

Évaluation de la Coopération bilatérale directe au développement, 1999-2005

Commanditaire :

Service Public Fédéral des Affaires étrangères, Commerce Extérieur et Coopération au
développement, Belgique
Service de l'Évaluation spéciale de la coopération au développement

ECORYS Nederland BV

South Research – Belgique



Anneke Slob
An Dewaele
Oscar Marleyn
Ines Rothmann
John Zevenbergen

Rotterdam, le 22 décembre 2006

Sommaire

Abréviations	5
Liste de schémas et tableaux	7
Avant-propos	9
Résumé	11
1 Introduction	21
1.1 Antécédents et objectifs	21
1.2 Questions d'évaluation et énoncé du problème	21
1.3 Deux perspectives	22
1.4 Cadre d'analyse	22
1.5 Quatre phases	23
1.6 Délimitation	24
1.7 Méthodes	27
1.8 Limites et restrictions	29
1.9 Schéma de lecture	30
2 Aperçu historique	33
2.1 Développements généraux	33
2.2 Cadre légal	36
2.3 Les acteurs principaux	36
2.4 La Belgique parmi les autres donateurs	38
3 Politique et stratégie (étape 1)	43
3.1 Cadre politique général	43
3.2 Politique sectorielle et thématique	47
3.3 Politique géographique	48
3.4 Politique relative aux nouvelles modalités d'aide	49
3.5 Coordination, cohérence et harmonisation	51
3.6 Conclusions	53
4 Comment atteindre les objectifs ? Systèmes, structures et exigences de qualité (2^e étape)	55
4.1 Relation formelle entre la DGCD et la CTB : loi et contrats de gestion	55
4.2 Contrôle financier	58
4.3 Le cycle du projet	61
4.4 En cours	67
4.5 Systèmes de qualité	69

4.6 Structures organisationnelles et questions de personnel	71
4.7 Monitoring et évaluation	78
4.8 Conclusions	81
5 Qu'en est-il dans la pratique ? (3^e étape)	85
5.1 Objectif et processus de décision	85
5.2 Fragmentation ou concentration ?	90
5.3 Dialogue politique et structures de concertation	92
5.4 Formes de gestion et modalités d'aide	94
5.5 Perceptions de tierces personnes relatives au fonctionnement de la Coopération belge au développement	98
5.6 Relations entre les acteurs	100
5.7 Conclusions	107
6 Zérotage (Baseline) et benchmark (4^e étape)	109
6.1 Introduction	109
6.2 Benchmark	114
6.3 Conclusions	117
7 Conclusions et facteurs explicatifs (5^e étape)	119
7.1 Introduction	119
7.2 Conclusions	120
7.3 Facteurs explicatifs	122
8 Améliorations possibles (6^e étape)	126
9 Réaction de la direction de la DGCD	133
10 Réaction de la direction de la CTB	139
Annexes	145
Annexe 1 Prescriptions techniques	146
1. Contexte de la coopération bilatérale directe	146
2. Raison d'être de l'évaluation	148
3. Portée de l'évaluation	149
4. Objectif de l'évaluation	150
5. Questions d'évaluation	150
6. Méthodologie	152
7. Equipe d'évaluation	153
Annexe 2 Organigramme de la DGCD dans la structure du SPF affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement	155

Annexe 3	Organigramme de la CTB	157
Annexe 4	Liste des documents consultés	159
Annexe 5	Liste des personnes interviewées	169
Annexe 6	Liste des participants à l'atelier d'experts externes à Bruxelles	175
Annexe 7	Liste des membres des comités technique et politique	177
Annexe 8	Noms des évaluateurs	179
Annexe 9	Réponses à l'enquête par courrier électronique	181
Annexe 10	Cadres organisationnels	189
Abréviations		7
Liste de schémas et tableaux		9
Avant-propos		11
Résumé		13
1	Introduction	23
1.1	Antécédents et objectifs	23
1.2	Questions d'évaluation et énoncé du problème	23
1.3	Deux perspectives	24
1.4	Cadre d'analyse	24
1.5	Quatre phases	25
1.6	Délimitation	26
1.7	Méthodes	29
1.8	Limites et restrictions	31
1.9	Schéma de lecture	32
2	Aperçu historique	35
2.1	Développements généraux	35
2.2	Cadre légal	38
2.3	Les acteurs principaux	38
2.4	La Belgique parmi les autres donateurs	40
3	Politique et stratégie (étape 1)	45
3.1	Cadre politique général	45
3.2	Politique sectorielle et thématique	49
3.3	Politique géographique	50
3.4	Politique relative aux nouvelles modalités d'aide	51
3.5	Coordination, cohérence et harmonisation	53
3.6	Conclusions	55
4	Comment atteindre les objectifs ? Systèmes, structures et exigences de qualité (2^e étape)	57
4.1	Relation formelle entre la DGCD et la CTB : loi et contrats de gestion	57
4.2	Contrôle financier	60
4.3	Le cycle du projet	63

4.4	En cours	69
4.5	Systèmes de qualité	71
4.6	Structures organisationnelles et questions de personnel	73
4.7	Monitoring et évaluation	80
4.8	Conclusions	83
5	Qu'en est-il dans la pratique ? (3^e étape)	87
5.1	Objectif et processus de décision	87
5.2	Fragmentation ou concentration ?	92
5.3	Dialogue politique et structures de concertation	94
5.4	Formes de gestion et modalités d'aide	96
5.5	Perceptions de tierces personnes relatives au fonctionnement de la Coopération belge au développement	100
5.6	Relations entre les acteurs	102
5.7	Conclusions	109
6	Zérotage (Baseline) et benchmark (4^e étape)	111
6.1	Introduction	111
6.2	Benchmark	116
6.3	Conclusions	119
7	Conclusions et facteurs explicatifs (5^e étape)	121
7.1	Introduction	121
7.2	Conclusions	122
7.3	Facteurs explicatifs	124
8	Améliorations possibles (6^e étape)	128
9	Réaction de la direction de la DGCD	135
10	Réaction de la direction de la CTB	141
Annexes		147
Annexe 1	Prescriptions techniques	148
1.	Contexte de la coopération bilatérale directe	148
2.	Raison d'être de l'évaluation	150
3.	Portée de l'évaluation	151
4.	Objectif de l'évaluation	152
5.	Questions d'évaluation	152
6.	Méthodologie	154
7.	Equipe d'évaluation	155

Annexe 2	Organigramme de la DGCD dans la structure du SPF affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement	157
Annexe 3	Organigramme de la CTB	159
Annexe 4	Liste des documents consultés	161
Annexe 5	Liste des personnes interviewées	171
Annexe 6	Liste des participants à l'atelier d'experts externes à Bruxelles	177
Annexe 7	Liste des membres des comités technique et politique	179
Annexe 8	Noms des évaluateurs	181
Annexe 9	Réponses à l'enquête par courrier électronique	183
Annexe 10	Cadres organisationnels	191

Abréviations

AGCD	Agence Générale pour la Coopération au développement
APD	Aide Publique au Développement
AT	Assistance technique
BM	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAF	Cadre d'auto-évaluation des Fonctions publiques
CS	Convention Spécifique
CARP	Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté
CTB	Coopération technique belge
DFID	Department for International Development
DG	Direction Générale
DGCD	Direction Générale de la Coopération au développement
DGCI	Direction Générale de Coopération internationale
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DTF	Dossier Technique et Financier
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EFQM	Fondation Européenne pour le Management par la Qualité
ETP	Équivalent Temps Plein
GIQCD	Gestion Intégrale de la Qualité dans la Coopération au développement
IF	Inspecteur des Finances
M&E	Monitoring & Évaluation
OCDE-CAD	Organisation de Coopération et de Développement Économiques - Comité d'Aide au Développement
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PIC	Programme Indicatif de Coopération
PMA	Pays les Moins Avancés
RepRes	Représentant Résident
RNB	Revenu National Brut
SMCL	Structure Mixte de Concertation locale
SPF	Service Public Fédéral
SWAp	Approche Sectorielle
UP	Unité de Programmation

Liste de schémas et tableaux

Schémas

Schéma 1.1	Cadre de l'analyse	21
Schéma 1.2	Objet de l'étude	23
Schéma 2.1	Développement des dépenses totales et de la coopération bilatérale directe (en millions Euro) de la DGCD	37
Schéma 2.2	Répartition de la coopération bilatérale directe parmi les 18 pays partenaires, 2004	38
Schéma 2.3	Dépenses de la DGCD en aide directe bilatérale (hors remise de dette) dans les pays partenaires et non partenaires 2001-2004	39
Schéma 3.1	La répartition des modalités d'aide à la coopération bilatérale directe, 2000-2004	48

Tableaux

Tableau 1.1	Phases de l'évaluation	22
Tableau 2.1	Évolution de la réforme de la Coopération belge au développement, 1995 – 2006	32
Tableau 2.2	APD en pourcentage du RNB belge, 1999-2005	38
Tableau 3.1	Notes stratégiques	41
Tableau 3.2	Engagements de l'État belge sur le plan international	43
Tableau 4.1	Dispositions figurant dans les trois contrats de gestion	54
Tableau 4.2	Analyse du cycle du projet dans les quatre études nationales	63
Tableau 4.3	Données relatives au personnel de la DGCD et de la CTB, 2000 – 2004	70
Tableau 4.4	Occupation des postes d'attaché 2000-2005	74
Tableau 7.1	Aperçu des quatre cadres	175

Avant-propos

La présente évaluation a pour objectif de contribuer à l'amélioration de la Coopération bilatérale directe de la Belgique. Elle couvre la période 1999-2005, marquée par une réforme en profondeur de la coopération belge et, en particulier, de la coopération bilatérale directe, ou coopération gouvernementale.

En 1999, un cadre légal est instauré qui régit la réorganisation et la nouvelle orientation de la coopération au développement. L'évaluation montre que le passage de la structure unitaire AGCD à une structure duale comportant désormais la DGCD et la CTB, ainsi que l'intégration de l'administration de la Coopération au développement dans le cadre du SPF Affaires étrangères, se sont déroulés moins facilement que prévu. Ceci est dû non seulement à des raisons d'ordre technique, mais aussi à des éléments d'ordre organisationnel et culturel qui jouent un rôle déterminant en cette matière.

Au cours de la période retenue pour l'évaluation, des changements importants à l'échelle internationale ont amené les pays partenaires à occuper une position beaucoup plus centrale dans le processus de coopération que ce n'était le cas en 2000 encore. De nouveaux outils de coopération ont pris de l'importance à côté de l'aide par projets.

Le travail de recherche relatif à cette évaluation s'est déroulé pour majeure partie en 2006, alors que la période d'évaluation couvrait les années 2000 à 2005. Mis à part le 3^e contrat de gestion conclu entre la DGCD et la CTB, qui est comparé ici aux deux précédents, cette évaluation ne porte pas sur les améliorations intervenues en 2006 et 2007.

La DGCD et la CTB ont, chacune pour ce qui la concerne, répondu à cette évaluation et souligné les améliorations accomplies au cours des deux dernières années. Il subsiste cependant des points d'attention que le lecteur trouvera dans le chapitre 8 sur les améliorations possibles.

L'exécution de cette évaluation a été confiée au bureau néerlandais d'études de marché ECORYS BV qui s'est associé, pour la durée de cette mission, avec South Research à Louvain. South Research a fait apport de sa connaissance de la Coopération belge au développement, alors qu'ECORYS bénéficiait par contre de tout le recul nécessaire pour examiner notre système de coopération sans a priori et d'un œil neuf.

Nous tenons à remercier les consultants et tous nos collègues, en Belgique et à l'étranger, qui se sont investis en vue de faire de cette évaluation un passionnant exercice d'acquisition de connaissances.

Dominique de Crombrugghe
Évaluateur spécial de la Coopération au développement.

Bruxelles, janvier 2008

Résumé

Introduction

L'évaluation de la Coopération bilatérale directe au développement en Belgique qu'ont réalisée ECORYS et South Research pour le compte du service de l'Évaluation spéciale (S0.4) a débuté en septembre 2005. Cette évaluation portait sur la mise en œuvre de la réforme de la Coopération bilatérale directe au développement décidée en 1998. C'est pourquoi 1999, année où la réforme est entrée en vigueur, a été choisie pour point de départ de cette évaluation. L'évaluation s'est focalisée sur la période 1999-2005. Les évaluateurs ont eu connaissance des modifications intervenues en 2006, telles que le troisième contrat de gestion conclu entre la DGCD et la CTB qui a été approuvé en juillet 2006. Cette information figure aussi dans le rapport, afin qu'il soit complet. Ces changements intervenus en 2006 ne figurent toutefois pas au nombre des sujets abordés dans cette évaluation.

L'évaluation comportait les quatre phases suivantes :

- Rédaction d'une note méthodologique (octobre-novembre 2005).
- Analyse des structures bruxelloises (novembre 2005 - janvier 2006).
- Études de pays : Congo, Niger, Tanzanie et Vietnam (février-avril 2006).
- Validation, synthèse et rapport (mai-août 2006 pour le rapport final conceptuel et août-novembre 2006 pour le rapport final)

Le comité technique et politique qui endossait la responsabilité de l'accompagnement de cette évaluation a suivi ses phases successives et a émis des commentaires sur les divers rapports partiels ainsi que sur les rapports conceptuel et final. Cela a permis de corriger certaines erreurs factuelles. Certaines divergences d'interprétation des résultats ont donné lieu à une reconsidération de l'analyse mais, vu l'indépendance des évaluateurs, ces divergences n'ont pas toujours entraîné une modification du texte.

Les principales méthodes de collecte de données qui ont été utilisées au cours de cette évaluation sont l'analyse documentaire, les interviews, les groupes de discussion et une enquête internet au sein du personnel de la DGCD et de la CTB. En outre, une étude de benchmark (fondée sur des points de repère) et des cadres d'organisation ont été utilisés en tant que méthodes analytiques.

Antécédents

En 1997, une enquête parlementaire révélait des manquements graves dans la gestion de la Coopération au développement en Belgique. Sur la base de cette enquête, il a été décidé de réformer cette Coopération au développement. La DGCD a été chargée de la conception, du suivi et de l'évaluation de la Coopération bilatérale directe au développement, alors que la CTB endossait la responsabilité de l'exécution.

Les recommandations de la commission d'enquête parlementaire ont servi de point de départ à cette évaluation et ont formé la base du questionnaire d'évaluation tel qu'il figure dans le projet. Les recommandations les plus importantes de la commission d'enquête parlementaire sont résumées comme suit dans le projet :

Renforcement de la politique relative à la Coopération au développement ;
Amélioration de l'efficacité des instruments ;
Transparence accrue des prises de décisions et des modes de travail pratiqués ;
Renforcement du contrôle et de l'évaluation.

Les conclusions et recommandations de l'enquête parlementaire ainsi que la manière dont une suite lui a été réservée sont indicatifs de la perspective belge en matière de Coopération bilatérale directe au développement. Par ailleurs, une perspective internationale a également été adoptée pour cette évaluation, ce qui a permis d'examiner la Coopération bilatérale directe au développement dans son contexte international.

Les résultats et conclusions sont présentés dans ce résumé sur la base des questions d'évaluation et de ces deux perspectives.

La politique et les stratégies de la Coopération bilatérale directe au développement sont-elles clairement décrites et opérationnelles ?

Cinq secteurs de coopération sont mentionnés dans la loi sur la coopération internationale. Cette loi prévoit aussi une limitation à un maximum de 25 pays partenaires, nombre ramené plus tard, par Arrêté Royal, à 18. En 2002, des notes stratégiques ont été rédigées et soumises au parlement à propos des différents secteurs, des différents thèmes et de la plupart des pays partenaires. En ce sens, il est satisfait pour une bonne part sous l'angle formel à quelques-unes des recommandations importantes de la commission d'enquête parlementaire, à savoir la confection de notes stratégiques et une concentration de l'aide.

Dans la pratique, il semble cependant que l'aide soit encore extrêmement fragmentée. On assiste certes, surtout dans la région des Grands Lacs, à une concentration des pays, mais on ne peut plus guère parler, en pratique, de concentration sectorielle. On constate, dans les pays partenaires, une fragmentation importante du soutien entre les divers secteurs. C'est surtout dans le groupe relativement vaste des petits pays partenaires que l'aide belge reste très fragmentée, alors même que l'étendue du projet est souvent limitée.

Certes, les notes stratégiques sont suffisamment claires et reflètent une façon internationale de penser, mais elles sont extrêmement peu opérationnelles. Dans la pratique, on n'a pas pu établir que les prises de décisions se font effectivement sur la base des directives figurant dans les notes stratégiques. L'ancien système des Programmes Indicatifs de Coopération (PIC) - qui étaient mis au point, en accord avec le pays partenaire, par le biais des décisions prises en Commissions Mixtes - est encore dominant lors de la préparation de la politique à suivre. La valorisation de cette forme de coopération et de concertation varie selon le pays partenaire. La planification de la concertation est souvent source de problèmes, et il arrive dans un certain nombre de cas que la Belgique revienne unilatéralement sur des accords conclus auparavant, ce qui est préjudiciable à l'autorité des pays partenaires. En outre, de nombreux donateurs ont aboli la concertation bilatérale exercée par le biais de Commissions Mixtes, et on en arrive de plus en plus souvent à une concertation collective entre le pays

partenaire et les donateurs. De la sorte, des stratégies plus collectives se sont développées, notamment dans le cadre de la Déclaration de Paris mais, pour l'instant, la Belgique y joue rarement un rôle de partenaire.

Les études nationales réalisées en vue de cette évaluation, ainsi que quelques autres études relatives à la Coopération bilatérale directe au développement, ont démontré que la prise de conscience politique laisse encore beaucoup à désirer. Il n'existe pas de corrélation claire entre les notes politiques, les notes stratégiques, les PIC, les programmes et les projets. La politique en matière de nouvelles modalités d'aide telles que l'appui budgétaire, n'en est qu'à ses premiers balbutiements. Ceci dit, ce sont surtout les experts externes qui voient un problème dans la mise en pratique limitée d'une politique. Les personnes directement impliquées de la DGCD et la CTB considèrent par contre comme moins problématique ce manque de politique opérationnelle. La limitation des directives en matière politique a assurément exercé une influence négative sur la recherche de résultats et sur l'adhésion pratique à la perspective internationale.

L'organisation de la Coopération bilatérale directe au développement contribue-t-elle à son efficacité et à son utilité ?

À en croire la commission parlementaire, une délimitation claire des tâches de DGCD et de la CTB, assortie d'une gestion appropriée du personnel et de systèmes qualitatifs à la hauteur, devrait contribuer à une amélioration de l'efficacité et de la fonctionnalité. La présente évaluation s'est concentrée sur le concept d'efficacité institutionnelle. Après une période de démarrage particulièrement pénible, des améliorations se font à présent jour dans un certain nombre de domaines tels que la coopération sur le terrain et l'attention que l'on accorde aux évaluations. A certains niveaux cependant, on constate encore un manque de clarté dans l'attribution de responsabilités ainsi que des chevauchements de fonctions. De plus, le système est extrêmement centralisateur, et Bruxelles détient le monopole des prises de décisions exemptes de transparence. Cela se traduit dans un très long cycle de réalisation des projets qui se caractérise par de nombreux retards (la seule préparation dure quelquefois de 3 à 5 ans). En outre, les dépenses sont inférieures aux estimations, alors même que la part de la Coopération bilatérale directe au développement a baissé par rapport à l'ensemble de l'aide belge.

On ne peut pas affirmer pour autant que la fonctionnalité organisationnelle se soit détériorée après la réforme : les améliorations intervenues ces dernières années font pencher la balance dans un sens légèrement positif. Cependant, la situation est encore loin d'être brillante et des adaptations complémentaires doivent être effectuées d'urgence.

Il semble de prime abord que ce soient l'efficacité et le caractère fonctionnel qui aient surtout souffert de la réforme. Les efforts qui étaient nécessaires pour la réforme, comme la création de la CTB, le passage de l'AGCD à la DGCD et le transfert de projets de l'AGCD/la DGCD vers la CTB ont été lourdement sous-estimés. Pas moins de 89% des personnes interrogées à la DGCD et à la CTB sont d'avis que l'exécution de la réforme est sous-estimée. De plus, la volonté politique nécessaire à faire de cette réforme un succès faisait défaut. En cause, le fait qu'un autre cabinet soit rapidement entré en lice après la décision de réforme.

Dans un tel climat, les dissensions internes entre la DGCD et la CTB ont eu tout loisir de continuer à se développer, parfois au détriment de l'intérêt commun et des objectifs à long

terme en matière de Coopération bilatérale directe au développement. Un climat de défiance s'est installé entre la DGCD et la CTB. Sept ans après la réforme, il est toujours présent. Lors de l'enquête, 68 % des personnes interrogées (dont 83% à la CTB et 55% à la DGCD) étaient d'avis que cette défiance réciproque était de nature à influencer négativement les résultats. Malgré cela, sur le terrain, les relations se sont largement améliorées au fil des ans, et l'on collabore souvent efficacement à l'obtention de résultats probants.

Au cours de ses cinq premières années d'existence, la CTB a eu à composer avec une série de crises de direction qui ont exercé une influence négative sur le fonctionnement de l'organisation. Ses directeurs successifs ont institué divers systèmes de qualité, souvent inappropriés. Longtemps, aucune politique adéquate n'a été menée en matière de personnel et, pendant de nombreuses années, la gestion financière n'a pas été à la hauteur. Depuis 2005, la situation s'est cependant sensiblement améliorée - la gestion financière, par exemple, est à présent correcte - mais la CTB a encore à faire face aux conséquences de la difficile période de démarrage au cours de laquelle elle a souffert d'un nombre réduit d'experts dans les divers secteurs et thèmes, et d'un système de qualité essentiellement axé sur la gestion financière et non sur les résultats ni sur l'impact. Les spécialistes de la CTB sur le terrain sont d'avis qu'ils ont été insuffisamment soutenus, tant par leurs bureaux sur le terrain que par leur direction générale, sous l'angle du contenu comme sous l'angle professionnel.

A première vue, la DGCD a connu de moins grands développements. Ce sont souvent les anciennes équipes AGCD qui ont été engagées au sein de la DGCD. Lors de la réforme Copernic de 2003, on a constitué des divisions spécialisées, notamment en matière de politique et d'évaluation. Il est un fait que la réforme Copernic n'a été réalisée que très partiellement et que les quelques mesures qui ont été prises ont fréquemment été annulées ensuite. À ce jour, la DGCD est toujours confrontée à un problème de personnel. Un nombre considérable de postes d'attachés sont toujours vacants. En 2003, certes, du personnel spécialisé a été engagé sur une base (semi) permanente, mais une grande partie des nominations a été annulée récemment. Seule une part très réduite du personnel de la DGCD affecté à la Coopération bilatérale directe au développement s'occupe de préparer la politique en la matière. La DGCD a peine à assumer convenablement son rôle de conception et de suivi. En outre, l'appui est axé sur les intrants plutôt que sur les résultats, et les systèmes internes de qualité en sont toujours à leurs balbutiements.

Le monitoring et l'évaluation sont-ils appropriés ?

La commission parlementaire a recommandé de renforcer le contrôle et l'évaluation. Le contrôle porte sur bien autre chose qu'un simple monitoring du contenu. Il faudrait par exemple que soit instauré un système fiable de contrôle, en collaboration avec la Cour des Comptes, l'Inspection des Finances et le Haut Comité de Surveillance.

Il est frappant de constater à quel point on se focalise sur le contrôle financier à partir de 1999. Cette attitude peut être partiellement attribuée au souci de prévenir les scandales financiers. Malheureusement, la défiance de la DGCD à l'égard de la CTB a aussi joué un trop grand rôle en cette matière, et le contrôle a pris des allures excessives, au détriment de l'efficacité et de la fonctionnalité. Les problèmes de gestion dont a pâti la CTB jusqu'en 2004 ont aussi participé au fait que le contrôle a pris une place toujours croissante, ce qui a donné lieu à de nombreuses lenteurs. Les contrôles sont exercés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, mais ils sont insuffisamment coordonnés et l'on assiste dans la pratique à un enchevêtrement

des mécanismes de contrôle. Du fait de la défiance qui règne entre la DGCD et la CTB, la fonction de contrôle s'intéresse surtout à l'aspect de légitimité alors que, en pratique, cette attitude handicape la fonctionnalité et l'efficacité de la Coopération bilatérale directe au développement. Le contrôle s'intéresse presque exclusivement aux intrants (les finances) et pas aux résultats. 90% des personnes interrogées sont d'avis qu'il y a trop d'étapes d'approbation dans le cadre d'un même cycle de projets, et que cela exerce une influence négative sur leurs résultats et leur efficacité. En outre, le niveau de dépenses par rapport aux engagements est l'indicateur le plus important en termes de gestion.

Sur le plan de l'évaluation, il a fallu faire face à une longue période de démarrage. La nomination du premier Évaluateur Spécial a été annulée en 2002 et, en 2003, un nouvel Évaluateur Spécial entré en fonction. Les premières études, au nombre desquelles figure une évaluation nationale de la Bolivie sont à présent parues, mais on ne constate que bien peu de résultats en matière de suivi. En 2003, un service interne d'évaluation a été créé par la DGCD en vue d'exercer des évaluations des secteurs, des thèmes et des programmes. Les premières études émanant de ce service sont également disponibles, parmi lesquelles une évaluation des soins de santé. Enfin, la CTB a désormais mis au point un système complet d'évaluation qui prévoit des évaluations à mi-parcours et au terme des projets. La DGCD a mis sur pied un système de suivi des projets qui est à présent en voie d'application sur le terrain.

On assiste donc à une activité considérable qui s'exerce surtout sur le plan de l'évaluation, mais aussi, dans une moindre mesure, sur celui du monitoring. La qualité des études d'évaluation est encourageante. Reste cependant que la rétroaction des résultats en direction de la politique, et la possibilité d'en tirer des leçons concrètes, restent problématiques, notamment parce qu'il est difficile de créer des liens avec une politique peu opérationnelle. Un autre problème est le manque de liens et d'harmonisation entre les trois systèmes d'évaluation différents. Ce sont surtout les liens entre projets d'évaluation et évaluations groupées par pays, secteurs et thèmes qui doivent retenir notre attention.

La Coopération bilatérale directe au développement vise-t-elle à un meilleur fonctionnement des institutions du pays partenaire dans une perspective de développement ?

Au niveau local, on remporte souvent de bons résultats par le biais de la Coopération bilatérale directe au développement. L'aide belge est appréciée parce qu'elle s'adapte au contexte local et correspond à la situation sur place. Les diverses études démontrent que la dissémination des résultats et l'adaptation au niveau sectoriel ou national de l'approche adoptée au plan local s'avère souvent problématique. L'aide belge se distingue surtout par l'approche qu'elle a du projet.

Dans les pays partenaires où les donateurs adoptent une approche plus collective, en collaboration avec les autorités locales, la Belgique est à la traîne par rapport à ces nouvelles formes de coopération. Certes, elle participe ici et là à du *basket funding* au niveau sectoriel, et accorde aussi une aide budgétaire. Cependant, cela s'avère souvent problématique parce que la Belgique ne dispose pas toujours du personnel approprié pour mener le dialogue politique. En outre, les mécanismes de contrôle constituent souvent des entraves supplémentaires dont il faut tenir compte pour évaluer les besoins en nouvelles modalités d'aide.

La perspective belge par opposition à la perspective internationale

La Belgique a souscrit à toutes les déclarations internationales relatives à l'harmonisation et à la coordination des donateurs, et tente de réaliser les objectifs du Millénaire. On constate cependant dans la pratique que la perspective belge est dominante par rapport à la perspective internationale. La décision d'opérer une scission entre la formulation politique et l'exécution a été prise à un moment où les développements internationaux visant à une plus grande harmonisation, ainsi qu'à des accords et à de nouvelles modalités d'aide, n'étaient pas encore très avancés. Un système qui scinde la formulation politique de l'exécution est idéal pour une Coopération au développement qui se réalise par le biais de projets et programmes. D'autres donateurs comme l'Allemagne et la Norvège, qui pratiquaient également un tel système de scission, se heurtent au problème de savoir comment adapter ce système au nouveau mode de travail international. La Norvège a décidé de supprimer son mode d'exécution scindée, mais l'Allemagne poursuit dans cette voie, tout en ayant décidé, notamment, de renforcer la fonction politique et d'accorder une attention accrue à une poursuite de la déconcentration.

Du fait des problèmes évoqués ci-dessus, la Belgique a accordé jusqu'ici peu d'attention à caractère structurel au fonctionnement des structures dans le nouveau contexte international. La CTB a récemment développé, parfois en collaboration avec la DGCD, un certain nombre d'initiatives en vue de mieux déterminer son rôle en matière d'appui sectoriel et d'aide budgétaire. La CTB semble ainsi compenser partiellement un vide politique qui s'est fait jour à la DGCD.

Est-on sur la bonne voie ?

Le problème qui se pose dans le cadre de cette évaluation semble être, en bref, de savoir si les institutions belges qui sont engagées dans la Coopération bilatérale directe au développement sont sur la bonne voie en vue de contribuer de façon adéquate au développement des pays partenaires. Il est impossible de répondre par oui ou par non à une telle question. À dater de 2005, il est clair que l'on a assisté à une amélioration de l'organisation interne de la CTB. Sur le terrain, les relations entre la DGCD et la CTB se sont améliorées, elles aussi. De bonnes études d'évaluation ont été publiées et la nécessité d'une progression est plus largement reconnue. En comparaison avec la situation de 1999 et des années antérieures, on peut certainement considérer qu'il y a eu une amélioration dans un certain nombre de domaines. De nouveaux problèmes se sont fait jour, tels que le chevauchement des tâches et le climat de défiance qui s'est installé entre la DGCD et la CTB, les problèmes relatifs au statut juridique de la CTB, les mécanismes de contrôle excessifs, les difficultés rencontrées pour adhérer à la perspective internationale et une orientation perfectible sur les résultats. De plus, le fait que la part de la Coopération bilatérale directe au développement reste sensiblement en retrait dans le total de l'APD est également un sujet de préoccupation, car la Belgique veut atteindre la norme 0,7%. Ces problèmes exigent d'urgence une solution collégiale qui permettrait de répondre positivement à la question de savoir si la Coopération bilatérale directe au développement est réellement sur la bonne voie.

Recommandations

Les évaluateurs sont d'avis qu'il faudrait qu'un sentiment d'urgence prévale en vue de renverser définitivement la situation. On ne peut certes pas considérer que la réforme est un échec complet mais, sept ans après cette réforme, le nombre d'améliorations est resté bien trop modeste par rapport aux objectifs de départ. Un retour à l'ancien modèle n'est pourtant

pas une solution évidente car il reviendrait à battre totalement en brèche les aspects positifs des développements récents. En outre, la crainte d'une défédéralisation accrue joue également son rôle. Les améliorations possibles doivent être réalisées au départ de la situation existante. Nos recommandations sont structurées en quelques grands groupes dont le premier est le 'comment ?' et dont les trois suivants répondent à la question du 'quoi ?'.

I. Comment aborder les améliorations ?

1. *Mise en place d'un **comité de réflexion** qui a pour tâche, sur la base de la présente évaluation, de développer une vision claire des modifications souhaitées en Belgique dans le cadre de la Coopération bilatérale directe au développement, de manière à l'adapter à la nouvelle perspective internationale. Ceci suppose aussi la mise au point d'un plan d'action correspondant et l'accompagnement de son exécution.*

Le comité de réflexion proposé devrait être un petit groupe ambitieux qui aurait pour principal objectif d'adapter à l'époque actuelle la Coopération bilatérale directe au développement en Belgique. La première étape est la mise au point d'un **agenda politique** clair et bref. La Déclaration de Paris, à laquelle la Belgique a souscrit, pourrait servir de point de départ à cet agenda politique (voir aussi la recommandation 2).

Dans le **plan d'action**, on pourrait alors opérer une distinction entre l'amélioration des facteurs structurels et celle des facteurs culturels. De plus, il importe de distinguer clairement les uns des autres les facteurs endogènes et exogènes, car c'est d'eux que dépendent les marges d'améliorations.

Enfin, il faut tirer une leçon importante de la réforme réalisée, à savoir la nécessité absolue **d'un accompagnement et d'un appui appropriés** ainsi que **d'un suivi et d'une possibilité de correction en temps utile**, dans le cadre du processus de modification/plan d'action.

II Politique et adaptations au contexte international

2. *Renforcement de la **fonction politique***

La recommandation de la commission d'enquête parlementaire de 1997 est toujours d'application. Sur le plan formel, la politique existante correspond certes au contexte international, mais elle n'est pas suffisamment opérationnelle. Il faut donc que, dans la pratique, on améliore **l'alignement sur le contexte international**. Ceci pourrait supposer une révision de la loi de 1999 sur la coopération internationale, considérée souvent comme ayant perdu de sa pertinence.

Une telle démarche exige assurément l'adoption par la DGCD d'un **autre mode de travail et d'une autre structure organisationnelle**. La condition annexe de ces améliorations est une **politique adéquate en matière de ressources humaines** qui fait encore défaut jusqu'ici, et un amendement de la politique menée à l'égard du personnel (voir recommandation 11).

En outre, **l'ensemble des instruments politiques** tels que les notes stratégiques nationales et les ISP devraient être examinés d'un œil critique, eu égard notamment à la modification de la perspective internationale.

Si la nature des modifications est définie, il sera ensuite possible de définir la **répartition des tâches** telles que la participation au dialogue politique. Si la DGCD n'était pas en mesure de prendre réellement en charge son rôle de préparation politique, il faudrait envisager d'autres options comme un développement du rôle que joue la CTB dans le dialogue politique avec les pays partenaires. Il faut cependant tenir compte du fait que le consensus international ne va pas dans cette direction.

*3. Développement de **niches** spécifiquement belges dans la nouvelle perspective internationale*

La nouvelle perspective internationale ne signifie pas que tous les donateurs doivent viser d'une manière comparable au remplacement de l'appui sur projets par une aide budgétaire générale. Chaque donateur a sa propre approche qui doit être fondée sur une analyse des forces et des faiblesses. De la sorte, l'on peut envisager une concentration sectorielle plus poussée. L'évaluation des soins de santé offre à cet égard de bonnes pistes. On peut aussi penser, comme c'est le cas en Irlande, à une concentration au niveau décentralisé de la fonction publique. Il existe encore d'autres possibilités, notamment un 'renforcement institutionnel en vue de stimuler une gestion saine', le choix d'un appui aux systèmes de gestion centraux ou locaux, etc. Pour déterminer le choix définitif d'autres formes de concentration, il importe d'avoir une bonne vision des 'niches' de la Coopération bilatérale directe au développement.

*4. Un **cadre politique souple** susceptible de s'adapter rapidement à des modifications au plan international*

Les expériences acquises dans le cadre de la loi sur la coopération internationale nous ont enseigné qu'un cadre politique peut se modifier rapidement. Les nouveaux cadres et structures doivent être suffisamment souples pour que l'on puisse les adapter rapidement à des facteurs exogènes.

III. Amélioration de la qualité et de la fonctionnalité

*5. Une plus grande orientation sur les **pays partenaires***

Le système belge est, jusqu'ici, surtout tourné vers lui-même. Il faudrait réaliser une volte-face supplémentaire pour en arriver à une approche orientée sur les résultats des pays partenaires. Ceci est valable pour la DGCD et la CTB, ainsi que pour tous les autres acteurs concernés. Jusqu'à présent, un important inconvénient de l'aide belge est sa **prévisibilité** limitée. Il faudrait absolument s'améliorer sur ce point. Du fait du degré élevé de fragmentation et de la dominance de l'aide sur projets, '**l'ownership**' prend à présent surtout forme au niveau local. Ceci dit, '**l'ownership**' des pays partenaires peut certainement encore être peaufiné, ce qui permettrait de raffiner aussi les résultats sur le plan du renforcement des institutions dans les pays partenaires. Dans cette optique, il serait aussi préférable d'accorder une attention accrue au renforcement de la capacité et au développement institutionnel.

*6. **Déléguer plus** de compétences au terrain*

Si l'on s'oriente mieux vers les pays partenaires et que l'on se met mieux en adéquation avec le contexte international, on peut en arriver à une **plus grande déconcentration des tâches et responsabilités** vers le terrain. Il est cependant nécessaire de satisfaire à quelques **conditions annexes**, comme une adaptation des procédures et un renforcement complémentaire des capacités du personnel de terrain. En effet, s'il existe suffisamment de capacités techniques pertinentes dans les représentations, une décentralisation des

compétences offre aussi la possibilité d'en dire plus sur la situation spécifique dans les pays partenaires, leurs stratégies et leurs interventions. En outre, une clarification de la répartition des tâches entre l'ambassade et le bureau de la CTB est indispensable en vue de mener un dialogue politique. Ceci concerne aussi le rôle que jouent les experts de la CTB dans l'aide budgétaire.

7. Amélioration et rationalisation du contrôle

Cette recommandation de la commission parlementaire conserve, elle aussi, toute sa force. Le système de contrôle financier excessif qui est en place fonctionne mal et exerce une influence négative sur l'efficacité et la fonctionnalité du système. Il importe donc de mettre au point un **système adéquat** pour les contrôles tant ex-ante que ex-post. Il faut pour cela qu'il existe une meilleure adéquation entre les contrôles interne et externe, et que l'on évite autant que possible les chevauchements. La nécessité de justifier l'utilisation des moyens publics n'est évidemment pas mise en cause, mais il faut qu'il soit clair que le risque zéro est inexistant. Le système de contrôle ne doit pas être avant tout basé sur la défiance mais bien sur une confiance organisée qui suppose des vérifications et des bilans corrects.

À haut niveau, il faut prendre ses responsabilités en examinant le système actuel jusque dans le détail, et en le réformant. Dans ce cadre, il importe aussi d'étudier les limites qu'impose la législation belge quant au respect strict de la Déclaration de Paris, et de proposer des possibilités d'amélioration.

8. Meilleure harmonisation des systèmes de monitoring et d'évaluation

On constate des améliorations substantielles en ce qui concerne l'évaluation et le monitoring. Il s'agit maintenant de **consolider ces améliorations** et de démontrer quelles sont les plus-values qu'offrent une évaluation et un monitoring corrects. Une première priorité est d'améliorer **le feed-back**, surtout au niveau politique. Cela signifie que les résultats des évaluations doivent donner lieu à des modifications pures et simples de politique et de programmes, ou qu'un véritable cycle politique voie le jour. C'est précisément sur ce plan que les systèmes se révèlent insuffisants. Une deuxième priorité est une meilleure **harmonisation** des systèmes entre eux. Il existe trois systèmes d'évaluation et deux systèmes de monitoring pour la Coopération bilatérale directe au développement, dont les programmations sont encore insuffisamment coordonnées. De la sorte, il sera possible que toutes les parties concernées (y compris le pays partenaire) se construisent une capacité d'évaluation, tirent des enseignements de la situation et apprennent en permanence.

9. Développement et application d'une conduite axée sur les résultats

Sur la base notamment d'une meilleure fonction de contrôle et d'évaluation, il faut en arriver à une conduite axée sur les résultats qui se fonde sur des systèmes de qualité adéquats et assortis l'un à l'autre.

IV Politique et structure internes

10. Amélioration de la collaboration réciproque

Il ne manque pas de lois, d'Arrêtés Royaux, de contrats de gestion et d'études qui donnent leur forme aux relations entre la DGCD et la CTB. La formulation et l'interprétation de tous les textes ont déjà exigé trop d'énergie, et il est surtout indispensable aujourd'hui que ces deux organismes fassent preuve d'autorité pour que s'établisse entre eux, surtout à Bruxelles,

une confiance réciproque à tous les niveaux. On pourrait envisager de faire appel à cet effet à un expert extérieur. Des scénarios alternatifs tels que des bureaux communs sur le terrain (selon l'exemple allemand) pourraient aussi être examinés. De même, l'approche en réseau, d'application en Allemagne, pourrait être adaptée à la situation en Belgique. Cela supposerait que l'on travaille beaucoup plus avec les équipes nationales pour chacun des pays partenaires, en vue de préparer la politique et d'en assurer le suivi. Dans l'équipe nationale, dont la coordination reposerait sur la DGCD, des acteurs pertinents pourraient se rencontrer, au nombre desquels figurerait notamment la CTB.

*11. Révision de la **politique en matière de personnel** et des structures organisationnelles*

La DGCD doit faire face à de très sérieux problèmes de personnel qui s'échelonnent du manque pur et simple de collaborateurs à une inadéquation des profils, à des manques de capacités réelles et à un manque de clarté dans les processus de décision. Il faudrait considérer comme une priorité absolue la mise à niveau du personnel de la DGCD, où un **renforcement fondamental** est exigé **sur les plans qualitatif et quantitatif**.

À la CTB, les problèmes de personnel sont moins graves et d'une autre nature. Il faut surtout que l'on s'y attache à un renforcement complémentaire des capacités existantes et à une évolution de l'Assistance Technique (AT) qui, plutôt traditionnelle, s'adapterait à de nouvelles formes, mieux adaptées au contexte international.

En outre, il faut prêter attention à **la cohésion entre les deux organismes** en vue de prévenir les chevauchements de personnel sur des terrains déterminés (concentration géographique) et les déficits sur d'autres terrains (experts sur le plan du contenu, parmi lesquels des spécialistes sectoriels). L'interface géographique de Bruxelles qui se trouve actuellement en position centrale devrait perdre en importance, alors que l'attention devrait se porter sur des expertises spécifiques relatives à des secteurs, des thèmes et des modalités d'assistance.

De même, la **gestion de la connaissance** doit comporter des parties communes et garantir des liens vers l'extérieur. Il en résulte que l'adhésion à des réseaux internationaux mérite, elle aussi, d'être recommandée.

1 Introduction

1.1 Antécédents et objectifs

Dans la déclaration gouvernementale de Verhofstadt II, en juillet 2003, il est prévu d'effectuer une évaluation des structures de la Coopération belge au développement, à savoir la DGCD et la CTB. Cette décision fait référence au rapport parlementaire de 1997 et aux arrêtés qui l'ont suivi, relatifs à la réforme de la coopération au développement. Lors des consultations relatives à la programmation de l'évaluation par le Service de l'Évaluation spéciale S0.4, les personnes consultées ont donné la priorité à la présente évaluation.

Le cahier des charges (voir annexe 1) précise que la présente évaluation vise à déterminer si l'on peut parler, oui ou non, d'une coopération de qualité avec les pays partenaires, et quels sont les aspects qui s'avèrent favorables ou défavorables à la qualité de cette coopération. L'évaluation porte donc sur les deux fonctions d'évaluation, à savoir rendre des comptes et apprendre. En effet, suite à l'enquête parlementaire de 1999 et à la réforme des institutions qui en a découlé, en particulier pour la coopération bilatérale directe, il est important de rendre des comptes sur les effets de cette réforme et de tenter d'en tirer des enseignements concrets. Ces deux activités s'inscrivent dans le prolongement l'une de l'autre.

1.2 Questions d'évaluation et énoncé du problème

L'énoncé du problème est le suivant : les institutions qui sont concernées par la conception, l'exécution et l'évaluation de la Coopération bilatérale directe au développement sont-elles sur la bonne voie pour fournir une contribution pertinente, efficace, efficiente et durable au développement des pays partenaires ?

Cet énoncé du problème est tiré du cahier de charges et est présenté dans l'offre et dans la note méthodologique. L'énoncé du problème a trait à **l'orientation sur les résultats** de la Coopération au développement en Belgique. Depuis le début, il a été clair que la présente évaluation ne se préoccuperait pas de mesurer les résultats, mais d'analyser, sur la base des informations existantes, dans quelle mesure la Coopération bilatérale directe est orientée sur les résultats.

Les questions d'évaluation formulées dans le cahier de charges correspondent en toute logique à cet énoncé du problème, et présentent un lien direct avec les recommandations de la commission d'enquête parlementaire. Les questions principales sont les suivantes :

- La politique et les stratégies de la Coopération bilatérale directe sont-elles formulées clairement, et opérationnelles ?
- L'organisation de la Coopération bilatérale directe contribue-t-elle à son efficacité ?

- Le monitoring et l'évaluation sont-ils appropriés ?
- La Coopération bilatérale directe vise-t-elle à un meilleur fonctionnement des institutions des pays partenaires dans une perspective de développement ?

1.3 Deux perspectives

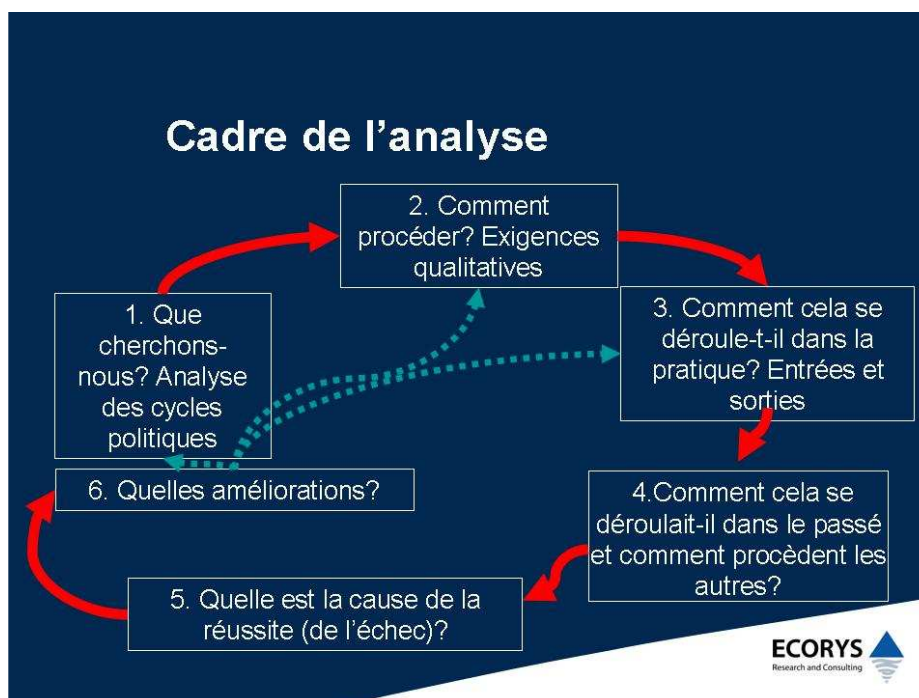
Il est demandé dans le cahier de charges de pratiquer deux perspectives, à savoir la perspective internationale et la perspective belge. La perspective internationale a trait au contexte évolutif de la coopération internationale dans laquelle s'inscrit la Coopération bilatérale directe belge. Cette perspective internationale va dans le sens d'une harmonisation et d'une coordination des donateurs, d'une aide sectorielle et budgétaire accrue, d'un *ownership* croissant des pays partenaires et des *Objectifs du Millénaire pour le Développement* en tant qu'objectifs généraux.

La perspective belge, quant à elle, a trait avant tout aux recommandations figurant dans le Rapport de la Chambre des Représentants et relatives au suivi des problèmes de l'Agence Générale pour la Coopération au développement (AGCD). Il y a cependant d'autres éléments issus de la perspective belge qui exercent une influence sur l'objet de l'évaluation. Citons notamment l'organisation générale du Service Public Fédéral, y compris les procédures et accords qui y ont trait, la Réforme Copernic, l'intégration de l'ancienne DGCD et des départements des Affaires étrangères et du Commerce Extérieur dans le nouveau Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères, Commerce Extérieur et Coopération au développement, et les décisions de défédéralisation qui concernent aussi la coopération au développement.

1.4 Cadre d'analyse

Dans la note méthodologique figure un cadre d'analyse en six étapes, qui a servi de fil conducteur pour la suite de l'étude :

Schéma 1.1 Cadre de l'analyse



Comme il ressort du cadre d'analyse, nous sommes allés un peu plus loin dans la présente évaluation qu'il n'est indiqué dans les quatre questions principales. Les deux dernières étapes qui figurent dans notre proposition d'étude sont consacrées à *l'explication* du bon ou du moins bon fonctionnement des organisations et des instruments, en vue d'en arriver, sur cette base, à des *propositions réalistes d'amélioration*. Ce qui correspond à la l'énoncé général du problème.

1.5 Quatre phases

Les quatre phases de l'étude sont déjà reprises dans le cahier de charges. Elles sont respectées lors de la réalisation de l'étude.

Tableau 1.1 Phases de l'évaluation

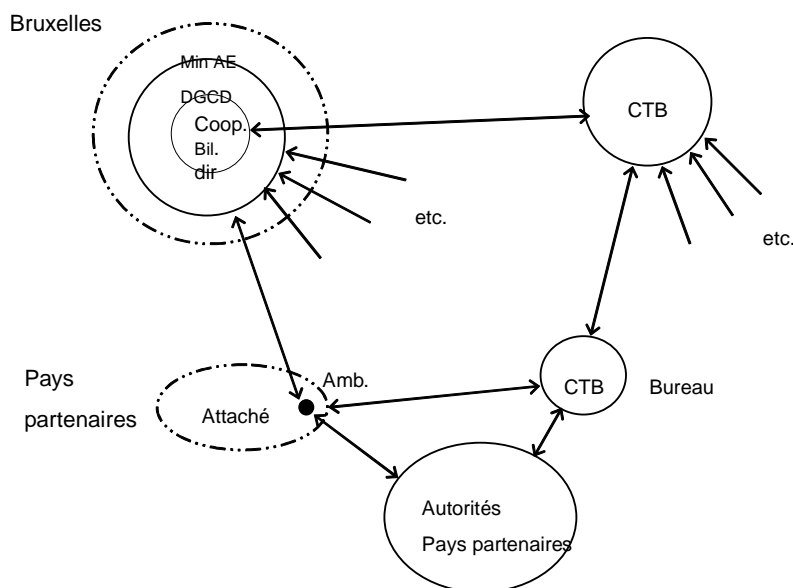
Phase	Période	Mode de rassemblement des données	Produits	Concertation et feed-back
0. Offre			Offre technique	Discussion avec S0.4 et présentation au comité technique
1. La note méthodologique	Octobre-novembre 2005	Analyse documentaire Interviews	Note méthodologique	Discussion avec le comité technique
2. Fonctionnement des structures bruxelloises	Novembre 2005-février 2006	Analyse documentaire Interviews	Note sur les structures bruxelloises	Discussion avec comité technique et comité politique
3. Quatre études de pays (Congo, Niger, Tanzanie et Vietnam) et éléments de comparaison (Allemagne et Norvège)	Février-avril 2006	Analyse documentaire Interviews Groupes de discussion	Présentations PowerPoint	Présentation à la DGCD et la CTB des résultats dans les 4 pays, présentation des résultats au comité technique
4. Validation, synthèse et rapportage	Mai-novembre 2006	Enquête internet à la DGCD et la CTB Séance de travail avec experts extérieurs. Interviews complémentaires IF et D1 Étude de dossier D1	Projet de rapport final Rapport final	Discussion du projet de synthèse avec le comité politique 30 juin 2006 Discussion du projet de rapport final avec le comité technique 29 août 2006 Discussion du projet de rapport final avec le comité politique 19 octobre 2006 Commentaires écrits

1.6 Délimitation

L'objet de l'évaluation est défini d'une façon double : d'une part, l'évaluation a trait au fonctionnement des structures de la Coopération belge au développement alors que, d'autre part, seul le champ de l'évaluation est limité à la Coopération bilatérale. La DGCD se compose de cinq directions, mais seule la D1 s'occupe directement de programmes gouvernementaux. En ce qui concerne la CTB, son domaine d'activités principal est la Coopération bilatérale, mais elle en a également d'autres.

L'objet de l'étude peut se schématiser comme suit :

Schéma 1.2 Objet de l'étude



Les structures de la CTB et de la DGCD occupent une situation centrale, tant à Bruxelles que dans les pays partenaires. Il s'agit en particulier de la partie de la DGCD qui s'occupe de la Coopération bilatérale directe (D1), des attachés d'ambassade, de la CTB à Bruxelles dans la mesure où elle s'occupe de l'exécution de la Coopération bilatérale directe, des bureaux nationaux de la CTB et des autorités dans les pays partenaires, mais aussi de la cellule politique du Ministre (Cabinet). D'autres acteurs exercent aussi une influence sur l'objet de l'évaluation. Il s'agit par exemple de l'Inspecteur des Finances, de la Cour des Comptes et du Parlement. Lorsque c'est pertinent et possible, ces acteurs sont impliqués dans l'analyse. Bien qu'ils ne fassent pas partie de l'objet de l'évaluation, ils exercent une influence sur cet objet en leur qualité de facteurs extérieurs. Il s'agit surtout des relations entre les divers acteurs qui influencent le fonctionnement final et l'orientation sur les résultats de la Coopération bilatérale directe.

Ce qui précède explique pourquoi l'évaluation est conçue comme une **évaluation en chaîne** des organismes, directions, unités et institutions qui, prestent des services avec plus ou moins d'**efficacité** en vue d'en arriver à un produit final de qualité.

L'étendue et la complexité de l'objet de l'évaluation nous ont obligés à opérer dès le départ une distinction claire entre les sujets qui seraient certainement couverts, ceux qui le seraient dans une moindre mesure et ceux qui ne le seraient pas du tout dans le cadre de l'évaluation, et à poser des choix entre ces sujets. Une première délimitation était déjà précisée dans le cahier de charges et concernait le fait que nous nous limiterions à la Coopération bilatérale directe, que nous accorderions toute son importance à l'efficacité organisationnelle et que nous nous limiterions à quatre études de cas. Dans le cahier de charges, quatre pays étaient

cités pour les études de cas, à savoir le Congo, le Niger, l'Ouganda et le Vietnam. Lors de la discussion de la note méthodologique, il a été décidé, sur la base d'un certain nombre de critères, de choisir la Tanzanie en lieu et place de l'Ouganda.

Les pays à sélectionner pour les visites sur le terrain devaient tous figurer sur la liste des pays partenaires de la Belgique. Comme une évaluation au niveau d'un pays partenaire venait d'être opérée en Bolivie, il n'était pas nécessaire d'inclure un pays sud-américain dans la sélection. Il allait aussi de soi qu'il fallait viser à une répartition sur une base continentale, et faire en sorte que le centre de gravité de l'analyse se situe dans les pays les moins favorisés. C'est pourquoi les pays du Maghreb ont été éliminés. Il était également convenu de limiter les études de cas ne prendre uniquement en considération des pays choisis parmi plus grands bénéficiaires de l'aide bilatérale directe belge.

En définitive, le choix des pays a été déterminé sur la base des critères de sélection suivants :

- au moins deux pays appartenant aux six pays qui ont le plus bénéficié, entre 2002 et 2004, de l'aide de la Coopération au développement belge dans son ensemble ;
- au moins deux pays appartenant aux six pays ayant le plus bénéficié, entre 2002 et 2004, de l'aide de la Coopération bilatérale directe ;
- au moins un des pays partenaires de la région prioritaire des Grands Lacs;
- au moins un pays d'Afrique de l'Est et un pays d'Afrique de l'Ouest ;
- sur le plan de la répartition géographique, au moins un pays asiatique ;
- un mix des modalités d'aide.

Le Congo¹ est de loin le plus important bénéficiaire de l'aide de la coopération belge au développement. En outre, les relations historiques jouent leur rôle et la structure de mise en œuvre de l'aide sur place est intéressante. Le Vietnam est le seul pays asiatique des 18 pays partenaires. Le Niger est le pays le plus important en Afrique de l'Ouest en ce qui concerne la Coopération belge au développement. L'aide et les investissements sectoriels y sont élevés. Avec le choix de la Tanzanie, trois des six plus grands pays bénéficiaires entre 2002 et 2004 sont couverts. De plus, la Tanzanie dépense le plus d'argent en aide sectorielle, c'est un pays d'Afrique de l'Est et la plupart des donateurs y sont représentés, ce qui est important sur le plan de la perspective internationale.

En ce qui concerne les pays de référence, le choix s'est naturellement et dès le départ porté sur l'**Allemagne**. Le modèle belge s'inspire en effet en grande partie du modèle allemand. De plus, il existe en Allemagne diverses agences d'exécution. Bien que, en termes absolus, l'Allemagne dépense évidemment plus pour la coopération au développement, elle est, en termes relatifs, un des plus petits donateurs (la Belgique est par contre, en termes relatifs, un des grands donateurs si l'on se fonde sur les données de 2003).

Les études nationales ont été menées par des membres de l'équipe de base d'Ecorys et de South Research, en collaboration avec des chercheurs qui connaissaient bien les pays concernés (voir en annexe 8 les noms de tous les enquêteurs). Les résultats des quatre études de cas sont repris intégralement dans le présent rapport. Au terme des études nationales, un feedback a été donné aux organisations locales. Ensuite, les résultats combinés des quatre études nationales ont été présentés au comité technique.

¹ La République Démocratique du Congo (RDC) sera toujours désignée sous le terme de Congo dans ce rapport.

Il a été décidé, en concertation avec le comité technique, de ne pas choisir délibérément un autre pays de référence. Des comparaisons ont été faites sur des points pertinents avec d'autres pays donateurs. Dans la pratique, il est apparu que c'est surtout la Norvège qui offre du matériel comparatif intéressant.

1.7 Méthodes

Étude du dossier et de la littérature (voir annexe 4)

La DGCD et la CTB :

Les consultants ont eu accès à une grande quantité de documents émanant de ces deux structures. Une sélection a été opérée en vue d'une analyse complémentaire. Il s'agit en l'occurrence de textes réglementaires et de notes de politique, tant sectorielle que thématique et nationale, ainsi que de plans de gestion et d'entreprise des deux institutions et de rapports relatifs à leur mise en œuvre. S'y ajoutent les contrats de gestion intervenus entre la DGCD et la CTB et d'autres accords entre les deux institutions, y compris des groupes de travail en vue de la mise à l'étude et de la modification de procédures déterminées (p.ex. le groupe de travail sur la réduction de la durée du cycle de projet). Enfin, une série de documents, internes pour la plupart, qui ont trait à la gestion, aux procédures financières, au monitoring, à l'évaluation de projets, etc. ;

Des documents analytiques récents ayant trait à l'objet de l'évaluation ont également été consultés. Il s'agit surtout d'études d'évaluation comme celle de la Bolivie faite à la demande de S0.4, l'évaluation en matière de santé faite à la demande de D0.4 et d'une étude sur l'assistance technique, réalisée à la demande de la CTB.

Autres documents :

Documents qui ont trait à la perspective belge ;

Documents qui ont trait à la perspective internationale (les examens par les pairs de l'OCDE-CAD, en particulier, constituent une importante source d'informations) ;

Documents relatifs aux pays de référence ;

Littérature générale relative aux méthodes (approche cadrée) et aux systèmes de qualité tels que les normes ISO, EFQM (Fondation Européenne pour le Management par la Qualité) et GIQCD (Gestion intégrale de la Qualité dans la Coopération au développement) ;

Documents relatifs aux quatre pays partenaires sélectionnés.

Interviews (voir annexe 5)

Les interviews ont constitué une très précieuse source d'informations. Dans des enquêtes de ce type, qui s'adressent à des organisations, les interviews ne visent pas à aller directement aux faits, mais surtout à mettre à jour des modèles. Il ne s'agit donc pas de recourir à des questionnaires structurés, mais il est capital de maîtriser parfaitement des techniques d'interview éprouvées et d'avoir une bonne connaissance des organisations et des réseaux politiques. L'équipe d'évaluation a gardé anonymes les résultats des interviews. Ces résultats ne sont donc pas enregistrés individuellement, et ne sont fournis que sous une forme globalisée. Nous n'avons pas éprouvé de problèmes à obtenir des interviews, et la plupart des personnes interrogées se sont exprimées ouvertement.

Groupe(s) de travail (voir annexe 6)

Lors des diverses études nationales, des groupes de travail ou groupes de discussion ont été formés, notamment avec des assistants techniques de la CTB au Congo, avec des partenaires de ministères au Niger et avec des ONG en Tanzanie. L'objectif de ces séances de travail était surtout de discuter d'un certain nombre de thèmes. Nous ne nous sommes donc pas contentés de rassembler des informations, mais nous avons pu aussi valider les résultats provisoires.

Enfin, au stade final de l'évaluation, une séance de travail a eu lieu à Bruxelles avec des experts extérieurs. Quelques thèmes importants de l'enquête ont été mis sur le tapis lors de cette séance de travail dont l'objectif principal était de valider les résultats.

Enquête internet auprès du personnel de la DGCD et de la CTB (voir annexe 9)

Nous avons enfin aussi réalisé une enquête par e-mail auprès du personnel interne de la DGCD et de la CTB à Bruxelles, ainsi qu'auprès des attachés des ambassades et des bureaux nationaux de la CTB. En effet, le nombre d'interviews était fatalement limité et il nous a semblé intéressant, pour assurer la représentativité des résultats, de donner la parole dans le cadre de l'évaluation à toutes les personnes concernées. Nous avons reçu plus de 50% de réponses (113 sur les 216 inscrits ont répondu à l'enquête, dont 59 à la DGCD et 54 à la CTB). Les réponses à l'enquête figurent à l'annexe 9.

Approche selon le cadre de référence (annexe 10)

Vu que les processus d'interaction figurent au cœur de la présente évaluation (voir la transcription graphique de l'objet de l'évaluation), l'approche selon le cadre de référence est un mode d'enquête approprié². Il s'agit en l'occurrence du fait que, dans le chef des différents acteurs, les 'cadres' dominants peuvent être identifiés par le biais d'interviews et de séances de travail. Ceci concerne surtout les acteurs qui sont indiqués dans le schéma, à savoir la DGCD et la CTB, à Bruxelles comme dans les pays concernés par l'étude, et les autorités des pays partenaires.

Les cadres jouent un rôle interne dans les organisations mais aussi, bien évidemment, dans leur interaction avec d'autres organisations. Dans la littérature³, on distingue quatre cadres dominants :

- le politique ;
- le culturel (normes et valeurs) ;
- le structurel (lignes formelles) ;
- le personnel (p.ex. axé sur les résultats, novateur, maîtrisable).

Sur la base de ces cadres usuels, des cadres de référence adaptés ont été développés au cours de la présente évaluation. Les liens révélés par ces cadres ont été d'une aide précieuse pour analyser l'interaction entre les divers acteurs, et ont contribué dans une large mesure à expliquer les raisons pour lesquelles certaines choses fonctionnent et d'autres pas. À l'annexe 10, nous reprenons les quatre cadres que nous avons pu identifier dans la Coopération belge au développement, à savoir le cadre de gestion, le cadre stratégique, le cadre politique et le cadre culturel. Ces cadres sont élaborés à partir de la littérature spécialisée et adaptés à l'objet de l'évaluation. Dans ce rapport final, nous avons choisi de ne pas présenter les cadres de

² D. Kahneman et A. Tversky, 2000, *Choices, Values and Frames*, Cambridge University Press

³ Notamment Ballman et Deal, *Reframing*.

référence séparément l'un de l'autre, mais bien comme une composante à part entière de l'analyse du fonctionnement des acteurs et des structures de la coopération bilatérale directe.

1.8 Limites et restrictions

Dans l'ensemble, l'évaluation s'est déroulée selon les prévisions. Seule la livraison du rapport final a connu quelque retard, du fait notamment de diverses discussions avec les comités technique et politique (voir tableau 1.1. et annexe 7 pour les membres de ces deux comités). La prise de rendez-vous pour les interviews et groupes de travail s'est déroulée avec souplesse, et la plupart des personnes concernées se sont montrées très « collaborantes » et prêtes à donner toutes les informations requises⁴. De même, les discussions avec les comités technique et politique se sont déroulées dans une ambiance sereine et ont contribué à la qualité du produit final.

Vu l'importance accordée dans la présente évaluation au fonctionnement des organisations et à l'efficacité institutionnelle, nous avons mis l'accent sur les informations qualitatives. Selon le concept de l'étude, il importait de rassembler, outre les informations qualitatives, un nombre suffisant d'informations quantitatives. Dans la pratique, cela est apparu comme problématique. Au niveau général, il existe une bonne vision de la Coopération bilatérale directe, mais il n'existe pas, par exemple, de données relatives aux modalités d'aide par pays. De même, les coûts fixes de la DGCD - un indicateur important en matière d'efficacité institutionnelle - ne sont pas connus, parce que seuls sont disponibles des chiffres cumulés pour l'ensemble du SPF. Ce manque d'informations quantitatives a également limité la portée de l'étude comparée avec l'Allemagne et d'autres donateurs ainsi que de la création d'une baseline (zéro tage), de telle sorte qu'elles revêtent un caractère plus qualitatif que quantitatif.

Il est inévitable, dans une enquête sur l'efficacité institutionnelle, que les perceptions jouent un rôle déterminant. En recourant à la triangulation des perceptions et à l'utilisation de cadres organisationnels, nous avons tenté de donner une image objective dans laquelle il importe d'accorder son attention aux diverses perceptions. Les réactions à l'utilisation de cadres organisationnels sont diverses. Certains ont considéré cette utilisation comme un éclaircissement alors que d'autres ont jugé qu'elle donnait lieu à des images caricaturales. Dans le présent rapport, les cadres organisationnels sont surtout présentés comme un facteur de clarification.

Un élément important de l'évaluation de la fonctionnalité organisationnelle est la lenteur des processus de décision relatifs aux projets, et la longueur totale du cycle du projet. C'est du moins ce qui ressort de divers interviews et documents. Dans les études de cas, nous avons tenté d'identifier et analyser les facteurs principaux de ralentissement en étudiant un minimum de trois projets par pays. Il est apparu à cette lumière qu'une grande partie de la communication ne se fait pas par écrit et n'est pas archivée. Les documents officiels tels que les rapports d'identification et de formulation, les conventions spécifiques, etc. figurent bien dans les archives, mais beaucoup de phases intermédiaires font défaut.

⁴ Des discussions ont eu lieu en cours d'évaluation à propos de la nécessité de poursuivre l'étude du système de contrôle et de vérification, tant en interne qu'à l'extérieur, à la lumière de l'efficacité organisationnelle. Les acteurs directement concernés à la S04, la DGCD et la CTB étaient d'avis que ce serait souhaitable. L'Inspecteur des Finances (IF) n'était pas d'accord avec ce point de vue. Il considère que ses missions ne font pas partie de l'évaluation. Dans la mesure du possible, le rôle de l'IF a cependant été repris dans cette évaluation.

Bien que les limites de la présente évaluation soient clairement précisées dans le cahier de charges, les comités technique et politique ont exprimé le besoin d'accorder une attention accrue à certains aspects. Il s'agissait souvent de mettre plus en lumière quelques facteurs explicatifs. L'objet de l'évaluation, la Coopération bilatérale directe, est extrêmement vaste et complexe, mais il est apparu indispensable de le placer dans un contexte plus large qui couvre tant la perspective internationale sur la Coopération au développement que la perspective des services publics fédéraux belges (notamment le système de surveillance et de contrôle, la réforme Copernic, etc.). Ceci a mené d'une part à une attention plus soutenue pour les facteurs contextuels qu'il n'était prévu à l'origine, et a contribué positivement à l'explication de la situation actuelle et à l'identification des possibilités d'amélioration. D'autre part, cet élargissement s'est peut-être fait au détriment de l'approfondissement. Cette constatation a donné lieu à quelques suggestions pour la suite de l'étude.

La Coopération bilatérale directe n'est pas statique, mais évolue constamment. La mission assignée à la présente évaluation était d'analyser la période postérieure à 1999. Nous avons donc tenté de donner un éclairage suffisant sur toute cette période. En cours d'évaluation, il est apparu que la phase de démarrage de la réforme a été très difficile et qu'au fil des ans, diverses modifications ont été opérées en vue de l'améliorer. Il est logique que les responsables politiques et autres soient avant tout axés sur l'avenir et mettent de ce fait l'accent sur les périodes les plus récentes. Il est donc important de garder à l'esprit, lors de la lecture du rapport, que cette évaluation couvre toute la période de 1999 à 2005 et qu'il ne s'agit pas d'une évaluation en temps réel qui prendrait en compte la situation actuelle. Cela signifie que toutes les modifications qui ont eu lieu depuis le début de 2006 n'entrent pas en ligne de compte dans le rapport. Par contre, les interviews et enquêtes ont été en grande partie réalisées en 2006, ce qui signifie que les perceptions des personnes concernées reflètent aussi la situation la plus récente. En vue d'être complets, nous avons cité dans ce rapport le troisième contrat de gestion (AR du 5 août 2006), mais le contenu de ce nouveau contrat ne fait pas partie de l'évaluation.

Pendant la durée de l'évaluation, diverses nouvelles propositions ont été préparées, parfois sur la base d'autres études ou évaluations. Ces nouvelles propositions, au nombre desquelles figure une proposition de troisième contrat de gestion entre la DGCD et la CTB, sortent clairement du cadre de cette évaluation. L'année dernière, diverses autres études ont été menées, surtout à la demande de la CTB, en vue d'améliorer le système actuel. Dans certaines de ces études, il est fait référence à la présente évaluation sans qu'il soit question d'une harmonisation plus poussée. Dans la pratique, cette situation menace de donner libre cours à une prolifération d'études, de recommandations et de propositions qui ne seraient pas suffisamment concordantes les unes avec les autres. Dans ce rapport, nous avons tenté de tenir compte de ces initiatives, mais il incombe aux responsables de la Coopération bilatérale directe d'opérer leur propre analyse de la situation sur la base des données disponibles, et de tracer une voie claire pour l'avenir.

1.9 Schéma de lecture

Ce rapport final se fonde sur les six étapes qui constituent le cadre de l'analyse. À la suite de cette introduction figure un aperçu historique à caractère descriptif. Après quoi nous présentons les six étapes analytiques en six chapitres différents. Certains chevauchements

entre les chapitres sont inévitables car notre analyse part d'un niveau central pour s'intéresser ensuite aux niveaux périphériques. De plus, ce sont d'abord les questions du type 'quoi ?' et 'comment ?' qui sont abordées, avant que nous puissions déterminer les 'pourquoi ?'.

2 Aperçu historique

Dans ce chapitre, nous décrivons les principales caractéristiques et les développements marquants de la Coopération bilatérale directe en Belgique, que nous analyserons dans les chapitres suivants.

2.1 Développements généraux

Dans les années 1995 à 1997, la Coopération belge au développement a connu une crise qui a été largement commentée par la presse et a mené à la création d'une 'commission parlementaire spéciale'. Depuis, il a coulé beaucoup d'eau sous les ponts de la coopération bilatérale directe. Il ne faut pas perdre de vue que la réforme portait sur l'ensemble de la Coopération au développement, alors que la présente évaluation est exclusivement consacrée à la Coopération bilatérale directe.

- Les recherches approfondies de renseignements et les études documentaires qu'a effectuées cette commission parlementaire spéciale ont donné lieu en juillet 1997 à 102 recommandations relatives aux divers aspects du fonctionnement de la Coopération au développement en Belgique. Les recommandations suivantes de la commission d'enquête ont trait au fonctionnement de la Coopération bilatérale directe :
- Il est indispensable de renforcer la politique de coopération et les instruments de cette politique, et il faut mettre en place une vision politique claire ;
- Les objectifs de la Coopération belge au développement doivent être spécifiés, et il faut opérer une concentration sectorielle et géographique ;
- Le concept de cogestion doit être mis en pratique ;
- Il faut qu'une loi garantisse la continuité et pose les fondements juridiques de la Coopération au développement ;
- L'administration de la Coopération au développement doit se limiter à la préparation de la politique, à l'évaluation et au contrôle ;
- Il faut créer une instance autonome chargée de l'exécution de la coopération bilatérale directe.

Les recommandations de la commission extraordinaire de la Chambre des Représentants à propos du suivi des problèmes survenus à l'Agence générale pour la Coopération au développement (AGCD) ont abouti à la séparation de la préparation et de l'exécution de la coopération bilatérale directe. La DGCI et, depuis 2003, la DGCD (en tant que composante intégrée du SPF Affaires étrangères, Commerce Extérieur et Coopération au développement) et la CTB (en tant qu'agence d'exécution) sont dorénavant deux entités séparées. La politique de développement et de coopération entre ces deux nouvelles instances a, à partir de ce

moment, été consignée dans un certain nombre de nouvelles lois, Arrêtés Royaux et notes politiques et stratégiques.

L'aperçu ci-dessous est un résumé des développements les plus importants relatifs à la réforme de la coopération bilatérale directe et sert à replacer les résultats dans leur contexte historique.

Tableau 2.1 Évolution de la réforme de la Coopération belge au développement, 1995 – 2006

Année	Développements généraux, lois et Arrêtés Royaux	DGCD	CTB
1995-1997	Crise de la Coopération au développement en Belgique		
8 juillet 1997	Rapport de la Commission de la Chambre des Représentants à propos du suivi des problèmes dans le cadre de l'Agence générale pour la Coopération au développement	En 1997, nomination d'un Commissaire Spécial	
Décembre 1997	Le Conseil des Ministres approuve la réforme de l'AGCD		
Fin 1997 / début 1998		L'AGCD est intégrée au Ministère des Affaires étrangères	
21 décembre 1998	Loi créant la CTB (Coopération Technique Belge) sous la forme d'une société de droit public		
1999			Nomination du 1er directeur de la CTB
1999	Changement de gouvernement : départ du Secrétaire d'État à la Coopération au développement Moreels et arrivée du Secrétaire d'État Boutmans		
5 mai 1999	Arrêté Royal portant assentiment au premier contrat de gestion entre l'État belge et la CTB		
25 mai 1999	Loi de Coopération Internationale, y compris la décision de limiter à 25 le nombre de pays partenaires et de se concentrer sur 5 secteurs et 3 thèmes.		
2001		Création formelle de la Direction-Générale de la Coopération Internationale, y compris une Direction de la Coordination	
2000-2003	Réforme Copernic : réforme et modernisation de l'administration, dans le sens d'un service plus convivial		
15 mars 2001	Loi-programme modifiant la loi du 21 décembre		

Année	Développements généraux, lois et Arrêtés Royaux	DGCD	CTB
	1998 portant création de la CTB (p.ex. modifications relatives au financement garanti de la CTB, renforcement des contrôles préalables, assouplissement en matière d'engagement de personnel, etc.)		
2002			Nomination du 2e directeur de la CTB
23 octobre 2002	Arrêté Royal portant assentiment au deuxième contrat de gestion entre l'État belge et la CTB		
24 décembre 2002	Loi-programme obligeant l'État belge à confectionner une note de solidarité dans laquelle le gouvernement précise quelles mesures il prévoit pour atteindre la norme de 0,7% APD/BNP jusqu'à 2010		
Janvier 2003		Nomination du Directeur- Général de la DGCD Modification du nom de la DGCI en DGCD	
2003	Réduction de 25 à 18 du nombre de pays partenaires		
2003			Nomination du 3e directeur de la CTB
17 février 2003	Arrêté Royal relatif à la création du service "Évaluation spéciale de la Coopération Internationale" (S0.4)		
Avril 2003		Plan de management de la DGCD, réorganisation, y compris création des services D0.1 et D0.4	
Juin 2003	Entrée en fonction du Ministre de la Coopération au développement Verwilghen		
Juillet 2004	Entrée en fonction du Ministre de la Coopération au développement De Decker		
Juillet 2004			Nomination du 4e directeur de la CTB
Septembre 2005	Début de l'évaluation de la Coopération bilatérale directe au développement par le service "Évaluation spéciale de la Coopération Internationale" (S0.4)		
19 juillet 2006	Entrée en vigueur du 3e Contrat de Gestion		

2.2 Cadre légal

La loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération Internationale définit le cadre politique général de la Coopération belge au développement. La coopération internationale belge a pour but principal de réaliser le développement durable des personnes en luttant contre la pauvreté, sur la base d'un concept de partenariat et compte tenu des critères de pertinence du développement. Pour atteindre cet objectif, la loi détermine ensuite (i) que la Coopération au développement va se concentrer sur les plans tant géographique que sectoriel et (ii) qu'une adéquation est cherchée avec les principes de base du consensus international, comme fixé par le Comité d'aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE-CAD).

Pour chacun des pays partenaires et pour chacun des secteurs et thèmes dans lesquels la Belgique est active, il est arrêté que des notes stratégiques doivent être rédigées et qu'elles doivent être évaluées une fois au moins tous les 4 ans, et revues à la lumière de la modification du contexte de la coopération internationale.

La loi portant création de la CTB règle notamment les tâches, le contrat de gestion, l'organisation, les procédures de contrôle et la gestion financière de la CTB. En outre, les contrats de gestion fixent les règles extraordinaires et les conditions auxquelles la CTB remplit les missions de service public qui lui sont assignées par les articles 5 et 6 de la loi portant création de la CTB. L'article 5 détermine que la CTB détient la compétence exclusive en matière de mise en œuvre, en Belgique ou à l'étranger, des tâches des services publics en matière de coopération bilatérale directe avec les pays partenaires. L'article 6 a trait aux tâches complémentaires que le Ministre peut confier à la CTB. L'article 7 précise que la CTB peut aussi exécuter des tâches qui lui sont confiées par toutes les personnes de droit public belges, étrangères ou internationales, à la condition que ces tâches soient compatibles avec l'exécution des tâches d'un service public, telles que définies aux articles 5 et 6, et que l'offre de la CTB respecte les directives légales en matière de concurrence.

Un certain nombre d'Arrêtés Royaux fixent d'autres points tels que le statut des attachés à la Coopération Internationale, la nomination de l'Évaluateur Spécial, les Contrats de Gestion, etc.

L'analyse de ce cadre légal fera l'objet des prochains chapitres.

2.3 Les acteurs principaux

Ministre / Secrétaire d'État à la Coopération au développement

Le Ministre ou le Secrétaire d'État est responsable de la politique en matière de Coopération au développement et est assisté par une cellule stratégique (auparavant cabinet). Le Ministre/ Secrétaire d'État signe les accords des Commissions Mixtes. Après approbation par le Ministre, l'Ambassadeur signe la Convention Spécifique (CS) pour chaque projet. Le Ministre/ Secrétaire d'État joue donc ici un rôle direct dans la Coopération bilatérale directe et est directement impliqué, non seulement au niveau macro mais aussi au niveau micro. Entre 1999 et 2006, la Belgique a connu quatre Ministres/ Secrétaires d'État à la Coopération au développement. La cellule stratégique de la Coopération au développement (appelée

cabinet avant la réforme Copernic) est une des quatre cellules stratégiques du SPF Affaires étrangères, Commerce Extérieur et Coopération au développement.

La DGCD

Lors de la réforme, il était prévu que la DGCI (DGCD à partir de 2003) deviendrait une Direction générale distincte du Ministère des Affaires étrangères (depuis 2002, Service Public Fédéral). Depuis sa réorganisation en 2003, la DGCD est structurée en cinq directions qui s'occupent des diverses formes de coopération au développement. La DGCD remplit un rôle de préparation de la politique. La D1 est la direction responsable des programmes gouvernementaux, c'est-à-dire de la Coopération bilatérale directe. Elle est organisée en fonction de six unités géographiques (quatre pour l'Afrique, une pour l'Amérique latine et une pour l'Asie). La DGCD est appuyée depuis 2003 par quatre services (affaires générales et secrétariat D0.0, appui à la politique D0.1, base de données D0.2, préparation des budgets D0.3 et suivi et évaluation D0.4). De 1999 à 2005, la DGCD (DGCI) a été dirigée par deux personnes, un Commissaire spécial et une Directrice générale, tandis que la responsabilité de la Coopération bilatérale directe se trouve depuis 1999 entre les mains d'une seule personne⁵. En annexe 2 figure l'organigramme actuel de la DGCD.

La CTB

La CTB est une société anonyme de droit public à finalité sociale. La structure organisationnelle de la CTB se compose, dans les grandes lignes, de son Comité de Direction et de quatre Directions (Finances, Gestion des Ressources Humaines, Coordination géographique et sectorielle et Expertise thématique), assistés par un certain nombre de services d'appui. Le renouveau récent le plus important est la création de la Direction de la Gestion des RH et l'optimisation de la Direction Finances (grâce notamment à une approche régionale plus importante). La CTB a connu une succession rapide de directeurs (quatre en 6 ans) et presque autant de réorganisations. L'organigramme actuel de la CTB figure en annexe 3.

Autres acteurs

Le **Ministre des Affaires étrangères** travaille en étroite collaboration avec le Ministre / Secrétaire d'État à la Coopération au développement. La Coopération bilatérale directe est l'apanage du second. Une harmonisation est indispensable en matière de politique étrangère à l'égard des pays partenaires. En outre, le Ministre des Affaires étrangères joue un rôle capital sous l'angle de la prévention et de la gestion des conflits. Des concertations interdépartementales ont par exemple régulièrement lieu à propos de la politique belge relative à la région des Grands Lacs. Le Ministre des Affaires étrangères est également assisté par une cellule stratégique.

La zone d'activités du **Service Public Fédéral (le SPF) Affaires étrangères, Commerce Extérieur et Coopération au développement** est l'ensemble de la politique étrangère. Le réseau des Affaires étrangères comprend quelque 130 ambassades, consulats et représentations à l'étranger et en Belgique, qui sont dirigés par l'administration centrale à Bruxelles. Depuis 1999, la DGCD fait partie du ministère. En 2000, le feu vert a été accordé à la réforme Copernic pour ce ministère, qui est devenu ainsi le SPF. En outre, une réorganisation complète a été prévue qui a donné naissance à de nouvelles directions

⁵ La responsabilité des programmes gouvernementaux dépendait avant la réorganisation de la Direction Coordination au sens large.

générales et à de nouvelles directions. La Direction Générale de la Coopération au développement est une des cinq DG. L'Évaluation Spéciale de la Coopération au développement est un des services attachés au président du Comité de Direction (auparavant Secrétaire général). L'organigramme figure en annexe 2.

Dans le cadre de la loi spéciale du 16 janvier 1989, un Corps interfédéral des **Inspecteurs des Finances** a vu le jour. Ces inspecteurs rapportent de manière indépendante au gouvernement fédéral ou à ceux des communautés et régions dont ils dépendent. Aux termes de l'Arrêté Royal du 28 avril 1998, ce Corps est devenu un service indépendant au sens organique. Il jouit de ce fait d'une indépendance totale par rapport au Ministère fédéral du Budget. La tutelle de ce Corps a été confiée à un Conseil interministériel composé des Ministres fédéraux des Finances et du Budget, de représentants des Gouvernements des Communautés et des Régions, et des Collèges des Commissions communautaires et de la Communauté française. Le cadre se compose d'une soixantaine d'Inspecteurs des Finances.

Les missions de l'Inspecteur des Finances sont les suivantes (A.R. 16 novembre 1994) :

Conseiller budgétaire et financier du Ministre auprès duquel il est accrédité;

Contrôle de toutes les opérations des Ministres ordonnanceurs, ou de leurs délégués (à l'exception des dépenses fixes, des opérations de peu d'importance et des allocations réglementées);

Avis préalable sur tous les sujets qui exigent un accord du Ministre de la Fonction Publique, comme le cadre des fonctionnaires, le statut pécuniaire, les allocations...

En ce qui concerne la Coopération bilatérale directe, l'Inspection des Finances (IF) intervient à chaque fois qu'un accord lie l'État. Dans le cycle du projet, cela se passe avant la convention spécifique entre les autorités belges et le pays partenaire, et avant la convention de mise en œuvre entre la DGCD et la CTB (toujours avant que le dossier soit soumis au Ministre). L'IF veille à la faisabilité financière des budgets fixés par l'État belge. L'IF exerce donc, en sa qualité d'acteur extérieur, un rôle très direct qui sera plus longuement évoqué dans les prochains chapitres.

En vertu de l'article 180 de la Constitution, la **Cour des Comptes** est une institution collatérale du parlement. Elle est chargée du contrôle externe des opérations budgétaires, comptables et financières au niveau de l'État fédéral, des Communautés, des Régions, des institutions publiques qui en dépendent, et des Provinces. En ce sens, la Cour des Comptes joue également un rôle en tant qu'acteur externe dans le budget de la Coopération bilatérale directe. Son contrôle est plus occasionnel et moins direct que celui de l'Inspecteur des Finances.

Les **ONG et universités** jouent un rôle important dans la Coopération bilatérale indirecte. Elles expriment occasionnellement des avis informels sur la coopération bilatérale directe mais n'y jouent aucun rôle formel.

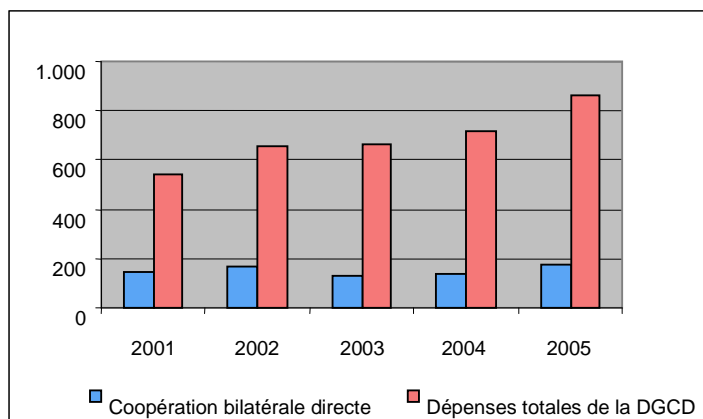
2.4 La Belgique parmi les autres donateurs

En 2005, le montant total de l'Aide Publique belge au Développement (APD) était de 1.589 millions Euro. La Belgique occupe ainsi la 13^e place dans la liste des pays du CAD. En termes relatifs (en pourcentage du RNB), la Belgique se classe à la 6^e place, avec 0,53% du RNB en 2005.

60% environ de l'ensemble de l'Aide Publique belge au Développement sont gérés par la DGCD. Le restant de l'aide consiste dans les dépenses reconnues comme APD du SPF Affaires étrangères (à l'exclusion de la DGCD) consacrent à l'APD, dans l'aide Régions et Communautés, la contribution belge à l'APD de la Commission Européenne et le SPF Finances. Il existe des compétences parallèles des autorités fédérales et des Régions en matière de mise en forme et d'exécution de la Coopération au développement en Belgique, dans lesquelles la part des autorités fédérales est de loin la plus grande. Les Régions encouragent une défédéralisation plus poussée. Lors des examens par des pairs (*peer reviews*), notamment, qu'effectue l'OCDE-CAD à propos de la Coopération belge au développement, on voit la défédéralisation d'un mauvais œil.

L'ensemble des dépenses APD de la DGCD n'a cessé de s'accroître. De 1999 à 2005, elles sont passées de 569 millions Euro en 2000 à 864 millions Euro en 2005 alors que les dépenses en faveur de la Coopération bilatérale directe dont fait état la DGCD étaient de 135 millions Euro en 2000 et se sont montées à 175 millions Euro en 2005. Ces données ne permettent pas de chiffrer les dépenses de la CTB qui sont une dérivée des dépenses de la DGCD, mais nous reviendrons sur ce point au chapitre 4. Sa part dans la coopération bilatérale directe est ainsi revenue de 24 % environ en 2000 à 20% en 2005.⁶ Des problèmes d'exécution fournissent une explication de cette baisse. Ils seront détaillés au chapitre 4.

Schéma 2.1 Développement des dépenses totales et de la coopération bilatérale directe (en millions Euro) de la DGCD



Source : www.dgcd.be et rapport d'activités du SPF 2005

La hausse progressive de l'ensemble de l'aide publique jusqu'à 0,7% du RNB en 2010 figure dans la Loi-programme (du 24 décembre 2002) et est confirmée dans la Déclaration du Gouvernement Fédéral sur la politique étrangère de juillet 2003 et dans le plan politique du Ministre De Decker (2004).

Le tableau suivant donne un aperçu de l'évolution du total de l'APD en % du RNB.

⁶ Sur la base des Rapports d'Activités de la DGCD, le Rapport d'Activités FOD et les informations publiées sur www.dgos.be.

Tableau 2.2. APD en pourcentage du RNB belge, 1999-2005

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0,30	0,36	0,37	0,43	0,61	0,41	0,53

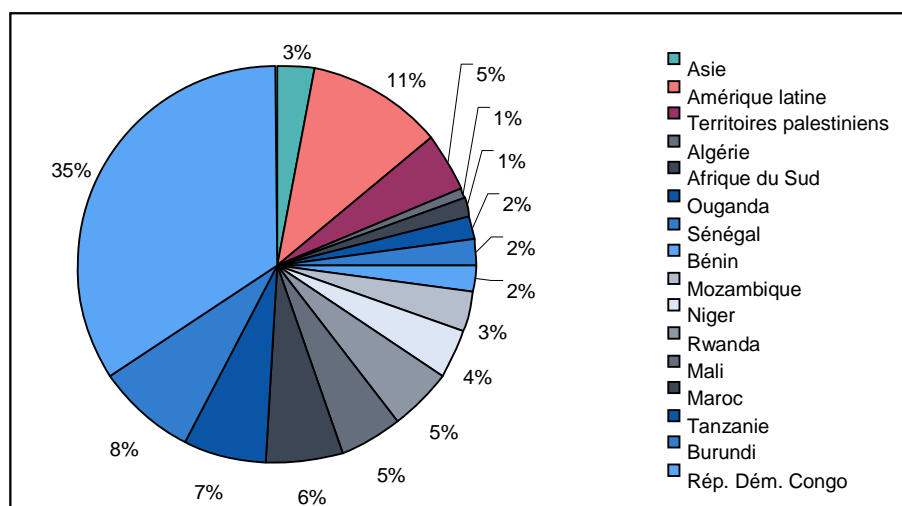
Source : Partenariat Mondial pour le Développement - Premier rapport d'avancement de la Belgique 2004

La part que représente l'ensemble de la Coopération au développement en Belgique par rapport au RNB a augmenté de 0,30 % en 1999 à 0,53 % en 2005. Il en résulte que la Belgique reste clairement sous la norme des 0,7%, mais dépasse la moyenne OCDE-CAD, qui est de 0,25 %, et la norme de 0,33 % que se sont fixée les pays membres de l'Union Européenne. De plus, la Belgique dépassait en 2005 la croissance de 0,45 %⁷ qu'elle s'était imposée en vue d'atteindre les 0,7% en 2010.

Lors de l'analyse de l'évolution de ces pourcentages, il est nécessaire de tenir compte de la part croissante que représente la remise de dette dans les dépenses relatives à la Coopération au développement en Belgique. C'est en partie au niveau international qu'il est décidé des opérations de remise de dette (par le Club de Paris et les institutions financières internationales). L'autre partie de la décision repose entre les mains de la Belgique, mais le de planning n'est pas simple. Au cours de la période 1991-2002, les remises de dettes représentaient 5 à 10% des dépenses, alors que cette part évolue depuis 2003 jusqu'à 20 à 30 % des dépenses de Coopération au développement⁸. Sans les remises de dettes, les pourcentages APD/RNB des années écoulées sont de 0,38 % en 2003, 0,41 % en 2004 et 0,41 % en 2005.

Le tableau suivant illustre la répartition de l'aide directe bilatérale dans les pays partenaires.

Schéma 2.2 Répartition de la coopération bilatérale directe parmi les 18 pays partenaires, 2004



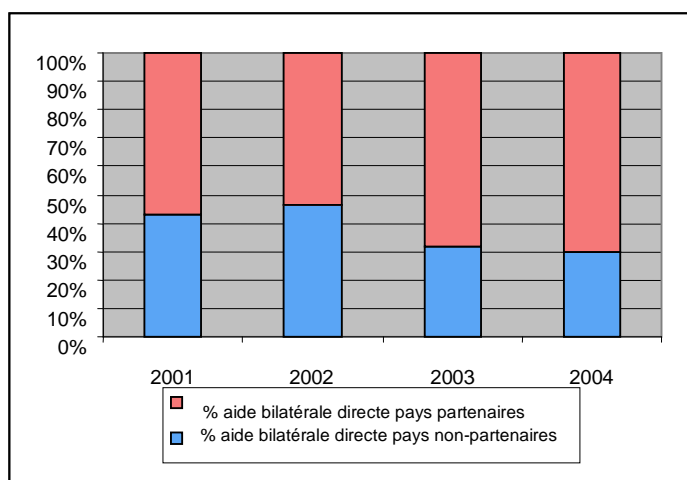
Source : www.dgcd.be

⁷ Source : Mémorandum de la Belgique présenté au Comité d'Aide au développement (Période 2001 – 2004).

⁸ Rapport annuel sur la Coopération belge au développement en 2005 (11.11.11).

La région des Grands Lacs, qui englobe le Congo, le Burundi et le Rwanda, a reçu, en 2004, 50% environ de l'ensemble des moyens financiers de la Coopération bilatérale directe. La concentration régionale est donc extrêmement élevée dans cette région. L'aide à d'autres pays partenaires varie de 1% à 7% du total.

Schéma 2.3 Dépenses de la DGCD en aide directe bilatérale (hors remise de dette) dans les pays partenaires et non partenaires 2001-2004



Les dépenses en aide bilatérale directe aux pays non partenaires pour la période 2001-2004 ont baissé tant en chiffres absolus que relatifs. Il faut tenir compte, à ce propos, du fait que, dans la période 1999-2003, on parlait de 25 pays partenaires ; l'aide a dû être réduite dans 7 de ces pays partenaires. La part des dépenses dans les pays actuellement non partenaires a été ramenée de 48% en 2001 à 26% en 2004. En 2001, 70 millions Euro étaient encore dépensés dans les pays non partenaires alors que ce montant était de 36 millions Euro en 2004. Lorsque l'on examine la part de l'aide bilatérale directe qui est réellement gérée par la DGCD (hors remise de dette), la baisse de la part des pays non partenaires est réduite, à savoir qu'elle passe de 43% en 2001 à 30% en 2004. De même, la part des pays non partenaires dans l'ensemble des dépenses APD de la DGCD enregistre une baisse, puisqu'elle passe de 15% en 2001 à 13% en 2004. Ces chiffres démontent qu'il existe un ralentissement sensible dans la mise en pratique des intentions politiques. Au moment où la décision est prise de se concentrer sur un nombre réduit de pays partenaires, tous les engagements sont pris. Comme nous le précisons dans les prochains chapitres, la conversion des engagements pris dans des projets approuvés qui donnent lieu à des dépenses, prend un temps considérable. Ceci explique en grande partie la lenteur qui préside à la baisse des dépenses dans les pays non partenaires.

Les rapports d'activités de la DGCD font état d'une répartition sectorielle de l'OCDE-CAD, mais il n'existe par contre pas de vision distincte de la répartition sectorielle de la Coopération bilatérale directe. L'examen de l'ensemble de la Coopération belge révèle qu'il n'existe pas ou guère de concentration sectorielle et que la Coopération belge est active dans un grand nombre de secteurs et thèmes. Ces dernières années, on a tenté dans certains cas, en accord avec les pays partenaires, d'en arriver à une certaine concentration sectorielle. Il faut dire que les répercussions à long terme de ces accords, qui ne valent pas pour tous les pays partenaires, sur les dépenses, vont encore prendre beaucoup de temps.

Dans le cadre de la présente évaluation, on a tenté de découvrir si l'on peut parler d'une concentration sectorielle qui pourrait se rapporter aux secteurs cités dans la Loi relative à la coopération internationale. Il semble qu'il s'agisse de concepts fourre-tout, et que divers codes OCDE-CAD puissent être inclus dans les cinq secteurs. La récente base de données du monitoring et les rapports de la DGCD ne se basent pas sur une répartition de l'aide sur les secteurs et thèmes figurant dans la loi. Un inventaire élémentaire réalisé sur la base des chiffres existants pour 2004 et 2005 donne les résultats suivants :

les dépenses consenties par secteur pour la Coopération bilatérale directe fluctuent sensiblement d'une année à l'autre (p.ex. les dépenses pour les infrastructures de base étaient de 26 millions Euro en 2004 et de 80 millions Euro en 2005) ;
les secteurs enseignement, santé et alimentation sont les secteurs principaux les plus importants.

3 Politique et stratégie (étape 1)

Dans ce chapitre, nous abordons les diverses facettes de la politique. Nous avons mis l'accent sur la politique formelle telle qu'elle se présente dans les divers documents politiques et stratégiques. Il est fait brièvement mention de la façon dont la politique a été mise en pratique, mais ce point est plus détaillé dans le chapitre 5, axé sur la pratique.

3.1 Cadre politique général

Une des quatre recommandations figurant dans le Rapport de la Commission de la Chambre des Représentants sur le suivi des problèmes à l'Agence Générale pour la Coopération au développement (AGCD) était de renforcer la politique en matière de coopération au développement. L'accent était surtout mis sur une clarification de la politique belge de coopération au développement qui irait de pair avec une concentration géographique et sectorielle, mais aussi sur la recherche d'une transparence accrue et de concertations plus systématiques à propos des objectifs politiques, entre les divers acteurs de la Coopération belge au développement.

La loi relative à la coopération internationale stipule que des notes stratégiques doivent être développées à propos des secteurs, thèmes et pays qui y sont cités. Il existe en outre des notes politiques émanant des Secrétaires d'État / Ministres de la Coopération au développement. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des divers termes fixés pour l'approbation des diverses notes.

Tableau 3.1 Notes stratégiques

	Notes stratégiques telles qu'elles sont citées dans la loi relative à la coopération internationale belge	Approuvé
Pays partenaires	Notes nationales (actuellement approuvées pour 13 des 18 pays de concentration ⁹)	En grande partie en 2002
Secteur 1	Soins de santé de base, y compris soins de santé reproductifs	août 2002
Secteur 2	Enseignement et formation	septembre 2002
Secteur 3	Agriculture et sécurité alimentaire	mai 2002
Secteur 4	Infrastructures de base	septembre 2002
Secteur 5	Renforcement de la société	juillet 2002
Thème 1	Egalité des droits et des chances pour les femmes et les hommes	mai 2002
Thème 2	Environnement	septembre 2002
Thème 3	Economie sociale	novembre 2002
Thème 4 (nouveau)	Droits de l'enfant	mai 2005

⁹ En juin 2006, il n'existe pas de note approuvée pour l'Algérie, le Benin, le Maroc, le Mozambique et le Niger.

	Notes stratégiques telles qu'elles sont citées dans la loi relative à la coopération internationale belge	Approuvé
Note de politique générale	"La qualité dans la solidarité : partenariat pour le développement durable". Note politique du Secrétaire d'État E. Boutmans	4 avril 2000
Note politique	"Entreprendre contre la pauvreté et pour le développement". Note politique du Ministre M. Verwilghen	12 mai 2004
Plan politique	"Lignes générales de la politique du département de la coopération au développement." Plan politique du Ministre De Decker	15 octobre 2004
Note politique	"La contribution belge à la lutte internationale contre le VIH/SIDA".	mars 2006

Source : www.dgcd.be

Dans sa note politique (2000), le Secrétaire d'État Boutmans indiquait que, pour la première fois dans l'histoire de la Coopération au développement, les autorités avaient défini des stratégies à une aussi vaste échelle et que, pour la première fois également, celle-ci avaient été discutées avec un grand nombre d'acteurs, à l'interne comme à l'extérieur. En 2000 déjà, des questions avaient été posées sur le manque de synergie entre les notes stratégiques sectorielles/thématiques et les notes nationales.

Le plan politique du Ministre De Decker (15 octobre 2004) indique que l'objectif est de concentrer l'aide, dans chaque pays, sur un nombre limité de secteurs, dans lesquels la Coopération au développement en Belgique est susceptible de jouer un rôle important. À cet effet, on fera appel plutôt à des financements de programmes, qu'à des financements de projets. Ces intentions politiques ne sont pas liées à des engagements concrets comme un nombre maximum de secteurs par pays partenaire, une participation au financement de projet proportionnelle au budget total de la Coopération bilatérale directe, etc. Le plan politique du Ministre De Decker met par ailleurs l'accent sur une amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'aide.

La Belgique a aussi signé un certain nombre de déclarations internationales. Ses engagements les plus importants en termes de Coopération au développement sont listés ci-dessous :

Tableau 3.2 Engagements de l'État belge sur le plan international

Niveau	Engagement	Année
ONU	Déclaration sur les Objectifs du Millénaire	2000
ONU	Conférence ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) à Doha sur le commerce et le développement	2001
ONU	Conférence mondiale de Durban contre le racisme	2001
ONU	Consensus de Monterrey sur le financement du développement	2002
ONU	Plan d'action de Johannesburg sur le développement durable	2002
OCDE-CAD	Directives OCDE-CAD sur la lutte contre la pauvreté	2001
OCDE-CAD	Déclaration sur la promotion de la cohérence des lignes politiques	2002
OCDE-CAD	Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide	2003
OCDE-CAD	Déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide	2005
OCDE-CAD	Hanoi Core Statement	2005
UE	Traité de Maastricht	1992
UE	Accords de Cotonou	2003
UE	Conclusions du sommet de Barcelone	2002

Source : DGCD, Plan de Gestion, 2003.

Les directives OCDE-CAD pour la réduction de la pauvreté (2001) et les OMD (2000) sont des éléments centraux du cadre de référence servant à l'élaboration de la Coopération au développement. Ces directives donnent, en accord avec les directives de l'OCDE-CAD en vue de l'harmonisation des donateurs (2003), un fil conducteur relatif aux principes qui président à une coopération au développement fonctionnelle et efficace. Dans ce cadre, la Belgique met un accent considérable sur des principes tels que la lutte contre la pauvreté, le partenariat, la cohérence politique, la pertinence politique, les accords et l'harmonisation. Tant les notes politiques générales que le plan de gestion de la DGCD (2003) et les plans d'entreprise de la CTB se fondent sur ces principes.

Il faut remarquer en cette matière que, depuis la fin des années 90, la Coopération au développement vue dans une perspective internationale a subi d'assez importantes modifications. Ces modifications vont dans le sens d'un rôle plus central des pays partenaires, d'une meilleure coordination, d'une harmonisation entre donateurs, et de nouvelles formes d'aide comme l'appui budgétaire. Ces principes figurent dans la Déclaration de Paris (2 mars 2005), mais des initiatives et déclarations antérieures allaient déjà dans le même sens. Il est frappant de constater que les pays en voie de développement prennent eux aussi des initiatives. Il en est ainsi du Vietnam qui a mis au point le Hanoi Core Statement, une 'traduction' de la Déclaration de Paris appliquée à la situation vietnamienne.

La vision politique de la Belgique en matière de *lutte contre la pauvreté* est développée dans les notes politiques et stratégiques. Le rapport d'avancement récemment publié relatif à l'OMD 8 "*Partenariat mondial pour le Développement*" décrit les efforts consentis jusqu'ici par la Belgique pour atteindre les objectifs du millénaire. Il n'existe cependant pas de document stratégique unique qui donne des directives.

Il ressort de notre analyse que la politique belge de Coopération au développement s'inscrit pour une majeure partie dans la ligne formelle du consensus international. L'examen par des pairs (*peer review*) OCDE-CAD de 2001 indique que la politique belge en matière de lutte

contre la pauvreté est encore peu opérationnelle. Le *peer review* suivant, établi en 2005, est nettement plus positif et apprécie les tentatives faites pour atteindre la norme de 0,7%, la politique de concentration sur un nombre limité de pays et l'attention accordée aux Pays les Moins Avancés (PMA). Ce *peer review* demande cependant que l'on accorde une attention accrue aux thèmes transversaux.

En outre, le dernier *peer review* indique qu'une attention accrue peut être accordée à la cohérence politique, à savoir à la cohésion entre la politique de coopération au développement et d'autres terrains politiques. Une impulsion en ce sens est donnée dans la région des Grands Lacs, notamment au Congo, et une concertation interministérielle a régulièrement lieu, mais cela concerne surtout les affaires courantes et moins l'harmonisation stratégique. L'examen par des pairs (*peer review*) indique qu'il faut un surcroît de consultations interministérielles et de nominations de spécialistes pour en arriver à un résultat probant. De plus, il n'est pas apparu dans les études sur le terrain, à l'exception du Congo, que la cohérence politique soit un thème important de l'agenda. La Coopération au développement est surtout l'affaire des institutions spécialisées et la cohésion avec d'autres terrains politiques est insignifiante ou nulle. Au Congo, où la Belgique est un des plus importants donateurs, une attention accrue est bien accordée à la cohérence entre la politique de coopération au développement, la politique étrangère en général, la politique commerciale et la politique en matière de sécurité mais, à en croire les personnes directement impliquées, des améliorations sont encore souhaitables. Le thème de la cohérence politique semble encore relativement nouveau pour la Coopération belge au développement mais n'a pas été approfondi dans le cadre de la présente évaluation de la Coopération bilatérale directe.

Il ressort clairement de cet aperçu que les contours du cadre politique figurent dans la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale. A cette époque, le contexte de la coopération internationale était nettement différent de ce qu'il est aujourd'hui. Après 1999, on a accordé une attention accrue à des thèmes tels que la coordination entre donateurs, l'alignement, l'harmonisation, l'*ownership*, les nouvelles modalités d'aide, etc. Ces thèmes ne sont pas évoqués dans la loi. De même, le choix et la dénomination des secteurs et thèmes se modifient avec le temps. Les personnes concernées, tant au sein de la DGCD que de la CTB, mettent aussi en question le fait que ce cadre légal soit encore suffisant et se posent la question de savoir s'il est utile de verser le cadre politique dans une loi, dans la mesure où il est toujours difficile de modifier une loi. Certains articles de la loi ne font pas non plus l'objet d'une observance scrupuleuse. Ainsi, il est édicté que les notes stratégiques sont valables pour quatre ans et doivent ensuite être évaluées, avant que de nouvelles notes soient rédigées. Seule la note sectorielle des soins de santé a été évaluée en 2005 et on doute qu'il soit judicieux d'en avoir une nouvelle. L'évaluation du thème du secteur 'Enseignement et formation' a démarré en 2006 avec pour objectif d'adapter la note stratégique de ce secteur en 2007. D'autres évaluations de notes stratégiques ne sont pas encore planifiées.

Au chapitre 2, nous avons déjà dit que, avec le soutien de sa cellule politique, le Ministre est responsable de la politique, alors que la DGCD remplit un rôle de préparation politique. Cela signifie dans la pratique que les notes stratégiques sont préparées par la DGCD et soumises au Parlement après approbation ministérielle. Le Ministre signe aussi les Programmes Indicatifs de Coopération (PIC) qui sont conclus pays par pays en Commission Mixte. Dans la présente évaluation, l'accent n'est pas tellement mis sur l'analyse de la politique formelle,

mais plutôt sur le mode d'application de la politique et sur la cohésion entre les diverses notes politiques. C'est ce dont nous traiterons dans les paragraphes suivants et au chapitre 5.

3.2 Politique sectorielle et thématique

Aux termes de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale, la Belgique a commencé à mener une politique de concentration géographique et sectorielle. Les notes nationales, sectorielles et thématiques qui doivent être confectionnées aux termes de la loi relative à la coopération internationale belge, ne sont en fait rédigées en moyenne que trois ans après l'entrée en vigueur de la loi. Certaines d'entre elles – à savoir 5 des 18 notes nationales – ne sont toujours pas approuvées jusqu'ici. Les cinq notes sectorielles et les trois notes thématiques n'ont elles aussi été approuvées qu'en 2002. En ce qui concerne le nouveau thème trans-sectoriel “Droits de l'Enfant”, une note a été rédigée en mai 2004 et approuvée en mai 2005 par la commission sénatoriale Affaires étrangères. Le récent rapport d'avancement relatif à l'ODM 8 “*Partenariat Mondial pour le Développement*” donne un descriptif des efforts que la Belgique a fournis jusqu'ici pour atteindre l'objectif n° 8 du millénaire.

Note stratégique Soins de Santé de Base

En 2005, les soins de santé ont été évalués¹⁰ à la demande du service d'évaluation interne de la DGCD. C'est la raison pour laquelle une attention accrue a été accordée à ce secteur dans le présent rapport d'évaluation. Cette évaluation prend pour point de départ la note stratégique de 2002 sur les Soins de Santé de Base.

Note stratégique Soins de Santé de Base

Aux yeux de la Coopération Internationale Belge, les soins de santé sont un droit universel et un moyen de lutter contre la pauvreté. Les origines profondes de la rapide propagation du VIH/sida sont la pauvreté et les différences de rapports de force entre hommes et femmes. D'une part, le bien-être améliore la santé et, d'autre part, les soins de santé constituent un modèle de poids pour prévenir la pauvreté et endiguer la pauvreté existante.

La note décrit la nécessité d'une coopération solidaire qui repose sur la confiance réciproque, la transparence et l'*ownership* local. La Belgique considère que les autorités du pays partenaire portent la responsabilité finale des soins de santé de ses citoyens. Le gouvernement est donc responsable du développement d'un système qui améliore globalement l'état de santé de sa population, qui est équitable, qui satisfait aux attentes légitimes de ses citoyens et tient compte de leur diversité culturelle et sociale. La Belgique veut encourager ce pouvoir de tutelle en soutenant (i) la politique, (ii) la coordination de l'aide via une Approche Sectorielle (SWAp), (iii) l'adaptation et le respect des réglementations, (iv) une coopération multisectorielle, et (v) une utilisation ciblée des systèmes d'information.

À la demande du pays partenaire et dans le respect de l'*ownership*, la Coopération Belge est disposée à soutenir le Ministère de la Santé et tous les autres ministères concernés dans leur formulation d'une politique de santé, et ceci dans le cadre d'une vision à long terme dans laquelle les objectifs, les priorités et les stratégies sont définis, et lors de sa mise à exécution et de sa budgétisation.

L'évaluation constate que cette note stratégique est pertinente et s'inscrit dans le sens du consensus international. Le problème n'a pas trait à la formulation de la note, mais à son mode d'application. Beaucoup des personnes concernées, à savoir les attachés d'ambassades, les assistants techniques en matière de projets de soins de santé et les partenaires, paraissent

¹⁰ Alter, Hera, ETC, *Évaluation du secteur de la santé de la coopération belge*, Novembre 2005

ne pas avoir connaissance de la note. Il ne semble pas y avoir de lien évident entre la note et les PIC, et les rapports d'identification et de formulation. Les évaluateurs considèrent que la note ne fonctionne pas en tant que fil conducteur pour l'action. Ensuite, la question se pose de savoir quelle est la fonction d'une telle note sectorielle traitant des soins de santé de base. Quel est en effet le rôle d'une telle note lorsqu'une politique sectorielle et un plan d'approche communs sont développés par les autorités, dans le contexte d'un pays partenaire où une approche sectorielle est précisément développée par les autorités en collaboration avec les donateurs ? Cette question n'est pas seulement pertinente en ce qui concerne les soins de santé de base, mais aussi pour les autres secteurs.

3.3 Politique géographique

Les principes de la politique de concentration géographique figurent dans la loi relative à la coopération internationale et sont ensuite approfondis dans la note politique du Secrétaire d'État Boutmans "*La Qualité dans la Solidarité : partenariat pour le développement durable*" d'avril 2000, où 25 pays de concentration sont consignés pour l'aide bilatérale directe. Plus tard, en 2003, une proposition du Ministre de la Coopération au développement Verwilghen a ramené à 18 le nombre de pays de concentration. Partant des 25 pays de concentration, une priorité absolue a été donnée à l'Afrique centrale (République Démocratique du Congo, Rwanda et Burundi), au degré de pauvreté existant dans les pays concernés (indice de développement humain du PNUD), ainsi qu'à l'opportunité de rester présent sur chaque continent et d'en arriver à une réelle concentration des moyens. La sélection tiendrait compte des critères suivants :

- l'ampleur de la coopération belge avec les pays concernés ;
- la part de la Belgique dans l'ensemble de l'aide bilatérale accordée au pays ;
- l'expérience de l'identification, de la formulation et de l'exécution de projets ;
- la qualité du dialogue avec le pays concerné ;
- la qualité de la coordination avec les autres donateurs.

Des 18 pays partenaires, 10 sont des PMA (Pays les Moins Avancés). Des notes stratégiques ont été réalisées à propos de 13 des 18 pays partenaires actuels. En outre, des notes stratégiques ont également été rédigées pour 3 pays non partenaires (Laos, Éthiopie et Burkina Faso).

En pratique, dans la majorité des pays partenaires, la mise en œuvre des choix politiques se fait au niveau de la structure de partenariat (les Commissions Mixtes et le comité de partenaires. Les Programmes Indicatifs de Coopération (PIC) qui en découlent déterminent dès lors aussi le contenu politique au niveau du pays. Ces programmes sont souvent basés sur les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRSP - *Poverty Reduction Strategy Paper*) des pays concernés. Au Congo, ce n'est pas (encore) le cas parce que le gouvernement y est provisoire.

Le rapport d'évaluation Bolivie¹¹ réalisé à la demande du S0.4 a déjà donné une première indication sur le fonctionnement de la préparation politique au niveau du pays partenaire. La Belgique reste un des rares pays donateurs à travailler avec une Commission Mixte. La

¹¹ South Research, CEP, SAX, *Lumière et ombres sur la coopération entre la Belgique et la Bolivie, 1992-2004. Leçons pour l'avenir*, Octobre 2005.

plupart des pays donateurs ont renoncé à cette forme de concertation et l'ont remplacée par diverses formes plus régulières, tant bilatérales que conjointes avec d'autres donateurs, dans le cadre d'un appui budgétaire et/ou sectoriel. Pour de nombreux donateurs, le cadre politique est constitué de stratégies nationales courant sur plusieurs années, complétées ou non par des plans annuels. De l'évaluation faite à propos de la Bolivie, il ressort que, malgré quelques avantages potentiels, le système fonctionne mal. Dans la pratique, le système de la coopération belge est très rigide et il n'existe pas de relation d'égalité entre les partenaires, ce qui est renforcé encore par le degré élevé de centralisation du système belge. Le plus grand problème a cependant trait au respect ponctuel des accords conclus, tels qu'ils sont consignés dans le PIC, ce qui est d'ailleurs encore nettement compliqué par la lenteur des processus de décision du côté belge.

Dans les études nationales réalisées dans le cadre de la présente évaluation, la politique des pays est également analysée plus en profondeur. Les résultats les plus complets sont présentés au chapitre 5 qui traite du fonctionnement pratique. Nous aimerions cependant présenter ici déjà quelques résultats importants relatifs à la politique des pays :

Le Ministre/Secrétaire d'État prépare le choix des pays partenaires, alors que le choix définitif de ces pays est entre les mains du Conseil des Ministres. Le Ministre/Secrétaire d'État joue aussi un rôle dans la détermination du PIC et donc dans la sélection des projets ; L'attaché joue un rôle important dans la préparation du PIC et est en mesure d'y exercer une influence considérable ;

La relation entre les notes stratégiques nationales et le PIC varie d'un pays à l'autre. Dans la plupart des cas, les notes stratégiques nationales ne jouent aucun rôle dans la sélection de projets et programmes, ce qui limite leur valeur opérationnelle ;

Le champ et la qualité des PIC sont variables. Dans la plupart des PIC, on cite quatre secteurs ou plus et il n'est pas fait mention de choix géographiques au sein du pays.

3.4 Politique relative aux nouvelles modalités d'aide

La Belgique vise à donner plus d'appui budgétaire à l'aide de programmes pluriannuels. Ceci concerne tant l'appui budgétaire général que des formes de *basket funding* pour un soutien sectoriel. Il n'existe pas de note politique en matière de nouvelles modalités d'aide. Un groupe de travail d'appui budgétaire composé de représentants de la DGCD et de la CTB a par contre été créé en vue de développer un cadre destiné à préciser comment la Belgique définit l'appui budgétaire, quand elle peut faire usage de cet instrument, quels critères la Coopération au développement va adopter et quelles procédures de gestion devraient être mises en application pour qu'un dossier d'appui budgétaire soit approuvé en temps utile. De même, les conditions d'une bonne gestion de l'appui budgétaire sont abordées. Il en est ainsi de l'encadrement de l'appui budgétaire par un programme de renforcement institutionnel, de la justification de l'appui budgétaire, de l'évaluation systématique de cet instrument, etc. Ce vade-mecum a été approuvé par le Ministre au début de 2005.

Le vade-mecum correspond clairement aux critères qui sont utilisés par d'autres donateurs lors de leur décision d'apporter un appui budgétaire. Il constitue aussi un reflet du constat que le cycle de coopération actuel ne satisfait plus aux défis que posent les nouvelles modalités d'aide (p.ex. un dossier d'appui budgétaire ne doit plus être présenté indépendamment à la signature du Ministre du Budget). Le vade-mecum décrit surtout *quand*

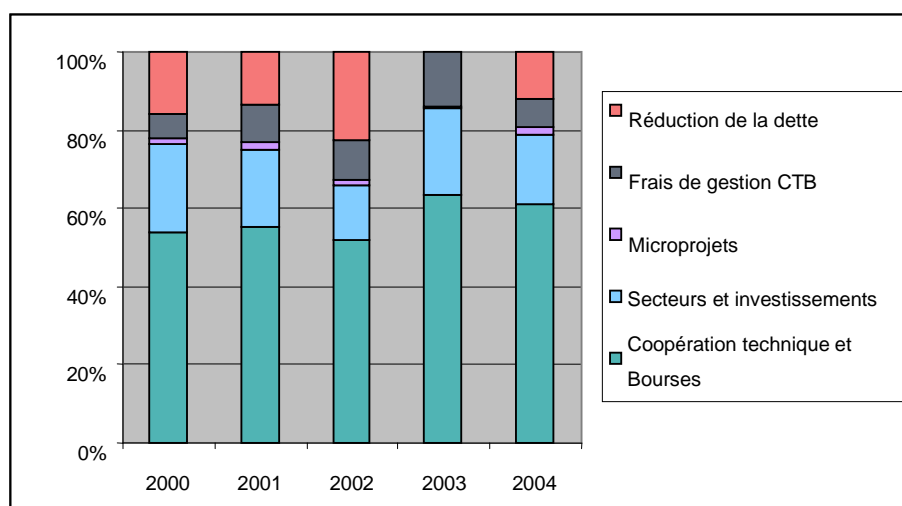
l'appui budgétaire peut être accordé (à savoir les critères de pertinence et de décision) et *comment* l'appui budgétaire doit être *géré* du côté des donateurs. La question n'est pas de savoir *si la Belgique*, en tant que petit donateur, doit accorder ou non une aide budgétaire, mais bien *sous quelle forme* elle devrait le faire (appui budgétaire général ou sectoriel, ou en lien avec d'autres modalités d'aide).

À un premier stade, la plus grande partie de l'appui budgétaire belge va consister dans un appui budgétaire sectoriel, et l'on souhaite intégrer l'appui budgétaire dans les 'spécialisations' que la Belgique a choisies en concertation avec le pays partenaire concerné. Nous ne nous attarderons pas ici à la politique que poursuit la Belgique par le développement de nouvelles modalités d'aide – tant en termes financiers qu'en ce qui concerne le dialogue politique

Une stratégie à long terme qui viserait au renforcement de la capacité en matière de nouvelles modalités d'aide fait encore défaut. À la CTB, la stratégie relative au développement de nouvelles modalités d'aide a été élaborée dans le récent plan d'entreprise 2006. La création d'une capacité est essentielle dans la mesure où l'appui budgétaire, l'approche sectorielle (SWAp) et le *basket funding* ne sont pas seulement de nouvelles modalités de financement mais offrent aussi des possibilités de dialogue politique très intensives avec le pays partenaire. Sur le terrain, on exige de plus en plus souvent, tant de la part des délégués des pays donateurs que des représentants du pays partenaire, qu'ils aient une connaissance suffisante des secteurs, des pays, des thèmes et des finances publiques pour pouvoir mener ce dialogue politique d'une façon constructive.

En 2005, l'appui budgétaire représente 10-15% de l'ensemble de l'aide. Il est toutefois impossible de chiffrer plus correctement la part prise par cette modalité d'aide car les chiffres publiés ne permettent pas d'opérer une répartition univoque. Il est clair, par contre, que cette part va progressivement augmenter, notamment en termes de *basket funding*.

Schéma 3.1 La répartition des modalités d'aide à la coopération bilatérale directe, 2000-2004



Source : www.dgcd.be

Le *peer review* OCDE-CAD (2005) indique que la Belgique a démarré un projet pilote de trois ans avec pour objectif de réaliser à l'horizon 2009 entre 15% et 20% de son aide bilatérale

sous la forme d'appui budgétaire¹². Dans les études de cas, la mise en œuvre de cette politique sur le terrain fait l'objet d'enquêtes complémentaires dont les résultats sont repris au chapitre 5.

On peut se demander dans quelle mesure la politique en matière de nouvelles modalités d'aide est connue et opérationnelle. Près de 2/3 des répondants à l'enquête ne pensent (plutôt) pas qu'un cadre digne de ce nom structure le choix des modalités d'aide (aide par projets, programmes, SWAp, appui budgétaire général, etc.), alors que plus d'un tiers pensent le contraire (voir question 6.5, annexe 9). Il est surprenant de constater que 89 % des répondants sont d'avis que, si la Coopération bilatérale directe veut devenir plus efficace à l'avenir, elle devrait baser sa politique sur le contexte international évolutif, (question 10.5, annexe 10). Le thème du mode d'application de la politique est plus approfondi au chapitre 3, sur la base des études nationales. L'exemple suivant, qui nous vient du Niger, illustre bien cette problématique. Renseignements pris au Niger, il est apparu que le vade-mecum de l'appui budgétaire (la version qui a été développée en 2005 par le groupe de travail mixte DGCD-CTB) n'était pas connu de l'attaché adjoint (responsable des aspects politiques du dialogue politique), ni du RepRes (représentant résident) de la CTB, ni du conseiller technique du *'basket fund'* de l'enseignement auquel participe la Belgique.

3.5 Coordination, cohérence et harmonisation

La Belgique a souscrit à la Déclaration de Paris (mars 2005) qui a pour objectif d'améliorer l'efficacité de l'aide qu'apportent les donateurs grâce à :

L'appropriation : l'exercice d'un contrôle effectif par les pays partenaires sur la mise en place, la politique et la coordination d'actions de développement ;

L'alignement : les pays donateurs basent leur appui sur la stratégie de développement du pays partenaire ;

L'harmonisation de l'aide entre les pays donateurs, une plus grande transparence et une action collective ;

La coopération axée sur les résultats grâce à une bonne gestion des moyens et à des décisions visant à des résultats ;

La responsabilisation réciproque et axée sur les résultats des donateurs et des partenaires.

Des indicateurs de progression sont formulés pour chacun de ces objectifs.

Jusqu'ici, les principes *d'harmonisation* et *de fonctionnalité* n'ont pas encore été examinés plus avant, dans une note politique et stratégique distincte émanant des instances responsables de la politique. Le plan politique du Ministre De Decker renvoie à un plan d'action que la DGCD est en train de confectionner en vue de promouvoir cette harmonisation en collaboration étroite avec l'OCDE-CAD. Le stade où en est cet effort reste une inconnue. La CTB a entre-temps fait une première tentative d'analyse ultérieure des conséquences qu'entraînent les principes de fonctionnalité et d'harmonisation sur l'exécution des activités de la CTB, et tente également d'identifier les points d'achoppement sur la base de la situation au Vietnam (novembre 2005). On n'en a jusqu'ici pas fait grand-chose. Tant le contenu que le processus ont surtout eu pour effet d'irriter la DGCD.

¹² OCDE - Œuvrer ensemble pour le progrès. 'La Belgique (2005), Examen du CAD par les pairs : Principales conclusions et recommandations' février 2006, page 5.

Formellement, la politique belge de Coopération au développement reflète dans les grandes lignes le consensus international et les principes qui s'y rattachent. Dans la pratique, cela a mené à d'autres modalités d'aide et à la recherche d'une adéquation avec le DSRP et d'autres documents du même ordre. Ceci est étudié plus avant dans les études nationales (voir chapitre 5). On n'a encore procédé ni à une analyse détaillée de l'impact des accords internationaux sur la politique et les procédures de la Coopération au développement en Belgique, ni à une transposition dans notes stratégiques propres. Dans diverses publications - notamment l'évaluation Bolivie mais aussi les examens par des pairs (*peer reviews*) OCDE-CAD - il est fait référence à la relation entre la recherche de coordination et d'harmonisation et le degré de centralisation chez les divers donateurs. La Belgique a un système extrêmement centralisé (voir aussi chapitre 4), ce qui est en conflit latent avec certaines parties du nouveau consensus international. Cette tension a aussi été ressentie à Bruxelles et, en 2006, le Comité de Direction a rédigé une note de discussion relative à la décentralisation dans le cadre de la Coopération au développement. Aucune décision n'est encore prise à ce propos.

La Coopération bilatérale directe en Belgique se caractérise par un certain degré de déconcentration. En effet, dans toutes les phases du cycle de coopération, une part importante du travail préparatoire est confiée à l'attaché et à la CTB. Par contre, la plupart des décisions sont prises par le Ministre après préparation au siège central. Seules deux décisions, à savoir celles qui concernent les modifications du budget des interventions en cours d'exécution et celles qui concernent les inscriptions à des Fonds d'Étude, ont été partiellement décentralisées. En Belgique, chaque étude doit être soumise à l'inspection pour avis favorable (cf. AR du 16.11.1994, subsides à partir de 25.000 Euros). Ce contrôle ex-ante obligatoire complique naturellement la décentralisation. Le Comité de Direction du SPF propose qu'un certain nombre d'adaptations destinées à rendre possible la décentralisation soient relativement faciles à mettre en œuvre. Il en est ainsi d'une hausse des plafonds financiers existants. D'autres étapes favorables à la décentralisation vont prendre plus de temps. C'est le cas de la délégation des compétences aux Attachés, de la création d'un lien direct entre l'Attaché et l'Inspection des Finances et de la manière dont le siège central opère plus de contrôles de qualité ex-post qu'ex-ante. En 2006, quelques idées de modification des contrôles ex-ante ont été mises sur le tapis, mais elles dépassent le cadre de la présente évaluation.

Il semble en outre, sur la base des interviews, que des principes comme la fonctionnalité et l'harmonisation risquent de mener dans la pratique à des problèmes d'implémentation dans le système de gestion actuel. Les quelques exemples ci-dessous vont éclaircir ce point :

L'harmonisation suppose une plus grande prévisibilité de l'aide belge en faveur du pays partenaire. Du fait des ralentissements qui se sont fait jour dans la pratique, la prévisibilité est problématique, comme on l'a constaté notamment dans l'évaluation Bolivie ;

Dans le contrat de gestion actuel, l'accent est mis sur une approche thématique et administrativement gérable (voir aussi chapitre 4). Le consensus international et les nouvelles modalités d'aide qui en découlent vont dans le sens d'une plus grande flexibilité et d'une conduite axée sur les résultats de la coopération au développement. Si la Belgique décide d'adopter cette voie, cela exigerait peut-être une révision systématique du cycle de coopération et du contrat de gestion. C'est ce dont nous traiterons au chapitre suivant.

3.6 Conclusions

Depuis la réforme, un certain nombre de notes stratégiques ont été rédigées pour les secteurs, les thèmes et la plupart des pays partenaires, sur la base de la loi relative à la coopération internationale. Il existe en outre des notes politiques émanant des divers responsables politiques et divers autres documents politiques comme les Programmes Indicatifs de Coopération avec les pays partenaires et un vade-mecum pour l'aide budgétaire. Il y a donc, sur le plan formel, plus de documents politiques qu'avant la réforme ;

La politique formelle de la Belgique s'inscrit dans le cadre du nouveau consensus international relatif tant aux objectifs du millénaire qu'à la coordination et à l'harmonisation des donateurs ;

Une première analyse faite sur la base d'évaluations et interviews antérieures indique que le mode d'application de la politique s'avère souvent problématique. La valeur et le fonctionnement pratiques des notes stratégiques surtout ne sont pas évidents (voir plus loin, au chapitre 5) ;

La relation entre les divers documents politiques n'est pas toujours d'une grande clarté non plus ;

Une modification politique importante a trait à la réduction du nombre de pays partenaires à 25, en première instance, et à 18, plus tard. Les dépenses dans les pays non partenaires se réduisent progressivement. Cette concentration est appréciée par l'OCDE-CAD de même que la concentration sur les Pays les Moins Avancés, et notamment l'Afrique centrale ;

Nous n'avons pas de vision claire sur le fait qu'il soit ou non question de concentration sectorielle, car les chiffres ne sont pas cohérents. Dans les notes stratégiques nationales et les PIC, on n'opère pas de choix délibéré en faveur d'un nombre limité de secteurs. Il ne semble donc pas qu'il soit question d'un renforcement de la concentration sectorielle ;

La Belgique vise à une amélioration de l'appui budgétaire dans le cadre d'un nouveau consensus international, mais elle n'a pas encore défini une ligne politique claire à ce propos. Dans une première phase, un vade-mecum a été réalisé dans ce sens pour un groupe de travail mixte DGCD-CTB ;

Le degré élevé de centralisation des processus de décision est parfois quelque peu conflictuel avec la recherche de principes de coordination, d'accord et d'harmonisation.

4 Comment atteindre les objectifs ? Systèmes, structures et exigences de qualité (2^e étape)

Dans ce chapitre, nous nous focalisons sur la question du '*comment* ?'. Quels sont les systèmes et les structures qui sont utilisés pour en arriver à une coopération au développement hautement qualitative ? Nous avons essentiellement centré ce chapitre sur la perspective belge, alors que le prochain - où nous traiterons de la pratique - adoptera plutôt la perspective des pays partenaires. Nous prenons pour point de départ de ce chapitre les objectifs politiques formels qui ont été évoqués au chapitre 3.

4.1 Relation formelle entre la DGCD et la CTB : loi et contrats de gestion

La loi sur la CTB de décembre 1998 fixe son statut juridique. La CTB est créée sous la forme d'une société anonyme de droit public à caractère social soumise à la législation sur les sociétés. En adoptant ce statut juridique, l'idée était de donner à la CTB, dès sa création, toute l'autonomie nécessaire à une agence d'exécution. Le statut juridique de la CTB est presque unique en Belgique. Seul le Palais des Beaux-Arts jouit aussi d'un tel statut. Les grandes lignes de son cadre légal ont déjà été évoquées. Ce cadre légal est cependant interprété diversement par les parties en présence, ce qui donne lieu à de nombreuses tensions.

Ce sont, dans une large mesure, les contrats de gestion qui donnent forme à la relation formelle entre la DGCD et la CTB. Il y a eu deux contrats de gestion dans le passé, et un troisième a été approuvé le 19 juillet 2006. Le premier contrat de gestion a été conclu le 23 avril 1999 ; il déterminait les conditions auxquelles la CTB devait exécuter ses tâches de service public. Un deuxième contrat de gestion a été conclu le 13 septembre 2002. Il servait à simplifier et/ou clarifier certains points. L'idée était de simplifier le financement en recourant à un échelonnement par tranches de quatre ans, et aussi de clarifier des dispositions en matière de contrôle interne et externe. Des modifications ont également été apportées dans le cycle du projet. Presque tout le monde s'accorde à penser que le deuxième contrat de gestion n'a pas beaucoup amélioré les choses. C'est pourquoi les discussions relatives à un troisième contrat de gestion ont débuté rapidement. Le 19 juillet 2006, le Conseil des Ministres approuvait ce troisième contrat de gestion. Dans le tableau suivant, nous avons résumé brièvement un certain nombre de points cruciaux qui ont trait aux trois contrats de gestion. Dans le souci d'être aussi complets que possible, nous avons également fait figurer dans ce tableau le troisième contrat de gestion bien que, sur un plan formel, il sorte du cadre chronologique de la présente évaluation. Comme le contrat de gestion est au cœur de la relation entre la DGCD et la CTB, le seul fait de ne pas faire mention du dernier en date rendrait notre évaluation périmée dès avant sa publication.

Tableau 4.1 Dispositions figurant dans les trois contrats de gestion

Thème	1 ^e contrat de gestion	2 ^e contrat de gestion	3 ^e contrat de gestion
PIC			En vue de la préparation d'un nouveau PIC, la CTB fournit à l'État un rapport d'évaluation relatif au programme en cours d'exécution.
Identification	L'État est responsable de la réalisation de l'identification, mais peut impliquer la CTB pour des études préliminaires.	Responsabilité du pays partenaire. Après approbation, signature de la Convention Spécifique (CS) par le Ministre et le pays partenaire.	Responsabilité du pays partenaire, avec l'appui de la CTB.
Formulation	La CTB est responsable de la formulation et de la mise à exécution des prestations de la Coopération bilatérale directe. Après approbation, signature de la Convention Spécifique (CS) par le Ministre et le pays partenaire. Ensuite, après le plan de travail, signature de la convention de mise en œuvre par le Ministre et la CTB.	La CTB est chargée de la formulation et l'exécute en concertation avec le pays partenaire et l'attaché à la coopération internationale Après approbation, signature de la convention de mise en œuvre par le Ministre et la CTB.	La CTB est chargée de la formulation de la prestation qu'elle accomplit en accord avec le pays partenaire. Après évaluation de la qualité par un Comité de Contrôle de la Qualité présidé par la CTB, composé notamment d'un représentant de la DGCD, la CTB remet à l'État belge un dossier comportant le rapport de formulation et un projet de convention spécifique rédigé par l'attaché ainsi qu'une convention d'exécution soumise à l'approbation du Ministre.
Financement	Facturation à l'État du prix de l'accomplissement des tâches de service public et d'une couverture prévisionnelle des frais de gestion.	Les frais de gestion sont estimés à l'avance sur la base d'un pourcentage consolidé du chiffre d'affaires et payé indépendamment du chiffre d'affaires. Préfinancement trimestriel du montant estimé du chiffre d'affaires, y compris un pourcentage de bénéfice de 1% qui sera porté en compte au quatrième trimestre.	Les frais de gestion sont fixés à 20 millions Euros, à la condition que le chiffre d'affaires annuel se monte à un minimum de 150 millions Euros. Préfinancement trimestriel du chiffre d'affaires escompté, y compris un pourcentage de bénéfice de 1% qui sera porté en compte à la 4 ^e déclaration de créance.
Contrôle de la CTB, évaluation et monitoring	Comité d'audit interne. Commissaires du gouvernement (parmi lesquels l'Inspecteur des Finances) conformément à	Comité d'audit interne. Commissaires du gouvernement (parmi lesquels l'Inspecteur des Finances) conformément à la loi sur la	Comité d'audit interne. Commissaires du gouvernement Collège de Commissaires aux Comptes.

	la loi sur la CTB. Collège des Commissaires De plus, contrôle extérieur à l'initiative de l'État.	CTB. Collège des Commissaires De plus, contrôle extérieur à l'initiative de l'État.	Évaluation annuelle par l'État de la qualité des prestations de la CTB, sur la base d'une sélection de 10 projets et d'un monitoring du PIC par l'État.
--	---	---	---

Une caractéristique des deux premiers contrats de gestion est que toutes les étapes sont définies jusque dans le détail. Ceci dit, il reste toujours, dans la pratique, des différences d'interprétation sur la répartition précise des tâches entre la DGCD et la CTB. Parmi les plus importantes modifications qu'apporte le deuxième contrat de gestion par rapport au premier figure le fait que le pays partenaire est plus impliqué en phase d'identification, que les représentants de la DGCD et de la CTB collaborent plus pendant les phases d'identification et de formulation et que le temps de réaction de l'État belge au rapport de formulation et à l'offre de prix de la CTB est prolongé : il passe de dix à trente jours. La signature de la Convention Spécifique est anticipée jusqu'après l'identification, et la mise au point d'un plan de travail (dossier technique et financier) est devenue une troisième partie de l'exécution. Les modifications qui apparaissent dans le troisième contrat de gestion ont surtout trait au cycle d'aide et de rationalisation du contrôle extérieur.

De l'étude des documents et des interviews relatifs aux deux premiers contrats de gestion, il ressort ce qui suit :

Les contrats de gestion ainsi que la loi relative à la coopération internationale sont largement inspirés d'une approche qui axe l'aide sur les projets. Cette loi et les contrats de gestion qui en découlent ont toujours été conçus dans un autre contexte international, dans lequel il n'était que fort peu question de coordination des donateurs, d'harmonisation et de nouvelles modalités d'aide ;

Les deux contrats de gestion sont centrés sur le cycle du projet. Ce même cycle du projet est également valable pour les nouvelles modalités d'aide bien qu'un certain nombre d'adaptations aient été faites, notamment dans le vade-mecum (voir chapitre 3). Le cycle du projet est exposé plus en détail dans les paragraphes suivants. La question fondamentale qui s'impose est de savoir si un seul et même cycle d'appui peut convenir pour les diverses modalités d'aide ;

Les dispositions ont surtout trait à la préparation des interventions, et portent sur les responsabilités en matière d'identification et de formulation. C'est le thème de la plupart des discussions. Il est évident que la CTB est responsable de l'exécution et du parachèvement des activités y compris le monitoring et l'évaluation. L'accent est fortement mis sur le contrôle antérieur, et bien moins sur la justification ultérieure ;

Lors du passage du premier au deuxième contrat de gestion, on a seulement veillé à résoudre un certain nombre de problèmes à court terme, sans prendre en considération l'ensemble du contrat de gestion. Dans la pratique, ce mode de travail a certes permis de résoudre quelques problèmes, mais il en a créé de nouveaux. Cette attitude peut être assimilée à une lutte contre les symptômes plutôt qu'à un traitement de la maladie ;

Dans la pratique (voir les paragraphes suivants), l'accent est délibérément mis sur le contrôle financier, à savoir le contrôle des intrants, et l'on accorde une moindre attention au contrôle des résultats.

4.2 Contrôle financier

La loi détermine que la CTB est soumise à un contrôle de la DGCD, mais ce contrôle peut être exercé de diverses manières. La commission d'enquête parlementaire a recommandé de mettre en place un système de contrôle fonctionnel avec l'aide des différents acteurs parmi lesquels la Cour des Comptes et l'Inspecteur des Finances (IF). Dans ce paragraphe, nous nous limitons au contrôle de la CTB par la DGCD. Nous faisons donc abstraction dans une large mesure tant du contrôle interne de la CTB que du contrôle externe, par le biais de réviseurs, exercé par la Cour des Comptes et les commissaires du gouvernement, parmi lesquels l'IF.

La DGCD voulait prendre la loi au pied de la lettre pour exécuter ses obligations de contrôle d'une instance non gouvernementale, ce qui a mené à la mise en place d'un système de contrôle financier assez approfondi. La DGCD a considéré comme de son devoir de vérifier si les moyens financiers étaient alloués conformément à la mission. Depuis le début, il y avait, de la part de la DGCD et de la CTB, des interprétations diverses quant aux obligations de contrôle et aux systèmes d'évaluation (p.ex. système de caisse par opposition au système de pertes et profits¹³). À l'origine, la CTB établissait ses rapports sur la base du système des pertes et profits et disposait d'une capacité réduite à traduire ses dépenses en termes de système de caisse, comme le faisaient les services publics. C'est cela, par exemple, qui est à l'origine du refus du Commissaire du gouvernement d'approuver le bilan 2003 de la CTB. Entre-temps, ce dernier problème a été résolu, dans la mesure où la CTB a, de sa propre initiative, traduit ses comptes annuels en termes de caisse, de manière à faciliter leur lisibilité et leur interprétation par d'autres utilisateurs. Ces problèmes, et d'autres sur le plan de la gestion financière par la CTB, sont à l'origine d'un renforcement du contrôle de la CTB par la DGCD. De plus, la défiance qui régnait au sein de la DGCD à l'égard de la CTB a été entretenue par la problématique de la gestion et a entraîné un surcroît de contrôles sur les intrants.

À la DGCD, la D1 qui est responsable des programmes gouvernementaux est directement impliquée dans le contrôle financier. En outre, la direction du personnel 'Contrôle budgétaire et de Gestion' est, elle aussi, impliquée dans le contrôle financier.

Un certain nombre d'autres problèmes ont été identifiés lors des interviews, sur le plan de la gestion financière :

Le transfert de projets (p.ex. les budgets, le degré d'implémentation, les comptes, etc.) de la DGCD à la CTB s'est déroulé très lentement dans la pratique, surtout pendant les premières années après la création de la CTB. Il faut dire que *sur papier* les projets ont été immédiatement transférés, avant même que la CTB soit opérationnelle. *Sur le terrain* par contre, le transfert a connu d'énormes retards dus à un manque de personnel mais aussi à une procédure trop lourde, complexe et non adaptée. La complexité du transfert a été largement sous-estimée par toutes les parties, ce qui a donné lieu à de nombreux retards dans

¹³ En cas de système de caisse, on ne s'intéresse uniquement dans le cahier de charges à l'année au cours de laquelle une dépense est effectuée. Si, par exemple, un investissement est consenti au cours d'une année déterminée pour un achat qui sera utilisé pendant plusieurs années, le montant est exclusivement attribué au budget de l'année de l'investissement. Dans le système des pertes et profits, on procède à des amortissements des dépenses qui servent pendant plusieurs années. De ce fait, le coût de l'investissement est réparti sur les budgets des années au cours desquelles il sera utilisé. Dans la vie des affaires, on opte pour le système des pertes et profits, alors que les services publics travaillent pour la plupart selon le système de caisse.

l'exécution des projets et a entraîné ensuite un nouveau retard dans le démarrage de nouveaux projets ;

Comme nous l'avons dit, il a fallu du temps à la CTB pour mettre de l'ordre dans la gestion financière, ce qui n'a aidé en rien la CTB à avoir une vision correcte de l'état des choses et à fournir des rapports financiers pertinents. Les choses sont rentrées dans l'ordre depuis 2005 ; Jusqu'il n'y a guère, des ralentissements se sont fait jour dans le rapportage financier des bureaux de la CTB au siège de Bruxelles. Ceci a contribué dans le passé au caractère incomplet des rapports financiers annuels. Depuis le deuxième semestre 2005, divers instruments financiers ont été mis au point pour les bureaux CTB en vue d'améliorer la qualité et la ponctualité des rapports financiers, et de limiter les risques.

La CTB est d'avis que le contrôle effectué par la DGCD a pris des formes excessives, parce que toutes les dépenses de chacun des projets sont toujours contrôlées sur la base des états de dépenses, et souvent même plusieurs fois. La CTB se sent dès lors attaquée dans son autonomie. Elle conteste le droit légal dont se prévaut la DGCD d'opérer un contrôle sur les finances. En outre, la multiplicité des procédures de contrôle s'avère inutile puisque la gestion financière est toujours contrôlée tant par un auditeur interne que par la Cour des Comptes, en externe.

Du fait notamment du statut juridique extraordinaire de la CTB, il n'est pas évident de savoir quelles sont les directives précises qui sont d'application en matière de surveillance de l'affectation à la CTB des subsides accordés par l'État. La loi sur la Comptabilité du Royaume laisse une importante marge d'incertitude sur la manière dont doit être exercé le contrôle des allocations d'État. Les instances chargées du contrôle disposent d'un certain nombre de compétences discrétionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Bref : les textes mêmes n'offrent que peu ou pas de réponse définitive à propos des mesures adéquates de contrôle de la CTB, mais donnent lieu, par contre, à diverses interprétations.

Les problèmes que connaissent la gestion financière et le contrôle financier ont entraîné un ralentissement de l'exécution. Au chapitre 2, nous avons vu que la part de la Coopération bilatérale directe s'est réduite dans l'ensemble de l'APD de la Belgique. Ceci est un premier indicateur de problèmes d'exécution.

Un autre indicateur important est l'épuisement par la CTB du budget qui lui est alloué. Ce budget a posé des problèmes considérables. La CTB est préfinancée en quatre tranches, sur la base d'une estimation budgétaire annuelle. Les frais de gestion (un pourcentage fixe des montants budgétés) font partie de ce budget. Le pourcentage des frais de gestion est calculé sur une base comparable à celle des frais de gestion dans d'autres instances publiques en Belgique, et prend en compte un personnel de 80-100 collaborateurs CTB. Il semble bien que l'on ait examiné quelles sont les instances d'exécution comparables dans d'autres pays de l'OCDE, en particulier en Allemagne. Les frais de gestion de la CTB sont constitués d'une partie de 'véritables' frais de gestion et de 1% de marge bénéficiaire sur le chiffre d'affaires budgété. Dans la pratique, cela revient à 15% environ.

Ceci peut être considéré, dans le cadre du fonctionnement d'un organisme, comme une vision axée sur les intrants. Il n'y est pas ou peu tenu compte de la manière dont la Coopération belge au développement va pouvoir atteindre ses objectifs avec un maximum

d'efficacité économique. Un centrage sur le chiffre d'affaires signifie aussi un centrage sur les intrants. Du fait de divers facteurs liés à la capacité d'absorption, tant à la CTB qu'à la DGCD et dans le pays partenaire, l'exécution reste en retrait par rapport à l'estimation. Il en est résulté une pression sur les dépenses qui ne contribue en rien à l'amélioration de l'efficacité et de la qualité. Bien qu'un calcul ait été effectué pour le quatrième trimestre sur la base des dépenses réelles, on n'a aucunement pris en compte les frais de gestion, ce qui est une source évidente d'inefficacité. De plus, la discussion relative à l'en cours est en relation avec le modèle de dépenses de la CTB, mais cette question sera abordée plus loin (voir 4.4.).

Sur le terrain des Services Internationaux qu'exécute la CTB (article 7 de la loi relative à la CTB), on constate l'existence d'une zone d'ombre dans le contrôle financier. Sur le plan formel, les dépenses des Services Internationaux et l'exécution de la Coopération bilatérale directe sont deux éléments entièrement distincts. Dans la pratique, cette scission n'est pas absolument garantie. En effet, elle exigerait de la part des collaborateurs de la CTB une administration détaillée des heures de prestations, difficile à mettre en œuvre. Théoriquement, il existe une possibilité que des ralentissements à la Coopération bilatérale directe, dus par exemple à la longueur des processus de décision à Bruxelles, libèrent, dans l'agenda des collaborateurs de la CTB, du temps à consacrer aux Services Internationaux. Vu que les frais de gestion ne sont pas recalculés après coup, on peut parler dès lors d'une forme de financement des Services Internationaux. L'évaluation en 2005 d'un projet de soins de santé exécuté au Congo par la CTB (Appui au Secteur de Santé du Bas-Congo) démontre un manque de clarté dans la répartition des dépenses entre les tâches de l'assistance technique et celles d'un projet de soins de santé financé par la Banque Mondiale dans cette même région.

Les frais de gestion de la DGCD ne sont pas connus. En effet, les frais DGCD tels que les ressources humaines et le logement des attachés d'ambassades ne sont pas calculés à part, mais font partie du SPF.

Il est également frappant de constater que cette culture du contrôle détaillé n'a pas donné lieu, dans le cadre de la Coopération bilatérale directe, à une vision claire des dépenses, en ligne avec les objectifs politiques. Dans les rapports d'activités de la DGCD, il faut préciser que les relevés des dépenses de la Coopération bilatérale directe sont repris par pays (voir chapitre 2). Il n'existe en réalité pas de partage univoque de ces dépenses selon les secteurs. Du reste, un partage selon les modalités d'aide fait défaut lui aussi. De ce fait, la relation entre la justification financière et la politique est ténue.

Il n'est pas prévu, dans les objectifs assignés à la présente évaluation, que soit réalisé un examen détaillé de l'entière du système de contrôle financier. Il est cependant évident que la recommandation faite par la commission parlementaire de mettre au point un système de contrôle fonctionnel est interprétée unilatéralement, et que l'on se contente d'accumuler de nombreux mécanismes de contrôle, sans nécessairement prêter attention à leur harmonisation et à leur utilité réelle. Des doutes se font jour, non seulement à la CTB mais également à la DGCD, sur la valeur ajoutée que représentent les contrôles détaillés exécutés par la DGCD, notamment parce que ces contrôles sont rarement effectués par des spécialistes.

Nous en concluons qu'il existe un grand champ de tensions entre la DGCD et la CTB à propos du contrôle financier de la CTB par la DGCD. Il ne peut en aucune manière être

démontré qu'un contrôle détaillé des états de dépenses relatifs aux projets représente une plus-value. Comme un tel contrôle exige beaucoup d'énergie de la part des deux parties, cette situation entraîne des ralentissements et une certaine inefficacité. On peut cependant donner un certain nombre d'explications de l'existence de cette culture de l'excès de contrôle : une réaction logique aux problèmes de gestion survenus avant la réforme, tels qu'ils ont été révélés par la commission d'enquête parlementaire. Pour essayer de prévenir à tout prix la survenance de nouveaux problèmes, on en est arrivé à un excès de mécanismes de contrôle ; de réels problèmes de gestion de la CTB jusqu'en 2003 ont également donné libre cours à un renforcement du contrôle ; la défiance de la DGCD à l'égard de la CTB a enfin généré, elle aussi, une culture du contrôle.

Selon les évaluateurs, il est indispensable et urgent d'examiner de près l'ensemble du système de contrôle, avec l'aide d'experts indépendants. Cela permettrait de déterminer quelle est la qualité des divers contrôles, ainsi que leur harmonisation et leur utilité, tant dans le contexte de la perspective belge que dans celui de la perspective internationale modifiée, sur la base notamment du principe d'alignement sur les systèmes du pays partenaire. Il existe dans le système belge certaines limitations en matière d'approbation des dépenses qui se trouvent en conflit avec la perspective internationale.

4.3 Le cycle du projet

Le cycle du projet ou de l'aide est un élément capital du système de gestion qui régit la préparation et l'exécution politiques. Les grandes lignes de ce cycle figurent dans la "Loi du 21 décembre 1998 portant création de la Coopération Technique Belge sous la forme d'une société de droit public", ainsi que dans le premier contrat de gestion (5 mai 1999, durée de validité 1999 -2002) et ensuite dans le deuxième contrat de gestion (23 octobre 2002, durée de validité 2003-2007). Nous nous concentrons dans ce paragraphe sur la préparation du projet. La phase du Programme Indicatif de Collaboration précède la préparation du projet.

La préparation du projet peut être divisée en cinq étapes, à savoir :

1. **Identification**, responsabilité formelle du pays partenaire, mais il existe des possibilités d'appui et de financement (sur la base du PIC). L'attaché juge de la recevabilité du projet et prépare le dossier en collaboration avec la CTB, y compris un concept de Convention Spécifique;
2. **Convention Spécifique** (CS) à signer, après enquête de la DGCD et consultation de l'attaché et de la CTB, par le (ou au nom du) Ministre / Secrétaire d'État à la Coopération belge au développement, et par le (ou au nom du) représentant des autorités du pays partenaire;
3. **Formulation** et offre de prix par la CTB suivie d'un échange de lettres;
4. **Convention d'exécution** à signer par le Ministre / Secrétaire d'État et la CTB Bruxelles;
5. **Dossier opérationnel** technique et financier.

On n'applique pas toujours la même répartition des étapes, mais celle qui figure ci-dessus permet en tout cas de procéder à une bonne analyse de la préparation du projet.

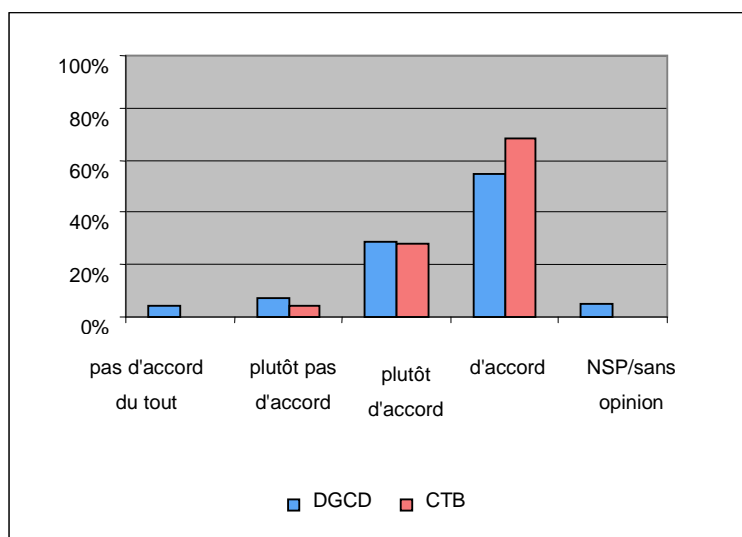
Le Ministre est donc directement impliqué à deux reprises dans le processus de décision concernant le cycle du projet : dans la Convention Spécifique et dans la Convention

d'Exécution. De plus, le dossier du projet est soumis deux fois à l'Inspecteur des Finances. Dans la présente analyse, nous nous baserons sur les accords figurant dans le deuxième contrat de gestion

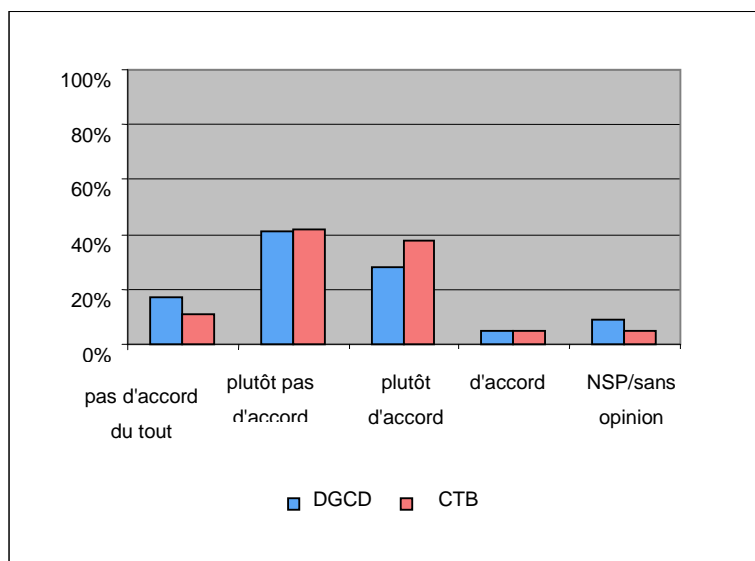
Le Ministre a constaté, lors des Journées des Attachés de septembre 2004, que la préparation du projet durait trop longtemps et devrait être réduite. Dans un document de travail relatif au raccourcissement et à l'amélioration du cycle de coopération bilatérale de janvier 2005, se trouve consigné ce qui suit : “Le problème du ralentissement occupe une place essentielle dans les chevauchements de tâches et dans le nombre abusif de stades formels et informels d'approbation. Entre ces stades, il y a en outre tout un circuit administratif qui entraîne de nombreux retards secondaires”.

Cette idée est assez largement partagée, comme il ressort des interviews et de l'enquête internet. Un pourcentage étonnamment élevé (90%) du nombre de répondants à l'enquête est d'avis que **le nombre de stades d'approbation est trop élevé**. Un tiers des répondants pensent que la procédure à suivre n'est pas tout à fait claire. De plus, 80% (dont 64% à la DGCD et 100% à la CTB !) considèrent que le processus de décision au siège central de la DGCD est trop lent. Comme les personnes concernées sont d'avis que le processus de décision est peu transparent, elles considèrent qu'il y a plus d'un coupable du ralentissement du processus de décision : non seulement l'administration, mais aussi la CTB et les responsables politiques (voir 4.3 pour une analyse plus complète).

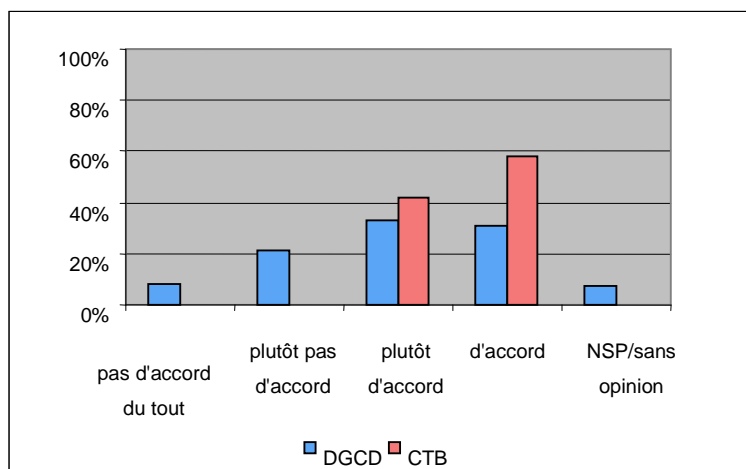
Question 7.9 Proposition : Le ralentissement qui se produit pendant la préparation d'un projet (identification et formulation) est surtout causé par un excès de stades d'approbation.



Question 7.7 Proposition : Le ralentissement qui se produit pendant la préparation d'un projet (identification et formulation) est surtout causé par un manque de clarté quant à la procédure à suivre



Question 7.10 Proposition : Le ralentissement qui se produit pendant la préparation d'un projet (identification et formulation) est surtout causé par la lenteur des processus de décision au bureau central de la DGCD



Les résultats de l'enquête confirment les résultats des interviews menées à Bruxelles et lors des études nationales. Il est d'autre part intéressant de mentionner que les pays partenaires sans aucune exception, ainsi que d'autres donateurs, considèrent la longueur de la préparation du projet et la lenteur du processus de décision comme un des points qui caractérisent la Coopération belge au développement (outre certaines caractéristiques bien plus positives - voir au chapitre 5). D'autre part, les personnes directement impliquées à la DGCD et à la CTB ne partagent pas unanimement l'opinion que la Coopération bilatérale directe en Belgique serait plus lente que d'autres coopérations bilatérales. En effet, 43%

pensent que c'est le cas alors que 44% sont d'un avis contraire. En cette matière, la plupart des réponses relèvent de la catégorie intermédiaire : 'plutôt d'accord' ou 'plutôt pas d'accord'.

Sur la base des interviews, des groupes de discussion et de l'enquête, nous concluons que les causes d'une durée exagérée de la préparation du projet sont de nature tant structurelle (trop de stades d'approbation, manque de transparence du système qui permettrait de tracer les dossiers de projets au cours du processus de préparation, prises insuffisantes de responsabilité) que culturelle (processus de décision peu transparents, défiance entre la DGCD et la CTB).

Dans le cadre des études nationales, nous avons examiné plus en profondeur la préparation de trois projets par pays au minimum pour avoir une meilleure vision de la nature et des origines précises des ralentissements. Notre idée n'était pas de donner une image représentative du déroulement du cycle du projet, mais bien de donner une image valable des points d'achoppement en cours de réalisation, et d'identifier les possibilités d'amélioration. Le choix des trois projets a été fait en concertation avec le *desk officer* de la CTB à Bruxelles et du RepRes dans les bureaux nationaux. Les résultats de cette étude apparaissent dans le tableau suivant :

Tableau 4.2 Analyse du cycle du projet dans les quatre études nationales

	Congo	Niger	Tanzanie	Vietnam
Identification	Identification pas faite par le pays partenaire, et pas de PIC, dans 1 cas pas d'identification, dans 1 cas l'identification est entièrement revue plus tard, dans 1 cas identification complète : durée relativement limitée, max. 6 mois	Relation claire, en principe, avec le PIC, mais ralentissement dans l'exécution. Le PIC précédent entraîne un ralentissement dans la réorientation vers le PIC actuel. Dans deux cas, très longues phases d'identification de 4 ans, dans 1 cas pas de relation entre dossier d'identification et <i>basket-funding</i> ultérieur.	Relation claire avec le PIC, l'identification par le pays partenaire présente des problèmes, car on ne connaît pas les procédures belges.	Relation claire avec le PIC, mais on constate beaucoup de ralentissements.
Convention Spécifique (CS)	Signature : dans 1 cas, directement, sans identification, dans 2 autres cas, six mois après identification	Signature : dans 2 cas, 4 ans après le début de l'identification, dans 1 cas plus d'un an après la formulation.	Dans 1 cas, long délai à Bruxelles entre identification et signature du CS dû à un commentaire du comité de lecture et	Les autorités vietnamiennes ne signent qu'après la phase de formulation.

			à un retard de l'approbation ministérielle.	
Formulation	Dans 1 cas, dossier de formulation non daté, dans 1 cas, dossier sommaire de 3 pages, dans 1 cas formulation avec possibilités d'options ouvertes.	Dans 2 cas, formulation et identification communes ou se chevauchant.	Phases de formulation souvent très longues (18 mois ou plus), ralentissements tant dans le pays partenaire qu'à Bruxelles.	Souvent de nombreux ralentissements dus à : - lenteur du processus de décision à Bruxelles, - bureaucratie du côté vietnamien et - mauvaise qualité de la formulation du rapport
Convention d'exécution	Signature 4-7 mois après la CS	Signature 3-6 mois et 1 an après la CS	Dans 1 cas, toujours pas signé après 4 ans.	Variable
Dossier technique et financier	Absent dans 1 cas, dans 1 cas, dossier complet mais formulation absente, dans 1 cas très complet et précis.	Pas de particularités.	Pas de particularités.	Pas de particularités.

Les points suivants retiennent notre attention dans ce résumé :

Il existe entre les divers projets des différences considérables en matière de durée de préparation (de 1 à 5 ans). En ce qui concerne deux des projets que nous étudions au Niger, c'est notamment le passage difficile de l'AGCD à la DGCD et à la CTB qui se trouve à l'origine de cette durée ;

Dans certains pays, et surtout au Congo, la durée de préparation moyenne est plus courte que dans d'autres pays. Au Congo, il arrive que l'on saute une phase, par exemple la phase d'identification. Il n'y a pas de PIC au Congo, et cela accélère peut-être aussi les procédures. De plus, le fait que le Congo soit le principal bénéficiaire de l'aide belge et jouisse d'une priorité politique exerce une influence positive sur la durée de la préparation du projet. Cet exemple démontre que les procédures ne sont pas taillées dans le granit et qu'il est possible, dans certaines circonstances, de les assouplir ;

L'identification tombe sous la responsabilité du pays partenaire, mais il arrive souvent qu'elle ne soit pas précédée d'un dialogue précis sur les principes qui la régissent. De plus, les pays partenaires ne savent pas toujours clairement comment traiter cette identification, ce qui est aussi à l'origine des ralentissements constatés ;

Il arrive régulièrement que les phases d'identification et de formulation se chevauchent sensiblement. Beaucoup de personnes interviewées sont d'avis que ce chevauchement était moins important dans le cadre du premier contrat de gestion. Il apparaît aussi que, notamment du fait de la longue durée de préparation, les idées qui présidaient à l'identification d'origine ne sont plus guère présentes dans le projet final. Une identification de médiocre qualité peut aussi être à l'origine de ce phénomène ;

Comme la Convention Spécifique (CS) précise les données du projet, mais que sa durée de préparation est souvent bien plus longue que prévu, il faut que les données relatives à l'exécution du projet soient de nouveau adaptées par après, ce qui oblige à un échange formel de correspondance et donne lieu à de nouveaux ralentissements ;

Tous les organismes partenaires ne sont pas nécessairement au courant des procédures belges d'identification, car ils ont divers donateurs. Ils considèrent souvent que ces procédures sont laborieuses. Leur méconnaissance relative des procédures vient s'ajouter aux problèmes de communication entre ministères dans le pays partenaire, et entraîne régulièrement des ralentissements ;

Il arrive également que le rapport de formulation et le dossier technique et financier (DTF) se chevauchent considérablement, bien que, dans la pratique, ils soient très différents l'un de l'autre. Parfois, le DTF se limite à poursuivre l'élaboration du rapport de formulation mais il arrive que, lorsque la formulation est plus ancienne, certaines parties soient réécrites ;

Les comités de lecture de la DGCD à Bruxelles ont souvent généré des ralentissements, mais il arrive ici aussi que ce soit la mauvaise qualité des dossiers qui est en cause ;

Il n'est pas toujours évident, pour les personnes de terrain concernées (et en premier lieu de l'attaché et du RepRes de la CTB), d'arriver à déterminer à quoi le ralentissement est réellement dû. Les informations relatives au processus de décision à Bruxelles sont tout sauf transparentes. On parle d'une 'boîte noire' enfermant les processus de décision à Bruxelles. Les enquêtes réalisées dans les divers pays ont aussi démontré que l'information donnée au terrain à propos des processus de décision est extrêmement réduite. Il est par contre évident que le ralentissement provient en grande partie de Bruxelles bien que, dans certains cas, le pays partenaire y soit aussi pour beaucoup. À Bruxelles, divers acteurs, dont la DGCD, la CTB et l'IF, sont responsables des ralentissements. Ceux-ci ne sont d'ailleurs presque jamais le fait d'un seul acteur : ce sont les problèmes d'interaction entre les divers acteurs dans le processus complexe de la procédure de décision qui entraînent des ralentissements ;

Après qu'un projet soit terminé, lorsque la décision est prise de passer à la phase suivante, il faut reprendre à son début le cycle complet d'approbation, ce qui donne souvent lieu aux mêmes ralentissements et entraîne un risque supplémentaire de rupture entre deux phases successives d'un projet. Dans les études nationales, nous avons rencontré trois cas frappants de ce phénomène, qui va à l'encontre de l'efficacité et de la durabilité des résultats ;

Le cycle du projet d'appui budgétaire suit en principe les mêmes étapes qu'un projet ordinaire et impose aussi les mêmes exigences de gestion financière, ce qui peut poser problème dans le cadre de l'alignement. Certes, le vade-mecum met en place un autre cycle et d'autres procédures, mais le cycle du projet reste le point de départ. De la sorte, aucune place n'est clairement réservée au dialogue politique. L'aide budgétaire semble se heurter à des problèmes plus importants que l'aide classique aux projets, et sort difficilement de terre (p.ex. appui budgétaire général et signature d'un protocole d'accord pour un appui sectoriel, l'un et l'autre au Vietnam - voir à ce propos le chapitre 5) ;

Une petite partie seulement de l'ensemble des ralentissements est à attribuer à l'IF, qui, en tant qu'acteur extérieur, joue dans le système un rôle important de conseiller. Le nombre d'avis négatifs émis par l'IF est extrêmement réduit, et ses rapports révèlent qu'il donne souvent très rapidement son avis (dans les deux semaines). Cependant, dans un certain nombre de pays et, dans le cadre de nos études de cas, surtout au Vietnam, l'absence d'un avis positif de l'IF a contribué à des ralentissements. Ceci, tant pour des projets classiques (voir encadré ci-dessous) que dans le cadre de nouvelles modalités d'aide (voir chapitre 5). Surtout lorsqu'il s'agit de pays comme le Vietnam qui ont une vision claire des nouvelles formes de coopération internationale (nouvelles modalités d'aide et décentralisation de

compétences), l'IF signale des problèmes relatifs à des propositions de modalités qui ne seraient pas conformes au cadre légal belge. Dans un seul cas, l'IF a rendu un avis négatif sur la base d'autres considérations comme une conception déviante relative au suivi des activités, mais ceci avait trait aux nouvelles modalités d'aide. Au Congo, où l'aide par projets classique est dominante, la légitimité n'est pas mise en cause, et l'IF a donné un avis positif dans les délais requis.

Fonctionnement problématique de la Coopération bilatérale directe belge au Développement, au Vietnam

Au Vietnam, la préparation d'un nombre relativement élevé de projets et programmes (certainement six) a donné lieu à un ralentissement considérable. Le fait que les acteurs belges aient des opinions divergentes a provoqué de l'irritation du côté vietnamien. Le Vietnam, qui a pris l'initiative d'adopter le *Hanoi Core Statement*, exige un apport réel dans la préparation et l'exécution du projet. Le Vietnam n'a pas accepté la procédure belge en matière de cycle du projet et ne veut signer la Convention Spécifique qu'après la formulation, donc pas après l'identification. En ce qui concerne l'exécution du projet, le Vietnam exige aussi de jouer un rôle important, alors qu'on s'interroge à Bruxelles sur sa légitimité.

Les problèmes au Vietnam ne se manifestent pas seulement à propos de l'appui budgétaire général et sectoriel (voir chapitre 5), mais aussi à propos des projets. Ainsi, la préparation de deux projets d'irrigation dans les provinces de Binh Dinh et Ninh Thuan a duré plus de six ans après la signature du PIC. Ces projets figurent au PIC de 2000, mais l'attaché a douté à un certain moment de leur opportunité politique. Il est apparu plus tard que les dossiers d'identification semblaient comporter des lacunes, qui apparaissent aussi dans la formulation. En outre, l'harmonisation entre identification et formulation laissait à désirer. Il apparaît, à l'analyse des dossiers, qu'il existe un manque de concordance d'idées entre l'attaché et la DGCD à Bruxelles, ce qui a entraîné un ralentissement considérable. Les autorités vietnamiennes ont à plusieurs reprises insisté pour accélérer le processus de décision. Par exemple, pour un projet d'irrigation, la CS a été signée en novembre 2005. D'autres dossiers sont arrivés à l'IF avec des opinions contradictoires et un avis négatif de la D1. L'IF a dès lors émis un avis négatif en février 2006. Cet avis est fondé sur le fait que les modalités d'exécution proposées s'écartent du rapport d'identification et qu'elles ne concorderaient pas avec la loi portant création de la CTB, alors même que la CTB est responsable de l'exécution matérielle des projets. On réalise alors quelle est la gravité de la situation, et on y trouve une solution pratique qui permet l'approbation du projet, après avis favorable de l'IF, en mai 2006. Cet exemple démontre que les plus importants facteurs de ralentissement sont surtout des manquements au niveau de la communication et de l'interaction entre le siège central et le terrain. Dans un tel cas, le terrain est convaincu de la nécessité de procéder à des modifications telles que le Vietnam les souhaite, mais il ne parvient pas à trouver à Bruxelles l'appui nécessaire pour mettre ces idées en œuvre, notamment parce que les attachés ne connaissent pas toujours les limites du cadre légal.

Ces dernières années, plusieurs options ont été discutées en vue de réduire les délais de préparation du projet. Une des importantes conditions préalables qui existent à ce propos est la décentralisation des compétences de décision vers le terrain. Nous en parlerons au point 4.6.

4.4 En cours

On a beaucoup épilogué ces derniers temps sur le concept d'en cours, qui désigne la différence entre, d'une part, les engagements de la Coopération bilatérale directe et, d'autre part, les dépenses réelles. Un plafond d'investissement annuel de 175 millions Euro a été fixé. Il se base sur le nombre de Conventions Spécifiques signées. Par ailleurs, dans le cadre du premier contrat de gestion, la signature des Conventions Spécifiques se déroulait à un moment ultérieur du cycle du projet (voir 4.3). Cela signifie que la durée des projets figurant

dans la Convention Spécifique est prolongée jusqu'à leur parachèvement, ce qui exerce une influence sur la discussion relative à l'en cours. Si l'on prenait en compte une durée moyenne de cinq à six ans pour les projets, on pourrait réaliser un chiffre d'affaires qui atteindrait les 200 millions Euro par an. Dans la pratique, on en est à moins de 100 millions Euro (84 millions Euro en 2004). C'est pourquoi on a instauré un 'lac de retenue' qui peut se chiffrer jusqu'à 1 milliard Euro. L'IF a calculé que, si l'on se base sur un chiffre d'affaires de 100 millions Euro par an et sur une durée moyenne de 5,5 ans, l'en-cours ne peut pas se monter à plus de 550 millions Euro. Ce plafond a été atteint fin 2005 et, pour cette raison, l'IF n'a pas approuvé de nouveaux projets jusqu'à ce que l'en-cours ait baissé.

Dans la pratique, le fait de limiter l'en cours à des projets en cours à concurrence de 550 millions Euro donne lieu à des problèmes. La quantité de nouveaux engagements que prend la DGCD avec les pays partenaires est systématiquement plus élevée (p.ex. 140 millions Euro en 2005, et une prévision de 171 millions Euro en 2006)¹⁴ que le chiffre d'affaires de la CTB. Ce facteur a entraîné un nouveau ralentissement dans l'exécution des projets.

Le problème du 'lac de retenue' présente deux composantes. Il s'agit d'une part du fossé dont nous avons déjà parlé entre engagements et dépenses réelles. D'autre part, il existe un deuxième 'lac de retenue' du fait que, pour les projets en gestion commune, de l'argent est versé par la CTB sur des comptes communs, et ces versements sont comptabilisés comme dépenses. Dans la pratique, ces montants restent parfois 2 à 3 ans sur ces comptes et créent de la sorte un 'lac de retenue'. Fin 2003, il y avait 70 millions Euro sur ces comptes communs. Ce montant a été ramené à 50 millions Euro fin 2004.

Des discussions ont eu lieu à propos du montant de référence de l'en cours ainsi qu'à propos de l'efficacité de la règle visant à ne plus souscrire de nouveaux engagements. Pour en être informés, il faudrait analyser à chaque fois en profondeur les raisons de l'existence de l'en cours. Ces raisons sont complexes et multiples. Les nombreux ralentissements du cycle du projet, et surtout la lenteur du démarrage des projets, jouent un rôle crucial. Comme nous l'avons déjà dit, ces ralentissements trouvent leur origine dans la multiplicité des acteurs et des facteurs. En outre, il semble que la grande majorité des nouveaux investissements consentis par l'État belge dans des projets ne se concrétisent généralement qu'au cours du deuxième semestre de l'année¹⁵, ce qui limite encore les possibilités d'implémentation des projets et de rotation des capitaux de la CTB. De plus, la CTB n'exerce dans certains cas aucune influence sur la hauteur de l'en cours. Il est apparu en outre que l'on inclut aussi dans l'en cours les comptes de pays qui ne figurent plus sur la liste des partenaires et où l'on n'exécute plus de projets (p.ex. Haïti, Philippines).

En bref, la problématique que pose l'en cours ne peut pas être passée sous silence et exige des solutions. La question est de savoir si l'on a pris les mesures adéquates pour y faire face.

¹⁴ Basé sur DGCD, Prévision d'identifications établies pour 2005 en 2006, Conventions spécifiques qui pourraient être signées en 2005 et 2006.

¹⁵ Sur la base d'informations de la DGCD, celle-ci avait des engagements à concurrence de 47 millions Euro au premier semestre 2005, et de 93 millions Euro au deuxième semestre 2005.

4.5 Systèmes de qualité

Tant la DGCD que la CTB ont tenté de mieux se centrer sur les résultats et ont développé à cet effet des systèmes de qualité. Le Plan de Gestion 2003¹⁶ de la DGCD et le Plan d'entreprise 2006 de la CTB sont axés sur les résultats. Pour ces deux organismes, on a formulé des objectifs clairs et pertinents, et précisé les résultats recherchés. La DGCD a surtout défini des objectifs en matière politique avec, en ligne de mire, une Coopération au développement adéquate et efficace, mais aussi un mode d'amélioration des processus, de l'organisation et de la gestion du personnel. La CTB est surtout centrée sur la question d'arriver, en tant qu'instance d'exécution, à traduire dans la pratique, d'une façon efficace et efficiente, la politique de la DGCD. Les objectifs de la CTB s'orientent donc vers une amélioration de la gestion des processus, une répartition plus claire des tâches entre le siège de la CTB et les représentations, une réorganisation fondamentale du siège de la CTB et 12 projets d'amélioration évalués à l'aide du Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques (modèle CAF).

La DGCD

Dans le plan de gestion 2003, la DGCD se fixe explicitement pour objectif principal l'amélioration de la qualité de l'aide à tous les niveaux. Cela se traduit par une série d'objectifs opérationnels et d'exigences de qualité qui s'orientent principalement sur :

une meilleure coordination des diverses interventions entre les administrations centrales, les attachés, la CTB et les représentants locaux de la CTB, ainsi qu'une amélioration de la complémentarité entre les objectifs et les moyens de coopération, en vue de créer une nouvelle culture de l'organisation ;

le développement de mécanismes de suivi et d'évaluation ;

une attention accrue accordée à des principes tels que le partenariat, l'appropriation, la durabilité, la décentralisation, l'harmonisation et la fonctionnalité, ainsi que le recours à de nouvelles formes d'aide.

Il existe des directives relatives au suivi de projets. Ces directives deviennent moins claires lorsqu'il s'agit des exigences de collaboration qualitative avec d'autres acteurs concernés. La qualité de la préparation politique et la traduction des principes internationaux qui y sont couplés ne font pas non plus l'objet de directives claires.

Sur le plan du suivi et de l'évaluation, la DGCD vise à travailler de manière plus transparente et à gérer mieux les prestations des divers intervenants (en recourant notamment aux *Business Process Engineering*, *Balanced Score Cards*, banques de données et autres outils d'aide) ainsi qu'à travailler en se centrant sur les résultats. C'est dans un tel cadre qu'a été créé le service interne d'évaluation (D0.2) en 2003 et, plus récemment, un cadre de référence de projets qui permet d'assurer le suivi et l'évaluation dans le contexte d'une gestion axée sur les résultats (octobre 2005). Une initiative a en outre été développée récemment qui vise à une formation du personnel de la DGCD en matière de mode de travail centré sur les résultats.

Le problème ne réside pas tant dans le manque de directives et de systèmes que dans le fait que, dans la pratique, on accorde beaucoup d'attention au contrôle financier et que l'on

¹⁶ En octobre 2005, le service d'évaluation interne de la DGCD a développé un cadre de préférence des projets relatif au suivi et à l'évolution, dans le contexte d'une tentative de gestion recentrée sur les résultats.

constate un manque de cohésion entre les divers systèmes. Il n'y a pas d'indicateurs de processus qui permettent de vérifier si les objectifs figurant au plan de gestion sont réalisés, et quand ils seront adaptés. Au chapitre suivant, nous allons examiner plus en détail le fonctionnement des systèmes de qualité, sur la base des résultats des études de terrain.

La CTB

La gestion de la qualité de la CTB a connu, de 1999 à 2005, de nombreuses modifications quant au rôle qu'elle jouait dans l'organisation et les structures internes, surtout jusqu'en 2004. A partir de 2005, il est clair que la gestion de la qualité joue un rôle important. À un signe en est la fondation d'un Service de Gestion de la Qualité qui dépend directement du Comité de Direction. La gestion de la qualité de la CTB se centre principalement sur l'amélioration des points suivants :

Gestion des processus et gestion financière. En vue de surveiller la qualité des processus relatifs au cycle du projet, on a fait appel à l'approche du cadre logique (Logical Framework) et à la méthode de la gestion du cycle de projet (Project Cycle Management). Les concepts mis en œuvre sont décrits dans le contrat de gestion et le document PRIMA. Pour améliorer la gestion financière, on a travaillé à plusieurs niveaux, notamment à l'implémentation d'un système ICT adapté (p.ex. l'instrument Business Process Architecture, l'Instrument d'Information Financière FIT et l'Instrument d'Information sur les Projets PIT), à l'optimisation des procédures et au renforcement des compétences ;

Contrôle de la qualité de la méthodologie utilisée par le suivi et l'évaluation des prestations de coopération ;

Gestion des missions des autorités ;

Gestion des connaissances permettant de créer les conditions qui permettent de faire de la CTB un organisme d'apprentissage.

Les procédures de la CTB ne sont pas alignées sur les normes ISO 9001-2000. Le système ISO a été envisagé au départ comme une possible norme de qualité, mais on y a mis un terme en 2003 parce que les processus étaient encore trop peu structurés à la CTB pour permettre de démarrer un tel système et parce que ces normes ont été jugées moins pertinentes dans l'univers de la Coopération au développement.

Sur le plan méthodologique, la gestion de la qualité fonctionne bien, eu égard aux exigences citées plus haut. Elle se caractérise par la multiplicité de ses possibilités d'emploi. Bien que la gestion axée sur les résultats fasse partie du système de gestion de la qualité de la CTB, l'accent est surtout mis (tant formellement que dans la pratique) sur l'amélioration de la gestion des processus.

Le contrôle de la qualité d'implémentation des projets et des processus internes est appuyé par un système de monitoring et d'évaluation des projets, ainsi que par le recours à la méthode "Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques (CAF)". La méthode CAF a été développée au départ pour préparer le plan d'entreprise 2006 et est apparue comme un exercice extrêmement utile pour recevoir du feedback et donner lieu à une implication des collaborateurs dans les projets d'amélioration nécessaires au sein de la CTB.

À la CTB, on enregistre une certaine lassitude par rapport aux modifications, car les divers directeurs ont tour à tour introduit de nouveaux systèmes. Toutefois, tant au siège central que sur le terrain, le personnel semble avoir confiance dans les modifications récentes. La

façon dont les systèmes fonctionnent à présent dans la pratique est le sujet du chapitre suivant.

4.6 Structures organisationnelles et questions de personnel

103 collaborateurs ETP travaillaient en 2004 au siège central de la CTB à Bruxelles, et 157 sur le terrain (voir aussi le tableau ci-dessous). Aucun relevé détaillé du personnel de la DGCD n'est disponible. Nous avons vainement tenté de nous procurer des données sur l'évolution du personnel qui travaille pour la Coopération bilatérale directe : ces chiffres n'ont pas pu nous être remis. Ceux qui apparaissent dans le tableau ci-dessous concernent l'entière du personnel de la DGCD, c'est-à-dire tous ceux qui travaillent dans les diverses divisions comme la Coopération bilatérale directe, mais aussi la coopération multilatérale, la coopération bilatérale indirecte et l'aide humanitaire. En 2006, à la D1 - la direction des programmes gouvernementaux - il y aurait eu 32 personnes en activité.

Tableau 4.3 Données relatives au personnel de la DGCD et de la CTB, 2000 - 2004

	2000	2001	2002	2003*	2004
DGCD				242	
- Siège central				189	
- Terrain				53	
CTB	205	221	218	237	260
- Siège central (en ETP)	71	73	78	90	103
- Terrain (en ETP)	134	148	140	147	157
Total DGCD + CTB				479	
- Siège central				279	
- Terrain				200	

(*) Situation à la DGCD en mars 2003, selon la mention figurant dans la Plan de Gestion 2003.

Source : Plan de Gestion DGCD 2003, et Bilans Sociaux Annuels CTB 2000-2004.

De ce fait, l'analyse se base sur des données plus qualitatives.

La CTB

De 2000 à 2004, le personnel de la CTB s'est étoffé de 205 à 260 collaborateurs ETP, avec une faible baisse en 2002. Au départ, la CTB a été confrontée à d'importants flux de personnel. Chaque année, quelque 30% du personnel quittaient le siège central la CTB et 40% le terrain¹⁷. Moins de 8% de ces personnes ont quitté la CTB pour des raisons de mise à la retraite, de prépension ou de licenciement.¹⁸

Nous constatons, sur le plan de la répartition du personnel par âges, que la CTB est assez régulière et relativement jeune, en comparaison avec la DGCD. 60% du personnel a moins de 50 ans.

¹⁷ La part du terrain pourrait être déformée par l'arrivée à leur terme de certains projets, ce qui a mis fin au contrat de nombreux contractuels.

¹⁸ Sur la base des divers bilans sociaux annuels de la CTB entre 2000 et 2004.

La CTB engage sur la base de contrats à durée déterminée ou indéterminée. La part des collaborateurs qui bénéficient d'un contrat à durée indéterminée s'est progressivement développée : de 21% en 2000, elle est passée à 53% en 2004.

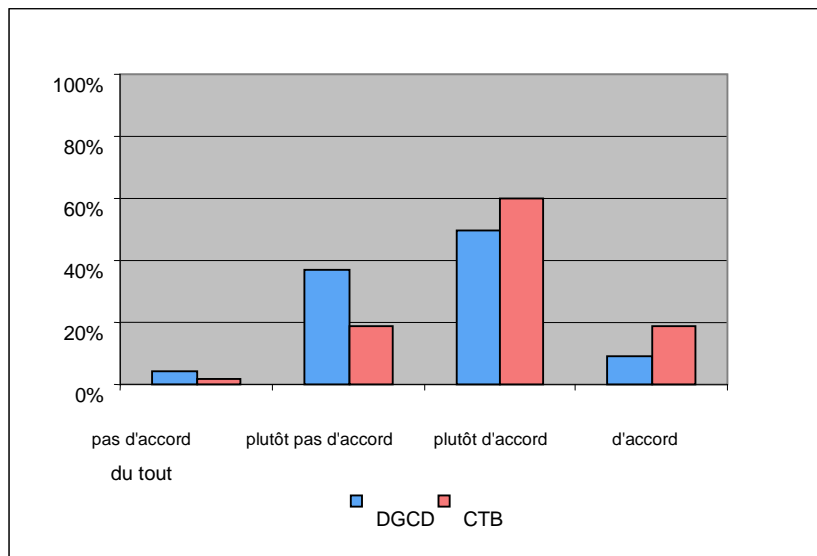
Sur le plan agrégatif, la répartition entre personnel masculin et féminin reste inégale avec une faible baisse du nombre d'hommes, de 78 à 73 % entre 2000 et 2004. Il faut faire remarquer qu'il existe, au siège central de la CTB à Bruxelles, un équilibre quantitatif précis entre les sexes. Néanmoins, au niveau directorial, une seule des quatre Directions (HRM) est entre les mains d'une femme. Et, sur le terrain, une seule des 22 RepRes est une femme.

Bien que l'intention de base soit que le personnel de l'ancienne AGCD soit également recruté par la CTB, cela s'est produit assez rarement. La raison en est que le personnel de la CTB n'a jamais un statut de fonctionnaire. Il existait certes une possibilité de travailler à titre temporaire à la CTB, avec un retour possible au statut de fonctionnaire. Des discussions ont encore lieu à propos du statut du personnel de la CTB, qui est lié au statut juridique de la CTB. En vue de garantir une plus grande sécurité aux collaborateurs, la CTB travaille en ce moment à l'élaboration de son propre statut du personnel, qui sera comparable à celui de la DGCD.

L'organigramme de la CTB (voir annexe) indique que la répartition géographique (parallèle à celle de la DGCD) est dominante. Il existe en outre une Direction d'Expertise Sectorielle et Thématique qui, avec le temps, est devenue de plus en plus importante. La politique de recrutement de la CTB a été soumise à des modifications suite à des changements de direction. Longtemps, l'accent a été mis sur les généralistes, en particulier pour la gestion de projets et la gestion financière, et le recours à des compétences spécialisées n'a longtemps pas été au cœur du débat. Les spécialistes sectoriels et thématiques sont toujours largement minoritaires à la CTB et l'on continue à considérer que l'équilibre entre généralistes et experts n'y est toujours pas optimal. Dans les bureaux de terrain de la CTB, il n'y pratiquement jamais d'experts spécialisés. La CTB a jusqu'ici appliqué une philosophie qui veut que les assistants techniques puissent apporter, au début des projets, toute l'expertise nécessaire au dialogue politique. Elle souhaite aussi mieux valoriser et rentabiliser l'expertise technique sur le terrain. Les résultats des études de terrain révèlent en effet que cette expertise est parfois insuffisamment utilisée, mais les assistants techniques aimeraient aussi recevoir plus d'appui quant au contenu. On peut se poser la question de savoir si la philosophie de la CTB en matière de mise à profit de l'assistance technique peut encore se développer dans le contexte international actuel. Les experts qui ont acquis leur expérience au niveau des projets ne se laissent pas toujours facilement impliquer à un niveau politique.

L'évaluation des soins de santé nous indique de façon très explicite que, pour le secteur le plus important de la Coopération bilatérale directe en Belgique, la présence à la CTB d'un seul expert santé chargé de suivre plus de 50 projets est absolument insuffisante. En bref, la CTB manque d'expertise spécialisée pour donner une forme suffisante au contenu des projets, et ceci n'est sans doute pas seulement vrai pour les soins de santé. Au cours de nos visites sur le terrain, nous avons aussi eu droit à des plaintes relatives au manque d'expertise dont fait preuve la CTB. L'enquête donne une image légèrement différente, puisqu'une majorité de 69% est d'avis que le siège central de la CTB donne un appui adéquat au terrain (dont 79% CTB et 59% DGCD). La question n'est pas posée explicitement à propos de l'appui spécialisé, et il existe des divergences de vue entre le siège central et le terrain.

Question 8.3. Proposition : Le siège social de la CTB est en mesure d'accompagner de façon adéquate et professionnelle les bureaux nationaux de la CTB (RepRes et autres collaborateurs de fond) et de leur apporter son soutien en cas de nécessité.



Ces dernières années, la CTB consacre une attention croissante à la formation dans divers domaines. Des rencontres sont également organisées pour parler des nouvelles modalités d'aide comme l'aide budgétaire et l'appui sectoriel. La professionnalisation du personnel et une bonne politique de ressources humaines sont les fers de lance de la CTB. L'organisation a cependant à faire face à certains héritages du passé qui ne se résolvent pas aisément. En outre, la pression extérieure qu'exercent la DGCD, l'IF et d'autres sur la gestion financière devient un élément essentiel sous l'angle financier et peut être au détriment de l'expertise du contenu.

La récente étude ECDPM faite à la demande de la CTB¹⁹ et relative à l'assistance technique présente aussi un certain nombre de résultats et analyses intéressants :

La législation belge actuelle ne permet pas à la CTB de respecter à la lettre la Déclaration de Paris. Ceci concerne principalement la centralisation à Bruxelles des compétences de décision ainsi que le fait que la CTB est responsable de l'exécution matérielle des projets et ne peut plus la déléguer aux pays partenaires ;

Une réflexion en profondeur est nécessaire à propos de l'apport de la CTB et de l'AT à la mise en place d'une compétence ;

La répartition actuelle des tâches et responsabilités entre la DGCD et la CTB crée une confusion chez les partenaires et exerce une influence négative sur le recrutement et la mobilisation de l'AT par la CTB. Les bons exemples ne résultent pas d'une politique adéquate mais du hasard ;

Le siège central de la CTB fait preuve d'un intérêt limité pour une poursuite de la décentralisation, peut-être à cause de la centralisation à la DGCD ;

La CTB fonctionne bien sur le marché international de l'emploi, mais le nombre d'experts non belges reste limité. Selon le rapport de l'ECDPM, les politiques et la société feraient

¹⁹ ECDPM, *Changing minds and attitudes - Towards improved Belgian technical assistance*, 2006.

actuellement, en Belgique comme dans d'autres pays, de gros efforts pour mettre en place autant d'expertise belge que possible, mais cela n'est pas confirmé par la CTB ;

La CTB se heurte à un certain nombre de questions et de dilemmes tels que le caractère souhaitable ou non d'une combinaison des fonctions de direction et de conseil, la possibilité de sous-traiter des services auprès de tiers, la mise en pratique de l'harmonisation et le rôle qu'elle a à jouer dans les nouvelles modalités d'aide ;

La gestion de la connaissance et la mise en place d'un vivier fixe et fiable d'experts en AT n'ont longtemps pas été considérées comme de grandes priorités à la CTB. La durée du contrat d'un AT est nécessairement liée à la durée du projet, ce qui complique la création d'une équipe fixe d'experts.

De plus, ce rapport fait référence à d'intéressantes nouvelles initiatives et à des discussions animées au sein de la CTB, ainsi qu'à sa volonté d'amélioration.

La DGCD

Une grande partie du personnel de la DGCD, et en particulier du D1 responsable des programmes gouvernementaux, est issu de l'AGCD. Les ex-AGCD intégrés dans la DGCD ont, pour la plupart, atteint un âge avancé et ont acquis leur expérience dans l'exécution de projets. On trouve à la DGCD, par comparaison avec la CTB, un nombre relativement élevé de femmes dans des fonctions de direction. Il s'agit de la Directrice générale, de la Conseillère générale D1 et de deux des cinq chefs des services géographiques de la D1.

On distingue trois carrières extérieures différentes dans le SPF, à savoir la carrière diplomatique, la carrière consulaire et la coopération au développement²⁰. L'idée est née récemment que l'on pouvait intégrer ces trois carrières, comme cela s'est fait dans d'autres pays. Il a cependant été décidé de les maintenir provisoirement séparées. La raison en est la nature de l'intégration de la DGCD au sein du SPF. Ce degré d'intégration sort en grande partie du cadre de la présente évaluation, mais il est frappant de constater à quel point il est limité. Comme le font remarquer divers répondants, on se heurte dans les diverses DG à des cultures et à des styles nettement distincts. Le nombre de mutations qui s'y produisent est tout aussi limité. Dans les ambassades, les attachés à la Coopération au développement sont souvent peu intégrés. Dans les pays partenaires comme le Niger où un attaché est effectivement établi, mais qui ne compte pas d'ambassade, la problématique de l'intégration ne se manifeste pas du tout.

L'expérience en exécution de projets que possèdent la plupart des membres du personnel de la DGCD doit être consacrée à d'autres tâches et à un nouveau mode de travail, tels que la préparation politique, le dialogue politique à propos des nouvelles modalités d'aide et une façon de travailler axée sur les résultats. Ce problème est reconnu au sein du SPF et certaines initiatives sont prises, comme des discussions sur les nouvelles modalités d'aide lors des journées annuelles des attachés et une formation à un mode de travail axé sur les résultats. Ceci concerne surtout les initiatives ad hoc, mais on ne peut pas encore parler d'un plan cohérent qui permettrait d'en arriver à un plus grand professionnalisme du cadre existant par le biais d'une série de formations ciblées et de leur suivi. La gestion de la connaissance en est encore à ses premiers balbutiements.

²⁰ On opère aussi une distinction entre la carrière interne et la carrière extérieure, tout comme entre les statutaires et les contractuels et il y a aussi, pour conclure, la catégorie du personnel d'ambassades recruté sur place.

Par contre, des exigences professionnelles sont formulées pour occuper le poste d'attaché. Ces exigences n'ont plus été adaptées depuis 1999 et sont encore en grande partie fondées sur l'approche du projet. Les attachés peuvent être affectés tant dans des pays partenaires qu'auprès d'institutions internationales ou à Bruxelles. Il existe au total 82 postes d'attachés, dont 58 dans des pays partenaires et 24 à Bruxelles. Le tableau suivant montre qu'un grand nombre de postes restent vacants.

Tableau 4.4 Occupation des postes d'attaché 2000-2005

Année	Nombre d'attachés
2000	23 (1 ^{er} juillet) 30 (31 décembre)
2001	40
2002	47
2003	52
2004	54
2005	53
	Nombre total de postes : 82

Depuis 2003, le recrutement de nouveaux attachés est en stagnation. Les causes en sont multiples. Ainsi, chaque année, le nombre de postes vacants offerts est limité, et la DGCD ne peut exercer aucune influence en la matière. Il y a plus de candidats néerlandophones que de postes vacants destinés à des Néerlandophones, alors qu'il existe un déficit de candidats francophones. De plus, l'examen linguistique crée régulièrement des problèmes. Des 53 attachés actuellement en poste, 12 ne viennent pas de l'AGCD. Le cadre est relativement âgé, puisque plus de la moitié des attachés ont plus de 50 ans. L'année prochaine, on voudrait modifier les exigences posées pour le recrutement des attachés, et renoncer à exiger une expérience. On espère ainsi obtenir un certain rajeunissement et un certain renouveau. Nos évaluateurs n'ont pas reçu de données relatives à la répartition par sexe des attachés.

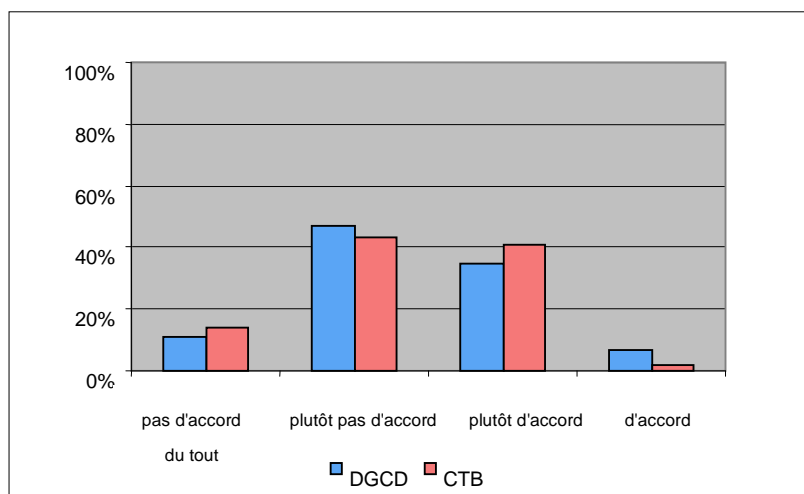
Depuis sa réorganisation en 2003, la DGCD a surtout engagé du personnel spécialisé²¹ pour les services d'appui à la politique D0.1 et D0.2. En outre, des spécialistes sectoriels sont également actifs dans les diverses Directions. Une part importante du personnel spécialisé temporaire relativement bien payé, qui a été engagé depuis 2003 et dont on a supposé que les postes deviendraient permanents, semble à présent être écartée de ces fonctions. L'examen par des pairs (*peer review*) OCDE/CAD considère comme problématiques les différences de statut juridique et de nominations, notamment le grand nombre d'assistants attachés, que connaît le personnel DGCD, et souligne le nombre de postes vacants. Dans ce contexte, on parle d'un défi lancé au recrutement dans le cadre DGCD.

Le *peer review* met également en lumière la politique qui consiste à engager plutôt des généralistes que des spécialistes. Cette politique est en désaccord avec la professionnalisation de la fonction d'attaché dans le cadre de la nouvelle perspective internationale. Le manque d'experts dans les divers services et directions est considéré par beaucoup comme un problème, tant au sein qu'à l'extérieur de la DGCD. 42 % seulement des personnes

²¹ Dans le cadre de la réforme Copernic, la possibilité a été créée d'engager sur une base temporaire des personnes spécialisées à des salaires plus élevés.

interrogées au cours de l'enquête sont d'avis que la DGCD Bruxelles soutient avec suffisamment de professionnalisme les attachés et autres personnes directement concernées.

Question 8.4. Proposition : La DGCD Bruxelles est en mesure d'accompagner de façon adéquate et professionnelle les attachés (et les collaborateurs de fond qui en sont proches), et de leur apporter son soutien en cas de nécessité.



Le *peer review* cite aussi d'autres problèmes tels que le manque de personnel spécialisé ou nanti d'une bonne connaissance des secteurs et thèmes clés tels que la prévention des conflits et le développement durable. De même, l'évaluation des soins de santé souligne l'insuffisance de l'expertise sectorielle au sein de la DGCD, une expertise qui permettrait d'assurer un suivi correct des résultats et de donner une consistance aux développements du secteur santé dans les pays partenaires, en recourant à de nouvelles modalités d'aide et à de nouvelles formes de coopération. Les études nationales menées dans le cadre de la présente évaluation se sont heurtées à un problème d'insuffisance de l'expertise sectorielle. En effet, il n'y a dans la plupart des pays partenaires qu'un ou deux attachés pour s'occuper de nombreux secteurs, parce que la concentration sectorielle est pratiquement inexistante (voir chapitre 2). Le Congo, le pays partenaire le plus important de la Belgique, constitue une exception. Il compte six attachés (dont cinq postes étaient occupés début 2006) et quelques postes d'assistants-attachés. Des experts extérieurs ont aussi attiré l'attention sur le manque de connaissances spécialisées, notamment au cours de la séance de travail organisée dans le cadre de la présente évaluation.

La responsabilité de la politique en matière de personnel n'est pas entre les mains de la DGCD, mais entre celles de la Direction de l'Encadrement du Personnel et de l'Organisation dont un service s'occupe du personnel établi à l'étranger (les attachés à l'étranger) et un autre du personnel du siège central. Ils s'occupent du recrutement et d'autres questions formelles, mais pas de la poursuite de la professionnalisation des équipes par le biais de formations et de trainings. À la DGCD, on accorde relativement peu d'attention à ce point. Cette attitude contraste vivement avec les nombreuses plaintes qui se font entendre, tant au sein du SPF et de la DGCD qu'à l'extérieur, à propos d'un cadre relativement âgé dont les compétences ne sont pas en ligne avec le consensus et les besoins actuels au plan international. L'exemple suivant démontre que la professionnalisation n'est pas toujours considérée comme un

objectif majeur, sans doute parce que le nombre de séminaires et formations de fond est extrêmement réduit, et que le personnel n'est pas stimulé à l'apprentissage.

Séminaire relatif à de nouvelles approches dans le secteur de l'enseignement

En décembre 2005, la CTB a organisé un séminaire sur le SWAP dans le secteur de l'enseignement auquel était également invité le personnel de la DGCD. Une personne a été déléguée par la DGCD, au départ de son siège central, pour assister au séminaire. L'intention était que, par après, cette personne communique aux bureaux nationaux les éléments les plus importants de ce séminaire. Cette façon de communiquer n'est pas toujours optimale, et le terrain avait manifesté son souhait d'assister en direct au séminaire à Bruxelles. Mais le siège social de la DGCD a découragé les membres de son personnel de terrain d'agir ainsi en leur signalant qu'ils ne pourraient assister à ce séminaire de Bruxelles qu'à leurs propres frais et pendant leurs jours de congé.

La discussion relative à la professionnalisation souhaitée ne peut pas être menée indépendamment de celle qui concerne le degré souhaité d'intégration de la DGCD dans l'ensemble du SPF. En effet, professionnalisation et gestion des connaissances ne peuvent pas se limiter au personnel en charge de la coopération au développement, mais concernent aussi les ambassadeurs des pays partenaires ainsi que les représentations à l'ONU et à l'OCDE. Cette discussion a été, elle aussi, à peine abordée, bien qu'elle soit considérée comme souhaitable par le SPF. Enfin, il nous paraît utile de souligner que les personnes interviewées font état du fait que la réforme Copernic n'a été exécutée qu'en partie et a été interrompue à un stade peu avancé. Les modifications ont été de ce fait extrêmement ténues, et une part importante en a été annulée.

4.7 Monitoring et évaluation

Une des quatre recommandations qui figuraient dans le Rapport de la Commission de la Chambre des Représentants à propos du suivi des problèmes à l'Agence générale pour la Coopération au développement était le renforcement des contrôles et de la fonction d'évaluation en matière de coopération au développement. Le but était d'améliorer la qualité de la coopération internationale grâce à un retour au niveau opérationnel et politique. La fonction de contrôle a déjà été détaillée plus haut.

Il a fallu attendre un certain temps avant que les services d'évaluation interne et externe soient opérationnels dans le cadre de la Coopération au développement en Belgique. Il faut préciser que le Service de l'Évaluation spéciale en matière de Coopération au développement (S0.4) a démarré en 1999, avec la nomination d'un Évaluateur Spécial. Ce service a dû faire face à un manque de forces vives et à une contestation de la nomination de l'Évaluateur Spécial. Le service a démarré avec un programme trop ambitieux, notamment à cause de l'absence d'une expertise susceptible de le soutenir. Ce programme ne s'est donc pas réalisé²². En 2003, le Service S0.4 redémarrait et un programme d'évaluation était mis au point. C'est ainsi qu'une évaluation nationale a été faite à propos de la coopération avec la Bolivie et que le service a pris part tant à des évaluations concertées de donateurs qu'à celle de l'appui budgétaire. La capacité professionnelle du Service S0.4 est limitée et est constamment soumise à des pressions, dans la mesure où les nominations temporaires sont toujours susceptibles de ne pas être prolongées. Le service a réussi à fonctionner de manière

²² En 2001, il y a bien eu l'envoi au Parlement d'un rapport annuel de l'Évaluateur Spécial. Peu de temps après, le programme d'évaluation a été arrêté et la nomination a été cassée par le Conseil d'État.

autonome, mais cette autonomie n'est pas attestée formellement. De plus, le caractère public des rapports d'évaluation reste un point de discussion, bien que la plupart des rapports soient à présent publics. Le service justifie de ses actions auprès du Parlement par le biais de ses rapports annuels. Le suivi des résultats des évaluations reste cependant problématique et l'intégration du cycle politique laisse à désirer.

En 2003 aussi a été créé le service interne d'évaluation de la DGCD (D0.2). L'évaluation des soins de santé a été faite à la demande de ce service. La DGCD est responsable de la programmation de son évaluation. À l'origine, l'idée prévalait qu'un appui serait surtout accordé aux directions de la DGCD en vue de leur permettre d'exercer les évaluations. En fait, on a rapidement mis l'accent sur l'exécution des évaluations de ses programmes, secteurs et thèmes propres. Du personnel spécialisé a notamment été engagé sur une base contractuelle dans le cadre de la réforme Copernic : il s'agissait de ce que l'on appelle les experts de qualification spéciale. De la sorte, le service a réussi à bien exécuter un certain nombre d'évaluations qualitatives. Le point faible est resté le suivi des résultats de l'évaluation, mais ce point a également bénéficié ces derniers temps d'une attention accrue. Ainsi, la D0.2 a récemment mis au point un cadre de référence relatif au suivi et à l'évaluation, dans le contexte d'une gestion axée sur les résultats. Ceci, en vue d'un renforcement de la capacité et de la culture en matière d'évaluation (politique), et d'un suivi des programmes et projets permettant de contribuer au développement d'un organisme en apprentissage. La capacité de ce service interne d'évaluation est depuis peu soumise à de fortes pressions, dans la mesure où les contrats du personnel spécialisé ne sont pas prolongés.

En 2006, un nouveau système de monitoring est devenu opérationnel à la DGCD. Pendant longtemps, on a accordé extrêmement peu d'attention au monitoring systématique du contenu des projets et programmes. Le rapportage annuel à l'OCDE n'était pas une mince affaire, car il fallait se rendre dans tous les services pour rassembler les informations nécessaires. De plus, l'harmonisation avec le monitoring exercé par la CTB laissait (et laisse toujours) à désirer. La mise en place d'un nouveau système de monitoring, simple et opérationnel, a dû faire face à beaucoup de difficultés et a pris beaucoup de temps, du fait d'une absence de consensus sur le nombre et la nature des données à encoder. Un exemple : le nombre de dates à encoder dans le système (par exemple la date de promesse stipulée dans le PIC ou la date de finalisation du rapport). Pour que le système fonctionne, il est important de limiter le nombre de données à quelques dates clés. Or, à un certain moment, le système comportait 23-24 dates ! Ce nombre a finalement été ramené à 7. Le système se fonde sur les secteurs CAD, et sa relation avec les secteurs politiques n'est pas encore établie clairement. Lors de la mise en fonctionnement du système, il a fallu vaincre beaucoup de résistances à l'interne. L'utilisation du système dans le cycle politique n'est pas encore évidente, et la relation avec les systèmes d'évaluation nécessite encore un surcroît d'attention.

Comme nous l'avons dit, la CTB possède aussi son propre système de monitoring et d'évaluation. On procède à des évaluations tant à mi-course qu'en finale. Les résultats sont discutés dans le cadre de la Structure mixte locale de Concertation des Projets et, dans le cas des évaluations à mi-course, donnent souvent lieu à des adaptations. La qualité de l'évaluation de projets est variable. La plupart des évaluations de projets, surtout à mi-course, sont nécessairement plus orientées sur les processus que sur leurs résultats et leur efficacité.

Bons résultats d'évaluations de projets : un exemple venu du Congo

Une initiative a vu le jour au Congo, en 2003, qui consistait à pourvoir en livres de classe les écoliers des classes primaires. En effet, il apparaissait que de nombreuses écoles fonctionnaient sans aucun livre, et que les écoliers ne semblaient pas être en mesure de lire des textes imprimés. Après avoir mis à l'examen diverses options, la Belgique a décidé de remettre à tous les écoliers des classes supérieures un livre de français et un livre de calcul. Une grande opération logistique a été organisée à cet effet. Une première distribution a eu lieu, suivie d'une deuxième. En effet, pour certains districts, des données correctes n'étaient pas disponibles dès le départ. Ce projet de grande envergure a été évalué à la demande de la CTB. Le rapport, réalisé notamment sur la base de diverses enquêtes permettant de définir le niveau de répartition des livres, est bien intelligible, illustre bien les résultats et met en lumière quelques points faibles dont il faudra tenir compte par la suite. Un effet secondaire important est l'effet de 'réconciliation', car ce projet était le premier à voir le jour après les conflits qui avaient déchiré le pays. La conclusion est très positive. Ce projet devrait rapidement être suivi d'un deuxième, avec des livres pour les jeunes écoliers. Cependant, les discussions relatives à son suivi sont extrêmement ralenties par, notamment, des problèmes d'harmonisation entre la Banque Mondiale et la Belgique.

Grâce à des initiatives telles que le groupe de travail régional sur le micro-financement à Dakar, la conférence sur la santé publique à Bruxelles ou l'approche sectorielle (SWAp) de l'éducation, la CTB a fait ses débuts dans l'apprentissage des leçons et dans la capitalisation à un niveau plus intégré.

Les premiers résultats des deux services d'évaluation à un niveau politique sont à présent disponibles. Tant l'évaluation Bolivie que l'évaluation des soins de santé sont des matériaux intéressants pour le présent rapport d'évaluation. Toutes deux ont trait aux diverses facettes de la Coopération au développement en Belgique, y compris la Coopération bilatérale directe.

Conclusions pertinentes de l'évaluation des soins de santé

La note sectorielle sur les soins de santé joue un rôle mineur dans la mise en pratique de la politique. En pratique, en effet, l'approche axée sur le projet est dominante et le concept de 'district de santé' y est central. Dans la plupart des cas, les projets donnent de bons résultats et les objectifs relatifs aux projets sont en grande partie réalisés. Cependant, la cohésion avec d'autres activités du secteur est souvent limitée, car les projets sont souvent présentés et exécutés de façon assez isolée. Dans les six études nationales, on décèle des incitatifs à une façon plus sectorielle de travailler. La répartition des tâches entre la DGCD et la CTB n'est pas claire. Ni l'une ni l'autre ne disposent d'une expertise interne suffisante pour mettre au point d'une façon correcte les activités de soins de santé, les exécuter, en assurer le suivi et les évaluer.

Conclusions pertinentes de l'évaluation Bolivie (période 1992-2004)

Les relations entre les acteurs belges et boliviens sont définies lors des Commissions Mixtes périodiques officielles. La Belgique n'a pourtant pas vraiment tenu compte des priorités boliviennes, et la prévisibilité laisse à désirer. La pertinence de la coopération bilatérale directe est bonne, dans l'ensemble. La cohésion avec d'autres réalisations dans la même région ou dans le même secteur varie d'un projet à l'autre et dépend plus des personnes qui exécutent les programmes que d'une politique systématique en la matière. La durée de la préparation du projet s'est allongée de façon préoccupante et de considérables ralentissements sont observés. Il est question d'un modèle de gestion de projets *hands-on* qui confère beaucoup de responsabilités au donateur. La durabilité est un problème majeur du fait du manque d'appropriation des projets par les bénéficiaires.

En ce qui concerne les évaluations de projets et de programmes, il n'est encore que rarement question d'une mise en adéquation systématique des résultats de l'évaluation avec la politique.

Les évaluations sectorielles et nationales comme l'évaluation Bolivie (S0.4) et l'évaluation des soins de santé (D0.2) offrent potentiellement de bonnes opportunités d'en tirer des leçons en vue d'une amélioration politique et pratique. De même, les évaluations conjointes qui concernent les efforts de plusieurs donateurs donnent des résultats intéressants pour la Coopération au développement en Belgique. Le Service de l'Évaluation spéciale est souvent impliqué dans ces évaluations communes.

Évaluation conjointe de l'aide budgétaire au Mozambique.

17 donateurs parmi lesquels la Belgique sont impliqués dans l'aide budgétaire au Mozambique. On juge de la contribution des divers donateurs sur la base d'une matrice *Performance Assessment Framework* (Cadre d'évaluation de l'efficacité) comportant 14 indicateurs. La Belgique vient en fin de liste, avec la Banque Mondiale et le Portugal. Les points faibles avaient surtout trait à un manque de transparence donnant lieu à un manque de prévisibilité

Le système complet d'évaluation et de monitoring fonctionne très péniblement depuis longtemps, malgré bon nombre de directives adéquates. Depuis 2003, on constate une amélioration sur toute la ligne. Il semble logique dans la situation existante que, lorsqu'il faut partir de zéro, il faille travailler différemment selon les lieux. À présent, des systèmes différents se côtoient mais ne sont pas suffisamment assortis l'un à l'autre. Jusqu'ici, les menaces de chevauchement dans la programmation de l'évaluation ont été évitées grâce à des concertations informelles, au moment voulu. Une meilleure harmonisation structurelle est souhaitable à long terme. Il est intéressant de constater qu'aucun des deux services ne s'est basé, pour la programmation de son évaluation, sur les exigences légales selon lesquelles les notes stratégiques doivent être évaluées tous les quatre ans. Peut-être est-ce une notion surannée, a-t-on entendu dire au cours des interviews, et la question a été ouvertement posée de savoir quelle est encore la pertinence de cette loi.

Le feedback des résultats des évaluations, qui permettrait d'en tirer des leçons susceptibles d'améliorer à la fois la politique et l'exécution, est et reste un souci majeur. Cette démarche exige des organismes en phase d'apprentissage. Il est aussi apparu dans les études nationales qu'il s'agit là du point le plus faible. L'évaluation des projets fait l'objet d'une discussion et l'on procède à des adaptations. 78% des personnes interrogées au cours de l'enquête ont une attitude positive à ce propos. Cependant, au niveau du pays et du secteur, on est encore loin du compte sur le plan des leçons à tirer des évaluations et de la prise des décisions de modification. Cela semble constituer un problème, tant au niveau structurel qu'au niveau culturel. L'existence côte à côte de divers systèmes d'évaluation et de monitoring n'est pas propre à favoriser l'apprentissage positif. On tire bien des leçons de l'évaluation des divers projets par la CTB, mais ces leçons ne sont pas traduites en termes politiques dans les pays partenaires ou pour les divers secteurs et thèmes. D'autre part, il n'existe pas de lien très clair entre les évaluations politiques faites par les services d'évaluation de la DGCD et par le Service de l'Évaluation spéciale, et l'évaluation des projets de la CTB.

4.8 Conclusions

Le cycle du projet et le système de contrôle financier occupent une place centrale dans les deux contrats de gestion en vigueur jusqu'ici, ainsi que dans la discussion relative au troisième contrat de gestion. L'adéquation avec le système centralisateur belge s'avère problématique à la lumière de la nouvelle perspective internationale. C'est pourquoi il faudrait envisager des adaptations radicales du système. Cela ne s'est pas fait lors du passage

du premier au deuxième contrat de gestion, qui ne constituait qu'un traitement des symptômes. En ce qui concerne le troisième contrat de gestion, il faudrait envisager une modification fondamentale de ce type, et il serait sensé de partir de divers cycles de coopération pour les projets et l'appui budgétaire ;

En réaction aux problèmes antérieurs de gestion financière qui ont été révélés par la commission d'enquête parlementaire, un grand nombre de systèmes de contrôle, tant extérieurs qu'internes, ont été superposés. Un tel mode de travail n'est pas fonctionnel, notamment parce que les systèmes ne sont pas suffisamment assortis les uns aux autres. Ceci domine le fonctionnement de la CTB et se fait au détriment de l'efficacité de la Coopération bilatérale directe. Il faut bien être conscient que les gros problèmes intervenus à propos de la gestion financière par la CTB de 1999 à 2003 ont contribué à la sévérité du contrôle financier. Ces problèmes sont à présent résolus sur le plan structurel, mais l'ampleur du contrôle financier n'a pas été réduite pour autant ;

Le système de contrôle et de surveillance était depuis longtemps basé presque uniquement sur les intrants. Depuis 2003, une attention accrue a été accordée à l'évaluation. Il existe désormais deux systèmes de contrôle et de surveillance : d'une part le système financier de contrôle centré sur les intrants (voir la conclusion précédente) et, d'autre part, un système de monitoring et d'évaluation (centré sur les résultats). Le nombre d'évaluations et leur qualité ont augmenté sensiblement ces dernières années. Le suivi des résultats et l'intégration de l'évaluation en tant que partie intégrante du contrôle de qualité de l'ensemble du cycle politique mérite que l'on s'y attarde. De plus, l'adéquation avec les divers systèmes d'évaluation interne et externe est loin d'être optimale et requiert une harmonisation plus poussée. Enfin, il faut qu'il y ait suffisamment de capacités professionnelles dans les services d'évaluation D0.2 et S0.4, et on ne s'en préoccupe pas suffisamment ;

D'importants ralentissements se produisent au cours de la préparation des projets. La Coopération belge au développement appartient aux plus lents de tous les organismes de coopération. La complexité du cycle du projet, avec ses multiples stades d'approbation et son processus de décision hautement centralisateur, joue en cette matière un rôle de premier plan. À Bruxelles, le processus de décision n'est pas transparent et il arrive souvent que le terrain soit informé de manière incomplète et tardive. À l'origine de ce ralentissement figure le nombre d'acteurs qui interviennent à Bruxelles, parmi lesquels la DGCD et l'IF. Des facteurs d'ordre culturel et structurel sont responsables du ralentissement. Au chapitre des facteurs culturels figurent surtout la défiance réciproque et le manque de volonté d'en arriver à une solution rapide et adéquate. Des attitudes trop formalistes et un manque d'orientation sur les résultats jouent aussi un rôle déterminant. L'autorité est insuffisante pour que le cycle du projet se déroule bien ;

L'existence d'un 'lac de retenue', à savoir le fossé considérable qui se creuse entre les engagements et les dépenses, est une suite directe des ralentissements qui interviennent dans le cycle du projet. Nombreuses sont les raisons qui sont à l'origine de cette situation. La base du calcul de l'en cours fait l'objet de discussions et la mesure d'isolation actuelle semble exercer une influence plus négative encore sur son efficacité et son caractère fonctionnel ;

La législation belge est à la source de difficultés fondamentales à respecter à la lettre la Déclaration de Paris. Par exemple, il est impossible de déléguer l'exécution aux pays partenaires, parce que c'est la CTB qui est formellement responsable de l'exécution matérielle ;

Tant la CTB que la DGCD ont eu des problèmes avec la politique en matière de personnel. La CTB en porte elle-même la responsabilité, alors que la DGCD n'endosse sur ce plan aucune responsabilité, puisque sa politique en matière de personnel est intégrée au SPF. Les

deux organismes doivent faire face à un manque d'experts. Le personnel de la CTB est relativement jeune, contrairement à celui de la DGCD, assez âgé et issu en bonne partie de l'AGCD. Chacun des deux organismes a un personnel qui ne peut réagir que dans une mesure réduite aux nouveaux développements internationaux qui exigent de nouvelles compétences et capacités. Ceci vaut, par exemple, pour la tenue d'un dialogue politique dans le cas des attachés, ainsi que pour les compétences en matière de conseils et pour l'expérience en construction de capacités, dans le cas de la CTB. La CTB a essayé ces dernières années de développer davantage sa gestion des connaissances, et organise régulièrement des formations et trainings. Ceci dit, il y a encore beaucoup d'améliorations à apporter, notamment pour le personnel de terrain. À la DGCD, la gestion des connaissances en est à ses balbutiements. La DGCD doit faire face à un grave problème de ressources humaines, largement sous-estimé. La cause en est notamment le fait que la réforme Copernic n'a été exécutée qu'en partie et a stagné ensuite. Le personnel est la colonne vertébrale d'une coopération au développement hautement qualitative, et cette base est bien trop négligée.

5 Qu'en est-il dans la pratique ? (3^e étape)

Ce chapitre qui traite de la pratique se base essentiellement sur les résultats des quatre études nationales, complétés des résultats de l'enquête qui font office de validation. Les quatre pays en question se répartissent en deux catégories. Il s'agit d'une part du Congo et du Niger en tant qu'États fragiles où le nombre de donateurs est réduit, où la coordination des donateurs est encore à ses débuts et où la Belgique est un donateur relativement important. D'autre part, de la Tanzanie et du Vietnam où la coordination et l'harmonisation des donateurs sont très appréciées, où les gouvernements des pays partenaires prennent eux-mêmes de nombreuses initiatives, où beaucoup de donateurs sont représentés et où la Belgique est un donateur relativement modeste.

5.1 Objectif et processus de décision

Processus de décision en matière de programmation des activités dans les pays partenaires

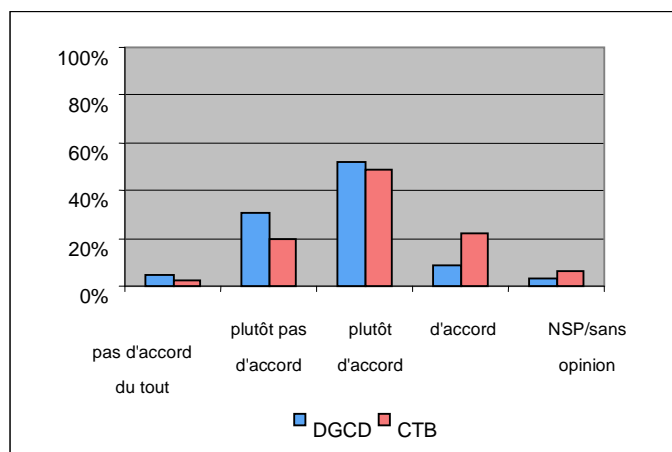
Il ressort des études nationales que, comme nous l'avons dit déjà au chapitre 3, les stratégies nationales et autres notes sectorielles ou thématiques ne jouent aucun rôle significatif dans la pratique et ne sont pas, ou rarement, indicatives des activités réellement exercées dans le pays. Au Niger, par exemple, la première version de la note nationale a été écrite par l'attaché en 1999 et ensuite soumise aux commentaires de la société civile. En 2001, l'attaché est parti sans avoir fini sa note. La version d'origine a été adaptée, mais elle n'a pas été approuvée par le cabinet parce qu'elle était trop longue.

Stratégie nationale Vietnam

En 2002, l'attaché en poste au Vietnam a écrit une stratégie nationale à la demande de Bruxelles. Cette note est très succincte et très générale. Elle indique que la stratégie vietnamienne de lutte contre la pauvreté, la *Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy* (CPRGS), constitue la base de la stratégie belge. Il est notamment indiqué dans la note qu'un soutien sera accordé à des réformes structurelles sur des terrains tels que la bonne gouvernance, l'État de droit, le secteur financier et l'intégration du Vietnam dans l'économie internationale. "Dans cette optique, la Belgique se gardera, en tant que petit donateur, de mettre en place ses propres programmes ou projets, mais travaillera exclusivement par le biais d'un cofinancement des programmes qui seront exécutés par d'autres donateurs." Dans la pratique, cette philosophie n'a jamais été suivie d'exécution et cette note n'a jamais été actualisée au cours des années ultérieures.

Une telle image trouve confirmation en Tanzanie et au Congo, où il existe pourtant une stratégie nationale, mais pas de PIC (Programme Indicatif de Coopération). Cet aspect est également mis en avant dans l'enquête :

Question 6.6 Proposition : Des intentions politiques relatives aux thèmes et pays partenaires existent surtout sur papier mais ne sont pas mises au premier plan dans la pratique (p.ex. politique relative à la concentration géographique, accords internationaux en rapport avec l'OCDE/CAD, notes stratégiques).



Dans la pratique, le Programme Indicatif de Coopération (PIC) est, dans la plupart des pays, un élément de premier plan des activités exercées dans les pays partenaires. Les PIC sont approuvés par les Commissions Mixtes et, de la sorte, le pays partenaire se voit attribuer une voix importante sur le plan formel lors de la programmation des activités. Les pays partenaires considèrent ce rôle comme gratifiant. La préparation se fait souvent par le biais de l'attaché, qui joue dès lors un rôle marquant dans cette phase. Les PIC s'efforcent d'adhérer aux stratégies de lutte contre la pauvreté mais, dans certains cas, ils ne sont rien d'autre qu'une liste de projets. Dans d'autres cas cependant, la stratégie est plus élaborée. La qualité est donc variable, et il est apparu dans l'enquête que la plupart des Belges concernés sont en bonne partie satisfaits de l'adhésion aux stratégies de lutte contre la pauvreté ainsi que du niveau d'égalité atteint lors de la préparation (voir questions 6.2, 6.3 et 6.4, à l'annexe 10).

Au Niger, en 2005, une nouvelle version de la note nationale a été écrite en tenant compte du PIC (2004-2008), et non l'inverse. Ceci dit, cette nouvelle version de la note nationale Niger n'est toujours pas finalisée, pas plus que la version précédente. En Tanzanie, en 1994, le programme était très orienté sur les régions. Les bouleversements politiques intervenus au Burundi et au Rwanda voisins ont généré à cette époque un afflux de réfugiés qui sont venus s'établir en Tanzanie. Ces hordes de réfugiés ont mis une pression considérable sur les autorités locales dans les districts de Kagera et Kigoma. La Belgique a réagi en mettant au point un programme *area-based* de plantations d'arbres, d'alimentation en eau, etc., destiné à rendre supportable l'impact du flot de réfugiés dans ces districts. Certains projets réalisés en 2006 sont toujours des émanations de ce programme. En 2002, la politique de la Tanzanie a pris un virage, conséquence de l'appel à la lutte contre la pauvreté. Le programme 2006, actuellement en cours, accorde une attention accrue à la concentration, à la complémentarité avec d'autres donateurs, à la durabilité et à l'impact. Ceci dit, intentions et exécution ne sont pas toujours dans la ligne l'une de l'autre et, en pratique, la Tanzanie a dû faire face à toutes sortes de difficultés à divers moments du cycle du projet, pour en arriver finalement à convenir avec les partenaires d'autres formes de coopération au développement.

Un développement progressif est en cours dans divers pays partenaires qui ont franchi un nouveau pas sur le plan de la coordination et de l'harmonisation des donateurs. L'objectif était de ne plus se concerter avec chaque donateur individuellement, mais d'en venir à une concertation plus large des donateurs. Dans de nombreux cas, les Commissions Mixtes sont abolies par d'autres pays. En effet, les deux partenaires ne sont pas sur pied d'égalité dans la Commission Mixte.

Le rôle de la CTB dans la programmation n'est pas clairement défini. Dans quelques pays, la CTB a mis au point un aperçu du programme de coopération en cours, en vue de préparer la Commission Mixte. Au Congo, le RepRes de la CTB a pris une initiative semblable, en vue de la préparation d'une Commission Mixte qui devrait entrer en fonction après les élections et la mise en place d'un nouveau gouvernement. Cet exemple indique que l'harmonisation et l'apprentissage des leçons ne font pas structurellement partie du cycle de coopération.

Préparation par la CTB de la Commission Mixte Congo/ Belgique

À la lumière de la fin planifiée de la période de transition au Congo et de la normalisation attendue des relations par la création d'une Commission Mixte pour la coopération bilatérale, la CTB a pris l'initiative en 2005 d'examiner le programme existant. Le nouveau PIC pourrait être préparé sur la base de l'analyse figurant dans le document '*Appréciation du programme de coopération bilatérale entre la Belgique et la RDC*'. Il s'agit là d'une tentative louable de stimuler la volonté de tirer des leçons du cycle de coopération. À un stade antérieur, la CTB a mis les attachés au courant de cette initiative et, au départ, ils ont réagi positivement. Dans la pratique cependant, des tensions se sont fait jour à propos du degré d'implication des attachés dans la rédaction et l'entrée en vigueur de la note. L'usage fait de la note pour les programmes à venir était également loin d'être clair au moment où l'étude nationale a été réalisée. Le Ministre de la Coopération au développement avait entre-temps décidé de mettre à disposition 25 millions Euro de plus en vue de stimuler la confiance de la population dans le processus démocratique.

L'influence des divers Ministres et Secrétaires d'État est assurément marquante dans le portefeuille de projets et se fait souvent sentir lors de la préparation et de la signature du PIC. Les préférences individuelles et politiques des Ministres peuvent teinter la coopération d'accents divers. Ainsi, du temps de Boutmans, on a accordé une attention accrue à l'environnement, et de nombreux projets écologiques ont vu le jour. D'autre part, les Ministres décident souvent de nouvelles activités lors de visites à des pays partenaires. Au Congo, où il n'y a pas de PIC, on rencontre divers exemples de cette façon de procéder.

Processus de décision pendant la préparation et l'exécution des activités

L'exécution des PIC se heurte souvent à d'importants ralentissements. Il en résulte qu'une grande partie des moyens est consacrée à des projets identifiés depuis des années (de nombreux projets qui sont actuellement en cours au Vietnam, par exemple, figuraient déjà dans le PIC de 2000). Il arrive donc que le choix de projets soit déterminé en premier lieu par des éléments qui étaient déjà fixés historiquement. Les possibilités d'ouverture à une nouvelle politique et à une réorientation stratégique sont donc limitées à court terme.

Bien qu'il ait 'seulement' une portée indicative et ne soit pas obligatoire, le PIC exerce une action directive sur les activités entreprises. Ce n'est que suite à la signature d'un Accord Spécifique que l'on parlera d'une obligation au sens juridique. Au Vietnam, par exemple, la Belgique est revenue sur un accord qui a été conclu lors de la Commission Mixte de décembre 2003 à propos de l'*ICP Support Facility* (voir aussi l'exemple ci-dessous), ce qui handicape la prévisibilité.

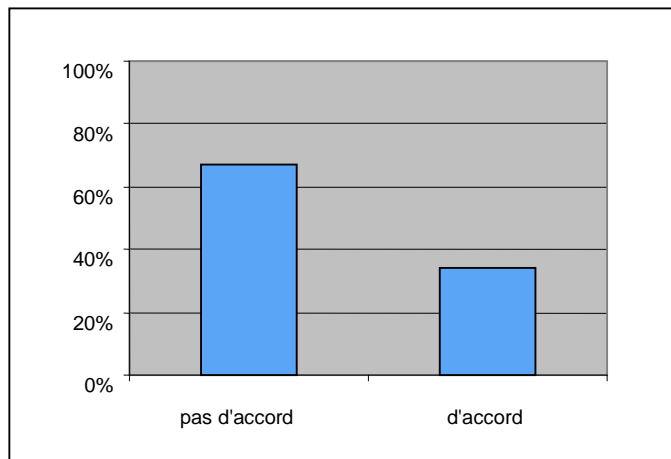
ICP Support Facility au Vietnam : une tentative avortée de décentralisation

L'expérience du *Belgian-Vietnamese Indicative Cooperation Programme (ICP Support Facility)* démontre que la décentralisation vers l'ambassade, même pour des montants dérisoires, mène dans la pratique à des problèmes insurmontables. L'objectif fixé à cette initiative était la réalisation, dans une mesure limitée, d'une décentralisation qui aurait permis au Ministère vietnamien de la Planification et des Investissements (MPI) et à l'ambassade de décider ensemble des propositions inférieures à un montant de 100.000 Euro. La création d'une telle possibilité avait été conclue lors de la Commission Mixte de décembre 2003 et avait été consignée dans le PIC 2004-2005. Ensuite, diverses adaptations ont été proposées par la Belgique et ont été acceptées par le Vietnam, bien que certaines d'entre elles entraînent clairement un affaiblissement de l'idée de base de décentralisation des processus de décision. L'IF a émis un avis négatif en juillet 2005 et a attiré l'attention sur le fait qu'une telle ligne de budget décentralisée n'existe dans aucun autre pays partenaire. Cette ligne budgétaire et la procédure prévue signifieraient que les projets concernés ne seraient plus soumis à la procédure administrative régulière ni au contrôle budgétaire. Cet argument a trait à la légitimité du système. Un deuxième argument de l'IF tient au fond des choses et attire l'attention sur le danger que représente une trop grande fragmentation de l'aide par le biais de cette ligne budgétaire.

Il a finalement été décidé de mettre un terme à cette initiative. Sa suppression n'a pas été bien comprise par les Vietnamiens qui se sont demandé pourquoi la Belgique revenait sur des accords déjà conclus. Ils ont donc posé la question de savoir si l'objectif de décentralisation des processus de décision, tel qu'il avait été approuvé en 2003, n'était plus envisagé par la Belgique.

Nous avons déjà vu que le processus de décision en matière de Coopération bilatérale directe en Belgique est fortement centralisé à Bruxelles, surtout en ce qui concerne la préparation de projets (voir 4.3 le cycle du projet). De nombreux stades d'approbation sont nécessaires (voir 4.1 et tableau 4.1) avant qu'un projet puisse démarrer. Cette règle joue un moindre rôle une fois que les projets sont en cours d'exécution. En effet, les groupes de direction au niveau des projets (SMCL : Structure Mixte de Concertation Locale) ont obtenu un mandat en bonne et due forme pour les adaptations intermédiaires. Le fort degré de centralisation entraîne des ralentissements considérables dans la préparation du projet, quelquefois des délais de plusieurs années. Le processus de décision centralisé complique en outre l'obtention par les ambassades d'une mise en application des principes de fonctionnalité et d'harmonisation, tels qu'ils figurent dans la Déclaration de Paris. Seule une minorité considère que la Belgique a été en état, ces dernières années, d'assimiler de façon adéquate les modifications rapides intervenues dans le contexte international (plus de coordination des donateurs et d'harmonisation, plus d'appui budgétaire, une approche sectorielle, des OMD, etc.).

Question 9.7 Proposition : Si nous jetons un regard en arrière sur la DGCD de 1999 à aujourd'hui, la Coopération bilatérale directe a été en état d'assimiler de façon adéquate les modifications rapides intervenues depuis 2000 dans le contexte international.



Il apparaissait déjà clairement au chapitre précédent que - du fait que l'accent est mis sur la réalisation du chiffre d'affaires - l'orientation est avant tout basée sur les intrants et pas sur les résultats. En effet, la limitation du nombre de résultats d'évaluations disponibles n'intervient pas dans l'orientation directe. De même, les systèmes de qualité fonctionnent encore insuffisamment dans la pratique. À la CTB, les reportages des bureaux nationaux sont plus souvent basés sur des critères fondamentaux de qualité. Malgré l'existence d'instructions formelles données aux attachés en matière de rédaction de rapports annuels, il n'existe, dans la pratique, pas d'évidence en ce qui concerne le suivi et le feedback que donnent les attachés par rapport au fond des problèmes.

En outre, les systèmes de qualité fonctionnent en parallèle. Le rôle des pays partenaires est clair au niveau du projet mais, à un niveau plus agrégatif, les pays partenaires n'ont qu'un rôle réduit à jouer en matière de suivi et d'adaptations pratiques.

En conclusion

Comme nous l'avons dit, les notes politiques et stratégiques qui sont rédigées pour répondre aux critiques de la commission parlementaire jouent dans la pratique un rôle directif très limité. Jusqu'ici, le cadre stratégique reste donc limité à du papier, et une fonction réelle de direction n'est pas assumée au niveau de l'orientation et du processus de décision. Les PIC mis au point par la Commission Mixte sont certes des instruments importants, mais leur fonctionnement n'est pas optimal non plus, dans la mesure où l'équivalence sur le plan relationnel s'avère problématique et où d'autres formes de concertation, plus complètes, entre donateurs viennent prendre la place des Commissions Mixtes. C'est à peine si la Coopération bilatérale directe est encore orientée conformément à une ligne politique. Un certain nombre d'éléments sont à l'origine de cette situation :

La DGCD a peine à remplir convenablement son rôle de préparation de la ligne politique. Lors de la réforme, on a attaché relativement peu d'importance à la modification des tâches du personnel de la DGCD, et la politique en matière de personnel (voir 4.6) a joué

insuffisamment sur cet élément. De même, l'harmonisation entre la DGCD, dans son rôle de préparation de la ligne politique, et la cellule politique du Ministre n'est pas encore optimale ; La préparation politique (rôle de la DGCD) et l'exécution (rôle de la CTB) sont scindées. Dans son rôle d'exécution, la CTB a certains contacts avec les évolutions sur le terrain. La politique doit être suffisamment alimentée par les leçons que l'on a tirées des développements. La coopération parfois boiteuse entre la DGCD et la CTB entrave assurément une utilisation optimale de cette connaissance au niveau de la préparation politique, et renforce le problème de l'opposition entre concepteurs et exécutants ;

Le cadre politique est donc resté au premier plan. C'est sur sa base qu'on donne un contenu pratique à la coopération bilatérale. Le cadre politique et le cadre stratégique devraient travailler dans le sillage l'un de l'autre, et c'est en effet le cas dans les documents politiques formels. Dans la pratique, par contre, les processus de décision et d'orientation se déroulent à un micro-niveau, ce qui menace de cacher à tous les regards les lignes politiques à long terme;

Ce qui a fait défaut, c'est un système de suivi dans le cadre duquel les notes politiques et stratégiques formulées auraient été 'traduites vers le bas'. Cette impulsion donnée à l'opérationnalisation n'était pas prévue, à cause notamment du fait que les problèmes relationnels entre la DGCD et la CTB monopolisent toute l'énergie ;

- L'orientation est surtout basée sur les intrants. De ce fait, on n'a pas (encore) répercuté systématiquement les résultats tant du monitoring que de l'évaluation, sur la politique qui prévaut entre la DGCD, la CTB et le Service d'Evaluation Spéciale. Dans une perspective legaliste, on place les règles juridiques formelles au centre du débat au lieu d'y mettre, par exemple, l'engagement politique que l'on a posé auparavant ;

Les réflexions s'orientent surtout sur une perspective belgo-belge et ne tiennent pas compte de la perspective du pays partenaire. De ce fait, la perspective belge (au départ du cadre politique et du cadre de gestion) est restée plus déterminante pour la pratique de la Coopération bilatérale au Développement que la recherche d'une adéquation avec la perspective internationale (au départ du cadre stratégique).

5.2 Fragmentation ou concentration ?

Alors que, dans le passé, l'AGCD était active dans plus de 40 pays, le nombre de pays partenaires a été ramené à 25 en 1999 et à 18 en 2003. Le montant des dépenses dans les pays non partenaires se réduit progressivement, comme nous l'avons vu au chapitre 2. On constate une importante concentration sur la région des Grands Lacs. Malgré des critères de sélection très précis, il n'est pas toujours évident pour tout le monde de savoir pourquoi certains pays sont désignés comme prioritaires aux yeux de la Coopération bilatérale belge au développement, et d'autres pas. Du point de vue de la lutte contre la pauvreté, on explique difficilement, par exemple, pourquoi la Belgique est restée au Vietnam, mais a quitté le Laos et le Cambodge. D'autres considérations politiques peuvent avoir joué un rôle en la matière.

Il faut néanmoins émettre quelques remarques à propos de la concentration des pays à ce jour :

Il n'existe qu'un nombre réduit de pays dans lesquels la Belgique représente plus de 5% de l'ensemble de l'aide (p.ex. Congo, Rwanda, Burundi et Équateur). Dans certains pays, cette proportion est de moins de 1% (Algérie, Territoires Palestiniens, Vietnam, Ouganda et Mozambique). Il n'y a que six pays partenaires, dans lesquels la Belgique fait partie des dix

plus importants donateurs (Congo, Burundi, Rwanda, Benin, Maroc et Équateur). Cela signifie que la Belgique est un donateur relativement modeste dans la plupart des pays partenaires et qu'elle ne peut donc assurer qu'un apport relativement limité en termes financiers.

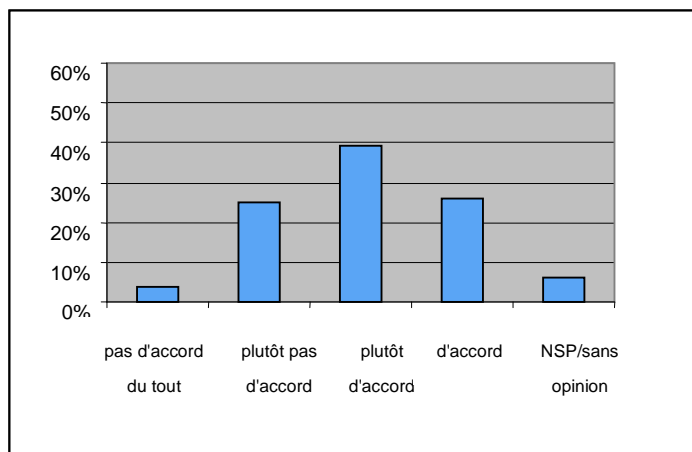
Les dépenses consenties dans les pays non partenaires ne se réduisent que lentement. Il est souvent arrivé que de nouvelles activités y soient lancées après que la décision ait été prise de renforcer la concentration. Et même souvent, alors qu'il en avait déjà été discuté en Commission Mixte. Un exemple : en 2004, de nouveaux programmes et projets dans des pays non partenaires ont été démarrés au Bangladesh, au Burkina Faso, en Éthiopie, au Cameroun et au Laos.

Dans la plupart des pays partenaires, la Belgique est active dans quatre secteurs ou plus, et le programme est très éparpillé. Le Niger représente une exception en cette matière car on y a réalisé, dans une certaine mesure, une forte concentration sectorielle sur l'enseignement, les soins de santé et le développement rural. Lors de la confection d'un nouveau PIC, on cherche à obtenir une plus grande concentration sectorielle mais, dans la pratique, les engagements au sein du PIC ne se traduisent que lentement en d'autres modes de dépenses. Pour le moment, c'est donc l'image d'une fragmentation sectorielle qui domine.

Il est également question d'une fragmentation géographique des activités dans un pays partenaire. La Belgique est par exemple active dans toutes les régions du Congo. Cet exemple d'absence de concentration (tant sectorielle que géographique) des activités au sein d'un même pays est confirmé par les résultats en Tanzanie et au Vietnam. Dans le PIC de la Tanzanie, par exemple, on constate une multiplicité des interventions : 21, dans 12 régions et 8 secteurs différents. De même, le portefeuille de projets au Vietnam est largement fragmenté, tant sur le plan régional qu'en matière thématique. Et ceci, malgré les tentatives de la première Commission Mixte, en 1993, de réaliser une concentration géographique et de spécialisation sectorielle de l'aide belge au Vietnam. Des projets sont actuellement en cours dans un grand nombre de provinces, sur des terrains diversifiés tels que l'environnement, l'enseignement, l'agriculture, les soins de santé, le développement rural, le microcrédit pour les femmes, les réformes administratives, l'industrie et le transport. Tout cela s'est développé historiquement, entre autres grâce à divers Ministres qui y ont insufflé leur propre vision des choses.

Il ressort de l'enquête qu'une grande majorité des répondants (65%) est d'avis que la Coopération bilatérale belge au Développement est trop éparpillée, tant sous l'angle de la quantité de pays que de la quantité de secteurs et de régions au sein d'un pays.

Question 7.5 Proposition : La Coopération bilatérale directe en Belgique est généralement trop éparpillée, tant sous l'angle de la quantité de pays que de la quantité de secteurs et de régions au sein d'un pays.



Malgré la politique de concentration de ces dernières années, on se heurte toujours à un certain degré de fragmentation (surtout sectorielle et dans les pays partenaires). C'est ainsi qu'il n'y a pas de relation claire entre les dépenses de la Coopération belge au développement et certains secteurs et thèmes déterminés par la loi, et la politique. Ceci illustre la limitation des intentions politiques et de la conformité à une ligne politique déterminée. Souvent, la fragmentation est un choix délibéré, comme au Congo où l'on considère qu'il est important que la Belgique soit visible dans toutes les régions de ce pays divisé, et qu'elle soit active dans tous les secteurs. De nombreuses voix s'élèvent cependant en faveur d'une plus forte concentration.

À la lumière de la nouvelle perspective internationale, et compte tenu du fait que la Belgique est un relativement petit donateur, une poursuite de la concentration est certainement souhaitable. En effet, une trop grande fragmentation des activités fait obstacle à la fonctionnalité du travail. Les dialogues politiques relatifs à l'appui budgétaire, tant général que sectoriel, deviennent chaque jour plus importants et exigent toujours plus de temps de la part des attachés. Ceux-ci doivent disposer de connaissances spécialisées et, en ce sens, un niveau trop élevé de fragmentation n'est pas souhaitable. De même, pour stimuler *l'ownership* des pays partenaires, on vise à une limitation du nombre de donateurs par secteur et par région. Et les frais de gestion d'un programme éparpillé sont relativement élevés.

5.3 Dialogue politique et structures de concertation

La concertation et le dialogue politique se déroulent à plusieurs niveaux :

- Central : Commission Mixte, comité de partenaires et concertation de l'appui budgétaire général ;
- Sectoriel ;
- Projet et niveau de programme par le biais de Structures Mixtes de Concertation Locale (SMCL).

Dialogue politique général

Aux points 3.4 et 5.1, nous avons précisé que la plupart des donateurs ont aboli la concertation politique par le biais de Commissions Mixtes. Dans les trois pays étudiés où fonctionnent des Commissions Mixtes (pas au Congo), ce système fait l'objet d'appréciations variables. Il est extrêmement apprécié au Niger, parce qu'il accorde aux autorités une participation à la gestion du programme. Par contre, son acceptation en Tanzanie et au Vietnam est nettement plus faible. On se plaint, surtout au Vietnam, du fait que Belgique ne respecte pas ses engagements dans le cadre du PIC et on essaie de prendre plus d'initiatives, comme on peut le voir dans l'exemple suivant. Les plaintes enregistrées Vietnam portent surtout sur la prévisibilité limitée de l'aide.

Pas de réaction de Bruxelles à l'égard du démarrage d'un nouveau PIC au Vietnam

L'actuel Programme Indicatif de Coopération (PIC) au Vietnam a été conclu pour les années 2004-2005. Il était déjà convenu au sein de la Commission Mixte que, dans la 2^e moitié de 2005, une nouvelle Commission Mixte se tiendrait. Elle n'a pas eu lieu. Par contre, une délégation officielle menée par le Directeur D1 Vietnam s'est rendue dans le pays en novembre 2005 pour effectuer une *'bilateral review'*. En cours de discussion, les Vietnamiens ont proposé d'entamer début 2006 la préparation d'un nouveau PIC, de telle sorte qu'il puisse encore être signé au premier semestre 2006. *"The Belgian party took note of the Vietnamese proposal and would transmit it to the Belgian competent authorities"*, comme il est précisé dans les minutes. Depuis, l'ambassade a demandé à plusieurs reprises à Bruxelles quand la préparation pourrait être entamée et quelle somme d'argent était disponible pour un nouveau PIC, mais elle n'a pas reçu de réponse. En mars 2006, une délégation du Ministère vietnamien de la Planification et des Investissements (MPI) devait se rendre à Luxembourg pour signer un nouveau PIC. De leur propre initiative, ils se rendront aussi à Bruxelles pour y recevoir un complément d'information sur les ralentissements.

Une conclusion prudente consiste à dire que le système de la Commission Mixte ne peut plus fonctionner de façon satisfaisante dans des pays partenaires qui reçoivent beaucoup d'aide de donateurs et qui ont des exigences urgentes sur le plan de la coordination et de l'harmonisation. Dans d'autres pays par contre - par exemple dans des États fragiles comme le Niger et le Congo dans un avenir proche - un tel système de concertation peut très bien fonctionner. A cet effet, il importe cependant de remédier aux problèmes qui résultent du système actuel, comme le manque d'équivalence et de partenariat, et le non-respect des accords par Bruxelles.

Dialogue politique au niveau sectoriel

Alors qu'il n'y a pas de discussion sur le point de savoir qui représente la Belgique dans le cadre du dialogue politique général, une confusion existe à propos de la représentation de la Belgique dans les cas de dialogues politiques sectoriels. Dans beaucoup de pays partenaires, le problème de la capacité se manifeste tant chez les attachés qu'à la CTB. Ce problème est renforcé par la fragmentation sectorielle. Dans la pratique, les attachés sont à la recherche d'une solution pragmatique, et la question est de savoir qui, de l'attaché ou de la CTB, représentera la Belgique. Dans la plupart des cas, ceci ne pose pas de problème, bien que, du fait du problème de la capacité, la Belgique ne puisse pas assister à toutes les formes de concertation, loin s'en faut. Les cas de discussions sur le terrain sont rares. Il en a été ainsi lorsque la Belgique a repris de l'Allemagne le rôle de donateur de tête dans la concertation sectorielle des soins de santé au Congo. L'attaché responsable des soins de santé a évidemment pris en charge le rôle de direction, mais il s'est opposé à la présence de la CTB à la concertation²³. Par contre, la Coopération technique allemande (GTZ) est bien représentée

²³ Ce point de vue de l'attaché n'était par ailleurs pas partagé par tous les autres attachés ni par le siège central.

et cette *affaire belgo-belge* n'a pas été comprise par le pays partenaire ni par d'autres donateurs. Il s'agit bien entendu d'une situation exceptionnelle qui trouve surtout sa source dans l'ampleur du programme au Congo et dans la capacité relativement importante déployée là-bas. Cette discussion n'a généralement pas lieu, du fait d'une absence de capacité à la DGCD et la CTB. Pourtant, un tel cas de surreprésentation s'est produit lors d'une concertation entre donateurs relative au *basket fund* de l'enseignement de base au Niger, où la Belgique était représentée par 4 personnes (l'attaché-adjoint, l'AT de la CTB, un conseiller du siège central de la CTB et un expert du siège central de la DGCD).

Concertation au niveau du projet : Structures Mixtes de Concertation Locale (SMCL)

Les études nationales démontrent aussi que les expériences faites en matière de concertation au niveau des projets produisent des résultats variables. Les structures formelles de concertation qui sont créées se composent souvent d'un grand nombre de personnes, ce qui diminue parfois leur utilité. Pourtant, beaucoup de ces structures réussissent à bien suivre les projets et à prendre en temps utile des décisions d'ajustement. Il est fait usage à ce propos de rapports d'avancement et d'évaluations de projets. Le feedback à ce niveau est relativement bon (voir 4.7).

Traiter avec souplesse les règles et procédures au niveau des projets nigériens

Pour le projet "*Augmentation des revenus monétaires des femmes dans la région de Dosso*", le SMCL compte 16 membres de niveaux d'éducation et de formation extrêmement divers. Pendant la réunion du SMCL, il est souvent difficile de livrer toute l'information et d'arriver à une conclusion générale. C'est pourquoi, dans la phase préparatoire de la SMCL, on a pris l'initiative, dans le cadre de ce projet, de créer un comité technique qui prépare et facilite le processus de décision.

Apprentissage réciproque et meilleure harmonisation au Congo

Au Congo, la CTB mène actuellement trois projets qui visent à soutenir des initiatives communautaires par une méthode axée sur des questions, et par le biais de microprojets. Deux de ces projets dépendent de la Coopération bilatérale directe et le troisième dépend du Fonds Belge de Survie. Le Fonds de Survie a des procédures plus courtes. Il existait des divergences d'approche entre les trois projets et, à l'origine, il n'était pas prévu d'apprentissage en commun. À l'initiative de diverses personnes concernées, on en est progressivement arrivé à des échanges d'expériences. Ensuite, les projets ont été rassemblés pour discuter les résultats de leur auto-évaluation. Cet apprentissage en commun a eu des incidences positives sur la nouvelle formulation des projets.

5.4 Formes de gestion et modalités d'aide

La Belgique a annoncé de manière formelle qu'elle souhaite suivre la tendance de la communauté internationale des donateurs, en vue d'accorder une aide budgétaire accrue au soutien de programmes pluriannuels, et ceci notamment en signant la Déclaration de Paris. Cette décision a été prise assez récemment. L'aide budgétaire dans le contexte belge est donc une modalité d'aide relativement nouvelle et plutôt modeste en termes financiers. L'aide budgétaire représente environ 10-15 % de la coopération bilatérale directe (voir chapitre 2).

Les études nationales révèlent que la volonté d'accorder une aide budgétaire existe actuellement surtout sur papier. Dans la pratique, on se heurte encore à trop de problèmes à Bruxelles. Tant au Vietnam qu'en Tanzanie, les autorités sont largement en avance – avec les donateurs – sur la mise en pratique de la Déclaration de Paris.

La coordination des donateurs s'oriente en grande partie, au Vietnam comme en Tanzanie, sur la délivrance d'un appui budgétaire général. Ceci dit, la Belgique n'y prend part dans aucun des deux pays (voir exemples ci-dessous).

Appui budgétaire en Tanzanie

En Tanzanie, un certain nombre des plus importants donateurs en vient à une aide budgétaire générale. La Belgique quant à elle ne prend pas part aux discussions sur l'attribution d'un appui budgétaire général. Ce point est considéré par le gouvernement tanzanien et par les autres donateurs comme un manque de confiance dans les autorités tanzaniennes, et suscite diverses questions. Le résultat en est que la Coopération belge au développement est en général considérée comme peu dynamique, traditionnelle et peu branchée sur les développements récents de la coopération bilatérale.

Aide budgétaire au Vietnam

En 2001, la Banque Mondiale a commencé à donner une aide budgétaire générale au Vietnam, sous la forme d'un *Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté* (CARP). Entre-temps, la plupart des donateurs au Vietnam participent à ce crédit de soutien. L'ambassade belge aimerait aussi y participer, et elle en a informé Bruxelles. Après avoir longtemps attendu une réponse, l'ambassade a reçu un avis du siège central disant que ce n'était pas possible. Il existe plusieurs interprétations des raisons de ce choix, mais il ne fait aucun doute que l'une d'entre elles est que des problèmes sont déjà survenus à propos de la légalité des modalités d'exécution proposées, tant pour des projets divers que pour un appui budgétaire sectoriel. Il semble en outre qu'entrent en ligne de compte des facteurs personnels qui ont trait aux relations entre l'ambassade et le siège central.

Sur papier, la Belgique souscrit donc bien à un passage à l'appui budgétaire mais, lorsque se présente une possibilité concrète, cette belle intention politique n'est pas suivie d'exécution. Il en résulte que la Belgique n'est présente au Vietnam qu'en tant qu'observateur aux réunions du CARP (Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté). De ce fait, la Belgique ne peut jouer qu'un rôle mineur dans le dialogue politique et a peu de visibilité à l'égard des autres donateurs.

L'exemple suivant d'appui budgétaire au Niger indique clairement que, si la volonté politique est présente, une *aide budgétaire générale* peut être rapidement consentie.

Aide budgétaire au Niger²⁴

De 2000 à 2003, la Belgique a consenti une aide budgétaire de 20 millions Euro au Niger sous la forme de cinq tranches successives pour le paiement de salaires en retard. Cette aide budgétaire a été évaluée en 2004. Malgré le peu d'expérience de l'appui budgétaire que possédait l'administration à ce moment, avec ou sans directives précises en matière de négociation, de projet et de suivi, cette action a été exécutée à cinq reprises en quatre ans. L'engagement personnel du responsable politique belge (le Secrétaire d'État à la Coopération au développement) a permis un traitement très rapide de la première action de financement. Dans le contexte politique spécifique de fin 1999, la première opération se justifiait et a contribué au renforcement de la démocratie et à la limitation du malaise social grâce au paiement d'un mois de salaire en retard des fonctionnaires du gouvernement. Cet argument est moins convaincant pour les quatre paiements qui ont suivi. Malgré cela, les mêmes modalités d'exécution ont été respectées que pour le premier paiement, à savoir l'absence de critères de performance, de coordination avec d'autres donateurs et d'excès d'audits externes. Tout cela n'a pas contribué à une amélioration des procédures nigériennes de paiement des salaires. De ce fait, cette forme d'appui budgétaire n'a exercé, selon les évaluateurs, aucun effet durable sur le développement du pays partenaire.

En Tanzanie et au Niger, la Belgique prend aussi part, en collaboration avec d'autres donateurs, à un *basket funding* (en Tanzanie il s'agit même de 54% des fonds approuvés), bien que ceci aussi s'avère souvent problématique dans le cadre des procédures et règles de la

²⁴ R. Renard (2004). Rapport de mission audit-évaluation externe de la prestation « Aide financière destinée à l'apurement partiel des salaires des agents civils de la république du Niger ». A la demande de la CTB.

législation financière. C'est pourquoi, depuis 2006, les tranches du *basket funding* sont d'abord versées à la CTB qui, ensuite, les verse à son tour au partenaire. Ceci permet d'éviter les longues procédures de justification de la DGCD. Dans la pratique, cela semble fonctionner mieux qu'un transfert direct de la DGCD au pays partenaire car, sur le plan formel, c'est toujours la CTB qui est responsable de l'exécution matérielle. La question reste de savoir si cette évolution des accords belges est bien en ligne avec les accords internationaux visant à favoriser l'*ownership*. Il faut faire remarquer que les frais officiels de transaction ne sont pas relevés, puisque la CTB ne porte pas en compte les frais de gestion de ces transferts.

Une autre discussion relative à l'appui budgétaire sectoriel (et parfois général) a trait à l'implication des assistants techniques de la CTB dans le suivi de cette forme d'aide. Le groupe de travail 'aide budgétaire' considère, à propos du profil de cet expert de la CTB, que “cette fonction diffère fondamentalement des autres assistances techniques : l'expert n'est en effet pas mis à la disposition du pays partenaire (dans le cadre d'un programme de renforcement de la capacité), mais est engagé en renfort du groupe donateur, avec pour mission spécifique d'assurer le suivi du programme d'aide budgétaire. L'expert en question sera tenu d'exercer son office en concertation étroite avec l'Ambassade, et doit s'en tenir strictement aux accords sur les compétences qui sont intervenus entre l'Ambassade et la CTB. Ces accords sont consignés dans un dossier final Aide Budgétaire”. Dans la pratique, il semble toutefois que les accords soient interprétés de diverses manières, comme il ressort des exemples précédents relatifs à l'appui budgétaire dans le secteur de l'enseignement au Vietnam, en Tanzanie et au Niger, alors que survenaient bien d'autres problèmes.

Appui à l'enseignement au Vietnam

Déjà dans le PIC de 2003, la Belgique avait accordé 5 mio Euro au plan d'action *Education for All* du Vietnam (aide budgétaire sectorielle dans le secteur de l'enseignement). De tous les donateurs, la Belgique a été longtemps le seul à ne pas avoir signé le *Memorandum of Understanding* (les 5 mio Euro de la Belgique faisaient partie du total de 130 mio USD qui avait été financé par les donateurs). De plus, un fonds commun a été prévu pour l'assistance technique. La Belgique n'y participait pas. L'IF avait donné, à l'origine, en juillet 2005 un avis négatif du fait d'une programmation pluriannuelle et parce qu'il ne recevrait pas assez de justifications, bien que d'autres donateurs aient déjà marqué leur accord à ce moment sur la justification à donner.

Plus tard, une mission commune DGCD-CTB s'est déplacée au Vietnam pour trouver des solutions. Cette mission n'est pas arrivée à se mettre d'accord sur des recommandations conjointes, car il restait une divergence d'opinion à propos de l'AT à fournir. La CTB voulait son propre expert pour le monitoring, à la suite des accords intervenus en groupe de travail 'aide budgétaire', alors que la DGCD n'approuvait pas ce point de vue, notamment parce que le Vietnam disait clairement ne pas vouloir d'AT individuelles des divers donateurs participants. Finalement, on en est arrivé à un compromis en renvoyant, dans l'accord relatif à l'expert de la CTB, à l'accord général conclu avec les donateurs.

Appui à l'enseignement en Tanzanie

Jusqu'à fin 2005, la Belgique cofinçait un '*basket fund*' servant à soutenir l'enseignement fondamental par le biais du Ministère tanzanien de l'Enseignement. La Belgique avait trouvé un expert approprié en enseignement qui, au nom du groupe de donateurs et de la Belgique, menait le dialogue avec les autorités. Grâce à sa connaissance approfondie du secteur de l'enseignement en Tanzanie, cet expert CTB de l'enseignement est devenu, par le biais de briefings de l'attaché de la DGCD, un parfait maillon de liaison entre la CTB et la DGCD en Tanzanie. La Belgique a reçu par le biais de cet expert la position de tête qu'elle désirait tellement, dans la communauté des donateurs. Mais un bon partenariat et une bonne assistance technique exigent une approche équilibrée et multidimensionnelle. L'expert était considéré par les financiers et le Ministère des Enseignement comme un prolongement des donateurs. Comme il

traduisait auprès du Ministère les attentes (pas toujours univoques) du groupe de donateurs, il a perdu, aux yeux des fonctionnaires tanzaniens, son image d'expert technique indépendant. Un exemple de 'bonne pratique' selon la DGCD et la CTB mais une 'véritable attitude tyrannique' selon le Ministère de l'Enseignement.

Appui à l'enseignement au Niger

Un accord extraordinaire a permis à la Belgique de participer au '*basket fund*' du *Programme Décennal de Développement de l'Éducation de Base*. La participation de la Belgique se montait à plus de 8 millions d'Euros dans ce programme multi-donateurs. Il n'y est aucunement fait mention d'assistance technique. Plus loin, il est bien question dans l'accord de coopération entre la DGCD et la CTB d'un assistant technique, considéré comme un conseiller chargé de renforcer le dialogue avec le ministère conformément aux accords figurant dans le vade-mecum. Il s'agit donc d'un conseiller qui va travailler en étroite collaboration avec l'attaché et ne va pas fonctionner comme une AT pour le ministère. De toute manière, le rôle qu'il ou elle va devoir jouer dans le cadre de cet accord n'a pas été discuté clairement et préalablement avec le gouvernement nigérien. Ni d'ailleurs avec les autres donateurs qui participent au '*basket fund*'. C'est pourquoi le mode de travail de la Belgique n'a pas été bien compris. De plus, l'AT devrait être logé à l'ambassade (ce qui ne serait que logique, puisqu'il fournit des conseils à l'attaché) mais ceci a été contesté par la CTB Bruxelles, et l'AT réside à présent au bureau national de la CTB.

Il faut remarquer pour conclure que l'aide budgétaire sectorielle consentie en 2006 au secteur de l'enseignement par tous les donateurs a été supprimée suite à un scandale de corruption, après quoi le Ministre a quitté ses fonctions. Un plan est à l'étude pour résoudre les problèmes.

Les exemples ci-dessus indiquent que les divers acteurs belges sont encore mal à l'aise dans la mise en forme et l'exécution des nouvelles modalités d'aide. La CTB vise à développer ses connaissances sur un nouveau terrain tel que l'aide budgétaire et, dans cette mesure, elle considère comme judicieuse l'implication sur le terrain de ses propres experts, notamment en relation avec la nécessité d'un monitoring. En fait, ces experts de la CTB doivent jouer un rôle d'appui dans le dialogue politique. Comme il s'agit là d'un point plutôt sensible dans la relation avec la DGCD, ce n'est pas dit tel quel mais cela donne lieu à diverses interprétations pratiques. Ces discussions complexes au niveau belgo-belge se heurtent à l'incompréhension des pays partenaires et des autres donateurs, surtout parce que l'AT belge n'est pas très versée dans les accords concertés.

Au Niger, il y a d'autres terrains où le processus d'alignement se déroule lentement. On y tente depuis la précédente Commission Mixte, dans certains domaines dont font partie les soins de santé, d'évoluer d'une approche traditionnelle axée sur les projets à une approche axée sur les programmes, avec une composante de renforcement institutionnel. Une logique de projet est cependant appliquée à un programme de renforcement institutionnel, ce qui risque d'entraîner la perte de l'essence de cette modalité d'aide. C'est ainsi par exemple que l'on y a créé une structure parallèle d'assistants techniques qui font partie du Ministère de la Santé, tant sur le plan physique de la localisation que sur celui des responsabilités. De même, l'actuel système de gestion financière au niveau des projets permet uniquement de justifier la contribution de la Belgique. Il n'y a pas de place pour une intégration de la contribution nigérienne. Cette situation entraîne un surcroît de travail pour l'équipe en charge du projet qui doit trouver des justifications et faire les comptes, tant pour le système CTB que pour celui du Ministère nigérien en ligne.

La Déclaration de Paris et le *Hanoi Core Statement* ne concernent pas seulement l'aide budgétaire, mais supposent aussi un *alignement* lorsqu'il s'agit de projets. Ainsi, le *Hanoi Core Statement* affirme que les Unités de Programmation (UP) doivent être entièrement intégrées

dans le système vietnamien. Bien que la Belgique l'ait aussi signé, les UP des projets belges ne sont que partiellement suffisantes dans la pratique. La plupart des projets belges au Vietnam sont exécutés par des UP parallèles. Ces deux dernières années, des efforts supplémentaires ont été consentis pour confier une plus grande partie de l'exécution aux structures officielles existantes. On a donc choisi le plus souvent un directeur de projet vietnamien auquel on a adjoint un expert belge (ou international) en tant que *Chief Technical Advisor* (CTA). De telles formes de gestion, qui donnent une responsabilité accrue aux partenaires vietnamiens, font cependant l'objet de limitations à Bruxelles, comme le montrent les exemples que nous avons présentés au chapitre 4. Selon les accords conclus sur papier, la gestion des fonds devrait donc être confiée à l'institution vietnamienne de partenariat mais, en pratique, il apparaît que ce n'est pas possible eu égard aux règles financières actuellement en vigueur en Belgique.

Au niveau des projets, on a bien tenté - en recourant au système de projets en régie et gérés conjointement - d'opérer une différenciation dans le degré d'autorité dont dispose le pays partenaire pour la gestion du projet, un système qui existe déjà depuis les années 90. Dans certains pays comme le Congo, les projets sont uniquement exécutés en régie. Dans les trois autres pays étudiés, les deux formes de gestion de projets fonctionnent en parallèle. Dans l'évaluation relative à la Bolivie, les deux formes de gestion ont été étudiées de façon approfondie et on en a conclu que le système de gestion conjointe n'a jamais fonctionné et qu'il a été dépassé depuis par les nouveaux développements en matière de coordination et d'harmonisation. En effet, s'il faut mettre au point des systèmes conjoints pour tous les projets et programmes et pour chaque donateur, cela va absorber une grande partie de la capacité des pays partenaires, ce qui se révèle impossible dans la pratique. Il en résulte que l'on cherche par tous les moyens à découvrir de nouvelles formes de gestion, applicables et concertées. Cette attitude se heurte cependant, en ce qui concerne la Belgique, à un certain nombre de problèmes d'ordre législatif, comme nous l'avons déjà démontré à plusieurs reprises. Les résultats obtenus en Tanzanie et au Niger en recourant au système de gestion concerté confirment l'exemple de la Bolivie.

Il est aussi apparu dans les études nationales - au même titre que dans l'évaluation Bolivie - que la CTB constitue aussi dans certains cas un puissant '*push factor*' dans le cadre de l'élaboration de structures parallèles qui n'ont pas été intégrées dans les institutions locales. Ceci a permis à la CTB de réaliser des projets de façon plus efficace (parce que sans ingérences au plan local) et donc d'augmenter son chiffre d'affaires. Cet état de fait revêt également une grande importance au plan institutionnel CTB, puisque la CTB base ses comptes sur le chiffre d'affaires et pas sur le résultat.

5.5 Perceptions de tierces personnes relatives au fonctionnement de la Coopération belge au développement

En octobre 2005, l'OCDE/CAD a publié un deuxième examen par des pairs (*peer review*) à propos de la Belgique. Le rapport est positif sur la manière dont la Belgique a travaillé sur la base des recommandations émises lors du précédent *peer review*, en 2001. Les points positifs au niveau politique tels que l'intention d'atteindre la norme 0,7%, de réaliser la concentration nationale et d'entamer l'aide budgétaire ont déjà été cités au chapitre 3. En bref, le *peer review* confirme que la Coopération belge au développement en Belgique continue à suivre de façon conséquente la voie tracée par les réformes, ce qui devrait améliorer sa qualité. Par contre, le

rapport souligne également qu'elle présente un certain nombre de défauts structurels. Le rapport identifie quelques points sur lesquels la Coopération belge au développement semble présenter un déficit et où un effort plus drastique est exigé de la part du gouvernement belge. Il s'agit tant de la politique en matière de personnel (voir 4.6) que du manque de concentration sectorielle et de l'absence d'un plan d'action en matière de fonctionnalité et d'harmonisation. Sur ce dernier point, le rapport confirme que la Belgique s'est fortement engagée sous l'angle politique dans les agendas de Rome et Paris. Cet engagement se traduit cependant encore insuffisamment dans des décisions politiques concrètes. Le rapport cite à ce propos les points suivants :

Il n'existe pas de politique en matière de décentralisation (délégation de compétences) vers les Attachés / les Ambassades. D'autres donateurs ont entamé un tel processus de déconcentration, mais la coopération belge reste provisoirement en retard sur cette tendance, dans la mesure où elle délègue seulement quelques tâches préparatoires et de pure exécution ;

- La Belgique a amorcé un mouvement de rattrapage sur le plan des nouvelles formes d'appui comme l'aide budgétaire, et de formes de *pooled funding* avec d'autres donateurs. Le rapport fait également état du fait que, pour ces nouvelles formes d'aide, la répartition des tâches entre la DGCD et la CTB n'est pas encore clarifiée et que cette situation pourrait perpétuer le retard accumulé en matière de nouvelles formes d'aide ;

Dans la foulée, le rapport attire aussi l'attention sur un certain nombre d'initiatives très positives, comme les tables rondes au Congo et la pression qu'exerce la Belgique pour en arriver à un programme concerté du système ONU qui permettrait de combattre la violence sexuelle au Congo.

Les études nationales font état des différences qui existent entre les perceptions qu'ont les autres donateurs de la Coopération au développement en Belgique. Il semble que, dans les pays où les donateurs ont déjà franchi une étape de leur action relative à la fonctionnalité et à l'harmonisation (comme en Tanzanie et au Vietnam), on considère que la Belgique a une visibilité réduite dans le dialogue politique et dans les discussions relatives à la fonctionnalité et à l'harmonisation. Dans ces pays, les donateurs prétendent ne pas souvent voir la Belgique lors des concertations politiques, et rencontrer surtout les attachés lors des réunions mensuelles des *Development Counsellors* de l'UE. Il faut préciser qu'il s'agit de pays où de nombreux donateurs sont actifs et où la Belgique figure parmi les plus petits donateurs.

En général, les autres donateurs ne sont pas bien informés des projets qu'exécute la Belgique en Tanzanie et au Vietnam. Un des donateurs a fait remarquer que les attachés s'occupent beaucoup de travail sur le terrain. D'autre part, les donateurs considèrent quelquefois la coopération belge comme un peu vieillotte (considérant les projets comme la modalité d'aide la plus importante) et trop centralisée à Bruxelles. Divers donateurs (par exemple les Pays-Bas et le Luxembourg) ont déclaré qu'ils aimeraient collaborer plus étroitement avec la Belgique. Dans la pratique pourtant, cela paraît difficile du fait du processus de décision centralisé. Le Luxembourg a par exemple un jour essayé de financer un projet en commun au Laos. Cela n'a pas fonctionné parce que Bruxelles avait besoin de beaucoup plus de temps. Lorsque les Belges ont été prêts, tout était déjà signé au Laos.

L'image est plus positive dans les autres pays (Niger et Congo), dans lesquels il y a beaucoup moins de donateurs et où la Belgique est un donateur important. Au Congo, la Belgique est certainement un des plus importants donateurs bilatéraux, avec les États-Unis et la

France. Le rôle que joue la Belgique dans la transition est universellement apprécié. C'est un rôle de direction, qui reste cependant discret et s'adapte au contexte local. Le contexte historique joue aussi un rôle important. Les Belges sont toujours considérés comme les 'nokos' et la Coopération belge agit en souplesse. Au Congo aussi, persiste l'image que la Belgique travaille de façon peu directive par opposition par exemple à la DFID, mais est toujours bien adaptée au contexte local. Son rôle de leader dans le secteur de la santé est également perçu de façon positive. Il existe cependant encore une certaine confusion, tant chez les Congolais que chez d'autres donateurs, à propos de la répartition des tâches entre les attachés et la CTB.

Au Niger, la Belgique est également appréciée par les autres donateurs pour le rôle directeur qu'elle joue dans le secteur de la santé. Grâce à l'appui de la Belgique (tant de l'attaché que de l'AT), un programme de soins de santé de plusieurs années a été développé, dans lequel s'intègrent les divers donateurs (multilatéraux, bilatéraux, ONG). En 2003, il a été demandé à la Belgique de prendre ce rôle en charge, parce que les Belges avaient acquis dans les 30 dernières années une connaissance de la technique et du terrain, surtout au niveau local. Au Niger, on considère généralement qu'il existe une relation de familiarité entre les petits donateurs et les grands (la France, dans ce cas). La Belgique est considérée au Niger comme un relativement petit donateur bilatéral ouvert à la coopération et à la concertation, qui joue bien plus un rôle d'agent de liaison que certains autres petits donateurs.

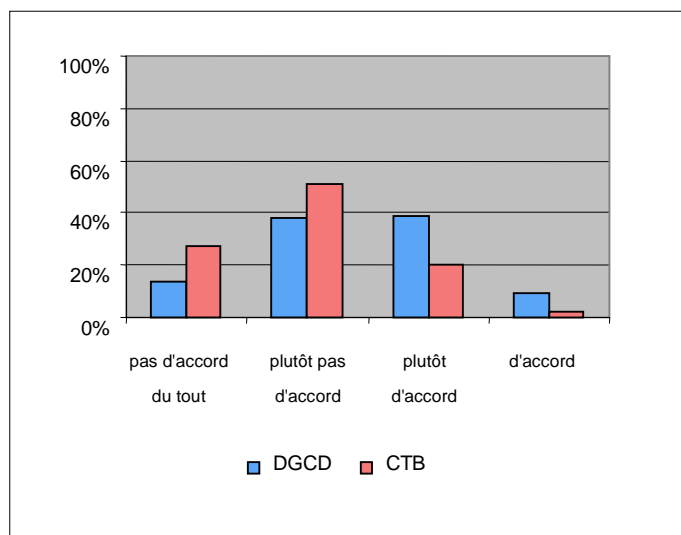
5.6 Relations entre les acteurs

La DGCD et la CTB à Bruxelles

La deuxième phase de l'enquête sur le fonctionnement des structures à Bruxelles signalait déjà clairement que, certainement depuis la réforme, il règne encore un climat de mauvaise volonté et de défiance entre la CTB et la DGCD à Bruxelles, ce qui exerce une influence négative sur la Coopération bilatérale directe. On parle régulièrement en termes très durs de traumatismes non encore assimilés. Cette image est validée par l'enquête, puisque 68% des répondants confirment que la défiance entre la CTB et la DGCD est à l'origine de ralentissements. C'est un exemple de la manière dont le cadre culturel exerce son influence sur le fonctionnement pratique de la Coopération bilatérale belge au développement.

Cette défiance repose partiellement sur des causes structurelles. Ainsi, une majorité de 64% considère que les rôles et responsabilités de la DGCD et de la CTB ne sont pas clairement répartis en ce qui concerne les phases d'identification et de formulation d'un projet. C'est du moins ce que pensent les collaborateurs de la CTB (voir ci-dessus 4.3 le cycle du projet).

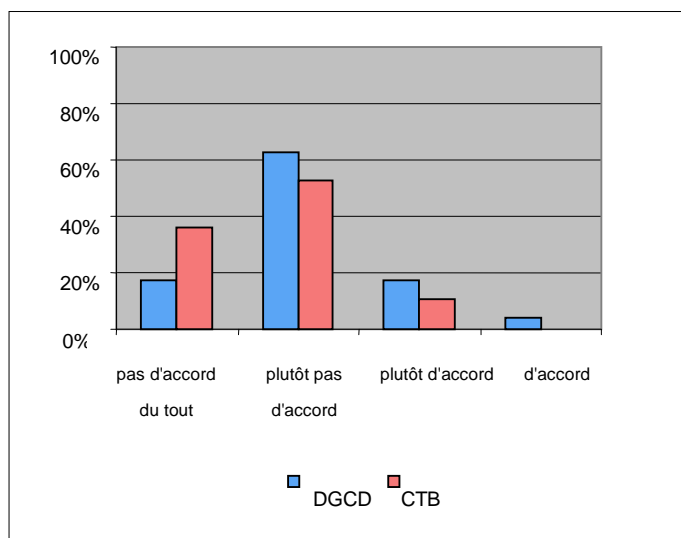
Question 8.2 Proposition : Le rôle et les responsabilités de, respectivement, la DGCD et la CTB sont clairement délimités en ce qui concerne les phases d'identification et de formulation d'un projet.



En outre, la moitié des répondants est d'avis que la CTB dispose de plus de moyens que la DGCD, et que cela lui permet de mieux se présenter. Il n'est pas surprenant que 75% des répondants de la DGCD partagent cet avis, contre 18% seulement des répondants de la CTB. Dans les études nationales, il est apparu que la CTB est souvent mieux logée et mieux équipée que les attachés. Ceci est une autre cause du manque de confiance entre ces organismes.

Il apparaît, à l'analyse de nombreuses interviews réalisées tant à Bruxelles que sur le terrain, qu'il existe une confiance limitée dans la capacité de la DGCD à donner des directives adéquates à la CTB. 84% des répondants pensent que les directives données par la DGCD ne sont pas conformes à une ligne politique. Il est étonnant de constater que cette confiance fait également défaut chez les répondants de la DGCD. Le pourcentage y est de 80%, contre 90% à la CTB.

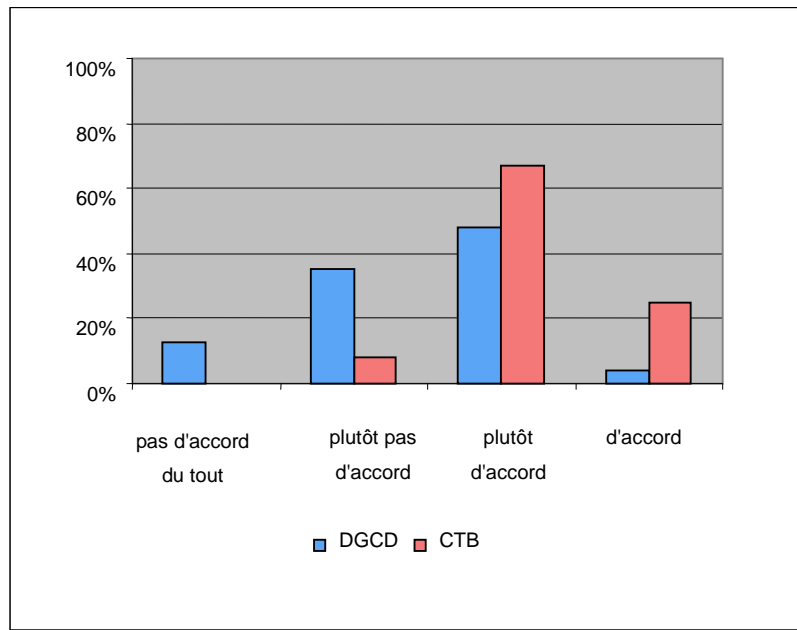
Question 9.4. Proposition : Si l'on jette un regard en arrière sur la DGCD, de 1999 à aujourd'hui... la DGCD est à présent en état de donner à la CTB des directives conformes à une ligne politique.



Ces chiffres illustrent l'animosité qui existe entre les deux organismes. Ces dernières années, la CTB a été assez proactive et se déplace de plus en plus sur le terrain de la préparation politique. La CTB prend des initiatives de séminaires et de formations relatifs à l'appui budgétaire et aux SWAp, auxquels la DGCD est, elle aussi, invitée. La DGCD par contre, prend manifestement moins d'initiatives. Elle éprouve des problèmes à donner une forme à son rôle tant de préparation politique que de mise en pratique de la politique.

Le professionnalisme de la CTB fait également l'objet de remarques, mais les opinions relatives à la CTB sont plus positives. Une majorité de 52% des répondants de la DGCD trouve même que la CTB est professionnelle sur le plan de l'exécution. Toutefois, certaines remarques sont formulées à ce propos dans les chapitres précédents (voir 4.6). Nous ne les répéterons pas ici.

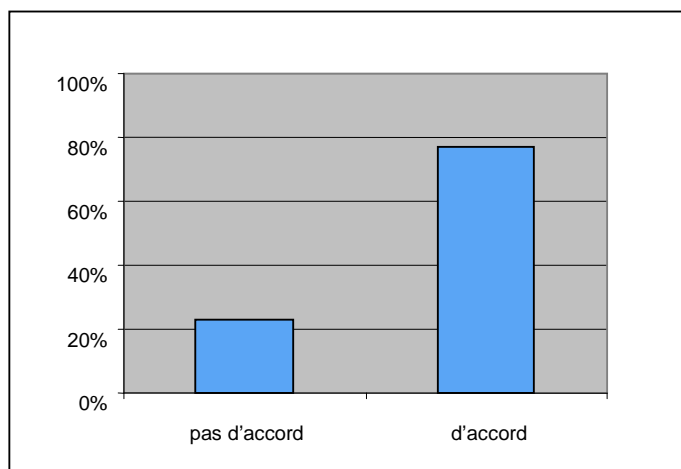
Question 9.5. Proposition : Si l'on jette un regard en arrière sur la DGCD, de 1999 à aujourd'hui... la CTB s'est à présent développée pour devenir une organisation professionnelle d'exécution, centrée sur les résultats et la qualité.



La DGCD et la CTB sur le terrain

L'enquête révèle que les collaborateurs de la DGCD et la CTB sont d'avis que, généralement, la collaboration entre les attachés et les bureaux locaux de la CTB sur le terrain fonctionne mieux que la Coopération entre la DGCD et la CTB à Bruxelles. Parmi les répondants, 34% pensent cependant que, sur le terrain, les relations sont difficiles entre la CTB et les ambassades (alors que 68% considèrent qu'il règne à Bruxelles un climat de mauvaise volonté et de défiance entre la CTB et la DGCD).

Question 8.5 Proposition : Le tandem Attaché à la Coopération au développement / RepRes CTB sur le terrain fonctionne mieux que la relation DGCD / CTB à Bruxelles



Cette image est étayée par les résultats obtenus lors des visites sur le terrain. Dans tous les pays visités, on prétend que la relation sur le terrain entre les attachés et le bureau de la CTB est meilleure que la relation à Bruxelles entre la DGCD et la CTB. “Sur le terrain, un partenaire local est présent. Il attend des résultats et on ne peut pas se permettre d'adopter une vision courte”, nous dit une des personnes concernées. Au Vietnam, par exemple, on vote d'avance les points de vue que l'on va adopter dans les groupes de direction, de telle sorte que la Belgique fasse entendre une voix cohérente. À l'égard de Bruxelles aussi, tout le monde est souvent d'accord. Le RepRes et les attachés forment une “alliance naturelle” et optent souvent pour une approche concertée à l'égard de Bruxelles. La communication de la DGCD avec les attachés n'est pas toujours bonne (par exemple à propos des accords conclus) et elle transite dès lors quelquefois, au départ de la CTB Bruxelles, par le RepRes avant d'atteindre les attachés. Ceci dit, les relations sur le terrain n'en sont pas moins perfectibles.

Au Niger, on signale que la coopération mutuelle se déroule bien du fait de :

- une bonne relation personnelle entre l'attaché et le RepRes ;
- une communication régulière et transparente (presque quotidienne), tant formelle qu'informelle ;
- la volonté de résoudre les problèmes au niveau local (et de ne pas les renvoyer à Bruxelles “parce qu'ils y seront probablement gonflés et amplifiés”) ;
- le respect du rôle et des responsabilités de chacun.

Des frictions peuvent néanmoins se produire sur le terrain entre l'ambassade et la CTB, à cause de choix qui ont été faits à Bruxelles ou d'un manque de clarté sur la répartition des tâches. Nous assistons parfois aussi à une lutte de compétences sur le terrain. Lorsque la CTB se profile fortement pendant des visites de projets, au détriment de l'ambassade, cela n'encourage pas une coopération constructive.

Bruxelles et le terrain

Dans les pays que nous avons visités, Bruxelles est souvent considérée comme une “boîte noire”. Lorsque l'ambassade fait des demandes ou des propositions à Bruxelles, ses initiatives

ne se voient souvent réserver aucune suite de la part de la DGCD. Il arrive fréquemment qu'il ne soit pas évident, pour les gens de terrain, de savoir où un dossier reste bloqué à Bruxelles - est-ce à la DGCD, chez l'IF ou au cabinet ? - et combien de temps il faudra pour qu'une décision soit prise. Lorsqu'une décision est effectivement prise dans un sens ou l'autre, on ne donne aucune explication des raisons de ce choix. Du reste, la collaboration peut être bonne au niveau du Chef de Service de la D1, mais des problèmes peuvent se poser aux niveaux supérieurs.

Le terrain prétend que, chaque fois qu'un dossier doit être envoyé à Bruxelles, cela entraîne de considérables ralentissements dans la préparation du projet. À l'en croire, la DGCD consacre énormément d'attention à une orthographe impeccable, aux termes utilisés et aux détails dans les rapports d'identification et de formulation. Elle exige souvent une intervention personnelle de l'attaché pendant ses visites de service en Belgique en vue de remettre un dossier sur les rails. La DGCD-Bruxelles soupçonne parfois les attachés de ne pas avoir le cran d'examiner jusque dans le détail le travail de la CTB, à savoir les rapports d'identification et de formulation. La DGCD-Bruxelles est d'avis que l'attaché accorde souvent une attention insuffisante à la qualité des rapports, ce qui oblige le plus souvent à exercer un contrôle de qualité à Bruxelles. De même, il est problématique de confier entièrement à la CTB la tâche d'effectuer le contrôle de qualité, parce que, dans la mesure où les comptes sont liés au chiffre d'affaires, la CTB a tout intérêt à exécuter aussi vite que possible un maximum de projets. Les systèmes de qualité devraient être alignés les uns sur les autres. Dans la pratique, il n'existe pas de systèmes de qualité clairement définis, et ceux qui existent ne sont pas assortis les uns aux autres.

Sur le terrain, il n'est pas toujours évident de savoir à qui l'attaché doit rendre des comptes. À l'ambassadeur ? Au responsable géographique de la DGCD ? À en croire ce dernier, les ambassadeurs ne comprennent pas toujours le rôle des attachés à la Coopération au développement. Bien que le degré d'intégration ne soit pas un des sujets explicites de cette étude, il exerce une influence sur le bon fonctionnement des institutions. La communication entre les diplomates et le personnel de la Coopération au développement n'est pas toujours idéale.

Dans le passé, les responsables géographiques du siège social de la CTB étaient le point de contact des bureaux locaux de la CTB. Ceci dit, il y a une importante rotation de responsables géographiques à la CTB. Il est arrivé qu'un pays déterminé voie défiler en cinq ans cinq responsables géographiques différents. Pour les RepRes du pays, cette rotation impose des efforts considérables d'apprentissage à chaque arrivée d'un nouveau responsable géographique. Le manque de continuité parmi les *desk officers* donne en outre aux RepRes une occasion de chercher une alternative ou des canaux parallèles qui permettent d'assurer la communication avec le siège central de la CTB.

Sur le terrain, on se pose parfois des questions à propos de la communication interne et de l'harmonisation entre les services du siège social de la CTB. Le bureau national de la CTB au Niger a, par exemple, accepté ou dû accepter en deux mois sept missions différentes du siège social de la CTB.

Relations avec d'autres acteurs

Les autorités des pays partenaires auxquels nous avons rendu visite apprécient en général la collaboration avec la Belgique. Parmi les points positifs qui ont été nommés, figurent :

- L'approche participative de la Coopération belge au développement lors du développement et de l'exécution de projets et l'*ownership* qui en résulte. Il est précisé que c'est parfois une des rares occasions auxquelles les fonctionnaires gouvernementaux peuvent descendre sur le terrain pour voir des projets. Cette approche participative peut cependant présenter des inconvénients (voir l'exemple ci-dessous) ;

La souplesse au cours de l'exécution d'un projet. Bien que les moyens financiers qu'offre la Belgique soient limités dans certains pays, ils sont cependant très importants pour les ministères ou régions où les projets sont mis en œuvre. Plus encore lorsque ces projets sont réalisés dans des régions où règne une grande pauvreté ;

Les pays bénéficiaires apprécient aussi l'aide sur projets et n'exigent pas que tous les donateurs apportent exclusivement une aide budgétaire générale (certainement en dehors du Ministère des Finances). Les ministères en ligne craignent parfois que ce type d'aide se flétrisse si tout l'argent des donateurs passe par le biais de l'aide budgétaire générale. Il arrive aussi qu'ils soient préoccupés de constater que le transfert de cet argent vers les ministères génère des ralentissements. Ils sont de plus en plus dépendants du Ministère des Finances pour la réception de leurs moyens d'existence. On considère cependant comme important que les projets utilisent les systèmes locaux ;

Au Niger, la Coopération belge au développement s'est créé un crédit considérable en restant en activité au cours de la période politiquement troublée de 1999, alors que d'autres partenaires bilatéraux (ainsi que l'UE) avaient stoppé leurs aides. L'aide budgétaire (accordée sans poser de conditions de paiement pour assurer le paiement des salaires des fonctionnaires) a aussi aidé, au cours de cette période, à canaliser les désordres sociaux. A plusieurs reprises, ces événements ont été mis en avant comme preuve d'une relation de partenariat solide et fiable entre les deux pays, quelles que soient les circonstances ;

Les partenaires nigériens apprécient les diverses structures de concertation de la coopération belge : Commission Mixte, commission de suivi, commission de partenariat, Structure Mixte de Concertation Locale. Ils considèrent surtout ces structures et ces moments de concertation comme une occasion d'apprentissage pour leur personnel.²⁵ Des concertations ont lieu, presque en permanence, avec les partenaires belges, tant sur un plan formel qu'informel.

Participation pratique au Ministère des Ressources Naturelles en Tanzanie

L'approche participative de la Coopération belge au développement est extrêmement appréciée par le ministère et est un 'must' pour l'analyse, la formulation et l'exécution des programmes du ministère. Pourtant, le ministère n'est pas pleinement heureux de cette approche participative. Tous les fonctionnaires ne se réjouissent pas de passer une partie de leur temps en dehors de la capitale et de le consacrer à ces activités, car ils ne s'assimilent pas suffisamment à la culture, aux pratiques et aux capacités du ministère. Bien que la 'participation' soit considérée comme un élément positif, la capacité du ministère reste trop limitée pour qu'on la considère comme une pratique courante. En outre, ce mode de travail offre peu d'avantages aux fonctionnaires du ministère, en comparaison des honoraires que l'on paie aux consultants pour accomplir cette tâche. Il en résulte que la 'participation' est considérée comme une condition de la coopération belge, plutôt que la bonne pratique.

²⁵ Le Niger n'est pas (ou dans une bien moindre mesure que de nombreux pays en voie de développement) submergé par des acteurs gouvernementaux ou des ONG. C'est notamment pour cela que la participation des diverses structures de concertation de la Coopération belge au Développement est possible et accueillie de manière positive.

Au cours de nos visites sur le terrain, les points suivants ont été cités comme susceptibles d'être améliorés :

Divers pays se plaignent de la lenteur et de la lourdeur des procédures qui sont imposées pour la réalisation des projets de la Coopération belge. La Belgique est considérée comme l'un des donateurs les plus lents à préparer des projets, essentiellement parce que les décisions de Bruxelles se font attendre. C'est pourquoi on apprécierait que les compétences décisionnelles soient déléguées à l'ambassade. On souligne que, si l'on s'en tient aux procédures actuelles, la capacité technique est utilisée avec une efficacité toute relative, tant du point de vue belge qu'à l'égard du pays partenaire. Les procédures obligent à adapter à plusieurs reprises les budgets des ministères. Certains projets doivent parfois être reformulés parce qu'ils ne répondent plus à la réalité de leur contexte ;

Les partenaires vietnamiens font remarquer que Bruxelles soulève de nombreux problèmes lorsque des projets font appel à des systèmes locaux (par exemple en cas d'adjudication). Par ailleurs, le Vietnam n'est pas non plus favorable à ce que la Belgique demande des rapports comptables distincts pour chaque aide budgétaire (sectorielle). Il considère que tous les donateurs doivent s'en tenir aux mêmes règles du jeu. La Belgique aussi doit accepter les rapports qui sont confectionnés d'une manière identique pour tous les donateurs, y compris un rapport comptable émanant des autorités vietnamiennes ;

Le Vietnam refuse de signer un projet à deux reprises (après la phase d'identification et après la phase de formulation). C'est actuellement le seul pays à ne signer qu'au terme de la formulation du projet ;

Dans les pays partenaires, on ne réalise pas toujours quelle est la différence entre la DGCD et la CTB (et le rôle majeur que joue l'Inspecteur des Finances). Au Niger, un collaborateur local de la CTB a consacré - des mois et même des années après sa fondation - une énergie et un temps considérables à expliquer et clarifier les relations entre la CTB et la DGCD ainsi que les structures de concertation et de gestion qui en résultent. Cette image corrobore les résultats de l'enquête : plus de $\frac{3}{4}$ des répondants ont souscrit au fait que l'organisation institutionnelle de la Coopération bilatérale directe (dans laquelle la répartition des tâches et des responsabilités entre la DGCD et la CTB occupe une place de choix) est difficile à comprendre pour les pays partenaires et les autres donateurs (question 8.1 de l'enquête) ;

En Tanzanie, on considère qu'il faut donner plus d'appui à l'édification des capacités des fonctionnaires eux-mêmes, mais qu'il est difficile d'atteindre cet objectif sans que le personnel soit impliqué dans le projet ;

Dans l'univers de l'aide budgétaire, les autorités vietnamiennes aimeraient gérer elles-mêmes les fonds d'élaboration des capacités, de telle sorte que l'assistance technique puisse être sélectionnée par le biais de soumissions internationales.

5.7 Conclusions

Ce ne sont pas les notes stratégiques (le cadre stratégique) qui sont déterminantes pour le choix des projets qui seront réalisés, mais bien le PIC. Lors de la sélection des projets figurant dans le PIC, l'évolution des préférences politiques des Ministres joue un rôle prédominant. Dans la pratique de l'aide belge, il apparaît que le cadre politique joue un rôle important et que son adéquation avec la politique à long terme et la perspective internationale n'est pas toujours évidente ;

La fragmentation (tant géographique que sectorielle) du portefeuille de projets entraîne des frais de transaction élevés pour les ambassades comme pour les bureaux locaux de la CTB dans les pays partenaires, et se fait au détriment de son efficacité ;

Sur le plan formel, la Belgique adhère aux principes d'harmonisation, de fonctionnalité et de délégation tels qu'ils figurent dans la "Déclaration de Paris" (le cadre stratégique). En pratique, cet engagement n'a cependant été respecté que dans une mesure réduite. Des tentatives ont été faites, mais elles se heurtent à des objections de la part de Bruxelles où l'on traite avant tout, dès le départ, sur la base du cadre de gestion. Ceci exerce un effet négatif sur le droit de décision des pays partenaires et s'oppose à une meilleure coordination et à une harmonisation accrue ;

Des trésors de temps et d'énergie sont gaspillés à la polémique sur les compétences qui oppose la DGCD à la CTB (le cadre culturel). Il serait plus utile de les consacrer à un dialogue politique et au rôle que les deux institutions ont à jouer dans la discussion relative à une harmonisation avec les autres donateurs (le cadre stratégique). Il semble que l'on se heurte à un syndrome d'après réforme. En général, la collaboration sur le terrain entre les attachés et les bureaux locaux de la CTB est meilleure que la coopération entre la DGCD et la CTB à Bruxelles ;

Malgré sa supposée lenteur, la Coopération belge au développement est extrêmement appréciée par les pays partenaires grâce à son ouverture à l'écoute, à sa volonté de s'adapter à la situation locale et à sa souplesse d'exécution ;

La visibilité de l'aide belge dans les divers pays partenaires est variable. Le déficit de visibilité dans les pays où la Belgique est un donateur relativement modeste doit partiellement être attribué à la fragmentation de l'aide sur un trop grand nombre de secteurs et de régions, dans un même pays.

6 Zérotage (Baseline) et benchmark (4^e étape)

6.1 Introduction

Le concept d'utilité organisationnelle qui préside à la présente évaluation exige que l'on compare la situation actuelle avec la situation passée, ou que l'on établisse une comparaison avec d'autres organismes. Dans notre approche méthodologique, nous avons choisi d'établir une comparaison avec la situation dans le passé (zérotage) ainsi qu'avec d'autres donateurs (point de repère ou benchmark). Le zérotage a trait au moment où la réforme a commencé, alors que le benchmark a pour objectif de comparer la Coopération belge au développement avec celle d'autres donateurs bilatéraux.

Dans les chapitres précédents, nous avons traité de l'ensemble de la période 1999-2006. C'est pourquoi, dans le présent chapitre, nous n'allons présenter que brièvement quelques éléments comparatifs clés entre la situation actuelle et celle qui prévalait dans le passé. Les éléments de comparaison utilisés pour le zérotage sont les mêmes que ceux qui servent pour le benchmark.

Dans la phase initiale de l'évaluation, nous nous sommes abondamment concertés avec le comité technique à propos du choix des pays qui serviront de point de référence, et de l'objectif de ce dernier. Dans la note méthodologique, nous avons choisi l'Allemagne comme cas principal. Ce pays est tout à fait approprié, parce que le système de la Coopération belge au développement est fortement basé sur le modèle allemand, surtout en ce qui concerne la relation entre le Ministère allemand de la Coopération au développement (BMZ) et les plus importants organismes d'exécution (GTZ et KfW). L'Allemagne a récemment mis en place un certain nombre de nouveautés, qui se prêtent bien à une mise en parallèle avec le contexte belge. Outre l'Allemagne, nous avons choisi de comparer aussi certains aspects de la situation en Belgique avec celle qui existe dans d'autres pays de l'OCDE, surtout la Norvège, mais aussi l'Irlande.

Le benchmark n'a aucunement pour objectif d'établir entre la Belgique et d'autres donateurs une comparaison systématique qui permettrait de porter un jugement sur leur efficacité ou leurs performances réciproques. Ce genre d'enquête n'a pas sa place dans la présente évaluation et, sur le plan méthodologique, il ne serait guère raisonnable d'y procéder. Ce benchmark vise surtout, en comparant quelques points importants, à nous donner une vision de la façon dont d'autres pays de l'OCDE ont abordé le processus (de changement) en vue d'en arriver à une Coopération au développement hautement qualitative, et à nous signaler quels sont les facteurs d'ordre politique, liés au processus et institutionnels, qui ont joué un rôle central en la matière. L'accent est également mis sur le souhait de tirer des leçons des bonnes et des moins bonnes pratiques d'autres donateurs, de manière à pouvoir faire des propositions qui permettent d'améliorer la Coopération belge au développement. Le

benchmark donne ainsi une substance supplémentaire à la perspective internationale de la présente évaluation.

Il semble exister dans la communauté internationale un consensus croissant, tant à propos de la coopération internationale que, surtout, de la nécessité d'un surcroît de coordination des donateurs et d'une implication accrue du pays bénéficiaire. Dans ce contexte, nous abordons aussi la discussion relative à d'autres formes d'aide, et nous enregistrons un déplacement de l'aide sur projets - trop éparpillée et donc insuffisamment efficace et fonctionnelle - vers diverses formes d'aide budgétaire (aide budgétaire générale, *basket funding*, etc.). Les donateurs ne sont pas d'accord sur la vitesse à laquelle les modifications peuvent être opérées ni sur le mix idéal de formes d'aide. Ces divergences d'opinion proviennent à la fois de différends d'ordre politique et de la législation des divers pays. Les Nordiques (surtout la Suède), le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont une longueur d'avance dans le remplacement de l'aide par projets par diverses formes d'aide budgétaire. D'autres pays comme la France et l'Allemagne ont leur propre façon de faire. Il est clair que chaque donateur réagit à sa propre manière à un contexte international changeant. Il ne serait pas correct de comparer la Belgique à une espèce d'image idéale, car celle-ci n'existe pas. Il s'agit par contre, par le biais de comparaisons, d'identifier des options intéressantes qui permettraient de découvrir des possibilités d'amélioration de la Coopération belge au développement.

En conclusion, une réflexion encore sur le plan méthodologique. Notre intention de départ était de baser tant le zérotage que le benchmark sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Dans l'introduction générale, nous avons déjà signalé que des données quantitatives univoques nous font défaut. Ceci vaut certes pour la Coopération bilatérale directe, en Belgique, mais aussi pour d'autres donateurs. En effet, les *peer reviews* de l'OCDE/CAD ne présentent guère que des chiffres globaux. Il n'a par exemple pas été possible de se procurer, pour la période 1999-2005, une vision complète du développement du personnel de la DGCD, et moins encore un aperçu du personnel occupé par la Coopération bilatérale directe. De tels chiffres ne sont pas disponibles non plus pour d'autres donateurs. C'est pourquoi tant le zérotage que le benchmark sont basés en grande partie sur des indicateurs qualitatifs.

Les catégories principales qui permettent d'établir des comparaisons dans le zérotage et le benchmark sont les suivantes :

- Politique (politique générale, politique de concentration et modalités d'aide) ;
- Systèmes et structures (organisation, politique en matière de personnel, cycle d'aide, décentralisation, orientation sur les résultats et M&E, pilotage et management) ;
- Collaboration pays partenaires/partenariat (participation et implication du pays partenaire dans le cas de stratégies nationales, dialogue politique, coordination des donateurs et harmonisation).

Tant le zérotage que le benchmark vont être présentés sous forme de tableau.

Situation 1999	Situation fin 2005
1. POLITIQUE <i>1.1. Politique générale</i> Notes politiques antérieures des Ministres. Cadre politique défectueux selon la commission d'enquête parlementaire. Sur cette base, initiative permettant de fixer les grandes lignes du cadre politique dans une loi sur la coopération internationale.	
<i>1.2 Politique de concentration</i> Pas de politique de concentration. L'AGCD est active dans plus de 40 pays et il n'y a pas de concentration sectorielle.	
<i>1.3 Modalités d'aide</i> Ne constitue pas un thème en 1999.	
2. SYSTÈMES ET STRUCTURES	
<i>2.1. Organismes</i> Une organisation unique, l'AGCD, avec son propre Ministre/Secrétaire d'État.	
<i>2.2 Politique en matière de personnel</i> Responsabilité de l'AGCD. Pas de stratégie déterminée en matière de ressources humaines, orientée sur la professionnalisation et la gestion des connaissances. Statut du personnel offrant de nombreuses sécurités.	
	<p>Au départ, notes stratégiques basées sur la loi et les notes politiques des Ministres/Secrétaires d'État. La Belgique se conforme au contexte international changeant. L'OCDE-CAD est positive à propos des développements politiques. Le problème est surtout le manque de mise en pratique de la politique. Une orientation conforme à une ligne politique est encore faible. La grande question est de savoir si la loi sur la coopération internationale peut encore servir de point de départ, vu le rythme des modifications.</p> <p>Les pays partenaires sont ramenés de 25 en 1999, au début de la réforme, à 18 à partir de 2003. Moins de dépenses dans les pays non partenaires. Nette concentration dans la région des Grands Lacs. Pas de concentration sectorielle évidente. Dans les pays partenaires, généralement pas de concentration géographique ou sectorielle. Non-respect de la disposition de la loi spécifiant que les notes stratégiques doivent être évaluées tous les quatre ans.</p> <p>Tendance à un accroissement de la partie aide budgétaire et accroissement des intentions du PIC. Développement du Vade-mecum. Pas de cycle d'aide distinct pour les nouvelles modalités d'aide. L'aide sur projets reste dominante. Dans la pratique, beaucoup de problèmes avec le passage à de nouvelles modalités d'aide. L'IF émet souvent des critiques. Problèmes avec la législation belge.</p> <p>La DGCD partie du SPF, responsable de la préparation politique. La CTB est un organisme autonome responsable de l'exécution matérielle de la Coopération bilatérale directe. Vaste système de contrôle financier interne et externe.</p> <p>DGCD : pas de responsabilité propre en matière de politique du personnel (elle réside au SPF). Grande diversité de statuts du personnel. Dominance du personnel ex-AGCD, en parallèle avec beaucoup de contractuels. Les quelques rares spécialistes sectoriels</p>

	<p>ont souvent des statuts précaires, ce qui donne lieu à des problèmes en matière de continuité et de création d'expertise.</p> <p>Cadre stagnant des attachés, et encore près de 30 postes vacants sur un total de 82 postes. Dissémination des spécialistes sectoriels dans les divers services et déficit de spécialistes. Faible attention portée à la professionnalisation et à la gestion des connaissances.</p> <p>CTB : croissance rapide du personnel 1999-2000, puis croissance progressive. Grande rotation pendant longtemps. Peu de spécialistes et beaucoup de généralistes. Les liens des gens sous contrat avec l'organisme ne sont pas solides. Discussion sur le statut du personnel. Récemment, attention accrue pour la gestion des connaissances.</p>
<i>2.3 Cycle d'aide</i>	
Divers phases avec de nombreux stades d'approbation. Centralisation des processus de décision. Préparation et exécution par l'AGCD.	Cycle du projet complexe avec de nombreux stades d'approbation. Chevauchement de tâches entre la DGCD et la CTB. Nombreux ralentissements. Le passage du 1 ^e au 2 ^e contrat de gestion n'entraîne que des améliorations partielles. Doutes sur le fait que le cycle convienne aussi pour les nouvelles modalités d'aide. Une révision rapide et en profondeur est indispensable.
<i>2.4 Décentralisation</i>	
Centralisation des processus de décision à Bruxelles. Délégation réduite de compétences vers le terrain.	Plus grande délégation des tâches vers le terrain, mais processus de décision et compétences toujours centralisés à Bruxelles. 'Boîte noire' relatant les prises de décisions bruxelloises. De plus, les tâches de la CTB ne sont décentralisées que dans une faible mesure.
<i>2.5 Orientation sur les résultats et M&E</i>	
Orientation sur les résultats très réduite. Orientation sur les intrants. Évaluations rares. Pas de monitoring clair.	<p>Divers systèmes parallèles d'évaluation. Nombre croissant de bonnes évaluations qualitatives.</p> <p>Construction progressive des systèmes de monitoring tant à la DGCD qu'à la CTB. Le problème reste l'imbrication dans le cycle politique et le cycle d'aide, ainsi que l'apprentissage sur la base de l'expérience. Au niveau des projets, ça fonctionne mieux qu'au niveau politique. Trop peu d'harmonisation ou d'intégration réciproque des systèmes. L'orientation sur les résultats reste sous-développée.</p> <p>Trop peu d'orientation sur les contextes changeants et sur la capacité des organes d'exécution dans les pays partenaires.</p>

<i>2.6 Pilotage et management</i>	
Pilotage axé sur les intrants et domination du contrôle financier. Pas de conformité claire à une ligne politique (notamment du fait d'une politique déficiente). Système centralisé et peu transparent.	Pilotage axé sur les intrants et beaucoup moins sur la conformité à une ligne politique ou sur les résultats. Domination du contrôle financier dans le pilotage. La défiance qui existe entre la DGCD et la CTB exerce une influence négative sur le mode de travail et entraîne de l'inefficacité. Tentatives ad-hoc de petits groupes et de personnes au sein de la DGCD et de la CTB pour une meilleure collaboration. Il y a clairement plus de collaboration sur le terrain qu'à Bruxelles.
3. COLLABORATION AVEC LES PAYS PARTENAIRES	
<i>3.1 Stratégies nationales</i>	
Pas de notes stratégiques nationales, mais des PIC, par le biais de Commissions Mixtes.	Le système de concertation n'a pas changé de nature, parce que les notes stratégiques nationales n'ont pas entraîné de modifications. Les Commissions Mixtes déterminent les PIC, souvent sur la base d'un DSRP. Sur le plan formel, la participation est bien réglée. Expériences mixtes dans divers pays. Dans la pratique, pas de relation de qualité, notamment parce que la Belgique fait des préparatifs mais ne respecte pas les accords conclus.
<i>3.2 Dialogue politique</i>	
La Commission Mixte s'est surtout concentrée sur la mise au point d'une liste de projets, sans beaucoup de réflexion stratégique ou d'harmonisation.	Le dialogue politique en Commission Mixte et la relation avec les DSRP est de plus en plus d'actualité. En outre, déplacement vers une concertation plus ouverte entre donateurs, et concertation relative à l'appui budgétaire général et sectoriel. La Belgique y participe mais se heurte à son manque de capacité.
<i>3.3. Coordination et harmonisation</i>	
Peu de coordination et pas d'harmonisation.	Tentatives d'obtenir plus de coordination et d'harmonisation. Dans la pratique, problèmes dans la législation belge et problèmes de capacité.

6.2 Benchmark

Allemagne	Norvège (notamment)	Options pour des améliorations possibles en Belgique
1. POLITIQUE		
<i>1.1. Politique générale</i>		
Le “Programme d'action 2015 pour la lutte contre la pauvreté” de 2001 en tant que cadre politique général + d'autres notes politiques. Plan d'action en 2004 après consultations. Stratégies nationales et sectorielles en collaboration notamment avec des organismes d'exécution.	Norvège : cadre politique global orienté sur la lutte contre la pauvreté : version 2002 et version 2004.	Consultation plus large et implication d'organismes d'exécution comme la CTB lors de la confection de notes politiques. Les expériences d'autres pays en matière de politique générale donnent peu d'indications quant à la mise en œuvre, alors qu'il s'agit précisément du point faible de la Belgique.
<i>1.2 Politique de concentration</i>		
Depuis 1998, distinction entre pays partenaires prioritaires et pays partenaires : 70 au total. Très faible concentration nationale. Trois secteurs dans les pays partenaires prioritaires et un secteur dans les pays partenaires : donc, concentration sectorielle.	Norvège : 7 grands pays partenaires et 17 pays partenaires (d'une ampleur comparable à la Belgique). En principe, concentration sectorielle dans tous les pays partenaires. Danemark et Irlande (également des donateurs relativement modestes) : forte concentration nationale avec respectivement 6 et 15 pays partenaires. Également concentration sectorielle.	Le point fort de la Belgique est sa concentration sur la région des Grands Lacs. Prise en considération d'une poursuite de la concentration sectorielle dans les pays, à la lumière de la coordination et de l'harmonisation.
<i>1.3 Modalités d'aide</i>		
Viser à un surcroît d'aide budgétaire. Dans la pratique, encore beaucoup de appui de projets et accent mis sur la coopération technique. Comparable avec la Belgique.	Norvège, Irlande et Suède : viser à un bon mix de modalités d'aide. Le Royaume-Uni est en avance sur le plan de l'aide budgétaire. Irlande : niche, en opérant surtout au niveau décentralisé des autorités. Accent sur le développement des capacités dans des programmes régionaux. Bonne adéquation avec le dialogue politique national par le biais de l'aide budgétaire.	La niche irlandaise est intéressante. La Belgique a aussi ses propres niches, tant au niveau sectoriel (soins de santé) qu'à un niveau décentralisé. Dans une certaine mesure, participer quand même aux débats nationaux à propos du appui budgétaire, de manière à rester informé et à gagner en visibilité (place à table) pour développer ses propres niches.
2. SYSTÈMES ET STRUCTURES		
<i>2.1. Organismes</i>		
Le BMZ est un ministère à lui seul. Exécution de la coopération	Norvège : sur la base de l'évaluation, réorganisation et préparation	La réintégration n'est en principe pas une option. L'approche par

bilatérale par 30 organismes, mais 90% du total par GTZ et KFW. Modifications organisationnelles en 2005, en liaison avec la Déclaration de Paris : réorganisation BMZ (plus holistique), renforcement des représentations sur le terrain et stimulation de la coopération par le biais d'une approche de réseau où divers acteurs pertinents (pour l'Allemagne) sont rassemblés pour développer une stratégie nationale.	politique et intégration de l'exécution dans un ministère, responsabilité de l'exécution aux ambassades, NORAD responsable du conseil technique, évaluations et gestion de la qualité et des connaissances.	réseau pratiquée en Allemagne est intéressante pour stimuler la coopération et l'harmonisation. Idem pour la délégation de plus de responsabilités au niveau ambassade.
<i>2.2 Politique en matière de personnel</i>		
Ampleur considérable du GTZ : 9.000 personnes au siège central et 8.000 sur le terrain. BMZ environ 6000 et KFW environ 500. Problème de personnel au BMZ : déficit de capacité (50% seulement des postes de coordination de la Coopération au développement dans les ambassades sont occupés). Attention accordée à la professionnalisation : notamment participation au <i>Joint Donors' Competence Development Network</i> dans lequel des donateurs bilatéraux collaborent en vue de développer les connaissances. Nombreuses formations.	Norvège : plus de 600 collaborateurs au total. Réorientation du personnel de NORAD vers le ministère et les ambassades, dans le cadre d'une réorganisation destinée à stimuler la qualité. Grande attention accordée à la professionnalisation. Participe au <i>Joint Donors' Competence Development Network</i> . Pas d'obligation de conseils par NORAD, mais concurrence sur le marché. Pays-Bas : depuis les années 80, spécialistes sectoriels au siège central et dans les ambassades. Déplacement de la gestion de projets vers le dialogue et la préparation politiques. Formations professionnelles.	Envisager une participation active au <i>Joint Donors' Competence Development Network</i> . Stimuler les formations communes. Prévoir des facilités pour les échanges (temporaires) de personnel.
<i>2.3 Cycle d'aide</i>		
Concentration du BMZ sur la préparation politique. Uniquement approbation par le BMZ du document de formulation du projet (12 pages), après quoi un accord-cadre global est conclu. Délégation des compétences du Ministre à l'administration : simplification et raccourcissement du cycle d'aide.	Pays-Bas : suppression de l'identification en 1996. Formulation commune. Forte décentralisation des processus de décision vers les ambassades. Cycle d'aide court, avec peu de stades d'approbation.	Le modèle allemand propose quelques pistes pour abréger le cycle de coopération, notamment une approche plus orientée sur la politique des propositions de projets, mais il a aussi ses propres problèmes qui ont surtout trait à la mise en place des nouvelles modalités d'aide. D'autres modèles courts ouvrent moins de pistes du fait des limitations qu'impose la législation belge.

<i>2.4 Décentralisation</i>		
<p>Système extrêmement décentralisé avec des compétences décisionnelles limitées aux représentations allemandes. Mais renforcement des représentations allemandes dans les pays partenaires notamment par le biais d'un coordinateur à la Coopération au développement, qui dispose cependant de peu de compétences décisionnelles. L'intégration d'un coordinateur de la CD à l'ambassade n'est pas toujours évidente. En outre, essais avec les équipes nationales où les instances d'exécution sont rassemblées en vue d'améliorer la coordination interne relative au pays partenaire (parfois aussi, concentration géographique dans ce que l'on appelle les 'Maisons allemandes').</p>	<p>Norvège, Pays-Bas, Danemark et Royaume-Uni très décentralisés. Beaucoup d'influence sur le dialogue politique dans les pays partenaires ainsi que sur la coordination et l'harmonisation.</p>	<p>Il existe suffisamment de bons exemples de modèles de décentralisation avancée. Des initiatives ont déjà été prises au SPF pour, sur la base d'exemples venus d'autres pays, travailler plus avant à des possibilités de décentralisation dans le cadre de la législation belge.</p>
<i>2.5 Orientation sur les résultats et M&E</i>		
<p>Il y a divers systèmes d'évaluation dans les organismes d'exécution et BMZ, mais la synthèse est encore limitée tout comme l'apprentissage collectif. Développement d'un système de monitoring plus axé sur les résultats.</p>	<p>NORAD responsable l'évaluation dans son ensemble. Le défi est de bien régler le feedback vers le ministère.</p>	<p>Le développement d'une bonne cohésion entre les systèmes M&E est un point important pour de nombreux donateurs, mais il est trop tôt pour identifier réellement les bonnes pratiques.</p>
3. COLLABORATION AVEC LES PAYS PARTENAIRES		
<i>3.1 Stratégies nationales</i>		
<p>Stratégies nationales sur la base de DSRP. Une évaluation récente signalait cependant la faiblesse d'un lien DSRP. Ensuite, mettre au point une stratégie relative à la participation au dialogue politique. Sur cette base, fixation des modalités d'aide et indicateurs de performance. La centralisation entrave la participation des pays partenaires.</p>	<p>Norvège : l'adéquation avec les stratégies locales de lutte contre la pauvreté est l'élément central. Il est même possible d'y consacrer l'intégralité du DSRP.</p> <p>Pays-Bas : plans annuels des ambassades pour rendre opérationnels des plans sur plusieurs années. Suppression des Commissions Mixtes en 1996. <i>Track Record</i> pour juger du degré d'harmonisation possible avec le pays partenaire.</p>	<p>Amélioration de la qualité du PIC, notamment en menant un dialogue politique plus stratégique comme l'Allemagne et en accordant une attention accrue à la mise en opération en fixant, par exemple, des indicateurs de performance clairs couplés au PIC.</p>

<i>3.2 Dialogue politique</i>		
Le BMZ est responsable du dialogue politique général, mais il y a aussi implication des GTZ et KFW. Les organes d'exécution peuvent mener le dialogue politique sectoriel. La représentation de l'Allemagne cause une confusion auprès des donateurs et pays partenaires.	Norvège, Irlande, Pays-Bas : les ambassades mènent le dialogue politique et ont, dans beaucoup de cas, des spécialistes pour mener le dialogue politique.	Amélioration de la capacité à mener le dialogue politique sur le terrain, au sens qualitatif comme au sens quantitatif. Accords clairs entre l'attaché et la CTB à propos de la participation aux dialogues politiques.
<i>3.3. Coordination et harmonisation</i>		
Plus d'attention. Comparable avec la Belgique.	Norvège : participation au Groupe Nordic Plus qui a mis au point un plan d'action concerté. Actif dans les <i>Joint Assistance Strategies</i> .	Élaboration d'un plan d'action comportant des points et des indicateurs complets.

6.3 Conclusions

Le zérotage indique que, sur un certain nombre de points, la Coopération bilatérale directe s'est améliorée par rapport à la situation de 1999. L'aide est éparpillée sur moins de pays. Il y a plus de politique, bien que l'harmonisation et la mise en pratique laissent encore à désirer, au même titre que l'attention accordée à l'adaptation au contexte international, l'augmentation du nombre d'évaluations, l'attention accordée à la gestion des connaissances et la délégation des compétences vers le terrain. Ce qui reste problématique, c'est le mode d'application de la politique, le pilotage axé presque exclusivement sur les intrants, le manque d'orientation sur les résultats, les limites du cadre légal en vue de réaliser une véritable coordination des donateurs et une harmonisation, et la politique en matière de personnel ;

L'exécution de la réforme a duré plus longtemps que prévu, et elle n'est toujours pas entièrement aboutie. On peut néanmoins constater une amélioration par rapport au zérotage. En ce qui concerne la plupart des points de repère, les conclusions sont favorables à la situation actuelle alors que, sur d'autres points, on peut parler de stagnation. Les conclusions ne sont négatives que sur quelques points qui ont directement trait à la décision d'opérer une distinction entre la responsabilité de la préparation politique et celle de l'exécution. Ceci vient de la défiance réciproque qui règne entre les organismes et d'un système de contrôle financier excessif, qui se fait au détriment de l'orientation sur les résultats ;

Sur la base du benchmark, on ne peut pas directement conclure en restant objectif que la Belgique présente des performances moindres que les autres donateurs. Compte tenu des choix politiques et conformes à la ligne politique qu'a faite la Belgique, on découvre dans les pratiques des autres donateurs des éléments intéressants dont la Belgique pourrait tirer parti. Il s'agit notamment de l'exploration des niches qui s'ouvrent aux petits donateurs, d'une poursuite de la concentration sectorielle, d'une amélioration de la gestion des connaissances, et des options permettant d'abrégier le cycle du projet ;

Avec des systèmes de préparation politique et d'exécution tout aussi distincts, l'Allemagne doit faire face à des problèmes comparables à ceux de la Belgique, lorsqu'il s'agit de s'adapter à la nouvelle perspective internationale. De ce fait, le nombre de leçons pertinentes que l'on peut tirer de l'expérience allemande est réduit.

7 Conclusions et facteurs explicatifs (5^e étape)

7.1 Introduction

Dans l'approche méthodologique de la présente évaluation, il était prévu depuis le début de ne pas seulement porter un jugement sur la Coopération bilatérale directe, mais aussi de faire apport de facteurs d'explication relatifs à son fonctionnement. Une distinction a été opérée entre les facteurs explicatifs endogènes et exogènes. Les facteurs endogènes sont ceux qui font partie du système et sont modifiables. Les facteurs exogènes viennent de l'extérieur du système et ne peuvent pas être modifiés par les acteurs directement concernés. Les facteurs exogènes ont trait tant à la perspective belge (notamment le cadre légal plus large et les aménagements des Services Publics Fédéraux) qu'à la perspective internationale. L'analyse des facteurs explicatifs endogènes et exogènes constitue une étape indispensable pour arriver dans le chapitre suivant à faire des recommandations en vue d'améliorations possibles.

Dans les chapitres précédents, nous avons déjà donné des ébauches de facteurs explicatifs, et nous avons émis des remarques concluantes à la fin des paragraphes et chapitres. Le présent chapitre se présente aussi comme une conclusion dans laquelle les grandes lignes de l'analyse sont passées en revue de manière systématique.

Dans beaucoup d'autres publications, réalisées ou non à la demande de la DGCD, de la CTB ou d'autres parties concernées, de telles analyses sont présentées comme dans la présente évaluation. Notre analyse n'est donc pas une grande innovation, mais elle tente de passer au crible de façon systématique la fonctionnalité organisationnelle, en recourant à des évaluations antérieures et à d'autres études. Pour illustrer ce point de vue, voici une citation tirée d'un livre récent traitant de la Coopération au développement en Belgique²⁶ qui est en grande partie de nature descriptive. Cette citation est bien dans la ligne de notre analyse.

Patrick Develtere parle de la Coopération au développement en Belgique

"L'organisation belge de Coopération au développement s'est développée sans beaucoup de directives. L'image que nous avons ébauchée n'est pas le résultat de nombreuses analyses, de débats, de choix, de traitement délibérés, d'évaluations et d'adaptations. L'écheveau complexe des institutions, organismes, réglementations, programmes et projets s'est en grande partie développé de façon organique et volontariste. Un de ses rares ancrages est la loi relative à la coopération internationale. Mais elle ne semble pas suffire à réaliser nos engagements internationaux. Nous avons cependant promis à plusieurs reprises de libérer davantage de moyens pour la Coopération au développement et aussi de mettre d'aplomb d'autres domaines politiques comme le développement durable. Il n'existe pas de programmation concrète de la progression de nos efforts d'aide, et elle n'a jamais existé." (Conclusion, 1^e alinéa, p. 285).

²⁶ Patrick Develtere, *De Belgische ontwikkelingssamenwerking*, Louvain, 2005

7.2 Conclusions

Les conclusions que nous présentons ici se fondent sur deux concepts figurant dans notre approche méthodologique. Il est d'abord question d'une appréciation de la fonctionnalité organisationnelle. En deuxième lieu, il s'agit de qualité et d'orientation sur les résultats.

En vue de notre appréciation de **l'efficacité institutionnelle**, nous examinons un certain nombre d'aspects, tant sous l'angle des intrants que sous celui des résultats. Dans la présente évaluation, le concept d'efficacité institutionnelle se définit comme la relation entre la mise en œuvre de moyens financiers et de personnes (les intrants) d'une part, et les performances politiques (les extrants) d'autre part. En accord avec le cahier de charges et l'énoncé du problème (voir introduction), nous n'avons pas mesuré nous-mêmes les effets politiques.

Les résultats à l'entrée sont les suivants :

Le système de la Coopération bilatérale directe se caractérise par de nombreux ralentissements tant lors de la préparation politique que pendant le cycle du projet ;

Le niveau des dépenses est nettement inférieur aux engagements et a pour résultat la création de considérables 'lacs de retenue' (à savoir des fonds en instance) qui se doublent d'une pression sur les dépenses à la CTB ;

Des chevauchements se produisent à plusieurs niveaux et dans beaucoup de domaines (accumulation de mécanismes de contrôle financier, identification et formulation pendant le cycle du projet, systèmes d'évaluation) et l'harmonisation est insuffisante ;

Les frais de gestion sont considérables : ils se montent à 15 % environ pour la seule CTB. S'y ajoutent encore les frais de la DGCD qui ne peuvent pas être calculés du fait d'un manque d'informations. Malgré cela, des postes clés d'experts sont toujours vacants dans les deux organismes ;

On constate une dominance persistante de l'approche du projet et une fragmentation de l'aide sectorielle, ainsi qu'une concentration progressive sur un nombre limité de pays partenaires avec une dominance de quelques grands pays, surtout dans la région des Grands Lacs, face à un nombre plus important de petits pays (18 pays partenaires au total) ;

La période de démarrage d'une préparation politique scindée et d'une exécution distincte de la Coopération bilatérale directe, ainsi que le transfert de projets ont exigé beaucoup plus de temps et d'énergie qu'il n'était prévu ;

Il y a insuffisamment d'experts sectoriels et thématiques au service de la Coopération bilatérale directe ;

Les profils des membres du personnel sont insuffisamment adaptés aux nouveaux modes de travail de la coopération internationale et on accorde trop peu d'importance à la gestion des connaissances.

À l'examen des résultats, on peut avancer ce qui suit :

De bons et très bons résultats sont régulièrement remportés au niveau des projets. Cependant, la dissémination des résultats, par exemple au niveau sectoriel, laisse à désirer.

Comme nous l'avons dit, l'efficacité institutionnelle est un concept relatif. La comparaison avec d'autres donateurs n'a pas débouché sur une conclusion claire lorsqu'il s'est agi de savoir si le système belge est plus ou moins fonctionnel que d'autres, et ceci à cause d'un manque de données factuelles comparables. La comparaison avec la situation en 1999 (zéro tage) ne fait certainement pas état d'un recul bien que nous manquions malheureusement, en cette matière également, d'informations factuelles quantitatives. Un certain nombre d'indicateurs

importants font clairement état d'une progression comme en témoigne la délégation de compétences vers le terrain. Par contre, sur un certain nombre de points, le nouveau système scindé a donné lieu à des problèmes tels que des chevauchements et une communication défailante. Après une difficile période de démarrage, des améliorations se sont progressivement fait jour et le bilan de la situation actuelle est positif. Ce qui ne doit pas nous faire oublier qu'il existe encore des problèmes considérables et qu'il est assurément indispensable de travailler d'une façon plus fonctionnelle.

Le deuxième concept qui importe pour ces conclusions est **le degré d'orientation sur les résultats et la qualité de la coopération au développement**. Ici, nous nous trouvons confrontés, surtout pour les dernières années, à une image sensiblement plus positive que dans le cadre de l'appréciation de l'efficacité. Les résultats les plus importants sont :

Depuis 2003, on a accordé relativement beaucoup d'attention au monitoring et à l'évaluation. Des systèmes différents ont progressivement été développés tant par la DGCD que par la CTB, et le Service de l'Évaluation spéciale s'est aussi mis à fonctionner convenablement. De bonnes évaluations sont de plus en plus souvent disponibles. Cependant, des points faibles doivent être relevés, et notamment, à l'heure actuelle, le peu d'harmonisation mutuelle de ces systèmes et une intégration insuffisante dans l'ensemble du cycle politique et du cycle d'aide. On enregistre beaucoup d'apprentissage à des niveaux partiels, par exemple au sein de la CTB et de la DGCD pris séparément, ainsi qu'au niveau du pays et du projet. Le feedback se fait donc désormais sur des parties du cycle au lieu de concerner le cycle dans son ensemble ; Dans les évaluations disponibles aux plans sectoriel et national, les opinions sont en grande partie positives tant sur le plan de la pertinence que sur celui de l'efficacité. Des problèmes se manifestent surtout sous l'angle de la durabilité et de l'efficacité. Dans les évaluations de projets CTB, par contre, ce sont surtout la pertinence et la fonctionnalité des projets qui sont jugés positivement, alors qu'il existe des problèmes d'efficacité et de durabilité. Sur l'ensemble du cycle d'aide, il semble que la pertinence remporte toujours des scores suffisants dans les diverses évaluations ;

Dans les pays partenaires, l'image de la Coopération bilatérale directe en Belgique est en grande partie positive, malgré les ralentissements. La raison en est l'ouverture à la coopération dont fait preuve la Belgique ;

On découvre sur le terrain une solide dose de bonne volonté lorsqu'il s'agit d'améliorer ensemble la qualité de la coopération, mais il y manque les mécanismes visant à adopter une conduite axée sur les résultats ;

Les premières étapes sont franchies en matière de gestion des connaissances, surtout par le siège central de la CTB.

De tout cela, nous concluons que, après une difficile période de transition, on accorde progressivement une attention accrue à la qualité de la coopération au développement. En outre, des tentatives sont faites pour développer des mécanismes débouchant sur une conduite axée sur les résultats. Ces mécanismes ne sont pas encore opérationnels. Ces développements positifs pourraient être le point de départ d'une poursuite des améliorations.

7.3 Facteurs explicatifs

Facteurs endogènes

Au chapitre des facteurs endogènes, à savoir les causes qui tiennent au système de la Coopération bilatérale directe, nous pouvons opérer une distinction entre les facteurs structurels et culturels.

En ce qui concerne les **facteurs structurels**, il s'agit d'erreurs de systèmes et d'imperfections. On peut distinguer les facteurs structurels explicatifs suivants :

Une délimitation insuffisamment claire des tâches de la DGCD et de la CTB. Ceci a trait au cycle du projet, à savoir la phase d'identification et de formulation, mais aussi aux systèmes d'évaluation ;

Un chevauchement des mécanismes de contrôle financier internes et externes ;

Le manque de clarté du statut juridique de la CTB ;

Une sous-estimation de la période de transition de la réforme et un manque de directivité pendant cette période ;

Une orientation sur les intrants et pas sur les résultats. Le mécanisme de direction le plus important est le taux d'exécution budgétaire et il n'y a pas de mécanismes de pilotage qui soient orientés sur les résultats. Les systèmes d'évaluation sont bien développés, mais ils sont toujours trop peu ancrés dans le cycle politique et insuffisamment assortis l'un à l'autre ;

Il existe à la DGCD et à la CTB un déficit de véritable spécialistes ;

Problèmes avec la position du personnel tant de la DGCD que de la CTB. Ces deux organismes sont basés sur une organisation géographique de la Coopération bilatérale directe et la place qu'y occupent les experts et le rôle qu'ils y jouent ne sont pas suffisamment clairs (secteur, thème, modalités d'aide) ;

Problèmes de personnel, tant qualitatifs que quantitatifs, à la DGCD, à savoir que le personnel est insuffisamment équipé pour faire face à ses tâches de préparation politique, de dialogue politique et de suivi. En outre, plus d'un tiers des postes d'attachés sont toujours vacants.

Nous souhaitons ensuite citer les **facteurs culturels** suivants :

La défiance de la DGCD à l'égard de la CTB qui peut trouver son origine dans le 'traumatisme' qui a fait suite à la réforme, il y a plus de sept ans ;

Une directivité et une vision depuis longtemps insuffisantes pour faire de la réforme un succès. On peut à ce propos invoquer en tout premier lieu le fait que la nouvelle direction politique, arrivée directement après la réforme, n'était ouvertement pas favorable à celle-ci, mais qu'elle a néanmoins décidé (contre son gré) de la mettre en application. De plus, les nombreux changements de direction à la CTB témoignent d'une directivité insuffisante ;

La dominance permanente du cadre politique, à laquelle vient s'ajouter le poids du cadre de gestion, au détriment du cadre stratégique. Dans l'ancienne AGCD déjà, le cadre politique était dominant et était complété par un cadre culturel fondé sur le clientélisme. Ce clientélisme a disparu en bonne partie, mais la culture politique inhérente au système administratif et politique belge ne peut pas changer du tout au tout. Le cadre politique est donc resté dominant, lui aussi. L'enquête parlementaire a contribué à compléter le cadre politique par un cadre de gestion lourd répondant à des mécanismes de contrôle excessifs, que l'on justifie par la crainte de nouveaux scandales. La commission parlementaire a aussi donné son appui à une meilleure politique. Tout cela s'est bien déroulé sur papier mais, dans la pratique, le cadre stratégique est toujours sous-développé ;

On n'est pas extrêmement clair, au sein de la DGCD, sur ce qu'il faut comprendre par 'rôle de préparation politique' ni sur la manière dont ce rôle devrait être rempli. En pratique, l'ancien système de PIC est resté inchangé et les notes politiques et stratégiques y ont à peine changé quelque chose. À la lumière de la perspective internationale modifiée visant à un surcroît de coordination et d'harmonisation des donateurs, le besoin s'est fait sentir d'une mise en place de la politique à suivre, surtout dans le cadre des nouvelles modalités d'aide. Ces dernières années, la CTB se rue de plus en plus sur cette niche, alors que la DGCD ne s'en préoccupe pas. C'est donc la CTB qui essaie de développer plus avant le cadre stratégique et conclut de nouvelles alliances à cet effet ;

L'orientation sur les résultats n'est pas fortement stimulée dans le cadre du fonctionnement pratique ;

Tant à la DGCD qu'à la CTB, un nombre considérable de personnes motivées essaient, malgré les problèmes structurels et culturels, d'accomplir leur travail de façon professionnelle et réalisent de la sorte de bons résultats dans leurs domaines d'activités. Ces personnes collaborent volontiers les unes avec les autres, et les oppositions entre la DGCD et la CTB sont alors oubliées ;

Sur le terrain, lors de l'exécution, on constate généralement une bonne adaptation au contexte local et une écoute des partenaires. C'est pourquoi la Coopération belge au développement est très appréciée, malgré les problèmes de lenteurs. Elle n'est en tout cas pas considérée comme un organisme arrogant qui impose ses idées ;

Une tendance consiste à n'aborder les problèmes que par bribes et morceaux au lieu de les prendre à bras le corps en réalisant une analyse en profondeur de la problématique dans son ensemble. Le passage du premier au deuxième contrat de gestion est un exemple typique de traitement des symptômes plutôt que de lutte contre la maladie, et il n'est pas évident que le troisième contrat de gestion se fondera sur une analyse complète ;

Il n'est toujours pas question d'organismes d'apprentissage. Au contraire, d'importants indicateurs dénotent l'avènement d'une culture du non-apprentissage, par exemple :

Déverser son venin en présence des personnes extérieures mais, en réalité, maintenir le système en place ;

Rejeter la faute sur les autres ;

Couver l'information plutôt que la communiquer et la partager ;

Avoir des trous de mémoire en matière institutionnelle ;

Accorder une attention insuffisante à la gestion des connaissances.

Il va de soi que des améliorations se sont fait jour avec les années et que, ces derniers temps, la CTB accorde une attention accrue à la gestion des connaissances.

Les facteurs de freinage d'ordre culturel sont clairement majoritaires par rapport aux mêmes facteurs d'ordre structurel. Cependant, modifier des facteurs culturels est souvent extrêmement problématique. De ce fait, les facteurs culturels sont insuffisamment discernés, et ce sont surtout des solutions (partielles) destinées à résoudre les facteurs structurels qui voient le jour. Cela semble aussi avoir constitué le principal problème lors de la réforme. L'accent a été mis sur les modifications de système et de structure, alors que les facteurs culturels ont été fortement sous-estimés ou carrément niés.

Facteurs exogènes

En ce qui concerne les facteurs exogènes, à savoir les facteurs étrangers au système de Coopération bilatérale directe, on peut aussi distinguer deux parties : d'une part la perspective belge et d'autre part la perspective internationale.

La perspective belge a trait au système politico-administratif et à la culture. Comme nous nous orientons vers la Coopération bilatérale directe, les caractéristiques de la Coopération belge au développement appartiennent aussi à cette perspective. Nous opérons une distinction entre les facteurs suivants :

La fragmentation de la Coopération belge au développement dans laquelle de nombreux acteurs différents sont actifs, souvent de façon peu coordonnée mais avec une grande implication ;

La défédéralisation partielle de la Coopération belge au développement - avec le risque qu'elle se développe - qui est perçue de façon très négative par l'OCDE-CAD notamment ;

La cohésion encore limitée avec d'autres domaines politiques comme les Affaires Étrangères, le Commerce Extérieur et les autres politiques extérieures ;

L'exécution très partielle de la réforme Copernic, et le grand retour en arrière que nous connaissons à présent, notamment en matière de politique du personnel ;

Une culture politico-administrative qui délègue peu de compétences décisionnelles à l'administration mais où les responsables politiques s'occupent en direct de nombreux dossiers (par exemple la signature par le Ministre de la Coopération au développement tant des Programmes Indicatifs de Coopération avec les pays partenaires que de la Convention Spécifique (CS) et de la convention de mise en œuvre relative à chaque projet) ;

La législation belge, qui n'autorise que dans une mesure très réduite la décentralisation des processus de décision et donne une voix décisive à l'Inspecteur des Finances. Ceci vaut à tous les niveaux, tant macro que micro. Il existe des exemples concrets dans lesquels les limitations législatives ne permettent pas de satisfaire aux directives de la Déclaration de Paris à laquelle la Belgique a pourtant souscrit.

Enfin, les modifications de la **perspective internationale** peuvent être considérées comme un facteur explicatif du fonctionnement de la Coopération bilatérale directe. Plus haut dans ce rapport, nous avons déjà mentionné le fait que tous les donateurs n'ont pas nécessairement la même interprétation du consensus international relatif à la Déclaration de Paris et aux objectifs du Millénaire, et ne veulent pas le mettre en pratique de la même manière. En fait, tous les donateurs et les pays partenaires sont en phase de recherche, et on parle de 'changer de décor'. Il n'entre donc évidemment pas dans nos intentions de comparer la Belgique à un groupe d'attaquants autoproclamé qui considérerait l'attribution d'une *aide budgétaire générale* comme le plus noble des accomplissements. En effet, la véritable efficacité et l'impact de ces nouvelles approches restent encore à prouver. Certes, la voie qu'empruntent les modifications est claire, et il est suffisamment démontré qu'une Coopération internationale au développement extrêmement éparpillée, sur base d'un projet et sans coordination, n'est pas efficace et ne produit aucun résultat durable.

Lorsqu'il a été décidé en 1998 de procéder à la réforme de la Coopération bilatérale directe, il était naturellement question d'une toute autre perspective internationale. Le modèle choisi - la séparation de la préparation et de l'exécution politiques - se fonde aussi sur un modèle de projet. Sur le plan international, il semble que ces systèmes séparés aient plus de difficultés à se plier aux modifications. De ce fait, certains donateurs comme la Norvège ont décidé de renoncer dans une large mesure au modèle, ou de le modifier fondamentalement. Ceci va de

pair avec le rôle de plus en plus important que l'on attribue à la préparation politique et surtout au dialogue politique. Les pays partenaires portent une responsabilité croissante dans l'exécution, et de nouveaux mécanismes concertés de justification et de contrôle sont développés à cet effet. Du fait notamment des limitations qu'impose la perspective belge, la Belgique n'est pas en état de participer à la bonne mise en forme de ces développements.

Même la loi relative à la coopération internationale sur laquelle reposent légalement les grandes lignes politiques, semble rétrospectivement avoir rapidement vieilli. Le contexte international s'est modifié tellement vite que la fixation dans une loi des secteurs et thèmes prioritaires est rapidement dépassée par la réalité. Cette tentative de donner une dominance au cadre stratégique par rapport au cadre politique ne semble donc pas fonctionner dans la pratique.

8 Améliorations possibles (6e étape)

Sur la base de l'analyse telle qu'elle figure dans les étapes précédentes, il est possible de développer un certain nombre d'options pour l'avenir. À cet effet, il est d'abord indispensable que les préparateurs politiques se mettent d'accord sur une vision commune qui se fonde sur l'analyse présentée. La nécessité d'apporter des améliorations nous paraît ressortir clairement de l'analyse ci-avant. Bien que la situation se soit améliorée ces dernières années, de sérieux problèmes d'efficacité organisationnelle se font en effet encore sentir. En outre, la Coopération bilatérale directe en Belgique adhère encore insuffisamment à la nouvelle perspective internationale, et le retard substantiel qu'enregistre sa participation à l'APD dans son ensemble figure aussi au nombre des problèmes, étant donné que la Belgique veut réaliser la norme de 0,7%.

Les évaluateurs sont d'avis qu'il faudrait qu'un sentiment d'urgence prévale pour obtenir un retournement définitif de la situation. On ne peut certes pas considérer que la réforme est un échec total mais on constate néanmoins que, sept ans après la réforme, le nombre d'améliorations reste trop réduit par rapport aux objectifs de départ. Pourtant, un retour à l'ancien modèle n'est clairement pas d'actualité car, dans ce cas, les développements positifs enregistrés récemment deviendraient totalement inutiles. La crainte d'une poursuite de la défédéralisation joue aussi son rôle. Les améliorations possibles doivent être générées dans le cadre de la situation existante.

Les recommandations sont structurées en une série de grands groupes. La première concerne le 'comment', après quoi nous en arriverons au 'quoi'. Dans le 'quoi' interviennent respectivement la politique et les adaptations au contexte international, la qualité et l'amélioration de l'efficacité ainsi que, pour conclure, la politique interne surtout orientée sur les '*enabling factors*'.

Comment aborder les améliorations ?

Il faudrait d'abord prendre une décision de principe sur la direction souhaitée et sur l'ampleur des mesures nécessaires. Il faut être clair sur le fait de savoir si des parties importantes de l'ensemble du système doivent être examinées avec la plus grande rigueur ou si nous en extrayons seulement quelques éléments. Les évaluateurs sont d'avis que tout le système doit être examiné en détail. Il faut dès lors lancer un plan d'action cohérent comprenant des facteurs d'amélioration assortis les uns aux autres. Les modifications déjà faites qui tombent en dehors du budget de la présente évaluation (comme c'est le cas du nouveau troisième contrat de gestion) peuvent, de concert avec la présente évaluation, former le point de départ du plan d'action. Un comité de réflexion à haut niveau, dans lequel les plus importants acteurs sont représentés, devrait en assumer la responsabilité.

1. *Création d'un **comité de réflexion** qui, sur la base de la présente évaluation, a pour tâche de développer une vision claire des modifications souhaitées dans la Coopération bilatérale directe en Belgique, de manière à l'adapter à la perspective internationale modifiée. C'est dans ce cadre que s'inscrivent la mise au point d'un plan d'action cohérent et l'accompagnement de son exécution.*

Au cours des discussions qui ont eu lieu en cours d'évaluation avec les comités technique et politique, on s'est régulièrement attardé à la formulation de recommandations aussi concrètes que possible, destinées aux acteurs spécifiques. Vu la nature et l'ampleur de la problématique, nous ne considérons pas cette optique comme souhaitable, car elle risque de se muer, dès le départ, en une décision qui vise à poursuivre le traitement des symptômes. En outre, il importe d'effectuer un partage clair entre, d'une part, la fonction d'évaluation et, d'autre part, les fonctions de préparation et d'exercice de la politique.

Le comité de réflexion proposé devrait être un petit groupe ambitieux qui a pour point le plus important de son agenda l'adaptation au monde moderne de la Coopération belge bilatérale et directe au développement. La confection d'un **agenda politique** bref et clair est la première étape à franchir. Cela exige une synergie entre le cadre politique et le cadre stratégique, ce qui s'est avéré problématique jusqu'ici. La Déclaration de Paris à laquelle a souscrit la Belgique pourrait constituer le point de départ de cet agenda politique (voir aussi recommandation 2).

Dans le **plan d'action**, on pourrait opérer une distinction entre l'amélioration des facteurs structurels et celle des facteurs culturels. Jusqu'ici, y compris dans la réforme elle-même, on a accordé un maximum d'attention aux facteurs structurels, alors que les facteurs culturels ont été négligés. Les vieilles habitudes peuvent pourtant continuer à sévir dans les nouvelles structures, et c'est d'ailleurs un des problèmes qui ont accompagné la réforme. En outre, une distinction claire entre facteurs endogènes et exogènes est importante, car c'est là qu'apparaissent les marges d'améliorations.

Pour conclure, il faut encore tirer une importante leçon de la réforme réalisée, à savoir la nécessité absolue d'un **accompagnement et d'un appui valables, d'un suivi et d'une réorientation effectuée en temps utile**, en cours d'exécution du processus et du plan d'action visant à des modifications.

Politique et adaptations au contexte international

2. *Renforcement de la **fonction politique***

La recommandation de la commission d'enquête parlementaire, en 1997, est toujours d'actualité. Sur le plan formel, certes, la politique existante s'intègre dans le contexte international. Mais elle n'est pas suffisamment opérationnelle, ce qui entraîne dans la pratique la nécessité d'une **amélioration de l'adhésion à l'international**. Cette démarche pourrait inclure une révision de la loi de 1999 sur la coopération internationale, qui n'est effectivement plus adaptée au contexte actuel.

Les améliorations de la politique et de sa mise à exécution ne sont possibles qu'à la condition qu'il existe une intégration beaucoup plus poussée des divers cadres, à savoir le cadre stratégique et le cadre politique. Cette tâche est dévolue dans un premier temps à la DGCD et à la cellule politique. Par après, il serait adéquat que la CTB prenne le relais. Ceci exige

assurément **l'adoption par la DGCD d'un autre mode de travail et d'une autre culture organisationnelle**. La condition annexe des améliorations est une **politique adéquate en matière de personnel** qui fait encore défaut à l'heure actuelle. Un renforcement de la fonction politique est impossible s'il n'y a pas de changement de la politique en matière de ressources humaines.

De plus, les instruments de développement et d'exécution de la politique dans les pays partenaires, à savoir **les notes stratégiques nationales et les PIC**, devraient être **examinés d'un œil critique** en vue d'améliorer leur orientation sur une ligne politique et leur adéquation avec la perspective internationale.

Si la nature des modifications est définie, on pourra ensuite en arriver à un descriptif de **la répartition des tâches** (notamment pour assurer une participation au dialogue politique). Si la DGCD n'était pas en mesure d'assumer pleinement ce rôle de préparation politique, d'autres options pourraient être envisagées, telles qu'un développement du rôle que joue la CTB dans le dialogue politique avec les pays partenaires. Il faut cependant faire remarquer que le consensus international ne plaide pas en faveur de cette direction.

3. *Développement de **niches** belges dans le cadre de la nouvelle perspective internationale*

La nouvelle perspective internationale ne signifie pas que tous les donateurs visent de façon comparable au remplacement de l'aide sur projets par une aide budgétaire générale. Chaque donateur a sa propre approche, qui doit se fonder sur son analyse de ses forces et faiblesses. En sa qualité de donateur relativement modeste, la Belgique se distingue par sa concentration sur la région des Grands Lacs. Il y a de nombreux États relativement fragiles parmi ses pays partenaires, ce qui pourrait offrir à la Belgique une possibilité de développer plus avant sa politique et son rôle. Ceci est en ligne avec la concentration nationale qui est déjà en cours. Il existe diverses autres possibilités de garantir une **moindre dissémination** de la Coopération bilatérale directe.

On peut dès lors penser à développer encore la concentration sectorielle. L'évaluation des soins de santé ouvre de belles pistes en cette matière. De même, on peut penser, comme c'est le cas en Irlande, à une concentration au niveau décentralisé du gouvernement. Il existe aussi d'autres possibilités. Elles consistent notamment dans un renforcement institutionnel destiné à stimuler la bonne gouvernance, dans le choix d'un appui aux organes de gestion centraux ou locaux, etc. Pour déterminer le choix définitif d'autres formes de concentration, il faut avoir une bonne vision des niches qu'offre la Coopération bilatérale directe.

4. *Un **cadre politique souple** susceptible de s'adapter rapidement aux modifications qui interviennent au plan international*

Les expériences faites dans le cadre de la loi sur la coopération internationale nous ont appris qu'un cadre politique peut rapidement changer. Les nouveaux cadres et les nouvelles structures doivent être suffisamment souples pour que des adaptations rapides aux facteurs exogènes soient possibles.

Amélioration de la qualité et de l'efficacité

5. *Une orientation plus soutenue sur les **pays partenaires***

Le système belge a été jusqu'ici orienté surtout sur lui-même. Il faudrait opérer une nouvelle volte-face et adopter une approche axée sur les résultats dans les pays partenaires. Ceci est autant valable pour la DGCD que la CTB, ainsi que pour les autres acteurs concernés. Un inconvénient majeur de l'aide belge, jusqu'ici, est sa **prévisibilité limitée**. Il faudrait à coup sûr remédier à cette faiblesse. Du fait du degré élevé de fragmentation et de la dominance de l'aide sur projets, l'**ownership** prend désormais surtout forme à un niveau plus local. Ceci dit, l'**ownership** des pays partenaires peut certainement être encore amélioré. Grâce à cela, les résultats en matière de renforcement des institutions dans les pays partenaires pourraient aussi être améliorés, et une attention accrue pourrait ainsi être accordée à un renforcement de la capacité et au développement institutionnel.

6. *Une **délégation** accrue des compétences au terrain*

Une meilleure orientation vers les pays partenaires et une adhésion accrue au contexte international obligent à mettre en œuvre une **poursuite de la déconcentration des tâches et des responsabilités** sur le terrain. Pour en arriver à un degré déterminé de décentralisation ou de déconcentration, il faut franchir les obstacles procéduriers et vaincre les résistances qui se manifestent tant au sein de la DGCD que de la CTB, en vue de réduire la tendance à s'orienter vers Bruxelles. Les discussions relatives aux possibilités de décentralisation et de déconcentration sont déjà entamées, mais on ne peut pas faire d'avance le choix du modèle le plus approprié.

Il importe cependant de satisfaire à un certain nombre de **conditions annexes** telles qu'une adaptation des procédures, mais aussi un renforcement complémentaire des capacités du personnel sur le terrain. En effet, s'il existe suffisamment de capacités techniques pertinentes dans les représentations, une décentralisation des compétences offre aussi la possibilité de formuler plus de stratégies et d'interventions axées sur la situation spécifique dans les pays partenaires. Ainsi, les attachés doivent disposer des capacités nécessaires pour mener le dialogue avec les pays partenaires, et les experts de la CTB doivent avoir toutes les compétences requises pour formuler des conseils orientés sur un renforcement institutionnel des institutions des pays partenaires. Ce qui est souhaitable, c'est un renforcement de fond, non seulement des attachés, mais aussi des bureaux de la CTB sur le terrain. En outre, il est indispensable de clarifier la répartition des tâches entre l'ambassade et les bureaux de la CTB dans le cadre du dialogue politique à mener. Ceci concerne également le rôle des experts de la CTB en termes d'aide budgétaire.

Il faut enfin chercher à en savoir plus sur la désirabilité et les possibilités d'une décentralisation des compétences décisionnelles dans le cadre légal belge, en vue de préparer le processus de décision.

7. ***Amélioration et rationalisation du contrôle***

Cette recommandation de la commission parlementaire reste, elle aussi, entièrement valable. Le système de contrôle financier existant est excessif et fonctionne mal. Il handicape l'efficacité et la fonctionnalité du système. Il est important de développer un **système adéquat**, qui vaille tant pour les contrôles ex-ante que pour les contrôles ex-post. Il faut en arriver à une meilleure adéquation entre les contrôles internes et extérieurs, et à éviter autant que possible les chevauchements. La nécessité de justifier l'utilisation des moyens publics n'est bien entendu pas en cause, mais il faut bien être conscient que le risque zéro n'existe pas. Le système de contrôle ne doit pas se baser, dès le départ, sur la méfiance mais bien sur

une confiance organisée qui intègre les *checks & balances* qui s'imposent. C'est dans ce cadre aussi que s'inscrivent un complément d'harmonisation des divers systèmes de qualité à la DGCD et à la CTB et des directives claires relatives aux exigences de qualité.

À haut niveau, il faut assumer ses responsabilités en examinant le système actuel jusque dans les détails, et en le remettant en cause. Il faut aussi, dans ce contexte, examiner les limitations qu'impose la législation belge, qui empêchent le respect absolu des directives de la Déclaration de Paris. Et faire valoir les possibilités d'amélioration.

8. *Une meilleure harmonisation **du monitoring et des systèmes d'évaluation***

On constate que des améliorations substantielles ont été apportées, sur le plan de l'évaluation et du monitoring. Il s'agit à présent de consolider ces améliorations et de faire la démonstration de la plus-value qu'entraînent une bonne évaluation et un bon monitoring. Une première priorité est l'amélioration du feedback, en particulier au niveau politique. Nous entendons par là que les résultats des évaluations mènent à des modifications réelles de la politique et des programmes, ou qu'apparaisse un cycle politique digne de ce nom. C'est précisément sur ce terrain que les systèmes enregistrent encore un déficit. Une deuxième priorité est une meilleure harmonisation mutuelle des systèmes. Il existe aujourd'hui trois systèmes d'évaluation et deux systèmes de monitoring pour la Coopération bilatérale directe, dont la programmation est encore insuffisamment parallèle. De cette manière, il deviendra envisageable que toutes les parties concernées (y compris le pays partenaire) se créent une capacité d'évaluation, en tirent des leçons et bénéficient d'un apprentissage continu.

9. *Développement et application d'une **conduite axée sur les résultats***

Sur la base notamment d'une amélioration de la fonction de contrôle et d'évaluation, il faut en arriver à une conduite axée sur les résultats, et ceci sur la base de systèmes de qualité adéquats et assortis l'un à l'autre.

Politique interne et structures

10. *Amélioration de la **collaboration réciproque***

Il ne manque pas de lois, d'Arrêtés Royaux, de contrats de gestion et d'études qui fixent le type de relation qui existe entre la DGCD et la CTB. La formulation et l'interprétation de tous les textes a déjà absorbé bien trop d'énergie, et il est à présent indispensable que l'on prenne les choses en mains dans les deux organismes en vue de construire une confiance réciproque entre eux, à tous les niveaux et surtout à Bruxelles. On pourrait envisager d'impliquer dans cette tentative un expert extérieur. Des scénarios alternatifs tels que des bureaux communs sur le terrain (suivant en cela l'exemple allemand) pourraient aussi être envisagés. De même, l'approche par réseaux appliquée en Allemagne pourrait être adaptée à la situation en Belgique, ce qui supposerait que l'on travaille bien plus avec les équipes nationales de chacun des pays partenaires en vue d'assurer la préparation et le suivi de la politique. Dans l'équipe nationale dont la coordination reposerait sur la DGCD, des acteurs pertinents pourraient se rassembler, parmi lesquels la CTB.

11.

12. *Révision de la politique en matière de **personnel** et des structures organisationnelles*

La DGCD doit faire face à de sérieux problèmes de ressources humaines qui s'échelonnent du manque pur et simple de personnel à une non-ajustement des profils, à un déficit des compétences de fond et au caractère incertain des processus de décision. Une priorité

absolue devrait être accordée à une mise à niveau du personnel de la DGCD et à un **renforcement fondamental, sous l'angle qualitatif et quantitatif**.

À la CTB, les problèmes de personnel sont d'un autre ordre, et moins graves. Il s'agit surtout, à la CTB, d'un renforcement complémentaire de la capacité de fond et d'un passage des traditionnels AT vers de nouvelles formes, adaptées au contexte international.

En outre, il faut accorder l'attention requise à **la cohésion entre les deux organismes**, en vue d'éviter un double emploi de personnel sur des terrains déterminés (concentration géographique) et un déficit sur d'autres (experts, parmi lesquels des spécialistes sectoriels). L'interface géographique de Bruxelles qui se trouve aujourd'hui en position centrale, devrait perdre progressivement en importance. Par contre, il faudrait que l'attention se déplace vers une expertise spécifique axée sur les secteurs, les thèmes et les modalités d'aide.

La **gestion des connaissances** doit, elle aussi, comporter des parties communes tout en garantissant des liens vers l'extérieur. De là, il découle que l'adhésion aux réseaux internationaux mérite d'être chaudement recommandée.

9 Réaction de la direction de la DGCD

Remarques préliminaires

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

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

2. La politique de développement remaniée s'articule autour de la répartition des tâches et donc de la relation entre la DGCD et la CTB, qui a été sujette à de fortes tensions durant ces dernières années. Aujourd'hui encore, les relations entre les deux organisations ne sont pas des meilleures. Il règne toujours un climat de défiance réciproque et de jalousie. La DGCD n'a toujours pas digéré le transfert du secteur de l'exécution des programmes et ces dernières années elle a consacré beaucoup d'attention à la mise en place de mécanismes de contrôle. La CTB s'est engagée chaque jour davantage sur le terrain politique. Autant de raisons pour lesquelles la création d'un climat de confiance réciproque et de collaboration constructive représente probablement la mission la plus importante pour la direction des deux organisations. Le troisième contrat de gestion entré en vigueur en janvier 2007 est un pas dans la bonne direction. Celui-ci vise un objectif double : une meilleure description des tâches respectives de la DGCD et de la CTB, ainsi qu'une simplification et une plus grande rapidité des procédures. L'évaluation que nous examinons ici ne prend toutefois pas en considération ces changements véhiculés par le troisième contrat de gestion et elle est de ce fait déjà partiellement dépassée.

En outre, cette évaluation est presque intégralement consacrée aux procédures et non à aux effets de la coopération. Son titre – "Évaluation de la coopération bilatérale directe 1999-2005" – ne

reflète donc pas entièrement son contenu. Elle donne également l'impression que les procédures n'ont fait l'objet d'aucune avancée durant ces dernières années. La création d'un comité mixte de gestion DGCD-CTB n'a par exemple pas été suffisamment prise en compte.

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

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

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

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

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

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

À l'automne 2007, la DGCD invitera la CTB à créer un groupe de travail sur la décentralisation avec un soutien académique. Début 2008, ce groupe de travail soumettra au ministre de la coopération au développement des propositions concrètes en matière de décentralisation. Nous

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

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

La dispersion de l'aide bilatérale directe de la Belgique

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

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

La loi relative à la Coopération internationale belge présuppose le principe de la concentration sectorielle et thématique de l'aide. Pourtant, à peine 60 % de cette aide est allouée aux secteurs et thèmes prioritaires. Par le passé, l'idée qu'une présence étendue de la Belgique équivaldrait à une plus grande influence belge était trop répandue. C'est pourquoi dans le cadre des programmes indicatifs de coopération avec les pays partenaires, trop de secteurs ont été retenus, ainsi que trop de projets et de programmes qui ne relèvent pas des thèmes et des secteurs prioritaires. Depuis un an et demi, des mesures ont été prises pour y remédier. Les récents programmes indicatifs de

coopération ne retiennent généralement plus que deux secteurs. Ce n'est pas le cas pour les programmes indicatifs de coopération qui ont été conclus récemment avec la République démocratique du Congo (RDC), le Rwanda et le Burundi. La position prise est cependant défendable quand on connaît l'ampleur des programmes de coopération et la position dominante qu'occupe la Belgique dans la communauté internationale des donateurs présents dans ces pays.

La concentration régionale à l'intérieur d'un pays partenaire se fraye elle aussi progressivement un chemin dans les programmes indicatifs de coopération. Cette tendance doit se généraliser et s'harmoniser avec les autres donateurs.

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

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

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

La nouvelle approche de l'aide au développement

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

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

Paris de mars 2005. La DGCD et la CTB devront maintenant examiner conjointement la manière de mettre en pratique ces principes d'harmonisation, de spécialisation et de répartition des tâches. Une évaluation de l'aide budgétaire est actuellement en cours au sein de la DGCD, qui pourra sur cette base formuler des propositions concrètes au ministre de la coopération au développement au début de l'année 2008.

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

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

La politique du personnel

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

Renversement de la structure du personnel : plus des deux tiers des membres du personnel de la DGCD ont plus de 50 ans; dans les dix prochaines années, un tiers du personnel partira à la retraite.

Environ un quart du personnel de la DGCD est employé à temps partiel. Cela pose des problèmes en termes de continuité.

Environ un quart du personnel de la DGCD n'est pas nommé à titre définitif. Ces contrats de travail précaires (contractuel, de remplacement, Rosetta) entraînent trop de départs de la DGCD.

Contrairement à la CTB, la DGCD ne peut pas mener sa propre politique du personnel. Celle-ci est intégrée dans la direction d'encadrement Personnel et Organisation du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. Cette direction d'encadrement se montre très compréhensive face aux problèmes spécifiques de personnel que rencontre la DGCD. Mais la direction d'encadrement est soumise aux règles générales en matière de personnel qui sont d'application au sein de l'autorité fédérale. La rigidité et la lenteur en sont deux caractéristiques. Le plan du personnel pour 2005 n'est toujours pas exécuté dans sa totalité, encore moins celui de 2006. Le plan du personnel pour 2007, qui a été proposé par le comité de direction du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement et approuvé entre-temps par le ministre de la Fonction publique, attend toujours le feu vert du ministre du budget. Il ne sera sans doute pas exécuté avant l'automne 2008.

Outre la question des effectifs, le problème se pose également en termes de qualité. Il n'existe aucune politique de formation adaptée pour les membres du personnel de la DGCD. Ces dernières années, on a enregistré une perte considérable d'expertise au sein de la DGCD qui a

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

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

Le cadre politique

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

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

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

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

Conclusion

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

10 Réaction de la direction de la CTB

Mission

La CTB est l'organisation qui exécute l'accord de développement bilatéral direct pour le compte des autorités publiques belges.

L'élément clé de sa mission, défini dans la loi de fondation de l'organisation, consiste à "réaliser un développement humain durable dans les pays partenaires par le biais de la lutte contre la pauvreté et sur la base d'un partenariat réel.

Vision

La CTB tient à entreprendre sa mission avec de grandes ambitions et en qualité de société anonyme de droit public à finalité sociale. Elle énonce une vision par laquelle elle veut, à brève échéance, devenir une organisation professionnelle qui soit reconnue par les partenaires du Nord et du Sud.

Stratégie

De ceci découle une stratégie s'articulant autour de six axes :

- Une méthode de travail orientée résultats
- De façon innovante
- Basée sur des systèmes fiables
- Appuyée par un management des processus
- En faisant attention à diffuser les compétences requises au personnel
- Par des partenariats concrets avec des organisations des deux hémisphères.

Qualité

La CTB développe un système de qualité double devant appuyer la réalisation des objectifs stratégiques :

- D'une part, un système basé sur la gestion de processus favorisant la qualité de l'organisation ;
- Et d'autre part, un suivi et un système d'évaluation favorisant la qualité de ces services, à savoir la préparation et l'exécution des prestations de collaboration.

Méthode de travail orientée résultats

Suivi et l'évaluation des prestations

Un nouveau système de suivi et d'évaluation des prestations a été élaboré. Il se compose de quatre blocs : une mesure étalon, le rapport annuel, une évaluation intermédiaire et une évaluation finale. Le rapport annuel dresse la situation sur trois critères :

- Les activités conduisent-elles aux résultats escomptés?
- Les résultats contribuent-ils à diminuer la pauvreté du groupe cible?
- Les résultats ont-ils un caractère durable?

Les mesures et comptes rendus faciles d'emploi sont la base pour la prise de décisions et le dialogue avec le groupe cible.

Autoévaluation de l'organisation

Le "Common Assessment Framework" Européen est utilisé pour examiner les qualités du siège et des représentations en tant qu'organisation, et d'en tirer des actions d'amélioration, qui à leur tour apportent des éléments au plan d'entreprise annuel. Sur le terrain, l'attaché et le pays partenaire sont impliqués de façon croissante.

Plan d'action

Le plan d'entreprise est le point de départ des plans d'action des départements et représentations. Ces plans d'action doivent veiller à se situer dans les objectifs stratégiques généraux du plan d'entreprise et s'avérer complémentaires. Un compte rendu de l'état d'avancement sera remis chaque semestre au comité de direction.

Objectifs individuels

Le personnel du siège, mais également (et de plus en plus) celui de terrain, est guidé sur base de cercles de développement qui comprennent quatre moments-clés :

- Ajustement de la description de la fonction
- Planification des objectifs
- Négociations intermédiaires sur les fonctions
- Évaluation des objectifs

Le cercle de développement est annuel et couplé à la formation ainsi qu'au développement des compétences de chaque membre du personnel.

Gestion des processus

Cartographie

L'ensemble des activités de la CTB est regroupé en processus de 5 à 10 activités. L'objectif pour 2007 consiste à mettre par écrit la plupart des processus essentiels. Ceux-ci seront intégrés dans

un instrument électronique adapté, la plateforme Q ou plateforme de qualité, et accessibles de façon conviviale par l'intranet.

La plateforme de qualité comprend l'ensemble des processus, des documents en support et des responsabilités. Elle permet au personnel de connaître précisément sa responsabilité et de garder à disposition les documents nécessaires pour l'exécution de sa tâche.

Gestion de processus

Le modèle de management choisi est celui de la gestion des processus et des buts et indicateurs afférents. Les décisions sont prises sur base de données vérifiables et la révision régulière des processus apporte la garantie d'une amélioration continue de chaque élément.

Certification

Dans l'esprit de la Déclaration de Paris, afin de pouvoir collaborer en qualité de partenaire à part entière avec d'autres agences et pays partenaires, la CTB s'efforce à court terme de faire certifier ses systèmes de management au niveau de la qualité, par un organisme externe, selon la norme ISO 9001 : 2000.

Cette norme internationale renforcera la légitimité et l'autorité de la CTB comme acteur de "Capacity Development" auprès de l'institut partenaire. Cela favorisera directement la qualité et l'impact du développement belge sur le terrain.

Développement de nouveaux systèmes

Formulation

La création d'un fonds de formulation, tel que prévu dans le troisième contrat de gestion, permet d'atteindre des objectifs plus ciblés. Ils doivent permettre le développement de programmes multidonneurs et sectoriels.

On examinera dans quelle mesure une autre distribution des rôles entre le siège et le terrain peut améliorer la qualité et la vitesse d'exécution.

Capacity audit

Dans certains cas, définir la qualité d'un institut partenaire en termes de capacité de management, de planning, de finances et de gestion du personnel, d'achats, de comptes rendus et autres, peut faire partie de la formulation. Étant donné la responsabilité d'un tel exercice, il faut chaque fois trouver une réponse aux questions suivantes : le même résultat ne peut-il être atteint avec d'autres donneurs ? Ne faut-il pas introduire cette activité à un autre moment du cycle du projet ?

Capacity development

Au moyen de "Common Assessment Framework", la CTB peut, dès le début d'une prestation de collaboration, accompagner l'autoévaluation d'un institut partenaire et composer un programme de formation des compétences.

L'expérience de la collaboration belge dans le recours à la législation locale pour commandes publiques la place dans une excellente position pour prendre des initiatives, éventuellement avec d'autres donneurs, pour améliorer les compétences sur la gestion des commandes publiques. Il semble plus ciblé d'aborder ceux-ci de façon transversale dans un pays partenaire plutôt que de le considérer comme un élément d'un projet ou d'un programme déterminé.

Étant donné l'ampleur et la priorité auxquelles le personnel national est employé dans une représentation de la CTB, cela peut à chaque fois être considéré comme un projet "supplémentaire" en "capacity development".

Corruption et fraude

En relation partielle avec ce qui précède, la CTB évoque cette problématique avec le personnel de terrain. Des documents et check-lists sont diffusés. Plusieurs procédures ont été élaborées en fin d'année pour lutter contre la fraude et la corruption, notamment l'introduction d'un code éthique.

Gestion des connaissances

Une structure de la gestion des connaissances est un préalable pour assimiler les recommandations des évaluations internes et externes. Pour l'instant, l'une des pierres angulaires est en cours de réalisation, en l'occurrence la gestion de l'information projet au moyen de l'instrument ad hoc "Project Information Tool". Pour associer l'expérience acquise dans l'exécution des prestations et la préparation des nouvelles prestations, les processus seront décrits et des moyens seront libérés.

Personnel compétent

Ampleur de la mission

En raison des nouveaux défis décrits dans la Déclaration de Paris et le troisième contrat de gestion, la CTB se trouve aujourd'hui dans une situation particulière. En effet, le volume des tâches augmente mais il doit malgré tout préparer et exécuter des prestations de collaboration, selon une méthode allant de la gestion en interne jusqu'à l'encadrement de l'exécution par le pays partenaire, éventuellement en concertation harmonieuse avec d'autres donneurs.

Cet état de changement (permanent) génère une charge de travail supérieure et exige une grande souplesse de la part de notre personnel.

Les effectifs actuels sont insuffisants pour réaliser à brève échéance le renouvellement demandé. La CTB devra donc investir dans la prospection, le recrutement et la formation de personnel compétent.

Experts en collaboration

En tenant compte de la Déclaration de Paris, les compétences sollicitées et l'engagement d'assistance technique sont appelés à changer fortement. L'accent portera moins sur la gestion des projets mais davantage sur le dialogue technique en support au secteur. En la matière, une nouvelle politique est développée depuis 2007.

Formation

Suite au renouvellement de sa méthode de travail, la CTB doit doter son propre personnel (du siège et de terrain) de nouvelles compétences. Cela va de la simple formation complémentaire jusqu'à la formation poussée et de longue durée. Pour ces défis aussi, une nouvelle politique est mise en place à court terme.

Ajustements à l'organisation

En partant du principe que l'action sur le terrain est prioritaire, la CTB continuera d'adapter la structure de son quartier général pour que l'aide aux pays partenaires soit encore plus efficace.

Innovation

Formes de collaboration

Les nouvelles formes de collaboration sont étroitement liées à l'application de la Déclaration de Paris. C'est principalement par la formulation de nouvelles prestations que des formes de collaboration inédites, dont l'exécution par le pays partenaire, seront présentées au client.

Il faut négocier avec les pouvoirs publics belges le niveau de compétences nécessaire auprès de l'institut partenaire avant de confier l'exécution au pays partenaire.

Les différentes collaborations forment un ensemble complet de possibilités, allant de l'exécution en gestion propre jusqu'au support budgétaire. Il est dès lors souhaitable que l'ensemble de ces formes de collaboration soit traité depuis une même allocation de base.

Harmonisation et accord

En conformité avec la Déclaration de Paris, la CTB a contribué à l'élaboration d'un plan belge d'harmonisation et d'accord. Ce plan global est pour l'instant en cours de traduction sur le terrain pour chaque pays partenaire.

Il suffit que la coopération bilatérale directe belge parvienne à mettre en place des programmes d'aide sectorielle ou sous-sectorielle pour remplir un grand nombre d'indicateurs de la Déclaration de Paris. Dans certains cas, l'approche par projet restera un instrument utile.

Partenariats concrets

Avec la DGCD

Avec la Direction Générale de la Collaboration au Développement, on cherchera à optimiser et améliorer le contrat de gestion, ainsi qu'il est prévu dans le contrat de gestion lui-même. De même, la CTB estime que les "Service level agreements" peuvent mieux décrire les services à prester. De tels contrats renforceront la certification de qualité de la CTB.

Coopération déléguée

La CTB considère la négociation de coopération déléguée (prestations confiées à d'autres donneurs ou agences) comme un trafic bidirectionnel, dans lequel les donneurs envisagent de déléguer la coopération sur base des forces géographiques et sectorielles respectives de chacun.

En tant que pivot de la préparation et de l'exécution de la collaboration bilatérale directe, il est essentiel, pour la CTB, d'être au maximum impliquée dans la délégation de la coopération belge avec d'autres donneurs, afin de préserver le trafic bidirectionnel sur base des forces mutuelles.

Avec Eunida

Au sein de Eunida, qui regroupe régulièrement les exécutants Européens de collaboration au développement, la CTB s'efforcera, depuis la présidence, à nouer des liens de collaboration forts entre les membres d'Eunida.

Avec les stakeholders du Sud

Bien qu'un dialogue continu avec le pays partenaire soit construit autour de prestations, la coopération technique belge s'efforcera à l'avenir d'encore mieux sa mission en accordant à ses stakeholders du Sud un droit de participation dans le développement de visions, stratégies, services et qualité. Ceci s'inscrit en outre dans le système de gestion de qualité que la CTB veut bâtir.

Conclusion

Une page a été définitivement tournée à l'échelle internationale dans la réflexion sur la responsabilité du développement durable. La Belgique a souscrit à cette évolution en signant la Déclaration de Paris, avec comme objectif l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Si la Belgique veut jouer un rôle significatif au niveau de la collaboration au développement, les instituts qui en sont chargés doivent se moderniser, se spécialiser et se professionnaliser davantage.

La CTB est convaincu que ces aspirations sont réalistes. Il faudra cependant du temps et des moyens. En outre, la culture des deux institutions doit être harmonisée, avec la confiance pour base de la collaboration.

22.11.2007

Annexes

Annexe 1 Prescriptions techniques

En 1997, une enquête parlementaire avait révélé de sérieux dysfonctionnements dans l'administration de la coopération au développement belge. Cinq problèmes essentiels avaient été mis en évidence :

- Les objectifs de la coopération au développement manquent de précision;
- La structure, l'organisation et le personnel de l'administration de la coopération au développement ne sont pas suffisamment adaptés à la multitude des tâches qui lui incombent;
- La prise de décision et les procédures appliquées au sein de la coopération belge au développement manquent de transparence et d'efficacité;
- Le contrôle et l'évaluation de la coopération au développement ne sont pas efficaces et fonctionnels;
- Les domaines respectifs de la coopération au développement et du Commerce extérieur sont mal délimités.

Suite à cette enquête, l'administration de la coopération a fait l'objet d'une réforme. En matière de coopération gouvernementale, la conception, le suivi et l'évaluation sont restées dans le giron de l'administration tandis que la mise en œuvre des interventions a été confiée à une agence constituée sous la forme d'une SA de droit public. Les services de terrain ont également été réformés et un système d'évaluation a été mis en place au niveau central.

Depuis cette réforme, il subsiste de questions relatives à la capacité de l'administration et de l'agence de fournir des prestations de coopération répondant pleinement aux exigences actuelles. La Belgique qui aligne environ 2% de l'APD des Etats membres de l'OCDE est un petit donateur dans beaucoup de pays où elle intervient. Il est important que ses contributions apportent un maximum de valeur ajoutée au développement de ses partenaires. Nous souhaitons vérifier si nous sommes sur la bonne voie.

1. Contexte de la coopération bilatérale directe

L'aide bilatérale directe administrée par la Direction générale de coopération au développement (DGCD) représente près du quart de son budget total pour un montant annuel moyen dépensé de 130 millions d'Euros au cours des années 1997 à 2002. Parmi les différentes formes d'aide, c'est celle dans laquelle l'Etat belge est le plus directement impliqué : il s'agit en effet d'une coopération d'Etat à Etat basée sur une convention entre la Belgique et l'Etat partenaire.

Si hier, la coopération bilatérale directe se déclinait principalement en programmes et en projets, aujourd'hui elle est davantage appelée à appuyer des processus de changement institutionnel dans les pays partenaires ; une des tâches de la coopération est de contribuer à ce que ces changements soient porteurs de développement, aussi pour les populations pauvres. A cet effet, la coopération belge doit s'aligner sur les priorités de ses partenaires et se coordonner avec les autres bailleurs de fonds.

En 2003, le nombre de pays partenaires a été ramené de 25 à 18 pays. Cette concentration géographique vise à réduire les coûts administratifs, à concentrer davantage les moyens pour produire un impact plus important au niveau de l'ensemble d'un secteur, à donner plus de visibilité à l'aide belge, à offrir une plus grande marge de manœuvre pour des projets

innovateurs et enfin à exercer une influence positive sur la construction de l'Etat de droit, de l'appareil d'Etat et de la société des pays concernés²⁷.

Ceci n'empêche pas que des dépenses d'aide bilatérale directe soient encore réalisées dans plus de trente pays. En effet, une décision prise pour l'avenir d'arrêter la coopération directe avec certains pays partenaires n'a pas d'effet immédiat sur la coopération avec ces pays. La Belgique se doit en effet de respecter ses engagements avec les pays qu'elle ne considère plus comme partenaires et assurer un achèvement des projets ainsi qu'un transfert des acquis aux partenaires locaux.

La loi du 25 mai 1999 sur la coopération internationale belge constitue le cadre de référence légal dans la perspective belge. La coopération bilatérale directe y est définie comme l'ensemble des programmes ou projets dans un pays partenaire, financés par l'Etat belge, sur base d'une convention entre les deux pays. Toutefois, la perspective des Etats partenaires et les engagements internationaux souscrits par la Belgique déterminent le champ de la coopération autant que la loi belge.

Suite à la réforme menée à la fin des années 1990, la responsabilité de la coopération bilatérale directe a été répartie entre la DGCD, les ambassades belges qui comprennent un cadre d'attachés de la coopération au développement dans les pays partenaires, la Coopération technique belge (CTB) et ses représentations sur le terrain, ainsi que les acteurs des pays partenaires impliqués dans les choix et la mise en œuvre de la coopération. Les relations entre l'Etat belge et la CTB et leurs engagements respectifs ont été précisés dans la loi sur la CTB et les Contrats de gestion successifs. Le second Contrat de gestion en vigueur à l'heure actuelle a été approuvé le 23 octobre 2002 et vient à échéance en principe le 22 octobre 2007.

Le contexte international dans lequel se déroule la coopération évolue également. La conférence de Monterrey²⁸ a souligné l'importance de la construction de partenariats entre donateurs et pays en développement afin de progresser plus concrètement vers la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Elle a appelé les organismes de coopération à harmoniser leurs procédures opérationnelles par rapport aux standards les plus élevés afin de réduire les coûts de transactions et de rendre l'acheminement de l'aide plus flexible, prenant ainsi en compte les besoins et les objectifs nationaux de développement et en laissant davantage l'initiative et le contrôle aux pays partenaires (appropriation). Lors du Forum à Haut Niveau (HLF) de Rome en 2003, qui regroupait donateurs bilatéraux et multilatéraux sous l'égide du CAD de l'OCDE, la DGD a souscrit aux principes d'harmonisation et d'alignement de l'aide. Elle participe activement au groupe de travail sur l'efficacité de l'aide établi par l'OCDE-CAD, et notamment à son sous-groupe sur l'harmonisation et l'alignement, et prépare actuellement son Plan d'Action en vue d'adapter ses procédures aux nouvelles recommandations internationales. Cette adaptation affectera les procédures liées à la coopération bilatérale directe. A l'issue du Forum à Haut Niveau (HLF) de Paris en mars 2005, les Etats membres du CAD, dont la Belgique, et leurs partenaires des pays en développement ont pris en commun des engagements de partenariat concrets visant à améliorer l'efficacité de l'aide au développement par l'appropriation, l'alignement,

²⁷ Chambre des Représentants de Belgique, *Note de politique générale du Ministre de la coopération au développement pour l'année budgétaire 2004*, 29 octobre 2003.

²⁸ Conférence sur le financement de l'aide au développement, Monterrey, 2002

l'harmonisation et une gestion axée sur les résultats. Les pays donateurs et les pays en développement se sont déclarés responsables ensemble des résultats obtenus en matière de développement. 14 des 18 pays partenaires de la Belgique ont souscrit à ces engagements de partenariat.

Cet arsenal d'engagements internationaux tend en substance à réorienter les efforts de coopération vers un appui aux progrès institutionnels des pays partenaires. Ils impliquent une nouvelle approche du partenariat avec les pays partenaires et un effort de coordination avec les autres donateurs ou bailleurs de fonds.

2. Raison d'être de l'évaluation

La déclaration gouvernementale de juillet 2003 (Du souffle pour le pays, Une Belgique créative et solidaire) prévoit que les structures et le fonctionnement de la Direction Générale de Coopération au Développement (DGCD) et de la Coopération Technique Belge (CTB) seront évalués.

L'évaluation examinera les progrès réalisés à deux niveaux :

- Le premier niveau s'intéresse à la perspective belge. Les principales recommandations contenues dans le rapport de la Commission de la Chambre des Représentants sur le suivi des problèmes de l'Administration Générale de la Coopération au Développement²⁹ définissent un cadre approprié pour une évaluation de la coopération bilatérale directe. A cet égard, on retient particulièrement quatre recommandations qui s'appliquent à ce mode de coopération :
- *Un renforcement de la politique en matière de coopération au développement*
 - o Clarification des objectifs,
 - o Concentration sur un nombre plus limité de pays partenaires,
 - o Participation accrue des pays partenaires.
- *Un renforcement de l'efficacité des instruments*
 - o Clarification des missions et en particulier un recentrage du département de la coopération sur la préparation de la politique à mettre en œuvre, l'évaluation et le contrôle tandis que la gestion quotidienne et l'exécution de projets sont confiées à un acteur extérieur au département mais néanmoins placé sous le contrôle direct des pouvoirs publics,
 - o Nécessité de mener une véritable politique du personnel,
 - o Réforme des bureaux de coopération.
- *Une clarification dans la prise de décision et des procédures*
 - o Clarification des procédures et instructions
 - o Limitation du nombre de niveaux de décisions
 - o Accords clairs entre l'administration centrale et l'organe exécutif
 - o Délimitation des fonctions du département et du cabinet
 - o Utilisation d'une version remaniée de la méthode PIPO
- *Un renforcement du contrôle et de l'évaluation*
 - o Elaboration d'un système de contrôle efficace en collaboration avec la Cour des comptes, l'Inspection des finances et le Comité supérieur de contrôle ;

²⁹ Chambre des Représentants de Belgique, « Suivi des Problèmes de l'Administration Générale de la Coopération au Développement », Rapport fait au nom de la Commission spéciale par Mme Suzette Verhoeven et M. Jacques Simonet, Session ordinaire 8 juillet 1997, référence 1123/1 – 96/97.

- Mise en place d'un système d'évaluation à deux voies permettant, d'une part, d'assurer le suivi des activités d'exécution et d'autre part de procéder à une évaluation plus systématique des projets ou des interventions géographiques, sectorielles ou thématiques ;
 - Evaluations confiées à des évaluateurs extérieurs ;
 - Rétrocession des résultats des évaluations.
- Le deuxième niveau de l'évaluation s'intéresse à la manière dont la coopération bilatérale directe s'inscrit dans une perspective de renforcement institutionnel des partenaires du Sud. Elle doit apprécier le fonctionnement des instances de la coopération à la lumière des expériences actuelles en matière de coopération au développement.

L'évaluation apportera un regard frais et neutre sur l'efficacité de notre coopération gouvernementale, illustrée à partir d'une analyse des structures institutionnelles à Bruxelles et sur le terrain et d'études de cas dans quatre pays partenaires : Niger, Congo, Ouganda et Vietnam.

Ces pays ne forment pas un échantillon représentatif de tous les pays partenaires de la coopération gouvernementale mais ils permettent d'illustrer des expériences liées à des contextes de partenariat différents. Ils ont été choisis de manière à optimiser les enseignements à tirer de cette évaluation.

Les critères seront :

- 3 pays africains sub-sahariens, 1 pays non africain ;
- un pays où la coopération belge constitue une masse critique suffisante pour avoir un impact identifiable ;
- un pays en situation post-conflit ;
- un pays où la Belgique participe à la mise en œuvre de nouveaux instruments de coopération ;
- un pays où la Belgique est un bailleur de fonds mineur.

3. Portée de l'évaluation

- 3.1** Le cadre institutionnel de cette évaluation est établi par la loi relative à la coopération internationale belge (25 mai 1999), la loi sur la CTB (du 21 décembre 1998 modifiée par la loi du 3 novembre 2001), les différents arrêtés qui découlent de la réforme et les engagements internationaux souscrits par la Belgique (Déclaration du millénaire-2000 et Déclaration de Monterrey-2002, Déclaration de Rome 2003 et Déclaration de Paris 2005.).
- 3.2** L'évaluation ne porte pas atteinte aux structures de la coopération bilatérale directe telles qu'elles ont été établies dans en application de la législation citée ci-dessus (DGCD et CTB) mais porte sur le fonctionnement de celles-ci. L'évaluation pourra inclure des propositions réalistes de modification réglementaire visant à améliorer leur fonctionnement.
- 3.3** L'évaluation portera sur les politiques, processus et ressources de la coopération bilatérale directe développées depuis 1999 jusqu'à ce jour. Afin de cibler les travaux, elle se concentrera sur ce seul mode de coopération ; la coopération bilatérale indirecte et la coopération multilatérale ne rentrent dès lors pas dans le champ de cette investigation.

Comme pour toute organisation en charge de la coopération au développement, la mesure de l'efficacité de la coopération gouvernementale belge constitue un véritable défi. Il y a en effet

une distance importante entre d'une part les politiques, activités et ressources qui dépendent de décisions arrêtées pour l'essentiel par la Belgique et d'autre part les objectifs de développement à long-terme dans lesquels la Belgique est engagée collectivement avec d'autres donateurs mais sur lesquels elle n'a qu'une influence limitée.

L'efficacité organisationnelle se concentre sur les politiques, les activités, les ressources et les processus. Elle est directe et attribuable mais en dit peu sur les objectifs de développement à long-terme. L'efficacité au regard d'objectifs de développement est très pertinente mais difficile à attribuer aux activités de la coopération belge. Il est important de distinguer ces deux niveaux quand on aborde une évaluation de cette ampleur.

Le présent exercice porte essentiellement sur l'efficacité organisationnelle : définition des politiques, qualités des structures et de l'organisation, définition et résultats des activités, affectation des ressources.

4. Objectif de l'évaluation

L'évaluation a pour objectif d'apprécier si les instances impliquées dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de la coopération bilatérale directe fonctionnent de manière à produire une coopération de qualité. La qualité de la coopération est définie entre autres par les lignes directrices actualisées du CAD et par les engagements internationaux souscrits par la Belgique.

L'évaluation permettra de mettre en évidence les aspects de la coopération belge qui font obstacle ou au contraire ceux qui favorisent une coopération de qualité. Les évaluateurs seront invités à confronter leurs observations sur l'efficacité de la coopération belge aux mécanismes de coopération d'autres pays donateurs dans l'optique d'identifier des enseignements profitables à la coopération gouvernementale belge.

Les évaluateurs seront attentifs entre autres au partage des responsabilités et des tâches entre instances de la coopération belge, à la prévisibilité de l'aide apportée, à la manière dont se forment les stratégies et les visions à long terme, ainsi que les choix thématiques ou sectoriels.

Les évaluateurs examineront quels instruments ont été mis en place pour répondre aux besoins et priorités des partenaires en particulier en ce qui concerne leur renforcement institutionnel en vue du développement ; ils examineront également quels instruments ont été mis en place pour assurer la coordination, la complémentarité et la cohérence des interventions de la coopération belge avec celles d'autres donateurs. Ils examineront également si et dans quelle mesure et à quelles conditions, les mécanismes de la coopération bilatérale directe sont pertinents pour mettre en œuvre de nouveaux instruments de coopération.

5. Questions d'évaluation

L'évaluation devra toucher aux quatre questions principales développées ci-dessous. Les sous-questions visent à illustrer la portée des questions principales. Elles seront précisées dans la note méthodologique qui définira les priorités et la manière d'aborder ces points.

1. Les politiques et stratégies de la coopération bilatérale directe sont-elles clairement définies et opérationnelles ?
 - La coopération gouvernementale belge poursuit-elle des priorités bien définies ? Evolue-t-on vers davantage de concentration de l'aide ? A-t-on défini des domaines d'expertise et de spécialisation ? Le cas échéant, a-t-on pris des dispositions pour assurer le maintien de la qualité de l'expertise ?
 - Les notes stratégiques et politiques appuient-elles une vision de la coopération gouvernementale ? Tiennent-elles compte des priorités des pays partenaires ? Comment sont-elles utilisées ?
 - Les PIC (Programmes indicatifs de coopération) sont-ils des documents valables pour programmer la coopération dans un pays ? Sont-ils alignés sur les priorités du pays partenaire ? Les Commissions mixtes font-elles l'objet d'une préparation qui permette aux parties prenantes de faire des choix pertinents en matière de coopération bilatérale ? Leur organisation répond-elle aux choix stratégiques tant du pays partenaire que de la Belgique ? Les politiques et stratégies sont-elles définies et mises en œuvre de manière à permettre :
 - Une appropriation par le pays partenaire ;
 - Une harmonisation entre donateurs ;
 - Une flexibilité (capacité de s'adapter à des réalités changeantes) ;
 - Une prévisibilité (donne des indications sûres sur les montants prévus, les secteurs d'intervention, les délais d'acheminement de l'aide, etc.)
 - Une continuité (respect des engagements, long terme).
2. Les modalités d'organisation de la coopération bilatérale directe contribuent-ils à l'efficacité de celle-ci ?
 - La répartition des responsabilités et des tâches entre les acteurs impliqués dans la coopération bilatérale directe (le Cabinet du Ministre, les autorités du pays partenaire, la DGCD, les ambassades, la CTB et ses représentations résidentes) contribue-t-elle à l'efficacité de la coopération bilatérale directe ?
 - La communication et le transfert d'information entre ces mêmes acteurs sont-ils efficaces ?
 - Les modalités de partenariat avec les autorités des pays du Sud contribuent-elles à l'efficacité de la coopération bilatérale directe ?
 - Les ressources humaines permettent-elles de répondre à une coopération qui vient principalement en appui à des processus de changement dans les pays partenaires ?
 - La gestion des ressources humaines va-t-elle dans ce sens ?
 - Les circuits financiers, y compris la réglementation des Finances publiques, permettent-ils un soutien efficace aux objectifs de la coopération bilatérale directe ?
 - Les mécanismes de contrôle, y compris ceux mis en place par le SPF Budget et Contrôle de gestion, sont-ils bien définis et adaptés ?
 - La coopération gouvernementale met-elle en œuvre une masse critique de moyens en proportion avec les objectifs poursuivis ?
3. Le système de suivi (monitoring) et d'évaluation sont-ils adéquats ?
 - Le système de suivi et d'évaluation est-il opérationnel ?

- Permet-il la mise à disposition d'informations suffisantes quant au déroulement des activités et aux résultats de la coopération bilatérale directe ?
4. La coopération bilatérale directe vise-t-elle un renforcement institutionnel des pays partenaires dans une perspective de développement ?
- La Belgique a-t-elle une stratégie pour s'aligner sur les priorités des partenaires (e.a. les PRSP) et les nouvelles orientations des politiques dans le sud ?
 - Vient-elle en appui aux changements institutionnels que ces nouvelles orientations impliquent pour les pays partenaires ?
 - La coopération belge entre-t-elle en dialogue avec les autorités, les collectivités décentralisées, la société civile ?
 - Est-ce que la coopération gouvernementale peut adapter ses approches à des réalités différentes : partenaires difficiles ; pays post-conflit ; partenaires à part entière ?
 - La coopération belge a-t-elle les moyens de dire « non » lorsqu'un partenaire renonce à des changements institutionnels porteurs de développement ?

6. Méthodologie

Le bureau d'étude précisera dans son offre les méthodes envisagées pour réaliser cette évaluation.

Cette méthodologie comprendra :

- Une analyse des structures et de l'organisation
 - Analyse des documents stratégiques et politiques
 - Analyse des réglementations
 - Analyse des documents de gestion
 - Analyse des rapports d'évaluation
 - Entretiens / questionnaires / groupe de travail avec une sélection d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la coopération bilatérale directe (Cellule stratégique, représentants et autorités des pays partenaires, DGCD, CTB). Cette étape peut envisager des contacts avec les représentants des structures en Belgique mais également avec les pays partenaires.
- Une analyse dans 4 pays partenaires sélectionnés (Niger, Congo, Ouganda et Vietnam).
 - Analyse plus détaillée des documents stratégiques et politiques dans ces quatre pays partenaires
 - Entretiens avec les représentants des Ambassades, les représentations résidentes de la CTB, les autorités des pays partenaires, les autres bailleurs de fonds présents dans le pays
- Critères de jugement

Les consultants expliciteront pour chaque question d'évaluation les critères de jugement qu'ils appliqueront dans leur réponse.
- Limites de l'évaluation

Les évaluateurs rendront explicites les limites de l'évaluation en indiquant clairement d'une part à quels résultats l'évaluation peut prétendre et d'autre part où s'arrête leur champ d'investigation.

Dans la note méthodologique, les consultants feront le point à partir de documents nationaux et internationaux sur ce qu'on entend actuellement par une coopération au développement de qualité.

7. Equipe d'évaluation

Une équipe internationale est souhaitée. Celle-ci réunira plusieurs qualifications :

- Expérience solide dans l'évaluation d'organisations
- Connaissance approfondie de la coopération au développement et de son contexte international
- Connaissance des méthodes et techniques d'évaluation
- Langues : Français, néerlandais, anglais.

Les membres de l'équipe ne peuvent avoir été impliqués dans la mise en œuvre ou l'évaluation d'interventions de la coopération bilatérale directe de la Belgique dans les quatre pays sélectionnés.

8. Calendrier indicatif

Tâches	Echéances
Phase 1. Note méthodologique	Octobre 2005
Phase 2. Rapport présentant le résultat de l'analyse des structures et de l'organisation (situées à Bruxelles)	Décembre 2005
Phase 3. Débriefing des missions de terrain	Avril 2006
Phase 4. Rapport final	Juin 2006

9. Rapport

La note méthodologique consistera à cadrer les travaux : préciser la méthode de travail sur base d'une première analyse documentaire. Elle définira des critères de qualité de la coopération bilatérale directe (exemples : dialogue politique, pertinence des interventions, délai d'exécution) sur lesquels se fondera l'évaluation.

Le second rapport présentera les résultats des analyses effectuées au sein des structures à Bruxelles.

A l'issue des missions de terrain, un débriefing sera réalisé dans chacun des quatre pays sélectionnés et ensuite à Bruxelles.

Outre le contexte général de l'évaluation thématique, la méthodologie utilisée et les contraintes rencontrées, le rapport final présentera l'ensemble des analyses, les conclusions et recommandations ainsi qu'une synthèse. On trouvera en annexe un rapport des missions sur le terrain, les outils de collecte de données, la liste de tous les intervenants rencontrés.

10. Gestion, suivi et restitution

Le service « évaluation spéciale de la coopération au développement » (SES) assurera la supervision générale de la mission d'évaluation.

Un Comité technique assurera un suivi des travaux selon le calendrier proposé et exprime un avis sur leur qualité. Il sera composé d'experts de différentes disciplines (questions de coopération au développement, questions institutionnelles, questions financières dans le contexte fédéral belge).

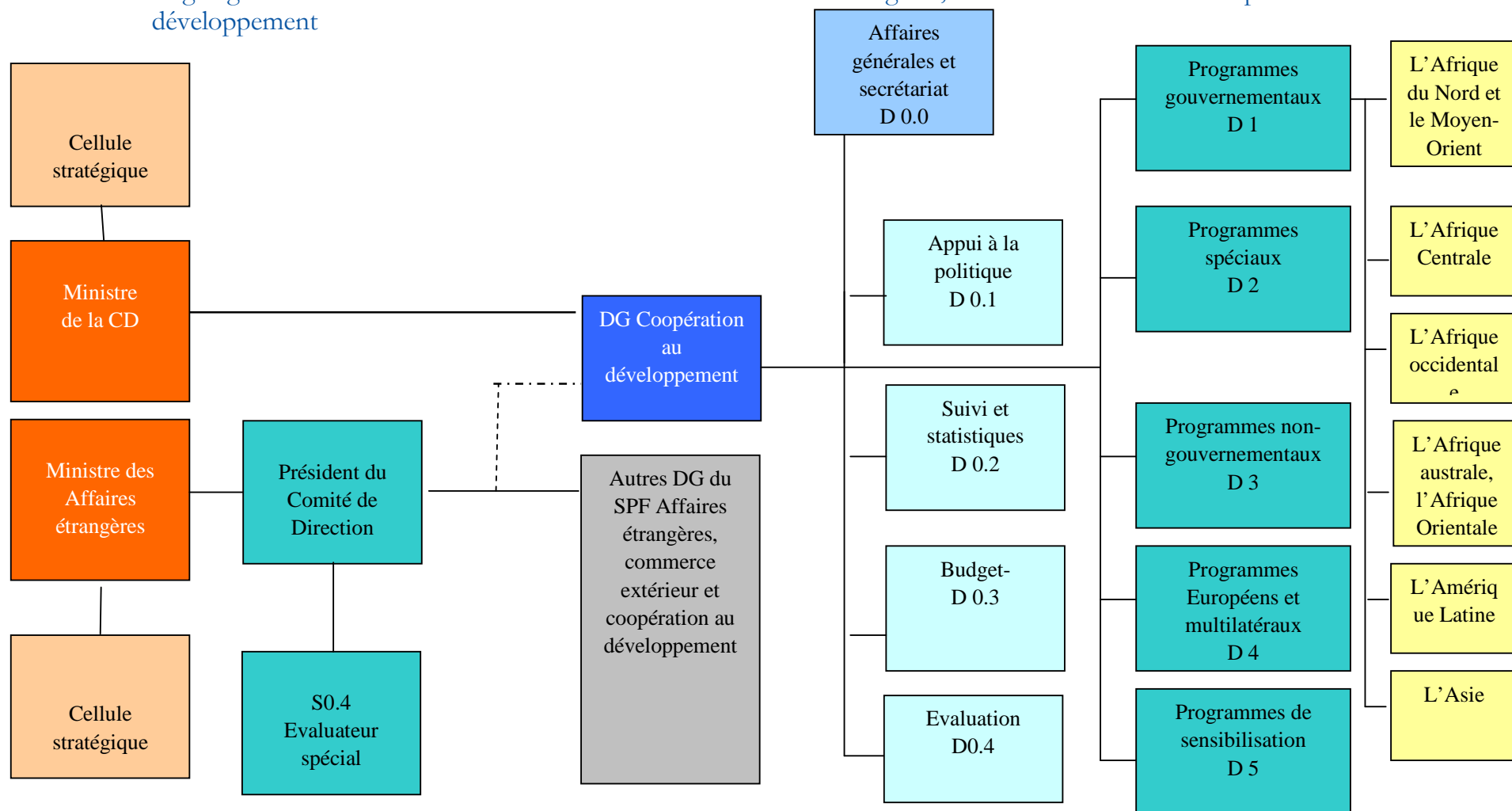
Un Comité d'accompagnement sera consulté sur le contenu des propositions. Il sera composé des parties prenantes de représentants :

- De la cellule stratégique coopération au développement
- De la DGCD et des attachés de la coopération internationale
- De la CTB
- Du SES

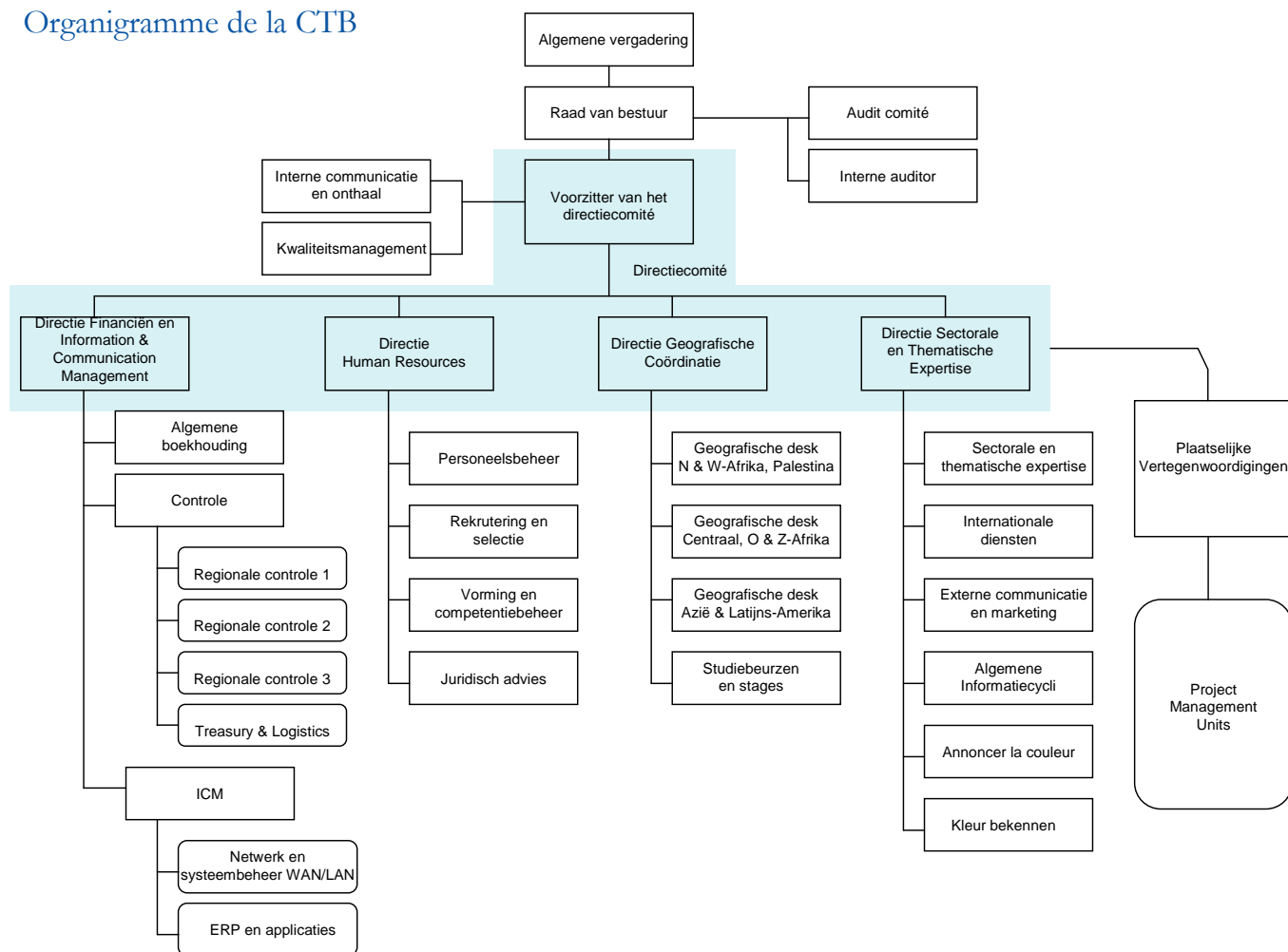
Une communication régulière sera assurée avec les ambassades et les représentations résidentes de la CTB dans les quatre pays concernés.

Une restitution de l'évaluation sera organisée à la fin de la mission.

Annexe 2 Organigramme de la DGCD dans la structure du SPF affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement



Annexe 3 Organigramme de la CTB



Annexe 4 Liste des documents consultés

Cadre légal

- Loi portant création de la « Coopération Technique Belge » sous la forme d'une société de droit public (21 décembre 1998);
- Arrêté royal portant assentiment au premier contrat de gestion entre l'Etat belge et la société anonyme de droit public à finalité sociale « Coopération technique belge » (5 mai 1999) ;
- Arrêté royal (23 octobre 2002) portant assentiment au deuxième contrat de gestion entre l'Etat belge et la société anonyme de droit public à finalité sociale « Coopération technique belge » ;
- Article 8 – Betrekkingen van de personeelsinformatie wat betreft de Directie-Generaal Internationale Samenwerking;
- Convention générale de coopération entre le royaume belge et la république populaire démocratique d'Algérie, 10 décembre 2002;
- Convention générale de coopération entre le royaume belge et la république de Niger, 26 mars 2003;
- Loi relative à la coopération internationale belge (25 mai 1999);
- Loi-programme (24 décembre 2002), Chapitre 3 Coopération au développement;
- Loi-programme (30 décembre 2001) Titre X Coopération au développement;
- Arrêté Royal portant création d'un service "Evaluation spéciale de la Coopération Internationale (17 février 2003).

Cadre politique

- Rapport de la Commission parlementaire sur le suivi des problèmes de l'Agence Générale pour la Coopération au développement (1123/1- 96-97);
- Notes stratégiques:
- Note stratégique santé ;
- Note stratégique enseignement et formation;
- Note stratégique infrastructure de base;
- Note stratégique agriculture et sécurité alimentaire;
- Note stratégique consolidation de la paix ;
- Note stratégique consolidation de la société;
- Note stratégique égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes;
- Note stratégique environnement ;
- Note stratégique économie sociale ;
- Note stratégique les droits de l'enfant ;
- Note politique "Entreprendre contre la pauvreté et pour le développement"
- Note politique « la lutte contre le SIDA »;
- Partenariat mondial pour le développement. Objectif du Millénaire pour le Développement 8. Premier rapport d'avancement de la Belgique.
- Note: Conférence Européenne: Sensibilisation pour une solidarité mondiale Nord-Sud (19-20 mai 2005);
- Note politique du secrétaire d'Etat Boutmans: La qualité dans la solidarité : Partenariat pour le Développement durable. 5 avril 2000;
- Note politique du ministre Vervilghen: Entreprendre contre la pauvreté et pour le développement (Avril 2004);

- Note politique du ministre De Decker: Lignes générales de la politique du département de la coopération au développement (2004));
- CTB, Harmonisation et alignement, étude de cas Vietnam, novembre 2005;
- CTB, Efficacité de l'aide dans les états fragiles, Août 2005 ;
- Eddy Boutmans, nouveaux partenariats pour la lutte globale contre la pauvreté et le développement durable.

M&E et gestion de la qualité

- Ministère des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, PRIMA: Process Integrated Management, 1999;
- CTB Opvolging – Monitoring – Suivi 2.1.4_01 Manuel pour le suivi des projets et programmes, version 01 29.09.2004;
- CTB Mid-Term Review, Village Development Programme in Savannakhet Province, Laos – Main document (June 2005) Navision code: LAO/01/004/DGCD code: 18953/11;
- SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Rapport de l'évaluateur spécial de la coopération internationale, juin 2001 ;
- S0.4 Ombres et lumières de la coopération belge en Bolivie, 1992 – 2004 : leçons pour l'avenir;
- Evaluation du secteur de la santé de la coopération belge, Evaluation thématique (30 novembre 2005);
- SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, suivi et évaluation dans le contexte d'une gestion axée sur les résultats, projet de cadre de référence pour le suivi et l'évaluation au niveau de la DGCD, octobre 2005;
- D0.4 Service Evaluation, Bilan 2005 et Perspective 2006;
- D0.2, L'évaluation des projets et programme bilatéraux, Note de discussion sur les principes et sur un partage de rôles (premier essai juin 2004);
- Direction Générale de Coopération internationale, Indicateurs pour le développement: un état de lieu et des propositions pour la coopération belge internationale, Information et note de discussion. 26 janvier 2003;
- CTB Formulation guide: how to prepare quality formulation report? Version 4 – 30.08.2004;
- CTB Opvolging – Monitoring – Suivi, Manuel pour le suivi des projets et programmes H. 2.1.4;
- CTB, manuel de qualité.

Organisation

- CTB Ondernemingsplan 2006;
- DGCD Rapport d'activité 2004 ;
- DGCD Rapport d'activité 2003;
- DGCD Rapport d'activité 2002;
- FOD Buitenlandse Zaken, Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Jaarboek van de Belgische ontwikkelingsamenwerking in cijfers van 1998-2003, juli 2004;
- Managementplan DGOS 2003;
- CTB Comptes annuels 2003 en 2004;
- CTB, Rapport annuel 1999;
- CTB, Budget 2006;
- CTB, compte annuel 2003;

- CTB, compte annuel 2004;
- CTB, Ondernemingsplan 2006;
- CTB, Ondernemingsplan 2002-2006;
- CTB, Ondernemingsplan 2000-2005;
- CTB, Ondernemingsplan 2003;
- CTB, Ondernemingsplan 2004;
- CTB, Ondernemingsplan 2005;
- CTB Plan Marketing 2005;
- CTB Praktische Richtlijnen, Waar vind ik adressen, hoe kan ik

Processmanagement

- Vademecum Begrotingssteun bestaande uit Deel I, Nota: Basisrichtlijnen en Deel II, Beheerscyclus Begrotingssteun, 29 Mars 2005;
- Armand de Decker aan Martine van Dooren, Concerne: Adaptation du cycle de projet de la Cooperation bilaterale directe, Brussel 29 juillet 2005;
- DGOS – BTC: Werkgroep Tweede beheerscontract 27-31 oktober 2003;
- Overheidsopdrachten: Werkwijze;
- Projet de protocole entre l'Etat belge et la CTB relatif aux étapes de l'identification et la formulation d'un projet ou programme de coopération bilatérale directe, réalisé en régie (DRAFT – envoyé au Ministre Verwilghen le 30-03-2004);
- Voorstel – Verkorting en verbetering van de cyclus bilaterale samenwerking – Werkdocument – 15 januari 2005 (Paul Verlé & Mélanie Schellens);
- CTB Project Charter, BPA Project, Business Process Architecture 2005-09-21;
- CTB Operationele Planning van projectactiviteiten – Handleiding H 2.1.3;
- DGCD, Prévisions d'identifications établies pour 2005-2006. 6 janvier 2006;
- DGCD, Prestations en formulation (CMO non encore signées ni notifiées), 6 janvier 2006;
- DGCD, Prestations en exécution à partir du 1/01/2005 (CMO/Avenants + CMOE notifiés à la CTB en 2005), 6 janvier 2006;
- Ambassade Rwanda, Problemen met de "en cours", 23 décembre 2005;
- DGCD, TELOP du 25 mars 2003 sur le deuxième contrat de gestion;
- DGCD, Note de réflexion de D1 (Anita Vanderauwera) sur le cycle révisé du cycle projet/programme (hors aide budgétaire), Novembre 2004;
- DGCD, Nota Gourdain 23/11/2004;
- DGCD, TELOP du 20 juillet 2005 de la cellule stratégique sur l'adaptation du cycle projet de la coopération bilatérale directe ;
- Nota ter informatie aan het beheerscomité: Stand van zaken werkgroep begrotingshulp – juillet 2005;
- Werkgroep begrotingshulp, Draf Toepassing vademecum: proefperiode circuit dossier begrotingshulp & modaliteiten ondersteuning en begeleiding door de werkgroep.

Gestion financière

- CTB Gestion financière des prestations : formation de base, Mai 2004, Leading Coalition FINANCES;
- CTB Gestion financière des projets : aperçu global des processus;
- Aperçu des contrôles dans FIT;
- Gestion financière de la CTB : analyse des risques;

- CTB Financieel beheer van prestaties: basisopleiding, Mai 2004, Leading Coalition FINANCES;
- CTB Financieel beheer van projecten: risicobeheer, Draft juin 2004;
- CTB Processus comptable projet tâches : projet;
- CTB Processus comptable projet: partie représentation;
- CTB Processus comptable projet: partie siège;
- CTB Indienen van cash call aanvraag voor projecten, Ref. P3.4-001, Versie 3.0 (NE) FINAL;
- Financial management of projects process overview;
- CTB Final financial closing of BTC projects, Ref. P3.7-001, Version v1.0 (EN) - DRAFT02;
- CTB Budget hoofdkantoor 2005: algemeen kader;
- CTB Check-list pour l'audit interne de la comptabilité d'un projet ;
- CTB Charte de l'audit interne;
- CTB Précisions (sur l'audit interne);
- CTB Contrôle interne – Hypothèses pour la CTB-BTC;
- CTB Introduction de la fonction d'audit interne;
- CTB Interne audit charter;
- CTB Toelichtingen (betreffende de interne audit);
- CTB Interne controle – Stellingen voor BTC-CTB;
- CTB Introductie van de interne auditfunctie;
- CTB Intentieverklaring interne controle;
- CTB Budget 2006;
- CTB Financieel beheer van BTC: risicobeheersing, Presentatie voor Raad van Bestuur, 4 juillet 2005;
- CTB Procedure achats HQ, Ref. n/a, Version V1.0 (FR);
- CTB Introduction a la comptabilité des prestations, Version 2.2_Jan2005.

OCDE-CAD

- OECD-DAC Peer Review Belgique 2001;
- OECD-DAC Peer Review Belgique 2005;
- OECD-DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices (1999);
- OECD-DAC Managing Aid (2005);
- OECD-DAC Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté (2001);
- OECD-DAC Lignes directrices pour l'harmonisation de l'aide (2003);
- OECD-DAC Communiqué by the DAC Chairman, Belgium called upon to maximise the benefit of its increased aid;
- OECD-DAC Peer Review Switzerland 2005;
- OECD-DAC Peer Review Denmark 2003;
- OECD-DAC Peer Review Japan 2003;
- OECD-DAC Peer Review Ireland 2003;
- OECD-DAC Peer Review Norway 2004;
- OECD-DAC Peer Review Sweden 2005;
- OECD-DAC Peer Review Germany 2005;
- OECD-DAC Peer Review European Community 2005;
- OECD-DAC Peer Review Finland 2005.

Benchmark

- BMZ, Towards halving poverty, Second Interim report on implementation of the programme of action 2015, BMZ Special, January 2004;
- BMZ, Harmonisation of donor practices in German Development Cooperation, Action plan, April 2003;
- BMZ, Germany's contribution to achieving the millennium development goals, BMZ information materials, Nr. 141, January 2005;
- BMZ, Enhanced Aid effectiveness: Focusing German development cooperation on the millennium development goals implementing the Paris declaration on aid effectiveness, August 2005;
- BMZ, Harmonisation and coordination of donor practices in German development cooperation, October 2004;
- BMZ, Promoting decentralization and strengthening local self-government in development co-operation, August 2002;
- BMZ, Administrative reform in German development cooperation, Position paper, August 2002;
- BMZ, Anchor-countries – Partners for global development, A BMZ position paper, December 2004;
- BMZ, Organisationsplan des Bundesministerium für wirtschaftliche zusammenarbeit und entwicklung, 16 Januar 2006;
- GTZ, GTZ-policy für das Auftragsmanagement, December 2004;
- GTZ, Guidelines on the preparation of TZ Projects, April 2004;
- GTZ, Das evaluierungssystem der GTZ, Das Konzept, May 2006;
- GTZ, Results-based monitoring, Guidelines for technical cooperation projects and programmes, May 2004;
- GTZ, Promoting good governance in post-conflict societies, discussion paper, 2004;
- Guido Ashoff, Enhancing policy coherence for development: justification, recognition and approaches to achievement, DIE, September 2005;
- Verslag zending BMZ 13-15 februari 2006, 13 maart 2006.

Etudes de pays

Congo

- Ministerie van buitenlandse zaken, Landenfiche , Democratische republiek Congo, 6 Oktober 2005;
- Bureau de représentation RDC, Plan d'Entreprise 2005, CTB, 15 janvier 2005;
- Appui à l'enseignement technique et professionnel RDC, 01/12/01-31/03/04, CTB;
- DGCD, Note stratégique DRC, Kinshasa, Décembre 2002;
- Rapport mission d'évaluation de la direction d'études et de planification 12-19 juillet 2004, DGCD, Kinshasa aout 2004;
- Planche, P and P. Milenge, Rapport de l'évaluation a mi-parcours, Appui DEP MSP RDC/santé;
- ATOL, Appui transitoire aux initiatives locales de développement, Rapport de la mission d'évaluation et de pré-identification du juillet 12 aux 31 juillet 2004, 31 juillet 2004;
- Centre de recherches routières, Rapport d'évaluation de technique du projet de la Coopération Technique Belge RDC/00/011: «Réhabilitation et entretien des routes rurales dans le Bas-Congo», mai 2003;
- CTB, Situation des projets et de la coopération financière bilatérale entre le Royaume de Belgique et la République Démocratique du Congo, 12 rapports mensuels période Août 2001 - Juin 2005;

Niger

- Procès-verbal de la 11eme session de la commission mixte Nigéro-Belge de coopération au développement, Bruxelles, 19 et 20 mars 2003;
- Coopération Belge au Niger, Programme indicatif de coopération (PIC) 2004-2008;
- CTB, Plan d'entreprise 2005, Bureau de représentation Niger, Décembre 2004;
- CTB, Aménagement des Koris de Dosso, rapport final, octobre 2004;
- CTB, Ministère du développement Agricole, Aménagement des Koris de Dosso (NER/00/009), Final évaluation, 10 décembre 2004;
- CTB, Ministère du développement Agricole, Aménagement des Koris de Dosso (NER/00/009), Rapport de suivi-évaluation 2002;
- CTB/ SPEN-DPI, Projet AEP de la ville de Birni n'Gaoure, Rapport de fin de projet
- CTB, Projet d'appui au développement des districts sanitaires de Dosso, Final rapport, 22 novembre 2004;
- CTB, Paiement d'un mois salaires courants des agents civils de la république du Niger – 3eme opération, Rapport final, 2004;
- CTB, Rapport final district sanitaire commune III, 2005;
- CTB, PNLS/MST, Final rapport, 2004;
- CTB, Projet Semencier/Onaha, Final rapport, 2003;
- CTB, Ministère du développement rural, Projet Semencier/Onaha, Rapport évaluation a mi-parcours, février 2001;
- CTB, Projet d'appui à l'élevage des bovins de race Azawak au Niger, rapport final, 2002;
- CTB, Projet d'appui à l'élevage des bovins de race Azawak au Niger, Rapport suivi-évaluation, 2005;

- CTB, Projet d'appui à la sélection, à la promotion et à la diffusion de la chèvre rousse de Maradi, Rapport de la mission d'évaluation à mi-parcours, décembre 2000;
- CTB, Projet d'appui à l'unité d'orthopédie traumatologie de l'hôpital national de Niamey (HNN) et à la formation en orthopédie traumatologie au Niger, Rapport de la mission d'évaluation à mi-parcours, Avril 2003;
- CTB, Projet d'appui au district sanitaire urbain de la Commune III à Niamey (NER/00/008), Rapport de la mission d'évaluation à mi-parcours, Avril 2003;
- CTB, Situation de la coopération bilatérale directe entre Belgique et le Niger, Rapports trimestriels, période octobre 2002 – Juin 2005.

Tanzanie

- CTB, Bilateral Projects of Belgium and Tanzania and the introduction of JAS , April 2006;
- CTB, Business Plan Tanzania 2005;
- CTB, Evaluation Report “Kagera Community Development Programme (KCDP), 2003;
- CTB, Evaluation Report, Basic information on the coordination unit, 2003;
- CTB, Evaluation Report ‘Propagation and Diffusion of Superior Banana Plants’, 2003;
- CTB, Evaluation Report “Kagera Community Development Programme (KCDP)”, Water Supply in Selected Areas of Kagera Region, 2003;
- CTB, Situation of the Bilateral Cooperation Program between the Tanzanian and the Belgian Governments, January 2004- November 2004;
- CTB, Overview of Article 5 Interventions in Tanzania, (no date);
- CTB, Tanzanie: dépenses des prestations de coopération, Janvier 2005;
- CTB, Coopération Bilatérale Directe en Tanzanie, Suivi Trimestrielle, Janvier 2005;
- Evaluation and Monitoring reports:
- CTB CD;
- MTR of ‘Support of National Aids control Programme’ (2005);
- Final Report “Turnouts delivery, installation and maintenance in favour of the TRC’ (2004);
- Final Report “Technical assistance to the TRC’ (2004);
- Progress reports and Mission Reports;
- JLPC minutes of meetings.
- GoT, Poverty and Human Development Report, (ISBN 9987-449-01-8), 2005;
- GoT/DG Capacity development Working Group, The strategy for capacity building in Tanzania: A concept Paper, March 2006;
- GoT, Enhancing Aid Relationships in Tanzania’, Report of the Independent Monitoring Group to the Government of Tanzania and the Development Partners Group, 2005;
- GoT/Ministry of Finance, Partnership Framework Memorandum Governing General Budget support for Implementation of Mkukuta, January 2005;
- GoT, Joint Assistance Strategy’ - Revised Third Draft, March 2006;
- ODI, Does general Budget Support Work?: Evidence from Tanzania, July 2005;
- DGCD, Vademecum Aide Budgétaire (2 parties), Mars 2005;
- DGCD, Coopération au Développement - ‘Tanzanie’ - Note D’Information, 06/02/2006;
- DGCD, Steun aan het “Local Government Reform Programme of Tanzania”, Finaal Dossier, Mars 2006;

- DGCD, Note Synthèse Tanzania” - numéro 332, Février 1998;
- Andrew Lawson, General Budget Support: Some emerging lessons from, the Tanzanian Evaluation, Oxford Policy Management, 2005;
- NORAD, From earmarked sector support to general budget support development, partner’s experience, November 2004;
- DFID, Choice of Aid Modalities: overview of the debate, February 2006;
- Hauck, Koppensteiner, Hasse, EC budget support: thumbs up or down?, ECDPM Discussion Paper 63, 2005;
- GTZ, Guidelines on the Preparation of TZ projects and Programmes - AURA (Development policy Framework for Contracts and Cooperation), GTZ Unit 04 - Corporate Development.

Vietnam

- CTB, Business plan 2005, local office Vietnam, 8 December 2005;
- CTB, Mid-term review: Tan Hoa lo Gom canal sanitation and urban upgrading project extension phase, Review mission report, September 2003;
- CTB, Vietnam Belgium credit project phase II, Mid-term evaluation report, November 2003;
- CTB, Progress report Vietnam, May 2005;
- CTB, Vietnam: Progress of projects under implementation (working document), December 2004;
- Tom Smis, ResVie, Stand van zaken, 27 mei 2004;
- CTB, Vietnam – Direct bilateral project portfolio, project overview as of 4 may 2004;
- CTB, Vietnam – project overview, 17 December 2003;
- CTB, Situation of bilateral cooperation projects between the Socialist Republic of Vietnam and the Kingdom of Belgium, March 2003;
- SPF, Fiche pays Vietnam, septembre 2005;
- Stephen Lister, The use of different aid instruments in Asia, Vietnam country study, Morocco Limited, Oxford, December 2003;
- Mick Foster and Andrew Keith, The case for increased aid, Final report to the department for international development, Volume 1: main report, December 2003;
- Mick Foster and Andrew Keith, The case for increased aid, Final report to the department for international development, Volume 2: Country case studies, December 2003;
- Agreed minutes of the meeting of the joint commission on development cooperation between Vietnam and Belgium, Hanoi, 15 December 2003;
- Joint working group Vietnam-The Netherlands, Annual Plan 2006, RNE, 8 February 2006-08-08;
- DFID, Country Assistance Plan, January 2004;
- CIDA, Country development programming framework for Vietnam 2004-2009, December 2004;
- Partnership Group for aid effectiveness, Harmonisation and alignment for greater aid effectiveness in Vietnam, report 2004, December 2004;
- Partnership Group for aid effectiveness, Working together to improve aid effectiveness for supporting sustainable development in Vietnam, Consultative Group meeting for Vietnam, Hanoi, December 6-7, 2005;

- Ann Bartholomew, Robert Leurs and Adam McCarty, Joint evaluation of general budget support 1994-2004, Vietnam Country report, 30 August 2005;
- GTZ, National monitoring of sustainable poverty reduction strategies/PRSPs, Volume 2: Country Study Vietnam, August 2004.

Autres

- ECDPM, Changing minds and attitudes, Towards improved Belgium technical assistance, April 2006;
- Patrick Develtere, De Belgische Ontwikkelingssamenwerking, Leuven, 2005;
- www.dgos.be, diverse ODA tabellen;
- DGCD, Prévision d'identifications établies pour 2005 en 2006, Conventions spécifiques qui pourraient être signées en 2005 et 2006;
- DGCD, Het concentratiebeleid in de Belgische bilaterale samenwerking, 2005;
- Nathalie Holvoet, Robrecht Renard, "Breaking with the Past? Belgian Development Co-operation at the Turn of the Century", IPDM – UA Discussion Paper, 2002 – 8;
- Hera, Evaluation du secteur de la santé de la coopération Belge, Evaluation thématique, Volume I et II, 30 Novembre 2005;
- Robrecht Renard, Hoe het Belgische ontwikkelingsbeleid vergeet te scoren: van beleid tot implementatie, Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en –beheer (IOB), Universiteit Antwerpen, maart 2002;
- CD&V Senaatsfractie, Ontwikkelingssamenwerking onder paarsgroen: de trein der traagheid, februari 2003;
- South Research, CEP, SAX, *Lumière et ombres sur la coopération entre la Belgique et la Bolivie, 1992-2004. Leçons pour l'avenir*, Octobre 2005;
- Littérature diverse concernant les pays partenaires..

Annexe 5 Liste des personnes interviewées

En Belgique:

Nom	Fonction
DGCD	
Martine Van Dooren	Directeur-Général de la DGCD
Emile Adriaensens	Directeur Général – adjoint pour la DGCD D0.0
Anita Vanderauwera	Directeur Programmes gouvernementaux D1
Louis Callewaert	Chef du service « appui à la politique » D0.1
Johan Debar	Attaché coopération au développement D0.1
Geert Deserranno	Attaché coopération au développement responsable pour le Database D0.2
Karel Cools	Expert, Suivi et évaluation D0.4
Jacqueline Liénard	Chef du service Suivi et évaluation D0.4
Patrice Couchard	Directeur Budget et contrôle de gestion
Theo Van Moer	Contrôle financier DGCD
Eddy Nierinckx	Direction programmes gouvernementaux D1, responsable pour Congo
Service de l'évaluation spéciale	
Dominique de Crombrugghe	Evaluateur Spécial S0.4
Cecilia De Decker	Collaborateur de l'évaluateur spécial S0.4
CTB	
Carl Michiels	Président du comité de direction, CTB
Annelies Van Bauwel	Conseiller Macro-économie et aide budgétaire, direction sectorielle et expertise thématique, CTB
Mario Goethals	Directeur coordination géographique, CTB
Paul Verlé	Conseiller, direction sectorielle et expertise thématique, CTB
Paul Bossyns	Conseiller Santé, direction sectorielle et expertise thématique, CTB
Jaak Lenvain	Directeur service gestion de qualité CTB
Jean-Christophe Charlier	Conseiller décentralisation et bonne gouvernance, CTB, direction sectorielle et expertise thématique CTB
Krista Verstraelen	Directeur Ressources humaines, CTB
Jean-Pierre Luxen	Conseiller, direction sectorielle et expertise thématique, CTB
Yves Haesendonck	Président-adjoint, comité de direction
Peter Pauwels	Directeur Finances et ICM, CTB
Autres	
Guido Dumon	Ancien chef de cabinet du ministre Boutmans
Frank Blomme	Inspecteur des Finances
Eddy Boutmans	Ancien secrétaire d'Etat de la coopération au développement
Pierre-Pol Vincke	Cellule stratégique de la coopération au développement

Nom	Fonction
Michel Van der Stichele	Directeur adjoint de la cellule stratégique de la coopération au développement
Pierre Vaesen	Directeur de la cellule stratégique de la coopération au développement
Leo Deville	Teamleader évaluation de santé
Herman Roloux	Chef P&O2
Stéphane Lemaire	Service de personnel SPF
Daniel Minsier	Service de personnel SPF

Missions de terrain

Nom	Fonction
Congo	
Denis Berthelot	Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle
S.E.M. Emile Bongeli ye Ikelo	RDC Ministre de la Santé
Patrick De Bouck	AMBABEL Ministre-Conseiller, Chef de la coopération au Développement
Magnus Carlquist	Chef de la Coopération suédoise
Manolo Demeure	CTB Représentant-Résident
Roland Deschamps	UE AT/Appui à l'Ordonnateur National
Erwin Dickens	CTB CTP du Projet PAIDECO KIN
Carlo de Filippi	UE Chef de délégation
Flory François Fraipont	CTB Responsable des Services Internationaux
Jan Van Gysel	CTB Coordonnateur des Projets bilatéraux (a.i. RR)
Mayele E. Ghyor	RDC Min AECI Directeur, Chef de service Europe
Nancy van Haeverbeke-Merckx	UE Chef de section Santé
Robert Hellyer	USAID Mission Director
Simon Kayoyo	AMBABEL Attaché adjoint chargé du secteur Education
S.E.M. Athanase Matenda Kyelu	RDC Ministre de la Fonction Publique
Pierre Lebrun	AMBABEL Attaché de Coopération chargé du secteur Consolidation de la Société
Francis Lelo	CTB Coordonnateur national PAIDECO KIN
Daniel Lukubama Mayungu	RDC Secrétaire Général du Min. de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel
Dr Urbain Menase	AMBABEL Attaché adjoint chargé du secteur Santé
Laurent Messiaen	CTB CTP du Projet Réforme de la Fonction Publique
Jean-Luc Mouzon	CTB Responsable Qualité et suivi projets SI
S.E.M. Baudouin Banza Mukalay	RDC Vice Ministre à la Coopération Internationale
Lois Mumbala	RDC Directeur de Cabinet du Vice Ministre à la Coopération Internationale
Manuel Muller	Legationsrat Ambassade de la R.F. d'Allemagne
Jean-Luc Mutombo	CTB Chargé du projet Manuels scolaires
Mme Salua Nour	GTZ(Coop. allemande) Directrice/Représentante
Filippo Saracco	UE Conseiller régional Environnement Développement Rural
Dr Martinus Desmet	AMBABEL Attaché de Coopération chargé du secteur Santé

Nom	Fonction
S.E.M. Johan Swinnen	AMBABEL Ambassadeur de Belgique
Pieter Vermaerke	AMBABEL Attaché de Coopération chargé du secteur Education
Bernard Mpetshi Woto	RDC Directeur de Cabinet du Ministre de la Fonction Publique
Jenny Yates	DFID Représentante adjointe/Royaume-Uni

Nom	Fonction
Niger	
Ambali	Projet Azawak CTB
M.R. Ajavon	Lux Développement
Philippe Besson	Directeur-adjoint Coopération Suisse
Emmanuel Braun	Lux Développement
F. Deschuyteneer	Attaché de coopération, DGCD
M. Doffagne	Chef de Service Afrique de l'ouest, DGCD
François Giovalucchi	Directeur AFD
Jacques Gourdin	Ambassade de la Belgique
Emmanuel Grosjean	ARMFD (projet CTB)
Docteur Hamma	Projet PAPDS, CTB
Philippe Hermand	Projet Hydraulique Agricole et Pastorale Dosso CTB
Michel Lambrechts	Attaché-Assistent contractuel, Bureau de Coopération
Bernard Lebrun	Projet PDDE CTB
M.M. Lossner	Directeur GTZ
N. Maelfait	Responsable Géographique Afrique du Nord CTB
M. Maricaux	Projet Azawak CTB
G. Pierseaux	Responsable Géographique Afrique de l'Ouest et de la Palestine CTB
Binta Seybou	ARMFD (projet CTB)
M. Tidjani	Ancien Chef de programme CTB
Vincent Vercruysse,	Représentant Résident Niger CTB
Entretiens Secrétaires Généraux des Ministères Technique (Santé/Hydraulique, Ressources, Animaux, Education,, Genre et Décentralisation)	

Nom	Fonction
Tanzanie	
Gemma Akilimali	Senior Programme officer – Tanzania Gender networking programme
Herman Boonen	Attaché for International Cooperation – Embassy of Belgium – Dar es Salaam
Anke Borggraef	German Technical Cooperation (GTZ)
William Carlos	Head of Development Cooperation, Embassy of Ireland - Dar es Salaam
Howard Clegg	PO-RALG Technical Advisor, Local Government Reform Programme
Françoise Donnay	Desk Officer Tanzania and Mozambique - DGDC
Pieter Dorst	Head of Development Cooperation, Embassy of the

Nom	Fonction
Edwin Hendricks	Royal Netherlands - Dar Es Salaam
Dr. M.D. Kajoko	Desk Officer BTC Brussels
Dominic V.N. Kihwele	Liaison Person of BTC for the National Aids Control Program, Ministry of Health
Philippe Lambiliotte	Assistant Director, Ministry of Natural Resources and Tourism
Jacqueline Lienard	Attaché for International Cooperation - Embassy of Belgium - Dar Es Salaam
Peter Maddens	Chef du Service Evaluation, DGDC
Ngosha Magonya	Ambassadeur de Belgique en Tanzanie
Axel de la Maisonneuve	Commissioner of External Finance, Ministry of Finance
Mrs. Malisa	Head of Economic Section at the delegation of the European Commission – Dar es Salaam
Charles J. Mdoe	Assistant commissioner, Aid Coordination Department, Ministry of Finance
Katrien Meersman	Assistant Director Wildlife Development, Ministry of Natural resources and Tourism
Rosemary Mpendazoe	Assistant attaché for international cooperation - Embassy of Belgium - Dar Es Salaam
Mr. James Msina	Deputy Attaché international cooperation - Embassy of Belgium - Dar Es Salaam
Mrs. M.N. Ngingite	Desk Officer, Ministry of Finance
Rakesh R. Rajani	Assistant Commissioner Bilateral Aid, Ministry of Finance
Inge Herman Ryland	Executive Director, Haki-elimu (Education NGO)
Servus Arno Sagday	Minister Counsellor, Deputy Head of Mission, Norwegian Embassy - Dar es Salaam
Satu Santala	Senior economist, Vice President's Office – Poverty Eradication Initiatives Programme
Nbeyu Shone & BTC staff	Counsellor, Deputy Head of Mission Embassy of Finland – Dar es Salaam
Hanno Spitzer	Représentant Résident CTB – Dar es Salaam
Renata Vandeputte	Head of Development Cooperation, Embassy of the Federal Republic of Germany Dar es Salaam
Pio Wennubst	Chef de service Bilateral Cooperation with East and Southern Africa - DGDC
	Country Director, Swiss Cooperation Office – Dar es Salaam

Nom	Fonction
Vietnam	
Mr. Willy Van Den Berghe, First Counsellor	European Delegation to Vietnam
Mr. Bengt van Loosdrecht, Counsellor	Embassy of Netherlands in Hanoi
Mrs. Lynne Racine, Counsellor	Embassy of Canada in Hanoi
Mrs. Bella Bird, Deputy Head	DFID
Mr. Leo Faber, Development Counsellor	Embassy of Luxembourg in Hanoi

Nom	Fonction
Mrs. Charlotte Laursent, Counsellor	Embassy of Denmark in Hanoi
Mr. Martin Rama, Chief Economist	World Bank in Vietnam
Mr. Riethmacher, Country Director	GTZ office in Vietnam
Mr. Nguyen Ngoc Hung, Deputy Director	Dept. of Int'l Cooperation, MOET
Mrs. Nguyen Thi Minh Chau, Deputy Director	Dept. of Int'l Cooperation, MOHA
Mr. Doan Tho Nam, Deputy Director	Foreign Economic Relations Dept., MPI
Mrs. Nguyen Thanh Binh, Sr. Expert	Foreign Economic Relations Dept., MPI
Mr. Cao Manh Cuong, Head of General Monitoring and Evaluation Division	Foreign Economic Relations Dept., MPI
Ms. Pham Hoai Anh, Deputy Chief of Bilateral Cooperation Division I	Dept of External Finance, Ministry of Finance
H.E. Mr Philippe Jottard, Ambassador	Embassy of Belgium in Hanoi
Mr. Carlos Lietar, Attaché	Embassy of Belgium in Hanoi
Mr. Alfred Fickers, Attaché	Embassy of Belgium in Hanoi
Mr. Tom Smis, Resident Representative	CTB Hanoi

Annexe 6 Liste des participants à l'atelier d'experts externes à Bruxelles

Atelier d'experts externes à Bruxelles le 24 mai 2006

Nom	Organisation
Eva Beuselinck	KUL
Patricia Claes	RUG
Dominique de Crombrughe	S0.4
Ivan Godfroid	Min. Affaires étrangères
Mieke Govaerts	Min. Communes flamandes
Bruno Kervyn	Consultant
Laurent Ledoux	CFWB
Luc Lefebvre	ADE
Elisabeth Paul	ULG
Denis Porignon	ULB

Focus-group Niger avec des représentants des ministères, 8 mars 2006

Nom	Organisation
Ado Loko	MEZ/C/IA
Abdoulaye Hama	MEBA/DEP
Dan Kari Idi	ME/F/DDP
Ousmane Alhassane	DEUR/MAE/C/IA
Boureima Hamidou	DEP/MSP/LUE
Abdoulkada Garba Moussa	DEP/MI/D
Iro Souley	DGPS/MEF
Abdoulkarder Daouda	DEP/MPF/PE
Sani Ali	MPF/PE/DEP
Amadou Moctar Manzo	DGCT/MID
Khamada Baye	MHE/LCD/DEP
Tchindo Daouda	MRA/DEP

Congo: Atelier avec le staff de la CTB et les assistants techniques, 3 mars 2006

NOMS	Fonction/Institution
Manolo Demeure	Représentant Résident CTB
Laurent Messiaen	AT/Projet d'appui à la réforme de la Fonction Publique
Grégory Darcis	AT/Appui au Ministère des Transports
Alain Nurbourgh	AT/Appui à l'Enseignement Technique et Professionnel
Stephan Dubois	AT/Appui à l'amélioration de la production végétale à l'INERA
Jean Luc Mouzon	AT/ Responsable de la qualité et du suivi des projets IS
Laurent Verschueren	AT/Chef de projet Appui aux Centrales Régionales de Distribution de Médicaments Essentiels Génériques
Sandrine Ruppel	AT/Appui au PNL-SIDA

NOMS	Fonction/Institution
Axel Wiegant	AT/Appui au Programme Tuberculose
Jean Van Gisel	Coordinateur BI-CTB
Ghislain Muller	AT/Fonds Expertise ONATRA
Yves Galvez	AT/Fonds Expertise ONATRA
Christophe Voegeli	AT/ Responsable Administratif et Logistique Trypano III
Erwin Dickens	CTP / PAIDECO
Anneke Slob	Chef de Mission Evaluation, Ecorys
Moussa BA	Consultant, Appui à la Mission d'Evaluation

Annexe 7 Liste des membres des comités technique et politique

Nom	Organisation
Comité technique	
Terence Burgers	Budget
Dominique de Crombrugghe	SES/S0.4
Cecilia De Decker	SES/S0.4
Catherine Delain	SES/S0.4
Paul Engel	ECDPM
Karel Cools	DGCD D0.4
Catherine Gernay	CFDD
Mario Goethals	CTB
Joseph Kalders	E4
Jacqueline Liénard	DO.2
Eddy Van Looke	Cour des Comptes
Robrecht Renard	Université d'Anvers
Anita Vanderauwera	DGCD D1
Comité politique	
Martine Van Dooren	Directeur-Général de la direction de la coopération au développement, DGCD
Carl Michiels	Président du comité de direction, CTB
Pierre Vaesen	Directeur de la cellule stratégique de la coopération au développement

Annexe 8 Noms des évaluateurs

Nom	Organisation
Anneke Slob	ECORYS
An Dewaele	South Research
Oscar Marleyn	South Research
Ines Rothmann	ECORYS
John Zevenbergen	ECORYS
Moussu Ba	Consultant Congo
Maman Laminou TATA	Consultant Niger
Djax Biria	Consultant Tanzania
Adam McCarty	Consultant Mekong Economics Ltd. Vietnam
Vinh Ha	Consultant Mekong Economics Ltd. Vietnam

Annexe 9 Réponses à l'enquête par courrier électronique

1. Quel est votre fonction actuelle ?	
1) DGCD attaché Coopération au développement siège principal Bruxelles	6%
2) DGCD attaché (statutaire, contractuel ou assistant) dans le pays partenaire	29%
3) DGCD siège principal, membre du comité de gestion	1%
4) DGCD D1	8%
5) DGCD D0.1	5%
6) DGCD D0.4	3%
7) DGCD D0.3	-
8) CTB, siège principal Bruxelles, comité de direction	9%
9) CTB, siège principal Bruxelles, Direction finances et gestion d'information et communication	2%
10) CTB, siège principal Bruxelles, direction coordination géographique	8%
11) CTB, siège principal Bruxelles, direction sectorielle et expertise thématique,	16%
12) CTB, siège pays	13%

2. Depuis quand êtes-vous en fonction à la DGCD ou à la CTB ?	
1) moins de 2 ans	11%
2) entre 2 et 6 ans	35%
3) plus de 6 ans	54%

3. Quel est votre sexe ?	
Masculin	71%
Féminin	29%

4. Quel est votre âge ?	
< 25	1%
25-35	11%
35-45	27%
45-55	41%
>55	20%

5. Quel est votre degré de formation ?	
1) enseignement secondaire	1%
2) enseignement supérieur, non universitaire	6%
3) enseignement supérieur, universitaire	43%
4) enseignement postuniversitaire	48%
5) Autre	2%

Propositions relatives à l'évaluation de la coopération bilatérale directe.

6.1. politique et stratégies Les notes pays et sectorielles indiquent la direction pour l'exécution de la politique au niveau des pays (en pratique).	
1) pas d'accord du tout	7%
2) plutôt pas d'accord	30%
3) plutôt d'accord	44%
4) d'accord	11%
5) NSP/ sans opinion	8%

6.2. politique et stratégies Le PIC (programme indicatif de coopération) est le résultat d'une négociation et dialogue équivalent entre la Belgique et le pays partenaire.	
---	--

1) pas d'accord du tout	7%
2) plutôt pas d'accord	21%
3) plutôt d'accord	49%
4) d'accord	16%
5) NSP/ sans opinion	7%

6.3. politique et stratégies Le PIC s'inscrit bien dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté des pays partenaires	
1) pas d'accord du tout	2%
2) plutôt pas d'accord	20%
3) plutôt d'accord	53%
4) d'accord	18%
5) NSP/ sans opinion	7%

6.4. politique et stratégies Le PIC est une sorte de liste de projets qui ne sont pas nécessairement cohérents entre eux..	
1) pas d'accord du tout	16%
2) plutôt pas d'accord	32%
3) plutôt d'accord	29%
4) d'accord	17%
5) NSP/ sans opinion	6%

6.5. politique et stratégies La coopération bilatérale directe a développé un cadre solide en ce qui concerne le choix des modalités d'aide (soutient sous forme de projets, de programmes, SWAP, aide budgétaire, etc.)	
1) pas d'accord du tout	19%
2) plutôt pas d'accord	40%
3) plutôt d'accord	34%
4) d'accord	2%
5) NSP/ sans opinion	5%

6.6. politique et stratégies Des intentions politiques relatives aux thèmes et pays partenaires existent surtout sur papier mais ne sont pas mises au premier plan dans la pratique (p.ex. politique relative à la concentration géographique, accords internationaux en rapport avec l'OCDE/CAD, notes stratégiques).	
1) pas d'accord du tout	4%
2) plutôt pas d'accord	26%
3) plutôt d'accord	50%
4) d'accord	15%
5) NSP/ sans opinion	5%

6.7. politique et stratégies Depuis 1999, la DGCD a rassemblé suffisamment de connaissance sectorielle et thématique pour bien mener un dialogue politique au niveau international et du pays partenaire	
1) pas d'accord du tout	14%
2) plutôt pas d'accord	43%
3) plutôt d'accord	28%
4) d'accord	5%
5) NSP/ sans opinion	10%

6.8. politique et stratégies Depuis 1999, La CTB a rassemblé suffisamment de connaissance sectorielle et thématique pour bien soutenir l'exécution de la politique.	
1) pas d'accord du tout	6%

2) plutôt pas d'accord	27%
3) plutôt d'accord	50%
4) d'accord	10%
5) NSP/ sans opinion	7%

7.1. axé sur les résultats et efficacité La coopération bilatérale directe belge est axée sur le renforcement institutionnel des pays partenaires (sur différents niveaux).	
1) pas d'accord du tout	5%
2) plutôt pas d'accord	33%
3) plutôt d'accord	51%
4) d'accord	10%
5) NSP/ sans opinion	2%

7.2. axé sur les résultats et efficacité La coopération bilatérale directe obtient de bons résultats au niveau local	
1) pas d'accord du tout	-
2) plutôt pas d'accord	11%
3) plutôt d'accord	65%
4) d'accord	13%
5) NSP/ sans opinion	11%

7.3. axé sur les résultats et efficacité La coopération bilatérale directe est fort axée sur la gestion et le contrôle financier des projets.	
1) pas d'accord du tout	-
2) plutôt pas d'accord	12%
3) plutôt d'accord	55%
4) d'accord	28%
5) NSP/ sans opinion	5%

7.4. axé sur les résultats et efficacité La coopération bilatérale directe fonctionne plus lentement que d'autres coopérations bilatérales	
1) pas d'accord du tout	11%
2) plutôt pas d'accord	32%
3) plutôt d'accord	33%
4) d'accord	11%
5) NSP/ sans opinion	13%

7.5. axé sur les résultats et efficacité La coopération bilatérale directe en Belgique est généralement trop éparpillée, tant sous l'angle de la quantité de pays que de la quantité de secteurs et de régions au sein d'un pays	
1) pas d'accord du tout	4%
2) plutôt pas d'accord	25%
3) plutôt d'accord	39%
4) d'accord	26%
5) NSP/ sans opinion	6%

7.7. axé sur les résultats et efficacité Le ralentissement qui se produit pendant la préparation d'un projet (identification et formulation) est surtout causé par un manque de clarté quant à la procédure à suivre	
1) pas d'accord du tout	14%
2) plutôt pas d'accord	42%
3) plutôt d'accord	32%
4) d'accord	5%

5) NSP/ sans opinion	7%
----------------------	----

7.8. axé sur les résultats et efficacité Le ralentissement qui se produit pendant la préparation d'un projet (identification et formulation) est surtout causé par des problèmes internes du pays partenaire	
1) pas d'accord du tout	3%
2) plutôt pas d'accord	41%
3) plutôt d'accord	40%
4) d'accord	10%
5) NSP/ sans opinion	6%

7.9. axé sur les résultats et efficacité Le ralentissement qui se produit pendant la préparation d'un projet (identification et formulation) est surtout causé par un excès de stades d'approbation.	
1) pas d'accord du tout	2%
2) plutôt pas d'accord	6%
3) plutôt d'accord	29%
4) d'accord	61%
5) NSP/ sans opinion	2%

7.10. axé sur les résultats et efficacité Le ralentissement qui se produit pendant la préparation d'un projet (identification et formulation) est surtout causé par la lenteur des processus de décision au bureau central de la DGCD	
1) pas d'accord du tout	5%
2) plutôt pas d'accord	11%
3) plutôt d'accord	37%
4) d'accord	43%
5) NSP/ sans opinion	4%

7.11. axé sur les résultats et efficacité Le ralentissement qui se produit pendant la préparation d'un projet (identification et formulation) est surtout causé par la mauvaise volonté et la méfiance entre la CTB et la DGCD à Bruxelles	
1) pas d'accord du tout	6%
2) plutôt pas d'accord	19%
3) plutôt d'accord	48%
4) d'accord	20%
5) NSP/ sans opinion	7%

7.12. axé sur les résultats et efficacité Le ralentissement qui se produit pendant la préparation d'un projet (identification et formulation) est surtout causé par la relation difficile entre la CTB et la DGCD/ambassade sur le terrain	
1) pas d'accord du tout	27%
2) plutôt pas d'accord	28%
3) plutôt d'accord	28%
4) d'accord	6%
5) NSP/ sans opinion	11%

7.13. axé sur les résultats et efficacité Des évaluations projet contribuent à une amélioration de la qualité au niveau du projet	
1) pas d'accord du tout	3%
2) plutôt pas d'accord	12%
3) plutôt d'accord	56%
4) d'accord	22%
5) NSP/ sans opinion	7%

7.14. axé sur les résultats et efficacité Le manque de confiance continué entre la DGCD et la CTB a une influence négative sur l'orientation de résultat et l'efficacité.	
1) pas d'accord du tout	2%
2) plutôt pas d'accord	17%
3) plutôt d'accord	41%
4) d'accord	32%
5) NSP/ sans opinion	8%

8.1. organisation du travail entre la DGCD et la CTB L'organisation institutionnelle de la coopération bilatérale directe avec la division de tâches et de responsabilités entre la DGCD et la CTB est difficile à comprendre pour les pays partenaires et les autres bailleurs	
1) pas d'accord du tout	2%
2) plutôt pas d'accord	21%
3) plutôt d'accord	39%
4) d'accord	38%

8.2. organisation du travail entre la DGCD et la CTB Le rôle et les responsabilités de, respectivement, la DGCD et la CTB sont clairement délimités en ce qui concerne les phases d'identification et de formulation d'un projet	
1) pas d'accord du tout	20%
2) plutôt pas d'accord	44%
3) plutôt d'accord	30%
4) d'accord	6%

8.3. organisation du travail entre la DGCD et la CTB Le siège social de la CTB est en mesure d'accompagner de façon adéquate et professionnelle les bureaux nationaux de la CTB (RepRes et autres collaborateurs de fond) et de leur apporter son soutien en cas de nécessité	
1) pas d'accord du tout	3%
2) plutôt pas d'accord	28%
3) plutôt d'accord	55%
4) d'accord	14%

8.4. organisation du travail entre la DGCD et la CTB La DGCD Bruxelles est en mesure d'accompagner de façon adéquate et professionnelle les attachés (et les collaborateurs théoriciens qui en sont proches), et de leur apporter son soutien en cas de nécessité.	
1) pas d'accord du tout	12%
2) plutôt pas d'accord	46%
3) plutôt d'accord	37%
4) d'accord	5%

8.5. organisation du travail entre la DGCD et la CTB Le tandem Attaché à la Coopération au développement / RepRes CTB sur le terrain fonctionne mieux que la relation DGCD / CTB à Bruxelles	
1) pas d'accord du tout	2%
2) plutôt pas d'accord	21%
3) plutôt d'accord	47%
4) d'accord	30%

9.1. Si l'on jette un regard en arrière sur la DGCD, de 1999 à aujourd'hui... Depuis la réforme de la coopération au développement en 1999, elle s'est concentrée en grande partie sur soi-même (micromanagement, arrangements financiers et administratif) et ceci en désavantage de la stratégie et de la politique	
--	--

1) pas d'accord du tout	3%
2) plutôt pas d'accord	17%
3) plutôt d'accord	46%
4) d'accord	34%

9.2. Si l'on jette un regard en arrière sur la DGCD, de 1999 à aujourd'hui... La réorganisation, c.-à-d. la création de la DGCD et la CTB, est sous-estimée et a coûté plus de temps, moyens et énergie que prévus.	
1) pas d'accord du tout	1%
2) plutôt pas d'accord	11%
3) plutôt d'accord	43%
4) d'accord	45%

9.3. Si l'on jette un regard en arrière sur la DGCD, de 1999 à aujourd'hui... La CTB a plus de moyens à sa disposition que la DGCD et peut donc être mieux représentée	
1) pas d'accord du tout	16%
2) plutôt pas d'accord	35%
3) plutôt d'accord	25%
4) d'accord	24%

9.4. Si l'on jette un regard en arrière sur la DGCD, de 1999 à aujourd'hui... La DGCD est à présent en état de donner à la CTB des directives conformes à une ligne politique..	
1) pas d'accord du tout	26%
2) plutôt pas d'accord	58%
3) plutôt d'accord	14%
4) d'accord	2%

9.5. Si l'on jette un regard en arrière sur la DGCD, de 1999 à aujourd'hui... La CTB s'est à présent développée pour devenir une organisation professionnelle d'exécution, centrée sur les résultats et la qualité.	
1) pas d'accord du tout	7%
2) plutôt pas d'accord	22%
3) plutôt d'accord	57%
4) d'accord	14%

9.6. Si l'on jette un regard en arrière sur la DGCD, de 1999 à aujourd'hui... À présent, plus de leçons sont apprises des évaluations qui mènent vers une meilleure gestion et exécution.	
1) pas d'accord du tout	6%
2) plutôt pas d'accord	45%
3) plutôt d'accord	42%
4) d'accord	7%

9.7. Si l'on jette un regard en arrière sur la DGCD, de 1999 à aujourd'hui... la coopération bilatérale directe a été en état d'assimiler de façon adéquate les modifications rapides intervenues depuis 2000 dans le contexte international (harmonisation, aide budgétaire, approche sectorielle, MDG,s, etc)	
1) pas d'accord du tout	16%
2) plutôt pas d'accord	51%
3) plutôt d'accord	29%
4) d'accord	4%

10.1. Dans le futur... la coopération bilatérale directe sera plus efficace et plus orientée vers des résultats si la Belgique, géographiquement, se concentre encore plus sur un nombre de pays partenaires limités et un nombre de secteurs dans les pays	
1) pas d'accord du tout	5%
2) plutôt pas d'accord	29%
3) plutôt d'accord	35%
4) d'accord	31%

10.2. Dans le futur... la coopération bilatérale directe sera plus efficace et plus orientée vers des résultats si la Belgique est surtout active au niveau de la gouvernance décentralisée (provinces, districts) dans les pays partenaires	
1) pas d'accord du tout	10%
2) plutôt pas d'accord	40%
3) plutôt d'accord	39%
4) d'accord	11%

10.3. vers le futur... la coopération bilatérale directe sera plus efficace et plus orientée vers des résultats si la DGCD délègue plus de pouvoirs de décision vers le représentant au niveau du pays partenaire.	
1) pas d'accord du tout	8%
2) plutôt pas d'accord	18%
3) plutôt d'accord	25%
4) d'accord	49%

10.4. Dans le futur... la coopération bilatérale directe sera plus efficace et plus orientée vers des résultats si la DGCD renforce sa capacité dans les pays partenaires pour mieux mener le dialogue politique concernant l'aide budgétaire, les thèmes et la stratégie sectorielle et d'intervention.	
1) pas d'accord du tout	8%
2) plutôt pas d'accord	18%
3) plutôt d'accord	36%
4) d'accord	38%

10.5. Dans le futur... la coopération bilatérale directe sera plus efficace et plus orientée vers des résultats si la coopération bilatérale directe prend le contexte international changeant (harmonisation, alignement, coordination, ownership) comme point de départ pour sa politique et exécution	
1) pas d'accord du tout	2%
2) plutôt pas d'accord	9%
3) plutôt d'accord	45%
4) d'accord	44%

10.6. Dans le futur... la coopération bilatérale directe sera plus efficace et plus orientée vers des résultats si les décisions politiques se traduisent en directives claires, contraignantes et stratégiques qui seront opérationnalisées et suivies	
1) pas d'accord du tout	7%
2) plutôt pas d'accord	14%
3) plutôt d'accord	38%
4) d'accord	41%

10.7. Dans le futur... la coopération bilatérale directe sera plus efficace et plus orientée vers des résultats si La CTB se tient à son rôle de pure exécution de projets et programmes	
1) pas d'accord du tout	23%
2) plutôt pas d'accord	41%
3) plutôt d'accord	23%
4) d'accord	13%

10.8. Dans le futur... la coopération bilatérale directe sera plus efficace et plus orientée vers des résultats si la CTB est renforcée localement pour jouer un rôle dans le dialogue sectoriel et un dialogue concernant l'aide budgétaire.	
1) pas d'accord du tout	13%
2) plutôt pas d'accord	25%
3) plutôt d'accord	41%
4) d'accord	21%

10.9. Dans le futur... la coopération bilatérale directe sera plus efficace et plus orientée vers des résultats si la DGCD et la CTB travaillent dans un siège commun au niveau du pays pour favoriser la coopération	
1) pas d'accord du tout	21%
2) plutôt pas d'accord	29%
3) plutôt d'accord	32%
4) d'accord	18%

Annexe 10 Cadres organisationnels

Une des principales méthodes d'analyse qui ont été utilisées pour la confection de la présente enquête est le cadre de référence ou approche cadrée. Les cadres sont les perspectives que les organismes ou les individus utilisent pour aborder la réalité. Ils offrent une structure ordonnée qui permet d'interpréter la réalité, et donnent de ce fait un contenu aux agissements des personnes ou organismes. Au départ de ces cadres, on va pouvoir se faire une idée de ce qui est souhaitable et de ce que l'on devrait prendre pour objectif. De la sorte, un cadre propose une façon de penser et de faire. Les cadres sont souvent implicitement présents (dans la tête des gens) et peuvent être identifiés au cours d'une interview. Dans la pratique, les cadres que l'on va utiliser peuvent différer d'un organisme à l'autre. La mise à nu et la reconnaissance des divers cadres aident à analyser les agissements des divers acteurs et les interactions qui existent entre eux. Lorsque l'on se heurte à des cadres qui sont en conflit les uns avec les autres, cela peut expliquer pourquoi certaines choses semblent fonctionner difficilement dans la pratique.

Dans cette étude, nous avons tenté, par le biais d'interviews, d'identifier les cadres dominants qui jouent un rôle à la DGCD et à la CTB, tant à Bruxelles que sur le terrain. Nous avons pu distinguer quatre cadres qui nous ont paru déterminants pour les agissements des divers acteurs dans le contexte de la Coopération belge au développement :

- le cadre de gestion (cadre de référence législatif) ;
- le cadre stratégique (cadre de référence économico-rationnel) ;
- le cadre politique ;
- le cadre culturel.

Nous pensons que c'est le **cadre de gestion** (cadre de référence légaliste) qui est dominant dans l'univers de la Coopération bilatérale belge au développement. Ce cadre se caractérise par la grande importance qu'il accorde à la gestion financière, au traitement administratif des projets, au respect d'un certain formalisme, aux règles et procédures, au contrôle des factures et à un pilotage axé sur les intrants plutôt que sur les résultats. On réfléchit sur la base de la perspective belge (orientation interne) et pas sur la base des pays partenaires ou de ce que font d'autres donateurs. Les évaluations (de projets) sont axées sur une justification a posteriori de la dépense des moyens, et les résultats ne sont pas mis à profit pour un apprentissage face à l'avenir. Ce cadre dirige les agissements de la DGCD-D1, de l'IF et de la plus grande partie de la CTB. La référence maîtresse (ou l'étalon) qui intervient en matière d'agissements est constitué des lois formelles, des réglementations et du contrat de gestion qui lie la DGCD et la CTB. Dans la pratique, des divergences peuvent se faire jour entre les organismes à propos de l'interprétation des règles.

Un cadre en expansion à la Coopération bilatérale belge au développement est le **cadre stratégique** (cadre de référence économico-rationnel), où il s'agit avant tout de remporter des résultats sous l'angle de la lutte contre la pauvreté. Pour obtenir un meilleur impact, on a visé à créer une concentration dans certains pays, régions et secteurs. Le cadre stratégique se caractérise par son orientation vers l'extérieur : le rattachement aux développements internationaux dans le cadre de l'OCDE-CAD, l'harmonisation des donateurs, l'*alignement* avec les pays partenaires et de nouvelles modalités d'aide telles que l'aide budgétaire. Les évaluations politiques doivent être effectuées pour fournir de nouvelles connaissances, et une référence à la préparation politique est de ce fait importante. Jusqu'ici, le cadre stratégique reste cependant surtout limité au papier - comme dans les notes stratégiques écrites pour les pays, les secteurs et les thèmes - et n'est pas encore traduit en termes opérationnels. De ce fait, le cadre stratégique

revêt encore peu de signification pratique en vue de l'exécution d'une politique de Coopération bilatérale au Développement. Le cadre stratégique joue en ce moment surtout un rôle auprès de divisions de la DGCD (les D0.1 et D0.2), auprès du service de l'évaluation spéciale S0.4 et auprès de certains services de la CTB tels que les conseillers qui s'occupent de l'appui budgétaire. Au cabinet aussi, on retrouve des éléments de ce cadre, comme on peut le constater dans certaines notes politiques adressées par des Ministres au Parlement.

Le **cadre politique** se rapporte à la dimension politique de la Coopération bilatérale belge au Développement. Sur la base de ce cadre, la Coopération au développement doit être placée dans un contexte politique et diplomatique plus large. D'autres points que les simples considérations de fond relatives à la Coopération au développement jouent en effet un rôle dans le processus de décision. Il en est ainsi, par exemple, du choix de pays, de secteurs et de modalités d'aide déterminés. Les éléments susceptibles de jouer un rôle sont par exemple l'exercice d'une influence politique dans une région déterminée, la limitation de l'immigration vers la Belgique au départ de certaines régions ou le fait de jouer sur les préférences de l'arrière-ban (les électeurs) pour améliorer ses chances d'être réélu. De même, des préférences individuelles et l'appartenance des Ministres à des partis politiques peuvent donner lieu à la promotion de centres d'intérêt divers dans le cadre de la Coopération (par exemple un Ministre chrétien-démocrate va accorder une grande importance aux affaires humanitaires alors qu'un Ministre issu d'un parti vert va plus s'intéresser à l'environnement). Les nominations politiques sont un autre exemple des agissements qui dépendent du cadre politique. C'est sur la base de ce cadre que l'agenda politique du moment joue un rôle de premier plan (il en est ainsi, par exemple, de la discussion actuelle sur la défédéralisation). Une partie des problèmes qui se font actuellement jour entre la DGCD et la CTB peuvent être expliqués en recourant à ce cadre. Ainsi, la disparition du soutien politique de la CTB après la chute du cabinet dont faisait partie Moreels a exercé des conséquences sur l'exécution de la réforme de 1999 et sur les relations en matière de coopération (p.ex. la DGCD n'a pas été transformée en un département chargé de la préparation politique qui gouverne sur la base des grandes lignes). Le cadre politique est surtout présent chez le Ministre, au cabinet et, par exemple, chez le commissaire du gouvernement à la CTB.

Le quatrième cadre que l'on distingue est le **cadre culturel**. L'image que l'on se fait de la DGCD et la CTB atteste de différences dans la culture d'entreprise. La CTB est un organisme qui n'existe que depuis peu de temps ce qui lui confère un grand dynamisme et un solide sens de l'innovation, notamment parce qu'elle a pu attirer de nouvelles ressources humaines. Sa culture se caractérise par son ouverture, sa transparence et son professionnalisme. Par contre, la DGCD est une bureaucratie qui existe depuis longtemps et où peu de nouveaux recrutements ont été possibles. Le personnel existant accuse un certain âge et est orienté sur les affaires internes. Cet organisme est généralement considéré comme bureaucratique, avec une mentalité plutôt tournée vers le fonctionnariat. Parmi les autres éléments que nous avons pu analyser sur la base de ce cadre figurent le ressentiment et la frustration qui, selon certains répondants, anime toujours une partie du personnel de la DGCD. En cause, la création de la CTB, les problèmes d'ordre politique qui opposent toujours la DGCD et la CTB et leur font perdre beaucoup de temps et d'énergie et, en général, un manque de confiance réciproque qui fait obstacle à une collaboration constructive. Ceci vaut pour le niveau institutionnel. Au niveau individuel par contre les choses vont souvent plutôt bien.

Le tableau ci-dessous résume les plus importantes caractéristiques des quatre cadres.

Tableau 7.1 Aperçu des quatre cadres

Le cadre de gestion

Caractéristiques :

Gestion financière
 Traitement administratif des projets
 Axé sur les intrants
 Micro-management
 Axé sur les affaires internes
 Centralisation des décisions à Bruxelles
 Evaluations en vue de se justifier

Exigences :

Antécédents financiers-administratifs

Documents principaux :

Lois, contrats de gestion

Présents chez :

La DGCD-D1, l'IF et la CTB (dominant)

Le cadre stratégique

Caractéristiques :

Politique axée sur la lutte contre la pauvreté
 Appui budgétaire et dialogue politique
 Axé sur les résultats
 Pilotage sur les grandes lignes
 Axé sur les affaires extérieures
 Délégation des compétences
 Evaluations en vue d'apprendre

Exigences :

Antécédents liés au contenu de la Coopération au développement

Documents principaux :

Note stratégiques

Présents chez :

La DGCD-D01, D02, S04, la CTB et le cabinet (limité)

Le cadre politique

Caractéristiques :

Agenda politique actualisé (notamment défédéralisation)
 Centres d'intérêt plus larges que la seule coopération au développement
 Intérêts et influences belges
 Incidents et susceptibilités politiques
 Nominations politiques

Exigences :

Antécédents liés à la politique de parti

Documents principaux :

Lettes / notes au Parlement

Présents chez :

Ministre, cabinet, commissaire du gouvernement CD à la CTB

Le cadre culturel

Caractéristiques :

Choc des cultures entre la DGCD et la CTB
 Frustration, dans une partie de la DGCD
 Manque de confiance réciproque
 Manque de collaboration constructive
 Politique de bureau

Présents chez :

La DGCD et la CTB

Du point de vue de Bruxelles, le cadre de gestion et le cadre stratégique sont les deux cadres les plus importants qui se trouvent en présence à la Coopération bilatérale belge au développement. Sur la base du cadre stratégique, une direction politique devrait se manifester, qui serait orientée sur la mise en œuvre des moyens les plus efficaces en matière de lutte contre la pauvreté, conformément au consensus international. Une telle direction politique basée sur les *outputs* (les

extrants) fait cependant défaut. Au lieu de cela, on a affaire à une direction politique basée sur les *inputs* (les intrants) qui s'oriente sur le niveau des projets concrets (micro-management). En outre, le cadre politique joue aussi un rôle important dans le processus de décision, notamment lors de la sélection des pays partenaires et des projets à réaliser dans ces pays. Le cadre culturel joue aussi un rôle d'arrière-plan, notamment dans les relations entre la DGCD et la CTB et la perception que l'une a de l'autre. Ces deux cadres offrent des explications complémentaires, lorsque l'on analyse le fonctionnement actuel de la Coopération bilatérale belge au développement.

papier 100% recyclé blanchi sans chlore