup> Indiquées comme « acceptées sous réserve ».

<sup>9</sup> Indiquées comme NA.

<sup>10</sup> Composé de 12 « études de terrain » et de 12 « études documentaires ».

<sup>11</sup> Qui était aussi directeur ad interim du département géographique et donc le responsable final en ce qui concerne les interventions.



voulons aussi signaler que la liste des personnes interviewées n'a pas été ajoutée à ce rapport. Nous aurions aussi apprécié que les remarques de la CTB soient intégralement reprises dans les annexes de ce rapport et que la CTB ait été impliquée dans le lancement de cette évaluation. Nous trouvons que l'évaluation présentait des manquements à certains égards au niveau méthodologique.

Nous soulignons en outre que le paradigme du partenariat dans lequel nous évoluons est un paradigme dans lequel la DGD et la CTB soutiennent le pays partenaire dans l'obtention de ses résultats de développement. Les questions d'évaluation actuelles ne permettent pas d'y répondre clairement. Comme le soulignent les évaluateurs à juste titre, un des vices est l'attribution des résultats au niveau de l'intervention à la CTB : le partenariat actuel revêt des formes qui ne permettent plus cela. Il est donc logique que les conclusions et les recommandations contiennent des éléments qui ne se limitent pas à la CTB.

Sur la base de la méthodologie actuelle, la qualité des prestations de la CTB est tirée d'évaluations individuelles d'interventions. Il s'agit d'un raccourci de la réalité actuelle de la CTB. Des éléments sont lancés en amont et, de facto, ils ne peuvent pas être clairement perceptibles en aval. Cela revient à décrire la source d'une rivière simplement sur la base de son embouchure. Le fait de tirer des conclusions globales sur la qualité des prestations de la CTB en tant qu'organisation a donc ses limites. Cela vaut d'autant plus pour les recommandations.

### 1.1 Les projets traitent les bons points, mais pas forcément de la bonne manière

Aperçu des réponses aux recommandations :

1	Développer des directives qui doivent soutenir les choix relatifs aux modalités d'aide et d'exécution.	Accepté	en exécution
2	Adapter les procédures administratives et financières, conformément à la capacité institutionnelle des pays partenaires.	Accepté sous réserve	en exécution
3	Affiner progressivement les choix thématiques et programmatiques.	Accepté	NA
4	Considérer l'introduction de stratégies nationales pour la coopération bilatérale.	Accepté	NA

Les décisions relatives aux recommandations ressortent principalement de la compétence de la DGD. La CTB est généralement d'accord avec ces conclusions. En ce qui concerne les recommandations, voici notre point de vue.

Une politique claire, tant de la part du donateur que du partenaire, est une condition pour une coopération au développement qualitative. Afin de convertir « l'alignement » dans la pratique, il faut faire dans les pays partenaires des choix qui soutiennent la politique sectorielle des partenaires, en tenant compte du caractère « d'Etat fragile » de la plupart des pays partenaires de la Belgique. Cela exige aussi l'expertise nécessaire. Au niveau belge, plusieurs initiatives ont été menées l'année dernière et contribuent à la concrétisation de ce point. L'expertise a ainsi augmenté au niveau national, entre autres via le fonds d'expertise et par la présence d'experts chez les partenaires au niveau central. Au niveau belge, les nouvelles instructions du ministre pour la création des PIC<sup>12</sup> répondent aux

---

<sup>12</sup> Programme indicatif de coopération

inquiétudes relatives aux modalités d'aide, aux choix thématiques et programmatiques et aux stratégies nationales.

La politique doit aussi soutenir l'ownership des pays partenaires. Nous nous accordons à dire que le choix des modalités d'aide et d'exécution est crucial à ce niveau. Les modalités d'aide ne tombent pas sous la compétence décisionnelle de la CTB. Cela est repris dans les instructions du ministre pour la création des nouveaux PIC.

Les modalités d'exécution sont toujours adaptées au contexte local spécifique des institutions partenaires d'une part et du type d'intervention d'autre part. On recherche à ce niveau un équilibre entre la bonne attribution des moyens publics d'une part et la réalisation des résultats de développement d'autre part. Nous nous rangeons derrière la conclusion visant à développer des directives à cet égard, si elles restent générales. La flexibilité de la Belgique pour adapter ses procédures « sur mesure » au niveau sectoriel est en effet un atout apprécié.

Les modalités d'exécution ont récemment été élargies avec la possibilité d'exécuter des interventions selon « l'exécution nationale ». Cette modalité offre partiellement une réponse à la recommandation relative aux procédures administratives et financières. Par le passé, il était déjà possible de déléguer une partie de l'exécution aux institutions partenaires via les accords d'exécution. Suite à notre expérience avec des pays dans lesquels on a déjà travaillé ainsi avec des procédures nationales, nous avons appris que dans le contexte actuel, cela n'entraîne pas automatiquement une augmentation de l'efficacité. Des retards considérables et des procédures complexes font en sorte que les partenaires demandent explicitement d'organiser les adjudications via les procédures belges, alors que cela était prévu au niveau national. Cette modalité d'exécution n'est donc (pas encore) applicable pour chaque type d'intervention.

### 1.2 Le cycle politique et de projet ne se déroule pas de manière optimale, mais doit néanmoins s'adapter rapidement aux nouveaux développements.

Aperçu des réponses aux recommandations :

5	Organiser la formulation progressivement depuis une perspective sectorielle.	Accepté	NA / en exécution
6	Considérer la formulation et le début de l'exécution comme des phases mutuellement déterminantes.	Accepté sous réserve	en exécution
7	Renforcer la gestion stratégique.	Accepté	en exécution
8	Adapter la réglementation administrative et financière.	Voir recommandation 2	

Cette conclusion concerne principalement la phase de formulation et a été analysée sur la base des interventions formulées en 2007 et 2008<sup>13</sup>. Entre-temps, les budgets des interventions à formuler ont considérablement augmenté et les conclusions tirées ne donnent aucune image exacte de la méthode de formulation actuelle. Nous ne partageons en outre pas la même interprétation de certaines données, notamment en ce qui concerne le rôle dominant de la CTB au sein du processus de formulation, la qualité des cadres logiques, le moment de l'exécution d'une analyse institutionnelle approfondie. Par ailleurs, la longue

<sup>13</sup> Sur les 12 « études de terrain », aucune n'a été formulée après 2008. En ce qui concerne les 12 « études documentaires », 2 ont été formulées en 2009 et 1 en 2010.

période de transition entre l'identification et la formulation fait partie du suivi que la CTB réalise sur la formulation. Ce point aurait donc pu être étudié plus en profondeur. Nous pensons en outre que le résultat de ce processus illustre plutôt une situation du passé, mais pas la situation actuelle.

Nous partageons les recommandations formulées, avec les remarques suivantes. Nous sommes partisans d'une organisation de la formulation depuis une perspective sectorielle. Cela débouchera sur un ancrage solide de toutes les interventions dans la stratégie sectorielle des pays partenaires et influencera donc positivement les résultats de développement. En ce qui concerne la CTB, cela ne doit pas se faire « progressivement », mais systématiquement.

Si l'on entend par des phases décisives que la formulation et l'exécution sont des processus qui se chevauchent, où la continuité et la cohérence sont des notions clés, nous sommes d'accord avec cette recommandation. La notion de « formulation plus légère » doit aussi être interprétée dans ce contexte de cohérence et de continuité. Nous notons que la notion de « plus léger » peut aussi être interprétée comme « trop peu détaillé ». Dans l'approche de formulation actuelle, nous optons pour une « formulation légère » pour les interventions aux plus grands budgets, où la base de l'intervention est définie par les parties concernées. Il s'agit donc de partager une vision sur l'hypothèse de développement et la stratégie d'intervention avec la définition des outputs et de l'outcome de l'intervention. En cas de « formulation légère », certains éléments peuvent être exécutés pendant la phase de création et ensuite en accord avec le planning annuel du pays partenaire. Le plan d'action détaillé de l'intervention peut ainsi être développé sur la base des priorités nationales. Cela ne s'applique bien entendu pas à tous les types d'intervention.

Il est donc important que la gestion stratégique soit renforcée, tant au niveau de la politique qu'au niveau exécutif. Moyennant une délimitation claire des responsabilités et des rôles respectifs à chacun des deux niveaux, nous pensons que cela profitera aux résultats de développement.

En ce qui concerne la réglementation financière et administrative, nous renvoyons à la conclusion 1.1.

### 1.3 La gestion axée sur les résultats prend lentement forme, mais elle doit être poursuivie et menée de manière plus logique.

Aperçu des réponses aux recommandations :

9	Les documents relatifs au planning, comme les DTF, doivent partir plus explicitement des objectifs du pays partenaire auxquels la Belgique veut contribuer.	Accepté	en exécution
10	Evoluer vers une forme inclusive de gestion axée sur les résultats.	Accepté	en exécution
11	Intégrer (à moyen terme) la gestion axée sur les résultats au niveau du projet dans un cadre programmatique plus large.	Accepté	en exécution

Nous nous rangeons derrière la vision d'une gestion axée sur les résultats qui doit encore se développer dans toutes les phases du cycle du projet. Cela concerne bien entendu tous les acteurs. La CTB soutient à ce niveau le partenaire dans la réalisation de ses objectifs de développement. Il ne faut toutefois pas que les objectifs du partenaire soient affaiblis à un niveau pouvant être directement influencé par la CTB. S'il y a déjà un affaiblissement, c'est pour viser des objectifs

de développement réalistes, qui peuvent être réalisés par l'intervention (pas simplement la CTB) dans le cadre disponible du contexte, du temps et des moyens. Pendant la phase d'exécution, ce sont en effet surtout les outputs qui sont visés par les interventions. Cela est propre à la phase d'exécution. La CTB a la tâche de diriger l'attention des interventions vers les résultats de développement. L'attention qui passe au suivi à partir des objectifs sectoriels doit toutefois être renforcée afin qu'à court terme, les interventions puissent concentrer leur attention à ce niveau. Il s'agit de l'une de nos principales préoccupations pour le moment. La CTB travaille à une traduction plus forte de « l'intégration sectorielle » des interventions dans les méthodologies et les instruments axés sur les résultats. L'ensemble des adaptations exécutées part de la vision d'une « gestion inclusive axée sur les résultats ».

Toutes les recommandations sont déjà en exécution. Les efforts fournis sont poursuivis et les objectifs des pays partenaires seront encore plus mis en exergue durant la formulation.

#### 1.4 La faible direction stratégique sur le plan du contenu au niveau du projet peut devenir le talon d'Achille de la coopération bilatérale belge.

Aperçu des réponses aux recommandations :

12	Délimiter plus clairement les responsabilités dans le domaine de la direction stratégique.	Accepté sous réserve	en exécution
13	Renforcer le secteur et l'expertise thématique sur le terrain.	Accepté sous réserve	en exécution
14	Renforcer les instruments et la coordination au niveau belge (entre les projets, entre les attachés et la CTB) qui doivent soutenir et alimenter la direction stratégique.	Accepté	en exécution

Nous sommes d'accord avec l'avis des évaluateurs, selon lequel il existe un rôle pour tous les partenaires concernés, ce qui mérite de l'attention lors des discussions sur le quatrième contrat de gestion. Les recommandations doivent s'inscrire dans un cadre plus large.

La direction stratégique sur le plan du contenu est en constante évolution<sup>14</sup>. Depuis le troisième CG, la CTB a recruté plus d'experts au siège, ce qui a permis de diversifier l'expertise. Les envois de backstopping ont pu augmenter. Les formulations sont aussi généralement réalisées par les experts de la CTB. Les deux aspects profitent au développement et à la diffusion des connaissances dans le cycle du projet. Les interventions sur le terrain sont à présent systématiquement accompagnées de plus grands budgets pour le suivi par l'expertise. La CTB doit poursuivre ces évolutions positives, pour lesquelles les moyens nécessaires doivent être prévus.

Les conclusions mentionnent une direction politique et stratégique qui fonctionne bien où, grâce à une bonne collaboration entre les attachés, la représentation de la CTB et les équipes d'intervention, de bons résultats peuvent être enregistrés. Nous soutenons complètement une telle vision de la direction. Cela peut toutefois se faire de manière plus systématique. Si la recommandation concrète veut que

<sup>14</sup> Cf. aussi la Management response à l'Evaluation de la qualité des prestations de la CTB - 2009.

l'implication de l'attaché au niveau de l'exécution des interventions doit à nouveau être systématiquement introduite, nous ne partageons pas cette recommandation. Cela a en effet entraîné des problèmes et c'est pour cela que des changements ont été apportés. La coopération positive qui domine actuellement au niveau politique et stratégique telle qu'elle est mentionnée n'est en effet pas une garantie. La méthode actuelle, où l'on détermine de manière « ad hoc » si l'implication de l'attaché au niveau de l'exécution est nécessaire, fonctionne bien.

Les structures de concertation ont un mandat pour assurer la direction stratégique au niveau du contenu. Le paradigme du partenariat changeant, la réalisation à une plus grande échelle des interventions et leur nature variable, ainsi que les manquements actuels de ces structures poussent à la révision de ces dernières, tout en respectant le principe de la subsidiarité. Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure la SMCL dispose encore de la compétence sur le plan du contenu pour prendre des décisions stratégiques spécifiques aux interventions, ainsi que pour reprendre l'ownership des interventions dont elle est trop éloignée.

L'expertise thématique et sectorielle sur le terrain bénéficie d'un plus grand renforcement. Reste la question de savoir où, pourquoi et comment ce renforcement devrait être conçu et appliqué. Dans une approche programme, la CTB constate d'un côté le besoin de différentes expertises, dont l'expertise sectorielle. Afin de pouvoir offrir une quantité et une qualité suffisantes et de manière efficace,<sup>15</sup> il est important de pouvoir disposer d'une large gamme d'expertise spécifique pour pouvoir répondre aux besoins des interventions. Une intervention dans le secteur de la santé peut, par exemple, avoir besoin d'une direction technique ponctuelle, sur le plan du contenu, en ce qui concerne la gestion des hôpitaux, l'économie de la santé, la sociologie de la santé, l'infrastructure de la santé ou encore le renforcement institutionnel du niveau central. Il est irréaliste de s'attendre à ce qu'un seul expert sur le terrain puisse offrir un soutien spécifique dans tous ces domaines. Le renforcement de l'expertise sectorielle et thématique doit d'un autre côté, être également considéré dans le cadre d'un dialogue politique avec le partenaire. Il est important de définir quel type d'expertise est nécessaire pour ce faire et à quel niveau elle doit être mise en oeuvre. Nous pensons pour cette raison que le problème de l'insuffisance de l'expertise ne se situe pas au niveau de la qualité, mais au niveau de la quantité. Les réalisations de ces ambitions ne peuvent pas se faire sans moyens supplémentaires.

Il est aussi important de développer une interaction efficace au niveau de l'organisation entre les connaissances sur le terrain et les connaissances au siège, et il est important qu'elles s'alimentent mutuellement. Nous ne partageons pas la recommandation des évaluateurs sur ce point. Pour la CTB, il est important que les moyens humains soient utilisés efficacement et de manière ciblée. La localisation n'est qu'un des critères. Le renforcement de l'expertise thématique et sectorielle sur le terrain est directement lié au concept de l'expertise dans le cadre des 6 nouvelles architectures de l'aide et à la mission de la CTB. Ce point doit donc être analysé dans le large cadre de l'organisation de l'expertise sectorielle et thématique au siège, à la représentation locale et dans les programmes. Ce thème doit être abordé lors de la discussion du quatrième Contrat de gestion entre la CTB et l'Etat belge.

---

<sup>15</sup> On sait à ce niveau que les frais en personnel d'un expert sur le terrain sont deux fois plus élevés que ceux relatifs à un expert au siège. C'est important pour la prochaine conclusion.

## 5.5 L'apport personnel reste crucial, mais ne dispose pas d'un cadre politique clair

Aperçu des réponses aux recommandations :

15	La CTB doit développer une politique et des directives relatives à l'affectation de l'AT.	Accepté	en exécution
16	Un cadre doit aussi être défini pour l'affectation des experts du secteur.	Accepté	4ème CG

La CTB est d'accord avec la conclusion selon laquelle l'apport personnel est crucial pour la réussite des interventions. Ces dernières années, elle a beaucoup investi dans les mécanismes de recrutement des AT afin de garantir la qualité, ce qui a porté ses fruits. L'engagement ou non des AT reste un point sensible qui est discuté et documenté aux différents niveaux de concertation avec le partenaire. Il s'agit d'un processus transparent. Une fois sur le terrain, l'évaluation de la qualité des AT est systématiquement prévue par le représentant local. Un éventuel dysfonctionnement peut être résolu par une révision à moyen terme. Le fait que l'engagement des AT soit au départ remis en question alors que ce n'est pas le cas pour le besoin d'expertise thématique et sectorielle dans les pays partenaires semble à première vue contradictoire. Il est donc important de souligner que les AT sont financés par les budgets des projets, ce qui n'est pas le cas des experts. Si un AT est recruté, cela signifie une diminution des moyens que le secteur peut utiliser. Cela n'est pas le cas pour un expert.

La CTB a déjà commencé à développer des directives relatives à l'engagement d'AT.

Nous nous rangeons derrière la recommandation visant à prévoir un renforcement thématique et sectoriel au niveau des pays, moyennant la prise en considération des remarques que nous avons formulées à ce sujet à la conclusion 5.4. Ce point doit encore être abordé dans le cadre du quatrième Contrat de gestion.

## 5.6 Les développements portant sur la gestion et le contenu ont repoussé à l'arrière-plan le développement de l'appropriation locale dans les différentes phases du cycle du projet à l'arrière-plan.

Aperçu des réponses aux recommandations :

17	De manière générale, il s'agit d'optimiser l'appropriation du pays partenaire dans l'ensemble du cycle.	Accepté sous réserve	en exécution
18	Ensuite, plusieurs adaptations peuvent être réalisées dans le cycle actuel.	Accepté sous réserve	4ème CG

Les principes de la Déclaration de Paris restent un facteur déterminant pour la coopération bilatérale. Les exemples pris pour démontrer que l'appropriation locale est repoussée à arrière-plan ne soutiennent pas cette conclusion. Sur demande spécifique du partenaire (ou de l'attaché), la CTB peut soutenir l'identification. La CTB ne prend jamais l'initiative à ce niveau et n'en est pas partie prenante. En ce qui concerne la formulation, la CTB est uniquement responsable pour la partie belge, et nous considérons comme une "bonne

pratique" le fait d'impliquer l'expertise locale dans la formulation<sup>16</sup>. Le pays partenaire assume à son tour une responsabilité spécifique au sein du processus de formulation. Celle-ci n'est généralement pas assumée suite à plusieurs facteurs. La force motrice pour l'exécution de la formulation vient donc de facto se situer au niveau de la CTB. Indépendamment de cette situation, les décisions à prendre aux étapes importantes du processus sont prises conjointement au niveau de la SMCL, tant par le partenaire que par la CTB.

Le soutien de l'appropriation du partenaire entre régulièrement en conflit, surtout dans les Etats fragiles, avec les résultats qu'attendent le donateur et les bénéficiaires finaux. La considération des intérêts de chacune de ces trois parties prenantes est un sujet que la politique de la coopération bilatérale peut éclaircir.

Nous trouvons que l'appropriation n'est pas poussée à l'arrière-plan et nous ne sommes pas d'accord avec cette conclusion. Nous souscrivons à la recommandation générale relative à l'optimisation de l'appropriation. En ce qui concerne les adaptations concrètes au cycle du projet actuel, nous ne les trouvons généralement pas réalisables à court terme. Les adaptations dans le cycle du projet font partie du quatrième contrat de gestion.

#### Conclusion

La CTB peut se retrouver dans presque toutes les conclusions générales. Dans certains cas, nous ne souscrivons pas à la chaîne constatation - conclusion - recommandation telle qu'est elle proposée par les évaluateurs. Plusieurs recommandations ont donc uniquement été acceptées sous réserve. Etant donné le nombre important de recommandations déjà en exécution, nous constatons que la CTB a anticipé les conclusions de cette évaluation.

Nous constatons aussi que les conclusions de cette évaluation sont conformes aux évaluations précédentes, ce qui est logique étant donné que la même méthode a été appliquée. Le choix de la continuité méthodologique ne permettait pas d'étudier plus en profondeur les constatations des évaluations précédentes. Cela explique le caractère général de toutes les conclusions de cette série de quatre évaluations.

Un second facteur explicatif est le CG lui-même. Il n'a pas été modifié au fil des ans, et donc, le mode de travail de la CTB n'a pas pu fondamentalement changer. Le caractère général des conclusions en est aussi le reflet.

En ce qui concerne la méthode d'évaluation, nous plaidons aussi pour des modifications, de telle sorte que les résultats de l'évaluation permettraient de réagir plus rapidement par rapport à l'évolution de la CTB en tant qu'organisation. Actuellement, c'est principalement sur base des informations collectées au niveau des interventions que l'on sait quelle est la qualité des prestations de la CTB en général, et donc, la plupart des recommandations sont déjà préalablement mises à exécution. L'évaluation est donc surtout un moment où l'on rend des comptes et la fonction d'apprentissage n'est pas assez exploitée.

Nous trouvons aussi que ce type d'évaluations pourrait bénéficier d'un plus grand apport de données quantitatives. Notre expérience nous a appris que la perception du personnel de la CTB différerait par exemple régulièrement des données quantitatives rassemblées sur la performance de la CTB en tant qu'organisation.

---

<sup>16</sup> Le fait que la contractualisation des experts locaux soit réalisée par la CTB est dû à la flexibilité administrative et financière dont nous disposons par rapport aux institutions partenaires.

Nous notons aussi que les recommandations sont principalement de nature stratégique. Etant donné le champ de l'évaluation, cela est aussi prévisible. Les changements stratégiques exigent du temps avant de pouvoir produire des fruits sur le terrain. Si l'on ne réagit pas aux évolutions au siège central, on ne peut pas constater une base annuelle le processus de changement de ces recommandations stratégiques sur sur le terrain.

## 2. Commentaire du Service de l'Évaluation Spéciale

Nous notons que la grande majorité des conclusions et recommandations sont acceptées et qu'un suivi sera donné ou a déjà été donné. Conformément à notre mission, nous avons donc repris cette « management response » dans ce rapport annuel au Parlement.

Dans l'introduction de sa « management response », la CTB conteste la méthodologie et l'organisation de l'évaluation. Plusieurs de ces remarques ne sont d'après nous pas correctes. C'est pourquoi nous voulons clarifier certains points, ce qui fait aussi partie de notre mandat.

Il s'agit de la remarque suivante :

«Les responsables finaux pour la qualité et pour les interventions, c'est-à-dire le manager de la qualité de la CTB et le directeur du département de l'expertise sectorielle et thématique, n'ont pas été interviewés. Nous pensons que les perceptions individuelles ne s'inscrivaient pas assez dans le cadre de la CTB en tant qu'organisation, ce qui a eu des répercussions sur les analyses ».

Le manager de la qualité de la CTB a toujours été convoqué, après le départ du précédent titulaire de ce poste, en tant que son remplaçant aux moments où un apport de la CTB était attendu. Nous n'avons toutefois jamais reçu de réponse, suite à quoi nous avons officiellement demandé à la CTB dans un courrier un remplaçant au comité de pilotage de l'évaluation. Ce remplacement a été effectué et la personne siège depuis lors au comité de pilotage de l'évaluation. La représentante de la CTB travaille au service de gestion de la qualité de la CTB et était en parfaite position soit pour exprimer les points de vue de son service au comité de pilotage, soit pour informer les évaluateurs qu'il était souhaitable d'organiser une interview avec le manager de la qualité. Il en va de même pour le directeur de l'expertise thématique et sectorielle. Le chef de service de l'expertise thématique et sectorielle siège aussi au comité de pilotage et pouvait demander une entrevue avec son directeur. Le rôle d'un comité de pilotage est, entre autres, d'aider les évaluateurs dans l'orientation vers les personnes clés pertinentes pour les entrevues. Les représentants de la CTB au comité de pilotage ne l'ont visiblement pas fait. De plus, nous sommes convaincus qu'assez de personnes clés ont été interviewées ou ont pu exprimer leur point de vue via le comité de pilotage afin de donner une idée des différentes idées qui circulent au sein de la CTB.

« Nous aurions apprécié que les remarques de la CTB soient intégralement reprises dans les annexes de ce rapport et que la CTB ait été impliquée dans le lancement de cette évaluation. »

La « management response » de la CTB est donc reprise dans ce rapport annuel de notre service et sera aussi publiée sur le site Web. Notre but n'est nullement de priver la CTB de son droit de réponse, que du contraire. Nous plaidons cependant pour que le droit de réponse soit utilisé de manière constructive et pas pour remettre en doute la crédibilité d'une évaluation si l'on n'est pas d'accord avec ses conclusions.



Nous avons de plus toujours impliqué la CTB dans chaque phase de cette évaluation, et ce depuis 2007. La CTB a toujours été invitée à réagir, également lors des préparations de l'actuelle évaluation de 2011.

« Sur la base de la méthodologie actuelle, la qualité des prestations de la CTB est tirée d'évaluations individuelles d'interventions. Il s'agit d'un raccourci de la réalité actuelle de la CTB. Des éléments sont lancés en amont et, de facto, ils ne peuvent pas être clairement perceptibles en aval. »

Le fait que les interventions forment la base de l'évaluation de la qualité des prestations de la CTB n'a pas été défini par nos services, mais est stipulé dans l'article 17 du troisième contrat de gestion. On ne nous a jamais demandé pendant les préparations de ce contrat de gestion quel était notre avis sur la manière dont la qualité des prestations de la CTB pouvait être évaluée. Le cadre dans lequel nous travaillons est donc développé en externe.

Par ailleurs, les résultats de la CTB peuvent uniquement être mesurés sur le terrain. Il faut faire la distinction entre les résultats de la coopération au développement et la performance organisationnelle. Notre évaluation est orientée sur les résultats de la coopération au développement. Nous apprécions qu'au niveau du siège de la CTB, de nombreux efforts soient fournis autour de la qualité, mais les améliorations à ce niveau ne sont pertinentes pour nous que si elles ont des répercussions sur les résultats de la coopération au développement. Nous soulignons donc que nous pouvons uniquement évaluer sur la base des résultats observables sur le terrain. Si des améliorations récentes ont été réalisées au siège au niveau de la qualité et qu'elles auront des répercussions sur les résultats sur le terrain, nous les constaterons sans aucun doute à l'avenir. L'évaluation est toutefois par définition un retour en arrière et ne permet pas d'apprécier les récents changements.

« La qualité des prestations de la CTB dans son ensemble a été vérifiée sur la base d'un échantillon d'interventions relativement limité ».

La CTB a déjà fait cette remarque auparavant dans le cadre de ces évaluations. Nous avons voulu répondre à cette remarque en augmentant l'échantillon en 2011 pour le faire passer à une trentaine d'interventions, soit 50% de toutes les interventions qui ont pris fin en 2011. Nous pensons qu'il s'agit d'une augmentation considérable de la représentativité de l'échantillon.

# **3. RAPPORT D'ETUDE SUR LES CONTRATS DE GESTION ENTRE L'ETAT BELGE ET LA CTB**

## **1. Management Response de la CTB**

Ces dernières années, la CTB a toujours coopéré activement et constructivement aux évaluations successives des activités que l'organisation a exécutées pour l'Etat belge dans le cadre de l'article 6 de la Loi créant la CTB. Dans de nombreux cas, la CTB a anticipé les résultats et les recommandations de ces évaluations et elle a continuellement apporté des améliorations et des modifications à ses instruments, ses procédures et ses processus de gestion. La CTB a utilisé avec beaucoup d'intérêt de nombreuses suggestions précieuses faites ces dernières années par les évaluateurs expérimentés.

Le fait que tous les dossiers de formulation (sauf un) aient reçu en 2010 une note de A de l'administration, le fait que la CTB ait été certifiée en 2009 comme agence d'exécution (avec entre autres la GTZ) pour la Commission européenne, le fait que la CTB ait reçu en août 2010 le certificat ISO-9001 pour sa gestion de la qualité, et le fait que la CTB ait reçu en février 2011 le certificat Top-Employer démontrent que la CTB s'est engagée à améliorer continuellement son fonctionnement et à faire valider ces améliorations en externe.

La CTB est en outre la première à reconnaître que de nombreuses améliorations restent possibles et qu'il n'y a aucune raison de céder à l'autosatisfaction. Bien au contraire. Les défis dans le secteur du développement sont grands, ceux auxquels une agence opérationnelle est confrontée le sont d'autant plus.

Les recommandations du rapport d'étude sur les rapports de gestion entre l'Etat belge et la CTB sont cependant à la fois rassurantes et décevantes.

Elles sont rassurantes parce qu'elles adhèrent aux réflexions que tant les responsables de la DGD que de la CTB se font depuis longtemps.

Elles sont décevantes pour trois raisons :

Tout d'abord parce que l'étude apporte peu de preuves ou de données tangibles pour appuyer les opinions des auteurs. Les formules « on mentionne... », « quelqu'un affirme que... » impliquent que de nombreuses observations et constatations ne dépassent pas le niveau d'une expression individuelle d'une opinion tout aussi individuelle. Cela n'empêche pas l'étude de faire de certaines opinions individuelles des vérités générales. On rate donc l'opportunité de reprendre les fondements pour un prochain contrat sur une base plus objective et avec une preuve plus concrète du fonctionnement ou non de certains mécanismes.

Ensuite, parce que l'on fait des recommandations et des déclarations sur la coopération entre deux parties sur la base d'une évaluation d'un seul des deux partenaires. L'évaluation précédente portait en effet sur les prestations de la CTB, comme prévu dans le troisième contrat de gestion. Au cours de cette période, il n'y a pas eu d'évaluation de l'ensemble du cycle du projet, dans laquelle les pouvoirs publics (notamment dans la programmation et l'identification des interventions qui doivent être réalisées par la CTB) jouent un rôle important. L'étude et donc les recommandations ne reposent donc pas sur des bases solides.

Troisièmement, et plus regrettable encore, la fenêtre offerte pour regarder vers l'avenir via les constatations du passé est selon nous trop petite. La CTB a été fondée en 1998. A ce moment-là, les projets de développement multisectoriels régionaux étaient « en vogue ». La CTB a donc été modelée selon le modèle du grand exemple de la GTZ (à présent la GIS), l'agence d'exécution de la coopération au développement allemande. L'agence devait permettre aux pouvoirs publics de se concentrer sur sa tâche principale de définition de la politique en reprenant toutes les tâches opérationnelles liées à l'exécution des interventions de développement. Etant donné l'ambiance de scandale (les « éléphants blancs ») dans laquelle la coopération au développement belge se trouvait à l'époque, la nouvelle agence a été entourée d'un appareil de contrôle large et solide, qui se concentrait surtout sur les aspects administratifs et financiers et qui devait éliminer tout risque de malversations.

C'est dans ce contexte que le premier contrat de gestion a été développé. Le fait que des négociations aient à présent été menées sur un nouveau et quatrième contrat de gestion depuis 1999, alors que ces contrats courent en principe pendant 5 ans, indique à quel point la réflexion sur la répartition des tâches et l'articulation entre la DGD et la CTB ont évolué rapidement.

Trois questions occupaient et occupent toujours une place centrale à ce niveau : Où se termine la politique et où commence l'exécution (et inversement) ? Comment la qualité du travail de la CTB peut-elle être contrôlée ou évaluée ? Comment la CTB doit-elle être financée ?

La principale constatation que l'on peut faire par rapport à cette évolution est que chaque adaptation a été faite parce que l'on a cherché des solutions ponctuelles à des problèmes ponctuels, fortement concentrés autour d'une approche de projet assez traditionnelle. Tout au plus un paragraphe du contrat a été consacré aux nouvelles modalités qui ont vite émergé, comme la coopération financière. Le fait que la responsabilité pour les programmes de développement ait de plus en plus glissé vers les pays partenaires a à peine été abordé.

Jusqu'à présent, les dispositions du contrat de gestion n'ont jamais été reprises dans un exercice de réflexion fondamental sur les objectifs de la coopération au développement bilatérale belge, la contribution qu'une agence comme la CTB doit y apporter, les normes de résultat qu'elle doit respecter et les moyens qui doivent être mis à disposition pour cela.

Notons que tout cela se fait tandis que le contexte international dans lequel la coopération au développement belge se situe change fondamentalement et extrêmement rapidement. Cette (r)évolution a commencé avec l'approbation par la communauté internationale des Objectifs du Millénaire (2000), où des objectifs ambitieux et surtout mesurables ont pour la première fois été définis au niveau mondial ; elle a été poursuivie par les engagements en matière d'augmentation des moyens pour la coopération au développement à Monterrey (2004) et provisoirement couronnée par la Déclaration de Paris (2005), dont les cinq principes (appropriation, alignement, harmonisation, responsabilité mutuelle et gestion axée sur les résultats) ont contraint le secteur à une grande révision.

Ces dernières années, la situation est devenue de plus en plus complexe, notamment suite à la prolifération d'acteurs actifs sur le plan de la coopération au développement, à la multiplication des objectifs et à la diversification des instruments.

Si la Déclaration de Paris plaide encore ardemment il y a six ans pour une plus grande harmonisation entre les donateurs, la bonne répartition des tâches et pour éviter la présence de trop nombreux acteurs dans un seul pays ou secteur, nous

constatons à présent une explosion du nombre de donateurs sur le terrain. Outre les membres OCDE-CAD traditionnels, nous voyons arriver de nouveaux pays, des fonds verticaux et des organisations « philanthro-capitalistes », comme la Bill and Melinda Gates-Foundation. De puissants nouveaux arrivants comme la Chine changent sensiblement les rapports de force et les sphères d'influence dans les pays en développement.

La lutte contre la pauvreté, l'objectif général dans la Déclaration du Millénaire, s'accompagne de plus en plus d'autres objectifs, comme la sécurité, le changement climatique et les biens publics globaux. Si l'accent que la Déclaration a mis sur les objectifs sociaux, comme l'enseignement et les soins de santé, a entraîné la disparition des secteurs productifs de la scène, nous constatons depuis la crise alimentaire le retour de l'agriculture en tant que secteur prioritaire. Plus encore : le développement socio-économique et la « pro-poor » ou « inclusive growth » sont réhabilités comme étant stratégiques pour la réduction de la pauvreté.

Nous constatons aussi une grande diversification au niveau des instruments : les projets, les SWAP, l'aide budgétaire (générale ou sectorielle), les basket funds sont de plus en plus utilisés de manière parallèle et dans le meilleur des cas pour se renforcer dans une approche de portefeuille. L'approche globale semble en effet intenable étant donné les évolutions rapides et spécifiques dans chacun des pays partenaires.

Deux tendances dominent toutefois pour l'instant : la responsabilisation croissante des institutions partenaires et des gouvernements locaux, et l'importance croissante du dialogue politique qui y est lié. Une plus grande responsabilité, car les principes de Paris à cet égard ont gagné de l'importance dans les pays en voie de développement et ils sont de plus en plus souvent mis sur la table par les gouvernements locaux. De plus, une approche « hands-off » de l'aide en matière d'exécution concrète laisse le dialogue politique comme unique levier pour les donateurs pour concrétiser les changements structurels. Les constatations d'aujourd'hui offrent toutefois peu de certitude quant à la direction qui sera prise demain : nous voyons déjà que les donateurs essaient de reprendre plus de contrôle sous la pression de l'opinion publique et politique.

A la lumière de tout cela, nous pensons que la coopération au développement belge doit se détacher des atavismes du passé et entamer la transition vers le 21ème siècle.

Cela implique que nous définissions nos ambitions, les objectifs que nous déterminons pour nous-mêmes, les pays dans lesquels nous voulons faire la différence et ceux dans lesquels nous nous rangeons derrière une initiative d'autres donateurs. Cela signifie que nous harmonisons nos moyens et nos ambitions et que nous développons de manière créative les instruments et les méthodes qui sont adaptés à un environnement international dynamique, incertain et imprévisible. Ce n'est qu'après cela que nous pourrons nous tourner vers les acteurs et considérer leur assignation de tâche mutuelle et leur synergie nécessaire. A ce niveau aussi, nous devons adapter notre réglementation et notre environnement de contrôle de manière innovante pour rendre notre coopération performante et axée sur les résultats.

Le format des trois derniers contrats de gestion, sur lesquels l'étude se base pour formuler ses recommandations, est trop rigide pour permettre un tel exercice et pour arriver à un contrat pertinent, accompagnant notre coopération pour les défis à relever au cours de cette décennie.

Il s'agit néanmoins de notre mission prioritaire. Une évaluation et une analyse plus basées sur les preuves de notre modèle organisationnel constitueraient à cet égard une meilleure base pour la définition de la valeur ajoutée et l'avenir de la coopération au développement belge dans un paysage qui change rapidement.

## 2. Commentaire du Service de l'Évaluation Spéciale

Les quatre évaluations sur la qualité des prestations de la CTB ont à plusieurs reprises mis en lumière des points névralgiques dans la coopération entre la DGD et la CTB. Les évaluations sont aussi remises en questions. Le règlement qui est prévu à l'article 17 du troisième contrat de gestion a suscité beaucoup de désaccords et d'agitation quant aux objectifs et à leur exécution, tant au niveau de la CTB que de la DGD et du Service de l'Évaluation spéciale. Ces désaccords génèrent à ce jour des discussions sur la méthodologie, les objectifs, etc.

La CTB reproche au SES de suivre une méthodologie trop basée sur des perceptions et pas assez sur du matériel chiffré. La CTB dresse en outre un tableau impressionnant du contexte de la coopération au développement, qui change rapidement. La CTB ne s'oppose toutefois pas au contenu de l'étude.

Le SES souhaite rappeler à ce niveau que tout le processus d'évaluation et d'étude a été un processus participatif auquel la CTB est invitée depuis le début et que la CTB avait le droit à la parole dans la direction de l'évaluation en tant que membre du groupe de pilotage.

L'étude sur les contrats de gestion visait à fournir un apport pour les négociations sur le quatrième contrat de gestion entre la DGD et la CTB. L'étude est basée sur les conclusions de quatre évaluations des prestations de la CTB, au cours desquelles de nombreuses parties prenantes ont à chaque fois été entendues et où la coopération entre la DGD et la CTB faisait partie du questionnement systématique. De plus, plusieurs pays qui travaillent avec une agence d'exécution séparée ont été visités ou questionnés et la littérature pertinente a été passée en revue.

L'étude éclaire très concrètement la coopération entre une administration et une agence, in casu la DGD et la CTB, et suggère des propositions pratiques. Dans les évaluations, le cycle du projet est d'ailleurs toujours bien repris intégralement dans l'étude, justement afin de comprendre le contexte et de pouvoir évaluer le rôle de la CTB dans son ensemble. Les recommandations sont donc faites sur la base des constatations, en partant du développement d'un PIC et de l'identification jusqu'à l'évaluation finale d'un projet.

Nous sommes surpris de constater que, après cette étude, la CTB ne s'exprime pas pour une discussion portant sur le contenu

### 3. Management response DGD

#### **1. Recommandations par rapport aux facteurs environnementaux du contrat de gestion**

Recommandations	Accord? Oui, Partiel, Non	Action à entreprendre en cas d'accord ou Argumentation pour non-accord
<p>A1. Les prochaines années, l'amélioration de la coopération entre les acteurs belges et avec les pays partenaires devra être le point de départ de la coopération au développement bilatérale directe.</p>	<p>Oui</p>	<p>Les acteurs belges et le pays partenaire sont concernés dans chaque phase du cycle politique. « L'ownership » et le « leadership » sont encouragés par le pays partenaire, principalement par rapport au dialogue politique qui est dirigé du côté belge par l'ambassade, soutenue par la CTB.</p> <p>Le Plan de management 2010-13 accorde beaucoup d'attention à ce point.</p> <p>Objectif opérationnel 3 : « Le SPF alignera davantage l'aide belge au développement sur les priorités et les procédures des pays partenaires, veillera à ce qu'elle soit mieux coordonnée avec les actions des autres donateurs et s'inscrive dans une plus grande complémentarité entre les acteurs belges.», avec point de référence 3.1.1: « Au plus tard en 2011, un groupe pays transdirectionnel DGD est créé pour chaque pays partenaire au sein de la DGD, et piloté par le terrain via un plan d'action annuel; ces groupes pays élaborent des fiches pays qui inventorient tous les efforts des différents canaux de coopération et toutes les possibilités de synergie. ».</p> <p>Ce groupe de pays entretiendra bien entendu des contacts étroits avec la CTB.</p> <p>Cf. aussi Plan opérationnel de coopération gouvernementale D1 2011-12, R2.1: « D1 dispose d'une note stratégique cohérente pour la coopération gouvernementale (qui concorde aux priorités politiques des pays partenaires), dans le cadre de laquelle la stratégie FBSA s'inscrit et à laquelle des acteurs indirects et différents instruments de coopération</p>

		indirecte (soutien aux ONG locales, PMI, AB synergie) contribuent ». (La note stratégique existe avant la fin 2012, et est discutée et approuvée avec les directions de la DGD, CTB, BIO, le FBSA et les attachés). La CTB contribuera fortement à la mise en place de la note stratégique.
A2. En 2011, il faut décider si une modification de la Loi sur la création de la CTB est souhaitable et réalisable ou non. Si une modification de la loi est jugée non souhaitable et réalisable, on peut vérifier si les principaux obstacles peuvent être surmontés avec une ou plusieurs lois programme.	Partiellement	Il semble particulièrement difficile de prévoir les priorités et les développements politiques pour 2011 (la page 109 de l'étude sur les contrats de gestion mentionne même : « Une modification de la loi est complexe d'un point de vue politique et prend du temps. Il est clair que le processus décisionnel politique est exigé et qu'il est pratiquement impossible d'exécuter une modification de la loi avant la fin du troisième contrat de gestion le 31 décembre 2011 »). Des obstacles peuvent éventuellement être surpassés avec des lois-programmes. La priorité est plutôt la conclusion de la préparation pour le Quatrième Contrat de gestion en coopération avec la CTB (cf. Plan de gestion 2010-13 2.3: « La DGD prépare un quatrième contrat de gestion avec la CTB », et 2.3.1: « Le quatrième contrat de gestion avec la CTB entre en vigueur en 2012 »).
A3. Le développement ultérieur de la politique thématique et l'harmonisation par rapport au contexte international devront être poursuivis sous le quatrième contrat et la CTB sera consultée à ce niveau.	Oui	Cf. Plan de gestion 2010-13, objectif opérationnel 1, en particulier l'indicateur de prestation 1.3: « ;Les thèmes transversaux sont systématiquement pris en compte dans toute nouvelle intervention de la coopération belge; conformément aux recommandations du <i>Peer review</i> , de l'Agenda d'Action d'Accra et des Objectifs du Millénaire pour le Développement, le genre et l'environnement sont considérés comme thèmes prioritaires et point de référence 1.3.1: « Au plus tard en 2013, la DGD disposera de notes politiques pour les thèmes transversaux ; on tiendra compte à ce niveau de l'approche définie et coordonnée par l'UE ». Plus loin dans le Plan opérationnel de coopération gouvernementale D1 2011-12: A 2.1.1 Sur la base des engagements internationaux souscrits par la Belgique, une note stratégique est rédigée et met l'accent sur les trois thèmes transversaux et sur une approche sectorielle cohérente du PIC. Cette note stratégique sera rédigée en étroite coopération avec la CTB. R 4.2 « Sur la base des stratégies DGD, les thèmes transversaux sont

		<p>intégrés dans les dialogues politiques dans les pays partenaires », avec A 4.2.1: « Une méthodologie pour l'intégration effective des thèmes transversaux dans les PIC est développée (fin 2011) ».</p> <p>La note politique et la méthodologie seront bien entendu développées avec l'apport et la participation de la CTB, et elles auront des conséquences sur l'exécution du quatrième contrat de gestion.</p> <p>Toutefois, les références explicites aux notes politiques dans le quatrième contrat de gestion ne sont pas vraiment jugées souhaitables (cf. A4).</p>
<p>A4. Le quatrième contrat de gestion ne devrait comprendre aucun renvoi explicite vers la politique, mais un modèle d'instruction annuelle peut être envisagé afin de bien donner forme à la coopération dans les grandes lignes.</p>	Partiellement	<p>Le quatrième contrat de gestion ne doit pas explicitement renvoyer vers la politique. Le Ministre de la Coopération au développement définit la politique et les stratégies de la coopération belge, tandis que la note politique tombe en dehors du cadre du quatrième contrat de gestion. Les tendances et les principes généraux dans le contexte international et les traités peuvent être repris.</p> <p>Le contrat de gestion se limite au contexte opérationnel dans lequel la CTB remplit les tâches qui lui sont confiées en matière de coopération au développement bilatérale directe.</p> <p>Le comité de gestion commun DGD – CTB suit les progrès de la coopération bilatérale et peut définir des instructions. Il peut s'agir d'une instruction annuelle avec des lignes directrices pour la coopération. La CTB peut dresser un plan d'entreprise sur cette base.</p>
<p>A5. Préalablement au quatrième contrat de gestion, il faut définir si la Belgique basera à l'avenir la politique nationale sur ses propres plans pluriannuels stratégiques pour la coopération avec chacun des pays partenaires, qui pourront ensuite être confirmés dans un PIC nouveau style.</p>	Oui	<p>En partant de la note stratégique telle que décrite au point A1, le Plan opérationnel détermine la coopération gouvernementale D1 2011-12, sous R2.2: « La note stratégique pour la coopération gouvernementale est le fil conducteur pour chaque PIC », et ensuite sous A 2.2.1: « La note stratégique est « traduite » pour chaque pays partenaire dans un PIC (avec un engagement à long terme), accordé aux priorités des pays partenaires », avec comme indicateur : « A partir de 2013, tous les PIC sont développés à partir d'une vision stratégique à long terme ».</p> <p>La préparation d'un PIC comprend la rédaction d'une « note de base », qui peut être considérée comme un plan pluriannuel stratégique pour la coopération avec le pays partenaire.</p>



<p>A6. Une nouvelle considération du maintien des organes de concertation bilatéraux à différents niveaux comme la Commission mixte, le comité partenaire et la SMCL est désirée du point de vue multi-acteurs, tout comme un plus grand rôle des pays partenaires.</p>	<p>Partiellement</p>	<p>Le Plan de gestion 2010-13 détermine plusieurs mesures pour mieux faire concorder les organes de concertation aux priorités locales, dans une perspective multi-acteurs. La poursuite en soi n'est temporairement pas à l'ordre du jour, mais une évolution vers une SMCL au niveau du secteur ou du thème est déjà pratiquée dans plusieurs pays partenaires. Objectif opérationnel 8 : « Le SPF améliorera l'interaction, l'harmonisation et la complémentarité entre les différents services au sein du SPF ainsi qu'entre les instances gouvernementales, non gouvernementales et multilatérales actives en matière de coopération au développement », défini au point 8.3. : « Toutes les Commissions mixtes sont préparées de manière coordonnée par les différents services et directions de la DGD; les projets de synergie possibles sont étudiés », et sous 8.3.1: "Au plus tard en 2013, 50% des Commissions mixtes reprendront un projet de synergie". Lors de la préparation des Commissions mixtes et des PIC, le partenaire sera intensivement impliqué via les attachés.</p> <p>Par rapport au Comité partenaire 3.3 : « Le Comité de concertation local (comité partenaire) est élargi vers d'autres acteurs belges (également s'ils ne reçoivent pas de soutien du budget de la DGD) », et 3.3.1: « Au plus tard en 2011, les attachés à la coopération internationale recevront une instruction sur l'occupation d'un comité de concertation locale élargi pour l'amélioration de la stratégie locale. »</p> <p>Une structure mixte de concertation locale (SMCL) est mise en place pour chaque projet dès que la phase de formulation commence. Sa composition varie d'un pays à l'autre, mais elle comprend au minimum des représentants du pays partenaire, de la CTB (Représentant résident), du Project Management Unit et de l'Etat belge (Attaché de coopération). La structure de concertation est dirigée par le pays partenaire. Il a une fonction consultative. Après approbation de la Convention spécifique, de l'accord d'exécution et du DTF, l'attaché ne participe plus aux réunions SMCL suivantes (à moins qu'il y soit expressément invité). L'article 6 de chaque Convention spécifique prévoit que les attachés reçoivent une copie des PV de la SMCL des projets. Le RR de la CTB, membre de la SMCL, veille à ce que les</p>
---	----------------------	--

		attachés reçoivent dans un délai raisonnable une copie des PV, dont toutes les annexes. Dans le cadre du quatrième contrat de gestion, on étudiera avec la CTB si des modifications (adaptations) doivent être apportées à ce niveau.
A7. Il est recommandé de considérer la suppression d'une phase d'identification séparée et de faire coïncider cette action avec une stratégie nationale et un "PIC nouveau style" pour que les pays partenaires puissent avoir plus de responsabilités.	Partiellement	Le Plan opérationnel de coopération gouvernementale D1 2011-12 ne prévoit pas la suppression de la phase d'identification séparée, mais stipule bien au point R 8.2: « Les identifications sont incorporées autant que possible dans le PIC », avec A 8.2.1: « La préparation d'un PIC comprend l'identification des nouveaux projets pour la première année », et plus explicitement : « A partir de 2011, au moins 30% des nouveaux PIC comprendront des fiches d'identification ». L'identification d'un projet est réalisée par le pays partenaire, en collaboration avec l'Attaché de la coopération au développement. Lors de l'identification, on définit surtout l'objectif général et l'objectif spécifique sur la base d'une analyse approfondie du problème. Le fait que les interventions disposeront de plus grands budgets à l'avenir (A7.3 du plan opérationnel D1 : « Les projets retenus dans les secteurs de concentration des nouveaux PIC disposent d'un budget d'au moins 5 M d'euros ») aura des conséquences pour l'identification et la formulation, mais ne change en principe rien à la définition des objectifs pendant une identification.
A8. Il faut développer une stratégie cohérente pour la gestion axée sur les résultats avec un plan par étapes pour son introduction.	Partiellement	La discussion visant à arriver à une gestion axée sur les résultats est lancée depuis longtemps au sein de la DGD et est explicitement liée aux résultats de développement ainsi qu'aux stratégies de l'aide bilatérale. Les expériences acquises à ce niveau peuvent comprendre des leçons utiles pour une CTB axée sur les résultats. Une traduction dans le quatrième contrat de gestion n'est toutefois pas évidente, étant donné la responsabilité partagée de la CTB. Le dialogue entre la CTB et la DGD doit être activé à ce niveau. Cf. Plan de gestion 2010-13, objectif opérationnel 7: « Sur la base des priorités fixées, le SPF assurera le suivi stratégique et la gestion de l'aide au développement en restant axé sur les résultats via des processus d'amélioration internes ». Plus précisément :

		<p>7.1. Le plan d'action du réseau gestion axée sur les résultats est exécuté.</p> <p>7.2. L'aide au développement belge est plus axée sur les résultats de développement ; le dialogue politique avec les pays partenaires, les organisations partenaires, la CTB, BIO et les acteurs non gouvernementaux est mené sur la base des résultats de développement atteints et à atteindre (7.2.1. A partir de 2012, tous les programmes de coopération indicatifs comprendront des résultats de développement précis à atteindre ; ce point est suivi dans le dialogue politique avec les pays partenaires, et 7.2.2. Les conditions relatives à la gestion axée sur les résultats comme prévu dans les arrêtés et les engagements d'application sur les acteurs non gouvernementaux sont précisément suivies).</p> <p>7.3. Toutes les directions DGD disposent d'un plan opérationnel axé sur les résultats qui est actualisé chaque année et qui est approuvé en octobre par le comité de gestion ; ces plans opérationnels sont transformés en répartition des tâches pour les services et sont traduits en objectifs de prestation individuels qui sont ancrés dans les cercles de développement.</p> <p>Dans le Plan opérationnel de coopération gouvernementale D1 2011-12:  A 8.1.1: D1 et les attachés participent activement en 2011 au brainstorming et aux négociations pour la rédaction du quatrième CG, avec le soutien du réseau GARD.</p> <p>R26: D1 dispose des compétences nécessaires et utilise des outils adaptés pour assurer que la formulation, la mise en œuvre et le suivi des programmes de coopération bilatérale directe soient axés sur l'obtention de résultats de développement.</p> <p>R27: Les résultats du PIC contribuent à la réalisation des résultats de développement des pays partenaires.</p> <p>R28: D1 adopte un mode de gestion organisationnelle axé sur les résultats.</p>
<p>A9. Dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, des accords peuvent être convenus avec la CTB sur les PIC en ce</p>	<p>Partiellement</p>	<p>La réflexion relative aux indicateurs de processus dans le cadre de la gestion axée sur les résultats vient seulement d'être lancée. Il faudra tout d'abord rechercher une bonne expertise externe (et interne) pour</p>

<p>qui concerne leurs principaux processus, où les critères d'évaluation pour l'appréciation des processus de la CTB peuvent servir de point de départ pour ces PIC.</p>		<p>lancer la discussion.</p>
<p>A10. La CTB misera beaucoup sur l'amélioration du monitoring des activités avec les pays partenaires, pour que l'on puisse jeter de bonnes bases pour la gestion axée sur les résultats. Les responsabilités d'évaluation de la CTB y adhèrent et concernent surtout des évaluations temporaires.</p>	<p>Oui</p>	<p>Il est logique que la CTB ne soit plus responsable de l'évaluation finale. Le Plan de gestion pour la DGD accorde une grande attention à l'utilisation et aux modalités pour l'évaluation. Les résultats présentés laissent assez d'espace à la CTB pour se consacrer plus encore au suivi des activités et aux évaluations intermédiaires en vue d'une gestion axée sur les résultats.</p> <p>2.6. La DGD utilise les évaluations pour une meilleure politique de développement.</p> <p>2.6.1. La DGD communique chaque année quels sont ses besoins d'évaluation à l'Évaluateur spécial via le Président du Comité de Direction ; ces besoins sont approuvés par le comité de gestion.</p> <p>2.6.2. La DGD accepte toujours les invitations de l'Évaluateur spécial visant à participer aux groupes de pilotage de ses évaluations.</p> <p>2.6.3. La DGD répond toujours aux demandes d'avis de l'Évaluateur spécial en matière de termes de référence pour les évaluations ; l'Évaluateur spécial est invité à expliquer et à discuter de ceux-ci devant le comité de gestion.</p> <p>2.6.4. Chaque évaluation est suivie d'une management response, qui est approuvée par le comité de gestion.</p> <p>2.6.5. Les changements politiques basés sur les évaluations sont mentionnés annuellement par la DGD à l'Évaluateur spécial afin qu'il puisse reprendre les changements politiques dans son rapport au Parlement.</p> <p>Plus particulièrement :</p> <p>R11: Une coopération au développement améliorée par une utilisation plus efficace de l'appareil d'évaluation du SPF.</p> <p>R 11.1 Les Attachés et D1 participent dans les évaluations de S4.</p> <p>A 11.1.1 D1 mandate les gestionnaires de dossiers à participer aux</p>

		<p>réunions de S4 sur les évaluations, comme les évaluations des pays.</p> <p>A 11.1.2 Les attachés participent, suivant le choix de S4, aux évaluations sur le terrain et soumettent des rapports en temps voulu à D1.</p> <p>A 11.1.3 Le gestionnaire de dossiers participe, si l'on en fait la demande, à l'envoi des évaluations stratégiques de S4 pour le pays en question.</p> <p>R11.2 Lors de l'identification et des formulations des projets, on tient compte des lessons learned des évaluations.</p> <p>A 11.2.1 Dans les préparations des PIC et les identifications des projets, les Attachés et D1 utilisent, quand il y en a, les lessons learned et rapports du service d'évaluations.</p> <p>A 11.2.2 Les Attachés et D1 tiennent compte des lessons learned pendant les formulations des projets.</p> <p>A 11.2.3 Les attachés abordent les résultats des évaluations avec le partenaire dans les COMPAR.</p>
A11. Dans la période précédant la définition du quatrième contrat de gestion, des décisions plus claires doivent être prises à la lumière de l'adhésion aux développements internationaux sur l'éventuelle délégation des activités et/ou la coopération dans les équipes nationales communes de la DGCD et de la CTB pour que le quatrième contrat de gestion puisse se baser dessus.	Oui	<p>La décentralisation (en tant que moyen d'amélioration de la qualité) des responsabilités est inscrite dans les plans de la DGD et de la CTB. Des modalités pratiques (entre autres financières) doivent être développées pour cela.</p> <p>Dans le Plan de gestion sous 2.3: « Un projet de nouvel arrêté de délégation est développé et permet de déléguer assez de compétence décisionnelle aux attachés à la coopération internationale sur le terrain ».</p> <p>Plan opérationnel D1 :</p> <p>R9: Une délégation accrue des décisions au terrain.</p> <p>R 9.1 L'arrêté de délégation de transfert des compétences vers les attachés prévoit une plus grande délégation.</p>
A12. Tant la DGCD que la CTB doivent réfléchir à l'expertise et aux connaissances nécessaires dont le personnel doit disposer au siège, mais surtout aussi sur le terrain pour mieux donner forme à la direction et à l'accompagnement	Oui	<p>Une définition claire des différentes formes d'expertise (ATI, expert en aide budgétaire, expert sectoriel, expert thématique, fonds d'expertise) doit être développée et comprendre une situation du niveau auquel cette expertise se positionne (représentation CTB, ambassade, CTB centrale et/ou DGD avec missions d'envoi régulières (courtes ou longues).</p> <p>Cf. aussi Plan opérationnel D1 :</p>

stratégiques ainsi que pour alimenter le dialogue sectoriel et politique.		A 8.2.2 L'expertise sectorielle est renforcée à la DGD Pour la fin 2011, au moins 3 experts sectoriels seront disponibles pour la DGD et les attachés.
A13. Les deux organisations doivent (si possible conjointement) dresser et exécuter un plan de développement des connaissances composé de formations, d'accompagnement du personnel sur le terrain, de fonctions de mentor, de sites Web, etc.	Oui	Les formations communes sont organisées selon un plan de développement des connaissances. Cf. également le plan de gestion : 6.2. La communication avec le Parlement et la sensibilisation de l'opinion publique sont orientées sur les résultats de la coopération au développement belge ; le rapport sur les résultats est amélioré à tous les niveaux.

## **2. Recommandations pour le quatrième contrat de gestion**

Recommandations	Accord? Oui, Partiellement, Non	Action à entreprendre en cas d'accord Ou Argumentation en cas de désaccord
AB1. Les titres du troisième contrat de gestion qui renvoient à la Loi sur la création de la CTB peuvent largement être maintenus.	Oui	Les titres qui renvoient à la Loi sur la création de la CTB sont largement maintenus.
AB2. Sous le Titre 1, Dispositions générales, il est recommandé de renvoyer plus largement vers la politique belge et les traités internationaux qui forment le cadre pour améliorer l'effectivité de la coopération belge.	Partiellement	(cf. aussi A4) Les tendances et les principes généraux dans le contexte international et les traités internationaux peuvent être repris. Les références explicites à la politique ne sont pas souhaitables.
AB3. Sous le Titre 1, Dispositions générales, on pourrait aussi renvoyer à la responsabilité commune des deux parties à travailler de manière axée vers les résultats et de le faire en harmonie mutuelle, conformément à la nouvelle stratégie à développer pour la gestion axée sur les résultats et au plan d'action qui s'y rapporte.	Partiellement	(cf. aussi A8) Au sein de la DGD, l'évolution vers la gestion axée sur les résultats se traduit dans des actions concrètes dans le Plan de management et les Plans opérationnels. Parallèlement, il faut aussi étudier comment les engagements axés sur les résultats peuvent être développés pour la CTB pour le quatrième contrat de gestion.
AB4. Sous le Titre 1, Dispositions générales, on pourrait indiquer qu'un comité de gestion mixte est responsable du suivi du quatrième contrat de gestion.	Oui	(cf. aussi A4) Le comité de gestion commun DGD – CTB suit les progrès de la coopération bilatérale et développe des instructions. Si c'est souhaitable, le comité de gestion peut décider de dresser une instruction annuelle avec des lignes directrices pour la coopération. La CTB peut dresser un plan d'entreprise sur cette base.

		Le comité de gestion est l'institution la plus indiquée pour suivre le quatrième contrat de gestion.
AB5. Sous le Titre II, coopération bilatérale directe, il faut indiquer que la CTB est concernée par l'élaboration des stratégies nationales puisque des leçons seront activement tirées des expériences acquises.	Oui	La CTB et le partenaire doivent être activement impliqués dans toutes les phases de la préparation d'un PIC. La présentation de la note d'appréciation en préparation de la note de base (stratégie nationale) pour le PIC est liée à un atelier auquel tous les acteurs locaux sont impliqués et où ils peuvent formuler leurs remarques critiques. L'évaluation de l'exécution du PIC précédent (surtout les « lessons learned ») peut de préférence être réalisée par la CTB. L'évaluation et l'appréciation doivent autant que possible être abordées de manière « axée sur les résultats ». Cela signifie un changement de mentalité (de la simple restitution des activités à la réalisation ou non des résultats) et la sélection soignée des indicateurs axés sur les résultats (tant pour le PIC que pour la formulation).
AB6. Sous le Titre II, coopération bilatérale directe, les différentes modalités d'exécution pour les projets et les programmes de la coopération bilatérale directe doivent être définies plus clairement pour que les règles puissent être développées dans un vade-mecum séparé.	Oui	Les modalités d'exécution doivent être clairement définies. Il existe déjà des vade-mecum pour l'aide budgétaire et l'exécution nationale. Ces documents sont régulièrement adaptés à l'aide des « lessons learned » et des nouvelles évolutions par les groupes de travail CTB/DGD. Le vade-mecum sert de manuel pour la préparation uniforme des dossiers correspondants, mais la possibilité d'adaptation à la lumière des récentes évolutions et du contexte international doit être explicitement mentionnée. Les adaptations peuvent être validées par le comité de gestion. Plan de gestion DGD: 2.8. Dans chaque pays partenaire de la coopération gouvernementale, les secteurs de concentration sont soumis à une analyse ciblée et approfondie en vue de l'exécution nationale des projets et de l'aide budgétaire sectorielle. 2.8.1. Au plus tard en 2013, tous les dossiers de base comprendront toujours en vue de préparer les nouveaux programmes de coopération indicatifs une analyse des possibilités d'aide budgétaire sectorielle et d'exécution nationale des projets.



<p>AB7. Sous le Titre II, coopération bilatérale directe, il faudrait indiquer que la CTB et le pays partenaire sont responsables de la formulation, où les termes de référence pour la formulation sont rédigés conjointement par l'attaché, le pays partenaire et la CTB. L'attaché sera consulté durant le processus de formulation.</p>	<p>Oui</p>	<p>La formulation ressort de la responsabilité de la CTB avec une institution du pays partenaire clairement définie dans le PIC. Il faut à cet égard indiquer au pays partenaire quelle est sa responsabilité.</p> <p>Les termes de référence sont rédigés et approuvés par l'attaché, le pays partenaire et la CTB pendant une SMCL préalable à la formulation (en présence de l'ambassade). Les termes de référence approuvés et le rapport de cette première SMCL sont envoyés par l'attaché au service compétent au D1.</p> <p>L'attaché est régulièrement consulté pendant le processus de formulation et un atelier de restitution est organisé par la CTB en présence de tous les acteurs concernés, qui peuvent formuler à cette occasion leurs remarques pour le DTF définitif.</p>
<p>AB8. Sous le Titre II, coopération bilatérale directe, il faut renvoyer à un ou plusieurs documents reprenant les directives pour la qualité du processus de formulation et le rapport de formulation.</p>	<p>Oui</p>	<p>Il est souhaitable que le rapport de formulation et le DTF soient fusionnés pour ne former qu'un seul document.</p> <p>La CTB garantit la qualité des formulations via d'une part, un « Guide de formulation » et d'autre part, une procédure de contrôle de la qualité interne. Cela doit permettre à la CTB de garantir la qualité en ce qui concerne : (1) la faisabilité générale (objectif spécifique, résultats à atteindre, (2) la faisabilité technique dans le cadre temporel proposé, (3) l'adéquation du choix et de la distribution des moyens pour les activités listées, (4) la description et l'analyse des risques et les éventuelles solutions, (5) l'intégration pratique des thèmes transversaux, (6) le développement des modalités d'exécution, et (7) la description des indicateurs de résultat et de l'organisation du suivi et de l'évaluation). Après le contrôle de qualité interne, le dossier est prêt pour la restitution sur le terrain et ensuite la présentation au CCQ.</p>
<p>AB9. Sous le Titre II, coopération bilatérale directe, il faudrait renvoyer à une nouvelle forme de garantie de la qualité des rapports de formulation, où tant la DGCD que l'expertise externe</p>	<p>Oui</p>	<p>Le fonctionnement du CCQ est défini par un règlement d'ordre intérieur que le comité de gestion peut adapter. Le CCQ est le point final du processus de la formulation, où le DGD et la CTB valident le DTF. Sur le terrain, cela est confirmé par une SMCL (en présence de l'ambassade).</p>

devraient jouer un rôle en Belgique et dans le pays partenaire.		<p>Sur le terrain, la qualité est régulièrement suivie par la consultation avec le partenaire et l'attaché et une restitution définitive.</p> <p>En Belgique, les gestionnaires de dossiers garantissent les normes qualitatives du DTF, où ils peuvent faire appel pour les aspects techniques à l'expertise sectorielle et/ou thématique (interne ou externe). A ce niveau, des contacts fréquents préalables au CCQ entre les gestionnaires de dossiers DGD et la CTB sont souhaitables.</p> <p>Plan opérationnel D1 :</p> <p>A.7.4.3 D1 intensifie la communication avec la CTB et les attachés, avant et après le CCQ et durant la phase de formulation pour s'assurer que les dossiers sont de qualité et complétés à temps.</p>
AB10. Sous le Titre II, coopération bilatérale directe, il faudrait définir pour les différentes modalités d'exécution qui est responsable de l'exécution des activités, des adaptations dans le document de formulation, des rapports annuels et du rapport final.	Oui	Les divers documents et rapports sont plus uniformes et axés sur les résultats grâce à un modèle. Les responsabilités et les moments de rapportage doivent être clairement définis, tout comme les modalités visant à renvoyer ces documents aux personnes et aux services concernés et à traiter les commentaires.
AB11. Sous le Titre II, coopération bilatérale directe, il faudrait aussi pouvoir renvoyer pour les rapports à un document séparé ou à une annexe reprenant les exigences de qualité, ce qui formerait l'amorce pour une amélioration de la gestion axée sur les résultats.	Oui	Ce document reprenant des exigences de qualité peut être rédigé par un groupe de travail commun CTB/DGD.
AB12. Sous le Titre III, autres formes de coopération bilatérale directe, il faut bien définir sous le dénominateur de la coopération financière différentes formes de soutien budgétaire, reprendre un renvoi vers le vade-mecum et définir le	Oui	<p>Le vade-mecum pour l'aide budgétaire forme l'unique fil conducteur à l'aide duquel les acteurs sur le terrain et en Belgique rédigent les dossiers. Le vade-mecum définit les responsabilités. Ce point est confirmé dans le quatrième contrat de gestion.</p> <p>Le groupe de travail pour l'aide budgétaire ne traite plus les</p>

rôle de la CTB.		dossiers en cours, mais définit les adaptations qui sont éventuellement jugées nécessaires à la lumière des récentes évolutions et/ou des développements internationaux. Ces adaptations sont validées par le comité de gestion. Plan opérationnel D1 : R 8.3 Un vade-mecum Aide budgétaire adapté est approuvé. R 8.4 Les gestionnaires de dossiers au D1 et à la CTB reprennent les tâches du groupe de travail AB.
AB13. Sous le Titre V, Evaluation, il faudrait définir que l'Etat est responsable de l'évaluation indépendante des stratégies nationales en préparation des nouvelles stratégies.	Partiellement	La possibilité d'évaluations communes avec d'autres donateurs et pays partenaires est souhaitable, et doit être garantie dans le quatrième contrat de gestion. Les stratégies nationales sont en fait identiques à la note de base en vue de la préparation du PIC. Puisque le PIC est développé avec une vision à long terme (entre autres le souhait de rester présent pendant les différents PIC dans les mêmes secteurs de concentration), la stratégie nationale est revue et adaptée pour chaque PIC à la lumière de l'évolution passée et des résultats atteints. Le rapport d'évaluation de l'Etat (en étroite coopération avec la CTB) est important à ce niveau. La stratégie nationale évolue progressivement (espérons dans un sens positif grâce au PIC exécuté, entre autres) et n'est pas réécrite à chaque fois.
AB14. Sous le Titre VII, Personnel, on devrait définir de manière plus spécifique comment la CTB et la DGCD devraient coopérer tant à Bruxelles que sur le terrain.	Oui	Un rapportage et une communication continus, transparents et corrects (définir clairement qui fait quoi et quand) sont nécessaires pour un bon fonctionnement de l'aide au développement belge. Bien que la coopération sur le terrain n'entraîne qu'exceptionnellement des problèmes, les moments de concertation communs sur le terrain peuvent être définis plus formellement (en analogie à l'organisation des forums pour les acteurs belges). Etant donné la possibilité de restructuration dans les organisations (à Bruxelles et sur le terrain), il est difficile d'aller plus loin que les directives et les recommandations générales dans le quatrième contrat de gestion.

		<p>Nous renvoyons au Plan opérationnel D1:</p> <p>A 7.5.1 Le Comité de gestion mixte DGD-CTB aborde les progrès des formulations.</p> <p>A 7.5.2 Les attachés se concertent régulièrement avec le RepRes de la CTB sur les formulations et l'exécution des projets ; une attention particulière est accordée aux projets dont l'accord spécial a été prolongé, sur la base d'un DTF supplémentaire fondé.</p> <p>A 7.5.3 Suivi stratégique par les attachés des rapports de l'année de projet ainsi que des évaluations finales et à moyen terme des projets.</p>
AB15. Sous le Titre VIII, le principe pour le financement de la CTB devrait être basé sur un budget annuel associé au plan d'entreprise qui est abordé par le comité de gestion mixte.	Oui	<p>Le rôle du comité de gestion dans le suivi du quatrième contrat de gestion est défini et comprend entre autres une discussion approfondie sur le plan d'entreprise. Ce comité peut formuler des instructions annuelles. Sur la base des instructions et du plan d'entreprise, le budget annuel de la CTB peut être développé (les frais de gestion et les coûts des activités dans les pays partenaires sont séparés dans celui-ci).</p> <p>Il s'agit d'une matière complexe qui doit être minutieusement étudiée à l'avance par l'expertise de la CTB et la DGD.</p>
AB16. Sous le Titre IX, Contrôle et suivi, l'accent devrait plus être mis sur un système de contrôle efficace.	Oui	<p>Le développement d'un système de contrôle plus efficace peut faire l'objet d'une étude, dans laquelle le cadre légal pourrait aussi être étudié.</p> <p>Le suivi doit être abordé de manière plus axée sur les résultats, comme les recommandations précédentes l'ont déjà indiqué.</p>
AB17. Sous le Titre X, Plan d'entreprise, les exigences pour le plan d'entreprise annuel et le rapport annuel devraient être plus développées pour devenir l'élément central dans la relation entre la CTB et l'Etat.	Oui	<p>Cela adhère à l'évolution vers une gestion axée sur les résultats. Des indicateurs pour la qualité des prestations doivent être développés par l'expertise (interne et externe).</p> <p>Les exigences pour le rapport annuel de la CTB sur les activités et les dépenses sont fixées.</p> <p>Ce rapport annuel est traité dans un rapport annuel de la Coopération au développement belge qui est rédigé conjointement par la CTB et la DGD.</p>
AB18. Des indicateurs de processus sont	Oui	Les indicateurs de processus, rédigés avec l'aide de l'expertise

convenus avec la CTB et s'intègrent dans la gestion axée sur les résultats.		externe, sont convenus conjointement.
---	--	---------------------------------------

# 4. EVALUATION DES PARTENARIATS DES ONG ORIENTES VERS LE RENFORCEMENT DE CAPACITES

Le précédent Rapport au Parlement, annonçait l'évaluation des partenariats avec les ONG axés sur le renforcement des capacités ainsi que ses conclusions et ses recommandations. Nous rappelons d'abord ci-dessous quelques éléments du rapport d'évaluation avant de fournir un commentaire et une analyse des management responses de la DGD, d'Acoddev et de Coprogram sur l'évaluation<sup>17</sup>.

## 1. Pour rappel: Evaluation des partenariats des ONG

L'évaluation portait sur la période 1998-2008 et se basait sur un échantillon de 40 partenariats de 21 ONG belges (les « ONG »), dont 31 ont été visitées pendant la phase de terrain. Lors d'une étude documentaire, plusieurs pistes ont été illustrées ; elles peuvent aider les ONG dans l'amélioration de leur fonctionnement en matière de partenariat et de renforcement des capacités (RC).

L'équipe d'évaluation a constaté qu'alors que les ONG et la DGD accordaient beaucoup d'importance au RC, il existait un manque de développement des connaissances et des instruments pour se mettre au travail. L'évaluation est arrivée au bon moment dans ce sens. Elle recommandait tant aux ONG qu'à la DGD d'investir dans le développement de l'expertise spécifique en ce qui concerne le RC et le contrôle de la qualité. On a suggéré aux ONG de développer l'expertise locale en matière de RC et de mettre en commun le soutien technique (par exemple via des coopérants) en vue de développer dans le Sud une base de connaissances spécialisées dont diverses ONG pourraient se servir.

L'évaluation a constaté qu'un partenariat de longue durée, dans un contexte d'égalité avec participation du partenaire, était une bonne base pour le renforcement des capacités. Elle recommande donc de conclure des accords de partenariat où le partenaire reçoit assez de certitudes financières sur l'avenir, sans dépendre d'une seule source de financement. La surcharge administrative doit aussi être évitée. Cela est possible via une harmonisation entre les différentes organisations du nord qui travaillent avec un même partenaire du sud, ce que l'évaluation recommande donc.

En ce qui concerne le RC au sein du partenariat, on recommande vivement aux ONG d'investir plus dans les analyses institutionnelles et contextuelles. Il arrive trop souvent qu'aucune baseline ne soit définie dans l'ensemble au début du partenariat et il est donc impossible de déterminer objectivement quels sont les progrès plus tard. Une telle analyse des capacités et du contexte du partenaire permettrait aussi de sélectionner certains aspects sur lesquels l'ONG veut effectivement travailler et de favoriser une plus grande diversité ainsi que l'innovation dans l'approche du RC (on ne se limiterait donc pas juste aux formations et aux réunions entre partenaires).

---

<sup>17</sup> Les management responses de la DGD, d'ACODEV et de COPROGRAM sont annexées.

La stratégie de sortie reste un point faible. Il arrive trop souvent que de longs partenariats soient conclus avec une fin ouverte, sans accord sur la fin. L'évaluation recommande vivement de modifier cette situation.

Un dernier point spécifique aux ONG concerne le suivi et l'évaluation : les ONG évaluent encore trop peu. Les évaluations sont rendues difficiles par l'absence de baseline. Sans image de la situation de départ, il est impossible de définir objectivement l'évolution du partenaire et encore moins dans quelle mesure l'ONG y a contribué.

Quelques recommandations spécifiques s'adressent également à la DGCD. L'équipe d'évaluation a constaté qu'il existait des incertitudes au niveau des gestionnaires de dossiers quant à la manière dont ils peuvent avoir une vision sur le contenu du partenariat et du RC sur le terrain. Il est aussi question d'un certain champ de tension entre une politique qui souhaite accorder plus d'attention au RC et l'opérationnalisation de certaines lignes politiques : la pression croissante pour la présentation de résultats mesurables et tangibles est néfaste pour le RC. Suite à la pression exercée pour une plus grande justification, les ONG ont tendance à opter pour des partenaires forts et moins pour des programmes et des pratiques innovants. L'exigence de l'administration vis-à-vis des ONG pour une plus grande cohérence au sein de leur programme entraîne aussi le risque que les ONG imposent certains thèmes ou certaines approches à leurs partenaires.

Etant donné l'importance du cadre de régulation en tant que stimulant pour le changement au sein des ONG, l'évaluation propose que la DGD développe une politique proactive pour encourager les ONG à poursuivre la professionnalisation de leur approche de RC via des normes, des expériences ou la sensibilisation. On suggère que la DGD distingue dans son évaluation les ONG des programmes classiques axés sur la lutte contre la pauvreté et les ONG qui se consacrent à des thèmes plus complexes, comme le « state building » et la bonne gouvernance. Cette distinction et l'approche diversifiée permettraient de suivre et d'évaluer les ONG de manière adaptée.

## 2. Management Response de la Direction Générale de la Coopération au Développement

### Généralités

L'évaluation des "partenariats des ONG orientés vers le renforcement de capacités" s'adresse avant tout aux ONG. Une contribution importante de cette évaluation est son utilité en tant que source d'inspiration pour les ONG dans le but de faire évoluer et de diversifier leur politique en matière de renforcement de capacités : différents parcours, différents niveaux (appelés tête, dos, bras, jambes), différentes approches (hands off/hands on, upstream/downstream, autres formes de renforcement de capacités que les formes traditionnelles...) et différents types de capacités auxquels il faut prêter attention.

L'évaluation porte sur la période 1998-2008. On peut constater que des réponses ont déjà été partiellement données à de nombreuses recommandations dans le cadre de l'Accord du 4 mai 2009 entre le Ministre et le secteur des ONG. Les décisions prises dans ce contexte ont déjà été intégrées dans les instruments que la DGCD utilisera pour les nouveaux programmes d'ONG de 2011-2013. Ces instruments, y compris le schéma de présentation et la fiche d'évaluation, ont été transmis au secteur des ONG fin 2009. Bien que le rapport final de cette évaluation soit publié alors que la plupart des ONG terminent déjà de préparer leurs nouveaux programmes trisannuels, de nombreuses recommandations pourront déjà être prises en compte lors de leur évaluation. À certains égards, les instruments de la DGCD pourraient nécessiter de plus amples explications ou l'ajout de nouveaux éléments. Cela fera l'objet d'un examen lors de la première

révision de la fiche d'évaluation et du schéma de présentation pour les programmes d'ONG.

L'évaluation révèle que, de manière générale, la DGCD accorde l'importance nécessaire au renforcement de capacités dans le cadre de la coopération non gouvernementale, mais que cette importance ne s'est pas traduite dans le domaine opérationnel. Le même constat a été établi par la Peer Review pour ce qui est de la coopération gouvernementale. Effectivement, il a été recommandé à la DGCD de développer un cadre stratégique pour le renforcement de capacités. Il nous semble donc pertinent d'aborder de manière conjointe ces deux recommandations et de prévoir un volet de coopération non gouvernementale lors de l'élaboration de cette stratégie.

Avant de réagir aux recommandations adressées à la DGCD, nous souhaitons émettre un certain nombre de critiques à l'égard de la présente évaluation.

Premièrement, la DGCD regrette le retard de 6 mois qu'a pris l'évaluation. À l'origine, le rapport final était prévu pour fin 2009, ce qui aurait laissé largement le temps aux ONG d'intégrer les recommandations et conclusions à leur nouveau programme trisannuel 2011-2013. Les ONG étaient donc en train de finaliser la préparation de leurs nouveaux programmes lorsque le rapport final de l'évaluation a été publié. Si l'on veut prouver qu'une évaluation d'acteurs indirects est utile, il conviendra de mieux contrôler le respect des délais lors des prochaines évaluations.

Deuxièmement, la DGCD est d'avis que le rôle des coopérants (assistance technique) en tant que moyen visant à renforcer les capacités n'a pas été suffisamment examiné dans le cadre de cette évaluation. Cependant, la mise en œuvre de coopérants, qui est une méthode assez fréquente, induit un coût relativement élevé.

Enfin, la DGCD estime que l'évaluation n'est pas suffisamment ciblée et lapidaire, donnant lieu à un rapport final trop vaste. En réalité, le problème se pose déjà dans l'objet et le titre de l'évaluation. On tente d'évaluer à la fois des partenariats et le renforcement des capacités, et on parle de renforcer les capacités à travers des partenariats et non de renforcer la capacité des partenaires.

Mais le problème réside aussi dans le fait que les évaluateurs ne se sont pas limités à évaluer le comportement des ONG, ils ont également formulé des conclusions et recommandations sur le rôle de la DGCD et des fédérations d'ONG, alors que la méthodologie d'évaluation n'y était pas spécifiquement adaptée. La DGCD se pose également des questions quant au choix du fournisseur, attendu que le groupe d'évaluateurs sélectionné n'était pas le meilleur marché et que, par ailleurs, il est fortement lié au milieu des ONG. Cela ressort également du rapport final : les évaluateurs ont semblé très réceptifs à l'égard de la vision globale du secteur des ONG, qui a souvent le réflexe, lorsqu'il y a des problèmes, de se reposer sur les autorités et les obligations qu'elles lui imposent, au lieu de prendre ses propres responsabilités en la matière.

Une recommandation ci-dessous propose un suivi par la DGCD. Dans ce contexte, il convient toutefois de ne pas perdre de vue le rôle des ONG et celui de la DGCD. Il faudra toujours tenir compte d'un équilibre entre la mission politique de la DGCD et le droit d'initiative des ONG.



## Commentaires par recommandation

### **Recommandation 11 – Autres critères d'évaluation et exigences en matière de rapports pour les ONG non classiques**

*La DGCD pourrait envisager de faire une distinction entre les critères d'évaluation et les exigences du rapportage des ONGN qui s'occupent de programmes ONG classiques, orientés outputs relatifs à la lutte contre la pauvreté et à la prestation de services dans des secteurs sociaux (p.ex. des programmes médicaux et certains programmes agricoles) et de celles qui s'occupent de processus de développement qui sont plus complexes parce qu'à part leur output au développement, elles font aussi du "state building", de la bonne gouvernance, du développement social et du RC structurel pour les OSC (p.ex. le RC avec une approche multi-acteurs, le RC d'ONG politiques, syndicats, etc.). De la conception de complexité a surgi au niveau international le critère que ce second groupe devrait suivre une approche plus éducative, avec un M&E adapté à ce qui peut être mesuré de manière réaliste dans ce contexte. La réglementation de 2006 de la DGCD relative à la distinction entre ONG à projets et à programmes aurait pu évoluer dans ce sens, mais a mené dans la pratique à un grand groupe d'ONG programmes qui a limité la possibilité de libéralisation des cadres.*

Suivi par la DGCD:

Bien que l'amélioration des instruments de la DGCD (schéma de présentation, fiche d'évaluation, directives financières et narratives) soit un processus continu, la DGCD est d'avis que les instruments actuels offrent la latitude suffisante tant pour les ONG de services classiques que pour les ONG s'occupant plutôt d'influence politique et de développement social. C'est ainsi que l'accent n'est pas seulement mis sur ce qui est atteint auprès des groupes cibles finaux, mais également sur le partenariat et le renforcement de capacités.

Dans l'Accord du 4 mai 2009 entre le Ministre et le secteur des ONG, il a en outre été convenu qu'à l'avenir, les ONG se consacraient davantage au renforcement des capacités et à l'influence politique, et moins à la prestation directe de services. Les ONG ne sont censées prester des services que dans les 4 cas d'exception prévus dans l'Accord, à savoir 1) en situations de faiblesse des groupes cibles et en l'absence d'autres organisations d'appui, 2) dans le cadre d'expériences pilotes, 3) dans les pays fragiles et 4) dans les situations d'urgence. La DGCD effectuera ce contrôle dès la mise en place des nouveaux cadres stratégiques des ONG.

### **Recommandation 12 – Communication de la DGCD concernant la gestion axée sur les résultats**

*La DGCD devrait communiquer plus clairement que la gestion axée sur les résultats peut également signifier que: (1) des résultats de processus de RC soient présentés aux partenaires directs (et que par conséquent des résultats puissent être formulés à part, en relation avec le RC de partenaires), (2) il faut/il est possible de travailler avec des partenaires plus faibles qui ont de la légitimité et de l'importance dans la société, et (3) une longue durée est acceptable en cas de trajectoire claire et durable.*

Suivi par la DGCD

La DGCD est effectivement d'avis que des résultats peuvent être formulés au niveau du renforcement de capacités des partenaires, sans toutefois perdre de vue l'impact sur le groupe cible final. Les fiches d'évaluation destinées aux programmes d'ONG sont équilibrées dans ce sens: l'effet sur la situation socio-économique des bénéficiaires est sondé (question 21 de la fiche d'évaluation), mais une attention importante est également consacrée au renforcement de capacités (questions 26 à 31) et au partenariat (questions 55 à 65).

Une collaboration peut être mise en œuvre avec des partenaires plus faibles. Cela dépendra des objectifs que l'ONG posera comme principe dans son projet ou programme. En ce qui concerne le renforcement des capacités, il se peut même que des résultats soient obtenus plus rapidement avec ce type de partenaires (ce qui est confirmé par l'évaluation, voir points 2.3.1, BC 3.2 a).

Des partenariats de longue durée sont possibles dans certains cas, lorsque l'accent est mis sur la durabilité et non sur la dépendance. Dans tous les cas, la DGCD invite les ONG à adopter un regard critique et à se consacrer à des stratégies de sortie mûrement réfléchies au terme de leurs partenariats.

Tout ceci sera évalué au cas par cas sur la base de la proposition concrète de projet ou programme introduite par l'ONG ainsi que par le biais des critères de la fiche d'évaluation. La DGCD recommande à l'ONG de présenter dans le dossier un argumentaire suffisant quand il s'agit par exemple du choix de résultats au niveau de partenaires, de partenaires faibles ou de partenariats de longue durée.

En outre, la DGCD participera au groupe de travail fédéral mis en place par les fédérations d'ONG autour de la gestion axée sur les résultats, ce qui stimulera les échanges entre les ONG, les autorités et les autres acteurs en ce qui concerne les différentes interprétations possibles de la gestion orientée sur les résultats. Enfin, le service des ONG fait également partie du réseau interne de la DGCD traitant la gestion axée sur les résultats, ce qui entraîne une meilleure compréhension de la gestion axée sur les résultats dans le chef des gestionnaires de dossiers du service des ONG.

### **Recommandation 13 – Politique proactive de la DGCD**

*La DGCD pourrait élaborer une politique proactive pour stimuler les ONGN à professionnaliser davantage leur approche de RC (suivant l'exemple de, par exemple, l'introduction de l'approche programmes). Nous pensons à cet égard aux possibilités suivantes:*

*La DGCD pourrait fixer un certain nombre de normes minimales que les ONGN doivent remplir pour obtenir un cofinancement pour des programmes de RC, par exemple (1) une vision claire de RC, (2) avoir la capacité de réaliser des analyses de l'entourage et de sélectionner des partenaires pertinents, (3) disposer d'un ensemble solide de principes de partenariat, de stratégies d'intervention et d'outils pour le RC, (4) indiquer comment le RC peut être suivi et évalué ; (5) des stratégies de sortie claires. Ces éléments seraient alors inclus dans les critères d'évaluation et le dialogue politique ;*

*Il faudrait également que les ONGN puissent consacrer, dans le portefeuille de leurs programmes, une partie du budget pour tester des expériences, à condition qu'elles puissent démontrer qu'elles introduisent les systèmes de contrôle nécessaires pour savoir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, et qu'il y ait des stratégies pour la réalisation à une plus grande échelle les projets-pilotes qui fonctionnent ;*

*La DGCD pourrait jouer un rôle de sensibilisation et d'exemple, par exemple en promouvant l'importance du RC dans le dialogue politique, en organisant des évaluations spécifiques concernant le RC, en participant elle-même dans des réseaux professionnels relatifs au RC ou en appuyant ce genre de réseaux, en organisant et appuyant une journée d'étude ou une conférence relative au RC.*

Suivi par la DGCD

Grâce à cette évaluation, la DGCD dispose également d'une vue claire sur les capacités dont doit disposer une ONG belge pour contribuer de manière effective au renforcement de capacités de ses partenaires, ainsi que sur le contenu d'une approche de RC équilibrée. La fiche d'évaluation des nouveaux programmes d'ONG consacre déjà plus d'attention au RC, mais cela devra encore être affiné lors d'une prochaine révision sur la base des recommandations de la présente évaluation.

La DGCD est ouverte à ce que les ONG démarrent des expériences innovantes au sein de leur programme, mais considère cette possibilité avec la prudence requise. En effet, l'ONG doit démontrer qu'elle dispose des compétences nécessaires pour gérer ce type de projets-pilotes et il est recommandé que le projet-pilote ne représente qu'une partie du programme. C'était déjà le point de vue de la DGCD lors de la réunion d'avril 2010 au sein du groupe de travail 2 du Comité Paritaire de Concertation portant sur la gestion orientée sur les résultats.

Outre les suggestions retenues dans la recommandation finale, la DGCD note qu'il est également important de vérifier les éléments suivants lors de l'évaluation de programmes :

- Choix d'une organisation partenaire : Parmi les constats de l'évaluation, citons qu'un certain nombre d'ONG belges ont elles-mêmes contribué à créer des organisations partenaires dans le Sud, et ce, souvent sans le niveau de réflexion requis. C'est pourquoi la DGCD doit veiller à ce qu'à l'avenir, les ONG belges ne lancent pas leurs propres organisations dans le Sud, mais bien qu'elles recherchent des partenaires existants qui soient déjà implantés dans la société civile.
- Analyse de la capacité du partenaire en début du partenariat : 2 ONG sur 3 ne réalisent pas d'analyse systématique de la capacité du partenaire en début du partenariat, malgré qu'il s'agisse d'un point de départ important dans le cadre du renforcement des capacités.
- Renforcement de la diversification des capacités : Les ONG se concentrent beaucoup sur les capacités techniques et d'exécution du partenaire (comptabilité, M&E, capacité de planification), et trop sur les processus upstream (réflexion stratégique, développement d'une vision, politique...) et soft (leadership, travail en équipe...).
- Appel à des coopérants et coordinateurs régionaux pour le renforcement des capacités : uniquement si les tâches affichent une nette attention au renforcement des capacités et que la personne dispose de l'expérience et/ou de l'accompagnement requis à cet effet

#### **Recommandation 14 – Flexibilité des cadres de financement**

*Veiller à la flexibilité suffisante des cadres de financement de sorte qu'un ample éventail de processus de RC puisse être financé. Comme les processus de RC ne suivent pas de trajectoire linéaire dans les organisations et qu'ils peuvent être conçus à l'avance dans une mesure limitée, les lignes budgétaires pour le RC doivent être suffisamment flexibles à cet égard. Il faut également des budgets qui permettent au partenaire de renforcer des processus endogènes de RC, de sorte qu'ils puissent répondre à des opportunités de RC difficilement planifiables et naissantes (par exemple, à la suite de l'approche d'un nouveau sujet, un changement de staff, un cadre politique changeant, etc.) ;*

Suivi par la DGCD

Les cadres de financement actuellement utilisés par la DGCD affichent déjà un niveau de flexibilité important :

- Le décompte des budgets ne s'effectue qu'au terme des trois années du programme. De cette manière, l'ONG est libre de répartir comme

elle le souhaite le budget sur les trois ans sans devoir respecter rigoureusement le budget annuel prévu.

- Lors du décompte final au terme des trois ans, les différents postes peuvent être ajustés au sein d'une limite fixée (20 % entre les rubriques, et 10 % entre les objectifs spécifiques). Des ajustements plus importants restent possibles, mais doivent être préalablement demandés par écrit et approuvés par la DGCD.
- Il n'existe aucune limite quant au type de renforcement de capacités financé par la DGCD. Actuellement, dans les schémas de présentation et directives en matière de rapports, l'ONG est libre de définir elle-même les détails au sein des rubriques frais d'investissement, frais de fonctionnement et frais du personnel. La DGCD n'impose donc aucune catégorie de budget formation indiquant implicitement que le soutien au RC équivaut aux formations.
- En ce qui concerne le financement des programmes, la DGCD n'exige des détails que sur des types d'activités, et non sur chaque activité individuellement.

Cette flexibilité ressort également de l'évaluation, avec la moitié des ONG qui déclarent contribuer au core-funding de leurs partenaires (bien que seulement deux ONG le mentionnaient dans leurs documents de politique). Les partenaires du Sud estiment aussi que le financement des ONG belges est relativement souple et qu'il n'est pas trop étroitement lié à l'exécution des activités convenues préalablement, ce qui va à l'encontre de nombreux autres bailleurs de fonds qui ne veulent supporter que les frais relatifs à des activités et ne souhaitent contribuer que faiblement aux frais généraux centraux. Plusieurs organisations partenaires ont toutefois fait référence à un durcissement graduel des modalités de financement, avec des budgets strictement associés aux cadres logiques détaillés, une évolution inquiétante selon l'évaluation. Les cadres logiques définis par la DGCD ne vont toutefois pas jusqu'au niveau des activités.

### **Recommandation 17 – formation interne au sein de la DGCD**

*Formation interne au sein de la DGCD- Les gestionnaires de dossiers d'ONG au sein du service des ONG de la DGCD et autre personnel des services thématiques devraient approfondir leurs connaissances et se spécialiser dans le rôle spécifique des acteurs de la société civile dans les pays en voie de développement ainsi que dans la manière de le renforcer via RC.*

Suivi par la DGCD :

La DGCD peut renforcer ses connaissances concernant le rôle de la société civile et du RC, notamment en :

- participant activement aux échanges internationaux avec d'autres donateurs (notamment le Donor Group on Civil Society et le Structured Dialogue de la Commission européenne)
- participant aux formations organisées autour de ce thème, en tenant compte du rôle spécifique de la DGCD à l'égard d'acteurs indirects : La DGCD ne fait aucune identification ou formulation de projets et programmes d'acteurs indirects, mais doit évaluer et créer un cadre pour des projets et programmes élaborés de manière autonome par des ONG.
- intégrant les conclusions et recommandations de la présente évaluation dans ses instruments de travail.

### 3. Management response Coprogram

1. Globalement, les membres ayant subi une évaluation sont satisfaits de la qualité de celle-ci et peuvent se retrouver dans les recommandations apportées. L'évaluation soumet des cadres conceptuels intéressants pour un renforcement des capacités. Ceci aide le secteur à s'améliorer encore et servira aux autorités pour l'affinement de leur appréciation des programmes et projets.

2. Les membres impliqués directement dans cette évaluation donneront suite aux recommandations, à leur façon et selon qu'elles soient ou non applicables à leur égard. Cela sera déjà perceptible dans leur nouveau programme. Ceci ne sera pas réalisable pour les membres qui n'ont pas été directement concernés : ils doivent d'abord prendre connaissance de l'évaluation et assimiler les recommandations.

3. Sur les 17 recommandations, 10 s'adressent aux ONG, 6 à la DGD et la dernière à la fédération. Dans la recommandation n°16, les évaluateurs plaident pour un rôle renforcé des fédérations dans le développement de l'expertise des ONG autour du RC. Ils font référence à l'importance du financement des trajets d'apprentissage sur le sujet. Ils suggèrent de détacher au sein des fédérations une personne capable de développer et d'encadrer les trajets d'apprentissage pour le RC.

4. Coprogram souhaite donner suite à cette recommandation en intégrant dans son plan de travail un résultat partiel relatif au renforcement des capacités. Ce résultat partiel comprend :

- **La socialisation de l'évaluation**

Pendant l'automne 2010, nous planifions une journée d'étude pour dévoiler l'évaluation et ses recommandations auprès des membres non encore évalués. Nous voulons les inciter à tenir compte des recommandations, à pratiquer les auto-évaluations et à faire démarrer des projets de perfectionnement.

- **Offre d'un module de formation**

La fédération propose d'ores et déjà une journée de formation pour les nouveaux collaborateurs d'ONG. Ils reçoivent une introduction consacrée au secteur des ONG en général. Il existe un besoin de modules spécifiques, adaptés à la fonction des nouveaux collaborateurs. Nous envisageons un module de renforcement de capacités pour les collaborateurs Sud (dans les sièges centraux et sur le terrain), expliquant les concepts et notions de base et présentant quelques cas. Nous enrichissons ce module par une expertise externe.

- **Trajet d'apprentissage autour du renforcement des capacités**

Pour la période 2011-2013, nous voulons mettre en place un processus d'apprentissage accessible à tous les membres actifs dans le Sud. Nous désirons nous concentrer de façon spécifique autour de trois aspects partiels du renforcement de capacités dont l'évaluation a décelé les faiblesses : la stratégie de sortie, le diagnostic des partenaires et les instruments de mesure des activités de RC (c'est-à-dire les instruments de monitoring de renforcement de capacités ou de mesure de son impact).

Pour ce trajet d'apprentissage, nous adoptons une méthode diversifiée articulée en phases. Les membres participent en petits groupes afin de maximiser le rendement : certains des participants peuvent beaucoup apprendre les uns des autres sur un sujet spécifique. Nous préférons étaler les quatre sujets dans le temps plutôt que de tous les concentrer en une séance unique. Nous demandons toujours l'appui d'un expert externe.

- **Engagement et formation du personnel de la fédération**

Au sein de l'équipe du secrétariat, un collaborateur a la responsabilité finale pour l'exécution de ce résultat partiel du plan de travail. Il est assisté d'un collègue. Le secrétariat suivra des formations afin d'être capable, à terme, d'encadrer lui-même les modules de formation.

5. Coprogram souhaite en outre tenir compte, de différentes façons, des recommandations de l'évaluation.

5.1 Toutes les recommandations, mais en particulier celles des accords de partenariat, auront des répercussions dans le travail quotidien de conseil aux membres.

5.2 La recommandation sur la simplification administrative trouvera place dans les activités du groupe de travail finances.

5.3 Le groupe de pilotage Synergie suivra attentivement la recommandation relative au pooling de l'assistance technique (coopérants ONG).

Le conseil d'administration de la fédération a décidé d'intégrer le résultat partiel décrit au point 4 comme l'un des six projets stratégiques du plan de travail 2011, qui sera soumis fin septembre à DGD.

6 septembre 2010

## 4. Management response ACODEV

**ACODEV considère que l'évaluation des partenariats des ONGN<sup>18</sup> orientés vers le renforcement des capacités commanditée par le Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération au développement représente un jalon important dans l'amélioration de la qualité de la coopération ONGN en mettant, de façon plus explicite, le thème du renforcement des capacités en haut de l'agenda du secteur. ACODEV est en phase avec la quasi-totalité des recommandations formulées par l'équipe d'évaluation.**

*Le renforcement des capacités n'est pas nouveau pour les ONGN. C'est un thème qui s'est développé naturellement dans le cadre des relations avec leurs partenaires du Sud au cours de ces 15 dernières années. L'analyse systématique de pratiques parfois intuitives ou implicites représente pour le secteur une source d'inspiration très large qui pourra certainement nourrir la réflexion des ONGN ces prochaines années et ainsi participer à l'amélioration de leur efficacité. Ce document constitue donc l'appréciation par ACODEV, en tant que fédération, des recommandations formulées dans le cadre de cette évaluation. Il ne s'agit donc pas d'un engagement individuel ou collectif des ONGN à mettre en œuvre (ou à ne pas mettre en œuvre)*

*les recommandations qui les concernent dans leur fonctionnement, mais bien d'une réflexion sur les moyens qu'ACODEV, dans son rôle d'appui à la qualité professionnelle de ses membres, se propose de mettre en œuvre pour améliorer les pratiques de RC, et par là, la qualité du travail de ses membres.*

*Nous nous concentrons ici sur les recommandations qui concernent les ONGN et leurs fédérations et n'abordons pas celles qui concernent la DGD. Toutefois, bon nombre de thèmes soulevés par les évaluateurs sortent de la responsabilité exclusive de l'un ou l'autre de ces acteurs. Un dialogue constructif devra s'établir entre l'ensemble des parties prenantes (ONGN, fédérations et coupoles, partenaires, pouvoirs publics) pour analyser les mesures à prendre pour renforcer l'efficacité du renforcement des capacités.*

*ACODEV fera des propositions thématiques concrètes en ce sens dans le cadre de la concertation avec les pouvoirs publics. Lorsqu'il y a lieu, nous profitons également de cette réponse pour apporter aux recommandations les nuances ou compléments que nous estimons utiles. Ces nuances ne remettent pas fondamentalement en cause l'appréciation des recommandations, mais leur donnent un éclairage complémentaire pour les enrichir.*

---

<sup>18</sup> ONGN=ONG du Nord ; dans le cadre de ce document, principalement les ONG belges membres d'ACODEV

## La qualité du partenariat comme facteur déterminant pour l'appui effectif au renforcement des capacités

### **Recommandation 1. Conventions de partenariat**

*« Les ONGN pourraient conclure des accords entre partenaires qui s'étendent au-delà du contrat relatif à un programme/projet spécifique. Les nouvelles directives de la DGCD relatives aux accords entre partenaires d'avant le programme 2011-2013 en sont une impulsion. Lorsque les ONGN ne désirent pas inclure cela dans un accord, elles peuvent considérer régler cela par exemple en utilisant un Memorandum of Understanding. Dans des accords de ce genre, les principes et valeurs communs et un concept commun d'« appui au renforcement des capacités » peuvent être développés. Ce type d'accord peut inclure une perspective ou une trajectoire en ce qui concerne la durée (maximale) pour la relation de partenariat. »*

Sans vouloir ramener la relation partenariale exclusivement à une dimension contractuelle, il nous semble intéressant que chacun des partenaires puisse mieux expliciter les contours de leur relation, au-delà d'une intervention spécifique financée par tel ou tel bailleur de fonds. L'introduction généralisée des conventions de partenariat, notamment sous l'impulsion des financements de la DGD, a permis de clarifier les aspects juridiques de la relation dans le cadre de l'exécution d'un projet ou d'un programme. Toutefois, étant donné leur caractère très juridique, ces conventions peuvent parfois s'assimiler à des « conditions générales de partenariat » non négociables pour le partenaire du Sud.

La conclusion de « cadres de partenariat », concertés et transparents, plus larges que les conventions de partenariat, pourrait donc améliorer la qualité des partenariats. Ils devraient au minimum expliciter les éléments suivants :

- Les valeurs communes qui fondent le partenariat
- Les objectifs communs poursuivis
- Le partage des rôles entre partenaires
- Les modalités et mécanismes de redevabilité mutuelle
- La stratégie d'évolution du partenariat et les stratégies de sortie

Les conventions de partenariat telles qu'elles existent actuellement ne reprendraient plus que les clauses administratives spécifiques au cofinancement auquel elles se rapportent.

**Cette proposition fait déjà partie de l'ébauche de référentiel « qualité » développé par ACODEV. ACODEV continuera à encourager la réflexion sur la mise en place de cadres de partenariat et sur le contenu des conventions de partenariat parmi ses membres en favorisant les échanges d'expériences pratiques entre ONGN.**

*Ceci étant dit, il est également important de reconnaître qu'un partenariat ne se décrète pas, il se construit progressivement. Il ne faudrait donc pas favoriser un modèle unique de formalisation du partenariat sur la durée, au risque de ne plus voir se conclure que des partenariats avec des organisations déjà relativement performantes ou de voir trop de formalisation tuer la relation. Il est nécessaire que*

*les partenaires puissent se ménager un espace flexible de construction du partenariat pour que son contenu puisse refléter réellement les ambitions des deux parties. Cet espace de construction fait déjà partie intégrante du partenariat (même s'il n'est pas encore formalisé) dans la mesure où c'est potentiellement un moment de renforcement organisationnel et stratégique intense pour*



*l'organisation partenaire. Des conventions de courte durée peuvent donc avoir un sens dans une logique de construction flexible d'un partenariat à long terme.*

### **Recommandation 2. Stratégies de sortie**

*« Les ONGN se trouvent devant le défi important d'élaborer des stratégies de sortie plus réfléchies à l'intérieur de leurs partenariats, qui vont au-delà de l'annonce préalable de sortie ou de la recherche de donateurs alternatifs pour leur partenaire. Cela suppose une stratégie bien élaborée au commencement du partenariat, le tracé d'une trajectoire flexible pour la coopération, l'exploration de formes alternatives de renforcement des capacités pour augmenter la durabilité financière et institutionnelle des partenaires. »*

ACODEV soutient cette recommandation.

Le fait d'avoir défini conjointement les différentes étapes du partenariat et circonstances de son éventuelle fin est un élément de qualité dans la mesure où cela incite les parties à inscrire plus fermement leur relation dans un esprit d'émancipation et de renforcement des capacités : comment favoriser l'autonomie du partenaire, comment l'encourager à atteindre des résultats en termes de capacités et de services aux bénéficiaires,... ? En outre, la définition de stratégies de sortie réfléchies forcera l'ONGN à bien mesurer la nature de son engagement (durée, contenus) et sa responsabilité et capacité à assurer la continuité de son appui vis-à-vis de son partenaire. Sauf cas exceptionnels, une fin de partenariat abrupte et non préparée est contraire aux valeurs véhiculées par les ONGN et préjudiciable à l'efficacité du développement.

Toutefois, parler de « stratégies de sortie » met trop l'accent sur la fin pure et simple du partenariat et sur les flux financiers et pas assez sur son évolution progressive (sur le fond comme sur la forme) et sa dimension stratégique : cette évolution du partenariat peut elle-même constituer un axe de RC central au partenariat dont la responsabilité est partagée entre les deux (ou plus) partenaires. Nous préférons donc utiliser le concept de stratégie d'évolution de partenariat, composante du cadre de partenariat, plutôt que celui de stratégie de sortie.

**Cette proposition de stratégie d'évolution du partenariat fait déjà partie de l'ébauche de référentiel « qualité » développé par ACODEV. ACODEV continuera à soutenir la mise en place de stratégies d'évolution réfléchies en favorisant les échanges d'expériences pratiques entre ONGN.**

### **Recommandation 3. Simplification administrative pour les partenaires du sud**

*« Les ONGN peuvent réduire la charge administrative de leurs partenaires et accroître la pertinence de leurs actions de RC en harmonisant mieux celles-ci avec d'autres bailleurs de fonds des organisations partenaires. En même temps, les ONGN belges pourraient laisser travailler leurs partenaires avec leurs systèmes de rapportage locaux propres et l'ONGN belge pourrait se charger de traduire par la suite l'information reçue dans les cadres imposés par la DGCD. Cela devrait permettre d'utiliser de manière plus flexible les systèmes de M&E du partenaire. Les ONGN, avec l'appui des fédérations d'ONGN en Belgique, peuvent nouer un dialogue avec la DGCD et avec d'autres donateurs pour fixer des conditions moins formelles pour le rapportage et en insistant davantage sur des conditions basées sur les informations indispensables à couvrir. »*

ACODEV soutient cette recommandation.

La charge administrative que les ONGN font supporter à leurs partenaires dépend en grande mesure de leurs propres modalités d'organisation interne (Quel degré de traduction des systèmes locaux de rapportage assurent-elles ? Quel niveau de précision exigent-elles ?) ainsi que des exigences de leurs bailleurs de fonds. Les principes de la gestion pour les résultats du développement qui placent l'accent du rapportage sur les résultats plutôt que sur les activités devraient entraîner un allègement significatif de la charge de rapportage.

**ACODEV poursuivra ses efforts de formation pour une meilleure intégration de ces concepts par les ONGN et leur transmission vers leurs partenaires.**

**Dans un second temps, ACODEV invitera ses membres à réfléchir avec les autres partenaires d'une organisation du Sud aux possibilités d'harmonisation de leurs exigences de rapportage. Elle intégrera cette exigence à son référentiel « Qualité ».**

**Par ailleurs, ACODEV continuera à alimenter son dialogue avec la DGD pour établir des principes de rapportage qui servent adéquatement les intérêts des toutes les parties prenantes.**

Le RC comme moteur de la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une gestion démocratique

#### **Recommandation 4. Expliciter son approche du RC**

*« Les ONGN participant à l'enquête montrent un degré différent d'explicitation et d'expertise quant aux différentes dimensions d'une approche de RC. Nous croyons qu'il serait indiqué que les ONGN se prononcent plus clairement en ce qui concerne leur appui aux processus de RC. Il faut consacrer de l'attention au renforcement de la tête (les objectifs), de la colonne vertébrale (valeurs et principes), des bras (outils et méthodes) et des jambes (éléments de construction) de l'actuelle approche de RC, et veiller à la cohérence entre les différentes dimensions. L'approche de RC doit aussi être mieux traduite dans le type d'acteurs avec lesquels coopèrent les ONGN et dans le contexte à l'intérieur duquel elles agissent. Les bonnes pratiques des ONGN des groupes 1, 2 et 3 peuvent être renforcées et partagées. »*

L'évaluation met en évidence que, pour beaucoup d'ONGN, la nécessité de renforcer les capacités de ses partenaires est restée une préoccupation implicite, qui n'a donc pas forcément reçu toute l'attention nécessaire.

ACODEV souscrit sans réserve à la recommandation de l'évaluation. L'évaluation propose un cadre de référence théorique et systématique qui peut servir de base à un travail de formation et de réflexion stratégique au sein du secteur, soutenu par les fédérations.

**ACODEV participera rapidement à la socialisation, auprès de ses membres, de ce cadre de référence. Les plans d'actions d'ACODEV des prochaines années devraient également donner une place importante à ce besoin de renforcement de ses membres (cf. rec. 16).**

Le RC en tant que processus endogène non-linéaire, vulnérable à l'interruption de l'appui externe

### **Recommandation 5. Des trajectoires de long terme**

*« L'appui au RC exige souvent une trajectoire à long terme qui probablement dépasse la durée d'un programme spécifique. Il faut en tenir compte lors de la formulation et l'élaboration des accords entre partenaires. Il est aussi important que l'organisation partenaire reçoive un appui continu pour ses trajectoires de RC en cours, soit des ONGN belges, soit d'un autre donateur. »*

ACODEV souscrit à cette recommandation. S'il est possible d'atteindre des résultats de RC sur le court terme, notamment au niveau des capacités plus techniques, au niveau des capacités stratégiques et politiques, l'engagement des partenaires doit effectivement se faire sur un plus long terme. Les relations de partenariat doivent donc s'envisager sur un horizon de temps cohérent avec les objectifs de RC recherchés. Les ONGN doivent être en mesure d'assurer la relation de partenariat dans la durée (cf. Rec.2). En parallèle, il est important que ces partenariats de long terme n'entraînent pas de facto une nouvelle dépendance des organisations du Sud par rapport à leur partenaire du Nord et que donc y soit associée une stratégie d'évolution du partenariat.

### **Recommandation 6. Des systèmes de suivi-évaluation adaptés**

*« Les ONGN qui veulent s'occuper intensivement de RC doivent développer des systèmes adéquats de M&E pour le suivi de trajectoires de RC, des systèmes harmonisés le plus possible avec les procédures existantes de M&E du partenaire et avec celles d'autres bailleurs de fonds externes. À cause de la complexité et de la réalité rapidement changeante des processus de RC, il faut des cadres flexibles, participatifs et orientés vers le processus, qui soient en outre adaptés aux capacités*

*primordiales et à l'entourage de travail des partenaires avec qui elle coopère. Il est à recommander que ces processus de monitoring soient complétés régulièrement avec des évaluations qui remplissent plus la fonction d'un audit externe et d'étalonnage, ces évaluations doivent être réalisées après consultation avec d'autres bailleurs de fonds. Les expériences avec le monitoring du RC dans les ONGN des groupes 1 et 3 peuvent servir d'inspiration, en même temps que les initiatives développées récemment dans d'autres pays, par exemple aux Pays-Bas (trajectoires de travail éducatif de PSO, 2010) et au RU (Intrac, 2009, 'M&E of capacity building'). Les fédérations peuvent appuyer leurs membres à cet égard. »*

ACODEV soutient cette recommandation. En règle générale, un regard critique extérieur sur les résultats de l'ONGN est nécessaire pour pouvoir tirer des leçons, s'améliorer et dépasser le cadre strict de l'intervention. Le suivi et l'évaluation doivent être au centre de l'organisation apprenante.

**L'importance du suivi, de l'évaluation et des apprentissages fait déjà partie de l'ébauche de référentiel « qualité » développé par ACODEV. ACODEV veut renforcer au sein de ses membres la culture de l'évaluation. La publication prochaine d'une base de données dynamique d'experts pour l'évaluation est une étape dans ce sens. D'autres outils sont à l'étude.**

**Par ailleurs, ACODEV continuera à soutenir ses membres dans la maîtrise d'approches méthodologiques de gestion axée sur les résultats adaptées aux processus de RC. Depuis 2009, ses formations méthodologiques incluent des méthodes complémentaires à l'approche du cadre logique telles que la cartographie des incidences.**

### **Recommandation 7. Diversification des approches de RC**

« Nous lançons un défi aux ONGN pour qu'elles ne se concentrent pas seulement sur le renforcement downstream (capacité d'exécution technique, opérationnelle) de leurs partenaires mais qu'elles accordent aussi attention aux processus upstream (politique, stratégie, vision et mission, cadre institutionnel, etc.). Le modèle ECDPM avec ses cinq core capabilities est un instrument utile pour analyser la pratique actuelle de RC. Nous invitons les ONGN à ne pas mettre seulement le focus sur

les capacités 2 (capacité opérationnelle pour réaliser les objectifs de développement) et 3 (capacité de nouer des relations et d'obtenir des fonds) en faisant du RC mais de mettre en oeuvre les cinq core capabilities dans leur entièreté. »

ACODEV souscrit pleinement à cette recommandation de trajectoires de RC équilibrées qui incluent tant les capacités downstream qu'upstream, même lorsque la demande des partenaires s'oriente principalement sur les capacités downstream.

**ACODEV soutiendra le besoin de formation de ses membres par un programme de formation spécifique aux approches du RC dès son plan d'action 2011 (cf. rec. 16).**

*Pour investir le champ des capacités upstream, les différents acteurs doivent être conscients du fait que c'est un processus exigeant en moyens humains et en temps, et plus difficilement sous-traitable à des tiers. Un travail de RC efficace à ce niveau nécessite une connaissance fine du partenaire et de sa dynamique interne. Par ailleurs, ce processus est risqué pour le partenaire et pour le partenariat étant*

*donné qu'il touche aux éléments stratégiques et politiques du partenaire – le coeur de son identité – et qu'il peut mettre en évidence des différences profondes internes ou entre les partenaires.*

### Conditions pour un appui externe effectif et efficace de RC

### **Recommandation 8. Analyses contextuelles**

« De bonnes analyses contextuelles et institutionnelles sont des conditions importantes pour établir une trajectoire réussie de RC. Nous invitons les ONGN à investir davantage dans celles-ci. Quant au choix de stratégies, nous recommandons aux ONGN de plus expérimenter avec des méthodes non-classiques ou des méthodes qu'elles ont sous la main pour l'appui au RC. Le modèle de différentes routes et l'aide-mémoire des stratégies de RC qui pourraient avoir du succès, peuvent être des ressources (voir tableau 26). Il faut adopter d'autres méthodes de travail en-dehors des formations et des réunions de partenaires. À ce sujet, il est important de s'informer systématiquement sur l'efficacité de certaines méthodes d'appui au RC. »

La qualité des analyses de contexte (au sens large) est une condition de base à la réussite d'une action de développement. **Cet élément fait partie de l'ébauche de référentiel « qualité » développé par ACODEV.** ACODEV souscrit donc naturellement à cette partie de la recommandation : les ONG doivent consacrer les ressources adéquates pour s'assurer de la qualité de leurs analyses contextuelles et institutionnelles.

*Ceci étant dit, l'analyse institutionnelle nécessite des méthodes spécifiques pour aborder la réalité souvent complexe d'organisations et de leur environnement. La*

*mise en oeuvre de ces méthodes pourrait elle-même être l'objet d'une trajectoire de RC (auto-évaluation organisationnelle, recherche action,...) plutôt qu'être un exercice où l'organisation est le sujet d'une étude.*

ACODEV est également d'avis, comme les évaluateurs, que les processus de RC sont des processus complexes qui nécessitent une approche méthodologique dynamique ou créative.

*A cet égard, la mise en oeuvre de ces méthodes non-classiques peut nécessiter une présence plus marquée des ONGN aux côtés de leurs partenaires (missions plus fréquentes, coopérants, bureaux régionaux de RC,...), surtout lorsque les partenaires sont faibles ou lorsque l'expertise locale ne permet pas de soutenir des approches flexibles ou non-classiques du RC. Les ONGN devront s'organiser pour assurer elles-mêmes une partie du travail de renforcement de leurs partenaires, notamment au niveau des capacités upstream. Ceci constituerait un retournement de la tendance de ces dernières années de l'allègement de la présence des ONGN sur le terrain. Le réinvestissement par les ONGN du rôle des ressources humaines dans la coopération au développement ne pourra en aucun cas entraîner un retour en arrière vers la substitution des ressources locales par des ressources des ONGN. A cet égard, l'expérience des ONGN qui ont continué à assumer une présence locale forte dans des interventions orientées vers le RC mérite d'être mieux documentée et analysée.*

### **Recommandation 9. Expertise locale**

*« Les évaluateurs sont d'avis que les ONGN doivent investir plus dans le développement d'expertise locale en RC (en faisant davantage d'appel à celle-ci ou en incorporant des organisations partenaires dans leur portefeuille de partenaires). Une politique durable de RC est de développer assez d'expertise locale en RC qui prendra à sa charge le rôle des ONGN belges et d'autres acteurs sur le terrain. Ce n'est pas seulement nécessaire pour l'expertise en RC pour les besoins techniques, mais aussi pour toute la trajectoire d'assistance au RC, y compris la conception et l'exécution de trajectoires complexes de RC (les processus multi-acteurs, etc.). »*

Lorsque des compétences locales sont disponibles, les ONGN devraient bien entendu, pour des raisons de durabilité, prendre appui sur elles.

**Cet élément fait déjà partie de l'ébauche de référentiel « qualité » développé par ACODEV.**

*Toutefois, comme l'a montré l'évaluation, les processus de RC (principalement upstream) sont souvent des processus complexes et non linéaires dans lesquels mobiliser des ressources internes au partenariat peut aussi avoir tout son sens en termes d'efficacité : plus grande confiance, meilleure connaissance du contexte, plus grande souplesse du processus, accompagnement sur le long terme plutôt qu'en one shot.*

### **Recommandation 10. Mise en commun de l'assistance technique**

*« Au niveau sectoriel, on pourrait penser à regrouper le soutien en assistance technique. Toutes les ONGN ne sont pas capables d'apporter de l'expertise dans tous les domaines dont les OSC du Sud ont besoin. En unissant les AT, tous les partenaires peuvent faire appel plus rapidement à une expertise technique déterminée (p.ex. de l'eau chez Protos, le développement économique local chez TRIAS, le développement de chaînes de production chez Vredeseilanden, des coopératives chez WSM etc.). C'est un rôle qui peut être adopté par les dirigeants ou les fédérations. Ce rôle cadre déjà avec le plan des conclusions du congrès de*

11.11.11 (2009), par exemple, qui attribue aux dirigeants des ONGN flamandes le rôle de coordonner davantage les bureaux régionaux des différentes ONGN. »

La tradition du travail en synergie n'est pas encore très développée entre les ONGN belges. Des efforts vers plus de synergies sont entrepris actuellement par les ONGN belges et les fédérations, avec le soutien de l'administration. Lorsque les ONGN s'appuient mutuellement sur leurs spécialisations et expertises propres, elles renforcent la qualité de leurs interventions.

*Si dans l'absolu il est donc souhaitable de renforcer les synergies et complémentarités entre acteurs de développement (pas forcément entre ONGN ni entre acteurs du même pays d'origine), l'exemple proposé dans cette recommandation nous semble faiblement pertinent et potentiellement contradictoire avec les recommandations précédentes. En effet, les compétences techniques (plutôt downstream) mises en évidence dans cette recommandation sont a priori des compétences pour lesquelles une expertise locale peut être identifiée et une AT*

*extérieure n'est pas toujours nécessaire. Il n'est bien entendu pas souhaitable que de l'expertise technique venant des ONGN, même organisée en pool, vienne se substituer à l'expertise locale (cf. Rec.9) Par ailleurs, la valeur ajoutée des ONGN dans le RC de leurs partenaires réside dans leur connaissance fine de l'organisation, de ses valeurs et de sa dynamique interne et externe. Mettre en commun cette*

*expertise n'est pas forcément un facteur d'efficacité ; sauf dans le cas où plusieurs ONGN ont le même partenaire où, évidemment, la coordination forte des ONGN autour de leur partenaire (voire la mise en place de synergies) est une exigence d'efficacité.*

### Intérêt croissant dans la politique de RC mais financement et instruments administratifs encore à l'état larvaire

#### **Recommandation 11. Des critères d'appréciation et des exigences de rapportage différentes pour les ONGN non-classiques**

*« La DGCD pourrait envisager de faire une distinction entre les critères d'évaluation et les exigences du rapportage des ONGN qui s'occupent de programmes ONGN classiques, orientés output relatifs à la lutte contre la pauvreté et à la prestation de services dans des secteurs sociaux (p.ex. des programmes médicaux et certains programmes agricoles) et de celles qui s'occupent de processus de développement qui sont plus complexes parce qu'à part leur input au développement elles font*

*aussi du 'state building', de la bonne gestion, du développement de la société et du RC structurel pour les OSC (p.ex. le RC avec une approche multi-acteurs, le RC d'acteurs politiques, syndicats, etc.). De la théorie de la complexité a surgi au niveau international l'idée que ce second groupe devrait suivre une approche plus orientée sur les apprentissages, avec un M&E adapté à ce qui peut être mesuré de manière réaliste dans ce contexte. La réglementation de 2006 de la DGCD relative à la distinction entre ONGN à projets et à programmes aurait pu évoluer dans ce sens, mais a mené dans la pratique à un grand groupe d'ONGN programmes qui a limité la possibilité de libéralisation des cadres. »*

Pour ACODEV, les exigences de qualité pour une ONG sont identiques qu'elle soit petite ou grosse, dans la modalité de cofinancement « Projet » ou « Programme », orientée output « classique » ou RC. Parmi ces exigences de qualité, il y a celle d'inscrire son intervention dans une approche d'empowerment local qui implique un investissement important en renforcement des capacités. Les programmes «



classiques » orientés output sont donc tout autant concernés par les enjeux du RC que les programmes soit disant plus complexes.

En proposant des critères d'appréciation différents, il ne faudrait pas laisser croire que dans certains cas de figure, le RC serait important et dans d'autres il ne le serait pas. Au contraire, les programmes « classiques » des ONGN ne sont légitimes que lorsqu'ils s'inscrivent dans une logique de RC. Les ONGN qui ne peuvent ou ne veulent assumer cette exigence de qualité devront inévitablement, à court ou moyen terme, requestionner leur valeur ajoutée pour le développement.

Par ailleurs, la transformation des ONGN en organisations apprenantes par la mise en place d'outils de M&E plus performants et par l'évolution de la culture d'entreprise est un défi pour tous les types d'organisations, qu'elles relèvent de la modalité projet ou de la modalité programme.

**ACODEV ne peut donc pas soutenir cette recommandation.**

Les structures et processus pour le contrôle de qualité du contenu et l'échange de savoir relatifs au RC sont limités

#### **Recommandation 15. Renforcement de l'expertise des ONGN en stratégies de RC**

*« Les ONGN belges devraient investir dans le développement de leur propre expertise en relation avec l'administration de relations entre partenaires et stratégies de RC. À ce propos il faut expliciter les questions d'apprentissage et concevoir une trajectoire d'apprentissage appropriée. Pour ce faire, il vaut mieux combiner l'éducation avec la pratique moyennant la conception de projets-pilote ou d'expériences, la documentation des expériences et la formulation de leçons. »*

ACODEV soutient cette recommandation.

**Depuis 2009, ACODEV a mis sur pied un outil pour soutenir les initiatives qualité de ses membres. En 2011, un compartiment de cet outil sera consacré au renforcement des capacités et permettra de soutenir les efforts de formation interne des ONG dans ce domaine.**

#### **Recommandation 16. Un soutien de la part des fédérations**

*« La plupart des ONGN ont des budgets réduits pour le financement de processus d'apprentissage propres et la conception de trajectoires d'apprentissage propres. L'évaluation n'a pas pu analyser en détail jusqu'à quel point cela est une conséquence de choix interne de politiques des ONGN ou la conséquence de la limitation des modalités de financement de la part de la DGCD. Dans la pratique il semble que les trajectoires éducatives soient considérées avec moins de priorité lorsque le budget (réduit) doit être distribué dans les propres programmes et les actions internes. Vu l'importance de l'appui professionnel au RC et ses effets sur le développement de la société civile du Sud, on pourrait envisager d'affiner/d'orienter le rôle des fédérations en ce sens, et veiller à qu'il y ait les modalités nécessaires pour qu'elles se chargent de ce rôle. Les fédérations pourraient donc jouer un rôle plus important dans le développement de la capacité interne de leurs membres en ce qui concerne l'appui aux processus de RC. Comme le RC occupera une place importante dans le secteur de la coopération au développement dans les années à venir, il serait utile de*

*considérer la désignation de personnel dans les fédérations qui sache concevoir et suivre ces trajectoires d'apprentissage relatives au RC. »*

L'appui à la qualité professionnelle des ONG fait partie des mandats des fédérations et à ce titre, elles proposent des trajectoires collectives d'apprentissage à leurs membres.

**ACODEV proposera à ses membres une trajectoire de formation consacrée spécifiquement au RC dans ses plans d'actions 2011 et 2012 (au moins) de sorte que le RC puisse occuper une place plus importante dans les cadres stratégiques des ONG à partir de 2014. Des contacts avec PSO ont déjà été pris à cet effet. Les thèmes soulevés aux recommandations 2, 4, 5, 6, 7 et 8 pourront être abordés dans ce cadre.**



## 5. Commentaire du Service de l'Évaluation Spéciale

Comme pour toutes les évaluations du Service de l'Évaluation spéciale, l'évaluation était conçue sur une base participative : tant la DGD que les fédérations d'ONG étaient représentées dans un comité de pilotage, qui s'est réuni au lancement et ensuite pour chaque phase de l'évaluation. Le SES est en outre revenu régulièrement vers les ONG qui étaient évaluées et le personnel du service ONG de la DGD. Cela a permis aux parties concernées de suivre l'évaluation dès la phase de lancement et d'apporter des corrections via des remarques et des commentaires.

Les Termes de référence de l'évaluation sont définis en concertation avec la Direction générale pour la Coopération au développement et avec le secteur. Sur cette base, un appel d'offres général a été lancé conformément à la réglementation sur les marchés publics. La sélection suivante s'est déroulée selon les procédures reconnues du Service de l'Évaluation spéciale, qui ont été validées dans le cadre d'une Révision par les Pairs internationale. Le Service de l'Évaluation spéciale a confié cette évaluation à un consortium sous la direction de l'HIVA, à Louvain<sup>19</sup>. La DGD a été invitée à participer au comité de sélection, mais ne s'est finalement pas fait représenter. L'approche participative de l'évaluation a permis à toutes les parties prenantes de se familiariser avec l'ensemble du processus. Elles savaient sur quoi les conclusions et les recommandations étaient basées et avaient déjà accès lors de l'évaluation aux conclusions temporaires qui se retrouveraient dans le rapport final. Cela leur a permis d'intégrer plusieurs éléments dans leur nouvelle proposition de programme (ONG) ou dans les cadres d'évaluation (DGD). Bien que la DGD ait été impliquée dans l'ensemble du processus d'évaluation et qu'elle n'ait jamais émis de critique sur le choix et le travail des consultants pendant ce processus, elle a émis des doutes dans sa management response sur l'impartialité de l'équipe d'évaluation.

### 2.1. La management response de la DGD

Dans sa management response, la DGD affirme que l'évaluation s'adresse tout d'abord aux ONG. Il est vrai que la plupart des recommandations s'adressent aux acteurs non gouvernementaux. En outre, il n'est pas indiqué d'évaluer les ONG sans tenir compte du cadre de réglementation. Plusieurs recommandations s'adressent donc spécifiquement à la DGD.

L'administration indique que de nombreuses recommandations ont déjà reçu une réponse dans l'Accord du 4 mai 2009 conclu entre le Ministre et le secteur des ONG. On souligne de plus que les instruments d'évaluation des programmes pour 2011-2013 avaient déjà été adaptés selon les recommandations temporaires de l'évaluation, qui n'était pas encore terminée au moment de l'adaptation. La DGD admet que dans certains domaines, les instruments peuvent être plus explicités ou que de nouveaux éléments peuvent être ajoutés. Cela devrait faire l'objet d'un examen lors de la première révision de la fiche d'évaluation et du schéma de présentation pour les programmes d'ONG.

En réponse à la suggestion visant à utiliser des critères d'évaluation diversifiés pour les ONG « non classiques », la DGD indique que les instruments actuels offrent déjà une ouverture suffisante tant pour les ONG prestataires de services classiques que pour les ONG qui misent plus sur l'influence politique et le développement social. En ce qui concerne la recommandation visant des cadres de financement plus flexibles, la DGD affirme que la flexibilité des cadres actuels est déjà suffisante.

---

<sup>19</sup> Les membres du consortium étaient : l'HIVA (direction), ACE-Europe, l'IOB-UA et Dris-Consult.

Pour ce qui est de la communication sur la gestion axée sur les résultats, la DGD renvoie à sa participation au groupe de travail sur la gestion axée sur les résultats au sein des fédérations d'ONG et à sa participation au réseau DGD interne sur le même thème. La DGD estime qu'il n'y a pas besoin d'encourager des expériences innovantes au niveau des ONG et se montre prudente vis-à-vis des éventuelles propositions innovantes des ONG.

Par rapport à la recommandation sur le développement interne des connaissances sur le RC, seules quelques suggestions sont faites sur la manière dont la DGD peut renforcer ses connaissances sur le rôle de la société civile et le RC, comme la participation aux échanges internationaux. La participation aux formations est aussi possible, mais à la condition stricte que l'on tienne compte du rôle spécifique que joue la DGD par rapport aux acteurs indirects. Aucun engagement concret n'a été souscrit pour rechercher des formations adaptées, alors que l'évaluation nous semblait être une amorce idéale pour cela.

## 2.2. Les management responses des fédérations d'ONG

Comme nous l'avons déjà indiqué, une grande partie des recommandations s'adressaient aux ONG. Le SES a demandé une management response à Acodev et Coprogram en tant que représentants du secteur des ONG.

### **2.2.1. Acodev**

Acodev émet une réserve en indiquant que sa réponse à l'évaluation ne comprend aucun engagement individuel ou collectif des ONG visant à traduire effectivement ou non dans la pratique les recommandations qui portent sur elles. La manière dont elle veut travailler tourne autour d'un cadre de référence pour le souci de la qualité que la fédération a développé et reprenant plusieurs éléments des recommandations, parfois après avoir apporté certaines nuances (une stratégie de sortie devient par exemple une stratégie d'évolution). Acodev veut aussi encourager l'échange d'expériences pratiques entre ses membres, donner des formations et, via d'autres initiatives, augmenter les connaissances de ses membres et améliorer leur culture d'évaluation. La reprise d'un parcours d'apprentissage en matière de RC dans les plans d'action pour (au moins) 2011 et 2012 est un engagement concret et contraignant auquel la fédération souscrit.

Il convient par ailleurs de noter qu'Acodev, tout comme la DGD, n'est pas vraiment en faveur de la différenciation des critères d'évaluation et des exigences de rapportage selon le type d'ONG (ONG « classique » axée sur l'output vs organisations qui se concentrent sur des processus complexes). Acodev affirme que les exigences de qualité doivent être identiques pour toutes les ONG « quels que soient leur portée, leur mécanisme de cofinancement ou leur objectif ». Il est important pour eux de ne pas donner l'impression que le RC pourrait être plus important dans certains cas et moins dans d'autres, ce que pourrait peut-être suggérer l'introduction de différents critères d'évaluation. Acodev souligne l'importance du RC :

*« Les programmes « classiques » des ONGN ne sont légitimes que lorsqu'ils s'inscrivent dans une logique de RC. Les ONGN qui ne peuvent ou ne veulent assumer cette exigence de qualité devront inévitablement, à court ou moyen terme, questionner leur valeur ajoutée pour le développement. »*

Acodev souligne que le RC est crucial pour la valeur ajoutée des ONG dans la coopération au développement et qu'il est déterminant pour la continuité de l'organisation. Puisque l'évaluation a constaté que toutes les ONG ne s'occupaient pas du RC et que certaines ONG choisissaient volontairement de ne pas entrer sur ce terrain, cela peut avoir de grandes conséquences.

### **2.2.2. Coprogram**

Si Acodev a traité les différentes recommandations concernant les ONG, Coprogram s'est limité à une réaction en tant que fédération, uniquement et exclusivement par rapport à la recommandation qui la concerne directement. Elle porte sur le rôle renforcé que les fédérations devraient jouer dans le développement de l'expertise d'ONG autour du RC : elles devraient financer les parcours d'apprentissage et envisager de détacher au sein des fédérations une personne capable de développer et d'encadrer les parcours d'apprentissage pour le RC.

Bien que la réaction de Coprogram soit plutôt limitée au niveau de la portée, elle n'est pas sans engagement. La fédération a notamment repris, tout comme Acodev, un résultat partiel relatif au renforcement des capacités dans son plan de travail 2011. Ce résultat partiel comprend pour Coprogram la poursuite de la « socialisation » de l'évaluation pendant une journée d'étude, l'offre d'un module de formation, le développement d'un parcours d'apprentissage sur le RC dans la période 2011-2013 qui se concentre sur trois faiblesses citées dans l'évaluation, et l'engagement ainsi que la formation du personnel de la fédération. Coprogram veut donc s'atteler, dans le cadre qu'il se fixe, à adresser les points faibles que sont la stratégie de sortie, le diagnostic des partenaires et les instruments pour le suivi du RC ou pour la mesure de son impact.

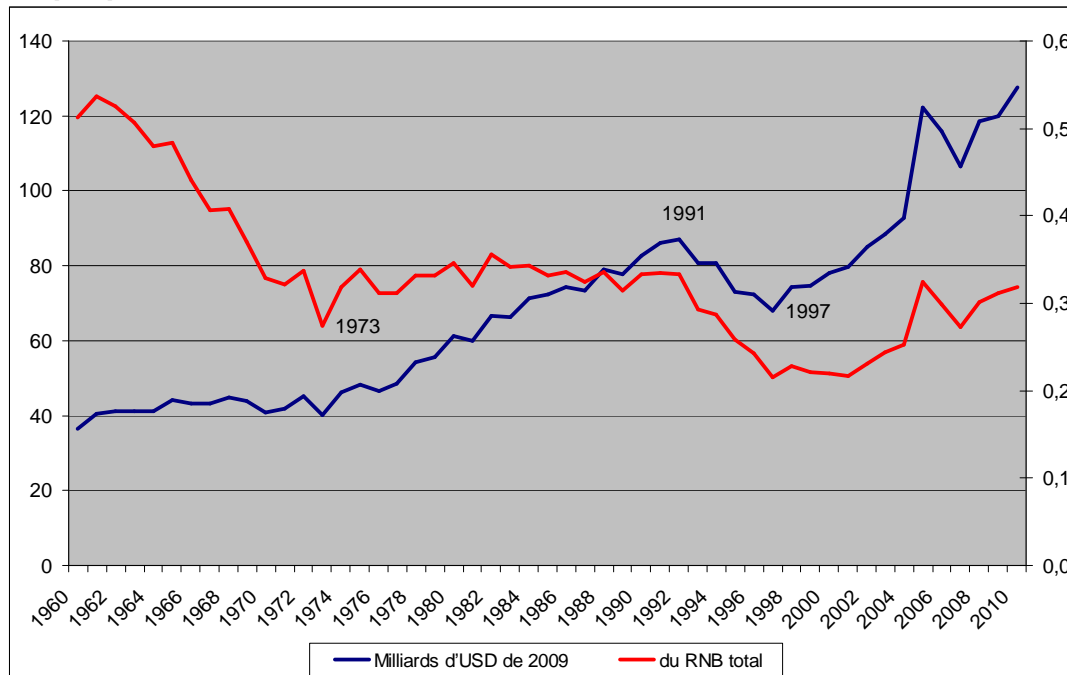
# ANNEXES

## Annexe 1. Statistiques

### 1. Evolution internationale et nationale du volume de l'aide au développement

Le volume total de l'APD de tous les Etats membres du CAD (exprimé en USD constant de 2009) est en croissance depuis 2008 et atteint en 2010 127,5 milliards d'USD, soit 0,32 % du RNB de tous les membres CAD réunis. Cette croissance confirme, après une chute en 2006 et 2007, la tendance à la hausse que l'on constate depuis 2001, lorsque le volume total représentait environ 80 milliards d'USD et 0,22% du RNB total.

**Graphique 1: Evolution APD des membres du CAD**



Source: OCDE/ CAD

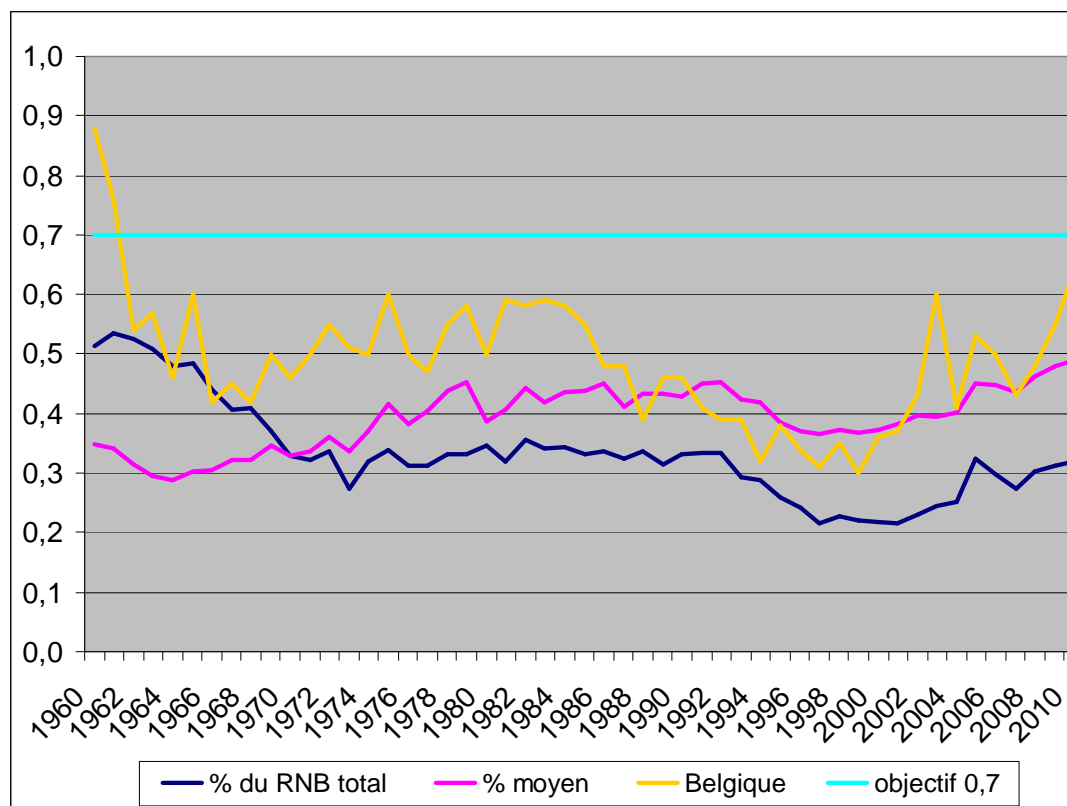
Dans le graphique 2, l'évolution du rapport APD/RNB de la Belgique (ligne jaune) est comparée à l'évolution du rapport de l'APD total/RNB total de tous les Etats membres du CAD ensemble (ligne bleue). Puisque ce rapport APD/RNB de tous les Etats membres ensemble est très influencé par les pays au RNB élevé, l'évolution de la moyenne des rapports APD/RNB des différents Etats membres (ligne rose) est aussi illustrée. On peut y constater par exemple que les Etats-Unis pèsent aussi lourd que le Luxembourg.

En comparaison avec le pourcentage du rapport de l'aide totale par rapport au RNB total de tous les Etats membres du CAD, la coopération belge enregistre de bons résultats. Le pourcentage est depuis les années 70 continuellement

supérieur à celui de l'aide totale du CAD, et était de loin plus important ces dix dernières années puisqu'il en a même représenté le double en 2010 (0.64% BE par rapport à 0.32% CAD).

La comparaison avec la moyenne des différents Etats membres du CAD donne une image nuancée. Le pourcentage belge se situait pendant toutes les années '90 sous cette moyenne et n'a à nouveau flirté avec la moyenne du CAD que depuis 2002. En 2009, et surtout en 2010, la Belgique a enregistré un pic de 0,64%, faisant nettement mieux que la moyenne du CAD de 0,48%. Cette pointe belge de 2010 a entre autres été rendue possible grâce à des allègements considérables de la dette, tout comme pour les pics de 2003 et 2005.

**Graphique 2: Comparaison de l'évolution de l'APD des membres du CAD et de l'APD de la Belgique**



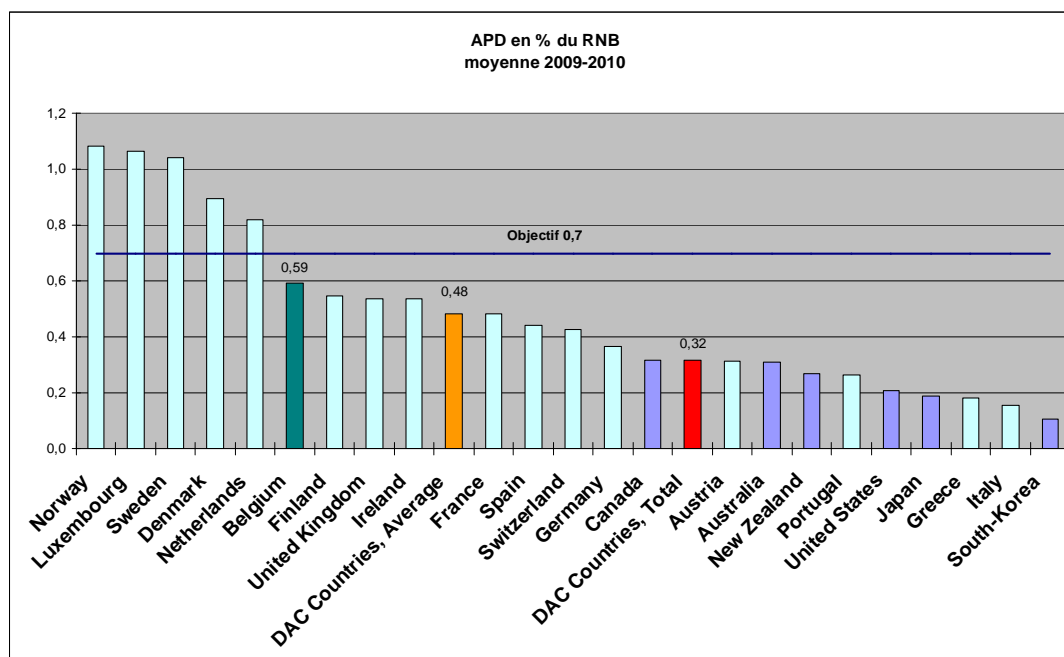
Source: OCDE/ CAD

Le graphique 3 ci-dessous, qui illustre le rapport APD/RNB de tous les pays CAD pour la période 2009-2010, confirme les constatations du graphique 2. La Belgique enregistre en moyenne 0,59% pour la période 2009-2010 et fait donc nettement mieux que la moyenne de l'APD/RNB des différents Etats membres qui se situe à 0,48%. En comparaison avec la période 2006-2008 (cf. rapport précédent), la Belgique a enregistré avec son passage de 0,48% à 0,59% une augmentation plus importante que la moyenne des Etats membres (de 0,46% à 0,48%) et que le rapport de l'APD totale/RNB total (de 0,30% à 0,32%).

Il convient de noter que ces deux dernières années, ce sont surtout les pays qui enregistraient déjà des scores relativement bons, comme les pays scandinaves, mais aussi la Belgique et le Royaume-Uni, qui ont poursuivi leur croissance et que les pays au faible pourcentage ont stagné, voire ont régressé, comme l'Italie. L'exception positive se situe au niveau des Etats-Unis, qui présentaient en 2006-

2008 le pourcentage le plus faible avec 0,17% et qui sont passés à 0,21%. La principale exception négative est l'Autriche, qui est passée de 0,46% à 0,31%.

**Graphique 3: APD des membres du CAD : % de leur RNB**



Source: CAD

## 2. La distribution de l'aide belge par canal

*DGCD bi direct*: coopération gouvernementale. Entre autres CTB, prêts d'un Etat à l'autre, aide budgétaire, coopération déléguée et aide alimentaire humanitaire.

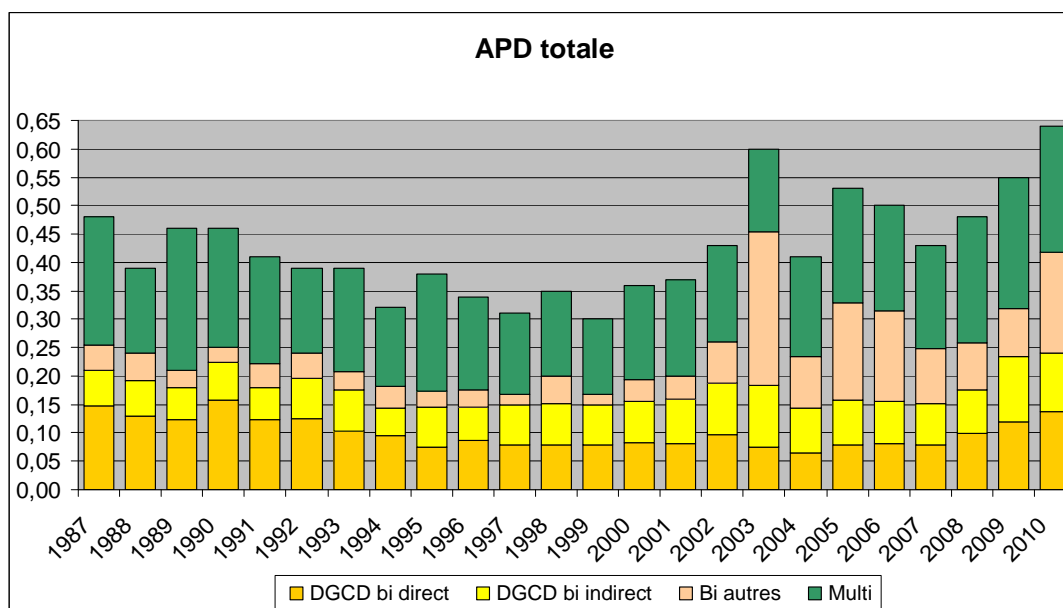
*DGCD bi indirect*: coopération non gouvernementale, dont les ONG et les universités, la VVOB, l'APEFE, BIO et la coopération des villes et communes.

*Bi autres*: Office national du Dueroire, SPF Finances, entités fédérées, B-FAST, prévention des conflits.

*Multi*: coopération multilatérale via les Nations unies, le Fonds européen de Développement, la Commission européenne, le Groupe de la Banque mondiale, les banques de développement régionales.

Année	2007	2008	2009	2010
DGCD bi direct	261.400.374,01	342.130.101,51	402.947.307,04	485.261.486,89
DGCD bi indirect	243.485.362,63	265.756.889,46	396.559.532,80	365.517.319,78
Bi autres	314.840.890,05	282.712.663,64	284.740.982,29	630.881.790,74
Multi	605.626.749	762.656.099	789.678.855	783.712.558
<b>APD en Euro</b>	<b>1.425.353.375</b>	<b>1.653.255.753</b>	<b>1.873.926.677</b>	<b>2.265.373.155</b>
APD/RNB	0.43%	0.48%	0.55%	0.64%

**Graphique 4: Evolution des canaux de l'APD belge en % du RNB**



Source: Base de données APD DGCD

Depuis la chute de 2006 et 2007 (0.43%), l'APD belge a poursuivi une importante croissance pour arriver en 2010 à 2.265.373.155 €, soit 0.64% du RNB et 840 millions d'euros de plus qu'en 2007. Cette augmentation a été réalisée via divers canaux.

Une première partie de cette croissance a été concrétisée au sein de la coopération bilatérale directe, qui est passée de 261,4 millions d'euros en 2007 à 485,2 millions d'euros en 2010. Nous retrouvons derrière ces chiffres globaux une augmentation de la coopération technique de 129,3 à 207,4 millions d'euros, de l'aide budgétaire de 23,9 à 47,2 millions d'euros, de la coopération déléguée de 7,2 à 25,9 millions d'euros et de l'aide alimentaire humanitaire de 14,5 à 98 millions d'euros.

La coopération indirecte a aussi augmenté et est passée de 243,5 millions d'euros en 2007 à 365,5 millions d'euros en 2010. Cette augmentation doit pour ainsi dire entièrement être attribuée à BIO, qui a vu augmenter sa contribution de 28,1 à 118,3 millions d'euros, avec un pic de 142,4 millions d'euros en 2009. Le soutien des ONG a légèrement augmenté et est passé de 86,2 à 99,5 millions d'euros. Le montant total de la coopération indirecte a légèrement reculé en 2010 par rapport à 2009.

L'aide multilatérale a doublé depuis 2003 et est passée de 381,9 millions d'euros à 783,7 millions d'euros en 2010, mais l'augmentation semble stagner depuis 2008. Les principaux montants sont attribués au Fonds européen de développement (146.6 millions d'euros en 2010), à la Commission européenne

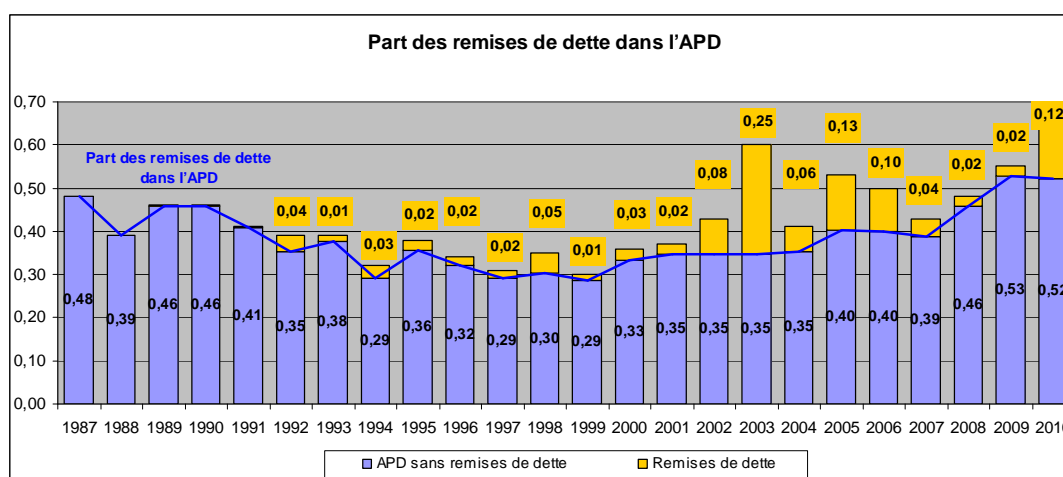
(268,7 millions<sup>20</sup> € en 2010), au groupe de la Banque mondiale (109,3 millions d'euros en 2010) et à l'ONU (90,3 millions € en 2010).

Le canal "bi-autres" a enregistré un pic en 2010 qui a été entraîné par une importante remise de dette. Si les remises de dette par l'Office national du Ducroire se situaient à la période 2007-2009 autour des 70 millions d'euros, 416,2 millions d'euros de dettes ont été acquittés en 2010.

Cette remise de dette est la principale raison de l'augmentation de l'APD belge en 2010. Le graphique 5 l'illustre clairement. Si l'APD belge est passée de 0,39% à 0,53% de 2007 à 2009 sans allègement de la dette, elle a légèrement reculé à 0,52% en 2010.

Alors que l'allègement de la dette en 2008 et 2009 ne représentait que 0,02% du RNB, cette part est passée à 0,12% en 2010.

**Graphique 5: Part de la remise de dette dans l'APD belge**

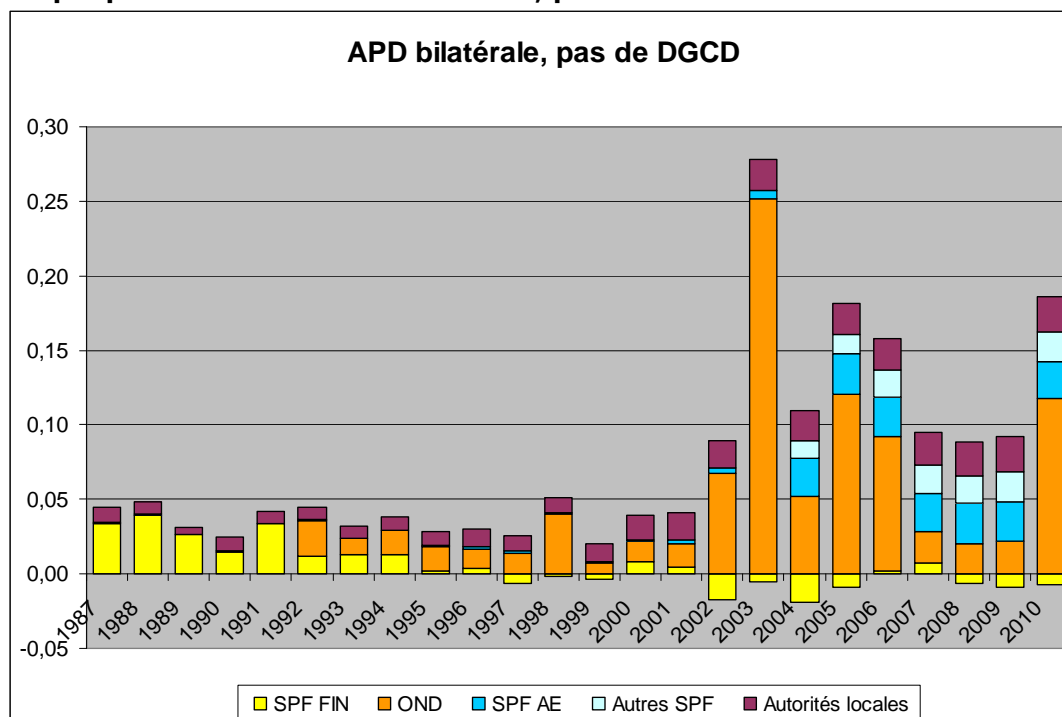


Source: base de données APD de la DGCD

<sup>20</sup> Le montant pour la Commission européenne est une estimation. Le montant exact n'avait pas encore été officiellement communiqué lors de la publication de ce rapport.



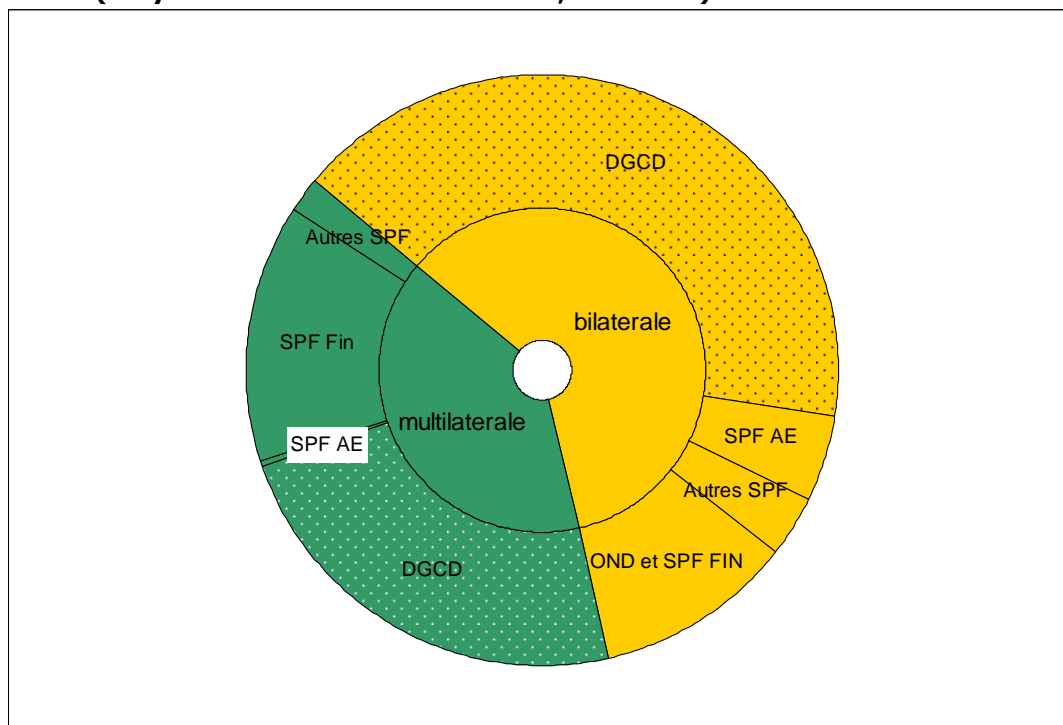
**Graphique 6: Evolution APD bilatérale, pas de DGCD**



Source: Base de données APD DGCD

Voici enfin un aperçu de la distribution de l'APD belge en fonction du détenteur du budget avec une distinction entre l'aide bilatérale (60%) et multilatérale (40%). Les graphiques sont basés sur les moyennes de 2009-2010. Le volume bilatéral est revalorisé par les remises de dette.

**Graphique 7 : Distribution en fonction du détenteur du budget de l'APD totale (moyennes annuelles 2009-2010, en Euros)**



Source: base de données APD DGCD

### 3. Conclusion:

La Belgique ne respecte pas encore la norme de 0,7% d'APD/RNB légalement fixée. Ces dernières années, l'aide belge a fortement augmenté, bien plus que dans d'autres pays du CAD. La Belgique mérite donc un certain crédit à ce niveau, mais il reste encore un long chemin à parcourir pour arriver à l'objectif de 0,7%. C'est surtout en 2008 et 2009 que la Belgique a avancé d'un point de vue structurel. En 2010, un allègement unique de la dette était nécessaire pour poursuivre la croissance. Les fonds attribués à la coopération multilatérale et indirecte ont stagné en 2008 et respectivement en 2009, ce qui peut indiquer que l'APD de la Belgique est arrivée aux limites de sa croissance.

