

Évaluation de la qualité des prestations de la Coopération Technique Belge - 2010

Rapport partiel portant sur la qualité des prestations

Novembre 2010

Adjudicateur : Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et
Coopération au Développement, Service Evaluation spéciale

South Research



En collaboration avec ECORYS Nederland et IDEA

ECORYS
Research and Consulting



SOUND ANALYSIS
80
YEARS
INSPIRING IDEAS



Dirk Van Esbroeck (South Research)
Bea Abts (South Research)
Bob Peeters (South Research)
David Smith (ECORYS)
Miriam Visser (ECORYS)
Rob De Lobel (IDEA)

Résumé

Objectif et contexte de cette évaluation

Le Service Suivi et Evaluation (D0.2) du Service public fédéral des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et du Développement a rédigé en janvier 2010 un Cahier spécial des charges pour une évaluation indépendante de la qualité des prestations de la Coopération technique belge (CTB) qui a lieu dans le cadre du troisième contrat de gestion entre l'Etat belge et la CTB¹. L'évaluation actuelle est la quatrième évaluation s'inscrivant dans ce cadre et les trois évaluations précédentes ont eu lieu en 2007, 2008 et 2009.

Les objectifs de cette évaluation de la qualité des prestations de la CTB sont les suivants :

- rendre compte à l'Etat de la qualité des prestations de la CTB ;
- évaluer si les prestations de la CTB se sont améliorées par rapport aux années précédentes ;
- formuler des recommandations pour le quatrième contrat de gestion en ce qui concerne les tâches de prestation de services publics de la CTB, comme visé à l'article 5 de la loi relative à la création de la CTB.

Cette évaluation a été réalisée via deux trajets parallèles, dont le premier visait la réalisation des deux premiers objectifs susmentionnés ; **ce rapport concerne uniquement les impressions relatives à ce premier trajet**. Le troisième objectif a été poursuivi via un trajet séparé, dont les résultats ont été illustrés dans un rapport indépendant.

Durant cette évaluation, 24 projets réalisés dans six pays partenaires ont été analysés, dont la moitié principalement via une étude documentaire ; les 12 autres projets ont également été étudiés sur le terrain. Il s'agissait en tout cas de projets lancés pendant le troisième contrat de gestion qui est entré en vigueur début 2007 et qui se termine en principe le 31 décembre 2011.

Cadre d'évaluation

Cette évaluation utilisait le cadre d'évaluation qui avait déjà été mis au point en 2009 et qui avait déjà été utilisé de manière générale pour les évaluations de 2007 et 2008. Ce cadre d'évaluation étudie les critères de la pertinence, de l'efficacité et de l'impact, de l'efficience et de la durabilité. Outre ces critères, cette évaluation se penche aussi sur trois processus qui déterminent aussi la qualité des prestations du CTB : la formulation, la supervision et l'accompagnement stratégiques, ainsi que le monitoring et l'évaluation. L'évaluation a un caractère qui va au-delà du projet et

¹ Cf. Annexe 1. Durant l'évaluation, le service a été supprimé et intégré dans celui de l'Evaluateur spécial (S4). C'est ce dernier service qui a fait office d'adjudicateur depuis ce moment-là.

permet d'une part de rendre des comptes à l'Etat sur la qualité des prestations de la CTB et d'autre part d'améliorer la qualité des prestations de la CTB, en tirant collectivement des leçons des constatations, conclusions et recommandations qui ressortent de cette évaluation. Puisque dans de nombreux cas, la réalisation des projets évalués cette année n'a commencé que récemment, il n'a pas été possible de se prononcer sur tous les éléments du cadre d'évaluation. Par conséquent, l'évaluation a surtout fourni des conclusions en ce qui concerne les critères et processus qui peuvent bien être étudiés pour les projets dont la réalisation vient de commencer : la pertinence et le processus de formulation. Les autres critères et processus ne pouvaient par contre pas ou que partiellement être évalués (efficacité, durabilité, supervision et suivi stratégiques, monitoring et évaluation).

Durant les phases d'étude et de terrain, on a aussi abordé dans des interviews et des groupes cibles des questions politiques et de processus plus larges dépassant le cadre de référence, mais occupant une place importante dans la réflexion actuelle sur la coopération bilatérale. Lorsque c'était possible du point de vue de la validité, les résultats de ces discussions ont été repris dans ce rapport de synthèse et ils ont aussi fait office d'apport pour le rapport d'étude relatif aux contrats de gestion ; ils ont en outre inspiré les recommandations et les conclusions finales.

Analyse des quatre critères d'évaluation

La CTB est un acteur central dans la réalisation de la coopération bilatérale, mais les résultats et l'évaluation des critères d'évaluation ne peuvent jamais être intégralement attribués à la CTB. Se pose donc le problème de l'attribution, puisque la CTB dépend pour l'obtention des résultats d'une bonne coopération avec les acteurs dans le pays partenaire, mais aussi d'une bonne coopération avec d'autres acteurs de la coopération belge et, bien entendu, d'autres acteurs actifs au sein de la coopération internationale.

- **Pertinence.** L'image générale relative à la pertinence de la coopération au développement belge est incontestablement positive. De bons résultats avaient déjà été enregistrés par le passé au niveau de la pertinence, mais ces résultats ont encore été améliorés. En assez peu de temps, la coopération belge a réussi à bien se positionner dans le cadre plus large de la coopération internationale et à adapter ses propres choix politiques et sa stratégie aux préoccupations du pays partenaire et aux actions des autres donateurs. Ce développement est bien entendu aussi lié à la décision visant à limiter le nombre de secteurs par pays partenaire et à rester présent pendant une plus longue période dans ces secteurs. A cet égard, nous pouvons aussi parler d'un changement de culture dans le sens que, du moins dans le cadre de la coopération bilatérale, cela est devenu '*not done*' pour encore lancer des projets en dehors des processus et cadres politiques traditionnels (commissions mixtes et ISP qui en découlent).

Les *recommandations* dans le domaine de la pertinence sont liées à quelques observations critiques qui peuvent encore être faites. Etant donné que la délimitation des groupes cibles reste insuffisante et que trop peu d'attention est accordée à une analyse en profondeur de leur situation, plus d'efforts doivent être fournis pour, sur la base d'une bonne analyse politique et socio-économique,

mieux délimiter les domaines d'intervention dans les secteurs choisis et y cartographier les problèmes prioritaires des bénéficiaires finaux. Il faut aussi assurer un autre remplissage des notes politiques thématiques belges 'propres' qui doivent comprendre tant les développements internationaux que les faits spécifiques au pays ou l'expertise propre et la plus-value potentielle.

- **Efficacité.** Puisque la plupart des projets évalués se trouvent à peine dans leur phase de lancement, dans de nombreux cas, aucune note n'a pu être attribuée par rapport à leur efficacité. Il est toutefois clair que tous les projets disposent actuellement d'indicateurs qualitatifs et/ou quantitatifs qui permettent en principe l'évaluation de l'efficacité. Par conséquent, les projets disposent à présent d'un instrument permettant de mesurer l'évolution du projet de manière axée sur les résultats, ce que l'on retrouve dans la plupart des rapports annuels pour autant que l'on puisse déjà faire un rapport sur les réalisations des objectifs. Dans de nombreux cas, les indicateurs présentés ne sont toutefois pas assez spécifiques et il existe des imperfections dans la logique d'intervention du cadre logique (objectifs qui se chevauchent, objectifs mal formulés), qui affaiblissent bien entendu la qualité de la gestion axée sur les résultats.

Bien que les projets ne puissent présenter que peu de *résultats* concrets, il n'existe aucun projet pour lequel il existe de grands doutes quant à la faisabilité de la réalisation de ces *résultats*. Dans la plupart des cas, il y a une bonne réponse aux activités initiales ; nous semblons donc être "sur la bonne voie", la confiance est là et certains faits indiquent que les *résultats* seront effectivement réalisés. D'autre part, des questions sont posées dans bon nombre de projets quant à la possibilité d'atteindre ces *résultats* dans la durée prévue pour le projet suite aux retards encourus, à savoir durant la période de lancement des projets.

Les *recommandations* relatives à l'efficacité sont axées sur l'amélioration de la qualité des cadres logiques en tant qu'instrument de gestion de programme et de projet intégrée, et à la création d'une plus grande clarté par rapport à des thèmes transversaux, comme le sexe, qui ne sont pas systématiquement repris (ce que l'on a déjà constaté antérieurement).

- **Efficience.** De manière générale, il n'était pas possible de vérifier la relation entre les moyens du projet et les *résultats* car il n'y a encore que trop peu de réalisations au niveau des *résultats*.

A quelques exceptions près, tous les projets ont connu durant leur phase de lancement un important retard par rapport au planning initial ; toute une série de causes de nature pratique, organisationnelle et institutionnelle que l'on retrouve dans quasiment tous les pays en sont la cause.

Le rapport entre les coûts de l'AT et le budget de projet total est généralement jugé comme étant positif. Il s'agit toutefois d'un avis qui, étant donné la sensibilité du sujet, doit être considéré avec prudence ; la pertinence de l'affectation de l'AT *en soi* n'est elle non plus pas vérifiée en profondeur. L'affectation et la qualité de la plupart des AT sont cependant jugées positives ; on ne fait toutefois pas encore un usage optimal des AT car elles doivent toujours accorder beaucoup trop de temps aux tâches de management liées à la gestion financière et administrative. Outre les AT classiques, des experts sectoriels sont aussi actifs dans plusieurs pays ; leur fonctionnement n'est jusqu'à présent pas

toujours optimal, surtout parce qu'il existe beaucoup d'attentes différentes dans ce domaine.

La gestion et l'organisation interne des projets sont généralement de bonne qualité, avec des équipes qui travaillent (coopèrent) beaucoup, qui sont expertes et motivées. Les mécanismes de gestion au niveau du projet créent également un lien évident avec les objectifs du projet, tels que décrits dans la proposition de projet, bien que la réalité quotidienne reste définie par de lourdes tâches administratives.

Les principales *recommandations* relatives à ce critère concernent un planning plus réaliste de la phase de lancement des projets, la poursuite des efforts pour optimiser l'utilisation des AT (coûteuses) et la création d'une plus grande clarté en ce qui concerne l'affectation, la position et les mécanismes de justification, etc. des experts sectoriels qui concernent une nouvelle forme d'AT et qui, dans de nombreux pays, sont actifs outre les AT (liées au projet) classiques.

- **Durabilité.** Le fait que la coopération belge soit organisée de façon sectorielle et reste présente plus longtemps dans un certain secteur crée généralement un cadre favorable pour le renforcement des avantages créés par les interventions. Dans ce cadre, l'analyse de la durabilité fournit une image nuancée pour les projets qui ont pu être évalués. Puisqu'ils sont surtout réalisés avec un ministère national en tant qu'organisation partenaire, la durabilité institutionnelle et politique de la plupart des projets est bonne, même s'il existe des équipes de projet assez autonomes sur le plan opérationnel. L'ancrage institutionnel ne garantit toutefois pas nécessairement la durabilité globale, par exemple si cette durabilité dépend de la disponibilité future du personnel (formé par le projet) local et/ou du soutien institutionnel des figures clés au sein du ministère ou de la politique. Les capacités du niveau décentralisé sont en outre importantes dans de nombreux projets et la durabilité ne semble pas toujours y être garantie pour différentes raisons (peu de capacités, intégration plus difficile).

Bon nombre de projets évalués se situent dans les secteurs sociaux, où un financement externe sera aussi nécessaire dans la période ultérieure au projet pour garantir la durabilité des avantages. Cela n'est possible que si les projets s'inscrivent dans le cadre d'une perspective sectorielle plus large. Cela est quasiment toujours le cas, mais il convient de noter que peu d'attention est accordée à la question de la durabilité financière et à la suppression progressive de la dépendance du pays partenaire à ce niveau. La situation est meilleure dans les projets d'autres secteurs, où l'*appropriation* des structures de partenariat centrales combinées aux contributions des bénéficiaires augmentent les chances de durabilité.

Recommandations. Les stratégies visant à garantir la durabilité des bénéfices des projets doivent être formulées de manière plus explicite, où il faut tenir compte des choix politiques et sectoriels réalisés ; la dimension financière de la durabilité doit notamment bénéficier d'une plus grande attention. Il est en outre important de prévoir la durabilité des profits des interventions dans une perspective à plus long terme pouvant dépasser la durée du projet. Il convient aussi de placer des balises claires pour mettre progressivement fin à la dépendance de l'aide externe du pays partenaire, et ce également dans les secteurs sociaux.

Analyse des trois processus

L'analyse des trois processus sélectionnés procure – plus que l'analyse des critères d'évaluation – une vue claire sur la qualité des prestations de la CTB. Il semble toutefois pour chacun des trois processus que le rôle de la CTB ne peut être évalué qu'en relation avec le rôle des autres acteurs, en particulier des acteurs dans les pays partenaires et à la DGCD.

- **Formulation.** Le troisième contrat de gestion a introduit quelques modifications en ce qui concerne la formulation, qui doivent surtout entraîner une réduction sensible des délais de préparation des projets très longs du passé. Ces modifications ont en outre confié la responsabilité de la formulation presque intégralement au niveau de la CTB.

De manière générale, la qualité de la formulation est toujours jugée insuffisante malgré quelques améliorations évidentes par rapport au passé. La période de transition entre l'identification et la formulation reste très longue (la CTB n'en est pas responsable). En ce qui concerne le *processus de formulation*, on veille via les termes de référence à ce que les formulations correspondent bien au processus d'identification. Un net progrès par rapport au passé concerne aussi la manière transparente dont on indique où et pourquoi les produits de formulation dévient des choix opérés pendant l'identification. La durée du processus de formulation est généralement plus courte que la *référence* interne (140 jours), où la période effectivement accordée au travail de terrain est sensiblement plus courte que le processus suivant de rédaction du DTF et du rapport de formulation, qui se déroule surtout à Bruxelles, au siège de la CTB. Les missions de formulation se caractérisent par un effort authentique d'informer les parties concernées par le projet et, dans de nombreux cas, d'assurer avec elles une consultation approfondie. Néanmoins, le principal point faible de l'approche semble être que le processus de formulation soit considéré par les acteurs locaux comme étant l'affaire de la CTB Bruxelles, de sorte qu'il n'est pas question de copropriété locale du processus. La validation des produits de formulation (DTF et rapport de formulation) est réalisée par le CCQ en Belgique et par une structure ad hoc dans le pays partenaire (qui devient souvent ensuite la SMCL du projet). Le fonctionnement du CCQ est progressivement amélioré, mais comprend surtout un contrôle de conformité et (toujours) pas de contrôle de qualité tel que défini dans le troisième contrat de gestion.

En ce qui concerne les *produits de formulation*, les TR pour les missions de formulation semblent généralement de bonne qualité. Une comparaison avec les facteurs de qualité du guide de formulation de la CTB de 2006 indique toutefois plusieurs imperfections (entre autres un faible lien avec l'objectif général de lutte contre la pauvreté, trop peu d'attention pour la durabilité). Le troisième contrat de gestion prévoit la production de deux documents, le DTF (Dossier technique et financier) et le rapport de formulation, qui se chevauchent partiellement, mais qui comprennent aussi chacun des informations spécifiques importantes pour une bonne réalisation de projet, bien que certains aspects (par exemple l'analyse des risques et de la durabilité) ne bénéficient pas d'assez d'attention. Dans de nombreux rapports de formulation et DTF, on n'indique pas, ou peu, comment on pense traiter les risques identifiés. Dans de nombreux cas, une bonne analyse sectorielle globale est réalisée, mais elle n'est toutefois pas complétée (surtout à cause du temps limité consacré au travail de terrain) par une analyse

institutionnelle en profondeur au niveau des organisations partenaires concernées ; celle-ci est souvent remise à la phase de lancement de la réalisation. La plupart des DTF n'accordent aux thèmes transversaux pas plus que l'attention obligatoire. En comparaison avec la précédente évaluation, la qualité des cadres logiques est meilleure, mais elle reste globalement insuffisante.

La principale *recommandation* est une révision de la manière dont le processus de formulation est organisé. Ce processus doit s'intégrer dans les procédures et les institutions locales, conformément aux principes de la Déclaration de Paris. Dans un premier temps, le *locus* de la responsabilité pour la formulation doit passer au pays lui-même, où cela devient un processus géré dans son ensemble par la CTB et le pays partenaire et auquel les deux partenaires contribuent de manière similaire. Le rôle de l'EST passe dans ce cadre de la "responsabilité" au "soutien", où le renforcement de la capacité de formulation locale forme un important objectif. Il est aussi recommandé d'avoir une meilleure vision des causes de la longue période de transition entre l'identification et la formulation et de revoir l'approche au niveau du contrôle de qualité, où une attention est accordée tant au processus qu'au produit et où l'on n'intervient pas uniquement à la fin de la formulation. Il faut aussi un nouveau format intégrant dans un seul document tous les composants pertinents du rapport de formulation et du DFT, où il est important que la "durabilité" bénéficie d'une attention et d'un traitement plus explicites. Enfin, quelques faiblesses quasi génériques dans les produits de formulation actuels doivent être abordées, notamment la qualité insuffisante des cadres logiques, le développement insuffisant des thèmes transversaux (en fonction de la décision à prendre à ce niveau), la faible intégration de l'analyse des risques dans l'approche du projet et le cadre logique et (le cas échéant), la faible justification de l'utilisation de l'AT (internationale).

- **Accompagnement stratégique et supervision.** De manière générale, une faible majorité des projets affichent des résultats suffisants ou bons pour ce critère. Une première constatation - importante - à ce niveau est que dans la pratique, on ne sait pas clairement qui remplit quel rôle dans cette direction stratégique : quel est le rôle de la CTB et de la DGCD Bruxelles, de l'Attaché et du ResRep, du comité partenaire, des experts externes ? La SMCL doit-elle assurer cette tâche, etc. ? La SMCL se présente comme étant la structure de premier plan dans le suivi stratégique et la direction car elle représente le forum par excellence où le pays partenaire et la CTB se rencontrent pour la concertation stratégique et autre. Bien qu'il existe dans les pays partenaires une considération évidente pour la SMCL en tant que structure de gestion et de concertation (selon de nombreuses personnes de contact locales, la Belgique fait mieux à ce niveau que d'autres donateurs), la SMCL reste au fond une structure soutenue par le partenaire belge. La SMCL semble surtout être un organe qui s'occupe de questions importantes, mais surtout formelles de nature principalement financière et administrative. De nombreuses SMCL ne s'occupent donc pas vraiment la direction stratégique. Outre les SMCL, nous notons l'intérêt évident des structures de concertation qui fonctionnent parallèlement, mais formellement sous les SMCL et qui sont surtout créées pour impliquer étroitement les acteurs concernés par la réalisation à l'exécution du projet. Il s'agit ici de comités de suivi techniques et de plateformes d'acteurs présentant une composition et une organisation très différentes. Via ces structures, nous voulons supprimer le déficit démocratique des SMCL (qui se composent surtout de membres qui se trouvent dans la capitale et qui sont

souvent organisées loin de la région du projet) et offrir une réponse à l'exigence d'une structure de concertation qui s'adapte bien à l'approche inclusive et multi-acteurs des projets.

Le rôle du siège de la CTB dans la direction stratégique est limité, tandis qu'il existe au niveau exécutif un besoin évident *et* une demande de soutien. Dans plusieurs cas, le siège et le bureau national ne semblent pas disposer de l'expertise spécifique nécessaire. Le rôle du bureau national se limite principalement au (très apprécié) soutien administratif, financier et logistique et au *trouble shooting*, et se situe peu aux niveaux stratégique et du contenu. Dans de nombreux cas, les AT, en concertation ou non avec les directeurs de projet locaux, semblent assurer un rôle clé dans la direction stratégique des projets. Au sens strict, ils y consacreront dans certains cas leur mandat, mais ils remplissent un vide qui d'autres acteurs ne comblent pas.

Le personnel de la DGCD n'a plus de rôle direct dans la direction stratégique des projets, et il lui manque les moyens ainsi que les informations nécessaires à cet effet. Néanmoins, les missions de terrain ont fourni une image très différenciée du rôle de la DGCD dans la direction stratégique des projets. Tandis que le rôle de la DGCD Bruxelles reste généralement limité, cela est différent pour les attachés qui exercent parfois une influence (surtout indirecte). L'engagement des attachés dans les groupes de travail thématiques est une nouvelle donnée importante. Il veille certainement à ce que les attachés gardent le contact avec la réalité dans les secteurs qui sont importants pour la Belgique et à ce qu'ils puissent ainsi mieux jouer sur leur rôle stratégique.

La coopération et l'interaction entre les parties concernées affichent généralement des résultats relativement bons. Les quelques résultats négatifs indiquent surtout des tensions entre les niveaux du projet et supérieur au projet, mais ils sont généralement bien gérés et souvent résolus. Dans les pays visités, il est généralement question d'une bonne coopération entre les attachés et la CTB.

La principale *recommandation* consiste à ce que le suivi stratégique et la supervision par les organisations concernées (structures dans le pays partenaire, DGCD + attachés, CTB, SMCL) soient explicitement reconnus comme étant une tâche cruciale dont elles sont collectivement responsables. Le rôle de chaque structure concernée y joue peut aussi varier d'un projet à l'autre. De manière globale, la SMCL semble être la structure la plus indiquée pour exercer la supervision stratégique et pour veiller à ce qu'elle soit reprise avec qualité. La DGCD (principalement via les attachés) et la CTB (tant via l'EST que le bureau national) doivent en outre être effectivement concernées par la direction stratégique. Pour la DGCD (le cas échéant les attachés), cela est primordial pour continuer à remplir son rôle stratégique ; pour la CTB, il s'agit d'une tâche et d'une compétence centrales qui sont liées à son mandat en tant qu'exécutant de la coopération bilatérale. Il est en outre important (comme nous l'avons déjà indiqué) qu'il y ait une plus grande clarté par rapport au rôle et aux compétences de la DGCD (le cas échéant des attachés) et de la CTB en ce qui concerne le niveau stratégique de la coopération (dialogue sectoriel, participation aux groupes de travail thématiques, développement de la stratégie sectorielle "propre"). De même, le recrutement de l'expertise sectorielle qui n'est pas directement liée aux projets joue un rôle important à ce niveau.

- **Monitoring et évaluation.** En ce qui concerne ce processus, seule la qualité du monitoring a pu être vérifiée car les projets étudiés n'ont été lancés que

récemment. A ce niveau, une évolution est constatée par rapport au passé. Dans tous les projets étudiés, la base a au moins été posée pour le développement et l'application de systèmes de monitoring axés sur les résultats, entre autres via le développement de *baselines*. Bien que l'on puisse faire de nombreuses remarques sur la qualité de ces *baselines* et les cadres logiques sous-jacents, il existe un bon potentiel pour un monitoring adéquat. Une prochaine étape, que la plupart des projets n'ont pas encore atteinte puisqu'ils n'ont été lancés que récemment, est l'utilisation effective des données de monitoring pour l'amélioration de la qualité de l'exécution du projet et "l'apprentissage" au niveau du projet et au-delà.

Il est *recommandé* à la CTB de continuer sur la même voie pour poursuivre le développement des systèmes de monitoring et les utiliser effectivement. A terme, le niveau supérieur au projet (le secteur, la correspondance par rapport aux objectifs sectoriels nationaux) doit aussi recevoir de l'attention. Il est donc recommandé d'associer le développement des *baselines* à une révision critique du cadre logique (non seulement les indicateurs, mais aussi la logique d'intervention et les hypothèses). Ensuite, le suivi des risques, des hypothèses et du fonctionnement de l'AT dans le système de monitoring doit être repris et tous les acteurs pertinents doivent être concernés par la collecte des données de monitoring, leur interprétation et leur suivi éventuels et le processus d'apprentissage ultérieur.

Conclusions générales et recommandations

Les conclusions générales et les recommandations proposées ne représentent pas une répétition ni un résumé des conclusions spécifiques et des recommandations liées aux critères d'évaluation et aux processus, mais elles visent à aller plus loin en reprenant aussi des informations et des idées importantes que les évaluateurs ont acquises via la multitude de contacts, mais qui vont au-delà du cadre d'évaluation de cette évaluation.

Les projets se concentrent sur les bons aspects, mais pas nécessairement de la bonne manière.

Comme c'était déjà le cas par le passé, les projets belges obtiennent de bons résultats en ce qui concerne la pertinence et les scores enregistrés sont supérieurs à ceux relatifs à d'autres critères. Cela signifie en d'autres termes que la Belgique s'occupe des bons aspects. Nous devons relever les grands défis qui s'annoncent pour pouvoir conserver la grande pertinence de la coopération. Tout d'abord, au niveau du contenu, les cadres politiques sectoriels et globaux de nombreux pays sont encore trop faibles pour offrir un appui spécifique suffisant pour les choix les plus adéquats *au sein* de chaque secteur. De plus, il semble qu'il n'y ait pas assez d'expertise dans la coopération belge pour rendre cette traduction opérationnelle adéquate.

Ensuite, il est important de se rendre compte que les principaux défis au niveau de la pertinence se situent ailleurs. Ils sont résumés dans la question suivante : *travaillons-nous de la bonne manière ?* Ces défis sont principalement liés à la manière dont l'organisation concrète de la coopération belge doit prendre forme pour soutenir un maximum les développements locaux et *l'appropriation*. Il s'agit concrètement du choix et d'un mélange adéquat des modalités d'aide utilisées (projet, programme sectoriel, aide budgétaire, etc.) dans les secteurs de concentration et du choix des

modalités d'exécution (régie, cogestion, exécution nationale) et de l'utilisation qui y est liée de l'assistance technique.

Les recommandations relatives à ce point concernent toute la coopération belge. Elles concernent : (1) le développement de directives stratégiques et pratiques qui doivent soutenir les choix relatifs aux modalités d'aide et d'exécution et qui doivent ensuite être adaptées à la situation spécifique du pays partenaire, (2) l'adaptation des procédures administratives et financières à la capacité institutionnelle des pays partenaires, (3) un affinement des choix thématiques et de programmation dans les secteurs choisis et (4) l'introduction (ou la revalorisation) des stratégies nationales pour la coopération bilatérale.

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

Au moins deux développements importants, qui sont partiellement liés entre eux, mettent l'accent sur le cycle de projet et politique existant. Il s'agit d'une part de la mise en pratique des principes de la Déclaration de Paris, et d'autre part des développements soutenus en interne vers une coopération au développement plus programmatique et stratégique, dont la forme dépend beaucoup des caractéristiques spécifiques du (de la coopération avec) le pays partenaire.

Les principes de la Déclaration de Paris sont pris à cœur de différentes manières au sein de la coopération belge, ce qui ressort entre autres des progrès réalisés dans la façon dont les projets et les programmes s'associent à la politique du pays partenaire. La question qui se pose donc est la suivante : les mécanismes de concertation *bilatérale* et les structures classiques que la coopération belge connaît - les Commissions bilatérales mixtes et les Comités partenaires, ainsi que les Programmes indicatifs de coopération - sont-ils toujours adaptés au contexte institutionnel qui revêt de plus en plus un caractère multi-acteurs ? Quels doivent être le rôle et la fonction de la propre structure d'exécution dans ce contexte changeant est une question qui y est liée et cruciale pour la coopération belge. Il s'agit ici de questions fondamentales qui sont plus largement abordées dans le cadre de la réflexion relative au prochain contrat de gestion.

Au niveau plus opérationnel, les récents développements se heurtent de plus en plus fort aux limitations du cycle politique et de gestion classique, bien que ce point semble plus marqué dans les pays partenaires plus puissants. En ce qui concerne la formation de politique, il semble que le processus de préparation des PIC soit bien meilleur, mais qu'il puisse encore être perfectionné. La coopération belge ne dispose actuellement pas d'un mécanisme régulier pour évaluer la qualité de l'exécution des PIC. En ce qui concerne le cycle de gestion, beaucoup d'énergie est consacrée à l'amélioration du cycle classique (identification - formulation - exécution - monitoring et évaluation) et il semble que des progrès aient été faits à différents niveaux. D'autre part, il existe des questions importantes relatives à l'implication, *l'alignement* et *l'appropriation* du pays partenaire dans toutes ces phases, la qualité intrinsèque des phases préparatoires (identification et formulation), l'articulation entre les différentes phases du parcours de préparation, et, ce qui y est lié, le caractère (in)sensé de l'identification et de la formulation des projets/interventions individuels à la lumière du développement d'une approche programmatique.

Sur la base des éléments précédents, il est recommandé d'enrichir encore le PIC, d'organiser progressivement la formulation plus depuis une perspective sectorielle et d'étudier (encore) plus la formulation et l'exécution comme des phases déterminantes les unes pour les autres dans lesquelles, en fonction de la situation, certaines activités peuvent se situer dans l'une ou l'autre phase. Ensuite, un effort important est nécessaire pour renforcer la gestion stratégique (commune) et enfin, la réglementation financière et administrative doit être adaptée aux développements en cours.

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

La 'gestion axée sur les résultats' présente un large champ d'application, mais, dans le cadre de cette évaluation, elle est surtout étudiée au niveau du cycle de projet. Cette évaluation a constaté que dans de nombreux projets, les bases sont jetées pour une gestion axée sur les résultats. Les changements constatés sont toujours assez embryonnaires, se situent surtout dans la phase de formulation et le monitoring et ne sont pas encore vraiment ancrés, mais cela est lié au fait que l'exécution proprement dite des projets évalués n'a commencé que récemment. Il reste un travail important à réaliser à l'avenir, qui devra surtout veiller à ce que la gestion axée sur les résultats ne se cantonne pas au niveau d'un mécanisme de suivi assez simple qui s'occupe surtout pendant la phase d'exécution des *résultats (deliverables)* dont la CTB est tout d'abord responsable et à propos desquels elle est interpellée.

La gestion axée sur les résultats doit concerner l'ensemble du cycle et se concentrer sur la réalisation des objectifs du pays partenaire auxquels la Belgique souhaite contribuer. De nombreux DTF restent toutefois vagues sur ce point et la formulation d'un certain nombre d'objectifs fait penser que l'on souhaite affaiblir ce point jusqu'au niveau qui peut directement être influencé par la CTB. Cela est compréhensible du point de vue de la CTB, mais cela ne peut pas être l'objectif du point de vue de l'*appropriation* locale et des objectifs plus larges de la coopération.

A quelques exceptions près, le développement, et surtout l'utilisation des instruments pour la gestion axée sur les résultats, se situent toujours largement entre les mains des (directions des) équipes chargées des projets. Ces instruments font partie d'une pratique fortement axée sur l'exécution et la production de résultats directs, qui commence lors de la formulation et qui fait partie des efforts de la CTB pour notamment arriver à une exécution de projet plus efficace. Il s'agit en soi d'un bon développement, qui peut toutefois devenir problématique s'il n'est pas ouvert aux autres parties concernées par le projet et qui culmine dans un processus d'apprentissage commun et d'adaptations soutenues et formulées ensemble dans l'exécution du projet.

Enfin, et il s'agit du point principal du point de vue du fonctionnement quotidien du projet, la gestion axée sur les résultats coexiste avec un système de gestion qui reste fortement axé sur la gestion et le contrôle des *apports*. Les exigences au niveau administratif et financier de l'IF et de la CTB Bruxelles n'ont pas diminué ces dernières années, que du contraire, et elles ont forcé les équipes en charge des projets et les bureaux nationaux de la CTB à consacrer une grande partie de leur temps et de leurs moyens limités aux questions administratives et financières. Cela s'est

immanquablement fait au détriment de la qualité sur le plan du contenu et de l'efficacité de la préparation et de l'exécution des projets.

Il est recommandé que (1) les documents relatifs au planning comme les DTF partent plus explicitement des objectifs du pays partenaire auxquels la Belgique veut contribuer et qui sont le résultat d'efforts *communs* des partenaires concernés ; que (2) l'on évolue vers une forme inclusive de gestion axée sur les résultats permettant le lancement d'un processus d'apprentissage largement soutenu commençant durant la formulation et poursuivi pendant l'exécution et le monitoring ; et enfin, (3) qu'à moyen terme, la gestion axée sur les résultats au niveau du projet soit intégrée dans un cadre programmatique plus large, où de l'attention doit aussi être accordée à l'intégration dans les systèmes de monitoring du pays partenaire.

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

Cette évaluation a constaté que la supervision stratégique et le suivi des projets étaient assez faibles, notamment au niveau technique sur le plan du contenu. Les principales conclusions à cet égard correspondent fortement à celles de l'année dernière. A la lumière des développements qu'a connus la coopération bilatérale, il est important d'accorder de l'importance à ce point car il forme le maillon faible de la pratique actuelle. La faible direction stratégique sur le plan du contenu est entre autres due au fait que nous ne savons toujours pas clairement qui doit assurer cette direction de facto, que les SMCL n'assurent pas de direction à ce niveau pour diverses raisons et que l'apport de la CTB (bureaux nationaux et siège) et de la DGCD reste limité pour différentes raisons. Les constatations précédentes s'accompagnent toutefois aussi d'autres développements positifs. Ils concernent entre autres l'implication croissante dans les groupes de travail thématiques, les forums de donateurs, etc. ainsi que les projets 'stratégiques', par exemple au niveau des ministères partenaires. L'association entre ces initiatives et les projets plus classiques est souvent assez faible et forme un point d'attention important pour l'avenir.

Les recommandations concernent (1) la délimitation plus claire des responsabilités dans le domaine de la direction stratégique, (2) le renforcement du secteur et de l'expertise thématique dans le domaine, et (3) le renforcement des instruments et de la coordination au niveau belge (entre les projets, entre les attachés et la CTB) qui doivent soutenir et alimenter la direction stratégique.

[L'apport personnel reste crucial mais ne dispose pas d'un cadre politique clair.](#)

Cette évaluation a constaté comme la précédente que l'AT joue un rôle très important dans toutes les interventions de la CTB, notamment en raison de la focalisation sur le renforcement des capacités dans la majorité des projets. Dans la pratique, il semble exister un grand éventail d'AT, tant en ce qui concerne l'affectation de l'expertise internationale que locale. Dans la plupart des cas, tous les acteurs locaux reconnaissent la plus-value que l'AT crée, bien que l'affectation de cette AT forme souvent dans la phase de formulation un sujet de discussion.

La prise de décision concernant l'affectation de l'AT et les modalités de cette affectation sont toutefois peu transparentes et ne sont pas réalisées sur la base de directives univoques. Etant donné le rôle important de l'AT dans la coopération bilatérale belge - l'AT est souvent l'un des fers de lance via lesquels la Belgique veut

ou peut créer une plus-value - cette situation est surprenante et une action est indiquée. De même, l'évaluation de l'efficacité de l'AT n'est pas systématiquement prévue, et encore moins réalisée. Ensuite, le développement de nouvelles formes d'aide a également entraîné un développement dans les formes d'AT. On attend à présent souvent des AT des compétences qui n'étaient pas nécessaires auparavant (par exemple les capacités de facilitation). Si par le passé les AT se situaient quasiment exclusivement au niveau du projet, nous notons à présent une tendance visant à placer les AT à un niveau supérieur au projet et à leur confier des fonctions plus stratégiques. En outre, dans plusieurs des pays visités, il y avait des experts techniques actifs qui n'étaient pas liés à un projet, mais à des initiatives de soutien sectoriel.

Il est recommandé que la CTB développe une politique et des directives relatives à l'affectation de l'AT. Cette politique doit reposer sur la clarté et l'efficacité, et reprendre les acquis du passé et de la réflexion internationale en ce domaine. Cette politique doit aussi clairement garantir le rôle du partenaire local dans le processus décisionnel sur l'affectation de l'AT et tenir compte du contexte local (la discussion sur l'AT est différente dans des Etats fragiles que dans des pays présentant un développement fort, comme l'Afrique du Sud, le Maroc et le Vietnam). Enfin, la politique doit prévoir une évaluation du fonctionnement de l'AT. Un cadre doit aussi être défini pour l'affectation des experts du secteur qui sont tant nécessaires au niveau de l'ambassade qu'au niveau de la représentation de la CTB. La position de ces différents types d'experts du secteur (dont leur rôle, la responsabilité, l'instance de justification) doit aussi être définie de manière univoque pour garantir la cohérence de la politique belge et de l'exécution.

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

Pendant cette évaluation, il s'est avéré que les développements destinés à rationaliser et à professionnaliser le cycle de gestion propre et à assurer l'association avec les développements internationaux, ont involontairement repoussé l'*appropriation* locale du processus de développement à l'arrière-plan. Cela est bien entendu préoccupant du point de vue des principes de la Déclaration de Paris et des efforts qui, parallèlement à ce développement, sont entrepris pour justement mieux faire correspondre la coopération aux institutions et aux dynamiques du pays partenaire et les y intégrer. Quelques exemples de ce développement sont le rôle important que la Belgique joue dans certains cas et surtout de manière informelle dans l'identification (une compétence du pays partenaire), le fait que la CTB assume presque exclusivement la formulation, et l'exécution ainsi que le suivi des projets par des équipes de projet efficaces, mais autonomes.

De manière générale, il s'agit donc maintenant d'optimiser l'*appropriation* du pays partenaire dans l'ensemble du cycle. La meilleure manière d'y arriver dépend fortement de la situation dans le pays partenaire, notamment de la capacité institutionnelle locale, de la qualité et de la pratique de la coopération actuelle, etc. En tant que principe général, il est important que les développements vers une plus grande complexité de la coopération reprennent les préoccupations en ce qui concerne l'*appropriation* locale et l'*alignement* par rapport aux mécanismes existants pour la planification et la coordination de la coopération. Cela peut impliquer que les

niveaux d'ambition doivent être adaptés par rapport à, par exemple, la durée de certaines (parties de) phases. Ensuite, il est non seulement important de souligner surtout la "coopération" au sein du cycle de gestion et politique (cf. étude de gestion), mais aussi de donner de manière générale à la coopération un caractère plus inclusif dans lequel une multitude d'institutions (locales, mais aussi d'autres) jouent un rôle important. L'intégration des institutions partenaires dans le développement d'une gestion axée sur les résultats forme ici une importante question prioritaire. Enfin, plusieurs adaptations peuvent être apportées au sein du cycle actuel pour que *l'appropriation* pour les différentes phases (identification, formulation, suivi stratégique) se retrouve substantiellement au niveau des pays partenaires ; cela impliquera dans de nombreux cas que la Belgique entreprenne des efforts ciblés pour renforcer les capacités des structures locales en ce qui concerne leur rôle dans ces phases.

Table des matières

Résumé	2
Conclusions générales et recommandations.....	9
Table des matières	15
Abréviations	17
Préambule	19
1. Introduction	20
1.1 Contexte de l'évaluation.....	20
1.2 Méthodologie	21
1.3. Organisation de l'évaluation.....	24
1.4 Défis et limitations.....	26
1.5 Organisation et structure du rapport.....	29
2. Contexte.....	30
2.1 Le contexte international	30
2.2 Le contexte belge.....	31
.....	32
2.3 Caractéristiques globales des projets analysés	35
3. Analyse des critères d'évaluation.....	38
3.1 Pertinence	38
3.2 Efficacité et impact	47
3.3 Efficience	55
3.4 Durabilité	65
4. Analyse des processus	72
4.1 Formulation.....	72
4.2 Accompagnement stratégique et supervision	90
4.3 Monitoring et évaluation	104
5. Conclusions et recommandations.....	110
5.1 Les projets se concentrent sur les bons aspects, mais pas nécessairement de la bonne manière.....	111
5.2 Le cycle politique et de projet ne se déroule pas de manière optimale, mais doit néanmoins s'adapter rapidement aux nouveaux développements.....	113
5.3 La gestion axée sur les résultats prend lentement forme, mais elle doit être poursuivie et menée de manière plus logique.	115
5.4 La faible direction stratégique sur le plan du contenu au niveau du projet peut devenir le talon d'Achille de la coopération bilatérale belge.	117

5.5 L'apport personnel reste crucial mais ne dispose pas d'un cadre politique clair.....	119
5.6 Les développements portant sur la politique et le contenu ont repoussé le développement de <i>l'appropriation</i> locale dans les différentes phases du cycle du projet en arrière-plan.....	121
Annexes	124
Annexe 1 Cahier de charges spécial - prescriptions techniques.....	125
Annexe 2 Cadre d'analyse.....	144
Aperçu 3 Aperçu des scores par projet.....	153
Annexe 4 Membres du comité de pilotage	164
Annexe 5 Membres de l'équipe d'évaluation	165
Annexe 6 Synthèse des 24 projets	165
Annexe 7: Réactions des évaluateurs par rapport aux commentaires sur la première version du rapport de synthèse.....	212

Abréviations

ADEFIH	Projet d'Appui au Développement des Filières Halieutiques (Benin)
AEP	Projet d'Appui à l'Enseignement Professionnel (Burundi)
AIM	Projet d'Appui Institutionnel au Ministère de l'Education (Burundi)
AIMAEP	Projet d'Appui Institutionnel au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (Benin)
APSK	Project 'Appui à la Province Sanitaire de Kirundo (Burundi)
AR	Arrêté royal
ARFP	Project d'Appui à la Réforme des Formations Paramédicales (Burundi)
AT	Assistance technique ou Assistant technique
CAD	Comité d'Assistance au Développement
CAPAS	Strengthening the Capacity within Vietnam for the Assessment and Management of Water Resources as a Basis for Rural Water Supply for Poverty Reduction (Vietnam)
CB	Capacity Building
CCQ	Comité pour le Contrôle de la Qualité
CTB	Coopération technique belge
DGCD	Direction générale de la coopération au développement
DTF	Dossier technique et financier
EST	Département Expertise sectorielle et thématique (CTB)
FAFA MC	Facilité d'Appui aux Filières Agricoles – Dept. Mono Couffo
IF	Inspection des Finances
JESS	Joint Education Sector Support (Rwanda)
JHSS	Joint Health Sector Support (Rwanda)
M&E	Monitoring et évaluation
MSCBP	Multi Sector Capacity Building Programme (Rwanda)
ONG	Organisation non gouvernementale
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement économiques
ONEP	Office national de l'Eau potable
PAMAS	Programme d'Appui au Développement de la Micro-Assurance Santé (Sénégal)
PAMIF	Programme d'Appui à la Micro-Finance (Sénégal)
PIC	Plan indicatif de coopération
PORIS	Poverty Reduction through Institutional Strengthening at Provincial and District levels (Vietnam)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PV	Procès-verbal
SMCL	Structure Mixte de Concertation Locale
SPF	Service public fédéral
SPR	Strengthening of Planning and Budget Reform at central and decentralised levels (Vietnam)

TdR
UE

Termes de Référence
Union européenne

Préambule

L'équipe d'évaluation souhaite remercier par la présente toute personne ayant contribué à la réalisation de ce rapport. Nous avons choisi de ne mentionner personne en particulier car nous avons pu compter à tous les niveaux, que ce soit en Belgique ou dans les pays visités, sur l'appui et la coopération des parties concernées par la coopération belge. Il s'agissait non seulement d'une aide pratique, mais aussi d'une grande disposition à réfléchir avec nous à la coopération actuelle et à la manière dont nous pouvons l'améliorer à l'avenir. Nous avons partout eu la chance de rencontrer des personnes acceptant de considérer leur propre fonctionnement avec un œil critique et qui étaient prêtes à faire mieux à l'avenir.

Dirk Van Esbroeck (au nom de l'équipe d'évaluation)
Novembre 2010

1. Introduction

1.1 Contexte de l'évaluation

Le Service Suivi et Evaluation (D0.2) du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement a établi en janvier 2010 un cahier spécial des charges pour une évaluation indépendante de la qualité des prestations de la Coopération technique belge (CTB).² L'évaluation est réalisée dans le cadre du troisième contrat de gestion entre l'Etat belge et la CTB. Celui-ci stipule que la qualité des prestations de la CTB doit être évaluée chaque année sur la base d'une sélection d'au moins dix projets choisis par l'Etat. L'évaluation actuelle est la quatrième évaluation s'inscrivant dans ce cadre et les trois évaluations précédentes ont eu lieu en 2007, 2008 et 2009. Au total, lors de ces trois évaluations, 38 projets ont été évalués. Ils étaient répartis sur les 18 pays partenaires de la coopération belge, selon un cadre d'analyse qui est généralement resté inchangé au fil des évaluations.

Les objectifs de cette évaluation de la qualité des prestations de la CTB sont les suivants :

- rendre compte à l'Etat de la qualité des prestations de la CTB ;
- évaluer si les prestations de la CTB se sont améliorées par rapport aux années précédentes ;
- formuler des recommandations pour le quatrième contrat de gestion en ce qui concerne les tâches de prestation de services publics de la CTB, comme visé à l'article 5 de la loi relative à la création de la CTB.

Cette évaluation vise donc à poursuivre le travail entamé antérieurement en se basant sur les informations déjà obtenues dans les évaluations précédentes. Elle souhaite en outre soutenir le processus de réflexion en préparation du quatrième contrat de gestion. Ce contrat court jusqu'au 31 décembre 2011 au plus tard, mais on peut y mettre fin avant si le Ministre le décide.

Sur la base des objectifs de cette évaluation, le Cahier spécial des charges développe plusieurs questions prioritaires et questions clés pour ces trois objectifs. En ce qui concerne le premier objectif, on demande d'utiliser le cadre d'évaluation de l'évaluation de 2009, qui est basé sur les cinq critères OCDE-CAD et l'évaluation de trois processus qui permettent de vérifier comment la CTB conçoit, gère et dirige les projets. En ce qui concerne le deuxième objectif, on demande de faire une étude comparative des précédents rapports d'évaluation pour ensuite les comparer avec les résultats de l'évaluation actuelle. Une analyse de ce qui était positif dans le troisième contrat de gestion et une étude des méthodes de travail intéressantes des autres

² Cf. Annexe 1. Durant l'évaluation, le service a été supprimé et intégré dans celui de l'Evaluateur spécial (S4). C'est ce dernier service qui a fait office d'adjudicateur depuis ce moment-là.

donateurs doivent fournir un apport pour les recommandations pour le quatrième contrat de gestion, qui seront présentées dans un rapport séparé.

Contrairement aux évaluations précédentes, on demande pour cette évaluation deux *outputs* : d'une part un rapport en ce qui concerne la qualité des prestations de la CTB telle qu'elle ressort de l'analyse de plusieurs projets (entraînant des rapports par pays et un rapport de synthèse, comme les années précédentes) et d'autre part un rapport qui s'oriente sur le troisième contrat de gestion et qui comprend des recommandations pour le quatrième contrat de gestion. Ce rapport porte sur le premier output et comprend la synthèse de l'analyse de 24 projets dans 6 pays.

1.2 Méthodologie

Comme nous l'avons déjà indiqué, la méthodologie pour ce premier output se base principalement sur celle des années précédentes afin de pouvoir faire une comparaison entre les résultats.

Sélection des projets

En 2007, 2008 et 2009, la qualité a été essentiellement mesurée sur la base des résultats qui avaient été constatés respectivement dans 10, 12 et 16 projets sélectionnés. A partir de là, une analyse de la qualité des prestations de la CTB a été effectuée. Cette année, une approche similaire a été choisie et 24 projets ont été sélectionnés, dont 12 ont été évalués sur la base du cadre d'évaluation via une étude documentaire et une visite de terrain ; les 12 autres projets ont été évalués sur la base d'une étude documentaire et quelques interviews, tant à Bruxelles que sur le terrain. Les 24 projets sélectionnés se situent dans six des dix-huit pays partenaires et ont été choisis sur la base de plusieurs critères, comme la répartition géographique et sectorielle et, au sein d'un pays, il s'agit de projets d'un même secteur (pour pouvoir engager des consultants ciblés). De même, il s'agissait en tout cas de projets qui ont été formulés après le début du troisième contrat de gestion. Au chapitre 2, les principales caractéristiques de ces 24 projets sont présentées de manière plus détaillée et à l'annexe 6, les résumés des analyses des 24 projets sont exposés plus en détail. Une analyse a en outre été réalisée sur la durée des quelque 130 projets qui ont été formulés depuis le début du troisième contrat de gestion³.

Cadre d'évaluation et questions d'évaluation

Tout comme ces trois dernières années, les critères d'évaluation OCDE-CAD – pertinence, efficacité, impact, efficience et durabilité – occupent le premier plan en 2010 aussi. Une analyse de la qualité des prestations de la CTB a été effectuée sur la base des résultats qui avaient été constatés dans les projets sélectionnés. Des évaluations précédentes ont démontré que cette approche classique des évaluations de projet ne permettait pas toujours de définir la qualité des prestations de la CTB de manière univoque et passait quelques facteurs qui contribuent à la définition de la qualité des prestations de la CTB. C'est pourquoi il a été demandé depuis

³ Cette analyse est reprise en annexe au rapport relatif aux contrats de gestion. Plusieurs résultats de cette analyse sont aussi utilisés dans le présent rapport.

l'évaluation de 2008 d'examiner plus spécifiquement – outre les résultats – certains processus qui déterminent aussi la qualité des prestations de la CTB. Cette optique a été maintenue en 2009, et ce dans une telle mesure que l'on prête dans cette évaluation environ autant d'attention à l'évaluation des processus qu'aux critères d'évaluation OCDE-CAD. Plus spécifiquement, on a choisi en 2009 de passer à la loupe, outre les critères d'évaluation, trois processus, à savoir : la formulation, la supervision et l'accompagnement, et le monitoring et l'évaluation⁴.

Cette évaluation a ensuite, à une petite adaptation près, utilisé le cadre d'évaluation de l'année précédente qui a converti les critères d'évaluation OCDE-CAD et les trois processus sélectionnés en questions d'évaluation et qui les a ensuite opérationnalisés en critères d'évaluation et en indicateurs (cf. annexe 2)⁵.

Méthodes de recherche

Les méthodes suivantes ont été appliquées pour la collecte de données :

- L'analyse des documents, tant des documents généraux concernant la politique (lois, notes politiques, Arrêtés royaux) et l'organisation et les procédures de la CTB, que de la documentation de pays spécifiques, et de la documentation de projet ;
- Des interviews, tant à Bruxelles que dans les différents pays partenaires, avec un large éventail d'acteurs ;
- Des groupes de discussion, tant à Bruxelles pendant la phase d'étude avec des représentants de la CTB et de la DGCD que lors des visites des pays ;
- Des observations lors des visites sur le terrain.

La collecte de données s'est déroulée sur la base du cadre d'évaluation uniforme. Les six équipes de pays ont travaillé avec un cahier des charges uniforme pour les visites de terrain. Elles ont pu utiliser pour cela les rapports de pays provisoires qui ont été rédigés lors de la phase de bureau selon un format standard sur la base des informations obtenues via des documents et un nombre d'interviews limité. Durant cette phase de bureau, on a aussi identifié, par pays et par projet, les lacunes dans les informations et les principales questions prioritaires pour les missions de terrain.

Systématique des scores

Les évaluations précédentes partaient d'une appréciation sur une échelle à quatre points pour chaque critère d'évaluation. C'est pourquoi l'échelle à quatre points suivante a été appliquée par critère d'évaluation et par projet :

- + bien, supérieur aux attentes ;
- +/- suffisant, conforme aux attentes ;
- /+ plutôt faible ou insuffisant, légèrement inférieur aux attentes ;
- faible, nettement inférieur aux attentes.

Au niveau international, il est courant d'utiliser une échelle à quatre points et si l'échantillon des projets est suffisamment grand et l'approche uniforme, des

⁴ Nous renvoyons pour les considérations qui ont mené à la sélection de ces trois processus au rapport de synthèse de l'année passée.

⁵ Afin de garantir la cohérence entre les évaluations, on a déjà choisi en 2009 de garder le plus possible les mêmes questions et critères que ceux des deux évaluations précédentes.

statistiques intéressantes peuvent être établies. Cependant, vu l'hétérogénéité des projets, le poids relatif des critères d'appréciation par critère d'évaluation n'est pas identique, mais l'importance relative de chaque critère d'appréciation est déterminée par la nature du projet, le contexte, le secteur, etc. Le service d'évaluation a estimé qu'il était important de conserver la méthodologie pour l'évaluation de 2010 aussi proche que possible de celles des années précédentes, malgré le fait que dans tous les cas, il s'agissait de projets récemment lancés et que plusieurs projets n'ont été principalement évalués que via une étude documentaire⁶. Par conséquent, dans de nombreux cas, les projets n'ont pas pu être évalués et l'équipe d'évaluation a proposé après la phase d'étude de ne pas noter du tout les projets d'étude documentaire ; le comité de direction a marqué son accord par rapport à cette proposition. En ce qui concerne la notation des 12 projets 'd'étude de terrain', nous pouvons affirmer ce qui suit :

- *pertinence*: les résultats pour la pertinence ont posé peu de problèmes ; dans tous les cas, on a pu apprécier les trois critères de jugement et un score général a pu être attribué ;
- *efficacité*: seul le premier critère de jugement a pu être évalué de manière cohérente et dans la plupart des cas, les *outputs* ont aussi pu être appréciés, tout comme le renforcement des capacités (quatrième critère) qui y est souvent lié. La mesure de l'intégration des thèmes transversaux a généralement pu être appréciée. Puisque l'*outcome* et l'impact n'ont pas pu être appréciés, il n'y a pas de score global pour ce critère ;
- *efficience*: le premier critère de jugement (retards ou non par rapport au planning) n'a pas posé de problèmes ; par contre, le second et le plus important critère (la relation entre les résultats et les coûts) n'a pas pu être noté car il n'y a pas assez d'informations sur les résultats. Les autres critères ont généralement pu être appréciés, mais nous n'avons pas toujours pu faire une analyse complète : puisque le second (et principal) critère n'a pas pu être apprécié, aucun score global n'a pu être donné pour l'efficience ;
- *durabilité*: au sens conceptuel strict, ce critère ne peut pas être évalué (parce que l'efficacité n'a pas pu, ou a insuffisamment pu, être évaluée) ; la durabilité concerne aussi dans de nombreuses évaluations un jugement sur l'avenir (durabilité potentielle) ; par conséquent, il a été décidé de laisser les évaluateurs évaluer la durabilité potentielle s'ils estimaient disposer d'assez de données pour ce faire ; aucun score global n'a été donné ;
- *formulation*: les critères d'évaluation concernent tant le processus que le produit de la formulation et des scores ont pu être attribués dans tous les cas ;
- *supervision et accompagnement*: en principe, tous les critères de jugement ont pu être notés, bien que le fait que la plupart des projets aient été lancés depuis peu implique que cette évaluation repose sur une courte période d'exécution ;

⁶ Quelques projets qui faisaient partie de l'étude documentaire n'avaient même pas encore commencé lors des missions de terrain.

- *monitoring et évaluation*: dans la plupart des cas, seul le monitoring a pu être évalué ; aucun score global n'a été donné.

Il est important de signaler que l'expérience n'est acquise que progressivement avec la mesure dans laquelle chaque critère a pu être évalué et que l'équipe s'est concerté autour de ce point et sur la base des projets de rapports de pays pour arriver à une approche cohérente. D'ailleurs, les résultats initiaux de ces projets de rapport sont soumis à un contrôle de cohérence interne à trois niveaux : (1) la cohérence entre le résultat donné et le rapport de pays et le texte correspondant dans le rapport de pays ; (2) la cohérence des résultats entre les différents rapports de pays pour l'évaluation de 2010, et (3) la cohérence des scores donnés cette année avec les résultats des années précédentes (notamment 2009, où le même cadre d'évaluation a été utilisé). Les commentaires sur les projets de rapport ont aussi dans quelques cas entraîné la révision des résultats.

Enfin, et en référence à la discussion de l'année dernière en ce qui concerne les résultats des projets, nous souhaitons répéter que l'importance des résultats pour les projets **individuels** est limitée et peut facilement entraîner des discussions avec les parties intéressées. L'importance des scores réside plutôt dans la **comparaison mutuelle** d'un grand échantillon de projets. L'annexe 3 présente un aperçu des scores par projet. Dans le texte du rapport de synthèse, le nombre de projets avec un certain score est toujours mentionné, en utilisant en grande partie des histogrammes.

1.3. Organisation de l'évaluation

L'évaluation a été divisée en quatre phases: la phase de préparation, la phase d'étude, la phase de terrain et la phase de synthèse. Chaque phase a résulté en un ou plusieurs rapports qui ont été examinés par le comité de pilotage (pour les membres du comité de pilotage, voir l'annexe 4).

La phase de préparation

La réunion de lancement avec le Comité de pilotage (le 30 mars 2010) était la principale activité de cette phase de préparation. Lors de cette réunion, l'équipe d'évaluation a présenté sa méthode de travail (approche et méthodologie), suite à quoi une discussion a été menée avec le Comité de de pilotage. Ensuite, tous les accords nécessaires ont été conclus pour le déroulement ultérieur de l'évaluation, ce qui était très important étant donné la plus grande importance (en comparaison avec les précédentes évaluations) de la phase d'étude et du timing assez serré en ce qui concerne la fourniture des rapports. Sur la base des résultats de la réunion de lancement, les évaluateurs ont dressé un plan de travail.

La phase d'étude

La phase d'étude devait fournir deux *outputs* : un rapport sur la qualité des prestations de la CTB et un rapport sur les contrats de gestion. On a pu en partie travailler en même temps sur les deux *outputs*, mais le second output dépendait partiellement des résultats du premier output.

La phase d'étude, qui s'étendait de début avril à fin juin, comprenait les étapes suivantes :

- *plusieurs activités préparatoires*, comme une actualisation du contexte de la coopération au développement belge, une première analyse des différences entre le troisième et les contrats de gestion précédents, une opérationnalisation des critères d'évaluation, des interviews avec les *decision makers* et les cadres supérieurs de la DGCD, de la CTB et de la cellule de gestion du Ministre et une journée de travail interne de l'équipe d'évaluation ;
- *l'analyse des 24 projets*: les informations relatives aux conclusions des 24 projets ont été principalement obtenues via l'étude documentaire et les interviews avec les responsables nationaux et sectoriels et plusieurs autres personnes clés. Les interviews n'ont pas été limitées au cadre restreint projets, mais ont également tenu compte de la vision des parties intéressées en ce qui concerne le troisième contrat de gestion et d'autres modifications importantes au sein de la DGCD et de la CTB (par exemple le développement de nouvelles modalités d'assistance) ;
- *la préparation des visites de terrain*, tant au niveau pratique, qu'organisationnel ou méthodologique ;
- *une analyse de la durée des différentes phases des projets lancés pendant le troisième contrat de gestion* : il s'agissait ici d'une analyse statistique dont les résultats ont été intégrés dans le rapport de la phase d'étude et ont ensuite été mis au point ;
- *la rédaction du rapport de la phase d'étude*, qui a été abordée lors de la réunion du Comité de pilotage du 14 juin et qui a ensuite été complétée.

La phase de terrain

Les visites sur le terrain ont été réalisées au cours de la période courant de fin juin à fin août par des équipes nationales composées d'un consultant international et d'un ou deux consultants nationaux. La liste des consultants est reprise à l'annexe 5. Elles consistaient principalement en la collecte de données en ce qui concerne les différents projets via des visites de terrain et des interviews avec les principales parties intéressées. Une grande attention a aussi été proportionnellement accordée aux entretiens avec les membres de l'Ambassade et du bureau national de la CTB. Dans chaque pays, une discussion 'focus group' a aussi été organisée en ce qui concerne l'expérience avec le troisième contrat de gestion et des pistes de réflexion pour le quatrième contrat de gestion.

A la fin des visites de terrain, au moins un *debriefing* a été organisé pour les acteurs sur place (parfois, les *debriefings* ont aussi été réalisés par projet). Après les visites sur le terrain, des rapports nationaux composés d'analyses des quatre projets ont été établis selon le format uniforme. Ces projets de rapport ont été présentés pour être commentés aux parties concernées et ont été abordés dans des réunions de restitution spécifiques au pays. Ensuite, les rapports nationaux ont été adaptés à l'aide des commentaires.

Pendant le processus de la rédaction des rapports nationaux, l'équipe d'évaluation s'est réunie pour partager les principales conclusions et expériences, tant sur le plan

du contenu que méthodologiques, et coordonner la pratique relative aux notations (cf. ci-dessus). Ensuite, on a explicitement étudié l'importance des conclusions pour le second parcours de cette évaluation qui se concentre sur les contrats de gestion. Cette réunion a donc été une transition vers la phase de synthèse.

La phase de synthèse

La phase de synthèse a commencé avec la rédaction de la première version du rapport de synthèse qui a été abordé lors de la réunion du comité de direction du 14 octobre. Lors de cette réunion, le chef d'équipe a donné une présentation, à laquelle les membres du comité de direction ont pu réagir. Vu que l'importance de cette évaluation réside dans la synthèse à un niveau supérieur, on n'a pas cherché à établir une synthèse par pays, par secteur ou par thème. Là où le contexte spécifique du pays ou du secteur a joué un rôle dans les résultats ou la qualité des prestations, cela est explicitement mentionné dans ce rapport de synthèse.

Pendant cette phase de synthèse, une harmonisation continue a été assurée entre les membres de l'équipe responsables de la rédaction des deux rapports de synthèse.

La version finale du rapport de synthèse a été présentée à l'adjudicateur le 15 novembre 2010.

1.4 Défis et limitations

Processus d'évaluation

Le calendrier de l'évaluation était très serré car l'adjudicateur a souhaité que les rapports finaux puissent être fournis pour la mi-novembre. Ce délai a pu être respecté, en partie grâce à la bonne volonté de toutes les parties. C'est surtout le planning des missions de terrain qui a constitué une casse-tête car celles-ci étaient prévues pendant la période de congés et on proposait dans l'offre que trois consultants réalisent chacun deux missions de terrain pour ainsi offrir une garantie supplémentaire d'approche cohérente. Finalement, cette ambition n'a pas pu entièrement être respectée et un consultant supplémentaire a été engagé pour assurer une étude des pays.

En comparaison avec l'offre, deux consultants locaux ont dû être remplacés car ils se sont retirés malgré un engagement formel antérieur. Des remplaçants ont été trouvés pour les deux, mais ces deux personnes ont fourni des prestations inférieures au niveau requis et, pour l'un d'entre eux, la relation de coopération a été interrompue prématurément. Pour le reste, les équipes nationales ont bien travaillé, et le fait que certains consultants locaux aient participé à des évaluations similaires antérieures ou connaissaient bien la coopération bilatérale belge a certainement été un avantage. Le consultant belge responsable de la petite étude partielle relative à la durée des projets a lui aussi dû être remplacé, dans ce cas sans conséquences négatives.

Deux semaines de visite sur le terrain par pays semblaient être un délai très serré car il fallait s'occuper de quatre projets, même si le temps accordé aux projets de l'étude documentaire était assez court. Le cadre d'évaluation est en effet assez fortement développé et demande des contacts avec un large éventail de personnes de contact. En outre, les évaluateurs ont aussi accordé de l'attention à la coopération bilatérale

avec les pays partenaires au sens large car la compréhension des choix au niveau stratégique et politique était souvent importante pour les évaluations des projets.

Tous les intéressés de la DGCD (y compris les attachés à l'ambassade) et de la CTB (Bruxelles et bureaux sur le terrain) ont été informés à temps par le service d'évaluation, suite de quoi ils ont été contactés par l'équipe d'évaluation. Dans quelques cas, les préparations ont été pénibles, surtout à cause de la période difficile (vacances, élections, ramadan) qui avait été prévue pour les missions de terrain. Une fois sur le terrain, les contacts se sont déroulés plus aisément.

Pilotage de l'évaluation

Le service d'évaluation D0.2 était responsable de la rédaction du Cahier spécial des charges. Après l'intégration de ce service dans S.4, ce dernier est devenu officiellement responsable de la gestion de l'évaluation, dont l'information formelle, l'organisation des réunions du comité de pilotage et l'orientation des consultants. Les noms des membres du comité de pilotage sont repris à l'annexe 5.

Le comité de pilotage a fourni des commentaires sur les produits d'évaluation à tous les moments-clés de l'évaluation, notamment :

- sur l'offre technique lors de la réunion de lancement ;
- sur la première version du rapport d'étude (pour les deux *outputs*);
- sur la version provisoire des six rapports de pays (avec les parties directement intéressées de la DGCD et la CTB);
- sur la première version du rapport de synthèse (pour les deux *outputs*).

Le commentaire sur les rapports de pays a été traité pour la plupart des pays pendant la période de rédaction du rapport de synthèse.

Cadre d'évaluation

A la fin des visites sur le terrain, on a pu constater que le cadre d'évaluation basé sur les sept questions principales concernant les quatre critères d'évaluation et les trois processus a généralement bien fonctionné et a fourni une structure claire au travail sur le terrain pour autant qu'il concerne la réalité au niveau du projet. Cela a permis de réaliser une bonne synthèse. Des remarques supplémentaires peuvent être formulées en ce qui concerne le cadre d'évaluation en complément des expériences de l'année précédente, notamment :

- Le cadre d'évaluation part implicitement des projets qui sont déjà terminés ou, du moins, qui sont déjà bien avancés au niveau de leur exécution. Ce n'était pas le cas des projets étudiés ici ; la plupart de ces projets n'ont commencé qu'il y a peu. Par conséquent, certains critères d'évaluation n'ont pu que partiellement, voire pas du tout être notés (cf. ci-dessus). Etant donné que l'évaluation doit nécessairement être ciblée sur les résultats des interventions et le rôle de la CTB à cet égard, on a prêté relativement peu d'attention au contexte. Cela s'est avéré être encore plus une limitation que par le passé car les projets individuels font de plus en plus partie d'une large stratégie d'intervention.

- Pour la première fois, le cadre d'évaluation a aussi été appliqué à une autre modalité d'assistance que le projet de développement classique, notamment l'aide budgétaire. De manière générale, le cadre d'évaluation a pu être assez bien appliqué en ce qui concerne les critères d'évaluation classiques, à l'exception de l'évaluation de l'efficacité. Le cadre a toutefois pu être moins bien appliqué pour l'évaluation des processus car l'ensemble se base sur l'approche de projet classique.

Délimitation de l'évaluation

Cette évaluation porte sur 24 projets sélectionnés qui sont tous formulés pendant le troisième contrat de gestion. Il s'agit ici d'un choix volontaire qui est fait pour permettre une comparaison entre ces projets et les projets qui ont été préparés et exécutés entièrement ou partiellement dans les deux contrats de gestion précédents. Un prix est payé pour ce choix explicite au sens que certaines parties du cadre d'évaluation n'ont pas pu être utilisées lors de l'analyse. Par conséquent, l'évaluation a surtout fourni des conclusions en ce qui concerne les critères et processus qui peuvent bien être étudiés pour les projets dont la réalisation vient de commencer : la pertinence et le processus de formulation. Les autres critères et processus ne pouvaient par contre pas ou que très partiellement être évalués (efficacité, durabilité, monitoring et évaluation).

Comme indiqué précédemment et bien que cela n'ait pas fait formellement partie du cadre d'évaluation, pendant l'étude et la phase de terrain, des questions plus larges liées aux processus et à la politique ont été à l'ordre du jour dans les interviews et les discussions 'focus group'. Ces conclusions sont partiellement reprises dans ce rapport de synthèse et ont aussi servi d'apport pour le rapport d'étude relatif aux contrats de gestion ; ils ont également contribué à quelques réflexions plus larges qui sont présentées à la fin du chapitre et qui ont aussi inspiré le chapitre final (conclusions et recommandations).

Nature de l'évaluation

La tension a été nette dans cette évaluation pour d'une part procéder à l'examen minutieux des 24 projets et d'autre part mettre suffisamment en lumière les prestations de la CTB. La CTB est naturellement un acteur central dans la formulation et l'exécution, mais les résultats et l'appréciation des critères d'évaluation ne peuvent jamais être imputés intégralement à la CTB. Le problème de l'attribution se présente donc, étant donné que pour l'obtention des résultats, la CTB dépend d'une bonne coopération avec les acteurs dans le pays partenaire, mais également d'une bonne coopération avec d'autres acteurs de la coopération belge et naturellement avec d'autres acteurs qui sont actifs au sein de la coopération internationale. C'est pourquoi on a choisi dans les analyses des projets d'aborder les facteurs explicatifs pour les résultats, par projet, à côté de l'appréciation des trois processus, et d'éclairer aussi bien que possible le rôle de la CTB. Ce rôle de la CTB est alors placé dans le cadre plus large de la coopération belge comme défini dans le troisième contrat de gestion et met aussi en lumière le rôle de la DGCD et les relations avec le pays partenaire.

1.5 Organisation et structure du rapport

Comme nous l'avons déjà indiqué, cette évaluation utilise un cadre d'évaluation qui a été élaboré en 2007 ; nous pouvons ainsi comparer les résultats des quatre exercices d'évaluation. D'autre part, au cours de la période 2007 – 2010, les développements ont continué d'évoluer, mais des changements importants se sont en contrepartie produits au niveau national et international (cf. chapitre 2 ci-dessous). Ceux-ci ont eu de l'influence sur la manière dont la coopération bilatérale a pris forme et aussi sur la manière dont la CTB a évolué en tant qu'organisation et a rempli sa mission. D'importants développements ont aussi été constatés au sein de la DGCD, et donc aussi dans la relation entre la DGCD et la CTB.

Cette évaluation doit donc se concentrer sur la qualité des services de la CTB ; il ne s'agit donc pas d'une évaluation de la coopération bilatérale belge dans son ensemble. Par conséquent, ce n'était *pas* la tâche de cette évaluation de décrire et analyser ces changements (ces points sont déjà partiellement traités dans la seconde étude partielle relative aux contrats de gestion), bien que cette évaluation ait continuellement été confrontée à ces changements.

Sur la base des éléments susmentionnés, on a opté dans ce rapport pour une double organisation, où l'ambition était, *d'une part*, de conserver le cadre d'analyse existant qui avait déjà fait ses preuves par le passé. Par conséquent, nous présenterons les conclusions et les recommandations qui concernent ce cadre d'analyse et, étant donné la nature de ce cadre, qui sont surtout de nature opérationnelle et qui concernent la qualité des prestations de la CTB. Ces conclusions et recommandations seront présentées par chapitre et se basent sur des conclusions obtenues de manière empirique, où la méthodologie décrite ci-dessus a été utilisée. *D'autre part*, ces résultats permettront aussi de *sortir* du cadre d'analyse en présentant *plusieurs réflexions plus larges* et en faisant ainsi un lien avec les développements récents et en alimentant la discussion relative au quatrième contrat de gestion. Ces réflexions se basent tant sur des conclusions empiriques que sur les résultats des (nombreuses) discussions plus larges qui ont été menées à Bruxelles et sur le terrain. Lorsque de telles réflexions sont développées, le rapport l'indique clairement. Dans le chapitre final reprenant les conclusions et les recommandations, les deux parcours sont réunis dans plusieurs questions prioritaires de nature stratégique, qui sont basées tant sur les conclusions empiriques que sur des réflexions plus larges.

En ce qui concerne la structure, ce rapport suit l'organisation du cadre d'analyse. Après avoir abordé au chapitre 2 le contexte de cette évaluation, le chapitre 3 traite des quatre critères d'évaluation classiques (pertinence, efficacité et impact, efficience et durabilité), tandis que le chapitre 4 se penche sur les trois processus analysés (formulation, accompagnement stratégique et supervision, monitoring et évaluation). Le chapitre 5 présente les conclusions globales ainsi que les recommandations. Plusieurs annexes complètent ce rapport : le cahier spécial des charges de cette évaluation, le cadre d'analyse utilisé, l'aperçu des scores par projet, la liste des membres du comité de direction, la liste des membres de l'équipe d'évaluation, le résumé des 24 projets analysés et un aperçu des commentaires reçus sur la version conceptuelle de ce rapport avec laquelle les évaluateurs ne sont pas d'accord, y inclus leur argumentation.

2. Contexte

2.1 Le contexte international⁷

Le contexte international de la coopération au développement a rapidement évolué au cours de ces dix dernières années et ces changements se poursuivent. On accorde plus d'attention aux nouvelles modalités d'assistance, à un plus grand rôle pour les pays partenaires, une plus grande efficacité de la coopération au développement (cf. surtout la Déclaration de Paris de 2005 et l'*Accra Agenda for Action* de 2008). La pensée sous-jacente est que l'aide sera plus efficace via une meilleure coopération et une plus grande autorité des pays partenaires (*principles of partnership*). Nous y retrouvons une évolution de l'aide aux projets vers d'autres modalités d'assistance, comme les appuis budgétaires généraux et sectoriels. D'autres formes de gestion, comme la gestion directe par les institutions des pays partenaires, appartiennent aussi aux changements opérés. Les donateurs devraient plus faire concorder leur méthode de travail, pour que moins de donateurs s'occupent d'un même secteur dans le même pays partenaire sans qu'une harmonisation suffisante soit réalisée. Cela signifie dans la pratique que la plupart des donateurs ciblent un nombre limité de pays partenaires et, dans ces pays, un nombre de secteurs limité, généralement deux ou trois.

Outre la Déclaration de Paris, il convient aussi de citer les Objectifs du Millénaire (OM) auxquels 189 dirigeants gouvernementaux se sont engagés en septembre 2000. L'objectif principal est de réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015. Des progrès ont été réalisés par rapport à certains objectifs importants, bien qu'il existe une grande variation ainsi que d'importantes différences entre les continents ; par ailleurs, l'Afrique est relativement en retard.

Dans le prolongement de la Déclaration de Paris, les Etats membres de l'Union européenne ont adopté en 2007 un *EU Code of Conduct* pour favoriser la complémentarité de l'aide accordée. Ce code de conduite vise une répartition des tâches et une spécialisation de chaque acteur à quelques secteurs en fonction de la plus-value que le pays peut offrir.

Panneaux coulissants

Le récent rapport du *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (WRR, Conseil scientifique pour la politique gouvernementale hollandais) "*Minder pretentie, meer ambitie*" ("Moins de prétention, plus d'ambition") offre une bonne analyse de

⁷ Le texte repris dans cette section est un résumé d'un texte plus détaillé repris dans l'étude sur les contrats de gestion.

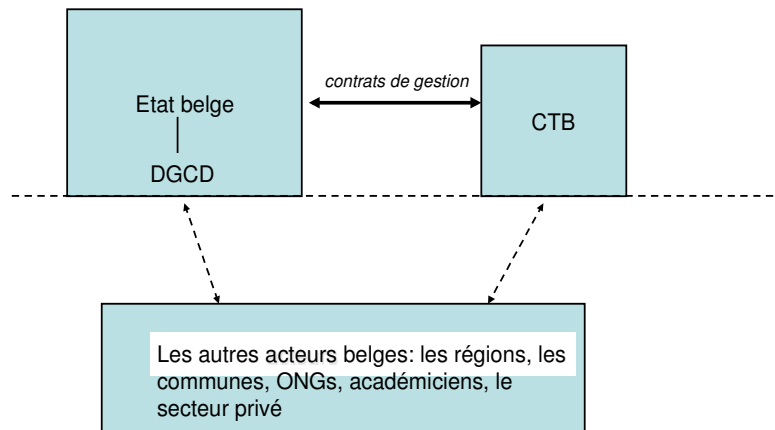
plusieurs décennies de réflexion sur la coopération au développement et formule des alternatives pour l'avenir. Le WRR pointe le problème des dépendances mutuelles entre les donateurs et les autorités des pays partenaires. D'une part, les pays partenaires se justifient d'abord vis-à-vis des donateurs (et surtout si ceux-ci se sont regroupés) et ensuite par rapport à leur population. D'autre part, les donateurs se retrouvent souvent coincés et ne savent pas quoi faire si un pays partenaire n'agit pas comme convenu. Réduire ou interrompre l'aide budgétaire est une étape logique, mais elle est loin d'être toujours appliquée. Il convient de noter que récemment, tant le Royaume-Uni que la Suède et les Pays-Bas ont décidé d'interrompre l'aide budgétaire à différents pays suite à des incidents. Une autre critique s'adresse au fait que ces dix dernières années, on a accordé relativement moins d'attention aux secteurs économiques et que les secteurs sociaux ont occupé une place centrale. Cela coïncide avec l'accent des objectifs du millénaire, qui sont plus sociaux qu'économiques. On attribue aussi aux pouvoirs publics le rôle central de moteur du développement et on se demande si cela est logique, surtout dans les pays aux pouvoirs publics faibles, et certainement dans les Etats fragiles.

2.2 Le contexte belge

Une multitude d'acteurs belges

En Belgique, comme dans d'autres pays donateurs, une multitude d'acteurs sont actifs dans le domaine de la coopération au développement. Dans le cadre de cette évaluation, nous nous limitons à quelques acteurs belges spécifiques. Les autres acteurs belges ne sont donc majoritairement pas considérés, bien qu'ils jouent un rôle dans la relation qu'entretient la Belgique avec les pays partenaires, comme l'indique la figure suivante, et aussi parce que l'on se pose de plus en plus la question de la cohérence globale de l'aide belge dans un certain pays. Puisque dans d'autres pays, le rôle de l'organisation d'exécution prend une autre forme, il convient de signaler cette multitude d'acteurs.

Figure 1: Acteurs de la coopération belge⁸



La CTB comme exécutant de la coopération bilatérale directe

La loi de 1998 a fait de la CTB l'unique agence d'exécution de la coopération bilatérale directe du gouvernement fédéral belge. La CTB gère actuellement plus de 300 projets répartis dans une vingtaine de pays en Afrique, en Asie et en Amérique latine. En 2009, la CTB employait 622 personnes, dont 191 à Bruxelles, pour un chiffre d'affaires de 237 millions d'euros.

La loi de 1998 stipule que les règles et les conditions, auxquelles la CTB remplit les tâches qui lui sont confiées, seront fixées dans un contrat de gestion conclu entre l'Etat belge et la CTB. Jusqu'à présent, trois contrats de gestion ont été conclus, dont le dernier englobe la période 2007 - 2011. Ces contrats laissent voir d'importants glissements dans les tâches qui sont confiées à la CTB. Sans entrer trop dans les détails⁹, les changements suivants nous semblent importants dans le cadre de cette évaluation, qui ne porte que sur des projets lancés pendant le troisième contrat de gestion :

- Globalement, la CTB a pu démontrer de plus en plus qu'elle était en mesure d'organiser sa propre gestion financière et comptable et de réaliser un contrôle de la qualité interne. De ce fait, le contrôle de l'Etat concernant le fonctionnement quotidien de la CTB a diminué et les procédures administratives ont été

⁸ Il faut savoir que la figure n'illustre aucune relation hiérarchique. La CTB n'est certainement pas classée au-dessus des autres acteurs belges, mais la relation avec d'autres acteurs belges est moins présente dans cette étude.

⁹ Pour une comparaison détaillée entre les trois contrats de gestion, nous renvoyons aux évaluations des prestations de la CTB de 2007 à 2009, et surtout au chapitre 3 de la seconde étude partielle qui est réalisée dans le cadre de l'évaluation partielle de 2010.

simplifiées, en particulier dans le trajet précédant le démarrage proprement dit d'un projet (voir ci-après) ;

- En comparaison avec le contrat de gestion précédent, la simplification et la réduction du cycle de gestion, qui s'appuie sur un partenariat entre plusieurs acteurs sur fond de la Déclaration de Paris, sont particulièrement importantes. A la lumière de l'attention prêtée aux 'processus' dans cette évaluation, les points suivants méritent d'être mentionnés :
 - Au niveau des pays partenaires, les priorités de la coopération sont toujours fixées par la commission mixte, composée de représentants des deux pays. La prise de décision sur ce plan est préparée par la Direction des programmes gouvernementaux (D1) de la DGCD ;
 - L'identification d'un projet se fait sous la responsabilité du pays partenaire, en collaboration avec l'Attaché de la coopération au développement dans le pays partenaire. En comparaison avec le passé, le poids de la phase d'identification a diminué au profit de la formulation ;
 - La CTB est responsable de la formulation, en concertation avec le pays partenaire et l'Attaché. Alors que la CTB devait soumettre une offre à l'Etat belge pour chaque formulation, la procédure dans le troisième contrat de gestion a été simplifiée, du fait que la formulation est financée par un fonds mis à disposition de la CTB par l'Etat ;
 - Pour chaque projet, une SMCL est créée, avec une composition pouvant varier d'un pays à un autre. Le pays partenaire, la CTB et la '*project management unit*' sont au moins représentés dans la SMCL. Depuis le troisième contrat de gestion, l'Attaché ne fait toutefois plus partie de la SMCL.

Importants développements récents dans l'organisation de la coopération bilatérale

Les visites sur le terrain, mais aussi les discussions en Belgique ont clairement démontré que les développements internationaux ébauchés ci-dessus ont fortement influencé la forme de l'assistance belge au cours de ces dernières années. Même si ce point sera abordé de manière détaillée dans notre analyse, il est important d'esquisser dès à présent les principaux éléments de ce développement dans ce chapitre d'introduction.

Au niveau institutionnel, la Belgique a fourni dans tous les pays des efforts pour appliquer dans la pratique les principes de la Déclaration de Paris et du *EU Code of Conduct*. Nous notons particulièrement à ce niveau que la Belgique a explicitement situé sa coopération dans les cadres politiques (existants ou en cours) de développement du pays et les efforts d'autres pays donateurs. Les principaux défis à ce niveau se situent sur le terrain de l'*ownership* local et du donateur *alignment*¹⁰ et, par conséquent, de la (des) modalité(s) d'exécution de la coopération, où les pays partenaires expriment de plus en plus une préférence pour l'exécution nationale, tandis que l'adoption de cette modalité d'exécution se heurte à d'importants problèmes pratiques et juridiques dans le cadre existant.

¹⁰ Nous utilisons les notions d'*ownership* et d'*alignment* telles qu'elles sont utilisées dans la Déclaration de Paris, où l'on suppose que l'*ownership* implique que *Partner countries exercise effective leadership over their development policies, and strategies and co-ordinate development actions*, tandis que le donateur *alignment* fait référence au fait que *Donors base their overall support on partner countries' national development strategies, institutions and procedures*.

La décision politique visant à limiter le nombre de secteurs par pays partenaire et à opter pour une présence de longue durée (au moins 12 ans) dans ces pays se rapporte bien à l'ambition visant à appliquer la Déclaration de Paris. Cette décision a favorisé la création de programmes sectoriels, où l'on vise de plus grandes cohérence et synergie (cf. encadré). La transition d'un portefeuille de projets classique à des programmes sectoriels dignes de ce nom n'est toutefois pas toujours facile. Néanmoins, le développement qualitatif est indéniablement clairement présent et demande une adaptation de l'architecture de la coopération bilatérale belge et des procédures sous-jacentes (aux niveaux institutionnel, financier, administratif et du contenu) ainsi que des mécanismes de gestion.

Encadré : le développement d'une approche programmatique

Un des principaux développements récents dans la coopération internationale est le glissement vers une approche (plus) programmatique qui dévie sur des points importants de l'approche de projet traditionnelle ; cette dernière est souvent dirigée par l'offre et souvent axée sur les préoccupations opérationnelles (une bonne exécution) et les résultats à court terme.

Bien qu'il n'existe pour l'approche du programme encore aucune définition générale et univoque acceptée,¹¹ nous semblons être d'accord sur ses caractéristiques de base : grand accent sur l'*appropriation* locale et large participation des groupes concernés, accent sur la promotion des synergies et des résultats à plus long terme. Par conséquent, les programmes sont basés sur un large consensus au niveau des problèmes que l'on veut aborder et de la stratégie à suivre.

Il est clair que ces développements ont aussi fortement influencé la CTB. La portée des opérations de la CTB a fortement augmenté et l'organisation, initialement destinée à exécuter les projets, s'est vue obligée de s'adapter aux développements au niveau de la coopération internationale. Il semble que la coopération bilatérale belge soit arrivée à un moment charnière, où les développements stratégiques et sur le plan du contenu peuvent de moins en moins prendre forme à partir du cadre existant. Comme l'indique le rapport plus loin, cela débouche inévitablement sur des frictions et des inefficacités, malgré la bonne volonté et les grandes capacités à élaborer des solutions créatives. Cela plaide pour tous les acteurs, et notamment pour les attachés et la représentation de la CTB sur le terrain, qui ont dans de nombreux cas réussi à réaliser des progrès qualitatifs dans les limites du cadre actuel. Les possibilités pour poursuivre sur cette voie à l'avenir commencent toutefois à être épuisées.

Les développements esquissés ci-dessus ne peuvent cependant pas faire oublier que les choix du passé définissent encore fortement la réalité quotidienne. La délimitation sectorielle a ainsi surtout des conséquences pour les projets récemment préparés et futurs, mais il existe parmi les projets actuellement en phase d'exécution de nombreux projets provenant d'autres secteurs. Cela ne simplifie pas la tâche notamment des acteurs de terrain (attachés et CTB) car ils doivent s'adapter à de

¹¹ Si nous renvoyons à l'approche du programme dans cette évaluation, nous utilisons la définition suivante de Brinkerhoff comme point de référence ; pour lui, les programmes sont des '*long-term, multi-activity endeavors implemented by networks of country institutions in multiple locations whose production and/or service delivery objectives and impact goals derive from indigenous policy choices*' (W. Brinkerhoff, *Looking in, Looking out, Looking ahead, Guidelines for managing development programs*, USAID Implementing Policy Change Project, Working Paper No. 1, 1991.).

nouveaux développements et continuer de garantir en même temps la qualité d'interventions plus classiques.

2.3 Caractéristiques globales des projets analysés

La principale caractéristique des 24 projets analysés, qui a fortement déterminé la méthodologie et les résultats de l'évaluation, est que le cycle de projet a commencé ¹² dans tous les cas après l'entrée en vigueur du troisième contrat de gestion en janvier 2007. Au début de cette évaluation, environ 140 projets ont été lancés pendant le troisième contrat de gestion, ce qui implique qu'environ 17% de ces projets sont concernés par cette évaluation, en tant qu'"étude de terrain" ou de projet d'"étude documentaire". Le fait que l'évaluation se limite aux projets du troisième contrat de gestion doit en principe faciliter la cartographie des effets des changements dans ce troisième contrat de gestion. A son tour, cette analyse doit pouvoir contribuer aux réflexions liées au quatrième contrat de gestion.

Le cahier des charges reprend d'autres critères sur lesquels se base la sélection des 24 projets. On vise une représentativité relative aux niveaux géographique et sectoriel, où l'on se penche toutefois aussi sur les considérations pratiques et méthodologiques, notamment en ce qui concerne les études de terrain : dans la mesure du possible, on a sélectionné, par pays, des projets dans un même secteur pour pouvoir ainsi conserver de petites équipes d'évaluation.

Le tableau 1.1 ci-dessous donne un aperçu de la répartition géographique et sectorielle des 24 projets et indique aussi la méthode d'évaluation : étude de terrain (T) ou étude documentaire (D).

Tableau 1.1. : Aperçu des projets analysés par secteur

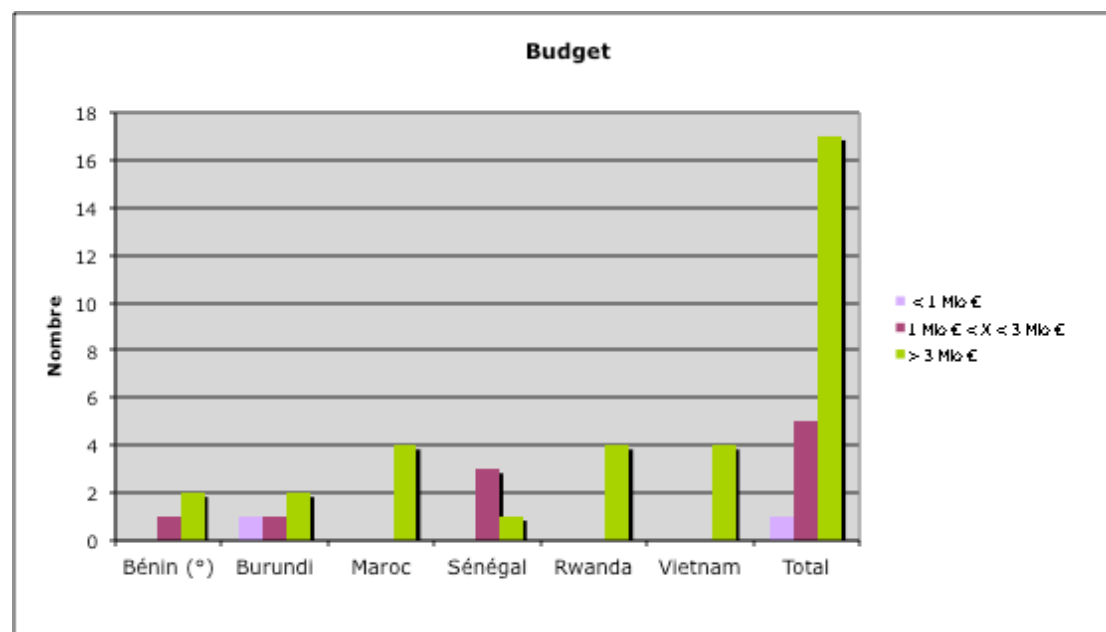
Pays	Secteur					
	Education	Santé	Eau et Sanitation	Agriculture	Economie sociale	Renforcement institutionnel
Bénin				2 (T) 2 (D)		
Burundi	2 (T)	2 (D)				
Maroc	1 (D)		2 (T)	1 (D)		
Sénégal					2 (T) 2 (D)	
Rwanda	1 (T)	1 (T) 1 (D)				1 (D)
Vietnam			2 (D)			2 (T)
Total	4 (3T et 1D)	4 (1T et 3D)	4 (2T et 2D)	5 (2T et 3D)	4 (2T et 2D)	3 (2T et 1D)

Le tableau ci-dessus nous permet de conclure que chaque secteur est représenté par au moins trois projets dans l'évaluation et que chaque secteur, exception faite de celui de l'Economie sociale, revient dans au moins deux pays. Pour chaque secteur, des projets ont aussi été repris dans "l'étude de terrain" et "l'étude documentaire".

¹²

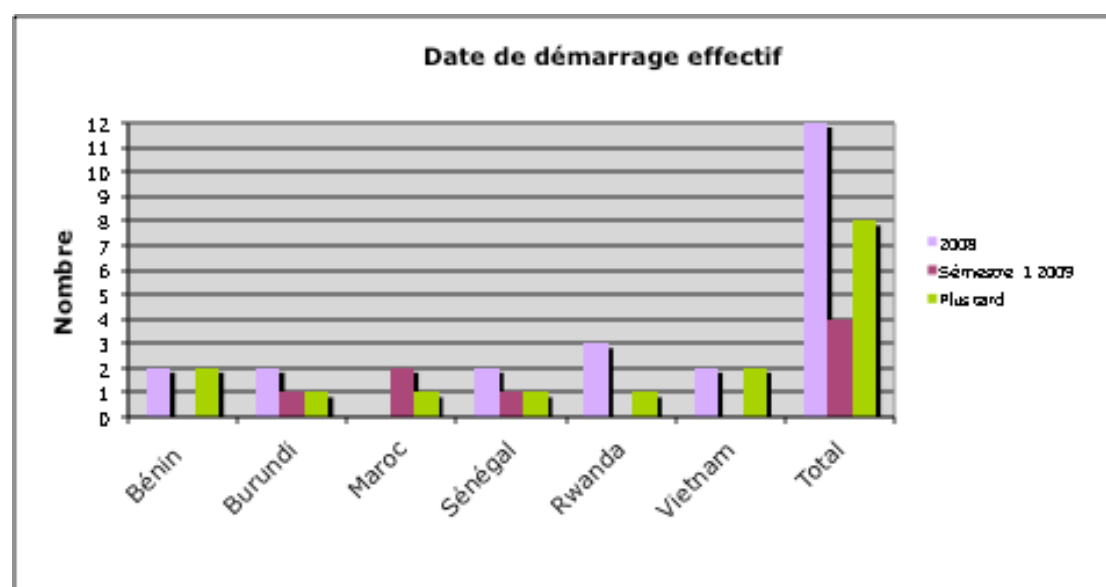
... à l'exception d'un projet dont l'identification a eu lieu fin 2006.

Les figures suivantes donnent quelques indications supplémentaires en ce qui concerne le budget du projet et la date de début des projets.



(*) Un projet n'était pas encore entièrement formulé au début de l'évaluation ; par conséquent, les données budgétaires concernent uniquement trois des quatre projets.

Il ressort de la figure ci-dessus que, d'un point de vue financier, de grands projets ont été retenus. Dans trois pays (Maroc, Rwanda et Vietnam), il s'agit de quatre projets présentant chacun un budget de plus de 3 millions d'euros. Il s'agit dans plusieurs cas, notamment celui du Rwanda, beaucoup plus d'une aide budgétaire sectorielle que de projets.



Nous apprenons de la figure que la moitié des projets n'ont effectivement commencé que début 2009 ou plus tard (un projet a commencé en décembre 2007 et est repris dans les projets de 2008).

D'ailleurs, la plupart des projets ont commencé en 2008 au cours du second semestre; seuls quatre projets étaient actifs depuis au moins deux ans au moment de l'étude de terrain. Il convient d'indiquer que cela a eu de grandes conséquences pour le caractère évaluable des projets, d'autant plus que dans de nombreux cas, l'exécution a commencé avec une phase d'*inception*.

3. Analyse des critères d'évaluation

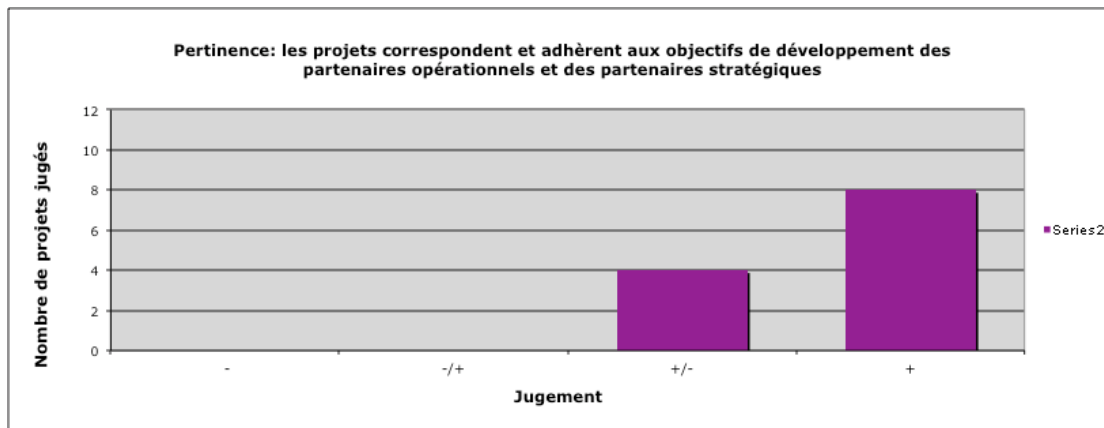
Nous évaluons dans ce chapitre la qualité des prestations de la CTB sur la base des critères d'évaluation classiques que sont la pertinence, l'efficacité et l'impact, l'efficience et la durabilité. Comme indiqué auparavant, il s'agit d'une évaluation partielle ; suite, surtout, à la courte durée de la plupart des projets, plusieurs critères d'évaluation n'ont pas été d'application pour certains, voire pour tous les projets. Pour les mêmes raisons, et suite à la portée limitée de l'analyse, il a été décidé de ne *pas* noter les projets de l'étude documentaire. Les résultats de l'étude documentaire ont toutefois été repris dans la discussion suivante. Enfin, il est important de rappeler que différents acteurs et facteurs jouent un rôle dans la qualité atteinte. Outre la CTB, nous pensons tout d'abord à la DGCD, à l'organisation partenaire locale, et surtout, au contexte du pays concerné.

L'analyse de chaque critère d'évaluation est conclue par un paragraphe final dans lequel nous retrouvons, outre quelques conclusions, des recommandations opérationnelles spécifiques qui proviennent directement des conclusions. Chaque critère est conclu avec quelques réflexions plus larges allant au-delà du cadre de référence et essayant de donner une place à plusieurs idées et considérations abordées pendant l'évaluation.

3.1 Pertinence

3.1.1 Evaluation générale

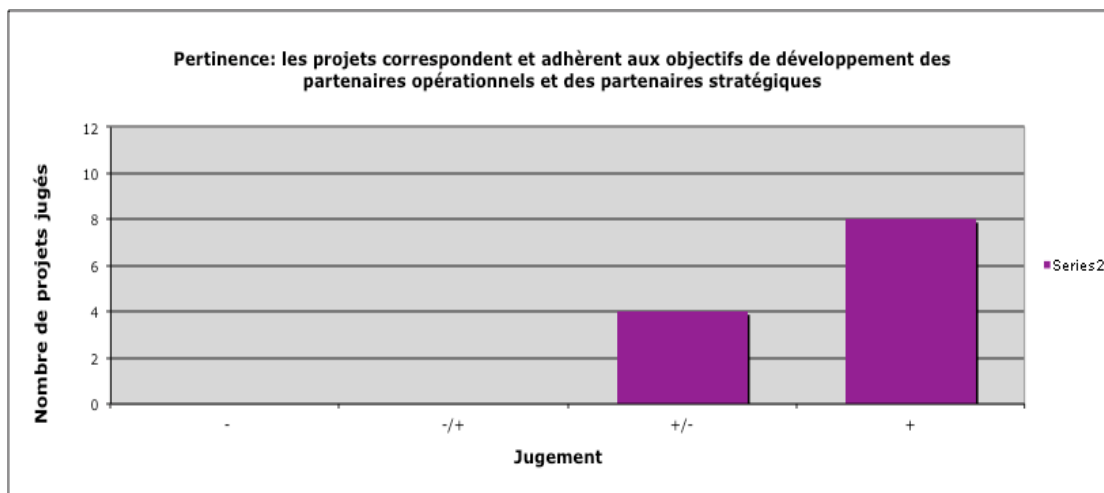
*La question d'évaluation relative au critère d'évaluation de la pertinence est la suivante : **dans quelle mesure les projets exécutés par la CTB sont-ils pertinents ?** Trois critères de jugement, chacun opérationnalisé ensuite dans plusieurs indicateurs, ont été appliqués pour obtenir une évaluation pondérée. Ce paragraphe traite plus en détail ces trois critères de jugement. Il convient de remarquer ici qu'il s'agit surtout d'une appréciation ex ante de la pertinence.*



Dans les grandes lignes, l'évaluation de la pertinence est positive, comme l'illustre la figure ci-dessus. Les scores sont tous positifs, huit projets étant évalués comme bons et quatre comme suffisants. La pertinence semble, comme pour les évaluations précédentes, être le critère sur lequel la coopération belge enregistre le score le plus élevé.

3.1.2 Adéquation avec les besoins du pays partenaire

Lors de l'adéquation avec les besoins du pays partenaire, l'attention s'est surtout concentrée sur deux dimensions : l'adéquation aux besoins 'quotidiens' réels des groupes cibles et le niveau macro, notamment la mesure dans laquelle l'intervention est adaptée aux objectifs et aux stratégies de développement du pays partenaire.



Tout comme les années précédentes, l'évaluation de 2010 indique que, dans une grande mesure, les projets répondent aux besoins du pays partenaire (cf. figure). Tous les projets semblent bien à très bien s'accorder aux objectifs et aux stratégies de développement du pays partenaire, tels que définis dans les documents politiques sectoriels et globaux (PRSP). Cela ressort déjà des propositions de projet (DTF) dans lesquelles beaucoup d'attention est accordée aux cadres politiques existants dans le pays, qui sont ensuite aussi explicitement liés aux choix stratégiques (objectifs) qui sont formulés pour les projets. Il semble donc qu'il y ait eu une assez bonne "traduction" des cadres politiques globaux dans des objectifs et une approche de

projet concrets. Le fait que plusieurs projets visent encore souvent des changements au niveau local comme central peut partiellement expliquer cette constatation positive. Les visites de terrain ont en outre indiqué que ces cadres politiques sont aussi utilisés en tant que référence dans la pratique d'exécution et ne restent donc pas lettre morte. Les projets se situent en d'autres termes clairement dans le contexte politique du pays et vont s'adapter si nécessaire pendant l'exécution aux changements dans la politique du pays.

Les projets répondent aussi clairement aux besoins des bénéficiaires (finaux) dont la situation a été de manière générale assez bien analysée lors de la phase de préparation, bien qu'il faille indiquer que la description des bénéficiaires finaux et de leur problématique reste souvent assez vague et que, sauf pour quelques projets présentant un cadre géographique clairement défini, aucune délimitation ni analyse claires des groupes cibles n'est faite (au sens socio-économique). Il n'a donc pas toujours été possible, en partie à cause de cela, de vérifier minutieusement si les projets répondaient aux besoins les plus stratégiques de ces bénéficiaires. Dans plusieurs cas (notamment au Burundi, au Rwanda, au Sénégal et au Vietnam), les parties locales concernées indiquent toutefois explicitement la capacité de la coopération belge à cibler des points névralgiques très stratégiques ; ainsi, la coopération comprend un potentiel de changement qui dépasse son volume financier (généralement assez limité) (cf. encadré 1). Dans quelques cas seulement (notamment au Maroc), il subsiste des doutes quant à la réalisation des choix les plus évidents.¹³ Les projets présentant un caractère fortement institutionnel forment une catégorie à part à cet égard, où il n'était pas toujours possible d'évaluer correctement le niveau de pertinence pour les "bénéficiaires" (dans ce cas, surtout les institutions locales).

Encadré 1: les projets belges se positionnent dans des niches stratégiques

Sans être vraiment progressiste, il s'est avéré que la coopération belge est en mesure de faire de bons choix stratégiques. *Au Vietnam*, la 'Public Administration Reform' (PAR) est un important domaine de la coopération belge, qui représente moins de 1% de l'aide étrangère au pays. Cette PAR est toutefois considérée par beaucoup comme étant cruciale pour le développement du pays, entre autres par la manière dont, pour la première fois, on donne forme au planning participatif. *Au Rwanda*, le JHSS contribue à la réduction du déficit financier structurel dans le budget de la santé d'une manière (aide budgétaire) que le Rwanda a choisie et où des accents spécifiques peuvent être mis (attention pour les groupes les plus vulnérables et les plus pauvres). *Au Sénégal*, l'aide belge au microfinancement et aux mutualités est axée sur des thèmes et des institutions qui occupent une place cruciale dans les tentatives du pays visant à sortir de la pauvreté. *Au Burundi*, l'AEP et l'ARFP s'occupent du développement des capacités en ce qui concerne les segments de l'enseignement (enseignement professionnel, formation des infirmières) qui ont jusqu'à présent été traités durement, mais qui sont jugés cruciaux pour le développement ultérieur du pays.

¹³ Au Maroc, on collabore avec l'ONEP, un organisme parastatal qui est uniquement responsable de la distribution de l'eau, sans que l'ONEP ne doive la situer dans une gestion plus large du cycle complet de l'eau. Un des projets finance le remplacement d'un système individuel de traitement des déchets par un système collectif. On peut se demander s'il s'agit du choix le plus pertinent.

3.1.3 Adéquation avec les stratégies de développement belges

On étudie sous ce critère de jugement la mesure dans laquelle les projets analysés s'inscrivent dans les notes politiques thématiques existantes et le PIC du pays.

Avant de procéder à une discussion, il est important de signaler à cet égard que la Belgique dispose de plusieurs notes politiques qui concernent tant les cinq secteurs de la coopération bilatérale (par exemple les soins de santé, l'enseignement et la formation, etc.) que les thèmes transversaux (par exemple l'économie sociale, le genre, etc.). La plupart de ces notes politiques sont toutefois assez anciennes ; parmi les notes portant sur les cinq secteurs de la coopération, il y en a trois (enseignement et formation, agriculture et sécurité alimentaire, infrastructure de base) qui datent de 2002 et celle des soins de santé (un quatrième secteur) de 2008. Les notes stratégiques portant sur le genre et l'économie sociale datent aussi de 2002. Ensuite, les notes stratégiques partent peu de la situation belge spécifique (possibilités et limitations) en ce qui concerne le secteur en question. Rien que pour ces raisons, il ne fait aucun doute que ces notes n'ont joué dans la pratique que peu, voire aucun rôle.¹⁴ Nous avons donc choisi de ne pas trop faire peser ce critère dans l'évaluation.¹⁵

L'usage limité des notes politiques thématiques ne semble plus tant être inspiré d'un refus de tenir compte de "Bruxelles", mais plutôt par la volonté d'adhérer tout d'abord aux priorités et aux dynamiques locales, ainsi qu'à l'expertise et à la tradition développées dans le pays (cf. encadré).

Encadré 2: la Belgique et le secteur de l'enseignement au Burundi

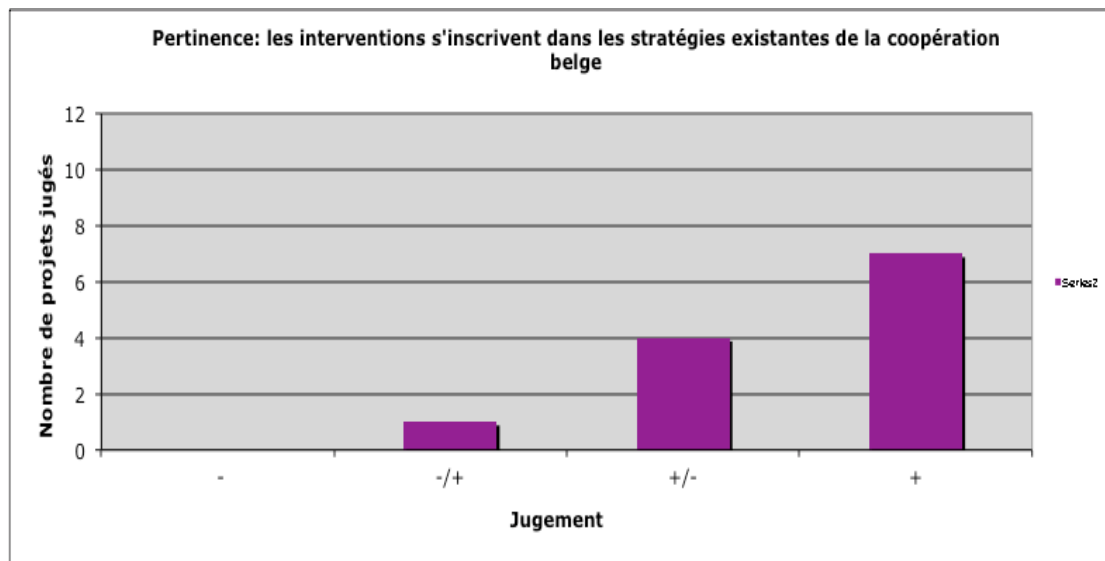
La Belgique présente une longue tradition de coopération dans le secteur de l'enseignement au Burundi, qui a été maintenue même durant les années de crise. Au cours de cette longue période, de bonnes connaissances et une expérience solide ont été acquises notamment dans le secteur de l'enseignement technique et professionnel, qui a pris forme dans une stratégie de coopération relativement forte. Lorsque la note politique thématique a fait un choix (entre autres à partir de l'attention pour les objectifs du millénaire) pour l'enseignement de base, on n'a pas voulu en tenir compte au Burundi, en partie sur demande du pays partenaire qui a choisi que la Belgique prolonge sa présence dans le sous-secteur de l'enseignement technique à un moment où d'autres donateurs (qui voulaient contribuer à la réalisation des objectifs du millénaire, mais qui voulaient aussi soutenir la nouvelle politique burundaise visant à rendre l'enseignement de base gratuit) ont explicitement choisi d'accorder leur soutien à l'enseignement de base.

Les projets analysés dans le secteur de la santé (au Rwanda et au Burundi) semblent bien adhérer aux priorités de la note politique thématique (accent tant sur la dimension institutionnelle que sur le renforcement du système des soins de santé, accent sur la revalorisation du personnel de santé).

¹⁴ On a travaillé dans plusieurs cas (par exemple l'enseignement et la formation) à l'actualisation de ces notes politiques, sans qu'elles n'aient pourtant été officiellement approuvées. Il semble d'ailleurs qu'il existe d'autres raisons fondées de moins tenir compte de ces notes ; cf. ci-dessous.

¹⁵ ... à l'exception des projets dans le secteur des soins de santé, où la note politique a été rendue publique assez récemment.

Le score par rapport à ce critère est également positif (voir figure), mais est un peu moins prononcé que pour le critère précédent.

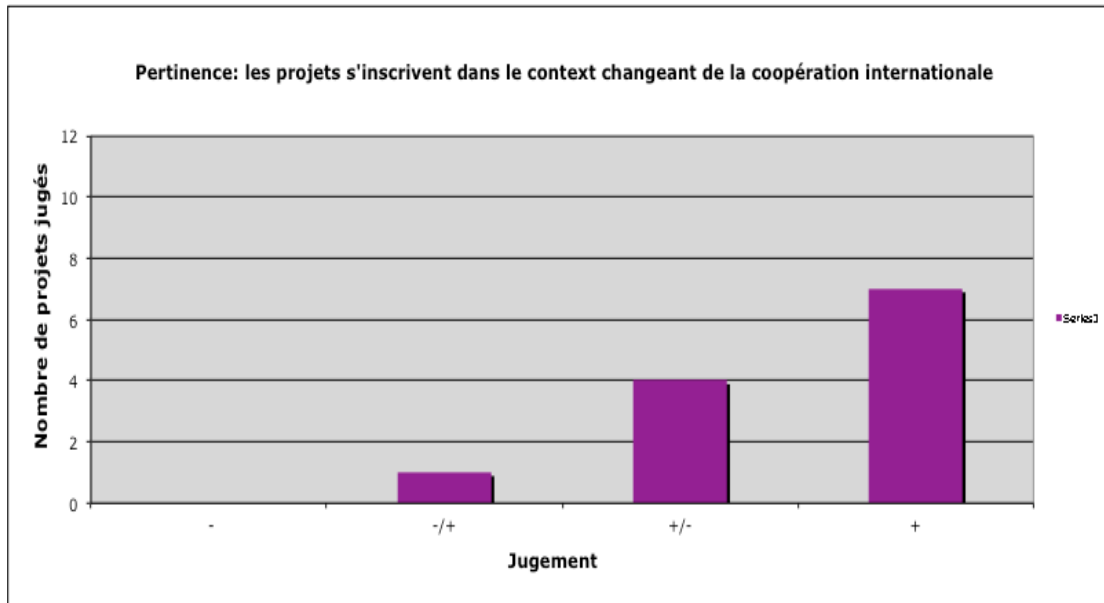


Tous les projets analysés font partie d'un PIC et adhèrent entièrement à la stratégie de développement belge pour le pays concerné ; par conséquent, ces projets sont aussi approuvés après une étroite concertation avec le pays partenaire, ce qui doit en principe profiter à l'intégration institutionnelle, à la pertinence et à la durabilité.¹⁶ Dans quelques cas (celui du Sénégal en ce qui concerne l'économie sociale, le Maroc pour la distribution d'eau potable), les projets analysés ne font plus partie des secteurs retenus dans le dernier PIC. Cela peut découler de la recherche poussée d'une plus grande concentration sectorielle, mais aussi d'une politique peu soucieuse; comme au Sénégal dans le PIC 2007-2009, où le choix de l'« économie sociale » en tant que secteur de concentration (et le rejet des soins de santé qui y est lié) a ensuite été annulé.

3.1.4 Adhésion aux contextes nationaux et internationaux changeants

Ce critère de jugement enregistre aussi un score généralement positif, bien qu'il soit moins marqué que celui du premier critère. On peut dire de manière générale que la coopération belge adhère bien aux développements et aux projets internationaux de la communauté des donateurs dans les pays partenaires.

¹⁶ Tous les projets ont donc été réalisés via les procédures officielles. Dans les évaluations précédentes, il était encore question de projets qui étaient imposés à la coopération et « venaient de nulle part » ; ce n'est pas le cas dans cette évaluation.



Si l'on étudie les résultats de l'analyse de ce critère de plus près, plusieurs développements positifs méritent d'être mentionnés. Les dossiers de projet (DTF) ont généralement accordé toute l'attention aux actions d'autres donateurs internationaux. Cela n'est pas surprenant en soi, car cela correspond bien entendu avec la volonté explicite de situer les projets dans le cadre programmatique du pays et parce que la coordination des donateurs a fortement augmenté dans tous les pays. Le fait que les projets soient de plus en plus situés dans un cadre programmatique plus large est une autre explication. Quelques projets ont également entrepris des tentatives explicites visant à s'adapter constamment au contexte national changeant (par exemple l'AIM et l'APSK au Burundi, le MAEP au Bénin et le MSCBP au Rwanda).

Il est important de signaler que la Belgique (*in casu* les attachés et la représentation de la CTB) a pris l'initiative dans plusieurs pays (entre autres le Bénin, le Maroc et le Burundi) conformément aux développements internationaux et/ou joue un rôle important dans les groupes de travail thématiques des donateurs et des institutions locales pour ainsi donner encore forme aux principes de la Déclaration de Paris et à une coopération de qualité (cf. encadré). Bien qu'il convienne de noter quelques éléments par rapport à certains de ces groupes de travail (notamment qu'ils sont '*donor driven*' et entraînent parfois des effets secondaires indésirables), il s'agit ici d'un apport stratégique important qui est cependant mal documenté, tant en ce qui concerne les efforts au niveau de la main-d'œuvre que les effets.

Encadré 3: Participation belge au groupe de travail thématique 'eau' (Maroc)

Tant l'Ambassade que la CTB assurent un rôle actif dans le groupe de travail "eau" qui rassemble les principaux donateurs et dans lequel quelques acteurs marocains se montrent de plus en plus actifs depuis plusieurs années. Le groupe de travail s'occupe de thèmes sectoriels cruciaux et vise aussi une meilleure coordination des interventions et des études. C'est surtout dans les sous-groupes de travail qui traitent des thèmes spécifiques (comme la durabilité des systèmes d'eau potable) que des progrès sont réalisés et qu'une plus grande mesure '*d'alignement*' avec la politique marocaine est assurée. Il est important de noter qu'il s'agit ici d'une initiative de

donateur à laquelle l'Etat marocain ne participe donc pas. Ce dernier accorde toujours sa préférence à la concertation bilatérale.

Pour autant que cela ait pu être analysé, les projets reprennent beaucoup de '*good practices*', comme celles issues de l'expérience du travail de développement. Elles se situent tant au niveau technique (par exemple l'introduction d'une approche modulaire dans l'enseignement professionnel au Burundi, le renforcement des mutualités à partir des expériences internationales au Sénégal) qu'au niveau institutionnel (le développement avec le pays partenaire d'une vision de coopération à long terme au Vietnam, la répartition des tâches sectorielle entre les donateurs au Rwanda, la planification et l'exécution de projet flexible dans les projets institutionnels au Rwanda, au Burundi et au Bénin, l'association des expériences au niveau local et central dans presque tous les pays). On ne fait état d'une approche technique trop restreinte que dans un seul cas (projet d'eau potable au Maroc qui ne part pas d'une gestion des eaux intégrée).

3.1.5 Conclusion, recommandations et réflexions finales

Conclusion

L'image générale relative à la pertinence de la coopération au développement belge est incontestablement positive, comme l'indique notre analyse. De bons résultats avaient déjà été enregistrés par le passé au niveau de la pertinence, mais ces résultats ont encore été améliorés. Tout d'abord, il est clair qu'en assez peu de temps, la coopération belge a réussi à bien se positionner dans le cadre plus large de la coopération internationale et à adapter ses propres choix politiques et sa stratégie aux préoccupations du pays partenaire et aux actions des autres donateurs; la Belgique ne fait peut-être pas mieux à ce niveau que la plupart des autres donateurs, mais l'effet sur la pertinence reste néanmoins intact. Ce développement est bien entendu aussi lié à la décision visant à limiter le nombre de secteurs par pays partenaire et à rester présent pendant une plus longue période dans ces secteurs, et à la capacité à utiliser correctement les expériences acquises dans ces secteurs. A cet égard, nous pouvons aussi parler d'un changement culturel dans le sens où, du moins dans le cadre de la coopération bilatérale, cela est devenu '*not done*' d'encore lancer des projets en dehors des processus et cadres politiques traditionnels (commissions mixtes et PIC qui en découlent).¹⁷

Cependant une remarque critique fondée peut être formulée, en ce qui concerne la délimitation insuffisante des groupes cibles (déjà signalée l'année dernière) et, par conséquent, la question visant à savoir si leurs besoins prioritaires sont satisfaits. Le cadre d'évaluation actuel ne permet pas d'étudier cette question en profondeur. Il est clair que relativement peu d'attention est accordée à la situation des groupes cibles (niveau de pauvreté, différenciation économique, sous-groupes vulnérables, etc.) ou

¹⁷ Dans l'évaluation de l'année dernière, plusieurs projets où c'était le cas étaient encore repris. D'ailleurs, cette constatation touche uniquement l'aide bilatérale officielle ; il est dommage que des initiatives soient encore souvent entreprises via d'autres instruments et n'adhèrent pas à la politique *mainstream* du pays.

Ensuite, mais il s'agit d'une autre discussion qui est notamment abordée dans l'étude de gestion, les cadres de coopération bilatéraux comme les PIC font actuellement l'objet d'une discussion.

encore que l'on analyse peu les différences socio-économiques dans les groupes cibles et que l'on part facilement du principe que l'on touche les pauvres.

Recommandations

1. Plus d'efforts doivent être fournis pour, sur la base d'une bonne analyse politique et socio-économique, mieux délimiter les domaines d'intervention dans les secteurs choisis et y cartographier les problèmes prioritaires des bénéficiaires finaux, et aussi indiquer comment les interventions pensent pouvoir influencer directement ou indirectement à ce niveau.
2. La Belgique a besoin d'un autre contenu de ses "propres" notes politiques thématiques globales. La politique thématique prend le mieux forme depuis, d'une part, un bon suivi de et une adhésion aux développements internationaux et une attention pour les *good practices* dans et en dehors de la coopération bilatérale belge et, d'autre part, l'expertise spécifique et la plus-value potentielle que la Belgique a à offrir. Dans ce cadre général, ces notes doivent aussi indiquer comment des choix stratégiques doivent être réalisés dans les pays, où la nature du pays (*revenu moyen*, Etat fragile, etc.) est un élément important. Il est clair que les expériences spécifiques acquises au niveau de chaque pays partenaire et que les choix politiques de ce pays partenaire viendront ajouter leur touche à la politique thématique (spécifique au pays) ; cette influence implique aussi des choix évidents par rapport (à la combinaison de) aux modalités d'aide à utiliser.
3. La participation de la Belgique (via les attachés et la CTB) aux groupes de travail thématiques doit être considérée comme une tâche centrale et donc être développée car une importante plus-value peut être réalisée de cette manière. Ces activités doivent toutefois être explicitement reprises dans le planning des attachés et de la CTB, du temps et de la main-d'œuvre doivent être prévus et des accords clairs doivent être élaborés en ce qui concerne la répartition des tâches entre les attachés et la CTB.

Quelques réflexions supplémentaires

Les conclusions présentées ci-dessus et quelques résultats d'un certain nombre d'entretiens allant au-delà du cadre d'analyse peuvent être placés dans un cadre plus large qui nous permet aussi d'esquisser les défis à relever à l'avenir.

- **La politique du pays partenaire.** Les pays partenaires disposent de plus en plus de cadres politiques sectoriels et globaux, qui prennent progressivement forme et dont la qualité varie fortement. C'est notamment dans les pays partenaires appartenant à la catégorie des pays les plus pauvres que ces cadres sont très larges et qu'il est *de facto* difficile de développer des projets qui ne s'intègrent *pas* dans ces cadres. Les défis au niveau de la pertinence sont donc déplacés. Tout d'abord, il existe dans de nombreux pays un besoin d'un plus grand développement qualitatif de ces cadres politiques, une tâche où la Belgique (via la participation aux groupes de travail thématiques par exemple, et surtout si la Belgique assume la direction d'un secteur) peut et doit (continuer de) jouer un rôle. Ces tâches nous semblent de plus en plus cruciales, bien que les moyens (i.e. surtout la main-d'œuvre d'un bon niveau technique) ne soient formellement pas

ou insuffisamment prévus dans le cadre actuel de la coopération bilatérale (cf. pour cela la troisième recommandation ci-dessus).

Parallèlement au point précédent, il existe un important défi visant, *dans* la politique existante, à "descendre" d'un niveau thématique pour que l'on puisse choisir les niches stratégiques et les plus pertinentes vers lesquelles la coopération belge peut s'orienter. Le fait d'une longue présence et d'une expérience acquise dans le secteur, mais bien entendu aussi le poids relatif de la coopération belge dans le pays et le secteur, sont d'importants paramètres.

- **Contribution à la lutte contre la pauvreté.** Bien que de nombreux contacts locaux aient exprimé leur appréciation quant à la capacité de la coopération belge à se positionner dans des niches stratégiques, le lien entre les choix politiques (et leur traduction dans des interventions spécifiques) et la lutte contre la pauvreté est suivi de manière trop peu explicite et il est dans de nombreux cas trop facilement supposé que la politique partenaire est au service des pauvres. Il s'agit ici d'une discussion complexe que nous n'avons pas pu approfondir dans le cadre de cette évaluation. On peut affirmer dans ce cadre qu'au sein de la coopération belge, la dimension de la *governance* (développement d'institutions politiques et publiques au fonctionnement fort, démocratique et transparent) bénéficie de peu d'attention lors du développement de la coopération, suite à quoi, entre autres, la question de l'accent sur la pauvreté dans la politique et l'exécution n'est pas explicitement abordée.
- **Modalité d'exécution en tant que principal point noir.** Il est clairement ressorti des entretiens pendant les missions de terrain que ce ne sont pas tant les choix techniques/sur le contenu, mais le choix de la modalité d'exécution (exécution en régie – exécution dans la gestion commune (*cogestion*) – exécution nationale) qui forme le principal point noir par rapport aux pays partenaires. Les missions de terrain ne devaient pas explicitement s'en occuper depuis la perspective de la pertinence, mais elles y ont été pour ainsi dire naturellement confrontées dans plusieurs pays (très explicitement au Vietnam, mais aussi au Rwanda, au Sénégal et au Bénin). La préférence des pays partenaires pour l'exécution nationale a clairement été avancée, ainsi que les difficultés de nature officielle qui sont liées au choix d'une exécution nationale et se situent au niveau technique/administratif et juridique/institutionnel (position de la CTB en tant que responsable de l'exécution de la coopération bilatérale).¹⁸ Il convient de noter que l'on a surtout cherché jusqu'à présent des solutions *ad hoc*, mais que d'autres acteurs, comme l'IF, ont aussi joué un rôle dans le choix final. Cela est compréhensible d'un point de vue historique, mais la question exige bien entendu à présent une solution plus structurelle pour que, par exemple, les missions de formulation puissent être mieux dirigées.
- **Sens et non-sens d'une politique thématique (belge) propre.** Nous avons formulé ci-dessus des recommandations relatives à une politique thématique 'propre'. Sur le plan du contenu, cette politique sera surtout une reprise des *best practices* qui, en principe, sont déjà intégrées dans les stratégies des pays partenaires. Par conséquent, la Belgique doit donner forme à sa propre politique thématique dans un cadre dans lequel *l'alignment*, l'approche sectorielle et

¹⁸ A cet égard, l'accord de principe du Ministre des Finances en ce qui concerne la possibilité d'exécution nationale est une récente donnée positive.

l'harmonisation entre les donateurs sont de plus en plus importants. Cela n'exclut pas le fait que la Belgique puisse/doive mettre ses propres accents, où les propres compétences, l'expertise et aussi les considérations politico-stratégiques dépassant le cadre de la coopération au développement doivent jouer un rôle important.

- **Besoin de stratégies nationales claires.** Les éléments susmentionnés ne peuvent certainement pas déboucher sur la conclusion qu'il n'existe plus aucun défi au niveau stratégique ou du contenu. Bien au contraire. Les cadres politiques qui se concrétisent progressivement dans les pays partenaires et qui gagnent en qualité reprennent plusieurs défis importants pour optimiser la pertinence de la coopération belge. La décision politique visant à limiter le nombre de secteurs par pays et à rester présent dans ces secteurs pendant une longue durée jette de bonnes bases à ce niveau. Les défis que l'on y retrouve sont liés à la recherche de la (des) niche(s) sectorielle(s) la (les) plus adéquate(s) en fonction des propres forces et des avantages comparatifs, en combinaison avec la (les) modalité(s) d'exécution la (les) plus adéquate(s), en tenant compte de l'importance relative de la présence belge dans le pays et le secteur et de l'environnement institutionnel du pays partenaire (Etat fragile, etc.).¹⁹

Nous pouvons considérer les résultats d'une réflexion prenant tous ces éléments en considération comme une 'stratégie nationale', par secteur et à un niveau supérieur au secteur, avec des interventions de différentes natures mais associées les unes aux autres. De nombreux attachés et représentants de la CTB sur le terrain ont cependant indiqué que les effectifs actuels des ambassades et de la CTB, ainsi que la répartition actuelle des tâches entre la DGCD et la CTB étaient insuffisamment développés dans certains pays (qualitativement et quantitativement) pour assurer des tâches d'un niveau "supérieur au projet" et développer une telle stratégie.

A cet égard, nous voulons aussi indiquer que la 'stratégie nationale' que nous avons sous les yeux, se différencie profondément au niveau de son objectif et de son organisation des notes stratégiques nationales que la DGCD est censée produire pour chaque pays partenaire, mais qui ont surtout reçu dans la pratique une fonction politique externe et qui sont de facto supprimées. Nous avons sous les yeux un document technico-stratégique pour un usage belge interne, qui est à la base du PIC (les notes de base qui sont à la base du PIC y sont assez similaires), mais qui peut aussi régulièrement (par exemple chaque année) être corrigé en fonction des changements contextuels et des expériences acquises.²⁰

3.2 Efficacité et impact

La seconde question d'évaluation est la suivante: les projets réalisés par la CTB ont-ils mené aux résultats attendus (outputs, outcomes et impact)? Cette question comprend deux des critères d'évaluation CAD : l'efficacité et l'impact. Comme nous l'avons déjà indiqué, le cadre d'analyse de l'évaluation de 2009 a été repris. Dans ce cadre, l'efficacité et l'impact sont analysés à six niveaux qui sont surtout liés aux différents niveaux (output – outcome –

¹⁹ La nécessité de stratégies nationales propres est développée dans l'étude sur les contrats de gestion.

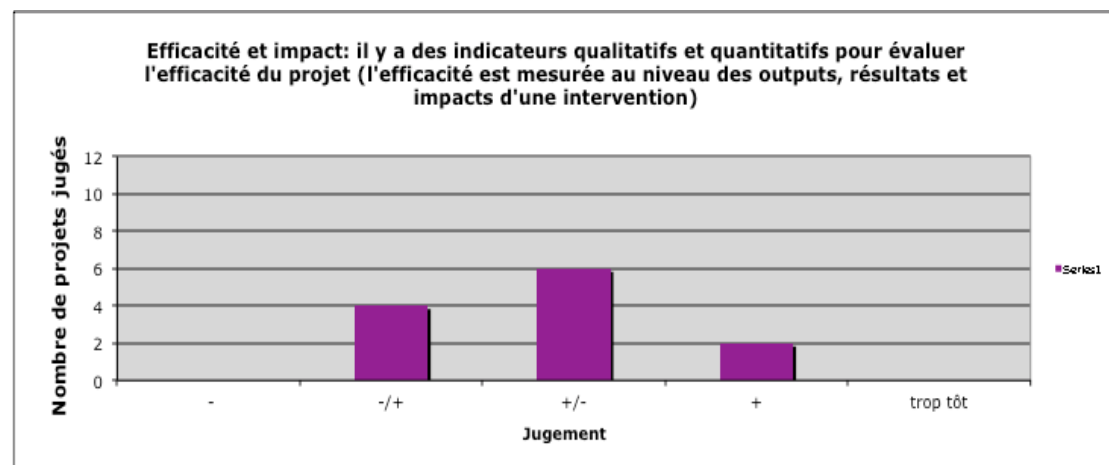
²⁰ L'étude sur les contrats de gestion va plus loin dans la discussion de ces stratégies nationales.

impact) de la logique d'intervention, mais aussi avec le renforcement des capacités (comme question prioritaire centrale) et les thèmes transversaux.

Puisque la plupart des projets évalués se trouvent à peine dans leur phase de lancement, dans de nombreux cas, aucune note n'a pu être attribuée par rapport à la plupart des critères d'évaluation ; il a donc encore moins été possible d'attribuer un score global.

3.2.1 Existence d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour évaluer l'efficacité des projets

Il s'agit du seul critère d'évaluation de ce chapitre qui a pu être évalué pour tous les projets et ce score est généralement positif, avec deux tiers des projets enregistrant des résultats bons ou suffisants (cf. figure).



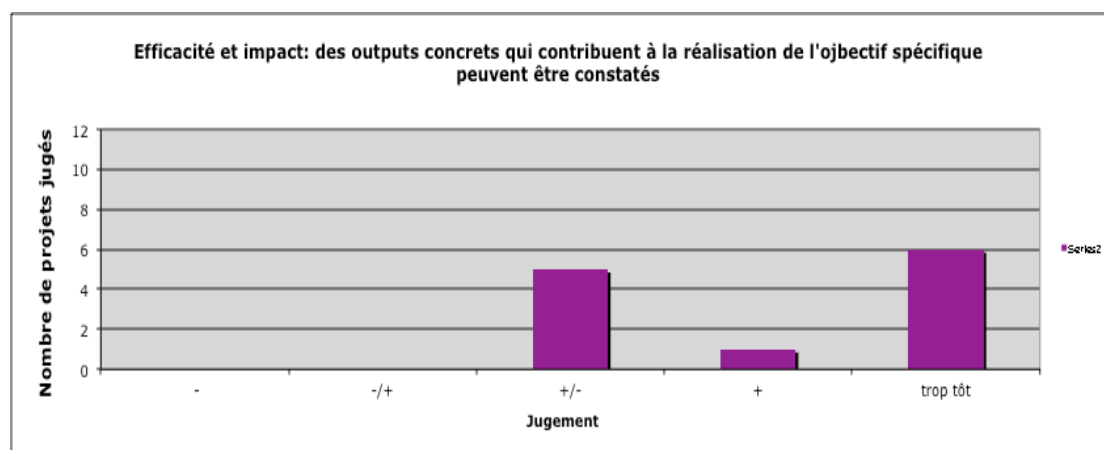
A l'exception des projets d'aide budgétaire sectorielle, il existe pour tous les projets des indicateurs qualitatifs et/ou quantitatifs qui permettent en principe l'évaluation de l'efficacité, notamment au niveau des *outputs*, mais aussi de l'objectif spécifique. Un projet "typique" qui est formulé dans le troisième contrat de gestion comprend un DTF avec un cadre logique dans lequel on a essayé de présenter plusieurs indicateurs à chaque niveau de résultat (parfois pas au niveau de l'objectif général), et où l'on indique que ces indicateurs seront révisés après le lancement et complétés par la création d'une *baseline*. Ces *baselines* sont effectivement construites, bien que ce soit souvent plus tard que prévu, et fournissent une adaptation des indicateurs présentés dans le DTF.

L'approche décrite ci-dessus nous semble pertinente et représente certainement un progrès par rapport au passé. Tous les projets disposent en effet à présent d'un instrument permettant de mesurer l'évolution du projet de manière axée sur les résultats, ce que l'on retrouve dans la plupart des rapports annuels pour autant que l'on puisse déjà faire un rapport sur les réalisations des objectifs ; tous les projets ne sont toutefois pas déjà avancés de manière à ce que cela soit le cas (cf. ci-dessous).

Quelques observations critiques méritent cependant d'être citées à ce niveau. Dans de nombreux cas, les indicateurs présentés (tant dans le DTF qu'ensuite dans la baseline) ne sont pas assez spécifiques, dans le sens où ils ne correspondent pas à un niveau de résultat spécifique. Dans certains cas, on ne fait pas assez d'efforts pour bien opérationnaliser les objectifs qualitatifs dans des indicateurs mesurables, bien que ce ne soit pas facile. Quelques projets ont résolu ce point en formulant conformément à l'approche *d'outcome mapping* des "indicateurs de processus" qui illustrent les progrès accomplis en ce qui concerne la réalisation d'un objectif. Enfin, on n'a en aucun cas procédé à une révision de la logique d'intervention du cadre logique, alors que c'est indiqué dans certains cas, parce que cette logique n'est pas entièrement cohérente ou parce que les *outputs* et l'objectif spécifique peuvent être formulés de manière plus précise.²¹

3.2.2 Réalisation d'outputs concrets

Seule la moitié des projets ont pu être évalués par rapport à ce critère de jugement et ces scores sont principalement positifs : bons ou suffisants pour tous les projets (cf. figure).



Peu de projets présentaient déjà certains *outputs* réalisés au moment des missions de terrain. Cela est bien entendu lié au récent lancement des projets, mais aussi au fait que de nombreux projets ont enregistré des retards par rapport au planning initial, ce qui est à son tour souvent lié aux formulations "plus légères" et au glissement vers l'exécution de certaines activités qui faisaient autrefois partie de la formulation (cf. aussi 3.3.1 et 4.1 ci-dessous). De plus, des projets présentant d'importants objectifs institutionnels (par exemple SPR et PORIS au Vietnam, AIMAEP au Bénin et AIM au Burundi) semblent tous avoir eu besoin d'un long parcours de préparation pour permettre aux AT de développer de bonnes relations et une vision institutionnelle qui seront ensuite primordiales pour réaliser les changements visés. Dans ces projets,

²¹ C'est avec cette constatation qu'est liée la discussion visant à savoir si les objectifs en question concernent uniquement les résultats que la CTB doit atteindre ou les objectifs du pays partenaire, qui est soutenu via la coopération pour atteindre ces objectifs (cf. point 3.2.7).

la situation complexe est souvent rendue encore plus difficile par les réformes institutionnelles ou les mutations de personnes clés.

Bien que les projets ne puissent présenter que peu de *outputs* concrets, il n'existe aucun projet pour lequel il existe de grands doutes quant à la faisabilité de la réalisation de ces *outputs*. Dans la plupart des cas, il y a une bonne réaction aux activités initiales, parfois après des difficultés de lancement. On semble donc être "sur la bonne voie", la confiance est là et certains faits indiquent que les *outputs* seront effectivement réalisés. Dans plusieurs cas, il est même question de projets prometteurs, qui comportent un important potentiel de changement allant au-delà du cadre du projet (par exemple le projet CB au Vietnam dans le secteur de l'eau, FAFA au Bénin, ARFP au Burundi, PAMIF 2 au Sénégal). D'autre part, des questions sont posées dans bon nombre de projets quant à la possibilité d'atteindre les *outputs* dans la durée prévue pour le projet. Cela est bien entendu lié aux retards encourus notamment dans la période de lancement des projets.

En ce qui concerne les deux projets d'aide budgétaire sectorielle, il n'est bien entendu pas possible d'isoler l'apport et l'aide belges. L'évaluation des deux projets, qui est positive, concerne donc les efforts généraux des donateurs concernés et des institutions rwandaises. Il semble que les deux projets aient effectivement entraîné des améliorations au niveau de l'output (par exemple une plus grande disponibilité des classes, des professeurs et des manuels dans le cas de JESS, de meilleurs mécanismes de gestion sectorielle dans le cas de JHSS), bien qu'il y ait différentes opinions sur l'obtention ou non de certains *outputs* qualitatifs (comme l'influence de la politique rwandaise dans le domaine des soins de santé).

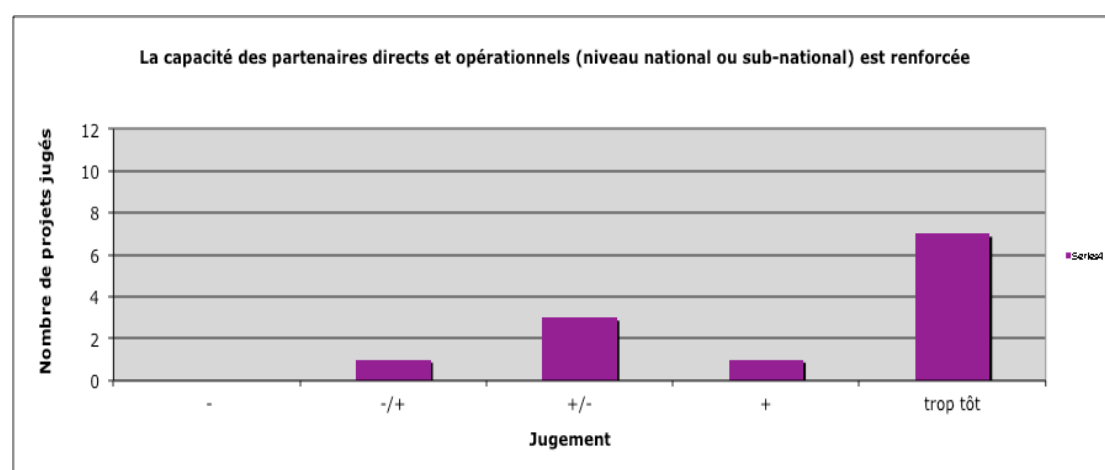
3.2.3 Outcomes réalisés

A l'exception des deux projets d'aide budgétaire sectorielle et d'un projet au Burundi, aucun score n'a pu, pour des raisons évidentes, être donné pour ce critère. Il convient néanmoins de mentionner quelques références à un impact et à des *outcomes* éventuels. Au Vietnam, on suppose que le fait que les quatre projets évalués soient exécutés via les structures nationales permet une liaison directe avec les processus de réforme nationaux qui bénéficient d'un important soutien politique. D'autre part, on affirme que la réalisation des *outputs* ne débouche pas automatiquement sur des effets à des niveaux supérieurs ; cela dépendra beaucoup du caractère adapté ou non des changements présentés. Dans le projet ARFP (Burundi), la grande appréciation (enregistrée de manière informelle) des étudiants et des cadres des écoles concernées établit spontanément un lien évident avec l'objectif spécifique du projet. Le projet APSK au Burundi affiche des progrès en ce qui concerne sept des neuf indicateurs au niveau de l'objectif spécifique. Quelques projets (AIMAEP au Bénin, PAMAS 1 au Sénégal) font état de changement dans le comportement et l'attitude d'acteurs clés.

En ce qui concerne les deux projets d'aide budgétaire au Rwanda, il existe des indications ou des preuves de résultats au niveau de l'*outcome*, comme l'amélioration de la qualité de l'enseignement et, dans le secteur de la santé, la chute significative des mortalités infantile et maternelle.

3.2.4 Contribution au renforcement des capacités

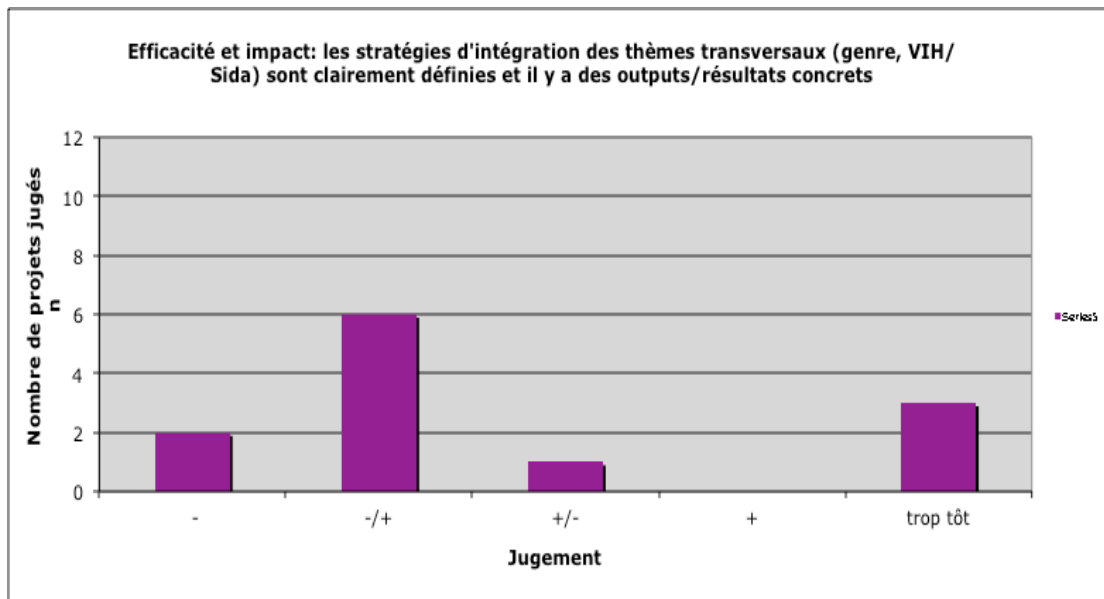
De nombreux projets visent la réalisation *d'outputs* impliquant un renforcement de la capacité locale. Par conséquent, les conclusions globalement positives reprises sous ce point coïncident généralement avec celles du point 3.2.2 ci-dessus, comme l'indique aussi la figure illustrant les cinq projets notés (cf. ci-dessous). Le seul projet enregistrant des résultats négatifs est l'AIM (Burundi), où il existe des doutes sur les effets finaux dans le domaine du renforcement des capacités.



Au Vietnam, on affirme que le fait que les quatre projets évalués soient réalisés via des structures nationales contribue de manière significative au renforcement de la capacité locale.

3.2.5 Thèmes transversaux

L'évaluation a choisi de ne pas évaluer l'intégration des thèmes transversaux sur la base des documents de planning *uniquement*, mais de ne le faire que s'il existait une vision suffisante en ce qui concerne la pratique d'exécution. Par conséquent, neuf des douze projets ont pu être évalués ; ces scores sont essentiellement négatifs, ce qui a perpétué une mauvaise tradition du passé (cf. figure).



Les thèmes transversaux sont traités pendant la formulation des projets et un chapitre séparé est consacré à la manière dont ils seront intégrés dans le projet (cf. aussi chapitre 4.1 ci-après). La qualité de l'analyse des thèmes transversaux diffère fortement dans le DTF. Les rapports d'évaluation du DTF et les rapports de formulation par le CCQ et dans le pays partenaire ne comprennent quasiment jamais de remarques relatives aux thèmes transversaux, ce qui nous laisse supposer qu'ils ne représentent pas une question prioritaire importante.

Pour tous les projets étudiés, le "genre" est le thème transversal le plus pertinent ; les autres thèmes transversaux ne concernent que quelques projets et ne sont pas traités ici, surtout parce que la mesure d'exécution limitée des projets ne permet encore aucun jugement.

Le seul bon score (suffisant) est obtenu par un projet d'aide budgétaire au Rwanda, où l'on estime que l'accent sur l'équité et le '*soft earmarking*' au profit des plus faibles et des plus vulnérables doit implicitement contribuer à une amélioration des relations de genre. Ce point n'est toutefois pas étudié de façon empirique. En ce qui concerne les autres projets, l'image est franchement négative, à l'exception du projet APSK au Burundi²² qui a intégré une approche du genre. Dans le meilleur cas, il existe dans les projets quelques indicateurs spécifiques au sexe et les équipes en charge du projet expliquent que suite à la période de lancement serrée, il y avait d'autres priorités, mais qu'une plus grande attention sera accordée au genre à l'avenir. Dans un nombre de projets important (dans le secteur de l'eau au Maroc par exemple), d'énormes opportunités d'intégrer la dimension du genre et d'impliquer effectivement les femmes dans les projets ont été ratées.

3.2.6 Indications de l'impact

Au Rwanda, les importants résultats au niveau de l'*outcome* laissent supposer que les deux projets d'aide budgétaire ont contribué à un impact positif ; ce point n'a

²²

Il s'agit ici d'un projet d'étude documentaire, qui n'est donc pas noté.

toutefois pas fait l'objet d'une étude approfondie. En ce qui concerne les autres projets, il était trop tôt pour avoir un résultat.

3.2.7 Conclusion, recommandations et réflexions finales

Conclusion

Tous les projets disposent d'indicateurs qualitatifs et/ou quantitatifs qui permettent en principe l'évaluation de l'efficacité, notamment au niveau des *outputs*, mais aussi de l'objectif spécifique. Ces indicateurs sont en principe mis au point après l'exécution des études de base. Par conséquent, les projets disposent à présent d'un instrument permettant de mesurer l'évolution du projet de manière axée sur les résultats, ce que l'on retrouve dans la plupart des rapports annuels pour autant que l'on puisse déjà faire un rapport sur les réalisations des objectifs.

Cette conclusion positive doit toutefois être modérée. Dans de nombreux cas, les indicateurs présentés ne sont pas assez spécifiques, dans le sens où ils ne correspondent pas à un niveau de résultat spécifique. Il existe aussi des imperfections dans la logique d'intervention du cadre logique (objectifs qui se chevauchent, objectifs mal formulés), qui affaiblissent bien entendu la qualité de la gestion axée sur les résultats.

Peu de projets présentaient déjà certains *outputs* réalisés au moment des missions de terrain. Cela est bien entendu lié au lancement récent des projets, mais aussi au fait que de nombreux projets sont en retard par rapport au planning initial. Bon nombre de ces *outputs* sont liés au renforcement de la capacité. Bien que les projets ne puissent présenter que peu de *outputs* concrets, il n'existe aucun projet pour lequel il existe de grands doutes quant à la faisabilité de la réalisation de ces *outputs*. Dans la plupart des cas, il y a une bonne réaction aux activités initiales. Nous semblons donc être "sur la bonne voie", la confiance est là et certains faits indiquent que les *outputs* seront effectivement réalisés. D'autre part, des questions sont posées dans bon nombre de projets quant à la possibilité d'atteindre les *résultats* dans la durée prévue pour le projet.

A l'exception des deux projets d'aide budgétaire sectorielle, aucune conclusion n'a pu être enregistrée pour des raisons évidentes (courte durée d'exécution des projets) sur l'*outcome* et le niveau de l'impact. Dans les deux projets où cela était possible, il était question d'importants progrès au niveau de l'*outcome*.

Recommandations

1. La qualité des cadres logiques en tant qu'instrument de gestion de programme et de projet intégrée doit être améliorée. Il faut pour cela :
 - que la CTB (*in casu* les équipes de formulation, mais aussi le contrôle de qualité interne) et les structures concernées lors de l'évaluation des DTF et des rapports de progression (CCQ, SMCL) augmentent leur expertise technique relative à la définition et à l'évaluation des cadres logiques et/ou se fassent assister par des experts en ce domaine ;
 - que l'on définisse à quelles exigences minimales un cadre logique d'une formulation "légère" doit satisfaire ; la cohérence de la logique

d'intervention doit au moins être garantie, l'objectif spécifique clairement formulé et les hypothèses clés identifiées et testées ;

- que le cadre logique tel que repris dans le DTF soit toujours mis à jour et complété après (environ) un an de mise en œuvre du projet et l'exécution de la *baseline*/ mesure nulle.
2. Il faut créer de la clarté au niveau de l'importance accordée aux thèmes transversaux : parmi ces thèmes, quels sont ceux qui sont importants pour quel type de projets et dans quelle mesure? L'évaluation estime que la coopération belge ne peut pas se permettre de ne pas tenir compte de certains thèmes (par exemple le genre). D'autre part, il est important d'élaborer une approche à la fois effective et réalisable ; on peut pour cela puiser dans les nombreuses expériences (bien analysées et documentées) des organisations de donateurs avec le *mainstreaming* des thèmes transversaux.

Quelques réflexions

Puisqu'il n'existe que peu de conclusions au niveau de l'effectivité, cela est aussi valable pour les réflexions à ce niveau. Quelques points méritent toutefois d'être approfondis.

- **Développement vers une gestion axée sur les résultats.**²³ En comparaison avec les années précédentes, des progrès évidents ont été réalisés à ce niveau : les projets disposent à présent d'indicateurs liés au cadre logique, qui sont entre autres à la base de la gestion axée sur les résultats. Bien qu'il soit question ici d'importants progrès, nous ne devons pas nous montrer trop optimistes dans le sens où il ne s'agit que d'une condition préalable, à laquelle doit être associé un mécanisme de suivi et d'adaptation effectifs, le cas échéant, de l'approche du projet. La priorité qui est *de facto* imposée à la gestion administrative et financière des *inputs* peut être un obstacle à ce niveau.
- **Relation entre les objectifs du projet et les objectifs PIC.** Les PIC mentionnent les objectifs du pays partenaire auxquels la Belgique veut contribuer ; il s'agit donc d'objectifs auxquels on travaille conjointement. Certains DTF comprennent toutefois des objectifs qui soulèvent des questions car ils sont tellement modérés qu'ils témoignent d'une faible ambition et qu'ils ne contribuent que très indirectement aux objectifs PIC. A y regarder de plus près, la discussion relative à la responsabilité pour la réalisation de ces objectifs semble avoir une influence en arrière-plan. S'agit-il d'une responsabilité commune de tous les partenaires ou uniquement (de la partie) des objectifs pour lesquels la CTB peut être interpellée ? Les indicateurs correspondants semblent aussi témoigner dans plusieurs cas d'une plus grande ambition. Il semble important de mener cette discussion ouvertement et d'évoluer vers une situation dans laquelle des objectifs communs peuvent être formulés et où la responsabilité des différents partenaires peut en

²³ La gestion axée sur les résultats est considérée ici comme une approche de gestion où l'organisation concernée veille à ce que tous ses processus, ses produits et ses services contribuent à la réalisation des objectifs visés. Cette approche implique entre autres des mécanismes de responsabilisation clairs, un monitoring systématique en ce qui concerne les progrès et une évaluation interne.

même temps être indiquée ; cela implique une transition vers une approche multi-acteurs (déjà notable dans plusieurs projets), avec des implications claires pour, entre autres, la formulation et le suivi, où les acteurs concernés doivent jouer un rôle similaire à celui de la CTB.

- **Renforcement des capacités.** De très nombreux projets ont défini des *outputs* qui sont liés à un renforcement des capacités et quelques projets sont entièrement axés sur cet objectif. Il s'agit de projets présentant plusieurs défis supplémentaires qui ne sont pas toujours bien résolus : il existe un besoin d'une approche processuelle, aucun bon indicateur n'est trouvé, de bonnes analyses institutionnelles initiales sont rarement réalisées, etc. Il existe un besoin clair de développement d'une expertise spécifique et d'un développement de méthodes adaptées en complément du cadre logique.

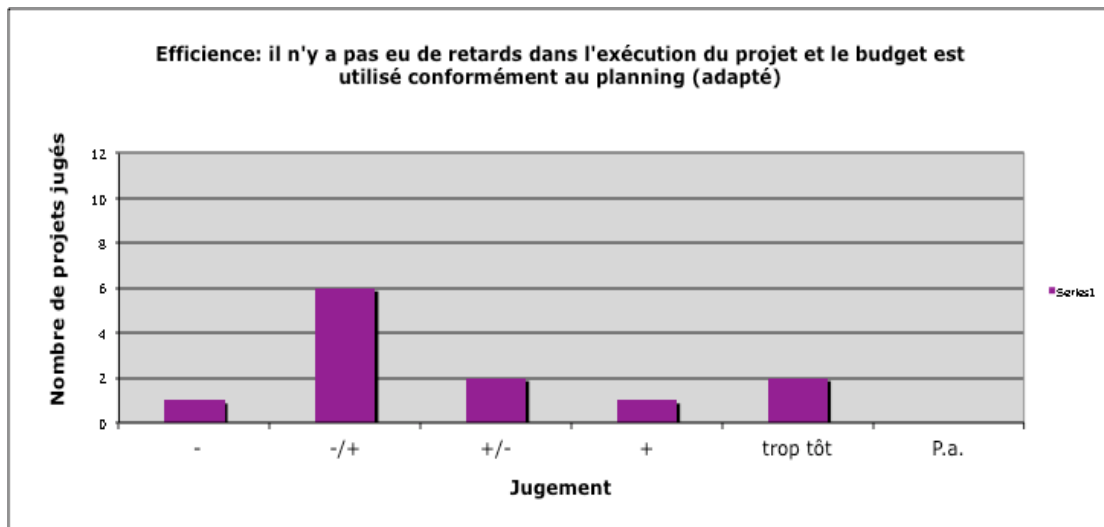
3.3 Efficience

La troisième question d'évaluation analysée dans cette évaluation est la suivante : les moyens (fonds, expertise et temps) ont-ils été utilisés correctement pour atteindre des résultats ? Pour déterminer l'efficience d'une intervention, une analyse globale de la relation entre les ressources affectées et les résultats a été effectuée. Ces ressources sont essentiellement composées de fonds, d'expertise et de temps disponible. Puisque les projets n'ont été lancés qu'il y a peu, l'analyse est incomplète. Il n'est notamment pas possible d'évaluer la relation entre les ressources du projet et les outputs car la réalisation de ces derniers est encore insuffisante. Puisque nous ne pouvons pas noter ce critère central, il a été décidé de ne pas attribuer de score global pour le critère d'évaluation 'efficience', bien que nous puissions noter la plupart des projets par rapport aux trois autres critères de jugement.

3.3.1 Réalisation du planning

A quelques exceptions près, tous les projets enregistrent d'importants retards par rapport au planning initial lors de leur phase de lancement ; ce retard est généralement supérieur au niveau financier qu'en ce qui concerne l'exécution des activités du projet. Il convient de noter que les causes qui sont indiquées pour ce retard sont principalement les mêmes dans les différents pays, bien que l'importance relative de ces causes puisse varier d'un pays à l'autre et que des facteurs spécifiques jouent aussi dans quelques pays.

Par conséquent, rien d'étonnant à ce que le résultat pour ce critère soit relativement négatif : il est positif pour les deux projets d'aide budgétaire (avec un déroulement atypique, cf. plus loin) et ensuite faible ou insuffisant pour sept des huit autres projets qui ont pu être évalués (cf. figure suivante). Comme nous l'indiquerons plus loin, ce faible score doit être placé dans une bonne perspective : les projets évalués se trouvent en effet presque tous dans leur phase de lancement, où les retards forment plus souvent la règle que l'exception.



De manière globale, les causes suivantes (pas classées en ordre d'importance) sont avancées pour expliquer les retards :

- recrutement difficile d'AT internationaux (au Vietnam dans tous les projets, dans un projet au Bénin, dans un projet au Burundi) et nationaux (dans deux projets au Bénin et dans un projet au Sénégal) pour lequel plusieurs causes sont invoquées dans différents pays (entre autres : salaire trop faible par rapport à la compétition sur le marché d'emploi, peu de candidats présentant le profil adapté, etc.) ;
- ennuis pratiques de diverses natures dans plusieurs projets (retard de la mise à disposition de bureaux par le partenaire local, idem pour l'achat de matériel de bureau, etc.) ;
- une phase d'*inception* (démarrage) plus longue que prévue ou une phase de lancement dans laquelle on doit attendre les résultats de plusieurs études avant que certaines activités importantes puissent vraiment commencer (au Vietnam, au Burundi, au Sénégal) ;
- une sous-évaluation de la durée nécessaire pour les activités, notamment dans la phase préparatoire, dans les projets où le renforcement institutionnel occupe une place centrale (par exemple au Burundi, au Vietnam, au Sénégal et au Maroc), parfois renforcée par une vision trop vague en ce qui concerne la finalité et le mode d'exécution de ces activités ;
- dans 9 projets (au Rwanda, au Vietnam, au Burundi, au Bénin et au Sénégal), l'exécution a été retardée à cause de réformes institutionnelles dans les ministères concernés et/ou la mutation des personnes clés ;
- dans tous les pays, on indique la longue durée des adjudications publiques ; dans deux pays où un nouveau cadre légal a récemment été introduit (au Sénégal et au Burundi), cela a entraîné des retards très importants dans l'exécution et notamment dans l'usage du budget ;
- dans trois projets (au Vietnam, au Burundi et au Sénégal), on a dû accorder au début une attention disproportionnée à la réparation des erreurs de conception (liées aux activités ou au budget) dans le DTF ;
- dans quelques projets, des questions sont posées par rapport à la capacité d'absorption des structures locales (Bénin) ou au rapport entre les ressources personnelles et les objectifs (trop ambitieux) (au Sénégal, au Burundi et au

Rwanda) qui menacent bien entendu aussi la réalisation du planning dans la période prévue.

En outre, pour le Vietnam, l'introduction de l'exécution nationale en tant que modalité d'exécution a entraîné du retard suite au manque d'expérience de toutes les parties concernées. Il semble acceptable que chaque partie l'apprenne à ses dépens, mais il convient alors d'en tirer des leçons et de progresser. L'imprécision et l'incohérence du côté belge sont notables à cet égard, où les projets sont acceptés, mais où 'l'exécution nationale' en tant que telle ne l'est pas (encore),²⁴ parce qu'elle ne va pas dans le sens de la loi sur la CTB et notamment la disposition selon laquelle la CTB est responsable de l'exécution de la coopération. Il est aussi clair que "l'exécution nationale" demande beaucoup de temps aux cadres locaux, qui doivent souvent combiner leurs tâches liées aux projets avec d'autres tâches ; cela aussi entraîne du retard.

En ce qui concerne le Rwanda, l'aide budgétaire est réalisée via JESS selon le plan, tandis que la seconde tranche du JHSS a enregistré du retard suite à une intervention de l'IF qui demandait des garanties supplémentaires du Rwanda.

L'image dépeinte ci-dessus est généralement négative, mais doit être corrigée. Elle concerne en effet quasiment toujours des projets qui viennent d'être lancés ou qui viennent de sortir de leur phase de lancement. On avait déjà constaté dans des évaluations précédentes que les projets enregistraient souvent du retard dans cette phase, mais aussi que de nombreux projets réussissaient ensuite à rattraper ce retard. Cela est confirmé dans plusieurs projets étudiés qui ont connu un départ lent (ou du moins un départ en retard par rapport au planning), mais qui ont à présent atteint leur vitesse de croisière et qui réussissent au moins à conserver le rythme du planning. On peut toutefois dire que plusieurs projets ne pourront certainement pas être terminés dans les délais prévus. Cela peut être problématique pour les projets approuvés après avril 2010 car on a alors décidé de ne plus prolonger les projets.²⁵

3.3.2 Relation entre les ressources du projet et les outputs

De manière générale, il n'était pas possible de noter ce critère car trop peu de réalisations ont été faites au niveau des *outputs*. Néanmoins, des indications ont pu être données pour plusieurs projets en ce sens :

- en ce qui concerne les deux projets d'aide budgétaire au Rwanda, on dit qu'il s'agit ici d'une modalité d'aide qui fonctionne en principe de manière plus efficace que l'aide au projet et que les frais de transaction ont fortement diminué, notamment du côté rwandais ;
- de manière générale, plusieurs facteurs qui étaient à la base du lancement lent ou du retard ont aussi eu une mauvaise influence sur la relation entre les ressources et les *outputs*: changements au niveau institutionnel, soucis pratiques lors du

²⁴ Comme nous l'avons déjà indiqué, des changements positifs sont attendus à ce niveau.

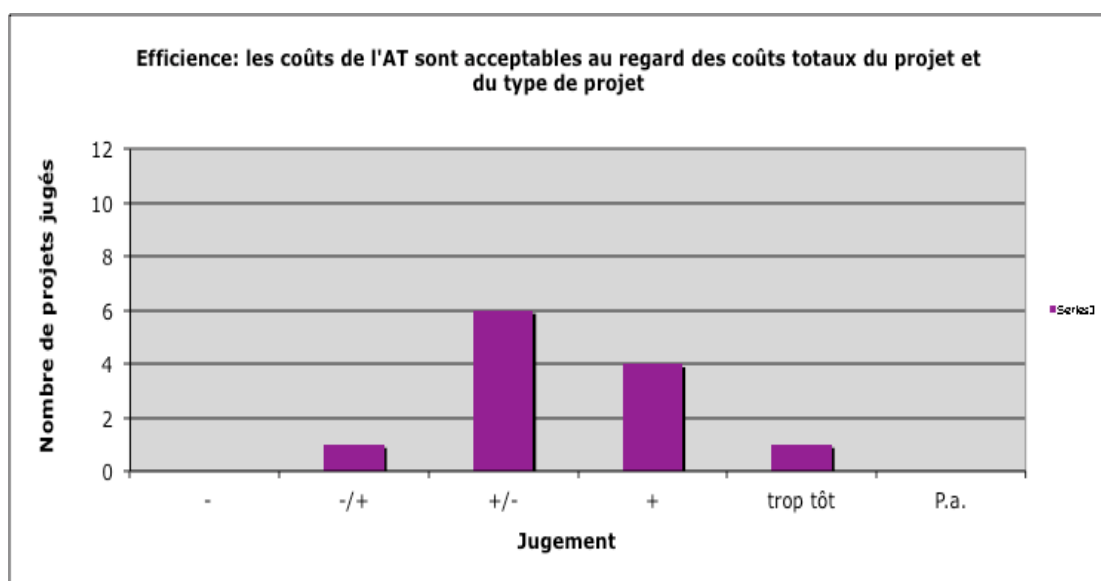
²⁵ Il existe par ailleurs dans plusieurs des pays visités la conviction que cette décision est également valable pour les projets approuvés avant avril 2010, bien que les instructions à ce propos aient clairement été communiquées sur le terrain. Il s'agit par conséquent d'une bonne illustration de la mauvaise communication entre Bruxelles et le terrain.

lancement qui ont fait que le personnel présent ne peut pas fonctionner de manière optimale, les procédures d'adjudication complexes et longues ;

- au Sénégal, la répartition des programmes PAMAS et PAMIF en deux projets a une influence négative sur l'efficacité ;
- au Maroc, il convient de noter dans certains projets la gestion attentive des fonds, le bon contrôle de la qualité et du suivi des travaux ;
- quelques projets au Vietnam et au Burundi ont pu compenser le manque de personnel de manière créative en rassemblant le personnel en charge du projet.

3.3.3. Coûts de l'Assistance technique

L'affectation de l'AT (tant nationale qu'internationale) fait l'objet de beaucoup de discussions, et cette évaluation n'est pas une exception à la règle. Il convient de remarquer que la définition de l'AT n'est pas toujours claire. Cela vaut notamment pour l'AT nationale ; dans la pratique, les termes AT nationale et équipe de projet nationale sont parfois confondus. Les experts du secteur qui ont été recrutés dans le cadre des initiatives sectorielles représentent en outre un nouveau type d'assistance qui s'écarte de l'AT classique. L'évaluation étudie surtout le rapport entre les coûts de l'AT et les frais de projet totaux. Comme la figure suivante l'illustre, celui-ci est dans presque tous les cas considéré comme bon ou acceptable ; il convient aussi de noter qu'il s'agit d'une estimation qualitative reprenant aussi les facteurs environnementaux et le rendement effectif de l'AT (tel qu'évalué par d'autres parties concernées).



De manière générale, nous pensons que ce score doit être abordé avec précaution. Il s'agit d'un sujet sensible et les organisations partenaires locales le savent aussi ; elles ne sont donc pas toujours prêtes à donner ouvertement leur avis à ce propos. Il semble qu'il y ait eu dans le parcours préliminaire des discussions dans plusieurs projets à propos de l'affectation de l'AT (surtout au niveau international). Dans la plupart des cas, on a opté pour le recrutement d'AT parce qu'il a été soutenu (implicitement ou explicitement) que ceux-ci jouaient un rôle crucial dans le

renforcement des capacités, un point important dans de nombreux projets.²⁶ Dans la plupart des projets, les discussions sur l'affectation de l'AT prennent fin après le lancement du projet. Cela se fait peut-être pour des raisons pragmatiques, mais de nombreux AT ont très certainement aussi été capables de convaincre leur environnement de leurs capacités et de leur dévouement. Dans de nombreux cas, les acteurs locaux ont, sans y avoir été invités, intégré les évaluateurs dans leur évaluation par rapport à l'affectation et à l'expertise des AT. Les AT assurent souvent un rôle central, comme nous en parlerons plus loin, au point 4.2.4.

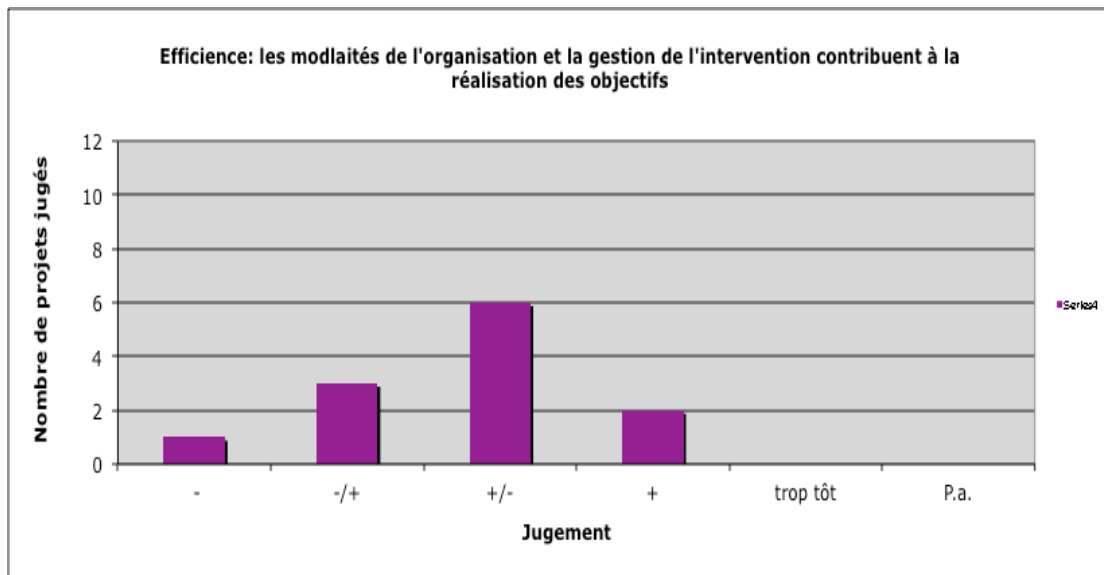
Affirmer que les coûts de l'AT sont adéquats par rapport aux frais totaux du projet n'implique toutefois pas qu'un usage optimal est fait des AT. Il convient de mentionner les points suivants à ce niveau :

- de nombreux AT ont une responsabilité de gestion importante et doivent donc consacrer énormément de temps aux tâches de gestion liées à la gestion financière et administrative (dont les adjudications) ;
- de nombreux AT commencent leur tâche à un moment où les conditions connexes pour leur fonctionnement adéquat (local et matériel de bureau, personnel de soutien) ne sont pas encore complétées ; par conséquent, ils ne peuvent pas fonctionner de manière optimale pendant une assez longue période ;
- il n'est question que dans quelques cas d'une évaluation régulière, digne de ce nom, des prestations des AT ; ce n'est que lorsque des difficultés manifestes se présentent qu'une action est entreprise.

3.3.4 Modalités d'organisation et gestion

Un aspect important de l'efficience est la manière dont les projets sont organisés et gérés. Il sera clair que dans le cadre de cette évaluation, seule une analyse limitée de l'organisation interne et de la gestion était possible ; le temps dont disposaient les évaluateurs ne leur a pas permis d'aller plus loin. On s'est surtout penché sur les éléments qui ont influencé l'exécution du projet positivement ou négativement, notamment le fonctionnement interne des équipes en charge des projets, la direction interne du projet et l'articulation avec les principaux groupes concernés. Cela a fourni un score qui est de manière générale assez positif (cf. figure).

²⁶ Nous aborderons plus loin (cf. réflexions) la mesure dans laquelle ce raisonnement tient la route ou non.



La plupart des projets disposent d'une équipe dont le fonctionnement interne est bien réglé, et de mécanismes de gestion pour bien planifier et suivre les activités. De manière générale, la CTB a certainement réussi à bien donner forme à la gestion opérationnelle des projets. Le soutien au niveau financier et administratif des équipes en charge des projets par la CTB est d'ailleurs très apprécié (cf. aussi 4.2.2 ci-après) ; on ne mentionne que rarement des difficultés à ce niveau. Les mécanismes de gestion au niveau du projet créent également un lien évident avec les objectifs du projet, tels que décrits dans le DTF, bien que la réalité quotidienne reste définie par de lourdes tâches administratives qui exigent aussi beaucoup d'attention de la part de la direction du projet. La direction du projet est généralement considérée comme compétente et travaillant beaucoup. Trois projets font état d'un directeur de projet trop faible (ou trop peu disponible) désigné par le partenaire local.

Comme nous en parlerons plus loin (cf. 4.2.1 ci-dessous), la SMCL assume sa tâche dans tous les projets, mais il existe souvent une grande distance (au sens propre comme au sens figuré) entre la SMCL et les événements quotidiens liés au projet. De très nombreux projets ont donc procédé à la création de structures de concertation intermédiaires, plus proches de la réalité de l'exécution du projet, où les partenaires du projet se concertent et prennent des décisions opérationnelles ; parfois, la création de ces structures était déjà prévue dans le DTF, parfois pas. Le développement de ces structures est parfois un processus jalonné de hauts et de bas, mais on arrive généralement à une situation dans laquelle elles jouent véritablement un rôle important dans l'exécution du projet en tant que forum d'interaction entre les acteurs clés et elles complètent donc le rôle et la tâche de la SMCL. Ces structures intermédiaires ont un statut différent ainsi que diverses compétences. Dans certains cas (par exemple celui de la FAFA), elles prennent effectivement des décisions sur l'attribution des ressources du projet. Il n'existe aucune indication de frictions entre ces structures et la SMCL, car on veille bien à ce que les compétences de ces deux types de structures soient bien délimitées. Dans certains cas (par exemple celui de l'ARFP), les projets procèdent aussi à la conclusion de conventions avec d'autres acteurs concernés par l'exécution du projet (cf. encadré).

Encadré 4: Convention entre le projet et les 'écoles paramédicales' dans le cadre de l'ARFP

Le projet ARFP a pour objectif d'accroître la qualité de la formation en infirmerie A2 au Burundi. Trois écoles existantes représentent un partenaire important du projet. Le projet conclut avec chacune de ces écoles des conventions d'une certaine durée régulant la coopération. Les conventions déterminent les actions qui sont reprises du planning annuel des écoles, qui s'intègrent dans le programme du projet et qui sont aussi financées par le projet. On détermine aussi pour chaque action des indicateurs qui correspondent à ceux du cadre logique du projet ainsi qu'un certain nombre de critères auxquels les écoles doivent répondre.

Au niveau des deux projets d'aide budgétaire sectorielle au Rwanda, les experts sectoriels engagés par la Belgique jouent un rôle central dans l'exécution du "projet". Dans le projet JESS, cela s'est généralement passé sans problème, à l'exception de la relation professionnelle entre l'expert et l'ambassade, tandis que le fonctionnement des deux experts dans le JHSS est évalué différemment (positivement pas l'ambassade, surtout négativement par les autres acteurs belges). Le fait qu'il n'existe aucun terme de référence clair (ou interprété de manière univoque) (et qu'il existe donc différents modèles d'attente) ni aucun mécanisme de justification évident pour le fonctionnement et que les différents acteurs ont visiblement diverses opinions quant aux tâches de ces experts est certainement une importante explication pour les difficultés présentes depuis longtemps. La situation est assez similaire à celle du projet AIM au Burundi, où il existait des visions opposées entre l'AT du projet et un expert sectoriel actif pour la Belgique au niveau d'un fonds de donateurs pour le secteur de l'éducation. Suite à l'absence d'une autorité technique pour trancher et à la présence d'un partenaire local trop faible, les difficultés ont duré trop longtemps. La position des experts sectoriels semble ambiguë dans les deux pays. Dans leur travail quotidien, ils agissent surtout comme des spécialistes sectoriels qui soutiennent l'ambassade ; d'autre part, ils sont recrutés par la CTB et ils doivent lui soumettre des rapports.

Un dernier point concerne la constatation selon laquelle, dans de nombreux projets, d'importantes tâches sont confiées à des prestataires de services externes. Cela est logique dans de nombreux cas (par exemple l'exécution de travaux d'infrastructure). Dans d'autres cas, il s'agit toutefois de tâches qui appartiennent au cœur du projet ou, comme c'était par exemple le cas dans l'AIMAEP au Bénin, qui peuvent aussi être réalisées par des départements du ministère partenaire. Bien que l'option du '*faire faire*' ne fasse pas l'objet d'une discussion, il semble que l'on ne procède que rarement à une évaluation systématique en ce qui concerne ce qu'il vaut mieux sous-traiter et ce qu'il vaut mieux entreprendre en interne.

3.3.5 Conclusion, recommandations et réflexions finales

Conclusion

A quelques exceptions près, tous les projets enregistrent d'importants retards par rapport au planning initial lors de leur phase de lancement ; ce retard est généralement supérieur au niveau financier qu'en ce qui concerne l'exécution des activités du projet. Il convient de noter que les causes qui sont indiquées pour ce retard sont principalement les mêmes dans les différents pays, bien que l'importance relative de ces causes puisse varier d'un pays à l'autre et que des facteurs spécifiques

jouent aussi dans quelques pays. Les principaux obstacles sont : les difficultés dans le recrutement du personnel en charge du projet, les phases de formulation légères entraînant une longue phase d'*inception* après le lancement du projet, une sous-estimation de la durée nécessaire pour les activités (notamment dans la phase préparatoire et surtout ensuite dans les projets institutionnels), les erreurs de conception et les facteurs exogènes (réformes institutionnelles chez le partenaire, lent déroulement des adjudications publiques, etc.). Il est important de noter à ce niveau que l'on avait déjà constaté dans des évaluations précédentes que les projets enregistraient souvent du retard dans leur phase de lancement, mais aussi que de nombreux projets réussissaient ensuite à rattraper ce retard ; cette tendance semble se confirmer dans les projets que nous évaluons ici. On peut toutefois dire que plusieurs projets ne seront certainement pas terminés dans les délais prévus.

De manière générale, il n'était pas possible de vérifier la relation entre les moyens du projet et les *outputs* car il n'y a encore que trop peu de réalisations au niveau des *outputs*.

Le rapport entre les coûts de l'AT et le budget de projet total est généralement jugé comme étant positif. Il s'agit toutefois d'un avis qui, étant donné la sensibilité du sujet, doit être considéré avec prudence ; la pertinence de l'affectation de l'AT *en soi* n'est elle non plus pas vérifiée en profondeur. Il semble par exemple qu'il y ait eu à plusieurs reprises dans le parcours préliminaire des discussions à propos de l'affectation de l'AT (surtout au niveau international). Dans la plupart des projets, les discussions sur l'affectation de l'AT ont pris fin après le lancement du projet, peut-être pour des raisons pragmatiques, mais surtout aussi grâce aux bonnes prestations de nombreux AT. Affirmer que les coûts de l'AT sont adéquats par rapport aux frais totaux du projet n'implique toutefois pas qu'un usage optimal est fait des AT. Dans de nombreux cas, les AT doivent, d'ailleurs à contrecœur, accorder beaucoup de temps à des tâches de gestion liées à la gestion financière et administrative. Enfin, le fonctionnement des AT est rarement évalué en profondeur.

La gestion et l'organisation interne des projets sont généralement de bonne qualité, avec des équipes qui travaillent (coopèrent) beaucoup, qui sont expertes et motivées. Les mécanismes de gestion au niveau du projet créent également un lien évident avec les objectifs du projet, tels que décrits dans le DTF, bien que la réalité quotidienne reste définie par de lourdes tâches administratives. De nombreux projets ont procédé à la mise en œuvre de structures de concertation (sous la SMCL) qui régulent leur coopération avec d'importants acteurs ; ces structures jouent souvent un rôle clé dans l'exécution du projet et garantissent une bonne coopération entre les partenaires. Enfin, on ne sait pas tout à fait clairement sur quelle base on décide au niveau des projets de l'adjudication de certaines tâches à des tiers.

Les expériences au Rwanda et au Burundi ont indiqué que la position des experts sectoriels est ambiguë et que des difficultés peuvent donc facilement surgir. Dans leur travail quotidien, ils agissent surtout comme des spécialistes sectoriels qui soutiennent l'ambassade ; d'autre part, ils sont recrutés par la CTB et ils doivent lui soumettre des rapports. Cette double loyauté peut être à la base de certaines difficultés, surtout si aucune expertise sectorielle n'est disponible au niveau de l'ambassade et de la représentation de la CTB.

Recommandations

1. La phase de lancement d'un projet doit être prévue de manière plus réaliste, le processus de lancement doit être mieux géré et la durée du projet doit être adaptée à la nouvelle réalité.

Cette évaluation a mis en lumière une multitude de facteurs causant des retards lors de l'exécution des projets, surtout lors de leur lancement. Certains se situent sous le contrôle de la CTB, d'autres pas. De manière générale, l'importance des facteurs "hors contrôle" augmentera en fonction de l'accroissement de l'importance de l'exécution internationale, du caractère institutionnel des projets et du niveau *d'alignement* (par exemple en ce qui concerne les adjudications publiques). Ces développements plaident pour la prudence lors de la définition de la durée des projets, bien que l'on doive intégralement viser une exécution de projet aussi efficace que possible.

Il est en outre possible de mieux gérer certains facteurs de retard, par exemple par des *pre-announcements* en ce qui concerne le recrutement des AT et le lancement des adjudications des services (intellectuels et autres) initiaux dès que le projet est officiellement approuvé.

2. La DGCD et la CTB sont invitées à répéter la communication relative à la décision quant à la non-prolongation de la durée du projet et à l'éclaircir si nécessaire. On constate de manière plus générale que différentes informations importantes ne sont pas ou mal comprises sur le terrain, ce qui laisse supposer que la politique et la pratique de communication devraient être révisées.
3. Les efforts visant à optimiser l'usage des AT (coûteux) doivent être poursuivis, entre autres en réduisant encore le rôle de l'AT dans la gestion administrative et financière, en veillant à ce que les AT disposent dès le départ des ressources nécessaires ainsi que d'un cadre institutionnel clair, en évaluant le fonctionnement des AT de manière structurelle et en l'intégrant dans le processus de monitoring régulier.
4. Il faut créer de la clarté en ce qui concerne l'affectation, la position, les mécanismes de justification, etc. des experts sectoriels qui sont actifs dans de nombreux pays à côté des AT (liés aux projets) classiques.
5. Bien que l'option du '*faire faire*' au niveau de l'exécution du projet ne fasse pas l'objet d'une discussion, des directives globales doivent être développées en ce qui concerne les tâches qui devraient être sous-traitées et celles qui devraient être entreprises en interne.

Quelques réflexions finales

- **Prolongation de la durée du projet.** La décision commune de la DGCD et de la CTB en avril 2010 visant à ne plus permettre la prolongation de la durée des projets peut avoir d'importantes implications, car elle peut entraîner l'interruption de projets à un moment où ils n'ont pas encore réalisé leurs *outputs* (et donc aussi leur objectif spécifique) alors que le potentiel est bien présent. Si cela arrive effectivement, c'est dommage ; il est donc important de bien estimer la durée nécessaire pour l'exécution des projets, bien que cela ne semble pas facile

étant donné les nombreux facteurs contextuels sur lesquels les parties responsables de l'exécution n'ont pas ou peu d'influence. De même, une période vide entre deux phases de projet (ou entre un projet et un projet de suite) peut engendrer de grandes difficultés et au moins des pertes d'efficacité.

Bien que la DGCD doive à raison surveiller de près la durée des projets et puisse exiger de la CTB et du partenaire local une affectation efficace et dans les temps des moyens, la mesure actuelle à cet effet semble être un mauvais moyen. Cela peut tout d'abord entraîner des effets pervers qui écartent la coopération belge de l'application des principes de la Déclaration de Paris (substitution pour "le faire avancer"). Ensuite, une bonne coopération avec et une intégration dans les structures et les mécanismes locaux impliquent justement que la CTB perd de plus en plus le contrôle sur la vitesse de l'exécution du projet. Enfin, les modifications opérées dans la manière dont les projets sont formulés entraînent une (plus) longue phase d'*inception* des projets. Cela est une bonne évolution en soi, mais ses conséquences ne sont dans de nombreux cas pas bien évaluées lors de la définition de la durée du projet (du moins pas dans les projets qui ont été étudiés dans le cadre de cette évaluation).

L'adoption d'une approche plus programmatique doit d'ailleurs permettre de planifier et de suivre la durée des différentes actions de manière plus souple.

- **Utilisation de l'Assistance technique.** Le bien-fondé du recrutement de l'assistance technique (notamment internationale) n'a pas toujours pu être étudié assez en profondeur. En principe, on peut dire que l'importance du renforcement des capacités dans les projets est une condition nécessaire, mais certainement pas suffisante pour l'affectation de l'AT internationale. En effet, il existe différentes manières de procéder au renforcement des capacités et dans de nombreux pays, on n'étudie pas dans quelle mesure l'expertise locale est présente pour assumer des tâches qui sont pour l'instant confiées à l'AT. Ensuite, il n'existe que peu d'exemples (comme l'expérience positive au Sénégal avec l'AT 'perlée', une forme de *backstopping* et de *coaching* techniques depuis l'Europe, combinée à des visites sur le terrain limitées).

D'autre part, l'AT (tant nationale qu'internationale) joue un rôle crucial dans quasiment tous les projets, en partie parce que les structures qui sont responsables de la direction stratégique sont faibles ou se trouvent à de grandes distances. L'AT produit donc une plus-value évidente, mais doit généralement encore beaucoup (trop) s'occuper des aspects administratifs et financiers (bien qu'une amélioration à ce niveau ait été signalée dans plusieurs pays) et elle est souvent sous-utilisée, notamment durant la phase de lancement. Ce problème est reconnu depuis longtemps, mais les solutions ne sont pas simples. Les initiatives (comme au Burundi) visant à mettre à disposition au niveau du bureau national une expertise spécifique autour des questions administratives prioritaires (comme les adjudications publiques) méritent tout le soutien (cf. aussi recommandation 3).

De manière plus générale, la réflexion relative à l'utilisation de l'AT semble avoir peu progressé au cours de ces dernières années au sein de la CTB. En 2006, la CTB a néanmoins fait réaliser une étude intéressante sur les besoins changeants d'assistance technique et en 2008, un séminaire a été organisé sur ce thème. Concrètement, peu d'actions sont toutefois entreprises pour étudier et adapter la pratique actuelle relative à l'AT par rapport aux développements internationaux, bien qu'il existe dans plusieurs pays des réflexions visant à plus intégrer l'AT à

un niveau programmatique. Aucune suite substantielle n'a été donnée à notre connaissance à la recommandation de l'évaluation de 2009 visant à travailler de manière plus transparente en ce qui concerne le processus décisionnel par rapport à l'affectation de l'AT.

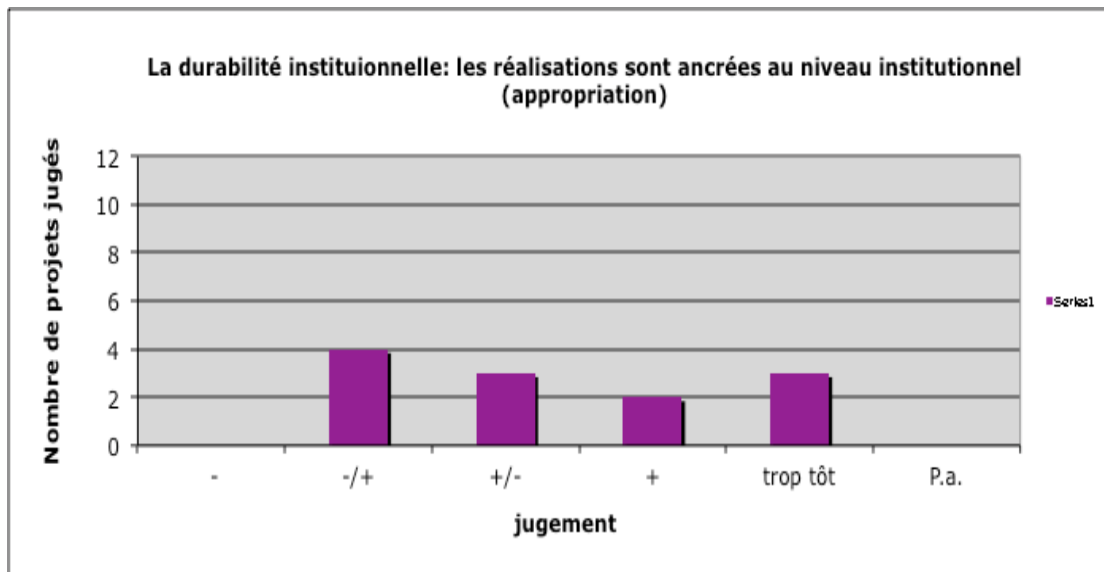
3.4 Durabilité

La quatrième question d'évaluation est la suivante : Dans quelle mesure les (avantages des) interventions réalisées par la CTB sont-elles (sont-ils) durables ? Pour l'appréciation de la durabilité, l'évaluation étudie la durabilité institutionnelle, financière, socio-économique et politique. Tous ces éléments sont importants lorsqu'il s'agit de garder ou d'étendre les bénéfices des projets une fois qu'il a été mis fin au financement externe des projets. L'évaluation de la durabilité est dans la plupart des évaluations une mission délicate car un jugement doit être donné sur une situation qui se présentera à l'avenir. Cela vaut a fortiori pour cette évaluation qui doit évaluer des projets qui ont récemment été lancés. Dans de nombreux cas, il n'a pas été possible de noter les projets ; cela a seulement été possible lorsque les évaluateurs disposaient de suffisamment d'éléments. Aucun score global n'a toutefois été donné dans aucun cas.

3.4.1 Durabilité institutionnelle

L'analyse de la durabilité institutionnelle fournit une image nuancée (cf. graphique) pour les neuf projets qui ont pu être évalués. La plupart des projets sont réalisés avec un ministère national en tant qu'organisation partenaire et dans ces cas, il est surtout question d'un bon ancrage, même s'il existe des équipes de projet assez autonomes au niveau opérationnel. Au Vietnam et *de facto* dans quelques projets au Maroc, 'l'exécution nationale' est la modalité d'exécution, ce qui bénéficie bien entendu à l'ancrage institutionnel. Celui-ci est toutefois aussi bien présent dans de nombreux projets exécutés en cogestion. Dans de nombreux cas (par exemple au Bénin, au Burundi et au Sénégal), les équipes en charge des projets se situent déjà physiquement dans les bâtiments du ministère partenaire correspondant et ces ministères considèrent les projets comme faisant partie intégrante du ministère.

Le projet d'aide budgétaire belge dans le secteur de la santé au Rwanda se concentre fortement sur le renforcement institutionnel, ce qui doit profiter au fonctionnement (durable) global du ministère.



Cette image généralement positive doit toutefois être corrigée. Tout d'abord, l'ancrage institutionnel n'implique pas nécessairement la durabilité à plus long terme. Quelques projets (par exemple au Burundi, au Bénin et au Vietnam) sont vulnérables à ce niveau, surtout lorsque la durabilité future dépend de la prochaine disponibilité du personnel local (formé par le projet) et/ou de l'appui institutionnel des figures clés au sein du ministère. C'est surtout le cas dans les projets de nature institutionnelle qui sont exécutés dans un environnement institutionnel sur lequel les projets ont peu d'emprise, mais qui définit fortement leur durabilité et leur effectivité finales. Ensuite, dans certains projets, on n'a pas encore bien déterminé comment sera financée la main-d'œuvre supplémentaire, qui sera aussi nécessaire au cours de la période ultérieure au projet. On en est toutefois bien conscient dans ces projets, de sorte qu'il est assez certain que ce point sera finalement résolu.

Une seconde nuance concerne la durabilité institutionnelle au niveau décentralisé. Celle-ci est importante car dans de nombreux projets, les bénéfices du projet se trouvent entièrement ou partiellement à ce niveau, tandis que l'organisation partenaire se trouve au niveau central et que dans certains cas, elle n'est pas ou que marginalement présente au niveau local. L'organisation fortement centralisatrice chez le partenaire devient alors un handicap (par exemple au Maroc et au Sénégal). Il arrive aussi que les compétences du personnel au niveau décentralisé soient très faibles (par exemple au Burundi). L'intégration institutionnelle au niveau décentralisé est donc un peu moins facile. Dans de nombreux cas, d'autres structures (qui ne sont pas liées aux pouvoirs publics) (qui existaient déjà ou qui ont été créées suite au projet) jouent un rôle à ces niveaux dans le processus visant à conserver les bénéfices ; leur renforcement est un processus de longue durée qui dépasse de loin la période du projet. Le projet FAFA au Bénin travaille sur ce processus en imposant dès la phase d'exécution beaucoup de responsabilités aux organisations locales.

3.4.2. Durabilité financière

Dans la plupart des projets, ce critère n'a pas encore pu être noté. Bon nombre des projets étudiés se situent dans les secteurs sociaux (comme l'éducation et les soins de

santé) dans des pays au faible développement. Comme nous l'avons déjà indiqué, ces projets sont en bonne voie pour réaliser les avantages prévus ou l'ont déjà fait (dans le cas des projets d'aide budgétaires au Rwanda), entre autres grâce à une aide substantielle (aide budgétaire ou autre). Dans tous les cas survient le problème de la durabilité dans le sens où le pays partenaire ne peut pas garantir la continuité des bénéfices sans aide financière externe qui doit presque intégralement provenir de la communauté de donateurs car la puissance financière du pays et de ses habitants est limitée. Certaines décisions politiques qui ont par exemple permis un accès gratuit aux soins de santé et à l'enseignement pour certains groupes (par exemple au Burundi et au Sénégal) rendent les défis à ce niveau encore plus importants.

Dans tous ces cas (qu'il s'agisse de l'aide budgétaire ou de projets réguliers), il faut cadrer la durabilité des bénéfices de l'intervention dans une perspective plus large et à plus long terme. Dans les propositions de projet ou pendant l'exécution, il est toutefois rare qu'il soit explicitement question d'une stratégie ou de mesures spécifiques à ce niveau. Par exemple, peu de tentatives *ex ante* sont entreprises pour veiller à ce que des ressources soient prévues dans les budgets publics pour garantir la durabilité des avantages des projets ; pendant l'exécution du projet, ce point est parfois, mais certainement pas toujours à l'ordre du jour. On semble dans de nombreux cas partir implicitement du principe qu'une solution sera trouvée via la présence de longue durée de la Belgique dans le secteur et/ou via la coordination dans les forums de donateurs. Cela est clair, mais l'absence d'une stratégie à plus long terme à ce niveau, qui indiquerait par exemple dans quelle mesure le pays partenaire pourrait reprendre certains coûts progressivement, reste un point négatif.

La situation est légèrement différente dans d'autres secteurs (distribution d'eau potable, microcrédit, micro-assurance), où la contribution financière des groupes cibles offre une solution au moins partielle ; mais ici aussi, un financement externe supplémentaire semble souvent nécessaire, bien qu'il semble plus réaliste de l'attendre des pouvoirs publics du pays partenaire. On peut dire la même chose en ce qui concerne les projets qui renforcent des fonctions essentielles des pouvoirs publics (par exemple au niveau du planning, de la supervision financière, etc.).

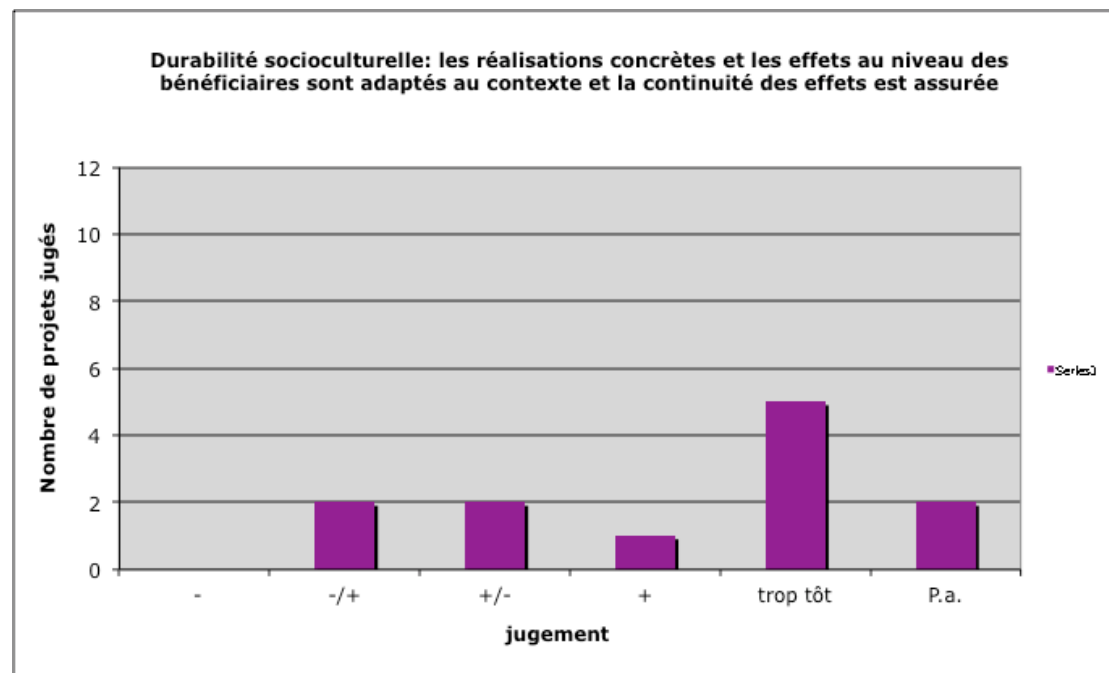
Enfin, il est important de mentionner que certains bénéfices des projets ne nécessitent pas un financement supplémentaire pour être durables. De nombreux projets ont créé des *outputs* (ou les créeront) qui peuvent être intégrés sans ressources supplémentaires dans les structures existantes (par exemple les cadres locaux bien formés). De plus, de nombreuses initiatives de renforcement institutionnel doivent renforcer directement ou indirectement les capacités des partenaires locaux pour générer des fonds internes ou externes.

3.4.3 Durabilité socioculturelle

Cette dimension n'a également pu être évaluée que dans un nombre de projets limité (cf. ci-dessous). La dimension de la durabilité socioculturelle est rarement gérée explicitement dans les projets, bien qu'elle puisse être déterminante pour la durabilité finale des bénéfices des projets. Dans de nombreux cas, il s'agit surtout d'une question transversale qui doit faire son chemin à plusieurs niveaux. Nous

voulons ensuite étudier deux de ces niveaux, qui sont avancés dans les analyses des projets.

Il est tout d'abord question du niveau central de l'organisation partenaire, qui est dans de nombreux cas un ministère national. Puisque les projets visent souvent le renforcement institutionnel de ces ministères, il est important de tenir compte de la culture organisationnelle dominante, qui est souvent bureaucratique et peu axée sur les clients. Les cultures ne changent que difficilement et bon nombre des changements visés en tiennent trop peu compte. Dans ces cas-là, les changements sont uniquement temporaires et ils s'effritent au fil du temps. Quoi qu'il en soit, il semble important de prévoir assez de temps pour garantir les changements dans les organisations.

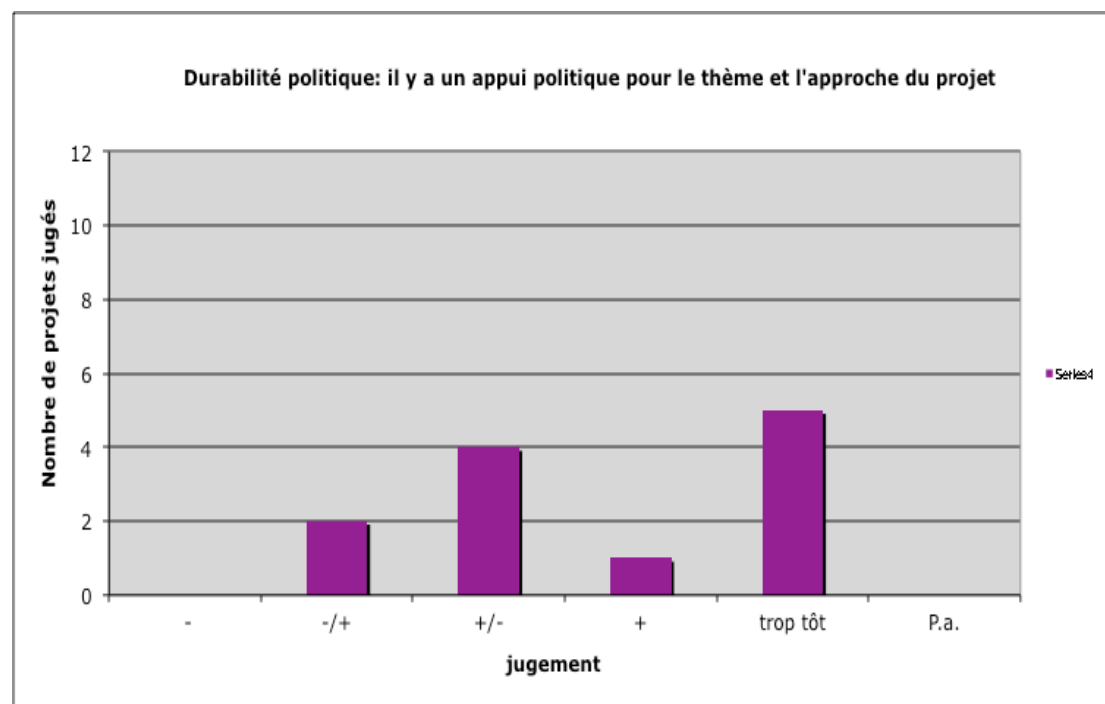


Dans la même lignée que le point précédent, il existe une question relative à la place de l'équipe en charge du projet et à son interaction avec le ministère partenaire. Les équipes en charge du projet sont supposées travailler efficacement selon les principes de la gestion axée sur les résultats. Les exigences qui sont imposées en vertu de ce principe aux équipes en charge des projets et la manière dont elles fonctionnent généralement sont parfois en contradiction avec celles des structures dans lesquelles elles sont intégrées ou avec lesquelles elles sont liées, même si ces structures visent à fonctionner de manière similaire à terme.

Les groupes cibles finaux représentent le second niveau d'attention. On constate que dans de nombreux DTF, de l'attention est accordée aux données culturelles (possibilités, mais aussi limitations), mais que celle-ci n'est pas toujours reprise dans l'approche des projets et les objectifs. Les projets sont bien conscients de l'importance des données culturelles, mais pensent en tenir assez compte via le développement d'approches participatives. Cela nous semble très bien, mais peut-être insuffisant dans certaines situations, lorsqu'il est notamment important d'intégrer des considérations liées au genre dans l'approche du projet.

3.4.4 Durabilité politique

Tous les projets répondent à la condition de base pour la durabilité politique – le projet et ses objectifs sont conformes à la politique nationale. Cette constatation est bien entendu liée au degré de pertinence élevé des projets qui ont déjà été analysés (cf. 3.1.1). Cela est aussi une conséquence du score globalement positif pour ce critère.



Ces constatations positives ont toutefois aussi été nuancées au point 3.1. Il existe en effet une différence entre "s'inscrire dans le cadre de la politique nationale" et un engagement ainsi qu'un soutien politiques concrets pour le projet et ses objectifs. Ce n'est que lorsque ce point est garanti de manière durable qu'il peut être question de bénéfices de projet durables, car le soutien politique coïncide souvent avec *l'appropriation* et l'accès aux ressources financières nécessaires. Dans plusieurs projets, cet appui semble – actuellement – acquis, bien que l'on note souvent que certaines personnalités jouent un rôle important à cet égard et rendent donc la durabilité vulnérable. Les importantes réorganisations institutionnelles sont un autre facteur de complication. D'autre part, une forte présence belge dans un secteur, avec des projets qui se situent à différents niveaux, assure souvent une garantie supplémentaire, mais indirecte.

3.4.5 Conclusion, recommandations et réflexions finales

Conclusion

La plupart des projets sont réalisés avec un ministère national en tant qu'organisation partenaire et dans ces cas, il est généralement question d'un bon ancrage

institutionnel, même s'il existe des équipes de projet assez autonomes au niveau opérationnel ; cet ancrage est a fortiori garanti par des projets dont l'exécution est nationale. L'ancrage institutionnel ne garantit toutefois pas nécessairement la durabilité, par exemple si cette durabilité dépend de la disponibilité future du personnel (formé par le projet) local et/ou du soutien institutionnel des figures clés au sein du ministère. Les capacités du niveau décentralisé sont en outre importantes dans de nombreux projets et la durabilité ne semble pas toujours y être garantie pour différentes raisons (peu de capacités, intégration plus difficile).

En combinaison avec un niveau de durabilité politique élevé – tous les projets s'inscrivent dans le cadre de la politique nationale – la plupart des projets disposent à ce niveau d'une bonne situation de départ, bien que la concordance avec la politique nationale n'implique pas automatiquement un soutien politique efficace.

Bon nombre de projets se situent dans les secteurs sociaux, où un financement externe sera aussi nécessaire dans la période ultérieure au projet pour garantir la durabilité des avantages. Cela n'est possible que si les projets s'inscrivent dans le cadre d'une perspective sectorielle plus large. Cela est le cas, mais il convient de noter que peu d'attention est accordée à la question de la durabilité financière et à la suppression progressive de la dépendance du pays partenaire à ce niveau. La situation est meilleure dans les projets d'autres secteurs, où l'*appropriation* des structures de partenariat centrales combinées aux contributions des bénéficiaires augmentent les chances de durabilité.

La dimension de la durabilité socioculturelle est rarement gérée explicitement dans les projets, mais elle s'est avérée importante dans de nombreux projets dans le sens où la culture organisationnelle est un paramètre important pour le développement d'un parcours de renforcement institutionnel et l'intégration dans les ministères partenaires des équipes en charge des projets, qui sont supposées assurer une gestion axée sur les résultats. Cela n'est pas toujours facile et trop peu d'attention pour la culture organisationnelle peut remettre en cause la durabilité des progrès institutionnels.

Recommandations

1. Le fait que la coopération belge soit conçue de façon sectorielle et reste présente plus longtemps dans un certain secteur crée un cadre favorable pour le renforcement des avantages créés par les interventions. Cela ne peut toutefois pas entraîner une diminution de l'attention pour la conservation de ces bénéfices au niveau du projet. Au contraire, les stratégies visant à garantir la durabilité des bénéfices des projets doivent être formulées de manière plus explicite, où il faut tenir compte des choix politiques et sectoriels réalisés ; la dimension financière de la durabilité doit notamment bénéficier d'une plus grande attention.
2. Suite au point précédent, il est important de prévoir la durabilité des profits des interventions dans une perspective à plus long terme pouvant dépasser la durée du projet. Il convient aussi de placer des balises claires pour mettre progressivement fin à la dépendance de l'aide externe du pays partenaire, et ce également dans les secteurs sociaux.
3. La dimension de la durabilité socioculturelle doit bénéficier d'une attention de manière plus explicite où il est important de tenir compte des différences entre la

culture organisationnelle locale et la culture promue (implicitement ou explicitement) par les équipes en charge des projets qui est surtout basée sur les principes de la gestion axée sur les résultats.

Réflexions finales

Etant donné le nombre peu élevé de conclusions profondes relatives à la durabilité, il n'y a pas beaucoup à ajouter à ce que l'on a déjà dit. Il est peut-être important d'indiquer les changements dans le cadre global de la coopération bilatérale (cf. 3.1), qui doivent en principe permettre de mieux intégrer la perspective de la durabilité que par le passé et donc d'aboutir à de meilleurs résultats. L'orientation croissante sur le renforcement des capacités doit aussi en principe profiter à la durabilité.

4. Analyse des processus

4.1 Formulation

Lors de l'analyse du processus de formulation, la question suivante occupe une place centrale: dans quelle mesure la formulation jette-t-elle les bases pour une exécution de projet de qualité? Dans le cadre d'évaluation, tant le processus de formulation que les produits de formulation (rapport de formulation et Dossier technique et financier) sont examinés. Pour une bonne compréhension, on esquisse tout d'abord la situation relative à la formulation dans le troisième contrat de gestion.

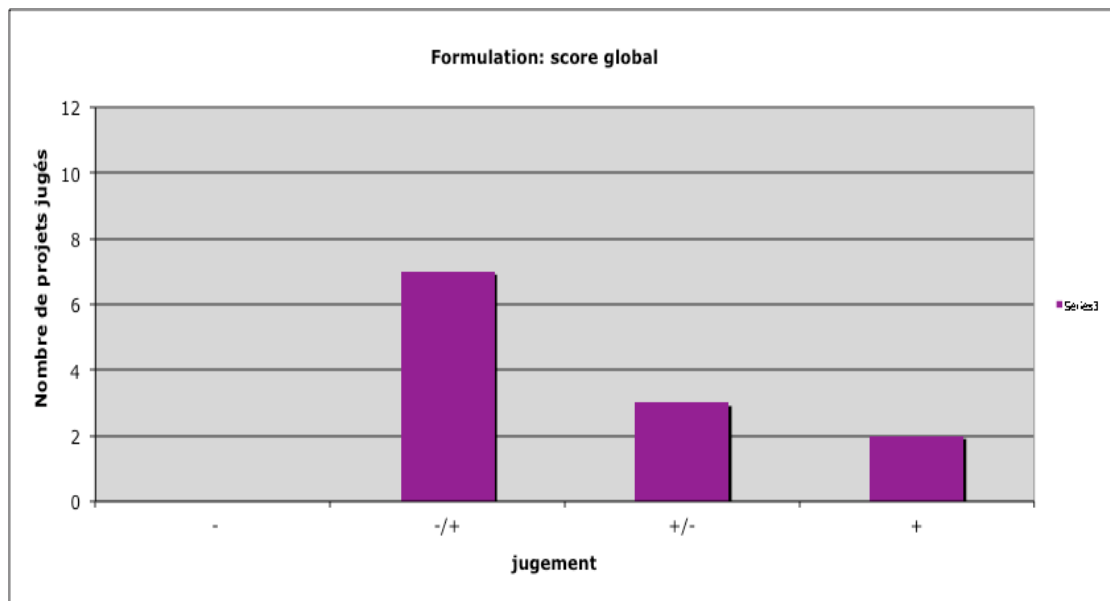
4.1.1 Le processus de formulation dans le troisième contrat de gestion

Le troisième contrat de gestion a introduit quelques modifications, qui doivent surtout entraîner une réduction sensible des délais de préparation des projets très longs du passé. Le cycle de préparation peut être résumé comme suit. Préalablement au processus de formulation, on peut distinguer le processus d'identification, pour lequel la CTB ne porte formellement aucune responsabilité. L'identification relève de la responsabilité du pays partenaire et de la DGCD. Après l'acceptation de la fiche d'identification, la CTB est chargée de formuler le projet (en théorie, la CTB peut refuser cette formulation). La formulation débouche sur un DTF qui est évalué et accepté en Belgique par le comité pour le contrôle de la qualité (CCQ) s'il répond aux normes. La même procédure est ensuite suivie au niveau de la structure mixte de concertation (SMCL) dans le pays partenaire. Vient ensuite la signature de la Convention spécifique. La CTB reçoit alors de la DGCD le mandat d'exécution du projet et une convention est signée à cet effet entre les deux parties. Le processus de formulation a été simplifié dans le troisième contrat de gestion, ce qui doit en principe permettre une plus grande efficacité (notamment un gain de temps), sans réduire la qualité. Des références internes ont aussi été définies par rapport à la durée maximale de la transition entre l'identification et la formulation (42 jours ouvrables), pour la formulation en tant que telle (203 jours ouvrables) et pour la transition de la formulation vers l'exécution (77 jours ouvrables).

En comparaison avec le passé, l'identification a perdu en importance et en portée. Le résultat de l'identification est la fiche d'identification, dans laquelle des choix importants relatifs aux objectifs du projet et à l'intégration institutionnelle sont déjà faits ; dans de nombreux cas, ces choix ne sont toutefois pas ou que très brièvement justifiés. Ces choix peuvent cependant être remis en question lors du processus de formulation, où les changements éventuels dans le rapport de formulation doivent bien être indiqués et motivés.

Par le passé, la formulation était souvent entièrement confiée à des consultants externes. A partir du troisième contrat de gestion, dans lequel la CTB est devenue presque entièrement et exclusivement responsable de la formulation, la CTB Bruxelles (et notamment le Département d'Expertise sectorielle et thématique (EST)) a joué un rôle de plus en plus explicite dans la formulation. Pour l'exécution des formulations, la CTB dispose depuis 2004 d'un guide de formulation qui a ensuite été retravaillé ; depuis début 2009, un nouveau guide est disponible.

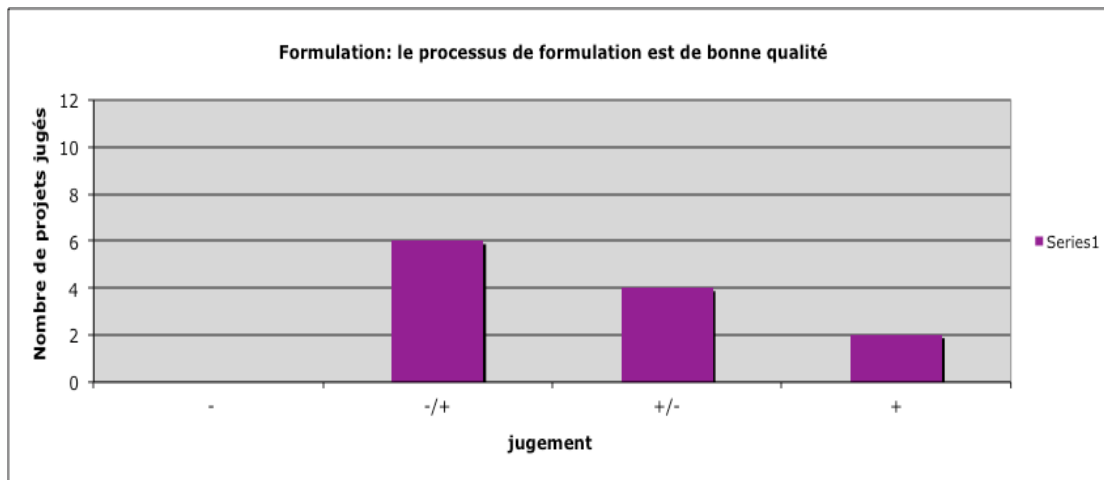
De manière générale, la qualité de la formulation n'enregistre pas de bons résultats. A peine deux projets affichent un score jugé "bon", celui de trois autres projets est estimé "suffisant", tandis que celui des sept projets restants est "insuffisant" (cf. figure). Il convient de noter à ce niveau que les deux scores positifs concernent deux "projets" d'aide budgétaire sectorielle au Rwanda qui ont été formulés d'une tout autre manière. Si nous faisons abstraction de ces deux cas, l'image de la formulation est encore pire et la qualité est généralement insuffisante.



Ensuite, les résultats relatifs au *processus* de formulation et aux *produits* de formulation ne semblent pas beaucoup diverger (cf. ci-dessous).

4.1.2 Qualité du processus de formulation

Les scores relatifs à la qualité du processus de formulation donnent une image assez variée, où la moitié des projets affichent un score bon ou suffisant, mais où l'autre moitié présente des résultats insuffisants (cf. figure). Plus précisément, les deux bons scores semblent se situer au Rwanda, tandis que les projets jugés insuffisants ont trait à trois pays : le Maroc, le Sénégal et le Vietnam.



Les scores positifs au Rwanda s'expliquent par la formulation atypique ; il s'agit en effet dans les deux cas d'une aide budgétaire qui a été décidée sur la base d'une évaluation intermédiaire de la bonne qualité (dans le cas de JESS II) et d'un *Aide Mémoire* d'une mission commune avec KfW (dans le cas de JHSS). Par ailleurs, l'expérience au Rwanda avec le projet Minisanté IV était d'un tout autre ordre, où les interventions depuis la cellule politique du Ministère de la Coopération au développement sur place ont été jugées très négatives, tandis que le DTF est considéré comme bon. Les résultats négatifs dans d'autres pays sont principalement liés aux tensions au sein de l'équipe de formulation ou entre l'équipe et d'autres acteurs clés (DGCD et/ou structures locales), avec une correspondance difficile avec les résultats de l'identification, et avec une mauvaise définition des priorités (trop d'accent sur le développement technique des activités au détriment d'une bonne analyse des risques et institutionnelle) à la lumière du temps disponible limité. Enfin, le processus de formulation est considéré comme étant fortement dirigé depuis Bruxelles, suite à quoi l'engagement des acteurs locaux est limité, malgré de solides tentatives de la part des équipes de formulation visant à faire en sorte que ces acteurs soient effectivement concernés par le processus.

Il sera question plus loin d'une discussion plus détaillée et d'une analyse de plusieurs aspects clés dans le processus de formulation.

Adhésion de la formulation par rapport au PIC et à l'identification

Nous avons déjà indiqué dans l'analyse de la pertinence que *tous* les projets ont été approuvés suite à une commission mixte et qu'ils sont repris dans le PIC. Dans tous les cas dans lesquels nous disposons des données, les termes de référence pour la formulation représentent un lien évident avec le pré-trajet et les résultats de l'identification sont pris comme point de départ. Le souci de la continuité dans le parcours de préparation est donc clairement présent. Ensuite, il est important de noter que tant la qualité du PIC que celle des identifications a été jugée très variable, et ce que ce soit par les évaluateurs ou par les personnes qu'ils ont contactées.²⁷ De manière générale, nous pouvons cependant constater une amélioration au niveau de la dernière génération de PIC.²⁸

²⁷ L'analyse du PIC et de l'identification ne faisait pas partie de cette évaluation, mais les évaluateurs ont toutefois dû étudier les PIC en profondeur pour développer (entre autres) leur jugement par rapport à la pertinence et à la formulation.

²⁸ La plupart des projets qui ont été étudiés ont été approuvés dans les PIC qui ont été acceptés

La CTB joue un rôle clé dans la formulation des termes de référence pour les formulations (qui comprennent aussi des accords relatifs au profil et à la provenance des membres - externes ou internes à la CTB - de l'équipe de formulation) et - pour autant que l'évaluation ait eu l'occasion de le voir - tente de consulter les parties concernées de manière adéquate à cet égard. Dans certains cas, quelques parties concernées se sont plaintes de la vitesse à laquelle il fallait réagir au concept des termes de référence.

Les rapports de formulation comprennent tous, à une exception près, un point séparé dans lequel la "validation" de l'identification est abordée. Cette partie indique quels sont les choix de l'identification qui n'ont pas été repris par la formulation et motive aussi généralement de manière claire pourquoi ce choix a été réalisé. Ces éclaircissements contribuent à la transparence du processus et sont une avancée par rapport à la pratique antérieure.

Dans le troisième contrat de gestion, on a opté pour des identifications "plus légères" culminant dans des fiches d'identification synthétiques. Dans plusieurs projets étudiés (notamment au Maroc, le programme CB au Vietnam et l'ADEFIH au Bénin), la formulation a cependant pu se baser sur des dossiers d'identification bien développés. Cela n'était en aucun cas considéré comme un désavantage. Que du contraire. Suite au peu de temps disponible pour les missions de formulation, cela a permis aux équipes de formulation d'utiliser ces dossiers d'identification et de se concentrer sur les lacunes existantes. Par ailleurs, la combinaison des identifications légères et des courtes missions de formulation est considérée par certains comme étant problématique dans le sens où elle débouche sur des propositions de projet trop légères, et parfois d'une moindre qualité. Certains pensent aussi qu'une identification légère peut encore affaiblir l'*appropriation* du pays partenaire, surtout si (comme c'est le cas dans plusieurs pays) le partenaire belge (i.e. surtout la CTB) a déjà indirectement une grande influence sur l'identification. La CTB n'est certainement pas demandeuse à ce niveau ; l'implication dans l'identification a généralement lieu à la demande des attachés et porte surtout sur la faiblesse des structures partenaires locales. Il s'agit ici d'une question complexe sur laquelle nous reviendrons ensuite.

La plus grande transparence à ce niveau n'a pas pu empêcher que la transition de l'identification vers la formulation reste un maillon faible dans le processus actuel. L'analyse réalisée pendant la phase d'étude sur la durée des projets a permis de constater que la période de transition moyenne entre les deux phases était de 115 jours calendrier (valeur médiane 114 jours) par rapport à une *référence* interne de 42 jours. Bien que cette *référence* interne soit peut-être trop optimiste, la période de transition actuelle est clairement trop longue et reflète l'existence de problèmes sous-jacents.

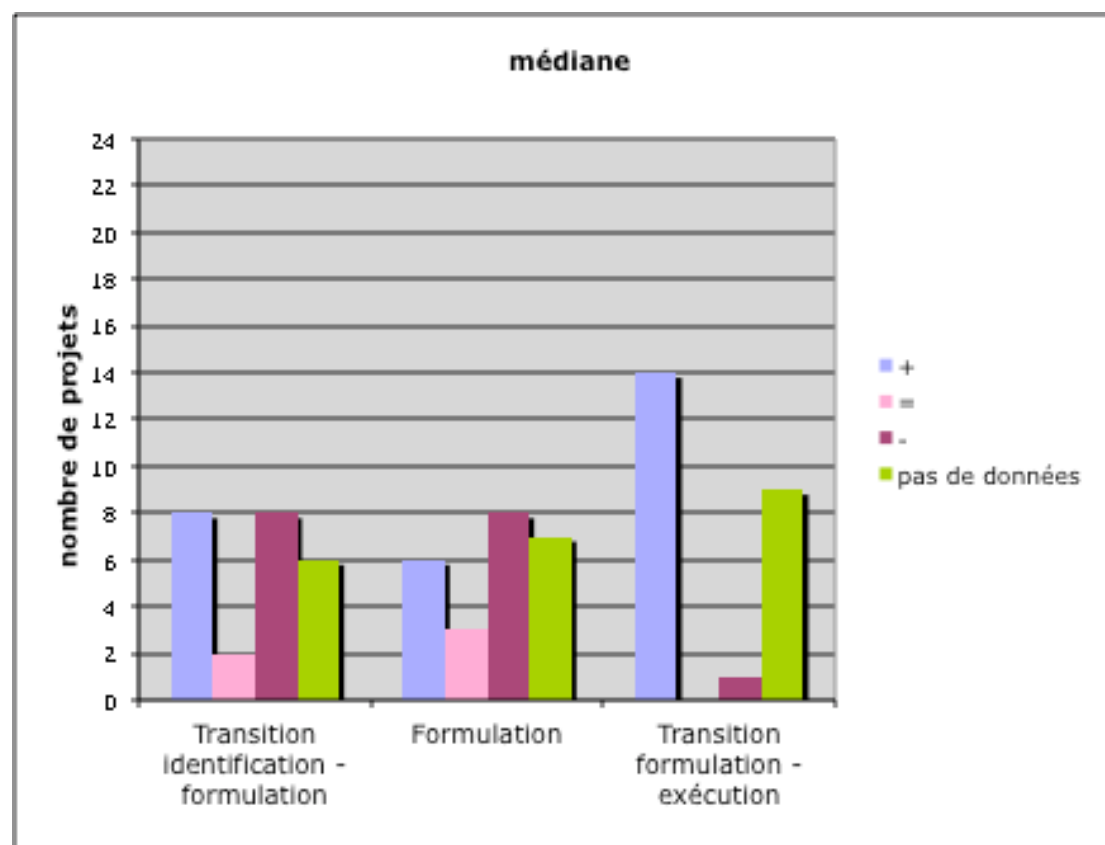
Parmi les 24 projets analysés, la période de transition entre l'identification et la formulation a pu être correctement définie dans 18 cas (cf. figure suivante, qui indique où les 24 projets repris dans l'évaluation se situent par rapport aux résultats de toute l'étude).²⁹ Dans huit cas, la durée de ce processus était supérieure à la valeur

vers 2007.

²⁹ La valeur médiane et non la moyenne a servi de base. Ce tableau a été dressé sur la base de

médiane définie par l'analyse et dans deux cas seulement (projets au Vietnam), cette durée était inférieure à la valeur de *référence* de 42 jours. Les raisons de cette longue transition ne sont pas toujours claires et n'ont pas toujours pu être expliquées. Nous supposons que dans certains cas, une courte transition de l'identification vers la formulation n'a pas été un souci. Les identifications "peuvent" avoir lieu dès que les projets sont repris dans le PIC, tandis que les projets sont formulés en fonction du planning financier annuel, tel que défini dans le PIC. Au Sénégal (où il existe une longue période de transition pour tous les projets dans lesquels ce point a pu être étudié), la longue durée est liée au processus décisionnel complexe sur la distribution de deux programmes dans différents volets et projets.

En ce qui concerne la transition de la formulation vers l'exécution, de nombreux projets font moins bien que la valeur médiane ; cela est dans certains cas dû aux difficultés rencontrées dans le recrutement des AT.



- (°)
- : durée considérablement inférieure (plus de 10%) à la valeur médiane définie dans l'étude
 - = : durée maximum 10% inférieure et maximum 10% supérieure à la valeur médiane définie dans l'étude
 - + : durée considérablement supérieure (plus de 10%) à la valeur médiane définie dans l'étude

Composition et fonctionnement des équipes de formulation

La composition des équipes de formulation diffère d'un projet à l'autre. Dans tous les cas, les cadres de la CTB ont été d'une manière ou d'une autre concernés par la formulation et les experts locaux ont aussi joué un rôle. Plus la formulation des

l'étude de la durée de tous les projets lancés pendant le troisième contrat de gestion. Cette étude est reprise à l'annexe 7 du rapport final de l'étude de gestion qui a été réalisée parallèlement à cette étude.

projets s'est située vers la fin de la période 2007-2009, plus la direction des équipes de formulation semblait se situer au niveau des cadres de la CTB (i.e. les membres de l'EST), tandis qu'au cours de la première partie de cette période, ce sont les consultants internationaux (qui ne sont pas liés à la CTB) qui ont assuré cette tâche. Toutes les équipes de formulation (dont la composition est définie dans les termes de référence qui sont présentés à tous les acteurs concernés) comprennent aussi des consultants locaux, qui ont tous été recrutés et engagés par la CTB depuis la création du fonds de formulation. Les recrutements d'experts externes (par rapport à la CTB) sont dirigés depuis Bruxelles, mais avec un apport important de la représentation qui utilise son réseau pour identifier les experts bien qualifiés. On demande aux candidats externes de soumettre une courte proposition avec leur candidature et les conditions financières ; les candidats ne savent pas sur la base de quels critères ils ont été retenus. Dans de nombreux cas, les équipes de formulation ont pu profiter de la logistique et du soutien sur le plan du contenu assurés ou fournis par la représentation de la CTB (via un responsable de programme de la représentation ou un AT d'un projet dans le même secteur).

Dans la plupart des cas (avec PAMIF 1 comme exception notoire), les rapports dans les équipes de formulation étaient bons. Les consultants locaux qui ont pu être contactés trouvaient qu'ils avaient pu être mis en valeur dans le processus de formulation et que leur expertise avait bien été utilisée. Certains indiquaient que les membres de la CTB de l'équipe de formulation étaient bien plus familiers qu'eux avec les exigences spécifiques et les *outputs* attendus du processus, ce qui n'a pas toujours facilité leur participation optimale. Ils indiquaient aussi que, à l'exception des questions ponctuelles, leur apport s'est interrompu une fois les missions de terrain terminées ; en d'autres termes, ils n'étaient que sporadiquement concernés par le processus menant au DTF final et au rapport de formulation.

Délai de réalisation du processus de formulation

Comme indiqué, pendant la phase d'étude de cette évaluation, une analyse a été réalisée sur la durée des 140 projets lancés durant le troisième contrat de gestion. Cette analyse a été réalisée sur la base de onze points de mesure, commençant par la décision d'identification du projet et allant jusqu'au premier rapport annuel du projet. Il ressort des résultats de cette analyse (tableau 13) que, tant sur la base de la moyenne que de la valeur médiane, on a réussi à rester dans la période de la *référence* interne en ce qui concerne la durée de la formulation et la transition de la formulation à l'exécution. Cela n'a pas été le cas pour la transition de l'identification à la formulation où l'on arrive bien au-delà de la *référence* de 42 jours ouvrables.

La figure représentée ci-dessus indique en outre que les projets analysés au niveau de la durée du processus de formulation ne s'écartent dans leur ensemble pas significativement des résultats généraux de l'étude. Dans quatre cas, la durée du processus de formulation a duré plus de 50% plus longtemps que prévu dans la *référence*. Dans le cas du projet PAMAS 1 (Sénégal), cela est lié au pré-trajet complexe et à la décision très tardive visant à joindre deux fiches d'identification dans un même dossier de projet. Dans le projet Minisanté IV (Rwanda), une intervention de la cellule politique du Ministre a entraîné un important retard dans le processus. La formulation du projet sanitaire dans deux villes marocaines a pris du retard car le budget prévu dans l'identification était insuffisant et une allocation supplémentaire devait être attribuée par le Ministre. Ces déclarations illustrent que, malgré les

tentatives d'harmonisation, les processus de formulation sont principalement restés un travail sur mesure.

Par rapport au nombre global de jours du processus de formulation, il convient de noter que celui-ci est sensiblement plus long que la période effectivement accordée au travail sur le terrain. Cette dernière période est généralement d'environ trois semaines. Nous avons toutefois constaté ces derniers temps une tendance visant à organiser deux missions de terrain, où la seconde mission sert souvent à préciser certains points et à valider informellement les choix de base au niveau des principales parties concernées. Le processus de rédaction du DTF et du rapport de formulation, qui a surtout lieu au siège, à Bruxelles, semble donc être assez lourd et prendre beaucoup de temps. Plusieurs consultants locaux ont aussi indiqué qu'ils avaient encore été engagés après les missions pour rassembler ou contrôler des informations supplémentaires. Cette approche témoigne du souci de la qualité du produit final. Nous ne savons par contre pas clairement dans quelle mesure les résultats du processus de consultation élargi pendant la mission ont été conservés dans le processus suivant à Bruxelles.

Implication des différents acteurs

Conformément aux dispositions du troisième contrat de gestion, la CTB est presque entièrement responsable du processus de formulation. Néanmoins, presque toutes les missions de formulation se caractérisent par un effort authentique des équipes de formulation visant à informer les parties concernées par le projet et, dans de nombreux cas, à assurer avec elles une consultation approfondie. Les missions de formulation s'efforcent de contacter de nombreuses personnes et organisations, souvent à plusieurs reprises durant le processus de formulation, pour ainsi accroître *l'appropriation* locale. On n'a fait mention que dans quelques cas du fait que certains acteurs importants n'ont pas ou insuffisamment été impliqués dans la formulation (par exemple dans les projets PAMIF 2 et PAMAS 1 au Sénégal, PDAI au Maroc). Ces consultations des parties concernées prenaient différentes formes : interviews et discussions individuelles, mais aussi formes de réflexion plus interactives via des ateliers et des séminaires de restitution.

Malgré les tentatives de la CTB (au cours du pré-trajet et lors de l'achèvement) et des équipes de formulation visant à bien impliquer les acteurs locaux dans le processus de formulation, ce processus est considéré dans les pays partenaires et par les acteurs belges sur le terrain comme étant "l'affaire de la CTB à Bruxelles". Ces acteurs apprécient les efforts fournis pour les impliquer dans le processus, mais voient cette action dans le meilleur des cas comme une reconnaissance de leur rôle et de leur expertise, et non pas comme un signe de co-appropriation du processus, et encore moins du projet en tant que tel. Par ailleurs, les forces compétentes au sein des structures partenaires locales sont souvent déjà surchargées, de sorte qu'elles ne peuvent pas assez se libérer pour le processus de formulation. Outre les problèmes globaux auxquels cela peut déboucher (et sur lesquels nous reviendrons plus tard), cela entraîne parfois d'importantes difficultés pendant le processus, par exemple si les visions sont très différentes entre l'équipe de formulation (qui, à tort ou à raison, est considérée comme faisant partie de la CTB) et le partenaire local et/ou la DGCD. Dans de tels cas, on attend notamment de la direction de l'équipe de formulation beaucoup de tact et de raison (cf. encadré).

Encadré 5: Efforts dans le processus de formulation du projet SPR (Vietnam)

L'équipe de formulation du SPR se composait de trois membres : un chef d'équipe international externe à la CTB, un expert de la CTB (spécialiste en matière de *gouvernance*) et un consultant local proposé par le partenaire local (le consultant local que la CTB a proposé n'était pas acceptable pour le partenaire vietnamien). Durant l'exécution de la mission, il s'est avéré que l'équipe de formulation avait autour de certains points une vision qui différait de celle du partenaire local qui suivait le processus de près. C'était par exemple le cas autour de l'intégration ou non de la budgétisation (et donc d'un autre ministère) dans le processus de planning. Un dilemme a donc surgi entre l'exigence visant d'une part à réduire les risques et, d'autre part, à créer de *l'appropriation*. La proposition finale est le résultat d'un processus de négociation dans lequel les deux parties ont mis de l'eau dans leur vin sur plusieurs points. Le partenaire demandait explicitement une assistance technique internationale à court terme, tandis que l'équipe de formulation avait décidé de prévoir une assistance à long terme.

Le rôle du CCQ et la validation du DTF dans le pays partenaire

Le comité de contrôle de la qualité (CCQ) a été prévu dans le troisième contrat de gestion et comporte de facto la mise au point du processus de formulation. L'objectif et le mandat du CCQ sont brièvement rappelés dans l'encadré suivant.

Encadré 6: Objectif et mandat du CCQ³⁰

Objectif. Le contrôle de qualité à la fin du processus doit vérifier si les différentes étapes prévues dans le processus ont effectivement été réalisées, si les analyses prévues ont eu lieu et si *l'output* est cohérent avec les processus tels qu'ils sont prescrits dans le guide de formulation. L'objectif n'est pas que le contrôle de qualité s'occupe à la fin du parcours du contenu détaillé d'un dossier.

Le comité de contrôle de la qualité doit garantir une approche cohérente par rapport aux différentes formulations, et en tirer plusieurs leçons plus générales.

Mandat. Le mandat du comité concerne l'évaluation des rapports de formulation³¹ qui ont été rédigés par la CTB en vertu de l'art. 5 §2, 1°, 2°, 6° et 7° de la Loi sur la création de la CTB. Trois décisions sont possibles pour un dossier :

A : conforme aux exigences. Le dossier peut être présenté sans adaptations substantielles à la SMCL,

B : conforme aux exigences moyennant certaines adaptations, à apporter par les responsables de la formulation. Le dossier ne doit plus être présenté au comité ;

C : non conforme. Le dossier doit être retravaillé et donc à nouveau présenté.

Il ressort de l'objectif et du mandat du CCQ décrits ci-dessus que celui-ci est supposé s'occuper *non pas tant de la qualité intrinsèque* des produits de formulation, mais d'un contrôle de qualité qui doit surtout vérifier la *conformité du processus* et des *outputs* par rapport au TdR et aux dispositions du guide de formulation.³² Les rapports du CCQ donnent en outre l'impression que dans la plupart des cas, le contrôle de qualité et de conformité est réduit à une discussion des détails en vue de corriger les fautes de frappe, d'adapter certains termes, etc., soit précisément le "contenu détaillé" duquel le CCQ n'était *pas* supposé s'occuper. Ces PV permettent encore moins de

³⁰ Repris du règlement d'ordre intérieur.

³¹ Dans la pratique, il s'agit tant du rapport de formulation que du Dossier technique et financier.

³² Par ailleurs, il a été soutenu lors de la discussion du rapport final conceptuel que la CTB n'a jamais mis officiellement le guide de formulation existant à la disposition de la DGCD.

vérifier dans quelle mesure le CCQ a vérifié les étapes du processus de formulation et a testé l'output par rapport aux exigences du guide de formulation ; de facto, ce dernier point n'a pas pu être assuré correctement puisque la DGCD ne disposait pas de ce guide.

Le CCQ a par contre bien donné un avis sur chaque dossier, conformément au mandat décrit ci-dessus. Dans la plupart des cas, le rapport de formulation et le DTF ont été acceptés moyennant de petites adaptations. Dans certains cas, le dossier devait être retravaillé et à nouveau présenté. Cela avait moins trait à la qualité intrinsèque du dossier qu'avec une différence de vision entre les parties concernées sur le contenu et les choix stratégiques du projet en question. A titre d'illustration pour les conclusions du CCQ, nous pouvons donner les chiffres principaux suivants pour 2009 ³³:

- Au total, 40 réunions du CCQ ont eu lieu et trois réunions préparatoires ont été organisées entre D1 et la CTB.
- Ces 40 réunions du CCQ :
 - ont approuvé 34 dossiers (score A ou B), dont six via une procédure écrite (dans deux cas, il s'agissait d'un ancien dossier C ou préalablement reporté) ;
 - ont donné deux scores C ;
 - ont reporté quatre fois la décision.

Il est d'autre part ressorti des réactions des parties intéressées (au niveau de la DGCD et de la CTB) que les PV du CCQ ne rendaient pas correctement le contenu et la qualité des discussions menées. Il a été question d'un important développement du contenu au CCQ et on parle actuellement, plus qu'auparavant, du contenu des projets ; ces discussions ne sont toutefois pas illustrées dans le PV. Par conséquent, et malgré les limitations existantes, le CCQ a évolué par rapport au passé, sans pour autant affirmer que le CCQ est devenu un organe évaluant effectivement la qualité, comme le stipule le contrat de gestion. Puisque le CCQ intervient surtout à la fin du processus de formulation, il est difficile pour lui d'agir en tant qu'organe d'évaluation de la qualité. Il est en effet difficile d'exprimer des objections fondamentales à la fin d'un processus, qui impliqueraient que le processus doive être recommencé.

La validation du DTF³⁴ dans le pays partenaire concerne toutes les principales parties participant au processus, mais est confrontée à certaines limitations. Dans de nombreux cas, les parties intéressées locales, et tout d'abord l'organisation partenaire, n'ont pas envie d'exprimer des objections fondamentales si tard dans le processus préparatoire. Il s'agit en outre dans de nombreux cas de la première réunion d'un groupe de personnes qui forment ensuite la SMCL du projet et elles manquent alors encore des connaissances sur le contexte spécifique de la coopération belge et/ou sur le projet pour pouvoir fournir un apport de qualité. Néanmoins, plusieurs rapports de ces réunions témoignent de la bonne qualité du processus de validation et jouent sans aucun doute un rôle important dans le processus dans lequel les institutions locales s'approprient le projet. Si la réunion estime que le DTF doit être modifié, cela peut d'ailleurs se faire sans retarder le processus d'approbation, en demandant par

³³ Repris du Rapport annuel de 2009 du fonds de formulation de la CTB.

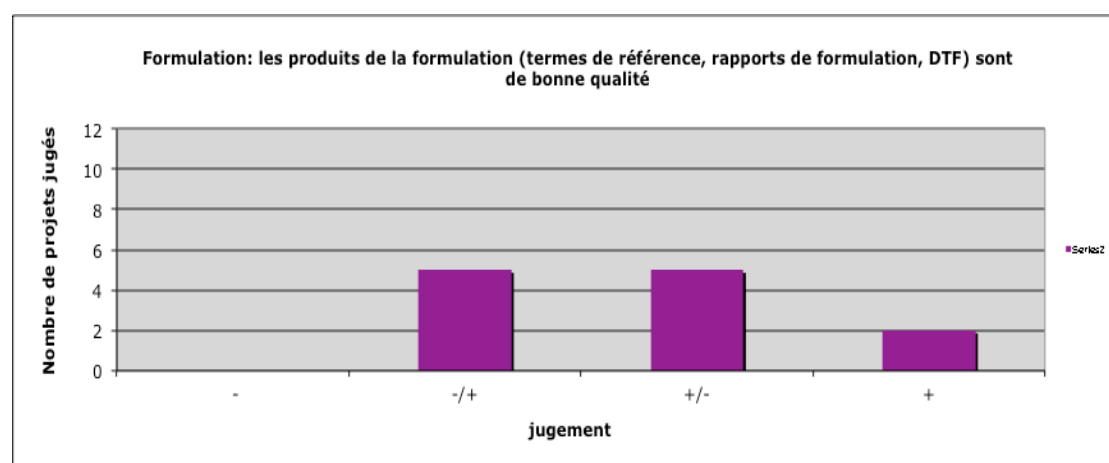
³⁴ Le rapport de formulation n'est en principe pas validé dans le pays lui-même, car il s'agit d'un document belge interne. Cela s'est toutefois fait dans certains cas.

exemple la préparation technique de ces changements et leur présentation pour approbation à la réunion de lancement de la SMCL.

4.1.3 Qualité des produits de formulation

L'évaluation s'est penchée sur trois "produits" de la formulation : les termes de référence pour la formulation, le Rapport de formulation et le Dossier technique et financier. Depuis le début du troisième contrat de gestion, ces documents sont rédigés selon un format identique qui a été défini dans le troisième contrat de gestion et qui doit être respecté par chaque équipe de formulation. La distinction entre le Rapport de formulation et le DTF n'est pas tout à fait claire à ce niveau, du moins pour les profanes. Les deux documents traitent du contexte du pays et du secteur du projet ainsi que des "thèmes transversaux" (environnement, genre, économie sociale, droits des enfants, HIV-SIDA). Nous retrouvons dans le rapport de formulation des informations spécifiques à la formulation (déroulement de la mission, personnes contactées, bibliographie, etc.), mais aussi des informations qui nous semblent essentielles pour le Dossier technique et financier comme l'analyse des risques³⁵ et la validation de l'identification.

L'évaluation des produits de formulation délivre généralement un résultat moyen qui s'écarte peu du processus de formulation (cf. figure)³⁶. Il est important de ne pas oublier à ce niveau que les deux bons scores concernent les deux "projets" d'aide budgétaire qui n'ont pas été formulés selon la méthode classique et qui n'ont pas produit de "véritable" DTF.



Nous nous pencherons surtout ci-dessous sur le DTF et le Rapport de formulation qui sont principalement étudiés au niveau de leur cohérence. Nous allons surtout considérer la qualité globale, l'analyse des risques et du contexte, la qualité des cadres logiques et la manière dont l'affectation de l'AT est décrite et justifiée. Enfin, nous donnons quelques indications sur l'utilité du DTF pendant l'exécution.

³⁵ L'analyse des risques est reprise dans certains DTF.

³⁶ L'équipe d'évaluation estime qu'il n'a pas toujours été facile d'attribuer un score global aux produits de formulation. Il y avait d'une part une appréciation positive pour le travail réalisé dans le (court) délai donné (bien que l'équipe ne disposait d'aucune donnée sur le temps consacré à la rédaction des rapports après la mission sur le terrain) et d'autre part, on a été confronté à d'importantes lacunes qui sont développées ci-après et qui ont finalement été déterminantes pour le score global relativement moyen.

Qualité des termes de référence des missions de formulation

Les termes de référence des missions de formulation sont généralement de bonne qualité au niveau du contenu : ils décrivent bien le contexte de la mission (dont le pré-trajet et les résultats de l'identification), donnent une description claire des objectifs et des tâches de la mission et des *outputs* attendus, indiquent le cadre temporel et la composition de l'équipe de formulation ainsi que la distribution interne des tâches et les responsabilités.

Le point noir relatif aux termes de référence ne se trouve donc certainement pas au niveau du produit (le contenu) '*en soi*', mais est plutôt lié au processus, c'est-à-dire la manière dont ils sont créés et la question visant à savoir qui devrait en être responsable (cf. ci-dessus).

Qualité du DTF et du Rapport de formulation

- **Evaluation globale.** *Le guide de formulation de 2004, qui a en principe dû servir de fil rouge pour la plupart des formulations étudiées (ce n'est qu'au début de l'année 2009 qu'un nouveau guide a été publié), mentionne au point 2.1 six 'quality factors' qui doivent guider les formulations : la réduction de la pauvreté comme principe directeur global ; le partenariat et l'appropriation, tous deux à garantir via une approche participative et en tant que base pour la durabilité; le renforcement de la capacité locale et la durabilité.*

Nous ne savons pas clairement dans quelle mesure ces six "facteurs" ont été repris de manière logique ni à quel plan ils se trouvent dans chaque formulation.³⁷ De manière générale, plusieurs constatations peuvent être faites. Tout d'abord, les DTF qui créent explicitement un lien entre les objectifs du projet et la réduction de la pauvreté sont plutôt une exception ; on renvoie généralement à la réduction de la pauvreté, mais on ne décrit pas comment les projets vont agir concrètement à ce niveau.

Dans le cadre qui est défini dans le troisième contrat de gestion (c'est-à-dire la CTB en tant que principale responsable de l'ensemble du processus de formulation), les missions de formulation ont fait des tentatives cohérentes visant à appliquer les principes du *partenariat* et de l'*appropriation* dans la pratique. Il ne s'agissait pas d'une mission aisée étant donné la grande influence de la CTB Bruxelles dans le processus et la courte durée de la mission sur le terrain. Cette constatation positive est affaiblie par le fait qu'ensuite, une phase de traitement des résultats de la mission de terrain relativement longue et assez obscure pour les acteurs locaux s'est déroulée jusqu'au DTF et au Rapport de formulation. Par ailleurs, on peut se demander si la pratique visant à considérer le rapport de formulation (et l'analyse des risques cruciale qui y est reprise) comme un document belge interne va dans le sens des principes de l'*appropriation* et du *partenariat*. Ces principes n'exigent-ils pas justement que les risques puissent être abordés ouvertement avec les structures partenaires ?

Le renforcement de la capacité locale semble être une question importante dans de nombreux DTF et est bien développé dans de nombreux cas. L'analyse institutionnelle parfois faible qui, suite à la courte durée des missions de formulation, reste superficielle et qui n'est souvent reprise que lors du lancement,

³⁷ Cela n'a probablement pas été le cas. Il n'existe pas au sein de la CTB de tradition d'utilisation obligatoire des (nombreux) instruments qui sont développés.

est un handicap à ce niveau (nous y reviendrons). La durabilité future n'est pas abordée en profondeur et n'intervient que dans le cadre de l'analyse des risques.

- **Formats utilisés et leur contenu.** Comme nous l'avons déjà indiqué, nous avons des questions quant à la coexistence de deux documents différents qui se chevauchent partiellement, mais qui comprennent en même temps chacun des informations spécifiques importantes pour une bonne exécution du projet.³⁸ Les deux formats comprennent en outre, dans leur ensemble, les éléments qui sont importants pour rédiger un bon dossier de projet et pouvoir évaluer la proposition. Le critère de durabilité mériterait cependant un traitement plus explicite. Il convient en outre de noter que les formats utilisés partent surtout d'une approche du projet, tandis que l'on passe pour l'instant lentement à une approche plus programmatique. De manière plus générale, on peut se demander si un format uniforme peut être utilisé pour le large éventail de projets qui sont formulés.

En ce qui concerne le contenu concret, nous notons que dans quasiment tous les cas, beaucoup d'attention est accordée à une description du contexte sectoriel (dont le rôle d'autres acteurs et la relation par rapport à d'autres initiatives belges). Cela représente indiscutablement une avancée par rapport au passé. Beaucoup de soin est aussi accordé à une large description des activités. Cela facilite bien entendu le processus de budgétisation, mais ne s'est pas toujours avéré adéquat *post factum*; il n'est en effet pas toujours possible de décrire les activités en détail à l'avance, surtout si la durée de la mission est limitée et qu'aucune analyse institutionnelle en profondeur n'a encore été réalisée. On peut se poser des questions quant aux choix opérés, surtout lorsque cette description est réalisée (à cause du temps limité) au détriment d'autres aspects importants, comme une analyse institutionnelle.

Enfin, la plupart des DTF n'ont accordé aux thèmes transversaux pas plus que l'attention obligatoire ; si cette partie est peu développée par les équipes de formulations, celles-ci ne sont pas interpellées à ce sujet..

- **Analyse des risques et du contexte.** Dans la plupart des pays (exception faite du Maroc), la qualité de l'analyse contextuelle sectorielle globale est assez bonne. Les équipes de formulation ont pour cela bien entendu pu profiter des progrès réalisés dans de nombreux pays à ce niveau et du fait que la Belgique n'est active que dans quelques secteurs dans un pays et que des connaissances ainsi que de l'expérience ont généralement pu être acquises dans ces secteurs. Les bons résultats réalisés au niveau de la pertinence y sont évidemment liés. D'autre part, l'analyse du contexte reste assez générale et elle n'est pas liée à une analyse institutionnelle en profondeur des principaux acteurs concernés par le projet. La courte durée disponible pour les formulations ne permet généralement pas la réalisation d'une telle analyse, bien qu'il existe des exceptions (par exemple PAMAS 1). Dans de nombreux cas, on opte pour une analyse en profondeur après le lancement du projet. Cela est compréhensible en fonction de la situation, mais cela engendre aussi certains problèmes. Puisque le renforcement des capacités occupe une place centrale dans de nombreux projets, la faible analyse institutionnelle initiale implique que les *outputs* de projet visés sont souvent assez

³⁸ Pour une bonne compréhension, il est important de répéter que l'existence et le format de ces deux documents sont définis dans le contrat de gestion et que la CTB ne peut donc pas être interpellée à ce niveau.

vaguement formulés dans le DTF (et ne sont pas précisés ensuite lors de l'exécution du projet, cf. plus loin).

Les analyses des risques sont de différentes qualités, mais sont dans de nombreux cas plus que convenables. Toutefois, bon nombre de rapports de formulation et de DTF n'indiquent pas ou peu comment on pense aborder ces risques ; on ne sait pas non plus clairement dans quelle mesure ces risques sont débattus avec l'organisation partenaire et d'autres instances locales.

- **Qualité des cadres logiques.** En comparaison avec la précédente évaluation, la qualité des cadres logiques est meilleure, mais elle reste globalement insuffisante. Les principaux problèmes se présentent au niveau des indicateurs (de nombreux indicateurs ne sont pas spécifiques, c'est-à-dire liés à l'objectif correspondant) et de l'intégration des résultats de l'analyse des risques dans le cadre logique. Entre-temps, on a admis que dans le DTF, les indicateurs n'étaient pas encore formulés de manière 'SMART' ; il s'agit d'un développement positif, pour autant que cette formulation SMART ait lieu plus tard (ce qui est le cas dans la plupart des projets). La faible qualité des indicateurs est dans certains cas (mais pas toujours) corrigée lors du lancement du projet suite à l'étude de *baseline* qui devient lentement une pratique courante dans les projets.

Dans certains cas, il subsiste de graves problèmes avec la logique d'intervention en tant que telle et, comme nous l'avons indiqué, dans certains DTF, les *outputs* et l'objectif spécifique sont trop vaguement formulés. L'objectif spécifique semble souvent être plutôt un résumé des *outputs* qu'un effet de ces *outputs* à un niveau supérieur (groupe cible). Ce défaut a toutefois diverses causes, qui ne sont pas toujours liées aux compétences techniques limitées en ce qui concerne la formulation des objectifs. Cela est également lié à la question visant à savoir quels sont les objectifs qui sont repris dans le cadre logique. S'agit-il des objectifs dont la CTB estime être responsable et qu'elle pense pouvoir atteindre, ou des objectifs de l'action *commune* et de l'apport des partenaires impliqués dans le projet (au moins la CTB et le partenaire local)³⁹? Implicitement, il semble qu'il existe une tendance visant à limiter le niveau d'ambition des objectifs au niveau que la CTB pense pouvoir "contrôler". Cela est compréhensible du point de vue de la CTB (la CTB est en effet jugée sur la réalisation des objectifs du projet), mais du point de vue du développement, nous pouvons nous poser des questions.

D'ailleurs, les cadres logiques dans les projets sont très rarement corrigés au niveau de l'*output*, bien qu'une précision des *outputs* soit souhaitable dans de nombreux cas ; les hypothèses ne sont elles non plus pas corrigées dans le courant de l'exécution du projet.

- **Description et justification de l'assistance technique.** La description des tâches et des responsabilités de l'AT (national et international) est généralement bonne ; nous pouvons ici aussi noter une nette progression par rapport au passé. Généralement, cette description fait partie du chapitre dans lequel les modalités d'exécution du projet sont décrites ; la description des tâches est éventuellement reprise en annexe.

A une exception notoire près (PAMIF 1 et 2), la nécessité du recrutement de l'AT international n'est cependant pas argumentée dans le DTF.

³⁹

Cf. la discussion au point 3.2.

- **Utilité du DTF pendant l'exécution.** Il est évident de différentes manières que le DTF est devenu, plus qu'auparavant, le document de référence par excellence pour l'exécution. Les membres de l'équipe en charge du projet connaissent généralement bien le DTF et les modifications, notamment dans le cadre logique (par exemple lors du lancement du projet), sont systématiquement abordées dans la SMCL. Comme l'indiqueront clairement les prochains chapitres, le DTF représente, dans un cadre plus global, une partie d'une pratique de gestion qui est de plus en plus axée sur les résultats.
Dans certains cas (SPR et PORIS au Vietnam, FAFA au Bénin, ARFP au Burundi, PAMIF 2 au Sénégal), on mentionne la nécessité d'adapter les DTF en profondeur (et notamment le plan et le budget du projet). Cela a trait aux lacunes dans la formulation (au Sénégal et au Burundi), mais aussi au choix visant à décrire les activités ex ante de manière trop détaillée (au Vietnam et au Bénin).

4.1.3 Conclusions, recommandations et réflexions

Conclusions

Le troisième contrat de gestion a introduit quelques modifications en ce qui concerne la formulation, qui doivent surtout entraîner une réduction sensible des délais de préparation des projets très longs du passé. Suite à ces modifications, la CTB est devenue pour ainsi dire intégralement responsable de la formulation ; l'organisation dispose pour cela d'un fonds de formulation qui permet une utilisation souple des ressources nécessaires. L'identification a en outre perdu en importance et en portée. Des *références* internes ont aussi été définies par rapport à la durée maximale de la transition entre l'identification et la formulation (42 jours ouvrables), pour la formulation en tant que telle (203 jours ouvrables) et pour la transition de la formulation vers l'exécution (77 jours ouvrables). L'étude a indiqué que ces *références* étaient généralement respectées à l'exception de la transition entre l'identification et la formulation.

Globalement, la qualité de la formulation est estimée insuffisante si l'on fait abstraction des deux projets d'aide budgétaire analysés où la formulation (jugée positive) s'est déroulée selon une tout autre procédure. Plus précisément, les scores relatifs au *processus* de formulation et aux *produits* de formulation ne s'écartent pas de l'image générale.

Une première préoccupation (pour laquelle la CTB n'est que partiellement responsable) concerne la période de transition relativement longue entre l'identification et la formulation (en moyenne 112 jours), qui dépasse fortement la *référence* (trop optimiste) (42 jours). Différentes causes expliquent ce point, mais elles n'ont cependant pas pu être étudiées en profondeur.

En ce qui concerne le *processus de formulation* en tant que tel, on constate que l'on veille via les termes de référence à ce que les formulations adhèrent bien au processus d'identification ; ces TdR sont présentés par la CTB à tous les acteurs concernés qui ont toutefois dans certains cas trop peu de temps pour y réagir de manière adéquate. Un net progrès par rapport au passé concerne aussi la manière transparente dont on indique où et pourquoi les produits de formulation dévient des

choix opérés pendant l'identification. Plus la formulation des projets se situent vers la fin de la période 2007-2009, plus la direction des équipes de formulation semblait se situer au niveau des cadres de la CTB (i.e. les membres du personnel de l'EST), tandis qu'au cours de la première partie de cette période, ce sont les consultants internationaux (qui ne sont pas liés à la CTB) qui ont assuré cette tâche. Les équipes de formulation sont aussi de plus en plus composées de membres du personnel de la CTB et sont complétées par des consultants locaux qui, pour autant que cela ait pu être vérifié, sont intégrés de manière adéquate dans l'équipe. La durée du processus de formulation est généralement plus courte que la *référence* interne (140 jours), où la période effectivement accordée au travail de terrain est sensiblement plus courte que le processus suivant de rédaction du DTF et du rapport de formulation, qui se déroule surtout à Bruxelles, au siège de la CTB.

Toutes les missions de formulation se caractérisent par un effort authentique d'informer les parties concernées par le projet et, dans de nombreux cas, d'assurer avec elles une consultation approfondie. Néanmoins, le principal point faible de l'approche semble être que le processus de formulation soit considéré par les acteurs locaux comme étant l'affaire de la CTB Bruxelles, de sorte qu'il n'est pas question de copropriété locale du processus. La validation des produits de formulation (DTF et rapport de formulation) est réalisée par le CCQ en Belgique et par une structure ad hoc dans le pays partenaire (qui devient souvent ensuite la SMCL du projet). Le fonctionnement du CCQ est progressivement amélioré, mais comprend surtout un contrôle de conformité et (toujours) pas de contrôle de qualité tel que défini dans le troisième contrat de gestion. La validation du DTF dans le pays partenaire implique toutes les principales parties au processus, mais elle est confrontée à plusieurs limitations : dans de nombreux cas, les parties intéressées locales, l'organisation partenaire en premier lieu, n'ont pas envie d'exprimer des réserves fondamentales aussi tard dans le processus préparatoire ; ensuite, elles manquent souvent des connaissances et du bagage spécifiques nécessaires pour pouvoir bien évaluer le DTF.

En ce qui concerne les *produits de formulation*, les TdR pour les missions de formulation semblent généralement de bonne qualité. Une comparaison des produits de formulation avec les facteurs de qualité du guide de formulation de la CTB de 2006 indique que (1) les DTF ne créent généralement pas de lien explicite entre les objectifs du projet et la réduction de la pauvreté, (2) les missions de formulation tentent d'appliquer dans la pratique les principes du *partenariat* et de *l'appropriation*, ce qui n'est pas facile étant donné la grande influence de la CTB Bruxelles dans le processus et la courte durée des missions de terrain (le processus d'achèvement du processus de formulation long et assez opaque à Bruxelles affaiblit encore ce point important), (3) le renforcement de la capacité locale semble être une importante question prioritaire dans de nombreux DTF et est aussi souvent bien développé, suite à quoi une faible analyse institutionnelle est parfois un handicap, (4) la future durabilité n'est pas abordée en profondeur et n'apparaît que dans le cadre de l'analyse des risques.

Le DTF et le rapport de formulation sont deux documents différents qui se chevauchent partiellement, mais qui comprennent en même temps chacun des informations spécifiques importantes pour une bonne exécution du projet. Les deux formats comprennent en outre, dans leur ensemble, les éléments qui sont importants pour rédiger un bon dossier de projet et pouvoir évaluer la proposition, bien que certains aspects (par exemple l'analyse des risques et de la durabilité) bénéficient toujours d'une attention insuffisante. Dans de nombreux rapports de formulation et

DTF, on n'indique pas, ou peu, comment on pense traiter les risques identifiés. Dans de nombreux cas, une bonne analyse sectorielle globale est réalisée, mais elle n'est toutefois pas complétée (surtout à cause du temps limité consacré au travail de terrain) par une analyse institutionnelle en profondeur au niveau des organisations partenaires concernées ; celle-ci est souvent remise à la phase de lancement de la réalisation. La plupart des DTF n'accordent aux thèmes transversaux pas plus que l'attention obligatoire. En comparaison avec la précédente évaluation, la qualité des cadres logiques est meilleure, mais elle reste globalement insuffisante. Les principaux problèmes se présentent aux niveaux de la logique d'intervention, des indicateurs (de nombreux indicateurs ne sont pas spécifiques, c'est-à-dire liés à l'objectif correspondant), de l'intégration des résultats de l'analyse des risques dans le cadre logique et, dans certains cas, du faible niveau d'ambition des objectifs : il existe une tendance visant à la limiter au niveau que la CTB pense pouvoir "contrôler". Malgré les faiblesses constatées, le DTF semble de facto être devenu un important document de référence pendant l'exécution du projet, un développement positif que nous devons surtout placer dans l'évolution explicite vers une gestion axée sur les résultats (cf. aussi ci-dessous).

Recommandations

Importante remarque préalable : les recommandations suivantes s'inscrivent surtout dans le cadre de l'approche "classique" des formulations de projet (isolées). Dès que l'on passe à une approche plus programmatique (et dans la plupart des pays visités, ce développement est clairement en cours), elles doivent être adaptées, bien que les principes sous-jacents soient maintenus.

1. La manière dont le processus de formulation est organisé doit être revue et s'intégrer progressivement de plus en plus dans les institutions et les procédures locales, conformément aux principes de la Déclaration de Paris. La première étape devrait être le glissement du lieu de la responsabilité pour la formulation vers le pays lui-même, où il deviendra un processus qui sera entièrement (de la formulation des termes de référence à l'approbation finale du produit de formulation en passant par la sélection des équipes de formulation et le contrôle de qualité continu) géré de manière *conjointe* par la CTB (i.c. les RepRes) et le pays partenaire, et où les deux partenaires contribueraient de manière équivalente. Le rôle de l'EST passe dans ce cadre de la "responsabilité" au "soutien", où le renforcement de la capacité de formulation locale forme un important objectif. L'expertise développée au cours de ces dernières années doit être judicieusement utilisée à cet effet.
Une telle modification a naturellement d'importantes implications par rapport à la main-d'œuvre nécessaire dans les pays partenaires.
2. Une courte étude doit être réalisée pour avoir une meilleure idée des causes de la longue période de transition entre l'identification et la formulation, pour que des méthodes conformes puissent être développées pour raccourcir cette période.
3. La définition (des concepts) des termes de référence doit être la compétence des parties responsables de l'identification (i.c. le pays partenaire et ensuite la DGCD, le cas échéant les attachés).

4. L'approche au niveau du contrôle de qualité doit être revue :
 - *A court terme (c'est-à-dire avant que la première recommandation formulée ci-dessus soit exécutée)*, une approche doit être développée et suivre la qualité (et pas uniquement la conformité) d'une part du processus et d'autre part du produit (ou des produits) de la formulation via (au moins) des moments de contrôle réguliers dans le pays lui-même (via un *comité ad hoc* qui peut ensuite devenir la SMCL mais dans lequel la DGCD est représentée via les attachés) et en Belgique (via le CCQ). Le guide de formulation existant est une nécessité, mais c'est un instrument insuffisant pour le développement de cette approche. Les PV des réunions doivent illustrer de manière détaillée le déroulement et les conclusions des discussions portant sur le contenu.
 - *A plus long terme (c'est-à-dire avant que la première recommandation formulée ci-dessus soit exécutée)*, une approche similaire est suivie, mais le CCQ ne doit jouer un rôle qu'à la fin du processus.
5. Un nouveau *format* doit être défini et intégrer tous les composants pertinents du rapport de formulation et du DTF en un seul document. Il est important à ce niveau que la "durabilité" bénéficie d'une attention et d'un traitement plus explicite.
6. La pratique des formulations "légères" peut être poursuivie, mais n'exclut pas que le produit de formulation présente un minimum d'informations pour tous les éléments repris dans le format, afin qu'assez d'informations soient présentes pour pouvoir prendre une décision sur l'approbation du projet. De même, le document de formulation doit indiquer quelles sont les informations qui doivent encore être développées ainsi que quand et comment cela sera fait.
7. Quelques faiblesses quasi génériques dans les produits de formulation actuels doivent être abordées, notamment la qualité insuffisante des cadres logiques, le développement insuffisant des thèmes transversaux (en fonction de la décision à prendre à ce niveau, cf. 3.3), la faible intégration de l'analyse des risques dans l'approche du projet et le cadre logique et (le cas échéant), la faible justification de l'utilisation de l'AT (internationale).

Réflexions plus larges

Il s'est avéré plus haut que l'image générale relative à la formulation n'était pas positive, et ce malgré le fait que la CTB ait fourni des efforts considérables pour arriver à un produit et à un processus de meilleure qualité. Il y a une plus grande harmonie, tant au niveau du processus que du produit, et de manière générale, les efforts ont dans certains cas visiblement débouché sur des changements positifs, comme nous l'avons décrit ci-dessus. Pourquoi l'image globale semble-t-elle alors insuffisante, tant en ce qui concerne la qualité du processus que celle des produits, et n'y a-t-il pas d'amélioration substantielle par rapport au passé⁴⁰? On a déjà indiqué

⁴⁰ Une considération à part à cet égard. Les évaluateurs peuvent toujours profiter de '*the benefits of the hindsight*': regarder en arrière est toujours un peu plus facile (et gratuit!) pour évaluer la qualité et désigner les éventuels manquements. C'est la même chose dans toutes les évaluations, mais lors du jugement d'un processus comme celui de la formulation, qui se déroule dans une période spécifique et qui fournit des produits spécifiques (relativement faciles à évaluer), cela pourrait être encore plus le cas.

plusieurs raisons qui sont d'après nous fortement liées au choix de la CTB visant à diriger le processus de formulation entièrement depuis Bruxelles. Il existe aussi d'autres causes, plus générales.

Il est tout d'abord et surtout devenu clair que différents cadres de référence sont (implicitement) utilisés par rapport aux critères auxquels un DTF doit répondre. D'une part, la formulation doit fournir des produits de qualité après un processus d'une qualité tout aussi élevée auquel toutes les parties intéressées pertinentes ont participé à part entière. Il faut avoir un plan de projet univoque, cohérent, transparent, propre à toutes les parties intéressées, et tenant compte des exigences spécifiques ainsi que de la configuration de la coopération belge. Le plan de projet doit être si bien développé que son exécution doit pouvoir se dérouler "les yeux fermés". D'autre part, il a entre-temps implicitement été admis que ce niveau d'ambition ne peut pas être atteint, qu'il n'est même pas toujours souhaitable et qu'il ne correspond certainement pas au temps et aux moyens qui sont mis à disposition. C'est pour cela que l'on a entre autres accepté que le DTF reprenne des indicateurs qui ne sont pas encore SMART et qui seront complétés plus tard, que l'analyse institutionnelle ne soit pas réalisée en profondeur et soit reportée à l'exécution, etc. Le choix entre les deux options n'est pas clair et il est visiblement laissé aux équipes. Cependant, le problème dans ce cas, c'est que les conséquences de ces options ne sont pas toujours bien prises en considération et, pour ne citer qu'un seul exemple, on oublie par exemple d'adapter la durée du projet dans le cas d'une formulation légère.

Pour l'avenir, deux considérations de base nous semblent importantes : l'option à revoir à notre sens pour que la responsabilité du processus de formulation se situe entièrement au niveau de la CTB à Bruxelles et les implications d'un développement vers une approche plus programmatique et, par conséquent, des interventions plus complexes et plus importantes :

- Nous recommandons ci-dessus de faire passer le *locus* de la responsabilité pour le processus de formulation vers le pays partenaire et de faire de la formulation une responsabilité partagée. En effet, le choix visant à placer la responsabilité pour le processus de formulation entièrement au niveau de la CTB Bruxelles présente plus d'inconvénients que d'avantages. Bien que la gestion du processus depuis Bruxelles (via l'EST et le fonds de formulation) puisse présenter certains avantages au niveau de l'efficacité, il est au fond inefficace (dans le sens où ce n'est pas *rentable*) de ne pas placer le centre de gravité de la formulation dans les pays partenaires. La réalité locale et l'interaction de l'équipe de formulation avec cette réalité sont tellement déterminantes pour la qualité du processus et des produits de formulation que l'option actuelle entraîne assurément une perte de qualité.

Ce n'est toutefois finalement qu'un argument d'ordre secondaire. Un point bien plus important est la constatation que les modifications dans le troisième contrat de gestion (la CTB est de facto l'unique responsable pour la formulation et une grande partie de cette responsabilité se situe à Bruxelles) ont finalement réagi contre les développements internationaux et les principes de *l'appropriation* et de *l'alignement* et un développement supporté par et déterminé depuis le pays partenaire. Le fait que le pays partenaire soit responsable au moins formellement de l'identification et soit beaucoup consulté pendant le processus de formulation n'y enlève rien. Ce choix visant à ne pas impliquer directement le partenaire dans la formulation ne va pas non plus dans le sens de celui réalisé pendant

l'exécution, qui est opéré selon les principes de la cogestion et qui va lentement dans la direction de l'exécution nationale.

Enfin, on peut se poser des questions quant au fait que la CTB ait une influence prépondérante dans la définition des modalités d'une mission intellectuelle (i.c. la formulation), dont elle assume elle-même la responsabilité de l'exécution, et qui est largement exécutée avec son propre personnel. Il semblerait plus équilibré de confier la création (du concept) des termes de référence aux parties responsables de l'identification (i.c. le pays partenaire et ensuite la DGCD).

- Ensuite, les directives et l'approche de formulation actuelles (tant le guide de 2006 que celui de 2009) semblent être insuffisamment adaptées aux développements qui se présentent actuellement sur le terrain. Jusqu'à présent, on est parti de projets assez autonomes, classiques, relativement faciles à prévoir. Au moins trois développements demandent une modification de ce point de départ :
 - Dans de nombreux projets, le développement institutionnel occupe une place centrale ou représente une partie importante du projet. Les projets de cette nature semblent plus difficiles à planifier, exigent une analyse institutionnelle en profondeur (qui est difficilement réalisable dans le cadre d'un parcours de formulation classique) et semblent plus utiles dans une approche processuelle, tant au niveau du planning que de l'exécution.
 - L'échelle et la complexité des interventions augmentent suite à la plus grande portée des interventions, à une approche plus programmatique et suite au fait que de plus nombreux acteurs sont concernés par les interventions. Les interventions doivent aussi se situer dans un horizon plus long pour la décision, pour rester présent dans un secteur d'un pays pendant au moins douze ans. Au niveau international, la tendance par rapport à ces développements semble juste consister à formuler les lignes directrices et à ne concrétiser progressivement les projets que durant la phase d'exécution, avec des équipes de projet de bonne qualité ainsi qu'une supervision et un monitoring adéquats (interne et externe). La limite entre la formulation (le cas échéant la préparation) et l'exécution est ainsi estompée.
 - Par rapport au point précédent, on ne peut pas échapper à la révision de l'organisation actuelle du parcours de préparation (commission mixte + PIC – identification – formulation) ; cela aura inévitablement des conséquences pour le mode de travail et l'intégration institutionnelle de la formulation.

4.2 Accompagnement stratégique et supervision

Voici la principale question que l'on se pose dans ce processus: les représentants du pays partenaire, des SMCL, du bureau national de la CTB y compris le représentant local de la CTB, les attachés, le siège de la CTB et la DGCD fournissent-ils une contribution concrète au pilotage stratégique et à l'appropriation locale des projets ?

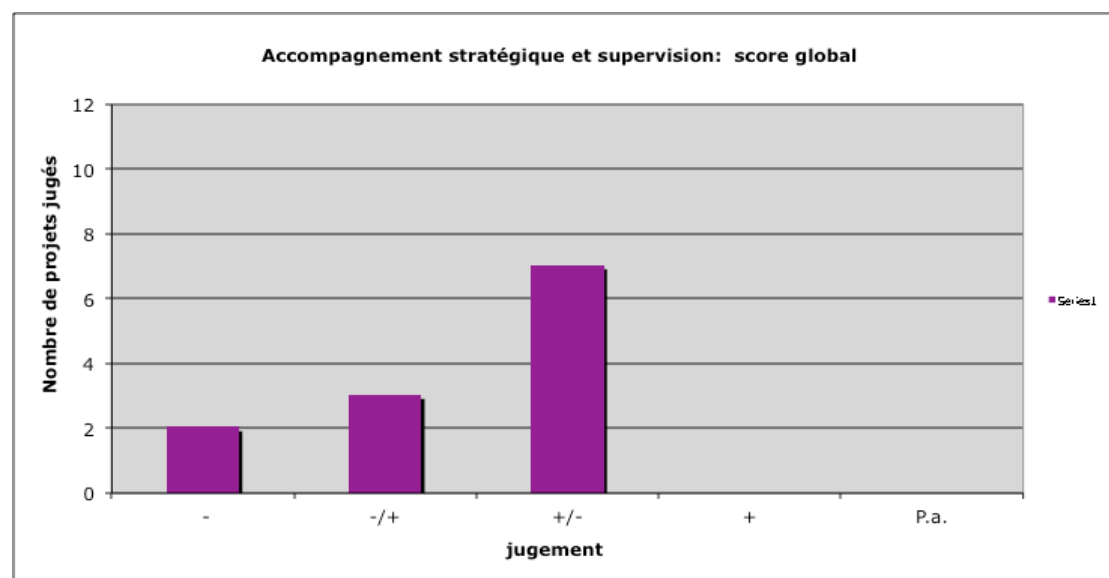
Il est tout d'abord important d'indiquer ce que l'on entend exactement par accompagnement stratégique et supervision. L'équipe d'évaluation s'est pour cela basée sur l'approche de l'année dernière et a opté pour une approche pragmatique, où 'stratégique' réfère à tout ce qui dépasse le niveau de la pratique d'exécution quotidienne et du suivi. En tant que tel, cet accompagnement stratégique peut comprendre plusieurs niveaux : le niveau technique (lié tant au projet qu'au secteur), le niveau politique et le niveau politico-stratégique.

Une première constatation - importante - à ce niveau est que, on ne sait pas clairement qui remplit quel rôle dans cette direction stratégique : quel est le rôle de la CTB et de la DGCD Bruxelles, de l'Attaché et du ResRep, du comité partenaire, des experts externes ? La SMCL doit-elle assurer cette tâche, etc. ? Si ces tâches sont déjà décrites dans les processus définis par la CTB, ces descriptions ne sont pas utilisées comme référence dans la pratique.

Pour l'analyse du pilotage stratégique et de l'accompagnement, il faut prendre en considération la modalité d'exécution, parce que celle-ci détermine aussi le pilotage et le rôle du pays partenaire. Dans la plupart des projets, il y a une forme mixte de cogestion et de régie, parce que les coûts de l'assistance technique sont souvent gérés en régie ; il s'agit cependant à chaque fois de facto de projets en cogestion. Deux projets concernent l'aide budgétaire sectorielle et disposent de leur propre mécanisme de commande.

Enfin, il est important de rappeler que ce processus n'a pu être étudié qu'en partie, car de nombreux projets se trouvent encore dans un stade de lancement et les différents mécanismes ne prennent forme que maintenant.

De manière générale, sept des douze projets enregistrent un score suffisant pour ce processus, deux affichent des résultats insuffisants et deux sont jugés mauvais, un score que ne se présente qu'exceptionnellement dans cette évaluation (cf. figure). Aucune partie étudiée ne s'écarte substantiellement de cette image globale.

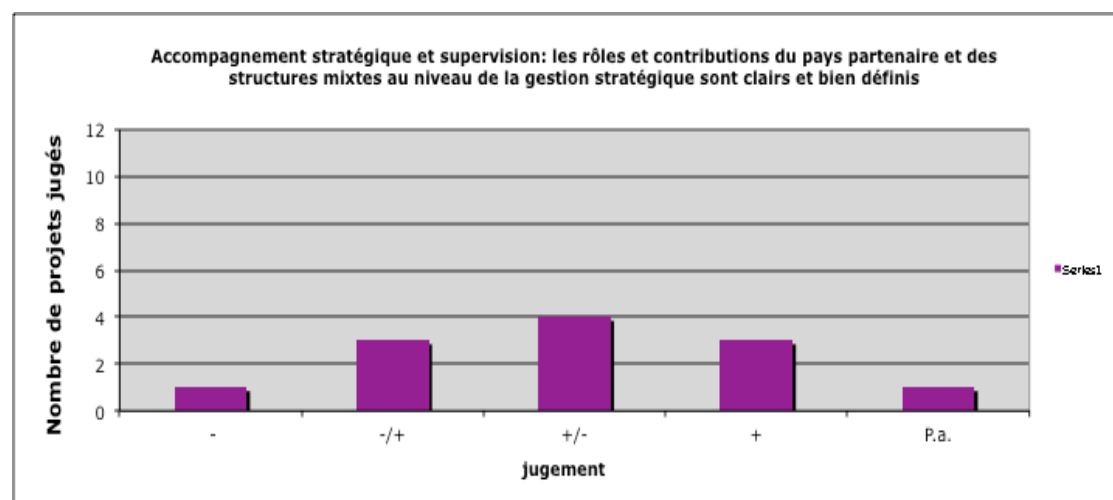


4.2.1 Rôle et contribution du pays partenaire et des structures de concertation

Dans les pays partenaires, on peut distinguer différentes structures, qui jouent un rôle dans le pilotage stratégique des projets. La SMCL est sans aucun doute la structure de premier plan car elle représente le forum par excellence où le pays partenaire et la CTB se rencontrent pour la concertation stratégique et autre. Depuis l'entrée en vigueur du troisième contrat de gestion, l'Attaché ne fait plus officiellement partie de la SMCL. Dans certains pays (par exemple au Sénégal), les institutions partenaires n'étaient pas d'accord avec cette modification qui a été décidée unilatéralement par la Belgique et qui exige à leurs yeux une adaptation des conventions spécifiques.⁴¹

Dans les projets analysés, le rôle et la contribution du pays partenaire au niveau d'exécution semblent se concrétiser quasiment entièrement via la SMCL et les mécanismes de concertation formels et informels qui y sont liés. Dans certains cas, outre la SMCL, une grande influence est aussi exercée par le pays via le Directeur désigné par le partenaire, notamment lorsqu'il s'agit d'une figure forte qui fait partie de la structure partenaire en tant que telle. Il s'agit toutefois d'une épée à double tranchant. Les directeurs de projet forts, qui assurent en même temps une fonction importante dans la structure partenaire, ne sont généralement disponibles que de manière limitée pour le projet. Cette affirmation s'applique moins pour les directeurs qui sont cherchés par le partenaire en dehors de leur propre structure ; ceux-ci sont plus disponibles pour le projet, mais ils ont aussi moins de poids dans et moins d'accès au processus décisionnel au sein de la structure partenaire.

Dans cette évaluation, nous notons l'intérêt évident des structures de concertation qui fonctionnent parallèlement, mais formellement sous les SMCL et qui sont surtout créées pour impliquer étroitement les acteurs concernés par la réalisation à l'exécution du projet. Pour finir, il y a encore des comités partenaires, qui se trouvent à un niveau plus stratégique et qui surveillent l'exécution du Programme indicatif de coopération (PIC). Ceux-ci n'ont généralement pas été pris en considération ; ils ne sont d'ailleurs pas nommés comme acteurs importants dans le pilotage stratégique des projets.



⁴¹ ... ce qui n'implique pas nécessairement que ces pays n'étaient pas d'accord avec la mesure *en soi*.

Les scores pour ce critère de jugement sont assez éparés, mais sont généralement positifs (trois résultats jugés bons et quatre suffisants sur un total de onze projets⁴²; cf. graphique).

Il n'est pas simple d'évaluer le rôle de la SMCL de manière univoque, car ce rôle n'est généralement pas défini au niveau de la supervision et du suivi stratégiques. Tout le monde semble d'accord pour dire que le rôle de la SMCL peut (ou doit) aussi se situer à ce niveau, mais on considère aussi souvent que ce rôle est complémentaire à celui d'autres structures et mécanismes. Ensuite, il ne semble pas exister de composition standard de la SMCL et il existe des différences notables entre les pays en ce qui concerne la composition. Dans certains pays (par exemple au Maroc), la SMCL se compose surtout de techniciens, tandis qu'ailleurs (par exemple au Burundi), ces techniciens sont sous-représentés au profit de ministères politiques.

Bien qu'il existe dans les pays partenaires une considération évidente pour la SMCL en tant que structure de gestion et de concertation (selon de nombreuses personnes de contact locales, la Belgique fait mieux à ce niveau que d'autres donateurs), la SMCL reste au fond une structure soutenue par le partenaire belge. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que le partenaire local, qui assure pourtant officiellement la présidence de la SMCL, prend l'initiative d'une réunion de la SMCL et y joue un rôle déterminant pour la définition de l'agenda.

Bien que toutes les parties concernées reconnaissent la valeur potentielle de la SMCL, la mesure d'appréciation varie fortement d'un pays à l'autre. C'est au Burundi que l'on semble le plus critique car la SMCL fournit peu de plus-value sur le plan du contenu, l'organisation partenaire et le secteur du projet sont sous-représentés dans la SMCL et, dans certains cas, la distance entre la SMCL et le terrain est très importante. Dans de nombreux autres pays, la SMCL n'enregistre pas non plus de bons résultats à ce niveau, mais on considère cela moins comme un problème car les attentes au niveau du contenu et de la stratégie sont inférieures et/ou des structures alternatives y sont créées pour répondre à ces manquements (cf. plus loin).

Une grande avancée par rapport au passé réside dans le fait que les réunions de la SMCL ont lieu régulièrement (généralement deux fois par an). Le projet AIM au Burundi, qui a connu d'importantes difficultés de lancement et qui avait justement besoin d'une direction forte de la SMCL est une exception à ce niveau. Dans la plupart des pays, les réunions de la SMCL sont bien préparées via une concertation entre les deux directeurs de projet et la représentation de la CTB. Cela indique l'importance que la CTB accorde à cette réunion, mais a pour effet secondaire que l'agenda, le déroulement de la réunion et dans certains cas les décisions sont déjà largement déterminés à l'avance. Cela ne doit pas nécessairement être négatif, si, par exemple au Vietnam, il s'agit de la forme de concertation la plus adaptée culturellement ; il est important qu'il y ait d'une manière ou d'une autre une concertation authentique entre les partenaires au niveau stratégique.

De manière générale, nous avons surtout l'image d'un organe qui s'occupe de questions importantes, mais surtout formelles de nature principalement financière et

⁴² Les deux 'projets' d'aide budgétaire sectorielle n'ont pas de SLCM, mais un de ces projets a néanmoins pu être évalué par rapport à ce critère.

administrative. Certaines décisions prises (par exemple liées aux glissements budgétaires) seraient en fait mieux situées au niveau de l'équipe du projet. De nombreuses SMCL n'arrivent pas vraiment à assurer la direction stratégique pour diverses raisons : parce que cela n'est pas visé, parce qu'il n'y a que trop peu de connaissances ou d'expertise relatives au projet (ou au secteur), parce qu'il existe une trop grande discontinuité parmi les participants aux réunions de la SMCL, parce que le besoin de direction stratégique n'est pas clair, etc. Le développement, dans plusieurs pays, allant dans le sens d'une seule SMCL qui regroupe tous les projets d'un même secteur ou de l'organisation de toutes les SMCL des projets du même secteur le même jour peut peut-être déboucher sur un accent plus stratégique ou, au moins, sur une plus grande cohérence parmi les différents projets.

Un développement important et intéressant est l'organisation de structures parallèles à la SMCL, comme les comités de suivi technique au Maroc, et les plateformes d'acteurs au Bénin et au Sénégal. Il s'agit de tentatives pertinentes visant à corriger le déficit démocratique des SMCL (qui se composent surtout de membres qui se trouvent dans la capitale et qui sont souvent organisées loin de la région du projet) et à offrir une réponse à l'exigence d'une structure de concertation qui va dans le sens de l'approche multi-acteurs des projets et qui offre aux acteurs concernés un forum pour une participation adéquate dans la direction et l'exécution des projets (cf. encadré). Ces structures offrent certainement une plus-value au niveau de *l'appropriation* et ce, en vue d'assurer la durabilité future, sans chevauchement avec la SMCL. Dans le cas de la transition vers les SMCL sectorielles (par exemple au Burundi), on a veillé à ce qu'il y ait un contenu adéquat des rôles et des responsabilités des différentes structures.

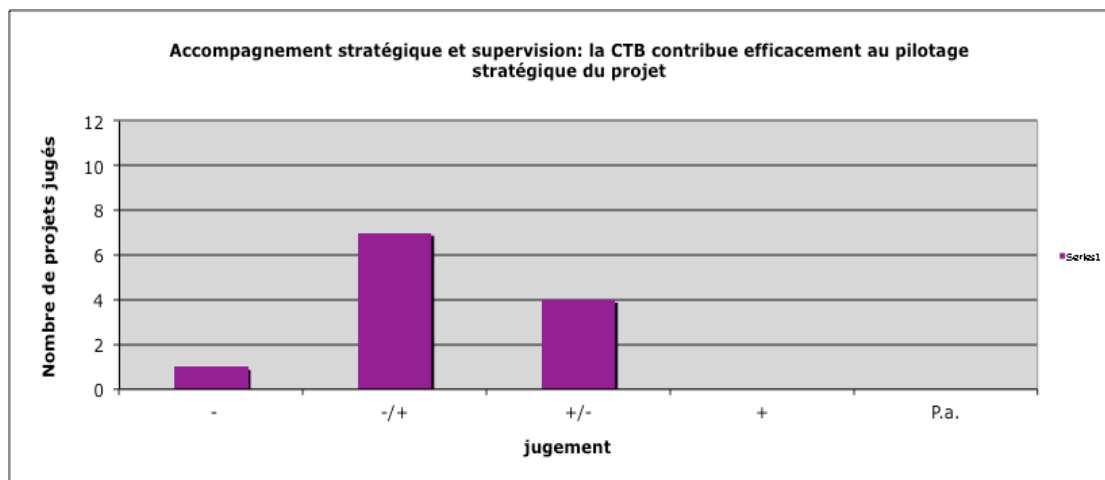
Encadré 7: Organe de concertation local dans le projet FAFA (Bénin)

Le projet FAFA suit une approche multi-acteur et se montre surtout facilitateur. Une plateforme régionale a été créée en tant que structure de concertation et de coordination, dans laquelle les différents acteurs de la chaîne du riz et des légumes des départements Mono et Couffo se rencontrent. Actuellement, le projet joue toujours un rôle important dans l'organisation de la plateforme qui doit encourager *l'appropriation* au niveau local. La plateforme prend des décisions quant aux actions à entreprendre et aux micro-projets à réaliser, et fonctionne sous la supervision de la SMCL.

Les structures et les mécanismes de concertation dans les deux "projets" d'aide budgétaire méritent une courte mention. Dans le cas de JESS, il semble qu'il existe tout d'abord une concertation très informelle entre tous les acteurs belges, dont l'Attaché. Il existe en outre différentes structures/initiatives où les différentes interventions sont harmonisées (un groupe de cluster sectoriel, un groupe de concertation des donateurs, une plateforme des ONG). Les deux 'leads' parmi les donateurs (UNICEF et DfID) entretiennent le dialogue avec les autorités rwandaises. Dans le projet JHSS, les deux AT jouent un rôle important (cf. ci-dessous).

4.2.2 Le rôle de la CTB

L'évaluation du rôle de la CTB dans la direction stratégique fournit une image assez différenciée penchant du côté négatif (cf. figure). La plupart des scores se situent au milieu, avec une prépondérance de résultats "insuffisants".



De manière générale, il existe au sein de la CTB trois niveaux qui peuvent contribuer à la direction stratégique : le siège, le bureau national et l'AT.

- Rôle du siège.** Le rôle du siège dans la direction stratégique est très limité, tandis qu'il existe au niveau exécutif un besoin évident *et* une demande de soutien. Dans certains cas, le siège ne semble pas disposer de l'expertise spécifique nécessaire (au Vietnam par exemple, où l'on avait besoin d'un soutien technique dans les projets liés à l'eau depuis une perspective de gestion de l'eau intégrée, ainsi que d'un besoin de soutien pour le développement des premiers projets en gestion nationale). De plus, il existe plusieurs demandes du terrain pour un soutien sur le plan du contenu auxquelles on ne répond pas, ou que tardivement ; sur le terrain domine, à tort ou à raison, l'impression que la main-d'œuvre de l'EST est tout d'abord utilisée pour les missions de formulation et qu'il ne reste que peu de temps pour le suivi régulier.⁴³ D'ailleurs, les visites de projet portant sur le contenu semblent régulièrement associées à des missions de formulation. Lorsque de telles missions ont effectivement eu lieu, leur évaluation est variée (de bonne à moyenne).

Dans certains cas, il est également question d'un soutien stratégique et/ou scientifique par des parties externes. Les projets PAMIF au Sénégal, qui sont soutenus via un 'AT perlé' jugé très utile, fournissent une expérience intéressante à ce niveau.

A une exception près (AEP Burundi), le soutien administratif et financier depuis Bruxelles est bien évalué ; celui-ci n'est bien entendu pas de nature stratégique, mais il est important pour garantir l'efficacité de l'exécution des projets.

- Rôle du bureau national.** L'image relative au rôle du bureau national dans la direction stratégique ne diffère pas vraiment de celle du siège. Le rôle du bureau national se limite principalement au soutien administratif, financier et logistique

⁴³ Comme nous l'avons indiqué, il s'agit d'une perception qui devrait être étudiée plus en profondeur quant à son authenticité. La CTB devrait s'en charger. Pour autant que nous le sachions, il n'existe pas de directive globale sur le temps que l'EST peut/doit accorder à chacune de ses tâches principales.

et au *trouble shooting*, et se situe peu aux niveaux stratégique et du contenu. Les projets sont généralement très satisfaits quant à la pertinence et la qualité de ce soutien, qui est déterminant pour le déroulement de l'exécution du projet (par exemple le soutien lors de la rédaction de marchés publics) et qui renforce souvent les capacités au niveau du projet de manière significative. Le bureau national ne semble être capable de fournir aussi un soutien sur le plan du contenu que dans un seul pays (Bénin). D'autre part, le bureau national assure généralement un bon soutien dans la préparation des réunions de la SMCL et son rôle est fortement apprécié pendant ces réunions ; comme nous l'avons déjà mentionné, les SMCL ne s'occupent toutefois que rarement de la direction stratégique.

Ce manque de soutien de la part des bureaux nationaux peut principalement s'expliquer par le manque de main-d'œuvre spécialisée dans ces bureaux ; même lorsque cette expertise est présente, elle est souvent excessivement absorbée par les tâches financières et administratives. Les bureaux nationaux sont par conséquent les premiers à reconnaître que le soutien stratégique et sur le plan du contenu est insuffisant et qu'ils doivent dans ce domaine s'en remettre à l'AT (cf. ci-dessous). Ils sont aussi partie prenante pour le renforcement de cette fonction sans que l'on ne diminue la capacité disponible pour les tâches administratives et financières. Le fait que la coopération belge soit limitée à quelques secteurs de concentration ouvre bien entendu des perspectives, bien qu'elles ne puissent être pleinement réalisées qu'à terme.⁴⁴

- **Rôle de l'AT.**⁴⁵ L'évaluation reprenait différents types de projet avec, conformément, des AT assurant différents rôles et fonctions. De manière générale, les AT semblent bien fonctionner, ils sont dévoués et compétents. Comme indiqué au point 3.3, on n'arrive pour certaines raisons à n'utiliser que partiellement les compétences de l'AT de manière optimale. Les AT ont réussi à construire de bonnes relations avec le directeur de projet local et les acteurs locaux. Cela crée bien entendu un cadre dans lequel leur potentiel peut être mis en valeur un maximum. Dans de nombreux cas, les AT, en concertation ou non avec les directeurs de projet locaux, semblent assurer un rôle clé dans la direction stratégique des projets. Au sens strict, ils y consacreront dans certains cas leur mandat, mais ils remplissent un vide que d'autres acteurs ne comblent pas. Cela crée un déséquilibre et une situation dans laquelle le projet tourne *de facto* autour de l'AT et du directeur de projet. Ceux-ci sont souvent les premiers à le reconnaître et sont partie prenante pour une plus grande direction ou au moins un feed-back critique sur leur fonctionnement, qui n'est toutefois (comme nous l'avons dit ci-dessus) réalisé que difficilement, voire pas du tout. D'autre part, le développement décrit ci-dessus adhère bien aux réflexions (au sein de la CTB, mais aussi au sens plus large) sur le rôle de l'AT international, dont on attend qu'il évolue du statut d'exécutant/administrateur à celui de

⁴⁴ Bien que l'on ne sélectionne à présent qu'un nombre de secteurs limité par pays, l'exécution concerne généralement un nombre de secteurs plus important. De nombreux projets qui sont actuellement exécutés ont en effet été approuvés dans des PIC précédents et appartiennent à d'autres secteurs ; cela suppose de lourdes exigences pour le bureau national. L'exécution de qualité de ces projets est de la plus haute importance, plus encore que celle des projets dans les secteurs choisis, car la Belgique se retire de ces secteurs.

⁴⁵ Le fonctionnement de l'AT a déjà été abordé au niveau de l'efficacité ; dans ce chapitre, l'accent est mis sur le rôle de l'AT dans la direction stratégique.

facilitateur ; le développement vers une approche plus programmatique va dans la même direction.

Un important développement assez récent concerne le recrutement des AT qui ont pour tâche principale de contribuer à la direction stratégique au niveau du secteur. Comme le démontrent les expériences au Rwanda et au Burundi, de graves problèmes peuvent se présenter et sont d'après nous surtout liés au manque d'expérience de la coopération belge avec ce type d'affectation de l'AT.⁴⁶ Dans le cas du JHSS, le rôle des AT est central, mais il fait aussi l'objet de discussions. La CTB organise pour ce secteur des réunions de coordination mensuelles dans lesquelles les techniciens de la CTB et l'attaché responsable jouent un rôle. La direction stratégique au niveau du projet est confiée à deux AT; les opinions sur la qualité de leur fonctionnement sont très divergentes, ce qui semble entre autres être lié à une différence au niveau de la vision sur leur rôle (cf. aussi le point 4.2.4 ci-dessous).

4.2.3 Rôle de la DGCD

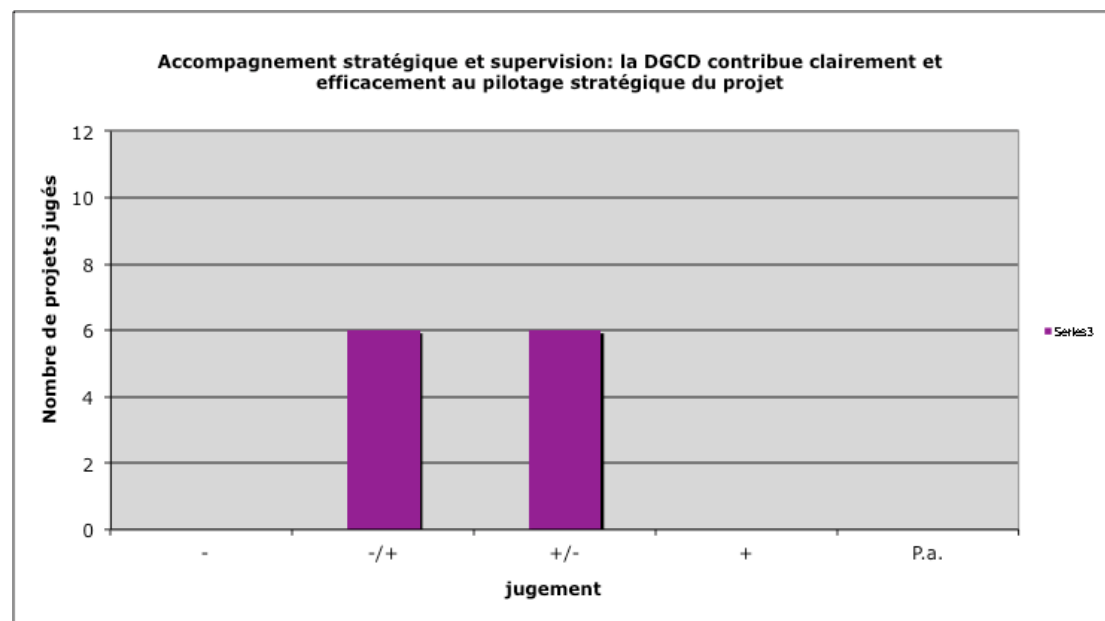
Le rôle de la DGCD dans le pilotage stratégique des projets n'est pas facile à évaluer. En effet, depuis le troisième contrat de gestion, l'attaché ne fait plus partie de la SMCL. En principe, l'attaché est ainsi tenu à une certaine distance des projets, ce qui est encore davantage le cas pour la DGCD à Bruxelles. En fait, le personnel de la DGCD n'a plus de rôle direct dans la direction stratégique des projets, et il lui manque les moyens ainsi que les informations nécessaires à cet effet. Il est donc difficile pour eux d'assurer correctement leur rôle au niveau du dialogue et du développement de la politique. D'autre part, lorsque des développements évidents sont notables dans le sens d'une approche programmatique et d'une aide budgétaire, la DGCD (notamment les attachés) apparaît de manière plus explicite ; dans ces cas la délimitation du rôle de la DGCD n'est pas toujours univoque et entraîne parfois des tensions.

L'évaluation relative au rôle de la DGCD se situe parfaitement au milieu (cf. le graphique suivant) et se base surtout sur les tâches que l'attaché et la DGCD à Bruxelles sont supposés assumer et qui sont, d'après de nombreuses parties concernées, trop limitées pour pouvoir bien fonctionner. Mais même ce rôle limité peut être complété de différentes manières ; dans ce sens, l'évaluation comprend aussi la manière dont la DGCD utilise de manière proactive l'espace (limité) offert.

Les missions de terrain ont fourni une image très différenciée du rôle de la DGCD dans la direction stratégique des projets. Tandis que le rôle de la DGCD Bruxelles reste généralement limité, cela est différent pour les attachés qui exercent parfois une influence (surtout indirecte). Comme nous le verrons ci-dessous, ces différences sont liées à divers facteurs, comme le bagage technique des attachés (qui peut coïncider ou non avec les secteurs dans lesquels la Belgique est active), l'existence de groupes de travail thématiques et le rôle que la Belgique (i.e. les attachés, la CTB et éventuellement les spécialistes du secteur de l'AT) y joue, la position et l'importance

⁴⁶ Puisque ces affectations sont liées au rôle de la DGCD et de la CTB, nous reviendrons plus en détail sur ce sujet au point 4.2.4 (Coopération et interaction entre les principales parties concernées).

relative de la Belgique en tant que donateur dans un certain secteur et la mesure dans laquelle les spécialistes du secteur (recrutés via la CTB) collaborent avec les attachés.



Quelques constatations de l'aperçu suivant :

- Au Bénin (où l'on n'étudie que des projets dans le secteur de l'agriculture), l'attaché semble avoir exercé en collaboration avec la CTB une forte influence sur les projets, et ce à partir de son expertise technique et de sa position de chef du groupe de travail thématique sur l'agriculture. Le fait que les projets se situent dans ce secteur tant au niveau central qu'au niveau décentralisé et traitent tant de la politique que d'actions concrètes sur le terrain joue bien entendu aussi un rôle.
- Dans d'autres pays aussi (au Maroc, au Rwanda, au Burundi), les attachés travaillent dans des groupes de travail thématiques et assument souvent un rôle important. Ainsi, ils ont pu alimenter au moins indirectement la direction stratégique des projets ; les engagements de cet ordre veillent bien entendu à ce que les attachés puissent mieux assurer leurs tâches stratégiques.
- Dans certains pays (Rwanda, Vietnam, Burundi), des spécialistes sectoriels sont actifs. Il convient de noter que leur relation de coopération avec les attachés a pris forme de manière *ad hoc*. Au Rwanda, ce lien est fort dans le cas de l'aide budgétaire accordée au secteur de la santé, mais il est plus faible pour le soutien au secteur de l'éducation. Au Burundi, il existe une forte relation entre l'AT qui est lié au nom de la Belgique au fonds d'éducation multi-donateurs (il est *de facto* le conseiller sectoriel pour les attachés), tandis qu'au Vietnam, il n'existe pas de relation directe entre le spécialiste sectoriel de l'éducation et les attachés, une opportunité manquée.
- Au Sénégal, où il n'existe pas de concertation structurée des donateurs dans le secteur de "l'économie sociale", les attachés sont *de facto* écartés du suivi de l'exécution du projet ; cela est également dû au fait que l'instruction visant à ne pas participer à la SMCL y est strictement suivie. Ils le regrettent, tout comme les

organisations partenaires sénégalaises qui entretiennent de bonnes relations avec les attachés, qui apprécient leur expertise et qui ne comprennent pas le sens de ce règlement.

L'engagement des attachés dans les groupes de travail thématiques est une nouvelle donnée importante. Il veille certainement à ce que les attachés gardent le contact avec la réalité dans les secteurs qui sont importants pour la Belgique et à ce qu'ils puissent ainsi mieux jouer sur leur rôle stratégique. Cela peut aussi entraîner des tensions car les limites entre les compétences de la DGCD et de la CTB ne sont pas clairement définies (cf. encadré). Il est ainsi impossible de répondre, sur la base des informations disponibles, à la question visant à savoir si l'engagement des attachés est suffisant pour les tâches qui sont confiées à la DGCD par rapport à l'acceptation des projets et à l'approbation définitive de l'exécution.

Encadré 8: Différence de vision dans la transition vers une approche programmatique dans le secteur de la santé au Burundi

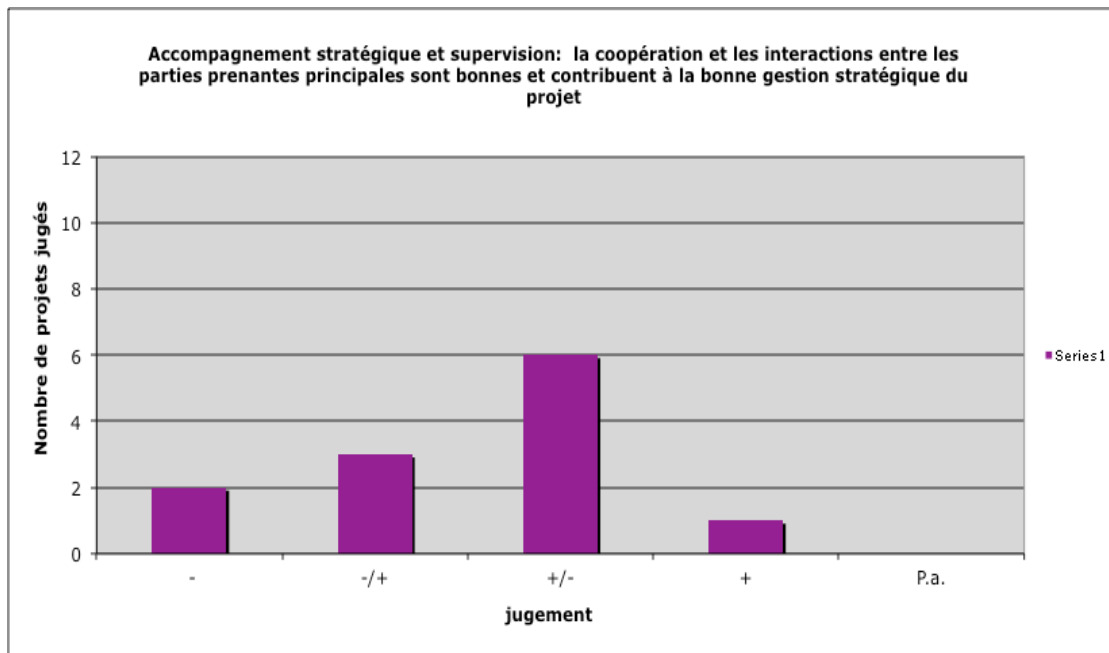
La santé représente l'un des secteurs de concentration au Burundi et la Belgique joue en tant que donateur un rôle important dans ce secteur. Dernièrement, la CTB a formulé au Burundi un programme de santé dans lequel les deux projets de santé étudiés dans cette évaluation seront repris. Pour la CTB, il s'agit d'une approche innovante et d'un développement significatif, où l'on tente, d'une part, de consolider les acquis du passé (différents projets avec peu de cohérence sur le plan du contenu) et néanmoins de se diriger vers une approche programmatique, entre autres via une gestion globale des ressources financières et en personnel (AT) qui peuvent être utilisées dans les différents composants avec souplesse.

Cette approche est toutefois fortement en contradiction avec ce à quoi les attachés étaient confrontés. Ils avaient espéré que le nouveau programme serait formulé sur la base d'une analyse sectorielle globale et d'un dialogue avec toutes les parties concernées (donateurs et institutions publiques), ce qui permettrait ensuite de définir la niche stratégique dans laquelle la Belgique serait active au cours de la prochaine période. La proposition de programme de la CTB est pour les attachés "plus de la même chose" et reste de loin inférieure à leur ambition, à un tel point qu'elle est désignée dans le dernier rapport annuel des attachés comme étant la plus grande désillusion de l'année de travail.

Il convient enfin de noter qu'une concertation intensive a eu lieu autour de cette question entre les attachés et la CTB, qu'il existe une compréhension mutuelle des points de vue de chaque partie et que les attachés se sont entre-temps conformés au choix de la CTB.

4.2.4 Coopération et interaction entre les principales parties concernées

Le résultat par rapport à ce critère d'évaluation est de manière générale assez positif (cf. figure). Il y a aussi deux scores négatifs ; dans les deux cas, il s'agit d'initiatives au niveau du secteur qui ont rencontré des difficultés similaires et qui représentent d'intéressantes études de cas ; nous accorderons donc une attention spécifique à ces deux initiatives (un projet d'aide budgétaire au Rwanda et un projet de soutien institutionnel au Burundi).



La coopération et l'interaction entre les parties concernées affichent généralement des résultats relativement bons. Les résultats négatifs indiquent surtout des tensions entre les niveaux du projet et supérieur au projet, mais ils sont généralement bien gérés et souvent résolus. La représentation de la CTB joue souvent un rôle positif à ce niveau.

Dans les pays visités, il est généralement question d'une bonne coopération entre les attachés et la CTB. Des concertations formelles et informelles sont régulièrement menées. Les parties intéressées locales indiquent que cela est surtout dû à l'ouverture mutuelle et à la bonne volonté, mais aussi que les cadres formels ne sont souvent pas adaptés et entravent la coopération optimale plutôt que de l'encourager. Si des tensions se présentent, elles semblent surtout se situer dans certains pays entre le pays et "Bruxelles" et pas tant entre la CTB et la DGCD/les attachés.

Les relations avec les structures locales semblent elles aussi assez bonnes ; lorsque des difficultés ont été signalées, les experts du secteur de l'AT étaient souvent à la base des difficultés. Dans deux cas, au moins un des experts assure une importante fonction de soutien par rapport aux attachés qui ont besoin d'un soutien d'expert dans un secteur important pour la Belgique. A chaque fois, la vision de cet AT ne correspond pas à celle de l'autre AT. Et dans les deux cas, le côté belge manque de l'autorité nécessaire pour résoudre le conflit dans un délai limité, surtout à cause du manque d'expertise sectorielle au niveau de l'ambassade et de la représentation de la CTB. Il s'agit dans les deux cas d'interventions au niveau stratégique sectoriel, qui sont assez nouvelles pour la coopération belge et auxquelles le cadre actuel (présentant une répartition des tâches stricte entre la DGCD et la CTB) n'est pas bien adapté.

Les cas présentant un score "insuffisant" renvoient entre autres au Maroc, où le partenaire local fort (ONEP) est peu enclin à construire des relations de coopération avec d'autres instituts.

4.2.5 Conclusions, recommandations et réflexions

Conclusions

La SMCL est la structure de premier plan dans le suivi stratégique et la direction car elle représente le forum par excellence où le pays partenaire et la CTB se rencontrent pour la concertation stratégique et autre. Il n'est toutefois pas simple d'évaluer le rôle de la SMCL de manière univoque à ce niveau, car ce rôle n'est généralement pas défini. Bien qu'il existe dans les pays partenaires une considération évidente pour la SMCL en tant que structure de gestion et de concertation (selon de nombreuses personnes de contact locales, la Belgique fait mieux à ce niveau que d'autres donateurs), la SMCL reste au fond une structure soutenue par le partenaire belge. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que le partenaire local, qui assure pourtant officiellement la présidence de la SMCL, prend l'initiative d'une réunion de la SMCL et y joue un rôle déterminant pour la définition de l'agenda.

De manière générale, nous avons surtout l'image de la SMCL en tant qu'organe qui s'occupe de questions importantes, mais surtout formelles de nature principalement financière et administrative. De nombreuses SMCL n'arrivent pas vraiment à assurer la direction stratégique pour diverses raisons : parce que cela n'est pas visé, parce qu'il n'y a que trop peu de connaissances ou d'expertise relatives au projet (ou au secteur), parce qu'il existe une trop grande discontinuité parmi les participants aux réunions de la SMCL, parce que le besoin de direction stratégique n'est pas clair, etc.

Nous notons aussi l'intérêt évident des structures de concertation qui fonctionnent parallèlement, mais formellement sous les SMCL et qui sont surtout créées pour impliquer étroitement les acteurs concernés par la réalisation à l'exécution du projet. Il s'agit ici de comités de suivi techniques et de plateformes d'acteurs présentant une composition et une organisation très différentes. Via ces structures, l'on veut supprimer le déficit démocratique des SMCL (qui se composent surtout de membres qui se trouvent dans la capitale et qui sont souvent organisées loin de la région du projet) et offrir une réponse à l'exigence d'une structure de concertation qui s'adapte bien à l'approche inclusive et multi-acteurs des projets.

Le rôle du siège de la CTB dans la direction stratégique est très limité, tandis qu'il existe au niveau exécutif un besoin évident *et* une demande de soutien. Dans plusieurs cas, le siège ne semble pas disposer de l'expertise spécifique nécessaire. L'image relative au rôle du bureau national dans la direction stratégique ne diffère pas vraiment de celle du siège. Le rôle du bureau national se limite principalement au (très apprécié) soutien administratif, financier et logistique et au *trouble shooting*, et se situe peu aux niveaux stratégique et du contenu. Ce manque de soutien de la part des bureaux nationaux peut principalement s'expliquer par le manque de main-d'œuvre spécialisée dans ces bureaux ; même lorsque cette expertise est présente, elle est souvent excessivement absorbée par les tâches financières et administratives.

Dans de nombreux cas, les AT, en concertation ou non avec les directeurs de projet locaux, semblent assurer un rôle clé dans la direction stratégique des projets. Au sens strict, ils y consacreront dans certains cas leur mandat, mais ils remplissent un vide que d'autres acteurs ne comblent pas. D'autre part, le développement décrit ci-dessus adhère bien aux réflexions (au sein de la CTB, mais aussi au sens plus large) sur le

rôle de l'AT international, dont on attend qu'il évolue du statut d'exécutant/administrateur à celui de facilitateur.

En fait, le personnel de la DGCD n'a plus de rôle direct dans la direction stratégique des projets, et il lui manque les moyens ainsi que les informations nécessaires à cet effet. Néanmoins, les missions de terrain ont fourni une image très différenciée du rôle de la DGCD dans la direction stratégique des projets. Tandis que le rôle de la DGCD Bruxelles reste généralement limité, cela est différent pour les attachés qui exercent parfois une influence (surtout indirecte). L'engagement des attachés dans les groupes de travail thématiques est une nouvelle donnée importante. Il veille certainement à ce que les attachés gardent le contact avec la réalité dans les secteurs qui sont importants pour la Belgique et à ce qu'ils puissent ainsi mieux jouer sur leur rôle stratégique.

La coopération et l'interaction entre les parties concernées affichent généralement des résultats relativement bons. Les résultats négatifs indiquent surtout des tensions entre les niveaux du projet et supérieur au projet, mais ils sont généralement bien gérés et souvent résolus. Lorsque des difficultés ont été signalées, les experts du secteur de l'AT en sont parfois la cause, ce qui peut être expliqué par le manque d'expérience avec ce type de fonction. Dans les pays visités, il est généralement question d'une bonne coopération entre les attachés et la CTB.

Recommandations

Comme ce fut déjà le cas pour la formulation, la plupart des recommandations suivantes sont basées sur un modèle assez classique d'exécution de la coopération bilatérale via des projets. A mesure que cette coopération évoluera vers une approche programmatique, ces recommandations devront être corrigées.

1. Le suivi stratégique et la supervision doivent être explicitement reconnus par les organisations concernées (structures dans le pays partenaire, DGCD + attachés, CTB, SMCL) comme étant une tâche cruciale dont elles sont collectivement responsables. Le rôle de chaque structure concernée y joue peut aussi varier d'un projet à l'autre. De manière globale, la SMCL semble être la structure la plus indiquée pour exercer la supervision stratégique et pour veiller à ce qu'elle soit reprise avec qualité.
2. La DGCD (principalement via les attachés) et la CTB (tant via l'EST que le bureau national) doivent être effectivement concernées par la direction stratégique au niveau du projet (ce qui n'implique pas que les attachés doivent toujours prendre part à la SMCL). Pour la DGCD (le cas échéant les attachés), cela est primordial pour continuer à remplir son rôle stratégique ; pour la CTB, il s'agit d'une tâche et d'une compétence centrales qui sont liées à son mandat en tant qu'exécutant de la coopération bilatérale. Cela peut/doit impliquer que les deux organisations disposent d'assez de main-d'œuvre ; dans le cas de la CTB, il est possible qu'il y ait un glissement au sein de l'EST au niveau du personnel (de la formulation vers le suivi stratégique) et que l'on puisse aussi chercher d'autres formules dans ce suivi stratégique (par exemple développer un réseau d'experts locaux).
Il est en outre important (comme nous l'avons déjà indiqué) qu'il y ait une plus grande clarté par rapport au rôle et aux compétences de la DGCD (le cas échéant

des attachés) et de la CTB en ce qui concerne le niveau stratégique de la coopération (dialogue sectoriel, participation aux groupes de travail thématiques, développement de la stratégie sectorielle "propre").

3. Le recrutement de l'expertise sectorielle qui n'est pas directement liée aux projets et pour laquelle on a déjà de l'expérience dans certains pays joue un rôle important à la lumière de la recommandation précédente. Il est cependant important pour cette forme d'expertise de définir un rôle, un statut, des mécanismes de justification, etc. clairs.
4. Les SMCL doivent devenir des structures soutenues par les deux partenaires, ce qui signifie que ces partenaires assurent des rôles équivalents dans tout le processus. Cela peut impliquer la révision de la composition des SMCL; il semble notamment important de veiller à ce que l'expertise technique locale soit bien représentée au sein de la SMCL.
5. Il convient de maintenir le soutien aux initiatives visant à construire, outre la SMCL, d'autres structures garantissant le cas échéant une bonne implication et une bonne communication avec les acteurs concernés.

Quelques réflexions plus larges

Il existe plusieurs possibilités pour renforcer la fonction stratégique, qui correspondent aux choix que l'on veut faire dans chaque pays partenaire et aux développements dans le contexte local. De manière générale, nous pouvons aussi dire ce qui suit.

- Puisque les projets (interventions) s'intègrent de plus en plus dans un cadre sectoriel, il semble indiqué d'organiser progressivement la direction stratégique de plus en plus au niveau sectoriel.⁴⁷ Le choix pour un nombre de secteurs limité dans lequel l'aide belge est concentrée devrait pouvoir offrir plus de possibilités à ce niveau. Cela est bien entendu lié au besoin de mobilisation de l'expertise sectorielle (au moins dans les secteurs de concentration), qui doit soutenir tant les attachés que la représentation de la CTB. D'autre part, il est important de se rendre compte qu'il faudra encore beaucoup de temps avant que le nombre de projets en exécution fassent uniquement partie des secteurs de concentration. Dans cette période de transition, il sera difficile de mobiliser l'expertise nécessaire pour tous les secteurs.
- Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les développements vers une approche programmatique demandent une révision du rôle et des tâches de la DGCD/des attachés et de la CTB et, surtout, de leur coopération et de leur harmonisation communes. Actuellement, on doit souvent chercher sur le terrain des solutions *ad hoc* et on réussit généralement à les trouver grâce à la bonne volonté des deux parties. Les expériences au Burundi et au Rwanda ont toutefois démontré qu'une approche plus structurée est nécessaire si la Belgique veut concrétiser ses ambitions stratégiques.

⁴⁷

Cela implique toutefois une révision du rôle du comité partenaire.

On se demande si les attachés doivent à ce niveau uniquement se limiter aux thèmes transversaux (Déclaration de Paris, coordination des donateurs, le dialogue politique ‘*pur sang*’) ou s'occuper aussi activement du dialogue sectoriel. L'engagement actuel, considéré comme très positif, des attachés dans les groupes de travail thématiques semble suggérer la seconde option.

- Nous pensons que la faible direction stratégique est aussi liée à la fonction d'évaluation et de planning stratégique encore faible et au fait que la transition entre la DGCD et la CTB n'est pas toujours claire sur ce point. Bien que les parcours préparatoires vers les nouveaux PIC soient encore mieux complétés que par le passé, il subsiste d'importantes lacunes. La valeur ajoutée des notes d'appréciation rédigées par la CTB semble aussi assez limitée malgré toute l'énergie que l'on met souvent dans ces notes. Par ailleurs, l'important travail assuré par les attachés et les cadres de la CTB dans ce cadre est réalisé ‘en filigrane’ et doit souvent être effectué outre les tâches ordinaires et sans main-d'œuvre supplémentaire. Le développement de nouveaux instruments et la mobilisation des ressources nécessaires sont ici plus qu'indiqués.
- Aux niveaux méso et du projet, les AT devront assurer un rôle clé pendant encore longtemps dans de nombreux pays, et ce même si des progrès sont réalisés aux niveaux susmentionnés. La sélection et le maintien d'AT appropriées restent donc très importants et prendront probablement de l'importance en fonction de l'augmentation de la nécessité d'une expertise sectorielle de grande qualité. Nous notons sur le terrain que lorsque la CTB doit attirer une telle expertise de qualité, on considère que ses conditions ne sont pas toujours assez attrayantes.

4.3 Monitoring et évaluation

Voici la principale question dont il est question dans ce chapitre : comment les processus de monitoring et d'évaluation ont-ils été conçus, quelle est la qualité des processus et notamment des produits, et les processus contribuent-ils aux processus d'apprentissage au sein des organisations ? Le cadre d'analyse de l'évaluation de 2009, qui a été repris pour cette évaluation, comprend donc trois critères de jugement concernant trois aspects du monitoring et de l'évaluation, à savoir :

- *la qualité du monitoring;*
- *la qualité du processus d'évaluation ;*
- *la qualité du produit d'évaluation.*

Ce chapitre sera pour ainsi dire exclusivement consacré à la qualité du monitoring. En effet, tous les projets étudiés n'ont été lancés qu'assez récemment et aucun de ces projets n'a encore été évalué. Dans certains cas, des évaluations intermédiaires ont été réalisées afin de préparer la visite sur le terrain. Etant donné qu'un seul des trois critères d'évaluation a pu être noté, aucun score global ne peut être attribué à ce processus.

Par le passé, la CTB a rédigé de nombreux documents et modèles en vue d'harmoniser et d'améliorer les processus de monitoring. Ainsi, il y a quelques années, une série de *checklists* a été dressée par rapport aux critères CAD classiques et aux critères liés à la Déclaration de Paris. Le fait de compléter et de fournir ces

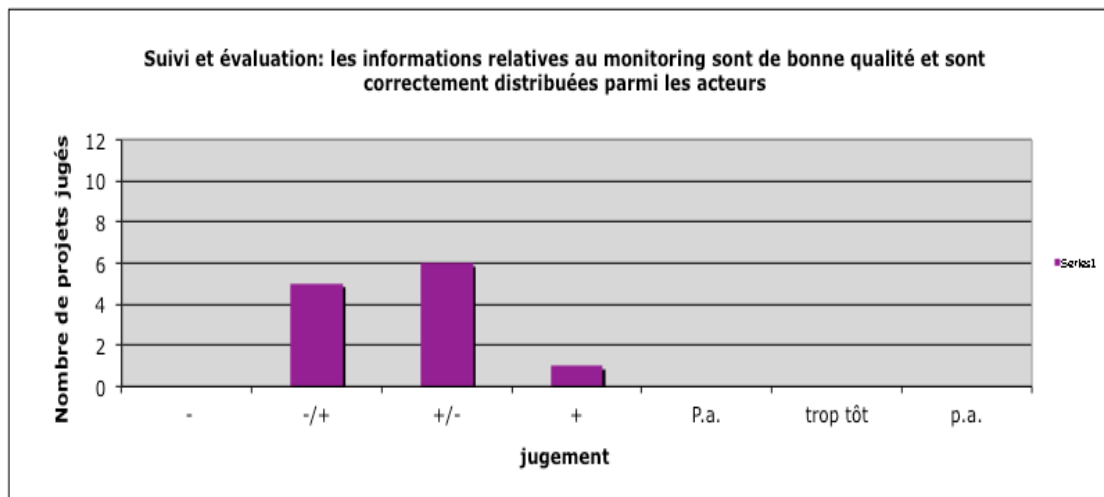
checklists, même si elles ne devaient pas toutes être obligatoirement utilisées, s'est toutefois heurté à une résistance sur le terrain car on considérait que cela demandait beaucoup de travail et que ce n'était pas toujours pertinent.

Entre-temps, la CTB a travaillé dur au développement du PIT (*Project Information Tool*), une base de données comprenant les données non financières et/ou officielles importantes à propos des pays où la CTB est active et concernant les projets/programmes que la CTB aide à réaliser dans ces pays. L'objectif est de reprendre aussi dans cette base de données les données de monitoring relatives aux prestations des projets qui pourront ensuite, à un stade ultérieur, déboucher sur des résultats de monitoring plus généraux. Le PIT fonctionne temporairement uniquement comme une base de données facilement accessible dans laquelle tous les documents de base relatifs aux projets peuvent être consultés.

Le principal document, du point de vue du monitoring, que les évaluateurs ont pu consulter sont les rapports annuels, pour lesquels on utilise un modèle qui est basé sur le cadre logique et les indicateurs SMART et qui est actuellement utilisé dans quasiment tous les projets ; il existe en outre un modèle similaire pour les rapports trimestriels qui est plus orienté sur le niveau d'activités et le niveau d'input. Lors de l'évaluation de 2009, une discussion a été menée au sein de la CTB sur l'applicabilité générale du cadre logique pour les programmes et projets complexes (notamment institutionnels), et des expériences ont vu le jour avec une approche davantage axée sur les processus et les acteurs, et avec la démarche *outcome mapping*. La discussion relative à l'approche *outcome mapping* est toujours menée et quelques pilotes sont en cours. Il s'agit d'une discussion dépassant le niveau méthodologique strict et liée au renforcement des capacités. L'approche *outcome mapping* est considérée comme un complément du cadre logique. En tout cas, tous les projets utilisent le même modèle pour le rapportage et des *baselines* sont définies partout pour servir de base au monitoring. Un seul des projets étudiés présentait une instrumentation qui établissait un lien explicite avec l'approche *outcome mapping*.

4.3.1 Monitoring

Le score relatif au critère d'évaluation "L'information sur le monitoring est de bonne qualité et est diffusée parmi les bons acteurs" est illustré dans le graphique suivant.



Le graphique nous apprend qu'un des douze projets enregistre un bon score, que six projets sont jugés suffisants et que les cinq derniers sont insuffisants. Ce score global est une amélioration par rapport au passé.

Développement de systèmes de monitoring sur la base du cadre logique et des indicateurs SMART

Si, dans les évaluations précédentes, il était difficile de définir un modèle dans la manière dont on établissait des rapports relatifs à l'exécution du projet, la situation a profondément changé. Les projets produisent généralement des rapports trimestriels et annuels et utilisent pour l'instant quasiment toujours les formats précédemment développés à cet effet. Ces formats établissent un lien évident avec le cadre logique et les indicateurs qui y sont développés, ils sont donc axés sur les résultats, mais accordent aussi beaucoup d'attention aux *inputs*, aux activités et aux aspects financiers de l'exécution des projets. Cela est compréhensible car l'utilisation efficace des budgets représente pour la CTB un aspect important du suivi et ces informations doivent aussi permettre de prendre des décisions quant à la libération des tranches financières suivantes.

La manière et la mesure dans lesquelles les projets présentent des rapports sur la réalisation des *outputs* et de l'objectif spécifique dépendent de plusieurs facteurs. Dans de nombreux cas, les projets ont été lancés récemment et il n'y a pas encore beaucoup d'éléments à rapporter, d'autant plus que beaucoup de projets connaissent - formellement ou de facto - une phase d'*inception* dans laquelle le plan du projet est finalisé et on ne travaille pas encore ou que très partiellement directement sur la réalisation des *outputs*.

Un autre paramètre important concerne l'exécution d'une étude *baseline* ainsi que la qualité et l'exhaustivité de cette *baseline*. En règle générale, le DTF et les données relatives aux indicateurs qui y sont reprises ne comprennent pas assez d'informations pour développer un bon système de monitoring. Cela ne se fait qu'une fois que l'étude *baseline* est réalisée. Ces études ont généralement lieu au cours de la première année d'exécution, parfois un peu plus tard. A quelques exceptions près (par exemple le projet PORIS au Vietnam), la *baseline* est de qualité suffisante pour servir de base à un système de monitoring. Il reste toutefois difficile de bien opérationnaliser les objectifs institutionnels via les indicateurs SMART, mais le fait que l'on tente de le faire sciemment est déjà un progrès par rapport au passé.

Les *baselines* arrivent rarement à supprimer les faiblesses relatives aux indicateurs initiaux (qui ne sont souvent pas spécifiques), entendons par là l'élimination des incohérences dans la logique d'intervention. Bien qu'il existe dans certains projets assez de raisons pour cela et que la CTB ait formellement la possibilité d'apporter des modifications à ce niveau en concertation avec la SMCL, on ne touche pas aux *outputs* tels qu'ils sont formulés dans le DTF ; pour autant que des modifications aient été apportées, elles se situent au niveau des indicateurs, des activités et des ressources.

Dans la plupart des projets, une bonne base a entre-temps été posée pour un système de monitoring adéquat axé sur les résultats. Lorsque c'est déjà possible, les rapports annuels présentent des rapports en fonction des indicateurs définis au niveau de l'*output* et dans un seul cas (APSK, Burundi), au niveau de l'objectif spécifique. En outre, les rapports annuels et certainement les rapports trimestriels comprennent aussi de nombreuses informations relatives aux activités et aux *inputs*. Les équipes de projet estiment que la rédaction de ces rapports représente beaucoup de travail supplémentaire, tout en reconnaissant leur utilité ainsi que leur pertinence. Le lien entre les rapports et les systèmes de gestion internes ne semble pas poser de problème.

A une exception près (FAFA Bénin), le fonctionnement et les prestations de l'AT ne sont pas suivis ; ce monitoring est toutefois assuré via l'approche du '*cercle de développement*' et n'est pas intégré dans le monitoring du projet. Par ailleurs, on ne prête pour ainsi dire pas attention au suivi et à la mise à jour des risques et des hypothèses dans les projets.

Les deux projets d'aide budgétaire sectorielle au Rwanda disposent de leurs propres mécanismes de suivi spécifiques. Dans le cas de JESS, une révision sectorielle commune annuelle est réalisée et est considérée comme un bon instrument de discussion et de monitoring. Pour la CTB et la DGCD, les rapports d'évolution trimestriels que l'AT produit sont aussi d'importants documents. En ce qui concerne JHSS, il y a trois mécanismes de suivi: un groupe de coordination sectoriel trimestriel, une révision annuelle commune et une révision de soutien budgétaire semestrielle qui permettent de manière générale d'assurer un bon suivi. Le manque d'informations sectorielles bien agrégées, que ce soit dans le secteur de l'éducation ou de la santé, représente toutefois un important problème.

De manière générale, on peut conclure qu'avec les systèmes qui ont été développés ou qui sont actuellement développés, on répond au moins à une condition nécessaire (mais pas suffisante) pour assurer une bonne direction de projet à l'avenir. Leur efficacité potentielle devrait toutefois s'améliorer si le développement de la *baseline* était associé à une plus grande attention pour la qualité des cadres logiques lors de la formulation ainsi qu'à une révision de la logique d'intervention et des indicateurs correspondants.

La direction effective et l'apprentissage sur la base des données de monitoring

Il est généralement encore trop tôt pour savoir dans quelle mesure les systèmes, pour lesquels la base est à présent jetée, vont effectivement entraîner une bonne direction de l'exécution du projet et un "apprentissage". La plupart des rapports annuels présentent certaines '*lessons learnt*', mais n'indiquent pas comment on en tiendra compte à l'avenir ; on sait encore moins clairement à quel point un processus

d'apprentissage peut être encouragé au-delà du projet, bien que ce soit clairement l'ambition de la CTB. Dans de nombreux projets, on n'a pas bien réfléchi à l'utilisation effective des données de monitoring et cela nous semble préoccupant, d'autant plus que (comme nous l'avons indiqué dans le chapitre précédent) la direction stratégique laisse à désirer dans beaucoup de projets. De même, il semble dans bien des projets que la collecte des données de monitoring et leurs éventuels suivi et interprétation ne concernent que les équipes de projet. Il semble donc qu'il existe une tendance à considérer le monitoring surtout comme une affaire interne de l'équipe de gestion du projet.

Quelques projets, comme FAFA au Bénin et l'ARFP au Burundi, s'écartent toutefois de cette image globale et ont développé de *bonnes pratiques* pouvant être intéressantes pour les autres projets. Une caractéristique commune aux deux systèmes est que d'autres acteurs (les bénéficiaires et les responsables de différentes actions dans le cadre de FAFA, les écoles dans le cas de l'ARFP) sont étroitement associés à la collecte et à l'interprétation des données ainsi qu'au lien existant entre ces données et les objectifs plus larges, comme ils ont été formulés dans le cadre logique.

4.3.2 La qualité des processus et des produits d'évaluation

Nous avons peu de choses à dire à ce propos, car aucune évaluation n'avait été faite au moment des visites de terrain dans les projets concernés. Néanmoins, quelques conclusions fragmentaires méritent d'être mentionnées.

Dans le cas de JESS, la mission de formulation a pu faire un usage utile d'une évaluation intermédiaire de l'aide budgétaire. Dans le cas de l'AIM Burundi, la CTB a décidé d'anticiper l'évaluation intermédiaire pour ainsi accélérer la résolution des difficultés dans le projet. Ensuite, il est clair que de nombreux projets ont déjà prévu l'évaluation intermédiaire dans leur calendrier.

4.3.3 Conclusions et recommandations

Conclusion

Dans tous les projets étudiés, la base a au moins été posée pour le développement et l'application de systèmes de monitoring axés sur les résultats, entre autres via le développement de *baselines*. Bien que l'on puisse faire de nombreuses remarques sur la qualité de ces *baselines* et les cadres logiques sous-jacents, il existe un bon potentiel pour un monitoring adéquat. Une prochaine étape, que la plupart des projets n'ont pas encore atteinte puisqu'ils n'ont été lancés que récemment, est l'utilisation effective des données de monitoring pour l'amélioration de la qualité de l'exécution du projet et "l'apprentissage" au niveau du projet et au-delà.

Recommandations

1. La CTB doit continuer sur la même voie pour poursuivre le développement des systèmes de monitoring et les utiliser effectivement. A terme, le niveau supérieur

au projet (le secteur, la correspondance par rapport aux objectifs sectoriels nationaux) doit aussi recevoir de l'attention. Il est aussi recommandé d'associer le développement des *baselines* à une révision critique du cadre logique (non seulement les indicateurs, mais aussi la logique d'intervention et les hypothèses).

2. Le suivi des risques, des hypothèses et du fonctionnement de l'AT doit être repris dans le système de monitoring.
3. La collecte des données de monitoring, leurs éventuels suivi et interprétation ainsi que le processus d'apprentissage qui en découle ne peuvent pas être considérés comme étant l'affaire des équipes en charge des projets uniquement, mais doivent concerner tous les acteurs pertinents.
4. Pour notamment les projets complexes, on peut envisager la mise en place d'un '*results oriented monitoring*' externe suivant l'exemple de l'approche qui est actuellement appliquée à grande échelle par la CE.

5. Conclusions et recommandations

Les chapitres précédents de ce rapport de synthèse comprennent déjà des conclusions et des recommandations qui, dans le cadre de cette évaluation, permettent de formuler un jugement quant à la qualité des prestations de la CTB pour chaque processus et chaque critère d'évaluation. Nous n'allons pas répéter ces conclusions ci-dessous. Nous ne voulons pas non plus formuler ici des recommandations qui peuvent directement être tirées des conclusions.

Dans ce chapitre final, nous ne voulons pas nous limiter à une répétition et à un résumé des principales conclusions et recommandations. Nous voulons plutôt essayer d'aller un pas plus loin. Les principes suivants sont importants à ce niveau. D'une part, cette évaluation a pu utiliser un cadre d'évaluation bien rodé qui a permis de générer des conclusions qui, moyennant certaines précautions, peuvent être comparées à celles des années précédentes. Ce cadre d'évaluation se basait sur l'exigence, formulée dans le troisième contrat de gestion, visant à contrôler annuellement la qualité de la CTB via l'évaluation d'au moins dix projets. Il s'agit en d'autres termes d'un cadre d'évaluation qui juge la qualité des projets et fournit ainsi des indications quant à la qualité des prestations de la CTB. D'autre part, les équipes d'évaluation ont été confrontées, encore plus que par le passé, à d'intéressantes dynamiques dans les pays partenaires, qui s'inscrivent dans le développement que connaît actuellement la coopération internationale (cf. chapitre 2.2 et aussi les réflexions plus larges à la fin de chaque rubrique des chapitres 3 et 4). Nous avons noté que la Belgique a réalisé dans ce domaine un rapide mouvement de rattrapage et que la manière dont la Belgique s'intègre dans ce développement prend forme séparément par pays partenaire. Il y a en d'autres termes peu de direction au niveau central, de sorte que la forme spécifique et le rythme de changement dépendent fortement, bien entendu, du contexte local, mais aussi des personnalités qui sont présentes dans ces pays pour les deux principaux acteurs de la coopération bilatérale (la DGCD et la CTB).

Nous avons déjà décrit ces principaux changements ci-dessus. Ils concernent, entre autres, le développement vers une coopération plus programmatique, l'introduction d'autres instruments d'aide en dehors des projets classiques, l'importance croissante de la concertation des donateurs, etc. Ainsi, les "projets" (soit le point principal de cette évaluation) sont uniquement devenus une partie d'une contribution bien plus large au développement du pays partenaire et de nouvelles formes de coopération et d'harmonisation doivent être développées entre la CTB et la DGCD pour répondre aux nouvelles exigences qui se posent. Les conclusions sur les "projets" peuvent ainsi uniquement donner un jugement partiel de la qualité des prestations de la CTB et, si on élargit, de la coopération belge. On s'attend en outre à ce que les "projets" représentent une partie de plus en plus petite de la future coopération.

Nous avons donc essayé dans ce chapitre final d'établir une relation entre nos conclusions tirées des analyses des projets et les nouveaux développements qui se présenteront sans aucun doute à l'avenir. Nos conclusions et recommandations sont rédigées dans ce sens en pensant aux défis pour l'avenir. Il convient d'ailleurs de noter que ces conclusions et recommandations vont bien dans le sens des résultats et recommandations du second parcours qui s'est occupé des contrats de gestion et qu'une certaine mesure de chevauchement est même visible. Puisque chaque parcours doit suivre sa propre logique, nous n'y voyons aucun inconvénient. Il importe bien entendu que la gestion de la CTB et de la DGCD reprenne les résultats des deux parcours lors de leurs prises de décisions stratégiques.

Nos conclusions et recommandations comprennent six thèmes qui sont fortement interconnectés. Les cinq premiers thèmes sont fortement axés sur le volet interne et traitent de la mise en forme de la coopération belge. Le sixième point porte sur le renforcement de l'*appropriation* locale. Il s'agit d'une préoccupation transversale qui a déjà bien été soulignée dans le troisième contrat de gestion.

5.1 Les projets se concentrent sur les bons aspects, mais pas nécessairement de la bonne manière.

Comme c'était déjà le cas par le passé, les projets belges obtiennent de bons résultats en ce qui concerne la pertinence et les scores enregistrés sont supérieurs à ceux relatifs à d'autres critères. Cela signifie en d'autres termes que la Belgique s'occupe des bons aspects. Le score élevé est bien entendu lié aux critères d'évaluation qui ont été attribués pour juger de la pertinence et qui ont trait à l'adhésion à la politique du pays et aux besoins prioritaires des groupes cibles, à l'adhésion à la politique belge et au contexte du développement international. La coopération belge enregistre de bons résultats pour tous ces points, ce qui illustre finalement une bonne pratique de plus en plus appliquée au niveau international ces dernières années. La décision politique visant à limiter la présence dans chaque pays partenaire à quelques secteurs et à convenir d'un engagement par rapport au pays partenaire pour une présence de longue durée (au moins 12 ans) dans les secteurs sélectionnés a indéniablement soutenu ce développement.

Nous devons cependant relever les grands défis qui s'annoncent pour pouvoir conserver la grande pertinence de la coopération. Tout d'abord, au niveau du contenu, les cadres politiques sectoriels et globaux de nombreux pays sont encore trop faibles pour offrir un appui spécifique suffisant pour les choix les plus adéquats *au sein* de chaque secteur. De plus, il semble qu'il n'y ait pas assez d'expertise dans la coopération belge pour rendre cette traduction opérationnelle adéquate. Nous pouvons noter en marge que la politique thématique que la Belgique a développée pour certains secteurs est peu utile dans la pratique, entre autres parce que dans certains cas, cette politique n'a pas été actualisée depuis 2002. Cela implique la révision de la manière dont une politique thématique belge propre est encore pertinente pour être utile lors de l'opérationnalisation des choix dans chaque pays, où ce sont surtout des considérations et des analyses spécifiques au pays qui joueront un rôle.

Ensuite, il est important de se rendre compte que les principaux défis au niveau de la pertinence se situent ailleurs. Ils sont résumés dans la question suivante : *travaillons-nous de la bonne manière ?* Ces défis sont principalement liés à la manière dont l'organisation concrète de la coopération belge doit prendre forme pour soutenir au maximum les développements locaux et l'*appropriation*. Il s'agit concrètement du choix et d'un mélange adéquat des modalités d'aide utilisées (projet, programme sectoriel, aide budgétaire, etc.) dans les secteurs de concentration et du choix des modalités d'exécution (régie, cogestion, exécution nationale) et de l'utilisation qui y est liée de l'assistance technique.⁴⁸ Les missions sur le terrain ont démontré que les éventuelles tensions et différences de vision avec les pays partenaires sont surtout liées à ces points et que chaque pays aborde ces tensions à sa manière. Lorsque des signes forts sont envoyés depuis le pays partenaire et qu'il existe des institutions locales fortes (par exemple au Vietnam en ce qui concerne l'exécution nationale), la Belgique semble prête à adapter ses choix initiaux ; ce n'est pas le cas lorsque ces signaux et conditions locales sont moins forts. Il semble que l'on cherche à chaque fois que des solutions *ad hoc* qui ne sont pas forcément mauvaises, mais il n'est pas question d'une politique claire.

Recommandations

Les recommandations relatives à ce point concernent toute la coopération belge. Il s'agit surtout de recommandations qui concernent la DGCD, mais dans de nombreux cas, une 'alimentation' par et une coopération avec la CTB sont indiquées pour pouvoir les exécuter correctement.

- **Développer des directives qui doivent soutenir les choix relatifs aux modalités d'aide et d'exécution.** Les directives que nous avons sous les yeux ne sont pas de nature procédurale, mais plutôt de nature pratique et stratégique et elles doivent concerner les paramètres qui, par pays partenaire, doivent permettre de choisir les différentes modalités de manière plus systématique. Elles seront surtout importantes pour la mise en forme ultérieure de la coopération programmatique, dans chaque secteur, avec le pays partenaire et soutiendront donc surtout le développement sur le plan du contenu du nouveau PIC. Une politique thématique "propre" peut jouer un rôle à ce niveau (cf. recommandation 2 sous 3.1).

Il nous semble en outre important qu'il y ait une '**traduction**' de cette politique globale et des directives générales en fonction de la spécificité des pays partenaires de la coopération bilatérale belge. Il est question dans les dix-huit pays partenaires d'une grande diversité avec d'une part des Etats fragiles (qui perçoivent 40% des ressources de l'ODA belge) et d'autre part des '*medium human development countries*' avec une capacité institutionnelle relativement importante.

- **Adapter les procédures administratives et financières conformément à la capacité institutionnelle des pays partenaires.** Toutes les évaluations réalisées depuis 2005 sur la coopération bilatérale se sont concentrées sur les "mécanismes de contrôle financier excessifs" qui influencent négativement l'efficacité et l'efficacéité de la coopération et qui freinent l'adhésion aux développements internationaux. Un des problèmes à ce niveau est qu'il est question de mécanismes *identiques* pour tous les pays partenaires tandis que les risques

⁴⁸

Une attention spécifique sera accordée à ce dernier élément au point 5.5.

(fiduciaires et autres) diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre. Par conséquent, une adaptation des procédures à la situation du pays semble plus qu'indiquée.

- **Affiner progressivement les choix thématiques et programmatiques.** Actuellement, la mise en forme de la coopération belge au niveau sectoriel doit tenir compte, d'une part, du souci de consolidation des actions du passé et, d'autre part, de la nécessité et des ambitions visant à arriver aux choix les plus adaptés d'un point de vue stratégique, qui tiennent compte de la politique sectorielle du pays, des engagements d'autres donateurs, de l'expérience propre et des avantages comparatifs. A terme, c'est surtout la dernière considération qui doit être décisive, mais il s'agit d'un processus. Cela implique en outre le développement de l'expertise sectorielle au niveau national.
- **Considérer l'introduction de stratégies nationales pour la coopération bilatérale.** Cette recommandation, qui est développée de manière plus détaillée dans l'étude de gestion, est une conséquence logique des points précédents. Chaque pays partenaire présente ses propres caractéristiques et cela vaut aussi pour (l'histoire de) la coopération avec ce pays. Cela exige le développement d'une stratégie nationale spécifique dans laquelle l'analyse contextuelle ainsi que les choix sectoriels et sur le plan du contenu sont rassemblés dans un ensemble cohérent, qui permet de formuler des objectifs spécifiques au niveau national ; dans de nombreux cas, ces documents existent déjà sous une forme ou l'autre, il faut uniquement les rassembler de manière cohérente. En tant que document de référence par excellence, la stratégie nationale formera ensuite aussi la base du développement des mécanismes d'évaluation et de monitoring au niveau national.

On peut se demander comment ces stratégies nationales doivent se comporter par rapport au PIC et si ces deux éléments peuvent converger. Plusieurs options sont possibles ; dans tous les cas, il nous semble qu'une association aussi étroite que possible du pays partenaire à l'élaboration de ces stratégies est recommandée. Il est peut-être bon de considérer la stratégie nationale surtout comme un document stratégique, tandis que le PIC va poursuivre l'opérationnalisation des choix stratégiques, par exemple dans chacun des secteurs de concentration. Une question plus fondamentale (cf. 5.2) vise à savoir si les PIC, en tant que résultat d'un processus *bilatéral*, doivent être conservés à l'avenir.

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

Au moins deux développements importants, qui sont partiellement liés entre eux, mettent l'accent sur le cycle de projet et politique existant. Il s'agit d'une part de la mise en pratique des principes de la Déclaration de Paris, et d'autre part des développements soutenus en interne vers une coopération au développement plus programmatique et stratégique, dont la forme dépend beaucoup des caractéristiques spécifiques du (de la coopération avec le) pays partenaire.

Il est tout d'abord important de dire que les principes de la Déclaration de Paris sont pris à cœur de différentes manières au sein de la coopération belge, ce qui ressort entre autres des progrès réalisés dans la façon dont les projets et les programmes s'associent à la politique du pays partenaire. La question qui se pose donc est la suivante : les mécanismes de concertation *bilatérale* et les structures classiques que la coopération belge connaît – les Commissions bilatérales mixtes et les Comités partenaires, ainsi que les Programmes indicatifs de coopération – sont-ils toujours adaptés au contexte institutionnel qui revêt de plus en plus un caractère multi-acteurs ? Quels doivent être le rôle et la fonction de la propre structure d'exécution dans ce contexte changeant est une question qui y est liée et cruciale pour la coopération belge. Il s'agit ici de questions fondamentales qui sont bien entendu abordées dans le cadre de la réflexion relative au prochain contrat de gestion.⁴⁹

Au niveau plus opérationnel, les récents développements se heurtent de plus en plus fort aux limitations du cycle politique et de gestion classique, bien que ce point semble plus marqué dans les pays partenaires les plus forts :

- En ce qui concerne la formation de politique, il semble que le processus de préparation des PIC soit bien meilleur, mais qu'il puisse encore être perfectionné. Les notes d'appréciation (à rédiger par la CTB) sont peu stratégiques sur le plan du contenu et alimentent donc peu le processus de réflexion stratégique. 'Bruxelles' joue encore un rôle dominant dans la prise de décision sur le PIC sans nécessairement disposer des informations et des compétences nécessaires à cet effet. La coopération belge ne dispose actuellement pas d'un mécanisme régulier pour évaluer la qualité de l'exécution des PIC.
- En ce qui concerne le cycle de gestion, beaucoup d'énergie est consacrée à l'amélioration du cycle classique (identification – formulation – exécution – monitoring et évaluation) et il semble que des progrès aient été faits à différents niveaux, entre autres via la simplification du parcours de préparation et le développement d'une gestion axée sur les résultats (cf. 5.3 ci-dessous). D'autre part, il existe des questions importantes relatives à l'implication, *l'alignement* et *l'appropriation* du pays partenaire dans toutes ces phases (cf. point 5.6 ci-dessous), la qualité intrinsèque des phases préparatoires (identification et formulation), l'articulation entre les différentes phases du parcours de préparation, et, ce qui y est lié, le caractère (in)sensé de l'identification et de la formulation des projets/interventions individuels à la lumière du développement d'une approche programmatique. De manière générale, on a besoin d'une part de nouvelles améliorations "techniques" (cf. aussi le point 5.3) et d'autre part d'une adaptation aux nouveaux développements des instruments existants et partiellement toujours en développement.

Recommandations

- **Organiser la formulation progressivement depuis une perspective sectorielle.** Cette recommandation est la conséquence logique de la poursuite du développement d'une approche sectorielle cohérente telle qu'elle doit prendre forme au sein du PIC. D'un point de vue opérationnel, cela ne signifie pas pour nous qu'une formulation "mastodonte" devrait avoir lieu par PIC et par secteur, mais qu'il faut développer par secteur et par cycle de planning un "scénario de

⁴⁹

Nous renvoyons à ce propos à l'étude de gestion et nous n'allons pas approfondir ce sujet ici.

formulation" prévoyant des activités d'ordre différent (par exemple un approfondissement de l'analyse sectorielle, une analyse des risques globale, des études spécifiques, mais aussi des "formulations" d'actions qui font partie du programme). Le développement d'un tel scénario nous semble être la tâche commune des attachés/DGCD, du pays partenaire et de la CTB et doit permettre que chaque action spécifique entreprise se situe explicitement dans un cadre plus large.

- **Considérer la formulation et le début de l'exécution comme des phases mutuellement déterminantes.** Dans cette évaluation, il est devenu clair que la formulation et le début de l'exécution peuvent être assurés de différentes manières qui peuvent toutes être adéquates. On opte dans de nombreux cas pour des formulations "légères" qui ont pour conséquence que plusieurs analyses importantes sont déplacées au début de la phase d'exécution. Cette méthode semble fournir à la fois des avantages et des inconvénients. Le principal inconvénient semble être que les conséquences d'une formulation plus légère ne sont pas prolongées de manière conséquente dans l'exécution (la durée du projet n'est pas adaptée, le cadre logique initial n'est pas révisé en profondeur, etc.). Il semble toutefois souhaitable que, conformément à la tendance internationale, on opte pour des formulations plus légères, car la nature de la coopération (avec une attention importante pour le développement institutionnel) et/ou la situation du pays partenaire (Etats fragiles) ne permettent pas dans de nombreux cas d'avoir un planning ex ante exhaustif.
- **Renforcer la gestion stratégique.** Les recommandations mentionnées ci-dessus signifient qu'il y a moins de certitudes et que la direction devra être plus stratégique et plus processuelle. Cela nous semble être une tâche commune à la DGCD (le cas échéant les attachés) et à la CTB, mais elle représente un important défi car on constate que la supervision et l'accompagnement stratégiques laissent actuellement fort à désirer (cf. 5.4 ci-dessous).
- **Adapter la réglementation administrative et financière.** Les recommandations présentées ci-dessus ne peuvent être exécutées correctement que si la réglementation administrative et financière est adaptée. Il s'agit d'une matière complexe allant au-delà de l'évaluation ; un groupe de spécialistes devrait se concentrer dessus (également à la lumière de la recommandation formulée ci-dessus visant à adapter la réglementation au type de pays partenaire et aux risques qui y sont liés).

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

Cette évaluation a constaté que dans de nombreux projets, les bases sont jetées pour une gestion axée sur les résultats. Les changements constatés sont toujours assez embryonnaires, se situent surtout dans la phase de formulation et le monitoring et ne sont pas encore vraiment ancrés, mais cela est lié au fait que l'exécution proprement dite des projets évalués n'a commencé que récemment. D'importants défis devront toutefois encore être relevés à l'avenir et devront surtout veiller à ce que la gestion axée sur les résultats ne se cantonne pas au niveau d'un mécanisme de suivi assez

simple qui s'occupe surtout pendant la phase d'exécution des *outputs* (*deliverables*) dont la CTB est tout d'abord responsable et à propos desquels elle est interpellée.

Il nous semble opportun de rappeler quelques constatations sur ce point. Celles-ci sont surtout liées, en partant de l'objectif et de la portée de cette évaluation, aux phases du cycle du projet dont la CTB est responsable, tandis que la gestion axée sur les résultats est une approche qui traverse l'ensemble du cycle de coopération. Ce point est repris dans l'étude de gestion, qui comprend plusieurs suggestions relatives entre autres aux possibilités d'un contrat de gestion axé sur les résultats.

La gestion axée sur les résultats doit concerner l'ensemble du cycle et se concentrer sur la réalisation des objectifs du pays partenaire auxquels la Belgique souhaite contribuer. De nombreux DTF restent toutefois vagues sur ce point et la formulation d'un certain nombre d'objectifs fait penser que l'on souhaite affaiblir ce point jusqu'au niveau qui peut directement être influencé par la CTB. Cela est compréhensible du point de vue de la CTB, mais cela ne peut pas être l'objectif du point de vue de l'*appropriation* locale et des objectifs plus larges de la coopération.

A quelques exceptions près (où par exemple les indicateurs sont validés en concertation avec d'autres parties concernées), le développement, et surtout l'utilisation des instruments pour la gestion axée sur les résultats, se situent toujours largement entre les mains des (directions des) équipes chargées des projets. Ces instruments font partie d'une pratique fortement axée sur l'exécution et la production de résultats directs, qui commence lors de la formulation et qui fait partie des efforts de la CTB pour notamment arriver à une exécution de projet plus efficace. Il s'agit en soi d'un bon développement, qui peut toutefois devenir problématique s'il n'est pas ouvert aux autres parties concernées par le projet et culmine dans un processus d'apprentissage commun et d'adaptations soutenues et formulées ensemble dans l'exécution du projet.

Lors du développement d'une gestion axée sur les résultats, l'attention semble jusqu'à présent surtout se concentrer au niveau de l'*output*. Cela est bien entendu lié au fait que la CTB tient surtout compte de la réalisation de ces *outputs* et qu'elle estime en être responsable ; il s'agit en effet de *deliverables* qui peuvent être "fournis" moyennant une bonne exécution du projet. Les autres niveaux de la chaîne des résultats sont moins abordés, ce qui peut être problématique, tant "vers le bas" (lorsque l'on veut arriver à une approche plus inclusive et exhaustive, cf. alinéa précédent) que "vers le haut" (pour pouvoir déterminer la contribution des projets aux changements dans la situation des groupes cibles et des objectifs stratégiques du secteur). Nous notons aussi en rapport avec ce point que les instruments destinés à assurer une gestion axée sur les résultats restent entièrement développés à partir de la logique de projet interne, sans adhésion aux objectifs sectoriels plus larges.

Enfin, et il s'agit du point principal du point de vue du fonctionnement quotidien du projet, la gestion axée sur les résultats coexiste avec un système de gestion qui reste fortement axé sur la gestion et le contrôle des *moyens*. Les exigences au niveau administratif et financier de l'IF et de la CTB Bruxelles n'ont pas diminué ces dernières années, que du contraire, et elles ont forcé les équipes en charge des projets et les bureaux nationaux de la CTB à consacrer une grande partie de leur temps et de leurs moyens limités aux questions administratives et financières. Cela s'est inmanquablement fait au détriment de la qualité sur le plan du contenu et de

l'efficacité de la préparation et de l'exécution des projets. Nous notons à ce niveau une prédominance de la tendance visant à chercher surtout des "solutions créatives" dans le cadre financier et administratif trop contraignant plutôt que de remettre en question la pertinence et la plus-value du cadre administratif et financier en tant que tel.

Recommandations

Les recommandations suivantes portent sur les éléments du cycle dont la CTB est notamment responsable : formulation, exécution (monitoring compris).

- **Les documents relatifs au planning, comme les DTF doivent partir plus explicitement des objectifs du pays partenaire auxquels la Belgique veut contribuer.** Les objectifs des interventions qui sont formulés dans le cadre de la coopération bilatérale doivent être le résultat d'un effort *commun* des partenaires concernés. Cela n'exclut bien entendu pas que chaque partenaire concerné (donc aussi la CTB) ait sa propre part de responsabilité dans la réalisation de ces objectifs communs et que ces responsabilités soient clairement décrites dans le processus de préparation et soient ensuite évaluées périodiquement.
- **Evoluer vers une forme inclusive de gestion axée sur les résultats.** Il s'agit ici en fait d'un prolongement des efforts actuels dans la largeur (via l'implication de tous les acteurs pertinents) et la profondeur (avec une attention pour les différents niveaux de résultats) permettant la mise en place d'un processus d'apprentissage largement soutenu, qui commence lors de la formulation et qui se poursuit lors de l'exécution et du monitoring.
- **Intégrer (à moyen terme) la gestion axée sur les résultats au niveau du projet dans un cadre programmatique plus large.** A moyen terme et dans le cadre d'une stratégie nationale (qui se dirige aussi vers une approche axée sur les résultats), des instruments pour une gestion axée sur les résultats au niveau du programme devront être développés, les interventions individuelles devront s'y insérer et il faudra accorder de l'attention à l'intégration dans les systèmes de monitoring du pays partenaire.

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

Cette évaluation a constaté que la supervision stratégique et le suivi des projets étaient assez faibles, notamment au niveau technique sur le plan du contenu. Les principales conclusions à cet égard correspondent fortement à celles de l'année dernière et ne seront pas répétées *in extenso* ici. Néanmoins, à la lumière des développements que connaît la coopération bilatérale, il est important d'accorder une attention renouvelée à ce point, car il forme le maillon faible de la pratique actuelle.

Nous voulons introduire ce point avec une courte présentation des conclusions relatives à la direction stratégique au niveau du projet.

- De manière générale, la direction stratégique au niveau du projet peut provenir du pays partenaire, de la CTB et des Attachés, et des forums de concertation qui sont mis en place dans le cadre de la coopération : le PIC et la Commission mixte, le Comité partenaire et la SMCL. Une première constatation est qu'il n'est nulle part déterminé de manière officielle qui doit *de facto* être responsable des différents aspects de la direction stratégique. Il est juste dit que, en ce qui concerne les Attachés, ils ne jouent plus aucun rôle dans l'exécution du projet à partir du troisième contrat de gestion et ils ne peuvent donc plus prendre part à la SMCL. Implicitement, la principale responsabilité pour la direction stratégique se situe donc au niveau de la SMCL et de la CTB.
- La SMCL se réunit plus régulièrement que par le passé pour prendre des décisions conformément aux accords formels (notamment sur les plans financier et administratif) qui ressortent de sa compétence, mais son apport ne va souvent pas plus loin. Plusieurs raisons sont invoquées pour expliquer cela ; elles sont liées à la composition de la SMCL, à la connaissance des membres de la réalité du projet, à la prédominance des équipes de projet et aussi au fait que la SMCL, même s'il s'agit d'une structure "mixte", est considérée comme une structure souhaitée et soutenue par le partenaire belge.
- En ce qui concerne la CTB, les conclusions de l'évaluation précédente sont confirmées : la CTB a bien développé ses compétences sur les plans administratif et financier et peut effectivement soutenir les projets dans ces domaines. Toutefois, sur le plan du contenu, le soutien est faible, voire inexistant, tandis que les équipes de projets demandent un appui similaire. L'expertise sectorielle et thématique dont la CTB dispose est insuffisante pour assurer cette fonction, tandis qu'elle est très présente lors de la réalisation des formulations.
- Il existe enfin aussi dans de nombreux projets des structures intermédiaires qui ne disposent pas officiellement du pouvoir de la SMCL, mais qui sont fortement impliquées dans le processus décisionnel opérationnel lié à l'exécution des projets, qui rassemblent souvent tous les acteurs locaux pertinents et qui représentent par conséquent un important instrument pour le développement de *l'appropriation* au niveau local. Dans le meilleur des cas, elles peuvent certainement contribuer à la direction stratégique et sur le plan du contenu, mais elles ne peuvent certainement pas l'assurer, ce qui n'est d'ailleurs pas le but de ces structures.
- Enfin, il est question au niveau du projet d'une direction politico-stratégique qui est souvent bien reprise de manière informelle et qui est surtout liée au positionnement et à l'influence des projets par rapport aux dynamiques institutionnelles dans le pays partenaire, le cas échéant la structure partenaire. Il s'agit d'un niveau sur lequel les attachés, la représentation de la CTB et la direction du projet réussissent souvent à bien coopérer et à obtenir des résultats, sans que cela soit toujours documenté. Ces mécanismes n'existent toutefois pas pour tous les projets, suite à quoi il arrive entre autres que d'importantes opportunités *d'up-scaling* des résultats des projets ne soient pas concrétisées.

Cet aperçu global fournit donc une image dans laquelle le côté formel de la direction stratégique est bien couvert, ce qui est partiellement le cas pour la direction politico-

stratégique, mais pas le cas de la direction technique et sur le plan du contenu. Cette constatation est préoccupante à la lumière des développements allant dans le sens d'un fonctionnement plus cohérent sur le plan stratégique et programmatique au sein de la coopération belge, qui aura de plus en plus besoin d'une bonne direction stratégique pour réaliser ses ambitions.

Les constatations précédentes s'accompagnent toutefois aussi d'autres développements. Ils concernent entre autres l'implication croissante dans les groupes de travail thématiques, les forums de donateurs, etc. ainsi que les projets 'stratégiques', par exemple au niveau des ministères partenaires. L'association entre ces initiatives et les projets plus classiques est souvent assez faible et forme un point d'attention important pour l'avenir.

Recommandations

- **Délimiter plus clairement les responsabilités dans le domaine de la direction stratégique.** Il s'agit ici d'une condition initiale. Nous voyons trois types différents de direction stratégique : au niveau politique (pour obtenir le 'levantage' aux niveaux supérieurs), au niveau formel (lié aux dispositions de la convention avec le pays partenaire) et au niveau stratégique sur le plan du contenu. La définition de ces responsabilités peut être réalisée sur la base de principes généraux (c'est-à-dire sans que trop d'énergie y soit consacrée), mais elle devra ensuite être précisée par intervention et par secteur. Puisque la supervision et la direction stratégiques se situent sur un terrain où la politique et l'exécution se chevauchent, il est recommandé de laisser les attachés jouer un rôle dans ce domaine. L'engagement du pays partenaire dans cette forme de suivi est une importante question prioritaire (cf. aussi 5.6).
- **Renforcer l'expertise sectorielle et thématique sur le terrain.** On avait déjà insisté sur ce point l'année dernière. Sans expertise sectorielle et thématique supplémentaire sur le terrain, la direction stratégique sur le plan du contenu peut difficilement être renforcée. Nous trouvons que cette expertise doit surtout être disponible au niveau des pays partenaires et que tant les attachés que la CTB doivent soutenir le bureau national dans son travail.
- **Renforcer les instruments et la coordination au niveau belge (entre les projets, entre les attachés et la CTB) qui doivent soutenir et alimenter la direction stratégique.** Une bonne direction sur le plan du contenu n'est possible que si elle est alimentée par de bons rapports de monitoring et de progrès (qui doivent aussi petit à petit dépasser le niveau des interventions individuelles, cf. point précédent), des évaluations intermédiaires, d'éventuelles études spécifiques, un feed-back sur le travail dans les groupes thématiques, des efforts à lier des expériences sur le terrain vers le haut, l'usage stratégique des fonds d'étude et d'expertise, etc.

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

Il s'agit ici aussi de constatations qui ont déjà en grande partie été faites l'année dernière. Cette évaluation a constaté que l'AT joue un rôle très important dans toutes

les interventions de la CTB, notamment en raison de la focalisation sur le renforcement des capacités dans la majorité des projets. Dans la pratique, il semble exister un grand éventail d'AT, tant en ce qui concerne l'affectation de l'expertise internationale que locale. Dans la plupart des cas, tous les acteurs locaux reconnaissent la plus-value que l'AT crée, bien que l'affectation cette AT forme souvent dans la phase de préparation un sujet de discussion.

La prise de décision concernant l'affectation de l'AT et les modalités de cette affectation sont toutefois peu transparentes et ne sont pas réalisées sur la base de directives univoques. Etant donné le rôle important de l'AT dans la coopération bilatérale belge - l'AT est souvent l'un des fers de lance via lesquels la Belgique veut ou peut créer une plus-value - cette situation est surprenante et une action est indiquée. De même, l'évaluation de l'efficacité de l'AT n'est pas systématiquement prévue, et encore moins réalisée.

Ensuite, le développement de nouvelles formes d'aide a également entraîné un développement dans les formes d'AT. On attend à présent souvent des AT des compétences qui n'étaient pas nécessaires auparavant (par exemple les capacités de facilitation). Si par le passé les AT se situaient quasiment exclusivement au niveau du projet, nous notons à présent une tendance visant à placer les AT à un niveau supérieur au projet et à leur confier des fonctions plus stratégiques. En outre, dans plusieurs des pays visités, il y avait des experts techniques actifs qui n'étaient pas liés à un projet, mais à des initiatives d'appui sectoriel. Il s'est avéré au Rwanda et au Burundi que l'absence de cadre clair sur le plan du contenu et administratif peut compliquer le travail de ces experts, voire entraîner des oppositions au sein de la coopération belge. Nous avons donc besoin d'une politique plus univoque dans ce domaine aussi.

Il s'est aussi avéré, dans un cadre plus large, qu'il existe de nombreuses variantes par rapport à la composition et au fonctionnement des équipes en charge des projets. Nous retrouvons à une extrémité (mais cette situation se présente de moins en moins) des équipes de projets relativement grandes qui assurent la plupart de l'exécution opérationnelle, tandis qu'il y a à l'autre extrémité de très petites équipes de projets qui s'occupent surtout de la définition et du suivi des tâches qui sont exécutées par des tiers. Les paramètres qui sont utilisés sont imprécis et il n'y par exemple aucune réflexion sur les compétences centrales qui doivent être présentes au niveau des équipes ni sur les activités qui doivent de préférence être sous-traitées ou non.

Recommandations

- **La CTB doit développer une politique et des directives relatives à l'affectation de l'AT.** Cette politique doit reposer sur la clarté et l'efficacité, et reprendre les acquis du passé et de la réflexion internationale en ce domaine. Cette politique doit aussi clairement garantir le rôle du partenaire local dans le processus décisionnel sur l'affectation de l'AT (cf. aussi 5.6), tenir compte du contexte local (la discussion sur l'AT est différente dans des Etats fragiles que dans des pays présentant un développement fort, comme l'Afrique du Sud, le Maroc et le Vietnam), accorder de l'attention aux nombreuses variantes de l'affectation de l'AT (au niveau supérieur au projet aussi) et créer des possibilités pour une

mobilisation souple de l'AT au niveau local. Enfin, la politique doit prévoir une évaluation du fonctionnement de l'AT.

- **Un cadre doit être défini pour l'affectation des experts sectoriels.** Nous avons déjà indiqué à plusieurs endroits dans ce chapitre la nécessité d'un renforcement de l'expertise sectorielle et thématique, notamment au sein des pays partenaires. Ce renforcement est à la fois nécessaire au niveau de l'ambassade et de la représentation de la CTB ; il s'est en outre déjà avéré que les engagements spécifiques (par exemple au niveau de l'aide budgétaire sectorielle) avaient besoin de la mobilisation de l'expertise technique spécifique. La position de ces différents types d'experts du secteur (dont leur rôle, la responsabilité, l'instance de justification) doit aussi être définie de manière univoque pour garantir la cohérence de la politique belge et de l'exécution. De manière générale, cette recommandation nous rapproche du besoin d'une politique intégrée en matière de personnel au niveau national.

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

En tant qu'organisme d'exécution de la coopération bilatérale belge, la CTB vise à exécuter son mandat de manière efficace. La DGCD tente de soutenir la CTB de différentes façons dans ce processus et ne manque pas de communiquer ses exigences à ce niveau. Pendant une assez longue période et encore maintenant dans une large mesure, la CTB s'efforce surtout d'améliorer sa gestion administrative et financière pour qu'elle puisse répondre dans ces domaines aux exigences assez strictes de la DGCD et le l'IF. La CTB a réalisé d'indéniables progrès dans ces domaines ; la gestion de projet administrative et financière est à présent bien menée, bien que cela demande énormément de temps ainsi qu'une grande utilisation des ressources en personnel limitées.

Le travail vers une gestion plus efficace prend aussi actuellement forme dans les différentes phases du cycle du projet. Ce cycle de projet est donc rationalisé dans le troisième contrat de gestion et des exigences sont aussi posées par rapport à la vitesse d'exécution des différentes étapes dans les phases du projet. Il convient de noter à ce niveau que la CTB Bruxelles joue de différentes manières un rôle crucial, bien qu'il semble en même temps que l'apport de la CTB Bruxelles sur le plan stratégique et du contenu soit limité pendant l'exécution du projet.

Durant cette évaluation, il s'est avéré que ces développements ont involontairement repoussé *l'appropriation* locale du processus de développement à l'arrière-plan. Cela est bien entendu préoccupant du point de vue des principes de la Déclaration de Paris et des efforts qui, parallèlement à ce développement, sont entrepris pour justement mieux faire correspondre la coopération aux institutions et aux dynamiques du pays partenaire et les y intégrer. Il s'est plus précisément avéré ce qui suit :

- *L'appropriation* de l'identification peut se situer officiellement au niveau du pays partenaire, dans la pratique, la Belgique joue informellement (surtout via le

personnel de la CTB) un rôle important dans ce processus ; cela est notamment le cas dans les pays présentant une capacité institutionnelle plus faible.⁵⁰

- Dans le troisième contrat de gestion, la phase de formulation ressort quasiment de l'entière responsabilité de la CTB. La CTB a rempli cette responsabilité en étant largement responsable de l'exécution des formulations, dont le développement des termes de référence pour les missions de formulation. Les consultants locaux sont intégrés dans les équipes de formulation, mais sont recrutés par la CTB et doivent se justifier vis-à-vis de celle-ci. Bien que ces équipes fournissent d'importants efforts pour consulter pendant les missions les autres parties concernées à différents moments charnières du processus, le processus reste dirigé et contrôlé par la CTB et la formulation est dès lors fortement considérée comme un processus "belge". On constate aussi que les objectifs (notamment les *outputs*) formulés dans le DTF concernent notamment la responsabilité de la CTB.
- A quelques exceptions près (exécution nationale), les projets sont réalisés par des équipes de projets assez autonomes. Ces équipes sont généralement bien intégrées dans les structures locales, mais elles sont pourtant souvent *de facto* des îlots qui utilisent des formes et des principes de travail qui s'écartent fortement de ceux des organisations partenaires concernées, et qui accordent leur fonctionnement ainsi que leurs objectifs surtout aux exigences de la CTB. Par conséquent, les effets d'apprentissage pour les organisations sur le plan institutionnel sont souvent limités, même si elles utilisent le personnel des ministères concernés.
- Comme nous l'avons déjà mentionné, les instruments pour la gestion de projet axée sur les résultats sont principalement développés par les équipes de projets et ils sont surtout utilisés à ce niveau.

Recommandations

De manière générale, il s'agit d'optimiser l'appropriation du pays partenaire dans l'ensemble du cycle. La meilleure manière d'y arriver dépend fortement de la situation dans le pays partenaire, notamment de la capacité institutionnelle locale, de la qualité et de la pratique de la coopération actuelle, etc. Les points spécifiques suivants peuvent néanmoins être indiqués :

- En tant que principe général, il est important que les développements vers une plus grande complexité de la coopération reprennent les préoccupations en ce qui concerne *l'appropriation* locale et *l'alignement* par rapport aux mécanismes existants pour la planification et la coordination de la coopération. Cela peut impliquer que **les niveaux d'ambition doivent être adaptés** par rapport à, par exemple, la durée de certaines (parties de) phases.
- Il s'agit, à travers le cycle, d'évoluer vers **des approches plus inclusives et multi-parties prenantes**. Il est non seulement important de souligner surtout la "coopération" au sein du cycle de gestion et politique (cf. étude de gestion), mais aussi de donner de manière générale à la coopération un caractère plus inclusif

⁵⁰ L'analyse de la phase d'identification n'appartenait pas au terrain d'étude de cette évaluation car elle ne ressort pas des compétences de la CTB. Cette phase, et notamment sa relation avec la formulation, revenait toutefois régulièrement dans les discussions.

dans lequel une multitude d'institutions (locales, mais aussi d'autres) jouent un rôle important, non seulement en tant qu'exécutants, mais aussi en tant que codécideurs. Placer effectivement *l'appropriation* dans un tel cadre complexe au niveau du pays partenaire est un défi majeur dans plusieurs pays. Il n'existe selon nous aucune autre réponse pour ce point que de confier effectivement la responsabilité du processus au pays-même et de soutenir les institutions locales pour qu'elles assument correctement cette responsabilité. **L'intégration des institutions partenaires dans les étapes suivantes du développement d'une gestion axée sur les résultats** (cf. aussi 5.3) forme ici une importante question prioritaire.

- Ensuite, **plusieurs adaptations peuvent être réalisées dans le cycle actuel** :
 - Dans les pays présentant des problèmes de capacité pour fournir des fiches d'identification de qualité, la Belgique peut développer la capacité locale à ce niveau, éventuellement avec un soutien externe.
 - La CTB et le pays partenaire doivent être conjointement responsables du processus de formulation (avec le pays partenaire en tant que *lead* officiel). Cela implique qu'il faut aussi investir si nécessaire dans le développement de la capacité locale pour bien exécuter la formulation sur le plan du contenu et gérer correctement les processus de formulation.
 - L'apport local et la compétence au niveau de la supervision et de l'accompagnement stratégiques doivent être renforcés. La mise en forme de la direction stratégique est un défi global (cf. 5.4) et se déroule inévitablement, en ce qui concerne les structures des partenaires locaux, via un renforcement des capacités sectorielles locales dans les secteurs dans lesquels l'aide belge est concentrée.
 - L'organisation et le développement des structures intermédiaires dans les projets doivent être poursuivis. Ces structures, qui sont complémentaires à la SMCL, doivent devenir des forums adéquats pour *l'appropriation* locale.
 - La collecte des données de monitoring, leurs éventuels suivi et interprétation ainsi que le processus d'apprentissage qui en découle doivent concerner tous les acteurs pertinents.

Les éléments susmentionnés impliquent la nécessité de travailler, à travers le cycle de gestion et politique dans son entièreté (c'est-à-dire indépendamment des projets et programmes spécifiques), au renforcement de la capacité locale qui doit permettre aux pays partenaires d'assurer correctement *l'appropriation*.

Annexes

Annexe 1 Cahier de charges spécial - prescriptions techniques

1. Résumé

Selon le troisième contrat de gestion entre l'Etat belge et la Coopération technique belge (CTB), l'Etat évaluera chaque année la qualité des prestations de la CTB sur base d'un minimum de 10 projets sélectionnés par l'Etat. Jusqu'à présent, durant la période 2007-2009, trois évaluations ont déjà été organisées dans ce cadre par le Service Evaluation DO.2) de la Direction générale de la Coopération au Développement (DGCD) en étroite collaboration avec le Service de l'Evaluation spéciale (S4) et le Service Gestion de la Qualité de la CTB. Le rapport final (et les rapports pays) de ces évaluations est disponible sur le site de la DGCD : http://www.la DGCD.be/fr/dgcd/suivi_evaluation/index.html.

Ces évaluations ont été effectuées au travers de l'évaluation de projets mis en œuvre dans divers pays, dans le cadre de rapports pays. Ces rapports ont constitué la base d'un rapport annuel de synthèse dans lequel une appréciation globale est donnée à la qualité des prestations de la CTB. Au départ, cette appréciation s'appuyait principalement sur les critères classiques d'appréciation des projets du CAD de l'OCDE. En 2009, quelques processus ont été ajoutés à ces critères afin d'obtenir un tableau plus complet. L'évaluation de 2010 continuera à se baser sur le cadre ayant servi les années précédentes. En 2010, ce sera cependant la première fois que l'évaluation portera sur des projets relevant exclusivement du troisième contrat de gestion.

On peut relever une deuxième différence par rapport aux évaluations précédentes: en 2010, en effet, des recommandations devront être formulées dans la perspective du quatrième contrat de gestion sur la base de la présente évaluation mais aussi sur la base des évaluations réalisées dans ce cadre en 2007-2009. Le 31 décembre 2011 est la date limite d'application du troisième contrat de gestion, qui pourrait également cesser de s'appliquer avant cette date si le Ministre de la Coopération au développement marquait son accord sur ce point. Afin de contribuer à la préparation du quatrième contrat de gestion, il est essentiel d'entamer dès 2010 une analyse des avantages et des inconvénients des changements induits par le troisième contrat de gestion au niveau des projets et de formuler des recommandations dans la perspective d'un nouveau contrat de gestion.

Pour l'évaluation 2010, deux contributions seront donc demandées: d'une part les rapports pays et le rapport de synthèse comme pour les années précédentes, d'autre

part un rapport axé sur le troisième contrat de gestion et des recommandations pour le quatrième contrat de gestion.

2. Projets sélectionnés

Au cours des dernières années, un total de 38 projets ont été évalués, répartis entre les 18 pays partenaires de notre coopération bilatérale au développement et en fonction des choix thématiques et sectoriels de la Belgique. Tous ces projets sont évalués sur la base d'une étude documentaire, d'interviews et de visites de terrain.

Tous les projets sélectionnés cette année ont débuté après l'entrée en vigueur du troisième contrat de gestion, à la différence des projets sélectionnés les années précédentes⁵¹. Les projets ont été sélectionnés sur trois niveaux :

- 12 projets seront évalués en profondeur sur la base du cadre d'évaluation de 2009.
- 12 projets seront évalués sur base d'une étude documentaire et des interviews (à Bruxelles et sur le terrain)
- tous les projets du troisième contrat de gestion seront soumis à une étude sur la durée des différentes phases (identification, formulation, mise en œuvre) , à partir de la signature d'un Programme indicatif de Coopération (PIC)

Les critères suivants ont déterminé le choix des projets :

- répartition géographique entre les régions, si possible
- répartition sectorielle
- projets formulés après l'entrée en vigueur du troisième contrat de gestion
- projets concernant des pays dans lesquels deux projets de type " troisième contrat de gestion" se trouvent déjà en phase d'exécution
- projets choisis de préférence dans un même secteur par pays bénéficiaire considéré (afin de permettre un recrutement ciblé de consultants disposant d'une expertise sectorielle), ou projets mis en œuvre moyennant la même modalité (p ex aide budgétaire, microfinances). Il n'était pas toujours possible de choisir les projets pour l'étude documentaire dans le même secteur. Parfois un autre secteur est choisi pour ces projets pour améliorer la répartition sectorielle dans l'échantillon dans sa totalité.

Les projets sélectionnés sont les suivants:

Rwanda

Visite de terrain

- Support to Joint Education Sector Support – Phase 2
- Appui Sectoriel Santé

⁵¹ Pour tous les projets la formulation date du troisième contrat de gestion. Pour certains projets qui sont sélectionnés pour l'étude documentaire l'identification date du deuxième contrat de gestion.

Etude documentaire

- Capacity Building Facility
- Appui institutionnel au Ministère de la Santé - Phase 4

Maroc

Visite de terrain

- ONEP : Programme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural
- Projet d'assainissement des villes de Tinghir et Zagora

Etude documentaire

- Formation professionnelle par apprentissage dans le Nord
- Développement agricole intégré dans les communes rurales d'Iknioun et Ait El Fersi province de Ouarzazate

Sénégal

Visite de terrain

- Programme d'appui au développement de la micro assurance santé - appui institutionnel à la Cellule d'Appui au Financement de la Santé (CAFSP)
- Appui belge au renforcement des capacités des réseaux d'institutions de micro-finance au Sénégal (Volet 2)

Etude documentaire

- Appui au développement de la micro assurance santé au Sénégal (volet2)
- Appui institutionnel et technique aux structures d'encadrement au niveau macro et meso du secteur de la micro-finance au Sénégal

Bénin

Visite de terrain

- Projet d'appui aux filières de production agricole dans les départements du Mono et du Couffo
- Appui institutionnel au MAEP dans le cadre du programme d'appui au développement et à la diversification des filières agricoles

Etude documentaire

- Facilité d'appui aux filières agricoles dans les départements de l'Atacora et de la Donga
- Programme d'appui au développement des filières halieutiques du Bénin

Viêtnam

Visite de terrain

- Strengthening of Planning and Budgeting Reform at central and decentralized Level
- Poverty Reduction through Institutional Strengthening at Provincial (Nghe An) and District (Quy Chau) Levels

Etude documentaire

- Strengthening the capacity within Vietnam for the assessment and management of water resources as a basis for rural water supply for poverty reduction
- Capacity Development of Water Management and Services in Ninh Thuan Province

Burundi

Visite de terrain

- Appui à l'enseignement professionnel
- Appui institutionnel au Ministère de l'Education nationale et de la recherche scientifique

Etude documentaire

- Appui à la réforme des formations paramédicales
- Projet d'appui à la province sanitaire de Kirundo.

Dans le cas de certains projets il s'agit de nouvelles phase de projets qui ont été évalués dans les évaluations de la période 2007-2009. Pour ces projets il est demandé de donner une attention particulière à la capacité de la CTB d'apprendre des expériences du passé.

Une réunion d'information sera organisée à l'intention des bureaux d'études intéressés, et des questions pourront être posées concernant le marché. Cette réunion se déroulera le 14 janvier à 14h00 dans la salle E318 dans les bâtiments du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Rue des Petits Carmes 15, 1000 Bruxelles.

3. Base réglementaire de l'évaluation

Le troisième contrat de gestion entre l'Etat belge et la CTB stipule à l'article 17 du Titre V. - Evaluation et monitoring :

« La C.T.B. s'engage à apporter sa collaboration à toute évaluation par l'Etat durant ou après les prestations effectuées dans le cadre des tâches de service public telles que visées aux articles 5 et 6 de la Loi portant création de la C.T.B. »

Les activités d'évaluation et de monitoring comprennent annuellement :

1. *l'évaluation par l'Etat de la qualité des prestations de la CTB sur base d'un échantillon de minimum 10 projets choisis par l'Etat ;*
2. *le monitoring par l'Etat du Programme indicatif de coopération. »*

4. Contexte de l'évaluation

L'article 17 du troisième contrat de gestion vise à mettre en place une évaluation afin de rendre des comptes à l'État sur les résultats des tâches confiées à la CTB dans le cadre de la coopération gouvernementale bilatérale. Cette évaluation n'est pas destinée à contrôler la situation financière de la CTB, vu que ce contrôle est effectué par ailleurs.

Si l'évaluation d'un certain nombre de projets permet de rendre des comptes, elle ne fournit toutefois pas d'indications quant à la qualité générale des prestations de la CTB. C'est la raison pour laquelle l'élaboration d'une synthèse sur la base des projets évalués est systématiquement demandée car elle doit permettre d'établir si des tendances se dessinent. Dans cette optique, l'évaluation annuelle n'est pas conçue comme un exercice isolé des autres mais bien comme une composante d'un cycle d'évaluation dans le cadre duquel une même méthodologie est appliquée d'année en année. Grâce à cette approche longitudinale, il sera possible de comparer les résultats de chaque évaluation, ce qui est un des objectifs de l'évaluation 2010. Dans la présente évaluation cela est rendu possible parce que les projets sélectionnés relèvent du troisième contrat de gestion (dans les évaluations les projets évalués relevaient des contrats de gestion précédents). La présente évaluation devra donc permettre d'établir si les prestations de la CTB se sont améliorées ou non, et quelle a été l'influence du troisième contrat de gestion à cet égard. Les prestations ne doivent d'ailleurs pas uniquement être interprétées comme « interventions », mais aussi comme la gestion de ces interventions. (Un récapitulatif général des principales évolutions intervenues dans la relation État-CTB figure dans les termes de référence de l'évaluation 2008 annexés au rapport final, consultable sur le site web de la DGCD).

Des conclusions et des recommandations sont toujours demandées: les enseignements qui en sont tirés permettent d'améliorer les prestations de service public rendues par la CTB. Cette année, les conclusions et les recommandations devront porter sur l'ensemble du cycle d'évaluation afin de pouvoir en tirer des enseignements utiles dans la perspective du quatrième contrat de gestion. Une attention particulière devra donc être accordée au rôle joué par la CTB dans les résultats obtenus, ainsi qu'au rôle de la DGCD dans le processus. L'examen du cycle du projet dans son ensemble sera donc axé en priorité sur les prestations de la CTB, sans oublier pourtant les autres phases. Les recommandations pour le quatrième contrat de gestion seront présentées dans un rapport distinct.

5. Objectifs de l'évaluation

L'évaluation de la qualité des prestations de la CTB poursuit les objectifs suivants:

1. **rendre compte à l'État de la qualité des prestations de la CTB**

L'examen des projets conformément aux critères classiques du CAD de l'OCDE rencontre l'objectif de rendre compte à l'État sur les prestations de la CTB dans le cadre des projets évalués. Les processus faisant partie du cadre d'évaluation doivent également permettre de se faire une idée de comment la CTB a géré les interventions afin d'atteindre les résultats escomptés. Il importe dans l'évaluation des projets de cerner au plus près le rôle de la CTB dans les résultats obtenus. La synthèse des résultats doit donner un aperçu des prestations sur tout l'échantillon de projets sélectionnés.

2. déterminer si les prestations de la CTB se sont améliorées par rapport aux évaluations précédentes

Le troisième contrat de gestion a subi de multiples adaptations par rapport aux contrats de gestion précédents. Elles ont permis à la CTB de gagner en autonomie. L'évaluation doit révéler si ces changements ont permis ou non d'améliorer les résultats des interventions. Une distinction claire doit être faite entre les changements liés au troisième contrat de gestion et ceux que la CTB a décidé d'apporter à son organisation interne.

3. formuler des recommandations dans la perspective du quatrième contrat de gestion en ce qui concerne les tâches de service public de la CTB visées à l'article 5 de la Loi portant création de la CTB

Étant donné que les évaluations précédentes ont déjà fourni une grande quantité d'informations, auxquelles viendra s'ajouter une masse d'informations sur les prestations de la CTB dans le cadre d'interventions plus récentes, l'évaluation 2010 doit être l'occasion de se pencher sur les possibilités d'amélioration par rapport au troisième contrat de gestion. Une distinction doit être faite entre les améliorations possibles au niveau du fonctionnement interne de la CTB et celles qui seraient rendues possibles par des adaptations au niveau du contrat de gestion.

6. Questions clés de l'évaluation : les principaux enjeux à analyser

Comme dit précédemment, l'évaluation 2010 aura deux extraits finaux différents : le rapport de synthèse sur la base du cadre d'évaluation utilisé les années précédentes, et un rapport assorti de recommandations pour l'élaboration du quatrième contrat de gestion. Pour produire le premier extrait, il s'agira donc de reprendre le cadre d'évaluation subdivisé en critères et en sous-critères, tel qu'utilisé l'année dernière, et de répondre aux questions existantes. Pour le second extrait, d'autres aspects seront pris en considération. Tous les critères intervenant dans la production des deux extraits sont une nouvelle fois énumérés ci-après, par objectif (cf. point 5):

1. Reddition de comptes

A ce niveau, le cadre d'évaluation est principalement construit autour des cinq critères du CAD de l'OCDE : pertinence, efficacité, efficience, durabilité et impact. Ces critères sont subdivisés en sous-critères. Le cadre qui a servi à l'évaluation 2009

sera repris tel quel. Il est important d'attirer l'attention sur le rôle de la CTB. Quelle est la contribution de la CTB dans les résultats obtenus ?

A côté du jugement sur base des cinq critères d'évaluation, qui donnera surtout des infos sur les résultats atteints, il est demandé de faire un jugement sur base de trois questions liées aux processus qui ont mené à l'atteinte des résultats. Il s'agit des mêmes processus qui ont été évalués en 2009, notamment la formulation, le suivi/évaluation, et la supervision et l'appui stratégique par les différents niveaux à la CTB (siège de la CTB, les résidents représentants, et les assistants techniques). Il est important que le rôle de chaque niveau soit décrit et jugé le plus clairement possible pour chaque processus. Le but est de pouvoir apprécier comment la CTB crée, met en œuvre et oriente ses interventions pour atteindre de bons résultats. Quels sont les problèmes que l'on constate à ce niveau ? Ces informations serviront au final à améliorer le fonctionnement de la CTB en fonction des résultats à atteindre.

Le système de jugement pour les critères et les processus sera repris de l'évaluation de 2009. Dans le rapport final ce système doit se traduire dans une cotation (exprimée en chiffres) pour chaque critère et chaque processus.

2. Prestations de la CTB dans le cadre du troisième contrat de gestion

Les changements intervenus dans le troisième contrat de gestion en ce qui concerne le champ d'application (cf. art 17 troisième contrat de gestion) de la présente évaluation ont-ils entraîné des améliorations constatables dans les projets sélectionnés? Afin de répondre à cette question, il est essentiel d'examiner les rapports d'évaluation qui ont été produits jusqu'ici dans le cadre du présent cycle d'évaluation et de procéder à une analyse des résultats. Ceux-ci serviront en effet de base de comparaison pour les résultats de l'évaluation à venir. Une étude approfondie des changements précis apportés au troisième contrat de gestion sera par ailleurs indispensable afin de pouvoir relier ces changements aux constatations sur le terrain.

Dans ce cadre, il est fondamental d'établir une distinction entre les changements apportés par le troisième contrat de gestion et les changements internes à la CTB. Tous les changements qui seront constatés sur le terrain ne seront pas à relier aux changements intervenus dans le contrat de gestion. Pourtant, les changements de cet ordre doivent eux aussi faire partie de l'analyse.

Les points qui seront donnés par question d'évaluation serviront d'indicateurs de changement (amélioration/recul). Pour ce faire il est demandé de traduire les jugements faits dans les évaluations précédentes à des cotations en chiffres pour rendre les jugements comparables. Il est clair que les cotations ne suffiront pas à elles seules pour démontrer les changements : ceux-ci devront être décrits et analysés avec clarté et précision.

3. Recommandations pour le quatrième contrat de gestion

Comment mieux formuler le quatrième contrat de gestion afin que la coopération entre la CTB et l'État permette d'atteindre, en termes de développement, des résultats plus significatifs et en plus grand nombre? Les questions énumérées au point 2 ci-dessus doivent contribuer à une analyse des aspects positifs du troisième

contrat de gestion et de ce qui peut être amélioré. Des recommandations claires et concrètes doivent en découler, qui pourront être utilisées au moment de la rédaction du nouveau contrat de gestion. Pour alimenter la réflexion sur ces recommandations il est demandé de visiter deux bailleurs de fonds internationaux afin de trouver des pistes intéressantes mais aussi concrètes.

Cette analyse et ces recommandations feront l'objet d'un rapport distinct.

Autres points essentiels:

Aux questions clés précitées viennent s'ajouter un certain nombre de points à prendre en considération, qui sont apparus durant la préparation de l'évaluation:

- planification des interventions, s'accompagnant d'une attention particulière pour la relation identification/formulation (la qualité de la formulation est-elle influencée par la nouvelle façon d'identifier ?) : efficacité et efficience de la modalité actuelle, y compris le fonctionnement du comité de contrôle qualité (CCQ)
- répartition des tâches entre le siège et le terrain : efficacité et efficience
- répartition des tâches entre la DGCD et la CTB en matière de stratégie/politique, et de suivi/évaluation
- modalités régie/co-gestion/exécution nationale et répercussions sur le fonctionnement de la CTB/DGCD
- fonctionnement de la structure mixte de concertation locale (SMCL)
- *reporting* et partage de connaissances CTB/DGCD au siège et sur le terrain
- prise de décision de la durée du projet et motifs de prolongation
- tâche de mesure de l'impact: quel rôle la CTB doit/peut-elle jouer?
- gestion axée sur les résultats à la CTB/DGCD

7. Résultats de l'évaluation

Les résultats s'inscrivent dans une approche sur deux niveaux: le rapport sur la qualité des prestations de la CTB d'une part et le rapport contenant les recommandations pour le quatrième contrat de gestion d'autre part ; ils doivent toujours être examinés sous cet angle.

L'évaluation doit générer les résultats suivants: un plan de travail, deux rapports d'étude, des rapports pays, un rapport de synthèse, et enfin un rapport relatif au contrat de gestion. L'échéancier pour la remise des rapports et les dates des comités de pilotage seront fixés lors de la réunion de démarrage.

7.1 Plan de travail

Le chef de l'équipe d'évaluation présentera l'approche et la méthodologie au cours d'une réunion du comité de pilotage. Il s'agit de donner à ce dernier l'occasion de réagir, de demander des éclaircissements ou de donner des conseils, le cas échéant.

Cette réunion est également l'occasion de régler certains aspects pratiques : remise de documents et de coordonnées, fixation d'un calendrier, etc.

La présence du chef d'équipe est un minimum requis.

7.2. Rapports d'étude

Comme le rapport final est scindé en deux parties, il est demandé de produire deux rapports d'étude séparés:

1. Rapport d'étude sur la qualité des prestations de la CTB

Ce rapport d'étude doit contenir les éléments suivants :

- les conclusions provisoires par projet qui doivent être confirmées durant les missions sur le terrain
- l'organisation et la méthodologie pour les missions sur le terrain
- le guide d'interview pour les missions sur le terrain
- le résultat de l'étude sur la durée des différentes phases des projets du troisième contrat de gestion

À cet effet, si les consultants ne connaissent pas le contexte belge en matière de développement, ils doivent l'étudier de manière à pouvoir inscrire clairement les projets dans le calendrier adéquat. Les documents relatifs au contexte belge et aux projets sélectionnés seront transmis par la CTB et la DGCD et complétés par leurs représentations sur le terrain.

Pendant la phase d'étude il sera procédé à une étude de la durée des différentes phases de tous les projets du troisième contrat de gestion. Cela porte donc sur tous les projets dont l'identification relève du troisième contrat de gestion. Dans cette étude il est nécessaire d'identifier tous les moments clé du processus de la prise de décision et de mesurer le temps entre ces moments. Les explications pour les constations faites dans cette étude, doivent être cherchées dans les 24 projets sélectionnés dans l'échantillon. Les recherches peuvent être faites aux sièges de la DGCD et/ou CTB dans leurs bases de données.

Durant la phase d'étude, l'étude documentaire sera complétée par des interviews, à Bruxelles, de personnes jugées en mesure de fournir les informations requises sur le contexte belge et les projets sélectionnés. Il s'agit notamment des personnes suivantes:

- le Président du comité de direction de la CTB ;
- le Directeur des opérations à la CTB ;
- le responsable de la qualité à la CTB
- les desks géographiques et thématiques concernés de la CTB ;
- le Conseiller général de la Direction des programmes gouvernementaux (D1) ;
- les gestionnaires géographiques et thématiques concernés de la DGD ;

Cette liste n'est pas exhaustive et peut être élargie sur proposition des consultants ou du comité de pilotage.

Le rapport d'étude sera rédigé en néerlandais ou en français et sera présenté et discuté durant une réunion du comité de pilotage. La présence du chef d'équipe au moins est requise pour cette réunion. S'il n'est pas bilingue (FR/NL), l'équilibre linguistique devra être assuré d'une autre façon.

2. Rapport d'étude sur les contrats de gestion

Étant donné que l'analyse du troisième contrat de gestion et les recommandations pour le quatrième contrat de gestion doivent constituer un extrait final distinct, un rapport d'étude distinct est donc demandé.

Il s'agit en premier lieu d'établir une synthèse et une analyse des prestations évaluées au cours des trois dernières années afin de pouvoir faire figurer dans le rapport final une comparaison pertinente avec les prestations relatives aux projets issus du troisième contrat de gestion évalués cette année et pouvoir dès lors évaluer les améliorations générées ou non par le troisième contrat de gestion. Si cela n'a pas encore été fait, les résultats des évaluations des années précédentes doivent être traduits en chiffres concrets pour pouvoir être comparés aux chiffres de l'évaluation 2010. Cette comparaison doit être étayée par divers éléments d'explication, avec une attention particulière portée au rôle joué par la CTB dans la concrétisation – ou non – des résultats escomptés.

En second lieu, il s'agit de formuler un certain nombre de conclusions provisoires sur les résultats découlant, au niveau des projets, des changements intervenus dans le troisième contrat de gestion. Sur la base de ces conclusions, un certain nombre de pistes de réflexion doivent être formulées, entre autres, mais pas exclusivement, sur les points essentiels visés au 6.3. Il est important de noter que ce processus doit être itératif et que les pistes de réflexion doivent être testées au cours des interviews à Bruxelles et sur le terrain.

Dans le cadre de l'étude documentaire préalable à la rédaction dudit rapport d'étude, il convient de procéder à une analyse des différences entre le troisième contrat de gestion et les contrats de gestion précédents (endéans le scope de cette évaluation). Les changements doivent apparaître au niveau des projets sélectionnés et se refléter dans la documentation y afférente.

La visite aux deux bailleurs de fonds internationaux aura lieu pendant la phase d'étude. Cette visite devrait surtout aider à trouver des pistes de réflexion concernant des façons de travailler qui pourraient offrir une solution aux problèmes constatés en Belgique. Ces problèmes peuvent relever du jugement des critères ou des processus, mais aussi des points d'attention formulés ci-dessus (voir point 6). Les pistes de réflexion devront être testées auprès des parties concernées en Belgique. Pendant sa première réunion le comité de pilotage décidera ensemble avec les consultants du choix des bailleurs à visiter.

Les interviews menées dans le cadre de cette phase peuvent déjà être l'occasion de dégager une première appréciation sur ces changements. Compte tenu de l'importance des recommandations pour le quatrième contrat de gestion, les interviews doivent être organisées à l'échelle la plus large possible et concerner notamment les personnes suivantes :

- le directeur général de la DGCD

- des représentants de la cellule stratégique du Ministre de la Coopération au développement
- le Président du Comité de Direction de la DGCD
- le Directeur de la Direction des Programmes gouvernementaux de la DGCD
- tous les attachés de la DGCD en poste dans un pays partenaire de l'aide bilatérale (par ex. via enquête)
- tous les représentants locaux de la CTB en poste dans un pays partenaire de l'aide bilatérale (par ex. via enquête)
- les desks géographiques de la DGCD
- les desks géographiques et thématiques de la CTB

Cette liste n'est pas exhaustive et peut être élargie par les consultants ou le comité de pilotage.

Ce rapport d'étude doit contenir les éléments suivants:

- une analyse des différences entre le troisième contrat de gestion et les contrats de gestion précédents
- une synthèse et une analyse des évaluations des prestations de la CTB des trois années précédentes (cotations en chiffres incluses)
- un bilan provisoire des répercussions tangibles de ces changements dans la documentation des projets
- un premier bilan de l'appréciation des changements
- le résultat des visites aux autres bailleurs
- des pistes de réflexion pour la formulation de recommandations sur la base des points précédents.

Le rapport d'étude sera rédigé en néerlandais ou en français et sera présenté et discuté durant une réunion du comité de pilotage. La présence du chef d'équipe au moins est requise pour cette réunion. S'il n'est pas bilingue (FR/NL), l'équilibre linguistique devra être assuré d'une autre façon.

7.3. Les rapports pays

En ce qui concerne les projets pour lesquels une étude de terrain est demandée, il convient de prévoir suffisamment de temps pour interviewer toutes les personnes concernées, visiter les réalisations sur le terrain, et rencontrer un nombre suffisant de bénéficiaires. Ceci implique de tenir compte de la situation géographique des projets, certains endroits pouvant être difficilement accessibles.

Les personnes suivantes doivent être interviewées:

- le Représentant Résident de la CTB ;
- l'Attaché de Coopération belge ;
- les assistants techniques concernés de la CTB;
- le(s) ministère(s) pertinent(s) ;
- les autorités locales concernées ;

- les bénéficiaires.

Cette liste n'est pas exhaustive et peut être élargie par les consultants ou le comité de pilotage.

Si les projets pour lesquels une étude documentaire est demandée se situent dans un même pays, les interviews doivent être menées avec les acteurs présents, afin de confronter un maximum des informations issues de l'étude documentaire aux informations du terrain.

Les missions sur le terrain doivent être organisées en concertation avec les attachés de la coopération au développement en poste dans le pays considéré. Les attachés sont les premiers interlocuteurs des consultants et doivent être bien informés de l'organisation de la mission. Les représentants locaux et les assistants techniques de la CTB peuvent faciliter son organisation. Chaque mission sur le terrain doit se clôturer par une séance de restitution pour toutes les parties prenantes, afin de leur communiquer les constatations et leur donner l'occasion de réagir. Au début de la mission, il y a lieu de convenir avec les attachés de la liste des invités et de prévoir qui se chargera d'envoyer les invitations. Les moyens ad hoc doivent être mis à disposition par les consultants, à moins qu'ils ne soient fournis par les attachés (salle, projecteur, etc.).

Des représentants de l'État peuvent participer aux missions sur le terrain. Au premier objectif poursuivi, qui est d'acquérir une expérience utile tant sur le plan du contenu que de la méthodologie, vient s'ajouter la mission de contrôle de la qualité du travail accompli.

Les rapports pays doivent contenir les éléments suivants :

- une brève introduction relative au contexte actuel de la coopération belge avec le pays considéré
- pour chacun des projets une introduction portant sur la finalité et la structure du projet de manière à identifier clairement la contribution de la CTB au projet
- une appréciation par projet en réponse à chaque question d'évaluation
- des conclusions
- la présentation prévue au moment de la restitution
- la liste des personnes rencontrées
- le programme de la mission

Les rapports pays ne doivent pas fournir de recommandations concernant les projets. Le but de l'évaluation n'est pas d'améliorer l'exécution de projets en cours. Il s'agit là du rôle de la CTB. Durant les réunions locales de restitution, les consultants peuvent toutefois formuler un avis sur la base de l'étude effectuée, si on le leur demande.

Les rapports pays seront rédigés dans une langue internationale susceptible d'être comprise par les autorités locales. Chaque rapport pays donnera lieu à une restitution à Bruxelles avec les gestionnaires de dossier des projets concernés. Le consultant en charge de la mission devra être présent.

Le bilan des résultats des rapports pays sera présenté et discuté au cours d'une réunion du comité de pilotage. Si certains commentaires formulés durant la réunion du comité de pilotage ou les réunions de restitution n'ont pas reçu l'aval des consultants, ils feront l'objet d'une annexe au rapport pays, et seront assortis d'une argumentation. La présence du chef d'équipe au moins est requise pour cette réunion du comité de pilotage. Si le chef d'équipe n'est pas bilingue (FR/NL), l'équilibre linguistique devra être assuré d'une autre façon.

Durant les visites dans les pays concernés, les pistes de réflexion pour le quatrième contrat de gestion devront être prises en considération. Les conclusions relatives à ces pistes de réflexion ne doivent pas être répercutées dans le rapport pays mais doivent être directement intégrées dans le rapport final.

7.4. Les rapports finaux

Deux rapports finaux différents sont demandés : un rapport sur la qualité des prestations 2010 de la CTB, et un rapport contenant une analyse du troisième contrat de gestion et des recommandations pour le quatrième contrat de gestion.

1. Rapport sur la qualité des prestations de la CTB

Ce rapport doit contenir une évaluation générale de la qualité des prestations de la CTB sur la base des projets relevant du troisième contrat de gestion. Au niveau du format, il s'inscrit dans le prolongement des rapports des années précédentes.

Ce rapport final contiendra les éléments suivants :

- le contexte général de l'évaluation (résumé)
- la méthodologie utilisée et les problèmes rencontrés
- éventuellement une liste de définitions de termes méthodologiques si celles-ci ne correspondent pas aux définitions du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE
- un résumé de deux pages par projet reprenant les constatations les plus importantes de la phase sur le terrain
- une synthèse et une analyse des prestations évaluées
- des conclusions et des recommandations
- un résumé en français, néerlandais, espagnol et anglais

En outre, le rapport contiendra en annexe:

- les rapports pays définitifs des projets évalués (annexe distincte)
- la liste des intervenants rencontrés
- les outils de collecte de données (cadre d'évaluation)
- les termes de référence de l'évaluation
- une liste de commentaires du comité de pilotage avec lesquels les consultants ne sont pas d'accord, accompagnés de leur argumentation

Le rapport final provisoire sera présenté et discuté au cours d'une réunion du comité de pilotage. Les commentaires avalisés par les consultants seront intégrés dans le

rapport. Les commentaires qui n'ont pas reçu leur aval seront listés dans une annexe et accompagnés d'une argumentation.

La présence du chef d'équipe au moins est requise pour cette réunion du comité de pilotage. Si le chef d'équipe n'est pas bilingue (FR/NL), l'équilibre linguistique devra être assuré d'une autre façon.

10 exemplaires du rapport final définitif devront être fournis en néerlandais et 10 exemplaires en français. Le rapport devra également être traduit en anglais et cette version pourra être transmise sous forme électronique. Toutes les traductions devront faire l'objet d'un contrôle au niveau de l'orthographe, de la grammaire et de la lisibilité. Pour chacune des versions définitives, une copie sur CD-ROM sera également remise.

2. Rapport final sur les contrats de gestion

Ce rapport doit faire clairement ressortir l'impact, sur les projets et les résultats obtenus, des changements opérés par le troisième contrat de gestion au niveau des prestations de service public de la CTB dans le cadre de la coopération gouvernementale directe.

À cet effet, il convient:

1. d'analyser les changements générés par le troisième contrat de gestion par rapport aux contrats de gestion précédents ;
2. de procéder à une analyse comparative entre les projets issus du troisième contrat de gestion et évalués en 2010 et les projets issus des contrats de gestion précédents qui ont été évalués durant les trois dernières années. Cette analyse doit se baser sur des améliorations/reculs tangibles constatées au niveau des projets et la gestion de la CTB;
3. d'approcher et d'interroger deux agences donatrices étrangères dans le but d'identifier des bonnes pratiques susceptibles d'être traduites de manière réaliste en recommandations pour le contexte belge. Le choix des agences par le pouvoir adjudicateur se fera prioritairement en fonction de leur similitude structurelle avec la coopération au développement belge.

Ces analyses, complétées par les interviews à grande échelle réalisées au cours de la phase d'étude et les visites aux autres agences donatrices, doivent déboucher sur la formulation de recommandations pour le quatrième contrat de gestion.

Ce rapport contiendra les éléments suivants:

- le contexte de l'évaluation et la spécificité du rapport
- l'analyse des contrats de gestion
- le bilan des améliorations/reculs au niveau des projets relevant du troisième contrat de gestion entre autres sur la base d'une comparaison avec les évaluations des années précédentes
- le résultat de l'enquête auprès des agences donatrices

- étrangères
- une synthèse rassemblant tous les éléments utiles
- les conclusions et recommandations pour le quatrième contrat de gestion

Y seront annexés:

- le troisième contrat de gestion
- la liste des personnes interviewées

Le rapport provisoire sera présenté par le chef d'équipe et discuté au cours d'une réunion du comité de pilotage.

10 exemplaires du rapport final définitif seront à fournir en néerlandais et 10 exemplaires en français, plus une version électronique sur CD-ROM. Toutes les traductions devront faire l'objet d'un contrôle au niveau de l'orthographe, de la grammaire et de la lisibilité. Si le rapport n'est pas jugé suffisant par le comité de pilotage, il ne sera pas approuvé et ne pourra être facturé.

Il est expressément demandé de prévoir et budgétiser 3 jours dans l'offre qui peuvent servir à des restitutions additionnelles ou à des présentations pendant des réunions organisées par l'autorité contractante.

8. Exigences relatives aux offres des bureaux d'études

Il est demandé aux soumissionnaires de faire une offre brève. Il n'est pas nécessaire d'expliquer les concepts généraux de la théorie de l'évaluation.

La terminologie utilisée dans le présent cahier spécial des charges est celle du CAD de l'OCDE. Si la terminologie et/ou les définitions utilisées dans l'offre ne correspondent pas à celles du CAD, il est demandé d'indiquer clairement quelle terminologie est utilisée et/ou comment elle est définie.

Les points maximaux attribués par critère sont indiqués au point 12.3 de la Partie A. La manière dont les offres seront cotées pour ces critères est expliquée ci-dessous :

1. Méthodologie (15%)

En ce qui concerne le rapport sur la qualité des prestations de la CTB, il est expressément demandé de ne pas recourir à un nouveau cadre d'évaluation mais de reprendre le cadre d'évaluation utilisé en 2009. Dans leur offre, les soumissionnaires ne doivent pas expliciter une nouvelle fois la méthodologie pour le premier rapport final. En ce qui concerne le rapport sur les contrats de gestion et les recommandations pour le quatrième contrat de gestion, il importe toutefois qu'ils démontrent qu'ils ont compris le concept et qu'ils complètent la méthodologie.

2. Approche (20%)

Dans la partie approche, les soumissionnaires doivent présenter les aspects pratiques de l'organisation de cette évaluation, en fonction de ce qui est demandé dans le cahier spécial des charges.

Quelques aspects importants :

- le nombre de h x jours par consultant et par phase de l'évaluation. Le nombre prévu doit être suffisant pour que l'objet du marché puisse être réalisé de manière satisfaisante.
- la durée des missions de terrain tenant compte de la nature du projet, du contexte du pays où se situent les projets, de la situation géographique des projets, de l'envergure du projet, etc.
- la cohérence de l'approche (rôle chef d'équipe, rôle autres consultants, coordination entre consultants, support logistique, contrôle de qualité, etc)
- rôle des consultants locaux
- l'équilibre linguistique (NL/FR) au sein de l'équipe
- l'équilibre genre au sein de l'équipe

Vu que l'évaluation de 2010 sera complexe, et qu'il est demandé de produire deux extraits au même temps, les soumissionnaires devront bien démontrer comment ils vont gérer le temps et l'équipe. Il sera donc indispensable d'avoir assez de capacité au sein de l'équipe pour gérer ce processus complexe.

3. Chef d'équipe (15%)

Le rôle et la disponibilité du chef d'équipe sont importants afin de veiller à la cohérence du travail des autres consultants et en vue de la synthèse qui sera faite. Les éléments suivants seront cotés positivement : la connaissance de la théorie et de la pratique de l'évaluation, l'expérience en matière d'évaluation de la qualité des prestations de la CTB, l'expérience en tant que chef d'équipe.

4. Expérience de l'équipe en évaluation (10%)

L'expérience prouvée des consultants dans la théorie et la pratique de l'évaluation sera cotée positivement.

5. Expérience de l'équipe au niveau des pays/secteurs (10%)

L'expérience des consultants au niveau des pays/secteurs qu'ils visiteront sera cotée positivement. La connaissance de la/des langue(s) locale(s) est une exigence minimale.

Il est expressément demandé de prévoir dans l'équipe un expert/consultant local pour chaque mission dans chaque pays. L'expérience du consultant local doit être complémentaire à l'expérience du consultant international. Le consultant local doit être recruté par le soumissionnaire de l'offre. Les frais (salaire inclus) des consultants locaux sont entièrement à la charge du soumissionnaire. Les critères ci-dessus seront également appliqués aux consultants locaux. Leurs CV doivent donc faire partie de l'offre.

9. Chronogramme

L'évaluation commencera le premier jour calendrier qui suit le jour où le prestataire de services a reçu la notification d'attribution du marché et se terminera le 15 octobre 2010.

Les rapports d'étude devront être transmis au pouvoir adjudicateur au plus tard le 7 juin 2010.

Il est impératif que le rapport final provisoire soit communiqué au pouvoir adjudicateur au plus tard le 4 octobre 2010, et le rapport final définitif (traductions incluses) au plus tard le 15 novembre 2010.

Les autres dates – dates de livraison des extraits demandés et dates de réunion – seront discutées au sein du comité de pilotage et fixées par ce dernier en concertation avec les consultants.

10. Gestion de l'évaluation

Le Service Suivi et Evaluation (D0.2) est le service de la DGCD chargé de la mise sur le marché de l'évaluation et du pilotage administratif du contrat. Le Service de l'Evaluation spéciale (S4) et le Service Gestion de la Qualité de la CTB seront étroitement associés à la gestion de l'évaluation et siègeront au comité de pilotage. Le service évaluation est responsable pour l'approbation du rapport final.

Un comité de pilotage est constitué pour donner des commentaires et des conseils sur la manière de travailler proposée par les consultants et sur les rapports qui seront produits. Il réunira toutes les personnes concernées de la CTB et de la DGCD.

11. Cadre d'évaluation

Le cadre ci-dessous est le cadre d'évaluation tel qu'il est utilisé en 2009 et tel qu'il devra être utilisé en 2010 pour le premier rapport final.

Evaluatievragen	Beoordelingscriteria
1. In welke mate zijn de BTC interventies relevant ?	1.1. De interventies beantwoorden aan de behoeften en noden van de begunstigden 1.2. De interventies sluiten aan bij de ontwikkelingsdoelstellingen van de operationele partners en van de strategische partners 1.3. De interventies passen in de bestaande Belgische samenwerkingsstrategieën 1.4. De interventielogica, doelstellingen en hypothesen sluiten aan bij de context van internationale samenwerking op het moment van formulering en uitvoering
2. Hebben de BTC interventies geleid tot de verwachte resultaten (outputs, outcome en impact)?	2.1. Er zijn kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren voor het vaststellen van de effectiviteit van het project (effectiviteit wordt

	<p>afgemeten naar de output, outcome en impact van een interventie)</p> <p>2.2 Concrete outputs kunnen worden vastgesteld die bijdragen aan de realisatie van de specifieke doelstellingen.</p> <p>2.3 Outcomes kunnen worden vastgesteld die bijdragen aan de realisatie van de algemene projectdoelstellingen</p> <p>2.4. De capaciteit van de directe/operationele partners (nationaal of subnationaal) is versterkt (indien relevant voor het project)</p> <p>2.5. De strategieën m.b.t. de integratie van de transversale thema's zijn verwezenlijkt en leiden tot concrete outputs of outcomes</p> <p>2.6. Er zijn indicaties van veranderingen op het niveau van de begunstigden (Impact).</p>
3. Werden de middelen (fondsen, expertise en tijd) op een goede manier ingezet om de resultaten te bereiken?	<p>3.1 Er hebben zich geen grote vertragingen in de doorlooptijd van het project voorgedaan?</p> <p>3.2 Er is sprake van een zorgvuldig financieel beheer conform internationaal geldende regels</p> <p>3.3 De kosten van de TA staan in redelijke verhouding tot de totale kosten van het project</p>
4. In welke mate zijn de BTC interventies duurzaam	<p>4.1. Institutionele duurzaamheid – de realisaties zijn institutioneel verankerd (ownership)</p> <p>4.2. Financiële duurzaamheid – de financiële leefbaarheid van nieuwe of verbeterde producten, diensten, structuren door het project aangebracht is verzekerd</p> <p>4.3. Socio-culturele duurzaamheid en contextuele factoren – het projectconcept en -aanpak zijn aangepast aan belangrijke socioculturele en andere contextfactoren</p> <p>4.4. Politieke duurzaamheid – er is een politiek draagvlak voor het projectthema en -aanpak</p> <p>4.4. Voor afgesloten projecten – Concrete realisaties en effecten blijven verder bestaan</p>
5. Monitoring en evaluatieprocessen: In welke mate dragen deze processen bij aan verbetering van resultaten en gevolgde strategieën en leiden ze tot leerprocessen binnen de organisaties?	<p>5.1 Er is voldoende informatie van goede kwaliteit beschikbaar om analyse te kunnen uitvoeren die het formuleren van lessen en aanbevelingen en de opvolging ervan waarborgt.</p> <p>5.2 De rolverdeling en verantwoordelijkheden tussen terrein, BTC landenkantoor en BTC Brussel op het gebied van monitoring processen is duidelijk en wordt op het juiste niveau uitgevoerd.</p> <p>5.3 De organisatie en de kwaliteit van de resultaten van evaluaties worden op afdoende wijze gewaarborgd.</p> <p>5.4 De resultaten van de evaluatie worden effectief gebruikt</p> <p>5.5 Projecten die een vervolg zijn of nauw verbonden zijn laten duidelijk zien dat evaluaties gebruikt zijn (de rol van evaluatie in het proces van formulering kan daarbij geduïd worden).</p>
6. Inzet TA: leveren de TA de (technische) meerwaarde op die ervan verwacht kan worden?	<p>6.1 Aan de identificatie van de nood aan TA gaat een grondig vooronderzoek vooraf en wordt rekening gehouden met de bestaande capaciteiten in het land.</p> <p>6.3 De TA heeft een duidelijk aan te wijzen meerwaarde.</p> <p>6.3 De partner heeft een actieve rol gehad in het hele proces van bepalen van de functie, TOR, selectie en opvolging van TA</p>

7. Supervisie en begeleiding: Leveren de GLOSSEN, BTC landenkantoor incl Resrep, de attachés, BTC hoofdzetel, en DGOS een concrete bijdrage aan de kwaliteit van de projecten?

- 6.4 De TA speelt een belangrijke rol in de institutionele ontwikkeling van de partner en de instituten waar ze ingeschakeld zijn.
- 6.5 Opvolging van de TA en de kwaliteit daarvan vanuit Brussel, ResRep, attaché, partners is voldoende
- 7.1 De GLOS levert een duidelijke bijdrage aan de technische en politieke aansturing van het project door een heldere taakomschrijving en evenwichtige samenstelling
- 7.2 Het BTC landenkantoor en de Resrep levert een duidelijke bijdrage aan de aansturing van het project
- 7.3 De attaché levert een duidelijke bijdrage aan aansturing van het project conform het vigerende beheerscontract
- 7.4 De BTC hoofdzetel Resrep levert een duidelijke bijdrage aan de aansturing van het project
- 7.5 DGOS Resrep levert een duidelijke bijdrage aan de aansturing van het project
- 7.6 De functies en verantwoordelijkheden van TA, de PMU, de partnerorganisaties, de GLOS, de resrep en de attaché zijn duidelijk voor ieder van hen.
- 7.7 Overleg, uitwisseling en de contacten tussen de hierboven genoemden verloopt goed.

Annexe 2 Cadre d'analyse

1. Dans quelle mesure les projets sont-ils pertinents ?	
Critères de jugement	Indicateurs
1.1. Les projets correspondent et adhèrent aux objectifs de développement des partenaires opérationnels (niveau méso) et des partenaires stratégiques (niveau politique) dans le pays	1.1.1 Mesure dans laquelle les projets répondent aux besoins clés des bénéficiaires : <ul style="list-style-type: none"> • Qualité de l'analyse des besoins des bénéficiaires dans la formulation • Degré d'implication des bénéficiaires dans la formulation du projet • Capacité réelle du projet à répondre à ces besoins (adéquation entre ressources et envergure des problèmes à résoudre)
	1.1.2 Mesure dans laquelle les projets correspondent et adhèrent aux objectifs de développement des partenaires opérationnels et des partenaires stratégiques dans le pays partenaire :
1.2. Les projets s'inscrivent dans les stratégies existantes de la coopération belge	Mesure dans laquelle les projets s'inscrivent dans les stratégies existantes de la coopération belge : <ul style="list-style-type: none"> • Niveau de cohérence entre projet et la politique belge dans le pays (cfr. note stratégique) • Niveau de cohérence entre projet et note sectorielle (et autres notes de politique belges)
1.3 Les projets s'inscrivent dans le contexte changeant de la coopération internationale	1.3.1 Niveau de correspondance de la logique d'intervention, les objectifs et les hypothèses au contexte de la coopération internationale au moment de la formulation et de l'exécution
	1.3.2 Degré d'adaptation de l'intervention est adaptée aux changements du contexte

2. Les projets ont-ils atteint les résultats attendus (outputs, résultats et impacts) ?	
Critères de jugement	Indicateurs
2.1. Il y a des indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour	2.1.1 Niveau d'existence d'indicateurs spécifiques (la S de SMART) de qualité pour chaque output et l'objectif spécifique du projet

2. Les projets ont-ils atteint les résultats attendus (outputs, résultats et impacts) ?	
évaluer l'efficacité du projet (l'efficacité est mesurée au niveau des outputs, résultats et impacts d'une intervention)	
	2.1.2 Qualité et régularité des mécanismes de collecte de données sur les indicateurs
	2.1.3 Niveau d'existence et d'exhaustivité de données de base (là où des données pareilles sont pertinentes)
2.2 Des outputs concrets qui contribuent à la réalisation de l'objectif spécifique peuvent être constatés	2.2.1 Niveau de réalisation des outputs (comparé aux prévisions)
	2.2.2 Niveau de contribution des outputs à la réalisation de l'objectif spécifique
2.3 Des résultats (<i>outcomes</i>) qui contribuent à la réalisation des objectifs généraux du projet, peuvent être constatés	2.3.1 Niveau de réalisation de l'objectif spécifique (comparé aux prévisions)
	2.3.2 Niveau de contribution de l'objectif spécifique à la réalisation des objectifs généraux
2.4. La capacité des partenaires directs et opérationnels (niveau national ou sub-national) est renforcée	2.4.1 Qualité de planification, gestion et suivi des services à rendre par les partenaires
	2.4.2 Qualité des infrastructures (nécessaires pour la prestation des services) réalisées ainsi que de leurs mécanisme de maintenance
	2.4.3 Niveau d'accès (physique, social, ...) des bénéficiaires aux services
2.5. Les stratégies d'intégration des thèmes transversaux (genre, VIH/Sida) sont clairement définies et il y a des outputs/résultats concrets	2.5.1 Niveau d'intégration des thèmes transversaux dans les documents clés, stratégie et mise en oeuvre du projet
	2.5.2 Niveau des effets du projet au niveau du genre et du VIH/Sida
2.6. Il y a des indications de	2.6.1 Niveau de solidité des indications de changements (potentiels) positifs planifiés dans la vie des bénéficiaires

2. Les projets ont-ils atteint les résultats attendus (outputs, résultats et impacts) ?	
changements (potentiels) positifs au niveau des bénéficiaires (planifiés et non planifiés).	
	2.6.1 Niveau de solidité des indications de changements (potentiels) positifs non-planifiés dans la vie des bénéficiaires
	2.6.1 Niveau de solidité des indications de changements (potentiels) négatifs dans la vie des bénéficiaires

3. Est-ce que les moyens (fonds, expertise et temps) ont été utilisés d'une manière correcte et efficiente pour atteindre les résultats?	
Critères de jugement	Indicateurs
3.1 Les plannings du budget et du temps sont dans une large mesure réalisés et les changements éventuels sont justifiés	3.1.1 Il n'y a pas eu de retards majeurs dans l'exécution du projet
	3.1.2 Le budget est utilisé conformément au planning (adapté).
3.2 La relation entre les moyens et la réalisation des résultats et objectifs est acceptable.	3.2.1 Niveau des frais de gestion du projet
	3.2.2 Niveau de pertinence des moyens (y incl.us investissements)
	3.2.3 Ratio entre moyens et bénéficiaires direct/indirects
3.3 Les coûts de l'AT sont acceptables au regard des coûts totaux du projet et du type de projet	3.3.1 Niveau d'analyse des alternatives d'AT en fonction des moyens et des besoins du projet
3.4 Les modalités de l'organisation et la gestion de l'intervention contribuent à la réalisation des objectifs	3.4.1 Niveau d'élaboration du dispositif institutionnel/organisationnel et de sa pertinence par rapport au contexte
	3.4.2 Qualité des mécanismes de gestion technique du projet

3. Est-ce que les moyens (fonds, expertise et temps) ont été utilisés d'une manière correcte et efficiente pour atteindre les résultats?	
	3.4.3 Qualité des mécanismes de la gestion administrative/financière/des ressources humaines du projet
	3.4.4 Qualité du mécanisme de planification et suivi du projet

4. Dans quelle mesure les projets sont-ils durables ?	
Critères de jugement	Indicateurs
4.1. La durabilité institutionnelle : les réalisations sont ancrées au niveau institutionnel (appropriation)	4.1.1 Niveau d'intégration du projet dans les structures et processus locaux
	4.1.2 Degré d'absorption des réalisations du projet par les structures et processus locaux
	4.1.3 Niveau des capacités locales de mise en oeuvre et de gestion
	4.1.4 Qualité de la stratégie exit du projet
4.2. La durabilité financière : la viabilité financière des produits, services et structures nouvelles ou améliorées par le projet est assurée	4.2.1 Niveau d'adéquation entre, d'une part les moyens financiers nécessaires à assurer la continuité des produits, services et structures, et, d'autre part, les capacités financières des structures locales
	4.2.2 Capacités financières des partenaires locaux à assurer les coûts récurrents et amortissements liés aux produits, services et structures
	4.2.3 Niveau de diversification des sources de financement locales et des capacités à attirer de nouvelles sources
4.3. La durabilité socioculturelle : les	4.3.1 Niveau de prise en compte d'éléments socioculturels pertinents dans la formulation du projet

4. Dans quelle mesure les projets sont-ils durables ?	
réalisations concrètes et les effets au niveau des bénéficiaires sont adaptés au contexte et la continuité des effets est assurée	
	4.3.2 Niveau de prise en compte d'éléments socioculturels pertinents dans la mise en oeuvre du projet (approche, mécanismes de participation des bénéficiaires, nouvelles technologies, ...)
4.4. La durabilité politique : il y a un appui politique pour le thème et l'approche du projet	4.4.1 Niveau de cohérence entre objectifs et approche du projet et les politiques du pays (niveaux national et sub-national)
	4.4.2 Niveau d'appui effectif des autorités (niveaux national et sub-national) pour le projet

5. Le processus de formulation : dans quelle mesure, la formulation du projet est-elle une bonne base pour garantir une exécution de haute qualité du projet ?	
Critère de jugement	Indicateurs
5.1 Le processus de formulation est de bonne qualité	<p>5.1.0 La formulation tient bien en compte les acquis du PIC et de la fiche d'identification</p> <p>5.1.1 Les acteurs locaux (groupes cibles, institutions locales, partenaire) ont participé d'une manière adéquate aux processus de formulation</p> <p>5.1.2 Toutes les parties (comité d'avis, comité de pilotage..) concernées par le processus d'acceptation du DTF ont joué leur rôle de façon claire et efficace</p> <p>5.1.3 L'accord formel par les parties concernées (par l'échange de lettres) a été obtenu dans un délai raisonnable</p> <p>5.1.4 Pour d'éventuels projets de suivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. les partenaires pertinents ont été correctement impliqués dans le processus décisionnel relatif au démarrage d'une phase de suivi b. les conclusions et recommandations des évaluations précédentes sont prises en compte et intégrées dans la formulation de projets de suivi
5.2 Les produits de la formulation (rapports de formulation et DTF) sont de bonne qualité	<p>5.2.1 Les Termes de Référence pour la formulation répondent aux normes de qualités en vigueur et prennent en compte les résultats de l'identification (voir point 4.3.4 du guide de formulation)</p> <p>5.2.2 Le rapport de formulation et le DTF répondent aux normes de qualité comme présentées dans le point 2.1 du guide de formulation de 2004 ou celui de 2009 (à partir de février 2009)</p> <p>5.2.3 La qualité technique du cadre logique est bonne (cohérence de la logique d'intervention, bons indicateurs opérationnalisés au besoin; des suppositions claires et pertinentes)</p> <p>5.2.4 La qualité de l'analyse de contexte, de la problématique et des risques est bonne</p> <p>5.2.5 Le rapport de formulation et le DTF argumentent et décrivent le</p>

	<p>possible besoin d'AT et ont tenu compte des capacités locales disponibles</p> <p>5.2.6 Le DTF n'a pas dû être soumis à des changements majeurs (sauf si causés par des facteurs externes hors du contrôle du projet), notamment en ce qui concerne les ressources du projet</p> <p>5.2.7 Le processus décisionnel pour la formulation de projets de suivi est bien argumenté</p>
--	---

<p>6. L'accompagnement au niveau stratégique et la supervision : les comités de partenaires, les SMCL, le bureau de la CTB dans le pays, y compris le représentant CTB local, les attachés de l'ambassade, le siège de la CTB, la DGCD et les structures du pays partenaire contribuent concrètement et d'une manière substantielle au pilotage stratégique et à l'appropriation locale du projet?</p>	
<p>6.1 Les rôles et contributions du pays partenaire et des structures mixtes au niveau de la gestion stratégique sont clairs et bien définis</p>	<p>6.1.1 La SMCL a un rôle bien défini et une équipe bien équilibrée composée de personnes compétentes</p> <p>6.1.2 La SMCL et le comité des partenaires contribuent d'une manière significative au pilotage du projet (aspects politiques et stratégiques) de la même façon que dans d'autres structures qui s'occupent d'un pilotage et d'une supervision au niveau stratégique et politique</p> <p>6.1.3 Les représentants des structures du pays partenaire contribuent efficacement au pilotage stratégique du projet</p> <p>6.1.4 Les mécanismes de pilotage stratégique correspondent à ceux en vigueur dans le pays et contribuent à l'appropriation et à la 'responsabilité mutuelle'</p>
<p>6.2 La CTB contribue efficacement au pilotage stratégique du projet</p>	<p>6.2.1 La représentation nationale de la CTB contribue clairement et efficacement au pilotage stratégique du projet</p> <p>6.2.2 Le siège de la CTB contribue clairement et efficacement au pilotage stratégique du projet</p> <p>6.2.3 L'appel à des conseillers et experts externes est pertinent et le recrutement des conseillers et experts est réalisé selon des procédures claires et transparentes</p> <p>6.2.4 Les conseillers et experts externes apportent une valeur ajoutée au projet</p>
<p>6.3 La DGCD contribue clairement et efficacement au pilotage stratégique du projet</p>	<p>6.3.1 L'attaché contribue clairement et efficacement au pilotage stratégique du projet, conformément au contrat de gestion en vigueur</p> <p>6.3.2 Le siège de la DGCD contribue clairement et efficacement au pilotage stratégique du projet conformément au contrat de gestion en vigueur</p>
<p>6.4 La coopération et les interactions entre les parties prenantes principales sont bonnes et contribuent à la</p>	<p>6.4.1 Les fonctions et les responsabilités (concernant le pilotage stratégique) de l'AT, de l'UGP, des structures et organisations partenaires, de la SMCL, du représentant CTB local et de l'attaché sont claires et connues de</p>

bonne gestion stratégique du projet	chacun 6.4.2 La concertation, l'échange et la collaboration (au niveau du pilotage stratégique) entre les acteurs qui participent au pilotage sont bonnes et satisfaisantes pour chacun
-------------------------------------	--

7. Les processus de monitoring et d'évaluation : comment ces processus ont été définis, quelle est la qualité de ces processus et notamment des produits, et ces processus contribuent-ils aux processus d'apprentissage au sein des organisations ?	
7.1. Les informations relatives au monitoring sont de bonne qualité et sont correctement distribuées parmi les acteurs	<p>7.1.1 Le système de monitoring est clair et opérationnel, basé sur le cadre logique du projet et ses indicateurs SMART</p> <p>7.1.2 Les rapports périodiques sont basés sur le cadre logique du projet et ses indicateurs SMART</p> <p>7.1.3 Sur base de son système de S&E, le projet dispose d'une information de qualité qui permet le pilotage du projet</p> <p>7.1.4 Les rapports périodiques et /ou d'autres informations obtenues par le système de S&E sont distribués parmi les parties concernées les plus pertinentes, et leurs réactions sont demandées et utilisées</p> <p>7.1.5. La performance de l'AT est prise en compte dans le système de S&E</p> <p>7.1.6 Les données et les leçons résultant du monitoring et des rapports périodiques donnent lieu à l'adaptation du projet et l'apprentissage</p> <p>7.1.7 Les données et leçons du monitoring sont confirmées par les résultats des évaluations suivantes</p>
7.2 Le processus d'évaluation se déroule adéquatement	<p>7.2.1 La division des rôles, des responsabilités et des processus décisionnels (entre l'attaché, le bureau national de la CTB, CTB Bruxelles et les structures du pays partenaire) en ce qui concerne les processus d'évaluation (planification, TdR, sélection des évaluateurs..) est claire et logique</p> <p>7.2.2 La qualité des TdR pour les évaluations à mi-parcours et à la fin du projet correspond aux normes internationales</p> <p>7.2.3 Les processus d'évaluation existants tiennent compte des pratiques du pays partenaire et d'autres systèmes d'évaluation belges (au niveau D0.2 en S4) et éventuellement d'autres donateurs</p> <p>7.2.4 Les évaluations utilisent les données de monitoring après l'appréciation de la qualité de ces données</p> <p>7.2.5 Il y a un bon suivi, une bonne gestion et un bon pilotage de l'exécution de l'évaluation</p> <p>7.2.6 La performance et la qualité de l'AT sont prises en compte notamment lors des évaluations a mi-parcours</p>

	<p>7.2.7 Les résultats de l'évaluation sont évalués et utilisés de façon adéquate (rôle des parties concernées, notamment la SMCL et le pays partenaire..) ;</p> <p>7.2.8 Les résultats de l'évaluation finale de projet sont utilisés dans la formulation du projet de suivi</p>
7.3 La qualité des rapports d'évaluation correspond aux critères et standards internationaux	<p>7.3.1 La méthodologie de recherche et les questions de recherche sont bien décrites dans le rapport</p> <p>7.3.2 Les TdR se trouvent dans les annexes du rapport</p> <p>7.3.3 Le rapport correspond aux exigences (au niveau contenu, méthodologie, rapport) formulées dans les TdR</p> <p>7.3.3 Les sources d'information sont clairement décrites</p> <p>7.3.4 Les conclusions sont clairement séparées des constats ; les conclusions sont clairement basées sur ces constats</p> <p>7.3.5 Les recommandations découlent logiquement des conclusions et sont concrètes et applicables</p> <p>7.3.6 Il existe un résumé exécutif clair et lisible</p>

Aperçu 3 Aperçu des scores par projet

Pertinence																
1. Dans quelle mesure les projets sont-ils pertinents ?				Bénin		Burundi		Maroc		Rwanda		Sénégal		Vietnam		Moyenne
-	-/+	+/-	+	FAFA MC	AIIMAEP	AEP	AIM	ONEO AEP	ONEP Assain	JESS	JHSS	PAMAS 1	PAMIF2	SPR	PORIS	
1.1. Les projets correspondent et adhèrent aux objectifs de développement des partenaires opérationnels (niveau méso) et des partenaires stratégiques dans le pays				+	+	+	+/-	+/-	+/-	+	+	+	+/-	+	+	3.6
1.2. Les projets s'inscrivent dans les stratégies existantes de la coopération belge				+	+/-	+	+	-/+	+/-	+/-	+/-	+	+	+	+	3.5
1.3. Les projets s'inscrivent dans le contexte changeant de la coopération internationale				+/-	+	+	+	+/-	-/+	+	+	+	+	+/-	+/-	3.5
Score global				+	+	+	+/-	+/-	+/-	+	+	+	+/-	+	+	3.6

2. Efficacité et impact																
2. Les projets ont-ils atteint les résultats attendus (outputs; résultats et impacts) ?				Bénin		Burundi		Maroc		Rwanda		Sénégal		Vietnam		Moyenne
-	- /+	+/-	+	FAFA MC	AIIMAEP	AEP	AIM	ONEO AEP	ONEP Assain	JESS	JHSS	PAMAS 1	PAMIF 2	SPR	PORIS	
-																
2.1. Il y a des indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour évaluer l'efficacité du projet (l'efficacité est mesurée au niveau des outputs, résultats et impacts d'une intervention)				+/-	-/+	+/-	-/+	-/+	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+	-/+	2.8
2.2 Des outputs concrets qui contribuent à la réalisation de l'objectif spécifique peuvent être constatés				+/-	+/-	trop tôt	trop tôt	+/-	trop tôt	+	+/-	+/-	trop tôt	trop tôt	trop tôt	3.1
2.3 Des résultats (outcomes) qui contribuent à la réalisation des objectifs généraux du projet, peuvent être constatés				trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	+	+/-	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	3.5

2.4. La capacité des partenaires directs et opérationnels (niveau national ou sub-national) est renforcée	trop tôt	trop tôt	trop tôt	-/+	trop tôt	trop tôt	+/-	+	+/-	trop tôt	+/-	trop tôt	3
2.5. Les stratégies d'intégration des thèmes transversaux (genre, VIH/Sida) sont clairement définies et il y a des outputs/résultats concrets	-/+	-/+	-/+	trop tôt	-/+	-/+	-	+/-	-/+	-	trop tôt	trop tôt	3.2
2.6. Il y a des indications de changements (potentiels) positifs au niveau des bénéficiaires (planifiés et non planifiés).	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	+	+	trop tôt	trop tôt	Trop tôt	trop tôt	4
Score global	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	+/-	+	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	1.7

3. Efficience																
3. Est-ce que les moyens (fonds, expertise et temps) ont été utilisés d'une manière correcte et efficiente pour atteindre les resultants?				Bénin		Burundi		Maroc		Rwanda		Sénégal		Vietnam	Moyenne	
-	-/+	+/-	+	FAFA MC	AIIMAEP	AEP	AIM	ONEO AEP	ONEP Assain	JESS	JHSS	PAMAS 1	PAMIF2	SPR	PORIS	
3.1 Les plannings du budget et du temps sont dans une large mesure réalisés et les changements éventuels sont justifiés				-/+	-/+	-/+	-	-/+	-/+	+	+/-	+/-	-/+	trop tôt	trop tôt	2.3
3.2 La relation entre les moyens et la réalisation des résultats et objectifs est acceptable.				trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	N/A	N/A	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	0
3.3 Les coûts de l'AT sont acceptables au regard des coûts totaux du projet et du type de projet				+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	trop tôt	+	+/-	+	+	-/+	+	3.2
3.4. Les modalités de l'organisation et la gestion de l'intervention contribuent à la réalisation des				+/-	+/-	-/+	-/+	+/-	+/-	+	-	+/-	-/+	+/-	+	2.7

objectifs													
Score global	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	+	+/-	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	3.5

4. Durabilité																
4. Dans quelle mesure les projets sont-ils durables ?				Bénin		Burundi		Maroc		Rwanda		Sénégal		Vietnam		Moyenne
-	-/+	+/-	+	FAFA MC	AIIMAEP	AEP	AIM	ONEO AEP	ONEP Assain	JESS	JHSS	PAMAS 1	PAMIF2	SPR	PORIS	
4.1. La durabilité institutionnelle : les réalisations sont ancrées au niveau institutionnel (appropriation)				+	+	-/+	-/+	+/-	trop tôt	+/-	+/-	-/+	-/+	trop tôt	trop tôt	2.7
4.2.La durabilité financière : la viabilité financière des produits, services et structures nouvelles ou améliorées par le projet est assurée				trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	+/-	+/-	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	3
4.3. La durabilité socioculturelle : les réalisations concrètes et les effets au niveau des bénéficiaires sont adaptés au contexte et la continuité des effets est assurée				+/-	trop tôt	trop tôt	-/+	+/-	trop tôt	N/A	N/A	-/+	+	trop tôt	trop tôt	2.8

4.4. La durabilité politique : il y a un appui politique pour le thème et l'approche du projet													
	trop tôt	trop tôt	-/+	-/+	+/-	trop tôt	+/-	+/-	+/-	+	trop tôt	trop tôt	2.8
Score global	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	+/-	+/-	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	3

5. Formulation																
5. Le processus de formulation : dans quelle mesure, la formulation du projet est-elle une bonne base pour garantir une exécution de haute qualité du projet ?				Bénin		Burundi		Maroc		Rwanda		Sénégal		Vietnam	Moyenne	
-	-/+	+/-	+	FAFA MC	AIIMAEP	AEP	AIM	ONEO AEP	ONEP Assain	JESS	JHSS	PAMAS 1	PAMIF2	SPR	PORIS	
5.1. Le processus de formulation est de bonne qualité																
				+/-	+/-	+/-	+/-	-/+	-/+	+	+	-/+	-/+	-/+	-/+	2.6
5.2 Les produits de la formulation (rapports de formulation et DTF) sont de bonne qualité																
				+/-	+/-	-/+	-/+	-/+	-/+	+	+	+/-	-/+	+/-	+/-	2.7
Score global																
				+/-	+/-	-/+	+/-	-/+	-/+	+	+	-/+	-/+	-/+	-/+	2.5

6. Accompagnement stratégique et supervision																
6. L'accompagnement au niveau stratégique et la supervision : les comités de partenaires, les SMCL, le bureau de la CTB dans le pays, y compris le représentant CTB local, les attachés de l'ambassade, le siège de la CTB, la DGCD et les structures du pays partenaire contribuent concrètement et d'une manière substantielle au pilotage stratégique et à l'appropriation locale du projet?				Bénin		Burundi		Maroc		Rwanda		Sénégal		Vietnam	Moyenne	
-	-/+	+/-	+	FAFA MC	AIIM AEP	AEP	AIM	ONEO AEP	ONEP Assain	JESS	JHSS	PAMAS 1	PAMIF2	SPR	PORIS	
6.1. Les rôles et contributions du pays partenaire et des structures mixtes au niveau de la gestion stratégique sont clairs et bien définis				+/-	+/-	-/+	-	-/+	-/+	+/-	N/A	+/-	+	+	+	3.5
6.2. La CTB contribue efficacement au pilotage stratégique et la politique du projet				+/-	+/-	-/+	-/+	-/+	-/+	+/-	-	-/+	-/+	-/+	+/-	2.2
6.3. La DGCD contribue clairement et efficacement au pilotage stratégique et la politique du projet				+/-	+/-	-/+	-/+	+/-	+/-	+/-	+/-	-/+	-/+	-/+	-/+	2.5

6.4. La coopération et les interactions entre les parties prenantes principales sont bonnes et contribuent à la bonne gestion stratégique du projet													
	+	+	-/+	-	-/+	-/+	+	-	+	+	+	+	2.5
Score global	+	+	-/+	-	-/+	-/+	+	-	+	+	+	+	2.4

7. Suivi et évaluation																
				Bénin		Burundi		Maroc		Rwanda		Sénégal		Vietnam		Moyenne
-	-/+	+/-	+	FAFA MC	AIIMAEP	AEP	AIM	ONEO AEP	ONEP Assain	JESS	JHSS	PAMAS 1	PAMIF2	SPR	PORIS	
7.1. Les informations relatives au monitoring sont de bonne qualité , basées au cadre logique et sont correctement distribuées parmi les acteurs				+	-/+	+/-	-/+	+/-	-/+	+/-	+/-	+/-	+/-	-/+	-/+	2.6
7.2. Le processus d'évaluation se déroule adéquatement				trop tôt		trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	-	-	trop tôt	p.a.	N/A	N/A	0
7.3. La qualité des rapports d'évaluation correspond aux critères et standards internationaux				trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	N/A	N/A	trop tôt	p.a.	N/A	N/A	0
Score global				trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	trop tôt	+/-	+/-	trop tôt	trop tôt			3

Annexe 4 Membres du comité de pilotage

Myriam Van Parijs
Paul Verlé
Marc Denys
Dominique de Crombrughe
Marion Van Offelen
Natacha Durieux

Guy Hambrouck
Luc Timmermans
Patrick Simons
Alfred Fickers
Ronny Dynoodt
Anne-Françoise Paradis
Gaby Lemeire
Guido Schueremans
Tania Braems
Frank Blomme
Johan Debar

Olivier Thery

M&E-expert BTC
Chef de service EST BTC
Directeur D1
Evalueur spécial
Expert en genre DGD
Chef de service Afrique Nord et Moyen
Orient
Gestionnaire de dossier Maroc
Chef de service Afrique Central
Gestionnaire de dossier Burundi
Gestionnaire de dossier Rwanda
Chef de service Afrique de l'Ouest
Gestionnaire de dossier Bénin
Gestionnaire de dossier Sénégal
Chef de service Asie et Amérique Latine
Gestionnaire de dossier Vietnam
Inspecteur des Finances
Cellule Politique, Ministre de la Coopération
au Développement
Service Evaluation Spéciale, fonctionnaire
dirigeant

Annexe 5 Membres de l'équipe d'évaluation

Expert	Rôle dans l'évaluation	Visite de terrain
Dirk Van Esbroeck	Chef d'équipe + en charge de l'étude sur la qualité des services de la CTB + visites de terrain	Burundi et Sénégal
Anneke Slob	Membre de l'unité de coordination + en charge de l'étude sur les contrats de gestion	
Bob Peeters	Membre de l'unité de coordination + visites de terrain	Bénin et Maroc
Miriam Visser	Membre de l'unité de coordination + visite de terrain	Vietnam
Anja Willemsen	Membre de l'équipe 'contrats de gestion'	
David Smith	Membre de l'unité de coordination + visite de terrain	Rwanda
Rob De Lobel	En charge de l'analyse de la durée des phases de projet	
Bea Abts	Appui administratif et logistique	
Alidou Moussiliou	Expert en agriculture et en développement économique et social	Bénin
Antime Mivuba	Expert en Education	Burundi
Paul Binzimana	Expert en Santé Publique	Burundi
Abdeljalil Derj	Expert en Eau et Sanitation	Maroc
Moumen Mohammed	Expert Développement rural et irrigation	Maroc
Etienne Gasana	Expert en Santé Publique	Rwanda
Immaculée Habiyaambere	Expert en Education	Rwanda
Moussa Ba	Expert en développement rural, micro-crédit et mutuelles	Sénégal
Nguyen Hang	Expert en réforme du secteur public	Vietnam

Annexe 6 Synthèse des 24 projets

B6.1 Benin

1. Projet d'appui aux filières de production agricole dans les départements du Mono et du Couffo (analyse de terrain)

Numéro d'intervention DGCD	3 004 354
Code Navision CTB	BEN 0401111
Programme Indicatif de Coopération	2004-2007
Secteurs et sous-secteurs	Agriculture et élevage DAC 31120-31161-31150
Modalité	Régie et Co-gestion ?
Contrat de gestion CTB	23-04-2008
Date d'approbation de la fiche d'identification	01-08-2007
Signature de la convention spécifique	21-03-2008
Rapport de formulation	10-09-2007
DTF	13-03-2008
Démarrage effectif du projet	Septembre 2008
Durée de la convention spécifique	72 mois
Durée totale de la mise en œuvre	60 mois
Contribution du partenaire	
Contribution belge	5.500.000 Euro
Institution partenaire	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la Pêche

Contexte et caractéristiques

La promotion des filières agricoles est devenue un axe prioritaire de la politique de relance du secteur agricole au Bénin. Dans la déclaration de la politique du développement agricole l'option de la libéralisation du secteur agricole et le désengagement de l'Etat de l'essentiel des activités productives et une meilleure articulation entre les acteurs a été prise.

Les départements de Mono et de Couffo sont de vocation agricole. 333.000 hectares cultivables avec une population agricole de 614.000 personnes⁵².

Les problèmes dans l'agriculture dans le Mono Couffo sont multiples : rendements bas à cause de la baisse de la fertilité des sols, la faible valorisation de l'eau pendant la contre saison, les activités commerciales peu développées, etc.

Le projet aborde les trois axes complémentaires ci-après en vue de la promotion des filières riz et maraîchage dans le Mono et le Couffo :

- la dynamisation et l'articulation des marchés (commercialisation et approvisionnement en intrants et en équipements)
- le renforcement de la compétitivité des systèmes de production (renforcer la capacité du système agricole à mieux répondre aux exigences du marché)

- la mise en place d'un cadre approprié de gouvernance de filières (l'articulation des acteurs guidée par des instruments de pilotage et négociée dans les cadres de concertation appropriés et un appui et encadrement qui répondent aux nécessités)

Une spécificité de ce projet est que le Maître d'ouvrage i.e. le MAEP a délégué les activités de facilitation pas à une Unité de gestion de projet mais à une équipe de facilitation qui est responsable de faciliter l'exécution du projet dont le cahier de charge met l'accent sur 'assurer la planification et l'exécution des activités de **facilitation** de l'intervention depuis l'organisation diagnostic de base jusqu'à la clôture du projet'.

Constats majeurs

La pertinence : le projet Facilité d'Appui aux Filières Agricoles dans les départements du Mono et du Couffo s'inscrit dans les priorités du MAEP. Il est innovateur dans son approche de facilitation. Il se base sur l'existant et vise à l'améliorer sur base d'une facilitation. Il vise à contribuer à une concertation de tous les acteurs des filières par une approche multi-acteurs. Le projet a investi pendant une phase de démarrage pour responsabiliser les acteurs dans le développement d'un plan stratégique par filière. Ce plan stratégique est la base pour le développement des actions concrètes par les acteurs de la filière qui seront financées par le projet sur base des conventions d'actions. Il est attendu que très vite le projet va atteindre sa vitesse de croisière.

Le FAFA est un bon projet en termes de sa finalité et des processus de mise en œuvre. Sur base d'une réelle participation des acteurs il était possible d'identifier des actions pertinentes qui contribuent à un renforcement de la filière.

L'efficacité : son caractère innovateur (facilitation et approche filière) a fait que l'équipe a dû investir beaucoup dans la phase de démarrage qui a garanti l'appropriation du projet par les parties concernées. Cette phase de démarrage était plus longue que prévue et certains aspects auraient pu améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de cette phase de démarrage sachant que pour une réelle participation et le développement d'un plan stratégique participatif il faut s'adapter au rythme et tenir compte des capacités d'absorption des parties concernées. Cet ancrage des activités au niveau des partenaires qui en sont responsables influence la durabilité de ces actions à condition que ces acteurs continuent de jouer leur rôle.

Le défi maintenant est d'améliorer la rapidité de la mise en œuvre, à accroître la consommation du budget.

L'efficacité : plusieurs outputs sont produits durant cette phase de démarrage et vont contribuer certainement à l'obtention des résultats.

La prise en compte de la dimension genre mérite plus de conviction et de créativité surtout que le plan stratégique est maintenant un document qui va guider le développement de la filière. Il est à regretter que durant l'élaboration de ce plan cette conviction et cette créativité n'étaient pas présentes.

L'approche multi-acteur mérite plus d'approfondissement pour garantir que les acteurs se fassent confiance, partagent la vision et les objectifs, respectent ses propres responsabilités et celles des autres. Il faut souligner que cette approche ainsi que celle de la facilitation demande une réflexion sur le processus de formulation et les critères de qualité du projet. Ici on a constaté que le cadre logique n'était pas détaillé mais ensemble avec le DTF qui décrivait clairement les principes et les modalités d'exécution ils donnaient un cadre suffisant pour que durant la phase de démarrage la planification puisse être concrétisée.

La *durabilité* semble être assurée par l'approche du projet (équipe de facilitation, convention avec les parties prenantes), par le fait qu'il est intégré dans les structures existantes (ancrage institutionnel), par ses efforts accordés aux dimensions de renforcement institutionnel et par

sa bonne connaissance du milieu rural. Aussi le lien entre ce projet et le projet d'appui institutionnel au MAEP augmente les chances de durabilité des effets de ce projet.

Le processus de préparation a été long et a intégré les expériences des projets précédents dans la zone. Deux courtes missions ont eu lieu durant le processus de formulation. La question est de savoir si ce processus de formulation permettait une vraie approche multi-acteurs qui constitue la base d'une approche filière

A part le bon fonctionnement de la SMCL pour le pilotage stratégique du projet et de la plateforme pour le pilotage au niveau du terrain, le lien avec le programme AIMAEP et l'évolution vers une approche programme contribue à l'accompagnement stratégique du projet. La mutualisation des connaissances et des compétences entre les deux projets est à promouvoir.

Avec l'appui d'un bureau d'étude un système de suivi qui part des actions concrètes exécutées par les partenaires et qui prévoit une accumulation des informations et l'organisation des moments d'analyse et de réflexions. Ce système est exemplaire même s'il peut être amélioré en intégrant plus de réflexions sur les aspects de renforcement des capacités.

2. Evaluation du projet appui institutionnel au MAEP dans le cadre du programme d'appui au développement et à la diversification des filières agricoles (analyse de terrain)

Numéro d'intervention DGCD	3 004 909
Code Navision CTB	BEN 0160811
Programme Indicatif de Coopération	
Secteurs et sous-secteurs	Agriculture et élevage-développement agricole (CAD 31120-31161-31150)
Modalité	Regie et co-gestion
Contrat de gestion CTB	3ième
Date de l'approbation de la fiche d'identification	31/03/2008
Signature de la convention spécifique	29/12/2008
Rapport de formulation	20/11/2008
DTF	28/11/2008
Démarrage effectif du projet	
Durée de la convention spécifique	60 mois
Durée totale de la mise en œuvre	48 mois
Contribution du partenaire	201 600 Eur
Contribution belge	3 500 000 Eur
Institution partenaire	MAEP

Contexte et caractéristiques

La promotion des filières agricoles, définie comme un défi multi-acteurs et plurisectoriel, est devenue un axe prioritaire de la politique agricole au Bénin. Ceci a comme conséquence une réorganisation des structures actuelles du MAEP en les recentrant dans leur rôle régalién, aux côtés d'un secteur privé, en mettant en place un mécanisme de pilotage adapté, orienté vers une coordination et une surveillance rapprochée de l'efficacité globale du secteur, en prenant des mesures d'accompagnement et de soutien aux réformes et la rationalisation de tous les projets et programmes agricoles et leur intégration au plan.

Le cadre institutionnel devra favoriser le désengagement du secteur public de son intervention directe dans les sphères de production et de commercialisation pour le recentrer sur les fonctions régaliennes. Ce nouveau cadre institutionnel devrait être bâti :

- au niveau central sur quatre structures nouvelles dont l'une serait en charge de la promotion et du développement intégré des filières
- au niveau déconcentré sur une dynamisation des CeRPA et CeCPA avec un recentrage de leur mission par rapport aux nouvelles exigences de la réforme dans le cadre d'une plus grande autonomie

Un organe situé au dessus du MAEP disposant d'un droit d'arbitrage et de la capacité de proposition d'allocation des ressources, appelé 'Conseil national de l'Agriculture' est installé.

L'intervention a pour objectif essentiel d'appuyer le MAEP pour la réussite de sa réforme nécessaire pour une meilleure coordination et un pilotage sectoriel du système de promotion des filières agricoles au Bénin en lien et en concertation avec ses partenaires. L'intervention inclut les différents niveaux i.e. le niveau Macro, le niveau micro (local), méso (régional) et la mise en place d'une autorité de régulation des filières (niveau macro).

Les instruments d'intervention sont :

- un pool d'expertise (assistants techniques internationaux (2), AT issu de la région (1) et assistants techniques nationaux (3))
- des groupes de travail ad hoc formés par des membres des différentes directions du ministère concernées
- une expertise ponctuelle
- des compléments de financement par des contrats de prestations déjà mis en route
- des enveloppes régionales type fonds d'étude ou fonds de projet
- une enveloppe pour les indemnités de responsabilité

Constats majeurs

La pertinence : le projet AIMAEP a pour objectif essentiel d'appuyer le MAEP pour la réussite de sa réforme nécessaire pour une meilleure coordination et pilotage sectoriel du système de promotion des filières agricoles au Bénin en lien et en concertation avec ses partenaires. L'intervention inclut les différents niveaux i.e. le niveau micro (local), méso (régional) et la mise en place d'une autorité de régulation des filières (niveau macro).

Le projet est innovateur car il part de l'existant (i.e. un nombre important d'expériences intéressantes) et favorise les synergies entre différents projets et intervenants et il vise non seulement une réforme institutionnelle mais aussi un changement de culture à tous les niveaux.

Le projet est indispensable et important pour le plan de relance du secteur agricole et vient bien à propos même si la réforme prend du temps. Cette réforme est profonde et pour qu'elle réussisse un changement de comportement des personnes impliquées est nécessaire. Il est évident que le MAEP a besoin d'un soutien externe pour que cette réforme qui a déjà connu beaucoup de retard réussisse.

L'efficacité et l'efficacé

L'équipe du projet, a réussi à construire une certaine confiance qui leur confirme dans leur mandat d'accompagner le Ministère non seulement par le fait que le Secrétaire Général du MAEP est directeur de ce projet mais aussi par la qualité de travail, par ses capacités relationnelles et par le fait que son approche se greffe sur des dynamiques existantes qu'elle arrive à influencer. L'équipe est composée de personnes d'expériences qui connaissent de l'intérieur le ministère ce qui est certainement un des facteurs de succès.

La conséquence de l'approche est une bonne appropriation mais un processus plus lent que prévu et des risques avec le danger que les résultats ambitieux attendus ne seront pas atteints dans le temps prévu.

En plus le projet doit relever le défi d'un renforcement des capacités d'une structure par rapport à une réforme dont tous les éléments ne sont pas encore finalisés. Cela demande une créativité pour identifier avec les concernés des actions pertinentes en attendant.

Le projet a réussi à se faire accepter. Plusieurs outputs qui sont fortement appréciés par le MAEP sont produits et le projet a réussi à instaurer plus de concertation entre les directions.

Même si certains acquis peuvent être durables le projet n'a pas d'influence sur plusieurs facteurs qui peuvent affecter la durabilité des acquis comme la politisation, la volonté des leaders, la culture organisationnelle ...

La formulation a été portée par le client. Elle s'est basée sur l'analyse institutionnelle et a fait appel à l'équipe qui a fait le diagnostic organisationnel. Dans le DTF il est prévu que l'exécution comprend 3 phases, une phase de mise en place (6 mois), une phase de croisière (3 ans) et une phase de clôture (6 mois) avec une description des résultats à atteindre pour chaque phase. La phase de mise en place était nécessaire pas seulement pour la mise en œuvre de l'équipe et la concrétisation des actions mais aussi pour faire connaître le projet, le concrétiser ensemble avec les acteurs et pour construire la confiance au sein du MAEP

Les structures responsables pour l'accompagnement stratégique du projet sont assez complexes. A part le SMCL qui se réunit 2 fois par an et qui pilote le projet il y a un groupe de travail par composante composé de personnes directement impliquées dans la composante. Il est trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de ces groupes de travail. L'apport de la CTB et de l'Attaché de coopération sur la pertinence du projet a été remarquable par (i) la valorisation des résultats des études engagées durant la période de formulation (notamment l'analyse institutionnelle), (ii) une participation active au dialogue politique sectoriel ainsi que (iii) l'amorce d'une dynamique de synergie et de complémentarité au sein du programme bénino - belge dans le secteur agricole

Il y a une collaboration très étroite entre l'équipe de projet et la représentation de CTB à Cotonou. L'équipe reçoit un appui moral dans le sens que la représentation s'occupe des mauvaises nouvelles et que le projet peut sauvegarder ses bonnes relations au niveau du ministère. Les échanges sur des aspects techniques et stratégiques se font quand nécessaire. L'accessibilité de la représentation est fortement appréciée. Le fait que le responsable de programmes de la représentation est un ancien directeur de la DPP/MAEP y contribue certainement.

3. Evaluation du projet Appui au développement des filières Halieutiques du Bénin (ADEFIH) (analyse documentaire)

Numéro d'intervention DGCD	3003204
Code Navision CTB	BEN 0601311
Programme Indicatif de Coopération	2006-2009
Secteurs et sous-secteurs	Pêche et agriculture CAD 31320,31310,31391
Modalité	Co-gestion et régie
Contrat de gestion CTB	3 ^{ième}
Date d'approbation de la fiche d'identification	12/01/2007
Signature de la convention spécifique	20/12/2007
Rapport de formulation	Août 2007

DTF	22/11/2007
Démarrage effectif du projet	Mars 2008
Durée de la convention spécifique	48 mois
Durée totale de la mise en œuvre	36 mois
Contribution du partenaire	410.606 Euro
Contribution belge	2.500.000 Euro
Institution partenaire	MAEP

Contexte et caractéristiques

On estime la production des crevettes à environ 3 000 tonnes par an dont 703 tonnes ont été exportées en 2002. La différence a été commercialisée par le circuit des ventes locales.

La Commission Européenne à travers ces règlements a demandé aux pays exportateurs de crevettes 'd'avoir une législation sanitaire jugée 'au moins équivalente' aux conditions définies dans la législation européenne. Ce règlement s'applique depuis janvier 2006, mais dans la phase de préparation, des missions d'inspection se sont déroulées et le Bénin a décidé d'arrêter son exportation envers l'Europe en 2003 jusqu'à la mise en place de certaines mesures correctives relatives à la mise en œuvre des différentes recommandations. Cette auto-suspension a été levée en 2005 après que le pays ait fait des progrès dans la mise en œuvre des recommandations. Plusieurs actions qui se développent à travers l'ensemble des interventions des bailleurs devront permettre au Bénin d'asseoir un système de production et de contrôle des produits halieutiques sous les conditions conformes aux dispositions de commerce international. Le programme d'appui belge s'inscrit dans la continuité et dans la complémentarité des différentes actions.

L'objectif spécifique du projet est que les productions de crevettes du lac Ahémé sont améliorées, sécurisées et mieux valorisées par des pratiques de pêches responsables et contrôlées avec des modalités de manutention et de conditionnement conformes à celles exigées par les normes européennes. Cet objectif contribuera à une diminution de la pauvreté au sein des communautés des pêcheurs. Les trois résultats sont :

- les conditions sanitaires de production, de collecte et de transport des produits de la pêche sont améliorées sur le lac Ahémé
- les capacités de l'autorité compétente en matière de contrôle sanitaire des produits de la pêche et de formation des acteurs à la base sont renforcées.
- des études et des activités complémentaires sont réalisées pour assurer la pérennité et la qualité des productions.

Constats majeurs

Une personne de la DP décrivait le projet comme 'un projet d'urgence pour répondre aux conditions nécessaires pour relancer l'exportation vers l'Europe'. Cette description résume bien le type de projet.

La Coopération belge s'est inscrit dans une politique de la DP et dans des initiatives de l'UE pour renforcer l'exportation des crevettes vers l'Europe. Le projet se concentre sur un des aspects de la filière sans que les autres aspects soient vraiment analysés et suffisamment pris en compte. Un projet avec une finalité économique peut être très pertinent dans le développement d'une filière et l'amélioration de la situation des pêcheurs mais sur base de documents disponibles, l'équipe d'évaluation manque des arguments et des études approfondis pour se prononcer sur sa pertinence.

L'urgence de ce projet a fait aussi qu'on a commencé à construire les infrastructures sans s'occuper de la gestion de ces infrastructures. Maintenant le projet a demandé une étude qui doit faire des propositions concrètes. Ceci ne contribue pas à l'appropriation de ces infrastructures par les parties concernées surtout les usiniers, les pêcheurs et les mareyeuses et les collectivités locales.

Un effet du projet est qu'au niveau du MAEP des réflexions sur son rôle régali en ce qui concerne la qualité des denrées ont lieu et ont résulté en la formulation du projet ABSSA (Autorité Béninoise pour la Sécurité Sanitaire des Aliments)

4. Evaluation du projet facilité d'appui aux filières agricoles dans les départements de l'Atacora et de la Donga (FAFA AD) (analyse documentaire)

Numéro d'intervention DGCD	3008321
Code Navision CTB	Ben 0902011
Programme Indicatif de Coopération	2008-2011
Secteurs et sous-secteurs	Agricole 31110
Modalité	Bilatérale/ cogetion et régie
Contrat de gestion CTB	3ième
Date d'approbation de la fiche d'identification	14/05/2009
Signature de la convention spécifique	13/08/2010
Rapport de formulation	29/04/2010
DTF	12/05/2010
Démarrage effectif du projet	
Durée de la convention spécifique	
Durée totale de la mise en œuvre	48 mois
Contribution du partenaire	
Contribution belge	5.500.000 Euro
Institution partenaire	MAEP

Contexte et caractéristiques

Le projet s'inscrit dans le cadre de la promotion des filières agricoles qui est devenue un axe prioritaire de la politique agricole de Bénin. Le MAEP au niveau central va continuer à jouer un rôle majeur dans la promotion et le développement intégré des filières agricoles. Au niveau déconcentré les six centres régionaux pour la promotion agricole ont recadré leur rôle et leur mission dans le souci d'une plus grande efficacité et de saine gestion en vue de la promotion des filières.

Dans le PIC 2007-2009 la promotion des filières agricoles est un des axes prioritaires de la coopération belge au Bénin. Ce projet est le quatrième projet qui s'inscrit dans cette logique. Les départements de l'Atacora et de la Donga se trouvent au Nord du pays. Il y a un potentiel par rapport à l'aménagement des bas-fonds pour augmenter la production de riz et de maraîchage. En plus, à travers le projet PAMRAD un projet financé par la Belgique de 2003 à

2008 avec une phase de 'consolidation' de septembre 2009 jusqu'à mi 2010, la filière d'anacarde est devenue une filière prometteuse.

Constats majeurs

Le projet n'a pas encore démarré. L'identification a été faite en mai 2009. Le DTF a été discuté dans le CQC et était approuvé le 12 mai 2010 et la convention spécifique a été signée le 13 août 2010.

Le projet se base sur une longue historique et les expériences de la Coopération belge dans le domaine agricole. Il est basé sur les expériences du projet PAMRAD et profite des expériences du projet FAFA Mono-Couffo et de l'appui institutionnel au MAEP.

Le DTF a pris en compte les différentes expériences et son cadre logique et l'approche de facilitation est le même. Une grande différence est que l'équipe de facilitation est autonome du MAEP et est géré par la CTB en régie en vue de la rendre plus au service de tous les acteurs de la filière et d'augmenter sa flexibilité dans l'exécution du projet. Ce principe a été discuté avec le MAEP et tant qu'une transparence est garantie (la représentation introduit un rapport sur la gestion des fonds en régie chaque trois mois au ministère) ceci ne va pas à l'encontre des déclarations de Paris.

Car la CTB a déjà eu une longue expérience dans la zone avec les différents acteurs la phase de démarrage prévue est 6 mois et la concrétisation des actions du projet doit se baser sur des diagnostics et des réflexions déjà entamées durant le projet PAMRAD.

Le processus de finalisation du projet PAMRAD était un peu chaotique et a créé pas mal de malentendus et des frictions. En 2008 le projet a été clôturé d'une manière abrupte. En 2009 une phase additionnelle de PAMRAD a démarré. Il était prévu que cette phase durerait 6 mois mais actuellement l'équipe est encore sur place et assure la transition vers le programme FAFA- AD. Cette phase additionnelle même si ce n'était pas prévu explicitement dans le DTF a été utilisée pour finaliser le DTF de FAFA- AD.

La mission de formulation a eu lieu avant la phase additionnelle de PAMRAD.

Les acteurs se connaissent très bien et durant le processus de formulation beaucoup de temps a été investi dans les aspects relationnels. Il fallait de nouveau construire une base de confiance surtout avec le CERPA.

Le produit final de la formulation est de bonne qualité et la phase de démarrage de 6 mois est bien décrite. Le document contient suffisamment d'éléments pour garantir une bonne exécution du programme et garantir que les principes de facilitation pourront être appliqués.

B6.2 Burundi

1. Le projet Appui à l'Enseignement Professionnel (AEP)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3004520
Code Navision CTB	BDI 0704201

Secteurs et sous-secteurs	Education, Education Professionnelle
Modalité	Aide de projet
Signature de la convention spécifique	18.12.2008
Démarrage effectif du projet	3 septembre 2009
Durée totale de la mise en œuvre	48 mois
Contribution du partenaire	589.128 €
Contribution belge	5.000.000 €
Institution partenaire	Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (dans le DTF) ; Ministère de l'Enseignement de Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation (MEMFPA) (à partir de 07/09)

Contexte et caractéristiques

Ce projet fait partie du programme du secteur de l'éducation et s'insère dans la longue tradition de coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle. Le projet AEP appuie le sous-secteur de l'enseignement professionnel dit 'non formel' qui prépare les élèves à l'entrée directe dans le marché de l'emploi et est censé renforcer le sous-secteur professionnel et plus spécifiquement quatre centres de métiers (CEM) dans 5 filières. Il inclut également un volet d'appui institutionnel aux structures partenaires. Sa gestion est initialement intégrée dans la Direction Générale de l'Enseignement Professionnel du MENRS qui a désigné le directeur de l'intervention ; celui-ci est assisté par un assistant technique (AT) international qui assume la fonction de délégué à la co-gestion. Après la création du MEMFPA, le projet a été implanté dans ce nouveau ministère.

Constats majeurs

Le projet s'inscrit dans le cadre du développement de l'enseignement des métiers et de la formation professionnelle qui reste encore embryonnaire dans le pays et qui se pose encore des problèmes réelles d'organisation, de gestion, de faibles performances. Le projet AEP est *pertinent* car il vient répondre à des réalités socioéconomiques et aux besoins réels des bénéficiaires à tous les niveaux qui s'inscrivent dans la Politique Nationale de l'Enseignement des Métiers et de la Formation Professionnelle adoptée par le Conseil des Ministres en Février 2010. La stratégie d'intervention adoptée est appropriée et les premières réalisations également adaptées. Cependant, la responsabilisation des acteurs locaux et la collaboration avec les 3 départements de la Direction Générale de l'Enseignement des Métiers et de la Formation Professionnelle sont à améliorer.

Il est difficile de faire des constats concluants sur *l'efficacité* du projet car il est encore très jeune. Des indicateurs qualitatifs et quantitatifs ont été formulés, mais ont été peu opérationnalisés dans les premiers documents. Mais, une étude de base line et des précisions sur les indicateurs sont en cours de réalisation par la direction du projet. Une évolution positive vers une gestion axée sur les résultats est observée. Aussi quelques résultats sont déjà enregistrés, notamment l'adoption d'un organigramme commun élaboré de façon participative, le choix de l'approche modulaire pour les futures formations ainsi qu'un début de renforcement des capacités des gestionnaires et des formateurs des CEM par l'organisation des sessions de formation.

Le projet étant trop jeune, il est très tôt pour apprécier la relation entre les moyens et les réalisations, et donc *l'efficience*. Cependant, si les rapports ne comparent pas les moyens et les réalisations, un planning très élaboré pour 2010 prévoit des activités pour chaque résultat et les responsables de la mise en œuvre du Projet sont optimistes pour la réussite du projet. Malgré cet optimisme, certains éléments laissent entrevoir des limites pour l'efficience du

projet. Nous pouvons citer: retard dans la réalisation des activités et du budget dû à la lourdeur des procédures dans la passation des marchés; faible implication des responsables départements intermédiaires entre la Direction générale et les CEM, instabilité au niveau institutionnelle et lenteur de la prise de décision au niveau ministériel.

L'avancement de la mise en œuvre du projet ne permet de faire des constats sur la *durabilité* du projet. Cependant, au niveau financier, certains acquis peuvent être considérés comme assez pérennes. C'est le cas de l'organigramme de fonctionnement, l'approche modulaire et les formations acquises. Par contre, il est à craindre que l'après projet pose des problèmes au niveau du renouvellement des équipements didactiques et des consommables liés à la formation car la Loi Budgétaire tient peu de cas de ces aspects. En ce qui concerne la durabilité institutionnelle et politique, l'instabilité observée peut jouer en défaveur de la durabilité du projet (notamment avec l'inclusion de l'ancien ministère dans celui de l'éducation primaire et secondaire, qui est beaucoup plus grand et jugé plus important). Le deuxième problème qui peut gêner le fonctionnement futur de ces centres est la mobilité du personnel formé dans le cadre du projet.

La qualité du *processus de formulation* a été acceptable, mais les mécanismes de *suivi et de supervision stratégiques* (au niveau de la SMCL et la CTB) ont été de qualité insuffisante. Malgré les bonnes relations au niveau de la Direction Générale du ministère, l'équipe du projet semble relativement isolée au niveau de sa gestion stratégique. Son système de *suivi-évaluation* se met actuellement en place et laisse supposer des bonnes pratiques dans le futur.

2. Le projet Appui Institutionnel au Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (AIM)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3004474
Code Navision CTB	BDI 0704411
Secteurs et sous-secteurs	Education, Politique et Gestion Administrative de l'Education
Modalité	Aide de projet (dans le cadre d'une approche sectorielle)
Signature de la convention spécifique	30.10.2008
Démarrage effectif du projet	Avril 2008
Durée totale de la mise en œuvre	36 mois
Contribution du partenaire	Néant ou 150.000 € ???
Contribution belge	800.000 €
Institution partenaire	Ministère de l'Education et de la Recherche Scientifique

Contexte et caractéristiques

Ce projet fait partie d'un ensemble d'actions dans le secteur de l'éducation et s'insère dans la longue tradition de coopération dans ce domaine. Il a commencé à intervenir de fait après la restructuration du Ministère. Le projet envisage un appui au Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (AIM) pour améliorer la planification, la coordination et le suivi-évaluation de la mise en œuvre du Plan Sectoriel de l'Education et de la Formation (PSDEF). Il est issu du constat d'une absence de plan d'action pour faire face aux défis du secteur, notamment après l'introduction de la gratuité de l'éducation au primaire qui a généré une augmentation du flux d'élèves très considérable occasionnant une forte pression sur les infrastructures et institutions de l'éducation. Le projet est ainsi de nature institutionnelle. Le bureau de la Planification du MENRS est responsable de la mise en œuvre technique de l'intervention. L'insertion d'un assistant technique international constitue le moyen le plus important du projet à réaliser ses objectifs.

Constats majeurs

Le projet est jugé très *pertinent* car il s'inscrit très clairement dans la politique d'éducation du pays qui depuis 2005 s'est définie en étroite collaboration avec un groupe de bailleurs de fonds; il est également en ligne avec les choix politiques de la coopération belge pour qui un projet de ce genre est très important au regard du choix de l'éducation comme secteur de concentration. L'analyse des besoins n'a cependant pas constaté que le processus de genèse du PSDEF, sur lequel le projet devait baser son action, a été long et compliqué, ce qui aurait pu constituer une indication de la faible qualité du plan. Ainsi son amélioration aurait pu être un objectif prioritaire du projet.

D'importants changements dans le contexte institutionnel, des retards dans la mise en place de l'équipe de cadres nationaux, des débats importants et pendant longtemps peu concluants avec d'autres acteurs clés du secteur (PTF et le Fonds Commun d'Education, surtout) sur la démarche du projet et, finalement, les incertitudes liées au processus électoral ont fait que le projet a accusé un retard important et qu'il n'est pas encore possible de se prononcer sur son *efficacité*. Il se trouve maintenant au stade de la réalisation d'activités clés liées aux trois résultats qu'il est supposé d'atteindre.

Même s'il est acceptable, dans des projets à forte nature institutionnelle comme l'AIM, tout ne peut pas être prévu de sorte que d'activités nouvelles doivent être entamées, les retards accusés ne peuvent pas se justifier entièrement par des facteurs exogènes qui échappent entièrement à son contrôle. L'articulation - avec d'autres acteurs clés - a été problématique pendant une période trop longue pour ce projet qui se trouve au carrefour de plusieurs chantiers institutionnels. Il ne serait cependant pas juste d'en situer la responsabilité entière au niveau du projet même. La SMCL n'a pas joué son rôle dans cette période de sérieuses difficultés. La représentation de la CTB (appuyée par la CTB Bruxelles) a entrepris d'importants efforts à, au moins, arriver à une plus grande concordance entre les experts travaillant pour la coopération belge, mais a apparemment manqué l'autorité technique nécessaire à la résolution efficace des problèmes. Le ministère de son côté, dilué par la création de trois ministères, a manqué d'exercer le leadership nécessaire. Même si les choses se clarifient davantage maintenant, un temps important est passé, ce qui ne facilitera pas l'atteinte des objectifs à court terme.

Les processus décrits ci-haut exercent également une influence négative sur les perspectives de *durabilité*. Au niveau institutionnel, la durabilité est évidemment conditionnée par les incertitudes au niveau institutionnel (réunification ou pas du ministère) et par la mesure dans laquelle l'équipe actuelle des cadres locaux pourra s'acquérir les compétences requises et faire reconnaître ses compétences. Le maintien, au département, de ses cadres, dont certains manquent d'ailleurs les pré-réquis en matière de planification, n'est d'ailleurs pas du tout assuré. Le temps qui reste pour le projet est trop court à bien installer cette équipe et ancrer les outils et procédures. Si rien n'est fait dans l'après projet, le processus risque de s'arrêter, malgré le fait qu'il semble bénéficier de l'appui politique des autorités.

Le *processus de formulation* a été acceptable, mais les mécanismes de *suivi et de supervision stratégiques* (au niveau de la SMCL, la CTB comme les autorités burundaises) ont été de qualité insuffisante au regard de la nature institutionnelle et des problèmes rencontrés qui, de suite, ont persisté trop longtemps. Comme le projet a dû s'adapter à un contexte en forte évolution, un vrai système de *suivi-évaluation* n'a pas encore été mis en place.

3. Le projet Appui à la Réforme des Formations Paramédicales (ARFP)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3004521
Code Navision CTB	BDI 0704101
Secteurs et sous-secteurs	Santé, Santé publique, Formation médicale

Modalité	Aide de projet
Signature de la convention spécifique	03.10.2008
Démarrage effectif du projet	Février 2009
Durée totale de la mise en œuvre	24 mois
Contribution du partenaire	371.455.926 FBU
Contribution belge	2.000.000 €
Institution partenaire	Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre le SIDA

Contexte et caractéristiques

Le PIC de 2007 – 2009 mentionne, en quelques mots, que la Belgique appuiera la formation de paramédicaux. Ce projet s’inscrit dans le secteur de la santé qui est un des secteurs de concentration de la coopération bilatérale. Le projet est complémentaire à d’autres projets dans le secteur et fait partie d’une démarche programmatique qui se concrétise davantage à partir du nouveau PIC 2010-2013. Le projet veut s’occuper des problèmes de qualité des prestations du personnel de santé qui sont très grands. Il envisage un renforcement de la politique des ressources humaines dans le secteur et du service chargé des formations paramédicales. Il veut également améliorer la qualité de l’enseignement paramédical public et l’organisation de trois écoles publiques paramédicales.

Constats majeurs

Le projet fait partie des interventions belges dans le secteur de la santé qui est un des secteurs de concentration de la coopération bilatérale. Cette coopération se base sur la Politique Nationale de Développement Sanitaire (2005 – 2015) et le Plan National Sanitaire (2006 – 2010) qui, entre autres, identifie l’insuffisance de personnel de santé comme une contrainte majeure. Le projet est considéré très *pertinent* dans la mesure où il s’insère dans les politiques du pays et qu’il adopte les approches préconisées dans cette politique (comme la contractualisation). Grâce à une bonne analyse de départ, il a pu définir des actions pertinentes au niveau des écoles qui répondent de façon immédiate à des problèmes fortement ressentis par les enseignants et élèves.

Comme le projet n’a pas encore deux années de mise en œuvre, il est trop tôt pour se prononcer sur son *efficacité*. Cela dit et malgré le début difficile du projet, grâce à ses appuis (fourniture d’équipements et des consommables pour les stages, formation des enseignants et encadreurs de stage, subvention de la transportation pendant les stages, ...) certains outputs commencent à se réaliser, notamment au niveau des écoles paramédicales. En outre, l’équipe du projet a développé un référentiel des compétences et un référentiel métier en concertation avec les acteurs concernés. Ces documents seront utilisés par toutes les écoles du pays.

Certaines difficultés comme l’application du nouveau code de la loi des marchés publics et la mise en œuvre de plusieurs réformes dans le secteur de santé dont certaines affectent les activités du projet et ont requis une forte implication de la direction du projet, ont causé des retards de mise en œuvre importants et ont affecté négativement l’*efficience* du projet et feront que toutes les activités prévues ne seront pas réalisées au moment prévu pour sa clôture. Des faiblesses dans la gestion administrative et financière, comme la nécessité de revoir le budget du projet ont compliqué la phase de démarrage. La bonne gestion des relations avec les autres acteurs, notamment avec les écoles moyennant des conventions est par contre un facteur positif.

Le projet travaille entièrement au sein des structures et organes du ministère ce qui constitue une garantie pour sa *durabilité* institutionnelle. Par contre, son appui très considérable au niveau des écoles crée une situation dans laquelle celles-ci resteront pour une très longue période dépendantes de ressources extérieures. Cette contrainte ne peut être que véritablement levée dans le cadre d’une politique nationale bien réfléchie et financée qui

assure les moyens nécessaires pour un bon fonctionnement des écoles. A moyen terme, l'intégration du projet dans le nouveau programme belge dans le secteur de la santé, fait que cette question n'est pas encore urgente.

Le processus de formulation a été de bonne qualité au niveau de l'identification des besoins les plus pertinents ; il a d'autre part contenu des faiblesses au niveau budgétaire. La supervision et gestion stratégiques n'ont pas vraiment été assurée par la SMCL et sont restés trop orientées sur les aspects opérationnels. Le projet est en train de mettre sur pied un système de suivi-évaluation qui constituera un outil adéquat de pilotage des progrès au niveau des outputs, également au niveau des écoles concernées.

4. Le projet Appui à la Province Sanitaire de Kirundo (APSK)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3003198
Code Navision CTB	BDI 0703411
Secteurs et sous-secteurs	Santé, Santé de base
Modalité	Aide de projet
Signature de la convention spécifique	25.01.2008
Démarrage effectif du projet	Octobre 2008
Durée totale de la mise en œuvre	36 mois
Contribution du partenaire	448.112 € (estimation)
Contribution belge	5.000.000 €
Institution partenaire	Ministère de la Santé Publique (MSP)

Contexte et caractéristiques

Ce projet s'inscrit dans le secteur de la santé qui est un des secteurs de concentration de la coopération bilatérale. Le projet est complémentaire à d'autres projets dans le secteur et fait partie d'une démarche programmatique qui se concrétise davantage à partir du nouveau PIC 2010-2013. Il veut s'occuper de la mise oeuvre des politiques nationales dans le domaine de la santé publique à travers trois axes d'intervention : l'appui aux structures d'encadrement dans une politique de décentralisation vers les districts sanitaires, l'appui à l'offre de soins via la contractualisation et le développement d'une politique globale d'amélioration de l'offre de soins de qualité, et l'appui à la demande de soins. Le projet est mis en oeuvre par une unité de gestion de projet qui, à côté du Directeur de l'Intervention et le délégué à la cogestion, combine du personnel CTB avec des cadres du ministère au niveau intermédiaire et périphérique.

Constats majeurs

Le projet fait partie des interventions belges dans le secteur de la santé qui est un des secteurs de concentration de la coopération bilatérale. Cette coopération se base sur la Politique Nationale de Développement Sanitaire (2005 - 2015) et le Plan National Sanitaire (2006 - 2010) qui propose une réforme assez profonde de l'organisation sanitaire. Le projet constitue la mise en oeuvre sur le terrain de cette réforme. Le projet est considéré très *pertinent* dans la mesure où il s'insère dans les politiques du pays et qu'il adopte les approches préconisées (comme la contractualisation). Grâce à une bonne analyse de départ, il a pu définir des actions pertinentes au regard des besoins des structures sanitaires locales comme des populations.

Comme le projet n'a pas encore deux années de mise en œuvre, il est trop tôt pour se prononcer sur son *efficacité*, même si les indicateurs de suivi indiquent déjà des progrès nets au niveau de tous les résultats et de l'objectif spécifique. Par son attention pour certains thèmes transversaux (notamment le genre et le VIH/Sida) le projet se distingue favorablement par rapport à beaucoup d'autres projets.

Certaines difficultés comme l'application du nouveau code de la loi des marchés publics, la création de deux nouveaux districts de santé et le manque du personnel au niveau de certaines formations sanitaires ont causé des retards de mise en œuvre importants et affecté négativement l'efficacité du projet.

Le souci majeur du projet semble se situer au niveau de la *durabilité* : un travail important de renforcement des capacités et institutions reste à faire afin de pouvoir pérenniser les acquis du projet. En outre, son appui très considérable par rapport aux moyens rendus disponibles par le biais du budget de l'état crée une situation dans laquelle la province restera pour une très longue période dépendante de ressources extérieures si elle veut maintenir le niveau de soins au niveau que le projet atteindra à sa fin.

Le processus de formulation du projet a été de bonne qualité avec une implication adéquate des partenaires locaux ; ses produits étaient de qualité moyenne, mais l'établissement de la situation de départ a produit des améliorations importantes. La gestion stratégique est assurée relativement bien par la SMCL, mais celle-ci manque de couleur locale pour être très efficace et devrait se réunir dans la zone du projet même.

B6.3 Marokko

1. Evaluation du programme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural (*analyse de terrain*)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3003945
Code Navision formulation	MOR 07 034 11
Programme Indicatif de Coopération	2006-2009
Secteurs et sous-secteurs	14030 eau et assainissement
Modalité	Aide financière (91%) et régie (9%)
Contrat de gestion CTB	3ième
Date d'approbation de la fiche d'identification, période d'identification	30 janvier 2007
Signature de la convention spécifique	17 décembre 2007
Rapport de formulation	Juillet 2007
Date de la finalisation du DTF	28 septembre 2007
Démarrage effectif du projet	17 décembre 2007
Durée de la convention spécifique	72 mois
Durée totale de la mise en œuvre	72 mois
Contribution du partenaire	5.773.800
Contribution belge	16.820.615,59 ⁵³
Institution partenaire	Office National de l'Eau Potable (ONEP)

⁵³ 16.820.615,59 : contribution y inclus solde réaffecté d'un projet renoncé, pour la réalisation de l'étude d'optimisation de l'appui aux gestionnaires locaux des systèmes d'AEP en milieu rural

Contexte et caractéristiques

Le programme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural s'inscrit dans la politique visant la généralisation de l'alimentation en eau potable dans les zones rurales, auparavant connue sous le nom de Programme d'Alimentation Groupé en Eau Potable des populations rurales (PAGER). En 2004 le programme de Généralisation de l'Eau Potable (GEP) a remplacé le PAGER et est placé sous la responsabilité de l'ONEP avec comme objectif d'atteindre en 2010 une couverture de 92% d'accès. Aussi bien le PIC 2006-2009 et le nouveau PIC 2010-2013 spécifient le secteur eau comme un secteur prioritaire.

Le programme contient un volet technique qui consiste en la réalisation des systèmes d'AEP structurantes et d'AEP autonomes et le renforcement des capacités de l'ONEP au niveau régional. Le volet technique est géré sur base d'un aide financière à l'ONEP, le volet de renforcement des capacités en régie.

Constats majeurs

La pertinence du programme est considérée comme bonne car le programme s'inscrit dans la politique nationale et répond à un besoin de 15 % de la population qui à ce moment n'a pas encore accès à l'eau potable d'une manière sécurisée et conforme aux standards internationaux. En intégrant un volet de renforcement des capacités de l'ONEP le programme répond à une des faiblesses de l'ONEP.

Le fait que l'apport de la Belgique est un don et pas un prêt permet à l'ONEP, qui est un établissement public à autonomie financière, d'investir dans des zones très reculées et dans des projets pour des bénéficiaires dont les capacités économiques sont limitées.

Pour les réalisations techniques, l'efficacité et l'efficience sont bonnes. L'ONEP est une organisation qui a les capacités de garantir la qualité des plans, de gérer le processus d'offre et de mettre en œuvre des chantiers. Vu ses capacités on a opté pour une aide financière pour l'exécution des volets technique. Cette aide financière est gérée sur base des modalités spécifiées dans un manuel de procédures.

Ce qui concerne le volet de renforcement des capacités les résultats commencent à se produire (le BAGL, l'accompagnement sur le terrain par l'équipe etc.) mais notre constat est que le manque d'une vision à long terme et une meilleure explication des résultats à atteindre à long terme partagée par toute la structure de l'ONEP influence aussi bien l'efficacité, l'efficience et la durabilité du projet.

La communication entre les projets exécutés dans le cadre de ce programme se fait avec les hommes chefs de familles. Les femmes mêmes si elles participent activement aux sessions de sensibilisation et de formation ne sont pas au courant des détails de ce programme.

La durabilité de ce programme est menacée à cause des facteurs externes qui dépassent les capacités du programme et même de l'ONEP comme p.e. la tarification de l'eau et la disponibilité de l'eau à cause d'un tarissement de la nappe phréatique. Pour ce dernier, l'ABH de la région Sous-Massa a un master plan qui est très ambitieux.

La formulation de ce programme est basée sur une identification faite par l'ONEP. Cette identification montre que l'ONEP a des compétences et dispose d'un inventaire de projets techniques qui peuvent être intégrés dans le programme. La formulation s'est surtout concentrée sur la clarification des principes et des modalités de l'exécution selon une approche « programme » avec comme élément important la définition des critères d'éligibilité et de priorisation. Un manuel de procédures et un guide méthodologique d'animation pour l'identification et l'accompagnement des projets identifiés dans ce programme sont garants pour une bonne exécution du programme. Pour le volet de renforcement des capacités, la formulation et le DTF ne vont pas assez loin dans l'analyse et la formulation d'une vision commune partagée par tous les échelons de l'ONEP: renforcement de quelles capacités ? de

qui ? pour atteindre quels objectifs ? dans le cadre de la structure de l'ONEP et pas seulement en fonction de ce programme.

L'accompagnement du programme est jugé comme bon. Au niveau local un Comité de suivi technique garantit un suivi très rapproché au niveau de l'exécution des travaux techniques. Le comité de pilotage, qui se réunit au niveau central, est composé par la CTB et l'ONEP, les deux structures responsables pour l'exécution du programme. Cette structure est importante vu la méthode de travail centraliste de l'ONEP. Plusieurs problèmes liés à des modalités de travail de l'ONEP et de la CTB ont pu être résolus dans ce comité de pilotage. Néanmoins ce comité n'est pas seulement juge et partie mais sa composition ne garantit pas que certains thèmes ou réflexions stratégiques importantes qui leur dépassent soient débattues ni que la voix des bénéficiaires soit entendue. Une proposition qui a été lancée durant le débat est d'organiser une fois par an un comité de pilotage restreint (CTB et ONEP) et une fois un Comité de pilotage élargi où les parties prenantes et des personnes invitées en fonction des thèmes participeront.

Depuis cette année le programme travaille avec un nouveau format de rapportage trimestriel. Ce format est basé sur le cadre logique et permet d'intégrer des réflexions et des propositions pour améliorer le travail. Cet outil est un instrument qui permet une meilleure gestion axée sur les résultats.

2. Evaluation du projet d'assainissement liquide des villes de Zagora et de Tinghir (analyse de terrain)

Numéro d'intervention DGCD	NN3003945
Code Navision CTB	MOR 0703411
Programme Indicatif de Coopération	2006-2009
Secteurs et sous-secteurs	14030 eau et assainissement
Modalité	Aide financière et régie
Contrat de gestion CTB	3ième
date d'approbation de la fiche d'identification	25 octobre 2007
Signature de la convention spécifique	Convention spécifique 22/12/2008 De mise en œuvre 26/01/2009
Date de finalisation du DTF	20 novembre 2008
Démarrage effectif du projet	Mars 2009
Durée de la convention spécifique	60 mois
Durée totale de la mise en œuvre	48 mois
Contribution du partenaire	
Contribution belge	14 500 000 Euro
Institution partenaire	Office National de l'Eau Potable (ONEP)

Contexte et caractéristiques

Ce projet qui prévoit l'assainissement liquide collectif dans les villes de Zagora et de Tinghir s'inscrit dans le Programme National de l'assainissement (PNA) qui propose un cadre de subvention systématique à l'investissement d'assainissement et inaugure un réengagement de

l'état dans le secteur d'assainissement. Il vise l'accès à l'assainissement collectif à 80 % de la population urbaine et à épurer 60% des eaux usées d'ici 2020. La mise en œuvre de ce programme est confiée aux opérateurs, l'ONEP portant 80 % des projets et 50% des investissements du PNA. Dans le PIC 2006-2009 le secteur eau et assainissement a été défini comme secteur prioritaire.

Constats majeurs

La pertinence de ce projet est considérée comme bonne car il s'inscrit dans la politique de l'état et le programme de l'ONEP. Elle va améliorer la situation des bénéficiaires qui maintenant sont dépendants des fosses septiques privées qui demandent un entretien et parfois posent problèmes. Néanmoins, ni le rapport d'identification ni le rapport de formulation ne décrivent clairement la problématique existante et l'effet possible de ce projet sur l'incidence des maladies ou autres problèmes de santé dans la zone.

Depuis son démarrage en mars 2009 le projet a atteint sa vitesse de croisière en ce qui concerne les aspects techniques : l'exécution de plusieurs lots techniques a démarré. L'ONEP a clairement des compétences pour garantir une bonne exécution des travaux techniques, même si elle doit faire appel à des bureaux d'études pour faire le suivi des travaux. Le volet de renforcement des capacités, un volet sur lequel la Coopération a insisté et qui est géré par la CTB en régie connaît un retard. Le recrutement d'un AT national, dont le DTF ne spécifie pas ses TdR, pose problème car on cherche une personne avec des compétences et des capacités qui sont difficilement à trouver dans une personne. Vu le fait que les documents de projets ne décrivent pas clairement ce qu'on veut atteindre avec ce volet et qu'une analyse claire de la problématique manque, il sera difficile de bien gérer ce volet du projet.

La durabilité de ce projet est considérée comme suffisante. Les facteurs qui influencent la durabilité d'une manière positive est que l'ONEP est une structure forte qui a reçu un mandat de l'Etat. Les expériences avec d'autres projets d'assainissement démontrent le problème de la volonté des personnes de se raccorder au système. Les raisons de cette résistance ne sont pas claires. D'autres facteurs comme la tarification et donc la viabilité financière dépassent les compétences de l'ONEP et dépendent de la politique nationale. Sur certains facteurs comme l'installation des équipes ONEP assainissement au niveau des villes et la formation des micro-entreprises pour le curetage, l'ONEP n'a pas encore pris des initiatives. Ces deux entités sont nécessaires pour garantir la durabilité du système.

La formulation du projet est basée sur une fiche d'identification qui est d'une bonne qualité et qui décrit clairement les choix faits sur base d'une analyse succincte mais suffisante. Seulement le budget prévu dans l'identification ne semblait pas être suffisant après les APS des deux projets. La formulation s'est concentrée sur la ville de Zagora et mettait surtout l'accent sur le montage organisationnel et financière du projet. Un consultant local a vérifié les aspects techniques qui étaient présentés dans l'Avant Projet Sommaire que l'ONEP avait fait pour la ville de Zagora. Le volet de renforcement des capacités n'est pas suffisamment traité durant la formulation. L'élaboration de ce volet ne part pas d'une analyse ni d'une vision concrète. Les expériences que la CTB a eues avec d'autres projets dans le domaine d'assainissement liquides ne sont pas intégrées dans le dossier de formulation.

Pour le suivi technique de projet un comité de suivi local est installé. Ce comité garantit une concertation entre les acteurs sur le terrain et un suivi des travaux techniques. Un comité de pilotage, composés des leaders des organisations impliquées, se réunit deux fois par an. Ce comité pilote le projet mais la lecture des rapports nous donne l'impression qu'il s'occupe plutôt du suivi des résultats immédiats du projet sans vraiment traiter les questions stratégiques comme le problème de renforcement des capacités, le problème de communication entre le projet et les bénéficiaires, le problème de tarification et autres qui vont influencer les résultats finaux du projet.

Le suivi du projet se concentre sur les aspects techniques i.e. l'exécution des travaux. Dans le dernier comité de pilotage il a été décidé d'appliquer un format de rapportage trimestriel basé sur le cadre qui mettra plus l'accent sur l'analyse des problèmes rencontrés. Ce format permettra une meilleure gestion axée sur les résultats.

3. Evaluation du projet de développement Agricole intégré des communes rurales d'IKNIOUN et AIT EL FERSI (PDAI) *(analyse documentaire)*

Numéro d'intervention DGCD	3008290
Code Navision CTB	MOR 09037111
Programme Indicatif de Coopération	2006-2009
Secteurs et sous-secteurs	31120 développement agricole
Modalité	aide de projet
Contrat de gestion CTB	3e
date de l'approbation du fiche d'identification	Mars 2009
Signature de la convention spécifique	23/12/2009 mise en oeuvre
Date de finalisation duDTF	10/11/2009
Démarrage effectif du projet	mi-2010
Durée de la convention spécifique	60 mois
Durée totale de la mise en œuvre	
Contribution du partenaire	310.000 Euro
Contribution belge	3.007.866 Euro
Institution partenaire	Office Régionale de Mise en valeur agricole de Ouarzazate

Contexte et caractéristiques

Le projet s'inscrit dans les orientations stratégiques déjà validées par les autorités marocaines (INDH, Objectifs du Millénaire..) et tient compte du document d'orientation de politique agricole du Plan Maroc Vert. Le projet couvre deux communes rurales i.e. Iknioun et Ait el Fersi situé dans la province de Ouarzazate, zone de concentration des interventions belges au Maroc. La superficie de la zone d'intervention s'élève à 1572km² pour la commune de Iknioun et 332 km² pour celle de Ait el Fersi. La population s'élève à près de 20,300 habitants. Le projet vise à améliorer plusieurs composantes du système agricole et est géré, sous la responsabilité de l'ORMVAO (co-gestion avec la CTB), par une équipe de projet, composée par un responsable désigné par l'ORMVAO, un co-responsable désigné par la CTB, un responsable administratif et financier recruté par la CTB un secrétaire et 4 techniciens tous recrutés par la CTB.

Un assistant technique international perlé jouera un rôle important dans le projet. Les TdR de l'AT perlée seront élaborés au fur et à mesure des besoins.

Le projet vient de démarré et il est difficile de se prononcer sur plusieurs des critères d'évaluation.

Constats majeurs

La pertinence : selon l'identification et la formulation le projet s'inscrit complètement dans les politiques et les stratégies de développement et si on compare la description de la zone avec la proposition de projet il nous semble que le projet correspond aux besoins des bénéficiaires. Le DTF n'argumente pas le choix des différentes stratégies reprises dans le projet. Le projet s'occupe de beaucoup de choses et le danger existe que les efforts seront éparpillés et que le projet ne se concentre pas sur les stratégies les plus pertinentes. En plus on investi 3.300.000 millions d'Euro pour une population de 20.000 personnes.

La fiche d'identification date de juillet 2007 et correspond avec les décisions prises dans le PIC 2006-2009.

Le projet vise l'accompagnement solidaire de la petite agriculture à travers l'amélioration des revenus des agriculteurs les plus précaires notamment dans les zones enclavées. En s'inscrivant dans un objectif aussi large on a identifié et formulé un projet avec 17 sous-résultats formulés comme des types d'activités dans 4 domaines retenus i.e. le renforcement des capacités des acteurs, la mobilisation des ressources en eau, l'amélioration des filières agricoles et de l'élevage dans une zone dont la capacité d'absorption n'est pas bien connue. Le maître d'œuvre du projet est l'ORMVAO dont on suppose que les capacités sont suffisantes pour garantir une bonne exécution du projet.

Il est évident que la formulation d'un tel programme prend beaucoup de temps et donc il est proposé de commencer avec une phase de lancement de projet avec 8 activités clés qui sont ambitieuses et de nouveau on suppose que l'équipe de projet et l'ORMVAO a suffisamment des capacités pour les exécuter. Cette phase de lancement de projet qui doit aboutir à la formulation des sous-projets concrets avec les différentes parties concernées.

Trois organes de gestion sont prévues : un comité de pilotage, un comité technique et une cellule de coordination et d'appui. Il est difficile d'apprécier l'efficacité de ces organes de gestion.

4. Evaluation du projet FORAD Nord (analyse documentaire)

Numéro d'intervention DGCD	3004258
Code Navision CTB	MOR0703511
Code Navision formulation	MOR0703511
Programme Indicatif de Coopération	2006-2009
Secteurs et sous-secteurs	CAD 11330 Education-formation professionnelle
Modalité	Mixte régie et cogestion
Contrat de gestion CTB	troisième
Durée de la période d'identification	Rapport juillet 2007
Signature de la convention spécifique	19 novembre 2008
Rapport de formulation	Mission du 15 novembre au 3 décembre 2007
DTF	approuvé 16/06/2008
Démarrage effectif du projet	Mars 2009
Durée de la convention spécifique	72 mois
Durée totale de la mise en œuvre	72 mois
Contribution du partenaire	3.396.000 euro
Contribution belge	3.000.000 Euro
Institution partenaire	Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle

Evaluation mi-parcours	N.A.
------------------------	------

Contexte et caractéristiques

Selon les statistiques du Ministère de l'Education Nationale l'effectif des déscolarisés de l'enseignement primaire, collégial et secondaire est estimé en 2004/2005 à 419.998 abandons dont 47% des filles. Avec un programme de formation par Apprentissage (mFA) le Ministère veut donner des nouvelles chances à ces abandons. Le mFA se déroule essentiellement en entreprise (80% du temps) et en centre de formation par apprentissage (CFA) pour au moins 10 %. Les objectifs à ce mode de formation sont :

- faire acquérir aux jeunes un savoir-faire par l'exercice d'une activité professionnelle leur permettant d'avoir une qualification favorisant leur insertion dans la vie active ;
- contribuer à l'amélioration de l'encadrement du tissu économique des PME/PMI
- contribuer à la sauvegarde des métiers de l'artisanat ;
- assurer aux jeunes ruraux une formation adaptée aux spécificités de leur milieu.

Le projet se situe dans les quatre provinces du Nord du pays et veut se concentrer sur 6 secteurs économiques i.e. le secteur de l'agriculture, le secteur de la pêche maritime ; le secteur de l'artisanat, le secteur du tourisme, le secteur de formation (apprentissage d'éducatrices et d'éducateurs d'enfant) et le secteur social (formations des animateurs et agents de développement). Il vise à améliorer l'employabilité et l'insertion des jeunes déscolarisés dans les 4 provinces du Nord de Maroc. Pour atteindre son objectif quatre résultats intermédiaires sont formulés :

- l'orientation et le suivi des apprentis sont renforcés
- le perfectionnement du personnel encadre le MFA
- des référentiels du MFA selon l'ACP sont élaborés et implantés
- les CFA sont renforcés en équipements

Une direction de projet constitué d'un responsable du projet, un co-responsable CTB du projet et le délégué de la Formation Professionnelle de Tétouan travaille en étroite collaboration avec le Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle et son service extérieur de la formation professionnelle de Tétouan.

Constats majeurs

Le projet s'inscrit à 100 % dans les politiques du ministère et des institutions au niveau national . Le rapport de formulation donne des chiffres sur l'abandon scolaire qui montrent clairement le problème et la pertinence d'investir dans la mFA mais il est difficile à évaluer si une amélioration de l'employabilité des jeunes va vraiment garantir leur insertion dans les 6 secteurs économiques pour lesquels le projet veut former des apprentis.

Entre l'identification et la signature de la convention, 16 mois ont passé. Toutes les phases se sont suivies d'une manière efficace mais on peut se demander pourquoi la période entre l'accord sur le DTF et la signature de la convention spécifique a pris 5 mois.

La convention de mise en œuvre a été signée en décembre 2008, le premier comité de pilotage a eu lieu le 24 mars 2009 et la direction du projet a été mise en place en octobre 2009. Nous ne disposons pas des rapports (seulement un rapport annuel 2009 très sommaire) qui permettent d'apprécier l'efficacité et même l'efficacité du projet

Les indicateurs pour l'OS sont assez spécifiques. Pour l'objectif spécifique, il est spécifié que fin 2012 6.600 apprentis dont au moins 40% des filles soient formés et qu'au moins 80 % sont insérés dans le tissu économique. En fait on a ici deux objectifs spécifiques i.e. l'employabilité et l'insertion dans le tissu économique. L'un dépend de l'autre mais il n'est pas prouvé que si on améliore l'employabilité des jeunes ils sont automatiquement intégrés dans le tissu économique. D'autres facteurs l'influencent comme le développement économique de la zone.

Les indicateurs des résultats sont dans beaucoup de cas des indicateurs des activités p.e les formateurs formés, l'équipement livrés, une stratégie de communication est élaborée. On n'arrive pas à bien spécifier les changements qu'on veut atteindre par les formations ou autres activités et spécifier la qualité qu'on veut atteindre de l'orientation et le suivi des apprentis ; les compétences et les performances du personnel encadrant le MFA, la qualité d'un CFA.

Des risques pertinents ont été formulés mais leur analyse et la décision prise (comment faire face à ces risques) ne sont pas suffisamment élaborés et on constate qu'on propose des activités spécifiques pour faire face aux risques que ne sont pas repris dans le CL

La formulation est faite par une équipe de 8 personnes dont 3 de la CTB Bruxelles, 2 de la CTB au Maroc, une personne du ministère et 2 consultants nationaux. La mission a visité et discuté avec la plupart des parties concernées et eu surtout des discussions individuelles avec des responsables des institutions visitées. Une restitution a eu lieu où ont participé surtout des représentants des ministères et des responsables d'autres projets / bailleurs de fonds

Le DTF propose la mise en place d'une équipe de projet avec un co-responsable CTB. Les tâches de cette équipe sont bien décrites et concernent la gestion quotidienne du projet. On ne trouve pas une argumentation claire pour défendre la mise en place d'une telle équipe, mais on peut supposer que c'est lié à l'approche projet qui impose l'installation d'une équipe de projet.

Il existe deux structures i.e. un comité de pilotage au niveau central et un comité de suivi au niveau local qui assure le suivi des réalisations des activités prévues, la concertation avec les partenaires, la vérification de l'atteinte des résultats. Les documents décrivent en détail leur composition et leurs responsabilités.

Il est prévu dans le DTF que l'équipe de projet soumet un rapport annuel de suivi évaluation au début de l'année et un rapport d'exécution accompagné d'un rapport financier entre avril et août.

B6.4 Rwanda

Joint Education Sector Support – Phase II

1. Project Characteristics

DGCD Intervention Number	N/A
BTC Navision Code	RWA 0604912
Indicative Co-operation Programme	2007-2010
Sector and Sub-Sector	11110 – Education Policy and Administrative Management
Aid Modality	Multi-Year Budget Support
BTC Management Contract	3 rd Management Contract
Date of Approval of the Identification Fiche	N/A
Date Specific Agreement Signed	6 December 2007
Date of Formulation Report	20 April 2006
Date of Finalisation of DTF	20 April 2006
Effective Launch of Project	20 April 2006
Duration of the Specific Agreement	48 months
Total Implementation Duration	48 months
Partner Contribution	N/A
Belgian Contribution	€8,000,000
Partner Institution	Ministry of Education

2. Project Context and Objectives

Support to Joint Education Sector Support Part II (JESS II) is the second Belgian participation in the multi-donor Education Sector-Budget Support (ESBS) provided to support the implementation of the Education Sector Strategic Plan (ESSP) developed by the Ministry of Education for the period 2006-2010. Initiated in 2006, JESS was the first SBS for the education sector in Rwanda and consists of two components: (a). Education Sector Budget Support (ESBS); and (b). Education Sector Capacity Building Pooled Fund (ESCBPF). To date, of the two, Belgium has only provided financial support to ESBS. Another important element of JESS was the funding (outside of the PIC) of an Education Sector Expert. The expert started work in August 2007 and, until July 2009, was seconded within DFID to allow follow-up on JESS policy dialogue and SBS within a harmonised framework.

Support under JESS II arose through a desire to continue providing ESBS under the PIC 2007-10. The Belgian contribution was defined in a Specific Agreement signed on 6th December 2007. It provides for an overall contribution of €8 million to be provided in three separate instalments – the first instalment of €2 million was to be delivered at the beginning of 2008 and the second and third instalments of €3 million each were to be delivered on the basis of successful reviews for 2008 and 2009 respectively. Other JESS donors include DFID (co-lead donor), The Netherlands, African Development Bank and CIDA (Canada). Although not a provider of ESBS itself, UNICEF is a key actor (now the co-lead donor - alongside DFID) and is an important supporter of the ESCBPF.

3. Key Findings

3.1 Evaluation Criteria

Relevance - JESS II corresponds well with Rwanda's development objectives in the education sector as determined in both the EDPRS 2008-12 and the ESSP 2006-10. It is also delivered in a manner consistent with the harmonisation and alignment principles of the Paris Declaration and through a delivery mechanism (SBS) which is close to the GoR's preferred aid modality (GBS). Moreover, it is an appropriate aid modality insofar as Rwanda has (increasing) capacity to manage SBS through strengthening Public Finance Management (PFM) systems and a credible SWAp within the education sector. JESS II is broadly consistent with some of the main underlying principles which Belgium seeks to promote in its education policy - such as quality of education, decentralisation, promoting female participation in TVET - insofar as it provides an opportunity to promote these issues among other donors and through the (joint) policy dialogue with the Rwandan government.

Effectiveness and Impact - Although the aid modality (joint SBS) and the fungibility of financing make it difficult to isolate the effects of Belgian financing from other funding, it is clear that JESS II has contributed to genuine improvements in the sector. Big increases in the number of classrooms and teachers as well as increased availability of textbooks are the main benefits witnessed in recent years. Notwithstanding ongoing (though improving) problems with data availability, sufficient information is available (notably within the framework of the JRES) to provide a sector-level picture of improvement. Important systemic issues remain - notably around the quality of education - but even here improvements are being witnessed. JESS II partners are now engaging in a more fruitful policy dialogue (including on quality issues) and the initial gloomy prognosis on the likely effects of the introduction of both English as a single medium of instruction and nine-years of basis education may have been overstated. Belgium's involvement in policy dialogue is more nuanced. At the 'high politics' end there are some weaknesses, including a lack of clarity on Belgium's overall policy position (including on English as a single medium of instruction) and criticism by other donors of its somewhat confrontational approach to dialogue with the Rwandan side. At a more operational level there have been some notable successes (e.g. textbook policy, the RENCPC and school management) as well as good examples of effective sector-level collaboration leading to wider synergies (e.g. with BTC's Support to Basic Education Programme as well as VVOB's flagship School Management Programme).

Efficiency - The nature of the aid modality (SBS) enhances the overall efficiency of JESS vis-à-vis project-based approaches, providing an opportunity to formulate, commit and disburse a comparatively large amount of funding in a relatively short period of time with lower transaction costs. Belgium has disbursed its three annual tranches on time and in full. Other donors have also tended to disburse on time - helping to ensure overall predictability of funding for the education sector over the lifetime of JESS II. Working relations between the Education Expert and other donors are excellent and have led to very efficient collaboration - both before and after her secondment within DFID. The same can also be said about her relations with other Belgian education sector actors - although not with the Belgian embassy.

Sustainability - The sustainability of education sector improvements witnessed over the lifetime of JESS will to a large extent be dependent on whether Rwanda is able to close the funding shortfall looming over the sector. This is a major concern of both Belgium and other Development Partners.

3.2 Processes

Formulation - As JESS II is effectively a further contribution into an ongoing multi-donor SBS (in which Belgium was already participating), there was not a classical formulation phase involving the drafting of a Formulation Report and DTF. The procedure for assuring JESS II was specified in a DGCD TELOP and followed a far simpler formulation procedure than normally. Overall, the process can be judged as effective and pragmatically efficient.

Strategic Management and Supervision - As a budget support intervention, conventional Belgian project management and supervision structures such as the SMCL are not used. No formal structures exist within the education sector to bring together the different Belgian actors (in contrast to the health sector) but there appears to be strong informal liaison between the JESS Education Sector Expert and other Belgian actors (e.g. VVOB, APEFE and BTC Education projects). The only exception is the link between Education Sector Expert and Embassy Attaché – where no regular fixed meetings currently take place. At the sector level, apart from the Joint Review of the Education Sector (JRES – see below) three main co-ordination structures are present: (a). the Education Sector Cluster Group; (b). the Education Donor Group; and (c). Rwandan Education NGO Co-ordination Platform (RENCP). In addition, DFID and UNICEF (sector co-leads) have informal meetings with the MINEDUC Permanent Secretary every 2-3 weeks to maintain an almost continual dialogue.

Monitoring and Evaluation - The main monitoring structure within the education sector is the annual JRES. There is a feeling that its value as a monitoring and discussion forum has improved significantly in recent years. Nevertheless, there is an acknowledged problem with the collection of data at sector-level to facilitate progress monitoring, notably with the Education Management Information System (EMIS) which is not working properly and facing contractor disputes. As far as BTC Brussels and DGCD are concerned, a key source of monitoring information are the quarterly monitoring reports produced by the JESS education sector TA. These are widely acknowledged as being of high quality and highly informative, although concerns have been expressed about them being delivered late. There is no regular system of evaluation for JESS.

Joint Health Sector Support

1. Project Characteristics

DGCD Intervention Number	3004492
BTC Navision Code	RWA0705711
Code Navision formulation	
Indicative Co-operation Programme	2007-2010
Sector and Sub-Sector	12110 – General Health Policy and Administrative Management
Aid Modality	Multi-annual budgetary support
BTC Management Contract	3 rd Management Contract
Date of Approval of the Identification Fiche	N/A
Date Specific Agreement Signed	6th December 2007
Date of Formulation Report	8 th October 2007
Date of Finalisation of DTF	8 th October 2007
Effective Launch of Project	August 2008
Duration of the Specific Agreement	48 months
Total Implementation Duration	48 months
Partner Contribution	N/A
Belgian Contribution	€8,000,000 and additionally €5,000,000 in case of a positive assessment
Partner Institution	Ministry of Health

2. Project Context and Objectives

In October 2007 a Memorandum of Understanding (MoU) was signed by key donors officially launching a health sector Sector Wide Approach (SWAp). Belgium and Germany signed an agreement with the Ministry of Health (Minisanté) to provide Joint Health Sector Support (JHSS), with DfID joining three months later. JHSS has two elements: (a). Health Sector Budget Support (HSBS); and (b). Capacity Development Pooled Fund (CDPF). The initial Belgian budget for HSBS is €8 million for two years (2008 -2009) and in 2010 a third instalment of €5 million will be given based on a positive evaluation. During JHSS's design there was a concern that significant funding was going to either the central level or to Kigali City and, as a result, not necessarily targeting the poorest groups. A condition that HSBS be used 'to fund budgeted expenditures focusing on the items in the annual budget that address access to quality health services for the poor and the vulnerable' was therefore included. Launching the CDPF has been much slower - only DFID, GTZ and the Swiss have provided funding (Belgium will provide €500,000 in 2011 through its new project *Minisanté Phase IV*) and no capacity-development has been undertaken. The Health Attaché within the Belgian Embassy represents Belgium's interests in JHSS and co-ordinates policy dialogue. BTC has seconded 1 PFM and 1 health specialist to strengthen harmonized support and monitoring of the health sector, with the overall aim of ensuring that joint development assistance is used effectiveness and efficiently in reaching the Health Millennium Development Goals (MDGs) with the health SWAp.

3. Key Findings

3.1 Evaluation Criteria

Relevance - JHSS is extremely relevant to Rwanda's healthcare needs - helping to overcome a funding gap and being closely aligned to the health sector objectives of the EDPRS and HSSP II. In contrast to the predominantly project-based assistance in the health sector, JHSS's relevance is also strengthened by it being both 'on-budget' and closer to Rwanda's preferred aid modality (GBS). The emphasis of the HSBS partners in general - and Belgium in particular - on overall system strengthening - as opposed to the narrow focus elsewhere on specific diseases also enhances its relevance. In this sense, JHSS is compliant with the current Belgian health sector strategy which also heavily emphasizes this issue. What is however less clear is strategic coherence with Belgian objectives in the Rwandan healthcare sector - individuals within both BTC and other donors feel that these objectives are not always clear.

Effectiveness and Impact - it is difficult to isolate JHSS's effects and all donors see this as a point of attention for the coming year (with the main concern being whether the 'soft earmarking' requirement is being met). There has nevertheless been strong progress in the sector in recent years and Rwanda is on track to meet the health MDGs. Several donors DPs - including Belgium - do however question the long-term sustainability of these outcomes and therefore view their emphasis on long-term system strengthening as very important. Many donors feel that, for a number of reasons, JHSS has not been able to significantly influence health policy. Some feel that this was undermined by DfID immediately disbursing its first tranche before agreement on key pre-requisites had been reached (e.g. an agreed/costed version of the HSSP plus audit provisions), significant funding from other sources (notably Vertical Funds) means that JHSS donors have to compete to exert influence, institutional upheavals within Minisanté have left many key posts vacant and the numerous Technical Working Groups have been re-organised and meet only very infrequently or not at all. In addition, there is dissatisfaction within BTC over the lack of links between JHSS and other Belgian projects in the health sector. Nevertheless, BTC does point to a number of successes - bringing together Minecofin and Minisanté staff to solve data discrepancies and strengthened capacity within the Office of the Auditor General (OAG). DPs also feel that PFM has improved significantly in terms of key areas such as planning, budgeting, procurement, reporting and audit.

Efficiency - the aid modality (SBS) enhances JHSS's overall efficiency but several problems have still been encountered. The first Belgian tranche of €4 million for JHSS was disbursed in August 2008 but was delayed in reaching Minisanté because of banking problems. The second tranche (eventually disbursed in July 2009) and preparations for the third tranche of €5 million were complicated by two successive negative audit opinions of Minisanté by the OAG, leading to the Inspector of Finance (IoF - Belgian Ministry of Finance) requesting an approving audit opinion of the OAG prior to any future disbursements. This stance seriously irritated both the Rwandan side and Kigali-based Belgians (Ministry of Foreign Affairs and BTC). At the time of writing, preparations for the disbursement of the third tranche are ongoing but a new Specific Agreement has to be prepared - thus delaying the process and reducing the predictability of aid flows. The efficiency of the CDPF has been poor - it has still not started capacity building at either the national or district levels, despite several donors providing support over the past two years. The efficiency of the JHSS (PFM and health) Specialists is impeded by unclear ToR and sub-optimal reporting structures. Although both are making an important contribution in a number of areas, this clearly negatively impacts their cost-benefit position and leads to frustrations. The ToR are quite vague, are interpreted differently by various stakeholders and do not provide a clear framework for their work. Their reporting lines are also confused - day-to-day they mainly interact with the embassy health sector attaché but formally, they report to BTC in Brussels. As a result, most stakeholders are dissatisfied with the status quo.

Sustainability - Belgium and other JHSS partners are worried about the sustainability of dramatic health improvements in recent years. They fear that they have been brought about through dramatic increases in spending - particularly targeting specific diseases - and may not be sustainable in either financial or institutional terms. Many of the institutional improvements derived through JHSS should however be sustained over the medium- to longer-term, especially when the CDPF comes on stream and starts to deliver specific capacity-building benefits. Belgium's emphasis on stressing overall health system strengthening should also play an important role here. The picture with respect to continued financing is unclear, with the recent division of labour exercise undertaken by Minecofin meaning that key HSBS partners (DFID and Germany) will exit the sector by 2012/13.

3.2 Processes

Formulation - As a budget support intervention, there was not a classical formulation phase including the writing of a formulation report and DTF. Instead, the Aide Memoire of the Joint Mission of KfW and Belgian Co-operation (1-9th October 2007) is taken to be both the Formulation Report and the DTF for JHSS. It provides a comprehensive overview of the provisions for both the HSBS and CDPF - including co-ordination structures and detailed information on the triggers and benchmarks to be used for making decisions on tranche disbursements. The process of arriving at the Aide Memoire was a positive one - with good collaboration at all levels (German/Belgian and DGCD/BTC). Several months later DFID felt able to subscribe to the agreement, despite not having been involved in its formulation.

Strategic Management and Supervision - as a budget support intervention, conventional Belgian project management and supervision structures such as the SMCL are not used. Instead BTC organises bi-monthly Health Co-ordination Meetings to share information among BTC's different health projects, thereby reinforcing the portfolio approach. Day-to-day strategic management is undertaken by the two JHSS (Public Health and PFM) Specialists. Opinions on the quality of strategic management differ considerably, reflecting, in large measure, very different views on the Specialists' roles as well as confused supervision and reporting lines.

Monitoring and Evaluation - Monitoring of HSBS takes place within the framework of existing review mechanisms within the health sector: (a). Health Sector Co-ordination Group (HSCG) meetings; (b). Joint Health Sector Review (JHSR); and (c). Joint Budget Support Review. There is a general feeling that the JHSR in particular has improved considerably over the years. This

includes the provision of sufficient information by Minisanté to allow an informed discussion. Data availability for assessment of the JHSS triggers and benchmarks is generally improving (despite continued problems with HMIS) although monitoring of the 'soft earmarking' conditionality remains problematic. Both the HSCG and the JHSR is co-chaired by the Belgian health attaché and other donors are satisfied with the leadership of the two meetings and quality of discussions held. There is no regular system of evaluation for JHSS.

Institutional Support to the Ministry of Health – Phase IV

1. Project Characteristics

DGCD Intervention Number	3006009
BTC Navision Code	RWA0806611
Code Navision formulation	
Indicative Co-operation Programme	2007-2010
Sector and Sub-Sector	12110 – Health, general policy and administrative management
Aid Modality	Project
BTC Management Contract	3 rd Management Contract
Date of Approval of the Identification Fiche	April 2008 (date of identification report)
Date Specific Agreement Signed	Not yet signed
Date of Formulation Report	1 st October 2009
Date of Finalisation of DTF	21 st October 2009
Effective Launch of Project	Not yet launched
Duration of the Specific Agreement	60 months
Total Implementation Duration	60 months
Partner Contribution	0
Belgian Contribution	€12 million
Partner Institution	Ministry of Health

2. Project Context and Objectives

Institutional Support to the Ministry of Health – Phase IV (“Minisanté IV”) is intended to build upon, in a more programmatic way, the work of 5 previous Belgian projects in Rwanda in the period since 2004. It is also designed to complement the activities of two ongoing health-sector interventions in Rwanda: (a). Joint Health Sector Support (JHSS); (b). Support to sanitary development in the City of Kigali. Minisanté IV’s identification took place in April 2008 and its formulation in the first half of 2009. In the intervening period it has however been subject to serious delays related to approval of the DTF (linked to concerns over the balance of national and regional level activities). It is now anticipated that the three TAs will arrive in Rwanda in September 2010 and the project will commence activities shortly thereafter.

Minisanté IV has as its global objective: “Rwanda has put in place a health system capable to respond in an appropriate way the needs of his population.” Its strategic orientations are structured around three important dimensions to be strengthened: (a). The local health system (district) as the operational unit; (b). The global health system (ministry – the sector) as the policy and strategy defining unit for the whole sector; and (c). The interactions between both levels. These strategic orientations are directly orienting the two specific objectives:

1. The local health system is strengthened through a better functionality of his institutions and their overall interactions;
2. The central level assures quality of the health sector through better planning, coordination, management and monitoring and evaluation, based on evidences generated by research.

The duration of Minisanté IV will now be 5 years (initially it was intended to be 4 years).

3. Key Findings

3.1 Evaluation Criteria

Relevance - Minisanté IV is broadly relevant from a strategic perspective since it fits with the Economic Development and Poverty Reduction Strategy (EDPRS) and related health strategic plans. Decentralisation is a key element in the EDPRS and this project specifically focuses on putting in place decentralized institutions and procedures and development of the districts to ensure involvement of local actors in decision making; better resource allocation; and better service levels. In broad terms, it is also relevant from a needs perspective – both nationally where MINISANTÉ has undergone significant institutional upheavals and staff fluctuation as well as locally where new structures created under the decentralisation process are struggling to assume their mandates. The long delay in launching Minisanté IV (including the hiatus between Minisanté III and IV) has however affected its relevance in the eyes of MINISANTÉ's senior management and undoubtedly reduced momentum. Some sort of readjustment is necessary given that the situation at central and local levels has moved on in the intervening period and a large USAID project is now also operating within the Ministry.

Effectiveness and Impact – Minisanté IV has yet to start, thus these cannot be evaluated. Nevertheless, as stated above, the project may need to re-orientate itself and invest in building support from MINISANTÉ's management if it is to generate anticipated effects and impacts.

Efficiency – as it has not yet commenced activities, it is not possible to evaluate efficiency.

Sustainability - With the project yet to start implementation, it is too early to judge sustainability. However, a point of concern even at this early stage might be the institutional sustainability – to what extent is the project actually wanted in the upper echelons of MINISANTÉ?

3.2 Processes

Formulation – this took place in early 2009 with missions in February, March and June 2009. The *Comité de Contrôle de la Qualité* (CCQ) took place in October 2009 and then in December 2009 the Cabinet of the Minister of Development Co-operation submitted questions on the budget (notably allocations to the Central and District levels). This caused a need for revision and ongoing delays into Summer 2010. Several positive and negative conclusions can be drawn from the formulation exercise. On the positive side, apart from the Cabinet intervention and subsequent delays, the process is generally regarded as having worked well. Firstly, the usage of the evaluation report for Minisanté III is regarded as having informed the process effectively. Secondly, the involvement of Rwandese stakeholders in the formulation exercise is generally considered as successful. In addition, the overall quality of the DTF is judged very positively – particularly given that Minisanté IV is a broad programme rather than a conventional project. On the negative side, the formulation phase process has been severely criticised by several parties (Embassy and BTC) as having been inefficient (with questionable value-added of specific stages) and overly Brussels-centric (i.e. failing to take

into account local factors). Firstly, the Cabinet intervention is viewed as having sidelined the CCQ. Secondly, formulation delays have (at least temporarily) undermined Minisanté IV's position within MINISANTÉ.

Strategic Management and Supervision - As the project has not yet started it is impossible to reach a judgement on the quality of strategic management and supervision.

Monitoring and Evaluation - No conclusions can be drawn at this stage on the quality of monitoring and evaluation.

Support to Capacity Development in Rwanda

1. Project Characteristics

DGCD Intervention Number	3004281
BTC Navision Code	RWA0705411
Code Navision formulation	RWA0705411
Indicative Co-operation Programme	2007-2010
Sector and Sub-Sector	15140 - Government and Civil Society: Government Administration
Aid Modality	Project
BTC Management Contract	3 rd Management Contract
Date of Approval of the Identification Fiche	N/A
Date Specific Agreement Signed	20th September 2007
Date of Formulation Report	July 2007
Date of Finalisation of DTF	July 2007
Effective Launch of Project	March 2008
Duration of the Specific Agreement	60 months
Total Implementation Duration	60 months
Partner Contribution	€100,000
Belgian Contribution	€5,000,000
Partner Institution	Ministry of Public Service and Labour

2. Project Context and Objectives

The Government of Rwanda's (GoR) ability to attract and retain highly qualified and skilled staff is limited and affects all levels of government. Most donors support capacity development initiatives but it is fragmented and mainstreamed in project and programme support, and almost always at the sector level. In 2005 the GoR created the Multi-Sector Capacity Building Programme (MSCBP) which forms one of the major axes of the EDPRS. The MSCBP has three major output areas for capacity-building of public institutions: (1). Development of human resources through training and skills development for effective service delivery (*at the individual level*); (2). Strengthening organisational effectiveness of all public institutions for improved service delivery (*at the organisational level*); and (3). Creating a conducive institutional work environment to facilitate service delivery (*the enabling environment*).

The October 2006 Joint Commission agreed to implement a Capacity Building Facility within the 2007-2010 PIC. The initial idea in the identification phase was to offer a financing facility for capacity building initiatives. However, during the April 2007 formulation mission it became clear that this proposed set-up was not appropriate and a project approach was preferred that also sought to build the capacity of HIDA. The general objective is: 'to

contribute to the realization of the economic development and poverty reduction strategy in the framework of Rwanda's Vision 2020' and the specific objective is: 'to strengthen the capacity of public institutions and civil servants to improve service delivery in Rwanda.' It initially functioned primarily as a training fund with public announcements leading to a large volume of requests from all areas of government. The decision was taken in the March 2009 Steering Committee to significantly re-orientate the project so as to give it a more structured focus on capacity development of local government entities. The Ministry of Public Service and Labour (MIFOTRA) is responsible for the administrative and technical control of the project. It mandated HIDA as the agency responsible for project implementation – a role taken over by the Public Sector Capacity Building Secretariat (PSCBS) in mid-2008.

3. Key Findings

3.1 Evaluation Criteria

Relevance – it is clearly relevant insofar as there are clear public sector capacity-development (CD) needs that need to be met. The March 2009 Steering Committee decision to re-orientate the project to provide support at the district level arguably strengthens its relevance. Whilst previous activities may well have provided useful individual outcomes, they were arguably too dispersed to generate systemic improvements. The new focus also fits in well with the current emphasis being given to decentralisation in Rwanda and, from a Belgian perspective, is also advantageous given that under the new division of labour, Belgium will likely be involved in decentralisation. Relevance (as well as *influence*) may well increase further if the proposal by the GoR to give the PSCBS greater responsibility for management of the various sector-level Capacity Development Pooled Funds (CDPF) (e.g. education and health) is implemented.

Effectiveness and Impact – it is difficult to assess this at this stage from the documentation available. Firstly, under Result 1, a large proportion of the direct beneficiaries are following Masters courses that they have yet to finish so it is obviously too early to assess the value of the skills and training received. Secondly, M&E information on post training satisfaction of participants is only now being generated – following the arrival of an M&E junior assistant in January 2010. Thirdly, effectiveness and impact will obviously be affected – though probably positively – by the decision to re-orientate the project towards CD at the district level. Against the backdrop of attempts by the GoR from 2009 onwards to improve the co-ordination of sector-level CBPFs, the project was able to make an important contribution by supporting the development of a draft procedures manual, a draft strategy document and related Concept Note.

Efficiency – The efficiency of the project in its first 18 months was affected by ongoing uncertainty about the future of HIDA and its subsequent restructuring into the PSCBS. In 2009, 4 out of the 7 specialists previously hired by HIDA left the institution. None was replaced. Co-operation between HIDA's remaining staff and the project was also limited as a result of the ongoing uncertainty. The sheer volume of CD requests also affected efficiency – especially as many of them were not compliant with the eligibility criteria and so could not be supported. Other (financial) challenges also emerged in 2008-09 such as delays with the signing of MoUs, opening of specific bank accounts by beneficiary institutions and signing of payment orders by MINECOFIN. Furthermore, many beneficiary organisations took longer than envisaged to implement their specific CD activities, which in turn affected the disbursement of funds.

Sustainability – at this stage it is not possible to accurately assess sustainability prospects. A lot depends on whether, following the upheavals of 2008-09, the PSCBS can have a period of institutional stability in which it can benefit from the project's activities (especially under Result 3). Another key question is whether the GoR's prioritisation of CD (and systematic

way of approaching it under the MSCBP/PSCBS) is retained under the next PRSP/EDPRS. In terms of the specific CD interventions supported through the project, a lot will depend on the wider civil service reform agenda that will, to a large extent, determine the relative attraction of staying within the public sector.

3.2 Analysis of Processes

Formulation - Little information is available on the formulation process although it is known that during the formulation missions the following subjects were examined: the possibility of pooled multi donor support to capacity building, the role of technical assistance, taxation on purchases, aligning Belgian support to Rwandan national policy and M&E framework as well as opportunities to collaborate with *Migration for Development in Africa* (MIDA) and the *Transfer of Knowledge through Expatriate Nationals* (TOKTEN) Programme. The Formulation Report is itself of good quality.

Strategic Management and Supervision - an analysis of the SMCL minutes (well-written and adequately detailed) suggests that the steering committee arrangements are functioning well. In May 2009 a BTC Backstopping Mission took place and advised the project team on to how to address some of the problems that they were facing such as the institutional uncertainty surrounding HIDA. They also discussed and endorsed the plan to re-orientate the project towards CD activities at the District level and requested the development of an M&E strategy.

Monitoring and Evaluation - The Annual Reports for 2008 and 2009 are useful from a monitoring perspective – they are comprehensive, high quality and honest in terms of their portrayal of the problems that the project faces. They also contain detailed information on the progress of the project vis-à-vis the indicators for each of the evaluation criteria – although it is perhaps a little early to reach conclusions on these. A BTC junior assistant arrived in January 2010 and has supported the development of an M&E framework.

B6.5 Senegal

1. Programme d'Appui au développement de la micro-assurance santé au Sénégal – Appui Institutionnel à la Cellule d'Appui au Financement de la Santé et au Partenariat du Ministère de la Santé et de la Prévention (CAFSP) et renforcement des mutuelles ainsi que de leur structures de Coordination Régionale dans les régions de Diourbel, Fatick, Kaolack et Kaffrine (PAMAS 1)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3003272
Code Navision CTB	SEN 0701911
Programme Indicatif de Coopération	2007 - 2009
Secteurs et sous-secteurs	Intermédiaires financiers du secteur informel et semi formel ; Services sociaux ; Politique de la santé et gestion administrative
Modalité	Aide de projet
Signature de la convention spécifique	21 octobre 2008
Démarrage effectif du projet	Avril 2009
Durée totale de la mise en œuvre	48 mois
Contribution du partenaire	113.224 €
Contribution belge	2.500.000 €
Institution partenaire	Ministère de la Santé et de la Prévention (MSP)

Contexte et caractéristiques

Ce projet fait partie du programme du secteur 'économie sociale' et vise l'appui institutionnel et technique aux structures sanitaires et mutualistes afin d'améliorer l'accès aux soins de santé et la protection sociale des ménages à travers l'extension de mutuelles de santé. Les résultats du projet visent le renforcement de la CAFSP, le renforcement des régions médicales en faveur du développement du mouvement mutualiste, le renforcement des institutions mutualistes et l'amélioration de l'efficacité et l'efficience de la gestion des systèmes de micro assurance et l'élargissement de leurs bases d'adhésions et paquets de prestations. Une unité de coordination du projet est mise au niveau de la CASFP, tandis que le Ministère de la Santé et de la Prévention est le maître d'ouvrage du projet.

Constats majeurs

Le projet PAMAS 1 fait partie du secteur de l'économie sociale qui est devenu un secteur de concentration de la coopération belge dans le PIC 2007-2009. Le choix de ce secteur découle surtout d'un certain pragmatisme et aussi des expériences belges dans ce domaine qui, tout compte fait, étaient relativement limitées. Pour le PIC 2010-2013 ce secteur n'a pas été retenu encore, mais l'action du PAMAS fera partie de la stratégie du développement de la demande de la santé qui est une stratégie du secteur de la santé devenue désormais secteur de concentration.

Les changements assez brusques, au niveau des secteurs de concentration, dans la politique belge de coopération avec le pays n'ont pas affecté la pertinence du projet. Cette *pertinence* est en effet jugée très bonne, car le projet s'insère harmonieusement dans les politiques du pays et se positionne au niveau des maillons manquants et déterminants pour assurer la demande dans le secteur de la santé.

L'évaluation a également permis de constater, à ce jour, que la performance de la CTB quant à l'efficacité doit être positivement appréciée. Le projet est en voie d'améliorer ses indicateurs qualitatifs et quantitatifs, il a développé des activités préparatoires fort prometteuses pour concourir à l'atteinte des résultats, et a déjà largement atteint le résultat au niveau de la CAFSP. Seulement les stratégies d'intégration des thèmes transversaux, notamment le genre, nécessitent une amélioration nette.

Globalement la performance de la CTB quant à l'efficience peut être jugée comme bonne. Les retards initiaux de démarrage ont été rattrapés et, surtout, le projet a entrepris des efforts remarquables pour améliorer son dispositif opérationnel et son ancrage institutionnel. L'inadéquation entre, d'une part, les ressources (moyens financiers et humains) et le temps disponible, et, d'autre part, les objectifs du projet reste cependant un souci majeur.

De façon globale, une nette distinction doit être faite entre les perspectives de *durabilité* au niveau central, qui sont bonnes, et celles au niveau local, qui sont préoccupantes au regard, entre autres, de la durée limitée du projet et de la faiblesse des MAS ainsi que des difficultés à enraciner au sein des populations les valeurs qui sous-tendent les mutuelles. La CTB partage cette analyse et essaye d'y remédier, pour autant que le cadre du projet le permet, e.a. par la création de structures et mécanismes locaux facilitant l'ancrage; une stratégie globale pour l'après projet manque cependant.

Le processus de *formulation* a été long et complexe suite à la décision tardive (au moment où le draft DTF du premier volet était déjà prêt) de consolider dans un projet les deux premiers volets du programme d'appui au développement du MAS. Même si cette décision est considérée comme pertinente, elle témoigne d'un manque d'une stratégie /cohérence au niveau du développement du programme.

L'accompagnement et la supervision stratégiques sont relativement bien assurés par la SMCL qui jusque maintenant s'est souciee peu des questions plus stratégiques (liées à la durabilité et l'ancrage au niveau local, par exemple). Le rôle de Bruxelles (DGCD et CTB) comme des Attachés (à cause des dispositions du troisième contrat de gestion) reste limité tandis que le projet aurait dû bénéficier d'une expertise externe en matière de MAS.

Le projet a jeté les bases pour la mise en place d'un bon système de *suivi*. Déjà dès l'année de démarrage du projet, des données liées aux indicateurs des résultats intermédiaires ont été collectées. Celles-ci doivent permettre de bien suivre les réalisations du projet, même si elles sont encore incomplètes et qu'il est important de pouvoir interpréter davantage les données présentées et de compléter le dispositif des indicateurs (e.a. en y incorporant aussi des indicateurs de suivi sur la performance des AT et l'évolution des risques). Au total, une évolution claire vers une gestion axée sur les résultats se dégage, même si le travail administratif et financier, axé sur la gestion des inputs, reste très important.

2. Projet d'Appui au Renforcement des Capacités des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) des régions de Diourbel, Fatick, Kafrine et Kaolack (PAMIF 2)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3004295
Code Navision CTB	SEN 0702012
Programme Indicatif de Coopération	2007 - 2009
Secteurs et sous-secteurs	Systèmes financiers informels/semi formels
Modalité	Aide de projet
Signature de la convention spécifique	22.12.2008
Démarrage effectif du projet	Mai 2009
Durée totale de la mise en œuvre	42 mois

Contribution du partenaire	16.031 €
Contribution belge	4.400.000 €
Institution partenaire	Ministère Chargé de la Micro-finance et de la Coopération Décentralisée Ministère de l'Economie et des Finances

Contexte et caractéristiques

Ce projet fait partie du programme du secteur 'économie sociale' et vise l'appui aux SFD dans quatre régions du pays, ainsi qu'une extension qualitative et quantitative de l'offre en milieu rural. Ses résultats visent une accessibilité adaptée de l'offre des services financiers, un renforcement des capacités institutionnelles des SFD, en renforcement de l'offre de refinancement au profit de ces SFD et la mise en place d'un cadre de concertation. Du côté sénégalais le Ministère en charge de la Microfinance est l'entité responsable du projet dont l'exécution journalière est assurée par une cellule d'appui et de coordination.

Constats majeurs

Le projet PAMIF 2 fait partie du secteur de l'économie sociale qui est devenu un secteur de concentration de la coopération belge dans le PIC 2007-2009. Le choix de ce secteur découle surtout d'un certain pragmatisme et aussi des expériences belges dans ce domaine qui, tout compte fait, étaient relativement limitées. Pour le PIC 2010-2013 ce secteur n'a pas été retenu encore, mais un budget relativement important a été prévu afin d'assurer un exit de qualité du secteur.

Les changements assez brusques, au niveau des secteurs de concentration, dans la politique belge de coopération avec le pays n'ont pas affecté la pertinence du projet. Les choix stratégiques qui sous-tendent la décision d'investir dans ce secteur relèvent surtout de la compétence de la DGCD, de sorte qu'il est difficile d'analyser la performance de la CTB quant à la *pertinence* du projet. Celle-ci est jugée bonne dans la mesure où le projet s'insère harmonieusement dans les plans et les stratégies définies par les autorités nationales à un moment charnier où des défis importants se posent au secteur. De plus, le projet se concentre sur une zone qui a cruellement besoin d'impulsions économiques. D'autre part, la formulation, mise en oeuvre sous la responsabilité de la CTB, a insuffisamment analysé la situation au niveau des SFD de la zone, ce qui a conduit à une analyse des besoins trop générale et superficielle et, en conséquence, a conduit l'équipe du projet à consacrer un temps précieux pour rattraper les insuffisances de la phase de formulation.

Il est trop tôt pour se prononcer sur la performance de la CTB quant à l'*efficacité* du projet. Quelques constats se dégagent cependant. Le projet est en voie d'élaborer un système qui doit permettre, à partir de 2011, un bon suivi de ses réalisations pour autant qu'il arrive à résoudre les inconsistances au niveau de sa logique d'intervention. La qualité de la mise en oeuvre des actions est bonne, mais sa minutie risque de compromettre l'atteinte des outputs au regard du temps qui reste pour la mise en oeuvre du projet. Les thèmes transversaux n'ont pas encore reçu l'attention qu'ils méritent dans ce projet qui, par sa nature, offre de grandes possibilités à leur développement notamment pour le genre.

L'image au niveau de l'*efficience* est mixte. La mise en oeuvre du projet a accusé un retard qui, certes, n'est que partiellement attribuable à des facteurs sous contrôle du projet, mais donne lieu à certains soucis quant à la réalisation des activités prévues, même si la mise en oeuvre des activités est généralement de bonne qualité. Plus globalement, il existe une adéquation entre ressources humaines et ambitions (objectifs) du projet qui est exacerbée par la minutie et l'exhaustivité de la mise en oeuvre des activités. L'option d'engagement d'une AT perlée qui assume plutôt la fonction d'un coach, a produit des effets appréciables. D'autre part, la coexistence de deux CAC distincts pour le PAMIF 1 et le PAMIF 2 contribue inévitablement à une certaine inefficience, pour laquelle la BTC n'est que très partiellement responsable. L'option du *faire faire* semble pertinente pour ce projet, mais se heurte à des contraintes

spécifiques liées à la gestion des marchés publics et la rareté de prestataires de service spécialisés dans le secteur.

La *durabilité* du projet est globalement assez bonne, ce qui s'explique surtout par un contexte socioculturel et politique assez favorable et par le fait que le projet cible surtout des SFD relativement forts et capables de poursuivre leur action avec ou sans l'appui du projet. Le projet a pris soin, dans sa formulation comme dans sa mise en oeuvre, à bien s'ancrer au niveau central (DMF), mais jusque-là il manque une stratégie d'ancrage local qui n'est d'ailleurs pas facile à concevoir au regard de l'absence d'une forte structure de représentation des SFD dans la zone. Le choix du projet à coopérer surtout avec des SFD relativement solides se comprend au regard des limites (en termes de temps et ressources du projet).

Le processus de *formulation* a été retardé à cause des divergences de vue sur la stratégie du projet face au FCBS. La DGCD Bruxelles qui a initialement voulu la migration du FCBS vers le PAMIF a finalement donné son accord à la proposition de la mission de formulation de ne pas intégrer le FCBS dans le projet. Malgré cette difficulté, la période de préparation du projet n'a pas dépassé les délais maximaux prévus. De façon globale, l'équipe de formulation a bien impliqué les acteurs clés dans le processus, à l'exception des SFD qui n'appartiennent pas aux grands réseaux du pays. La situation de ces SFD n'a pas été analysée en profondeur non plus, ce qui a impliqué, entre autres, un démarrage lent du projet. Egalement, les résultats et activités sont ainsi restés trop vagues et peu spécifiés en fonction des caractéristiques et besoins spécifiques des différents types des SFD. Depuis le démarrage du projet, le DTF a également dû être soumis à des modifications assez importantes.

L'accompagnement et la supervision stratégiques sont assez bien assurés par la SMCL qui jusque maintenant s'est cependant souciee trop peu des questions plus stratégiques (liées à l'inadéquation entre ressources et objectifs/timing et à l'ancrage du projet au niveau local, par exemple). Le rôle de Bruxelles (DGCD et CTB) comme des Attachés (à cause des dispositions du troisième contrat de gestion) reste limité tandis que le projet a profité d'une expertise externe (AT perlée) bien appréciée.

Le projet est en voie de mettre sur pied un système de *suivi-évaluation* qui a le potentiel de devenir un outil adéquat de pilotage pour autant que certaines lacunes (e.a au niveau de l'incohérence de la logique d'intervention) soient prises en compte

3. Projet d'Appui au Développement de la Micro-Assurance Santé (PAMAS 2), volet Financement des mécanismes de garantie favorisant l'accès aux soins des populations vulnérables dans les régions de Diourbel, Fatick, Kaolack et Kaffrine

Numéro d'intervention DGCD	NN 3005551
Code Navision CTB	SEN 0802211
Secteurs et sous-secteurs	Intermédiaires financiers du secteur informel et semi formel ; Services sociaux ; Politique de la santé et gestion administrative
Modalité	Aide de projet
Signature de la convention spécifique	21 octobre 2008
Démarrage effectif du projet	Début 2010 (probablement)
Durée totale de la mise en œuvre	36 mois
Contribution du partenaire	448.500 €
Contribution belge	1.500.000 €
Institution partenaire	Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale (MSP)

Contexte et caractéristiques

Ce projet, comme son pendant PAMAS 1, fait partie du programme du secteur 'économie sociale'. Il vise de contribuer à l'accessibilité financière des populations aux soins de santé et à la protection sociale par la mise sur pied de mécanismes de garantie permettant aux mutuelles de santé de contribuer à la prise en charge des démunis et des groupes vulnérables de manière à contribuer à couvrir les soins préventifs et curatifs. Les résultats envisagés du projet sont la définition des processus de mise en place, de gestion et de pérennisation d'un fonds de garantie, l'extension de couverture des paquets de soins et de mise en commun des gros risques et la mise en place des mécanismes de garantie. Une unité de coordination du projet est mise au niveau de la CASFP, tandis que le Ministère de la Santé et de la Prévention est le maître d'ouvrage du projet.

Constats majeurs

Le projet PAMAS 2 fait partie du secteur de l'économie sociale qui est devenu un secteur de concentration de la coopération belge dans le PIC 2007-2009. Le choix de ce secteur s'est inspiré surtout d'un certain pragmatisme et aussi des expériences belges dans ce domaine qui, tout compte fait, étaient relativement limitées. Pour le PIC 2010-2013 ce secteur n'a pas été retenu encore, mais l'action du PAMAS fera partie de la stratégie du développement de la demande de la santé qui est une stratégie du secteur de la santé devenue désormais secteur de concentration.

Les changements assez brusques dans la politique belge de coopération avec le pays n'ont pas affecté la pertinence du projet. *La pertinence* du projet est en effet jugée très bonne, car celui-ci s'insère harmonieusement dans les politiques du pays et se positionne au niveau des maillons manquants et déterminants pour assurer la demande dans le secteur de la santé.

Le processus de *formulation* a pu profiter des expériences acquises avec le PAMAS 1, mais a, comme celui-ci, trop peu analysé la situation au niveau des MAS.

4. Projet d'Appui au Secteur de Micro-finance, phase 1 : appui institutionnel

Numéro d'intervention DGCD	NN 3003271
Code Navision CTB	0702011
Secteurs et sous-secteurs	Systèmes financières informels/semi formels
Modalité	Aide de projet
Signature de la convention spécifique	18.12.2007
Démarrage effectif du projet	Juillet 2008 (estimation)
Durée totale de la mise en œuvre	48 mois
Contribution du partenaire	442.318 €
Contribution belge	1.600.000 €
Institution partenaire	Ministère de la Micro-finance et de la Coopération Décentralisée Ministère de l'Economie et des Finances

Contexte et caractéristiques

Le projet vise l'appui institutionnel et technique aux structures d'encadrement au niveau macro et meso du secteur de la micro-finance au Sénégal. Cet appui se cadre dans la mise en œuvre du Plan d'Actions de la Lettre de Politique sectorielle micro-finance. Les quatre résultats du projet concernent le renforcement de quatre institutions clés du niveau macro et meso du secteur : la Direction de la Microfinance, la cellule d'Appui Technique aux Caisses Populaires d'Epargne et de Crédit, l'Association Professionnelle des Institutions de Microfinance et le Comité National de Coordination.

Constats majeurs

Les choix stratégiques qui sous-tendent la décision d'investir dans ce secteur relèvent surtout de la compétence de la DGCD, de sorte qu'il est difficile d'analyser la performance de la CTB quant à la *pertinence* du projet. La pertinence du projet est jugée bonne dans la mesure où le projet s'insère harmonieusement dans les plans et les stratégies définies par les autorités nationales à un moment charnier où des défis importants se posent au secteur. De plus, le projet se concentre sur une zone qui a cruellement besoin d'impulsions économiques. La formulation, mise en oeuvre sous la responsabilité de la CTB, a bien analysé la situation au niveau des partenaires clés du projet (DMF, DRS, AP-SFD et CNC), ce qui a conduit à une analyse des besoins de bonne qualité.

La performance de la CTB quant à *l'efficacité* peut être jugée comme bonne. Le projet est en voie de réaliser la plupart de ces outputs (seulement le renforcement au niveau de l'AP-SFD ne se déroule pas comme prévu). Les stratégies d'intégration des thèmes transversaux, notamment le genre, restent cependant faibles.

De façon globale, la performance de la CTB quant à *l'efficience* est également bonne. Cela dit, il est clair que le saucissonnage de l'appui à la micro-finance (dans trois volets inclus dans deux projets) inévitablement contribue à une inefficience (doublement des démarches préparatoires, doublons au niveau du personnel, des mécanismes de suivi et d'évaluation, etc.). La CTB n'est pas responsable de cette situation, mais plus pourrait être fait à optimiser les synergies (stratégiques et opérationnelles) entre les deux projets.

La *durabilité* du projet est bonne grâce à son articulation adéquate avec les partenaires clés, notamment la DMF et la DRS qui ont fortement apprécié la pertinence et la qualité des appuis du projet. La durabilité de ces deux structures clés du projet, et donc des résultats que celui-ci va produire, semble assurée dans la mesure où les partenaires clés sont bien ancrés et disposent d'un appui institutionnel, financier et politique solide.

Le processus de *formulation* a été découpé en deux phases (phase initiale d'analyse institutionnelle), ce qui semble pertinent. Cependant, le fait que le consultant responsable de la première phase n'a que marginalement été impliqué dans la deuxième phase est assez étonnant. La première phase s'est déroulée très bien, tandis que la deuxième a connu des problèmes sérieux, surtout au niveau du consultant responsable de cette phase qui a voulu trop imposer sa vision. La qualité du DTF est globalement acceptable, avec une bonne justification du besoin d'assistance technique.

La SMCL assure une *supervision* de qualité mais limité aux aspects de gestion du projet. A partir de 2010, des SMCL communes sont organisées pour le PAMIF 1, le PAMIF 2 et le REMEC Niayes, les trois interventions de la coopération belge dans le secteur du micro-crédit, ce qui en principe doit améliorer la cohérence de l'appui belge au secteur. Le rôle de Bruxelles (DGCD et CTB) comme des Attachés (à cause des dispositions du troisième contrat de gestion) est resté limité tandis que le projet a profité d'une expertise externe (AT perlée) dont le rôle a été limité jusque maintenant. L'interaction entre les différentes parties prenantes est bonne après une période difficile.

Le projet a mis sur pied un bon système de *suivi-évaluation* qui constitue un outil adéquat de pilotage des progrès au niveau des outputs. Le mécanisme de suivi des informations obtenues n'est cependant pas clair. Le rapport ne fournit non plus une indication sur l'évolution des hypothèses.

1. Strengthening of planning reform at central and decentralised level – field study

BTC Navision code - project:	VIE 07 033 11
Indicative Cooperation Programme:	March 2007
Sectors and sub-sectors of intervention:	Government & Civil Society – public management and Development Planning
Aid Modality:	Project Aid (phase 1) / Multi donor Project aid (phase 2)
Duration identification period: start date	Start 23-05-2007
Date Specific Agreement signed:	21-12-2007
Planned Duration:	48 months (Phase 1: 2007-2009; Phase 2: 2009-2010)
Effective start of project:	01-11-2008
Project budget:	Total € 3.3 million (Belgian government contribution: € 3 millions; with a maximum budget of € 1.5 million for the Phase 1)
Partner Agency:	Ministry of Planning and Investment

The general objective of the project “Strengthening of planning reform at central and decentralised level” (SPR) is a pro-poor economic growth and sustainable development through the establishment of a new sound approach to sub-national delivery of goods and services and policy making.

The project has one specific objective: Improvement of the service delivery to the poor through strengthening capacity of the national and sub-national government to plan, finance and monitor/evaluate pro-poor and pro-growth policies and interventions.

The initial US\$ 15 mln proposal for a five-year SPR project (funded by DFID with technical assistance UNCDF and CIEM, 2006) did not go ahead because some of the potential participating donors were unhappy with the proposed approach. MPI indicated a preference to cooperate with Belgium rather than WB or other partners - probably because of BTC’s involvement in sub-national planning by a number of other BTC provincial projects (and probably because of the role of the grant offer as compared to the WB loan?). The identification report provided for a € 3 million down-scaled approach with two phases: first one under a form of a classical bilateral cooperation project on a central level with a maximum budget of € 1.5 million provided by Belgium; a second broader phase in the province with a different implementation modality, i.e. in a form of a basket funding (budget support) of MPI or of a trust fund with multiple donors, managed and executed by MPI.

Key Findings

Relevance -The task to implement a comprehensive Public Administration Reform (PAR) at national, provincial district and commune level is enormous and there are huge needs for institutional capacity building and investment funds at all levels. The project is therefore highly relevant within the Vietnamese context where PAR is considered as a crucial engine for the country’s sustainable development plans and where participatory planning is considered by the government as a necessary means for good governance. Additionally, at this time, quite a numbers of donors are mainly working at provincial levels. The intervention of the SPR project with MPI at central level is therefore considered even more relevant, as it is the agency providing the reform indications and the necessary regulations and guidelines related to planning and its implementation for local levels in the country.

Effectiveness and Impact - There are qualitative and quantitative indicators for the evaluation of the project in terms of effectiveness. However, none of the outputs has been fully completed to date, so it is not possible to comment on the effectiveness of the outputs. The activities

under result 1 are close to finalisation after which dissemination of results and lessons learnt will be essential.

Efficiency - The project effectively started in November 2008; more than ten months after the signing of the Specific Agreement. The recruitment of the ITA started after the official signature and took a relatively long time, explaining most of the delay. During the first months of project operation, the technical experts used a large share of their time supporting administrative tasks while their technical skills were not fully used (this comment is also true for CAPAS). In the formulation stage, MPI indicated the need to organise a short time ITA with very high and specific technical expertise rather than a relative costly long term ITA. This organisational issue has not been taken into account by BTC HQ but has evolved meanwhile by reducing the input of the ITA to the SPR project in favour of the PORIS project. Having the ITA for the two projects has made the links between central and local projects stronger.

All four projects included in this country review are being implemented under the National Execution modality. Due to inexperience with Vietnamese financial regulation, the PMU initially had some resistance. The introduction of Nex was also new to BTC and all projects experienced start-up problems and delays to formulate the POM and get used to the Nex procedures. On the other hand these costs are seen as part of the learning-curve which contribute to a higher level of capacity, accountability and ownership. Overall, the Nex modality is seen as a useful tool towards the realisation of the project's objectives and is received very positively. While increasing ownership, the approach of using the existing structures (according to the Hanoi Core Statement) without additional staff has created a very high work pressure on the NEI staffs and leaders. While the PMU appreciates the provided support and the "project activities" are supposed to be part of the PMU's routine tasks, they experience an extra burden on the limited time available for all tasks assigned. As for the others two projects under evaluation, delay in project implementation is the logical consequence.

Sustainability - The approach of using the existing structure and Nex modality has increased ownership which will contribute to sustainable results. At the same time sustainability might be at risk if no appropriate actions are taken to safeguard phase II of the project. It is alarming that the PMU has decided not to give priority to getting donors on board for phase II before the Decree has reached a satisfying stage. Clearly, BTC and the Embassy could play an important role in the sector dialogue with other donors. The potential impact of the Decree is considerable. Once the decree will be approved, the whole country, central and local levels need to follow. However, given the weak link between MPI and MOF in developing the decree, one should also look at the content of the decree to judge whether the decree is satisfying the main objective stated and whether the future decree indeed could be applicable at the local level. In the Vietnamese context, there are many examples of approved laws, decrees and regulations, which are very advanced but not feasible to implement particularly at local level.

Analysis of Processes

Formulation - Given the time available, the TFF and the formulation report are considered to be of sufficient quality. The formulation report shows that the mission met with a rich variety of stakeholders. The mission also spent quite some time at provincial level (travel to three provinces). Even though MPI was only visited on two occasions, MPI had a strong influence on the formulation results which it expressed through comments on the formulation report. Clearly the formulation team was confronted with some tensions between its own vision and MPI's vision (in other words between mitigating project risks and creating ownership). As with all projects analysed in this country report, the formulation report has been very detailed in terms of activities. Directly after the start of the project, the PMU and support team saw the

need to rearrange the intervention logic (also given the political agenda requirements) and to reallocate some activities into more synergic interventions. For example in the TFF, the Decree on planning and the Decree on M&E were considered separately as two decrees, while in practice, those two aspects, planning and M&E need to be in one decree.

Strategic Management and Supervision - The cooperation and interaction among the most important actors is good and this contributes in a clear and sound management of the project. BTC Vietnam is mainly active by providing administrative support. On the one hand because the office has no technical resources and on the other hand also as a consequence of the Nex modality which automatically means a more remote role. BTC's administrative support is agreed by all parties as highly responsive and timely. According to the partners, more support could have been given on the implementation of the Nex modality (which was also new for BTC). Yet, explicit guidance from BTC HQ is difficult and limited because it is based on the philosophy that PMU's need to use the Vietnamese procedures and not Belgium procedures. Nex was completely new for BTC (HQ & VN), and surprisingly also for most PMU's. As agreed in the different roles and responsibilities, the Embassy has no particular role in the SPR projects but could play an important supporting role through a more proactive dialogue with other donors active in the planning reform. The overall interaction between the actors is good. All parties inform each other properly and respond to requests whenever needed to address specific problems.

Monitoring and Evaluation - The PMU is responsible for the quarterly, yearly and project completion narrative and financial reporting to BTC, MPI and MOF. The official report templates are stipulated in Decision 803/2007/QD-BKH of 30 July 2007 on Issuance of Reporting Mechanism on Implementation of ODA Programs and Projects. The official template (designed mainly for investment projects) provides mainly factual information and gives BTC too little information on actual project implementation. In addition, the PMU provides a more detailed progress report. The BTC progress report template provides sufficient room to report on progress of activities. The submitted progress report are nevertheless mainly input based descriptions on the progress of activities and not very useful to determine quality of performance or accomplished results. No external evaluation has taken so far. The MTR is scheduled 24 month from the beginning of the project; that is November this year 2010.

2. Poverty Reduction through Institutional Strengthening at Provincial (Nghe An) and District (Quy Chau) Levels - Phase II Project (*field study*)

	Phase 1	Phase 2
BTC Navision code - project:		VIE 08 036 11
Indicative Cooperation Programme:		March 2007
Sectors and sub-sectors of intervention:		Government & Civil Society - public management and Development Planning
Aid Modality:		Technical Cooperation
Date Specific Agreement signed:		19-12-2008
Planned Duration:	63 months	5 years (Specific Agreement), 48 months (implementation)
Effective start of project:		3-9-2009
Project budget:	Total: € 3,646,590 Belgium Contribution: € 2,833,590 Counter-Value Fund: € 584,000	2.500.000 € Belgian contribution; 1.200.000 € partner's contribution

	Phase 1	Phase 2
	Nghe An Province: € 179,000	

The general objective of the project is to promote pro-poor socio-economic development through support to public administration reform, at provincial, district and commune level. The project's specific objective is strengthening the institutional capacities of local governments in decentralized development planning, budgeting, implementation and public service delivery in accordance with PAR objectives, promote accountability, transparency and grassroots democracy.

On paper, the current project under evaluation is a follow-up to the Multi Sector Rural Development (MSRD) Project, which was implemented in Quy Chau District of Nghe An Province from January 2002 till December 2007. But when comparing the two phases, they are rather different except from the geographical location. The MSRD was a multi-sector rural development project, while the phase II of the project focuses much more on PAR at the provincial level.

Key Findings

Relevance - The project provides a continued cooperation between Belgium and Vietnam in the sector of Public Administration Reform (PAR), with an emphasis on assisting with planning reform at local levels. The project's objective is considered highly relevant and in line with the overall PAR Master Plan (see SPR project) to address the needs for institutional capacity building and investment funds at provincial, district and commune level. It complements the objectives of the SPR project at central level, which gives BTC the unique opportunity to be involved in the planning reform from central to commune level. Nonetheless, the rationale to start the PORIS project (for which the identification already started in 2006) in Nghe An province is not related to any kind of central planning or mapping activity. The geographical choice stems mainly from the local presence and contacts built up during the MSRD project.

Effectiveness and Impact - It was too early to assess the effectiveness of outputs as none of the outputs has been finalised and most activities still need to start.

Efficiency - The recruitment of a long-term ITA to be stationed in Vinh proved difficult. The recruitment procedure run by BTC HQ (January - May 2009) did not result in contracting an international technical expert. The main difficulties to mobilize experts were the short term of the contract (one year), the punctual support after the first year of the project implementation and the difficult living conditions for expatriates not mastering the Vietnamese language. As an initially unforeseen but creative and cost-effective solution, BTC agreed with the ITA of the SPR project to devote part of his time (on average approximately 30%) to the PORIS project. A welcome side effect of this arrangement is the ability of the ITA to bridge directly between central and provincial level and below through the two projects but requests the ITA and the PMUs to be flexible in planning. So far, this solution has worked out well. The situation with the NEX modality is comparable to the SPR project described above.

Sustainability - It is too early to evaluate the sustainability of the project.

Analysis of Processes

Formulation - As already explained under relevance, the geographical choice can mainly be explained by the local presence and contacts build up during the MSRD project. So far the support team and PMU are satisfied with the quality of the formulation report and its overall guiding principles for the project implementation, but the formulation report has been very

detailed in terms of activities. While the PSC allows sufficient flexibility to propose changes, the detailed design of activities has been made a bit too early, based on limited information and has been therefore inefficient. All parties agree that the formulation team should rather focus on institutional assessments (now scheduled in inception phase) and leave the formulation of specific activities to the inception phase.

Strategic Management and Supervision - Since the project recently started, it is too early to make a proper judgement on the contributions of the individual stakeholders. So far, the situation is very similar to the SPR project. No irregularities have taken place. There is good information sharing between the different parties and respond to specific issues. BTC HQ had for instance difficulties funding a suitable candidate for the long-term TA after which BTC Vietnam helped to find a solution through the involvement of the SPR TA. The role of the partner in the recruitment process could however have been more interactive. The composition of the PSC and the tasks and responsibilities of both project directors are clearly laid out in the available documentation. The support team notes that it is difficult to organise a PSC meeting, due to the full agenda of the chairman who is the First Vice Chairman of the Provincial PPC. On the other hand, his involvement is seen as an essential condition to drive the reform agenda. In practice, like for the SPR project, there is frequent contact between the Chairman and the Project Director, so that project issues can be solved either informally or through the exchange of non-objection letters.

Monitoring and Evaluation - The progress reports provide sufficient room to report on progress of activities, evaluation of outputs compared with the plan, difficulties and remaining problems. The timely submitted progress reports are however to a large extent input-based descriptions on the progress of activities and not very useful to determine quality of performance or accomplished results. The quality of the baseline data collected in the inception phase is below expectations, which makes it even more difficult in the future to monitor progress. No external evaluation has taken place so far. The MTR is scheduled 24 months from the beginning of the project; that is September 2011.

3. Capacity Building in Assessing and Managing Water Resources Program (mainly documentary study)

BTC Navision code - project:	VIE0703401-VIE0703411
Sectors and sub-sectors of intervention:	Water supply and sanitation; management for water supplies and administration
Aid Modality:	2007-2008: Project based assistance 2008-2010: (to be determined)
Date Specific Agreement signed:	18-12-2007
Planned Duration:	Project: 48 months. SA; 60 months (counting from the arrival of ITA)
Date Implementation Convention signed:	20-12-2007
Start of project:	Planned; 1 st semester of 2008; effective: November 11, 2008
Project budget:	€ 4 million Belgian contribution; € 400,000 Vietnamese contribution provided by the MoNRE
Partner Agency:	Ministry of National Resources and Environment

The general objective the project is to strengthen institutional arrangements and build capacity within MoNRE and its provincial and district bureaus in order to support the strategic investigation and management of regional water resources for efficient development so as to reach the VDGs. The project has four specific objectives:

- Strategic water resources planning is improved;

- The protection of water resources is improved;
 - Public awareness about the protection of water resources is improved;
- MoNRE/DoNRE's staff capacity in water resources management is increased.

Key Findings

Relevance - Several sector challenges have been issued in the “National Water Resource Strategy towards 2020”, published by MoNRE in 2006. The project is supporting the five out of six missions of the Strategy. Unfortunately Vietnam suffers the lack of coordination of the activities and cooperation in the water sector. One of the tasks of the ITA is to obtain information and in some cases to coordinate the project activities with that of other international donors and important stakeholders in the field of IWRM and related topics.

Effectiveness and Impact - Although the project is in its second year of implementation, many activities had a slow start (for different reasons - see efficiency) which makes it difficult to assess the effectiveness of the outputs at this stage.

Efficiency - The project had a slow start. After the arrival of the ITA all kind of practical arrangements like office space and office equipment still needed to be arranged. Due to the reorganisation of MoNRE, the support team and PMU needed a long inception period to reanalyze and prioritise activities of the TFF. This led to substantial budget reallocations to reinforce in particular the monitoring network (equipment), public awareness (communication) and staff training (capacity building). While these activities took more time, they were also necessary. The justification of proposed budget adjustment (later on adopted by the PSC) are based on clear arguments and have improved the overall relevance of the project. New procedures are new to all stakeholders and are therefore extra complicated and time-consuming (see also SPR and PORIS projects). This also explains part of the delay. Other reasons are the limited capacity of PMU staff to work on ‘project’ tasks and the wish to upgrade the guidelines from the seven provinces to a nation-wide coverage. The PSC stressed that an improved disbursement rate will be essential for the coming period and after the learning process in the first year, expectations are positive in that direction.

Sustainability - It is too early to evaluate the sustainability of the project.

Analysis of Processes

Formulation - Out of the four projects, this is the only project where there has been no direct involvement (except for overall coordination) from BTC HQ in the formulation process. The identification study was done by the ministry itself with the support of a TA at the ministry and was in line with their view on the needs. The formulation process went relatively smoothly because the outcomes of the identification study were very detailed. Specific objectives and potential outcomes were already defined, which later on, after being tested by the formulation mission in discussions with officials in the field, were in general confirmed. Backward looking, the high level of detail of the formulation report was not necessary and has proven not to be very efficient. The long period between the formulation and the actual start of the project coincides with significant organisational changes within the Ministry. During the inception period, the PMU and support team reworked the detailing of the project which was approved during the first PSC.

Strategic Management and Supervision - Roles and responsibilities of key actors have been clearly defined. BTC Vietnam plays an important supporting and responsive role in project implementation. There is a quick, helpful and flexible response from the local office when problems arise. BTC Vietnam does however not have the capacity to give technical back-up to the PMU and support staff. At BTC HQ, the capacity to give technical support is also limited. On the one hand, this has to do with the very specific requirements of IWRM (outside the

scope of 'regular' water and sanitation projects) that is not available at BTC HQ. On the other hand, there is also no direct or active link between BTC HQ and the project support unit which makes it more difficult for BTC HQ to give relevant support on an ad-hoc basis within the context of the project.

Monitoring and Evaluation - The situation is similar to the other projects. The main question is what happens with the progress reports, other than a formal instrument to approve the release of funds. Not many proactive control mechanisms are available if the project doesn't provide proper information and furthermore, the moderately result-oriented systems offer only limited learning opportunities.

4. Capacity Development of Water Management and Services in Ninh Thuan Province

BTC Navision code - project:	VIE 08 037 11
Sectors and sub-sectors of intervention:	Water sector, Public Administration Reform, rural development
Aid Modality:	
Date Specific Agreement signed:	07-12-2009
Formulation Report: date on the report	September 2009
Planned Duration:	72 months (Specific Agreement); 60 months (project)
Date Implementation Convention signed:	23-12-2009
Effective start of project:	March 2010
Project budget:	€ 10,000,000 Belgian contribution, € 3,070,000 Partner's contribution
Partner Agency:	MPI, MonRE, Ninh Thuan PPC, DPI, DoNRE, DoHA, DoC, DARD, Bac Ai, Ninh Phuoc, Ninh Hai DPC's

The project's overall objective is to improve living environment and socio-economic development in Ninh Thuan Province. The project's specific objective is to improve sanitation and water management and services in Ninh Thuan Province.

Key Findings

Relevance - The project is in line with the Indicative Cooperation Program between Belgium and Vietnam. In the ICP, Belgium manifested its interest in supporting Ninh Thuan Province, one of the driest provinces of the country, facing difficulties in water management. Based on the formulation report, the intervention is considered relevant. Without any additional information it is not possible to make a more substantiated assessment.

Other evaluation criteria - The project started three months before this evaluation mission. Meanwhile, the project has recruited a national expert, but no project activities have been carried out till now. In this stage of the project, the project can't be evaluated in terms of effectiveness, efficiency, sustainability and impact.

Analysis of Processes

Formulation - Out of the four projects included in the Vietnam case study, this project is the only where BTC explicitly commented on the quality of the identification report. BTC expressed its concerns to DGCD about the coherence of the proposal, the need of preliminary technical studies and the possible lack of funding. In consultation with DGCD, BTC adjusted the proposal accordingly. During the formulation the budget has undergone a major

adaptation. Provisionally, the formulation process is assessed as of good quality. Plentiful of interventions in the field of PAR, water resource management and drainage and sewage have been undertaken both nationwide and in the Ninh Thuan province and there are good indications that the experiences of the other international donors have been taken into account while designing the project.

Strategic Management and Supervision - Monitoring and Evaluation

In this early stage of the project, the project can't be evaluated in terms of strategic management and supervision and monitoring and evaluation.

Annexe 7: Réactions des évaluateurs par rapport aux commentaires sur la première version du rapport de synthèse

De hierna vermelde punten betreffen enkel de commentaar van BTC waarmee de evaluatoren het niet eens zijn. Eerst wordt de commentaar van BTC gegeven, waarna telkens de reactie volgt van de evaluatoren.

HOOFDSTUK 3

3.1 Relevantie

QUOTE – P31	Samenhangend met het vorige wordt het een belangrijke uitdaging om, <i>binnen</i> het bestaande beleid, een niveau ‘af te dalen’ zodanig dat de meest relevante en strategische niches kunnen worden gekozen waarop de Belgische samenwerking zich kan richten.
OPMERKING	<p>Dit hangt allicht samen met de discussie over hoe op de prioritaire noden van de doelgroepen kan worden ingegaan, en derhalve ook met de visie op armoedebestrijding alsook met de visie van de rol van de bilaterale coöperatie in de armoedebestrijding. Dit zijn zeer complexe thema’s, met een waaier aan visies. Hieruit dan bovenstaande conclusie trekken dat er een niveau dient afgedaald te worden lijkt ons kort door de bocht en weinig onderbouwd.</p> <p><i>Reactie evaluatoren:</i> <i>Het klopt dat de aanbeveling om (thematisch) een niveau af te dalen te maken heeft met de zorg om beter op de prioritaire doelen van de doelgroepen in te kunnen gaan. Maar dat is eerder een effect. De quote hierboven refereert vooral naar de vaststelling dat vele beleidskaders, met name in institutioneel zwakke landen, eigenlijk nog erg ruim zijn zodat het de facto bijna onmogelijk is om keuzes te maken die niet binnen het beleidskader blijven. In zulke situaties volstaat het niet om dat te globale beleid voetstoots over te nemen, maar dienen binnen de te globale kaders specifieke keuzes te worden gemaakt, wil men daadwerkelijk relevante interventies uitbouwen. Dat wordt bedoeld met ‘een niveau afdalen’.</i></p>

3.2 Effectiviteit en impact

QUOTE P34	-	Tenslotte is in geen enkel geval overgegaan tot een herbekijken van de interventielogica van het logisch kader, terwijl dit in een aantal gevallen aangewezen is, omdat die logica niet geheel coherent is, of omdat <i>outputs</i> en ook de specifieke doelstelling nauwkeuriger kunnen geformuleerd worden ⁵⁴ .
QUOTE P38	-	Deze positieve conclusie moet evenwel worden afgezwakt. In vele gevallen zijn de voorgestelde indicatoren niet specifiek genoeg, in de zin dat ze zich niet verhouden tot één specifiek resultaatniveau. Ook zijn er onvolkomenheden in de interventielogica van het logisch kader (overlappende doelstellingen, zwak geformuleerde objectieven), die uiteraard de kwaliteit van het resultaatgericht beheer afzwakken.
OPMERKING		<ul style="list-style-type: none"> • <i>BTC hanteert het logisch kader als een middel om consensus te bereiken. De weergave van de interventielogica, is dan ook een weergave van de bereikte consensus. In die “consensus building” oefening, wordt de kwaliteit van het logisch kader afgewogen tegen andere elementen, zoals de afstemming op sector-strategieën en het stimuleren van ownership. Interventie-logica’s kunnen zo inderdaad onvolkomenheden vertonen. De afweging dient echter gemaakt te worden als een methodologisch uitstekend logisch kader, dat in orde is voor “Brussel”, verkiesbaar is boven een logisch kader dat het product is van een consensus building, en waar de partner ook volledig achterstaat. Dit aspect vinden we niet terug in de analyse van de evaluatoren.</i> • <i>Het herbekijken van de interventielogica is de bevoegdheid van de SMCL, zeker wat output en outcome niveau betreft. Vraag is dan ook waarom de SMCL niet overgaat tot het herbekijken van de interventielogica. Het lijkt ons logisch dat de interventielogica niet te snel herbekeken wordt. Het akkoord tussen België en het partnerland over een interventiestrategie is het resultaat van een intensief proces met verschillende controle en validatie-momenten door beide actoren. Door dit hele proces opnieuw op te rakelen bij aanvang en te heronderhandelen, loopt men het risico om de opstartfase of de uitvoering te vertragen, of zelfs te blokkeren. Dit neemt niet weg dat er onvolkomenheden zijn en dat deze bij voorkeur dienen weggewerkt te worden, maar de vraag is of dit het behalen van resultaten in de weg staat. Het belangrijkste is nog steeds dat men weet wat men wil bereiken en hoe dit gebeurt. In die zin zijn de discussies binnen de SMCL en de meer operationele organen cruciaal. Een zwak logisch</i>

⁵⁴ Met deze vaststelling is de discussie verbonden of de betreffende objectieven alleen de resultaten betreffen die BTC dient te bereiken, of die van het alle betrokken actoren tezamen (zie punt 3.2.7).

kader is nog geen garantie voor een zwak project en vice versa.

Opmerking evaluatoren:

De evaluatoren zijn het niet eens met wat hierboven is gesteld. Vooreerst, als opmerking terzijde, is het zeker (nog) geen veralgemeende praktijk om het logisch kader te hanteren als middel om consensus te bereiken en ownership te stimuleren. Dit kan het geval zijn in een aantal projecten, maar is zeker niet de regel.

Veel belangrijker is de verkeerde voorstelling van zaken als zou er een spanning bestaan tussen 'consensus building' en het uitwerken van een 'methodologisch uitstekend' logisch kader. De ruime ervaring van de evaluatoren met participatieve planning en logische kaders spreekt dit tegen. De onvolkomenheden in het logisch kader hebben vooral te maken met de onvoldoende technische beheersing (zowel op het vlak van formuleringsteams, de kwaliteitscontrole en de bij de uitvoering betrokken partijen) om de bereikte consensus in een correct logisch kader te vertalen. Met andere woorden gaat een correct logisch kader die consensus niet te niet doen, maar juist faciliteren.

In de huidige praktijk van 'lichte' formuleringen lijkt het ons juist wèl logisch dat de SMCL snel overgaat tot het herbekijken van de interventielogica. Hoe kan een SMCL immers goed sturen als die logica mank loopt en niet scherp/coherent is geformuleerd wat men juist wil bereiken, en hoe? En hoe kan men een volwaardig monitoring systeem opzetten met een manke interventielogica? Overigens, daar waar de aanpassingen aan het logisch kader quasi steeds gebeuren (Vietnam), heeft dit bij ons weten nooit aanleiding gegeven tot de hierboven vermelde problemen (vertraging, blokkering), in onze ogen vooral omdat die aanpassingen een explicitering (geen verandering) inhouden van de eerder bereikte consensus. In onze ogen is de kans juist veel groter dat zulke moeilijkheden optreden als lang wordt gewacht met aanpassingen.

- P33, Kan geduid worden welke criteria gehanteerd werden om te beslissen om projecten al dan niet te scoren? Waar ligt de grens van de startfase voor de evaluatoren?

Reactie evaluatoren:

Onder punt 1.2 is globaal aangegeven hoe en waarom projecten al dan niet werden gescoord. Daar waar in principe kon/mocht worden gescoord, is geen globale grens getrokken, maar is geval per geval bekeken of de verkregen inzichten en informatie een scoring toelieten.

- P35, We stellen ons vragen bij het hanteren van dezelfde evaluatievragen voor effectiviteit binnen de project approach als binnen de budget support approach. Methodologisch gezien klopt dit niet. De rol van BTC in het behalen van concrete outputs is substantieel anders voor elk van deze 2 benaderingen.

Reactie evaluatoren:

BTC is altijd (dus niet alleen in het geval van budgetsteun) slechts één van de verantwoordelijken voor het behalen van concrete outputs, in die zin is de methodologische uitdaging dezelfde voor traditionele projecten als voor budgetsteun (wat

overigens onder 1.4 is aangegeven). Het klopt dat dit voor budgethulp a fortiori geldt; ook dit werd onder 1.4 aangegeven. Verder werd onder 3.2.2 nogmaals gewezen op de moeilijkheden om in de budgethulp projecten de Belgische steun en inbreng te isoleren. We nemen dus aan dat de lezer voldoende is aangegeven hoe hij/zij de resultaten moet interpreteren.

- P37, We betreuren dat “environment” niet weerhouden is als relevant transversaal thema. Het klopt dat niet alle interventies direct gerelateerd zijn aan het milieu. Daar waar de link met environment evident is zoals bij interventies in landbouw, sanering of water, kan ook bij projecten in andere domeinen aandacht geschonken worden aan het milieu. BTC is van mening dat een “mainstreaming” aanpak de facto relevant kan zijn voor alle projecten en besteed er dan ook aandacht aan. Zo wordt er in educatie projecten vb. aandacht geschonken aan milieu bij het ontwerpen van curricula voor leerkrachten, worden leerkrachten opgeleid in milieu, worden ecologische scholen gebouwd, of worden eco-criteria gehanteerd bij het aankopen van schoolmateriaal. Ook wat gezondheid betreft worden environmental mainstreaming aspecten ingebouwd in de programma’s.

Reactie evaluatoren:

Wij hebben niet gesteld dat environment geen relevant transversaal thema zou zijn, alleen dat er te weinig informatie beschikbaar was om de integratie van dit thema te onderzoeken.

3.3 Efficiëntie

QUOTE - P46	Tenslotte wordt het functioneren van TAs slechts <u>zelden grondig</u> geëvalueerd.
OPMERKING	<p>De TA’s worden op jaarlijkse basis geëvalueerd door de ResRep middels de ontwikkelingscirkels. In landen met een groot aantal TA’s gebeurt het dat de ResRep hier niet jaarlijks toekomt. BTC hecht hier echter belang aan en dit wordt dan ook gemonitord vanop de hoofdzetel. Tevens is het zo dat een eindevaluatie van de TA door de ResRep een basisvereiste is om in de pool van AT’s te kunnen worden opgenomen. “Zelden grondig” is onvoldoende genuanceerd.</p> <p><i>Opmerking evaluatoren:</i> <i>Slechts in één van de zes bezochte landen worden naar onze informatie de ontwikkelingscirkels goed en consistent gebruikt. Niemand heeft gewag gemaakt van de ‘monitoring’ (in de voldragen betekenis van het woord) van de TAs vanuit de hoofdzetel en als die al gebeurt, vragen we af hoe van op afstand een grondige evaluatie van het functioneren van de TA kan plaatsvinden. In onze ogen zijn het vooral de lokale structuren (m.n. de GLOS) die voor de evaluatie van het functioneren van de TA moeten instaan of, minstens, moeten waarborgen dat het grondig gebeurt. We zien dus geen redenen om onze beoordeling te veranderen.</i></p>

HOOFDSTUK 3

4.1 Formulering

QUOTE, P54	Globaal scoort de kwaliteit van de formulering niet goed. Slechts twee projecten werden met een score ‘goed’ bedeed, terwijl die voor drie andere projecten voldoende en de zeven resterende projecten onvoldoende was (zie figuur).
OPMERKING	<p>Dit strookt niet met de beslissingen die n.a.v. van CCQ gegeven werden. Dit zou zich immers vertaald hebben in meer beslissingen “C”. Verder is het onbegrijpelijk dat formuleringen van meerjarige interventies budgethulp worden toegevoegd aan de formuleringen onder het formuleringsfonds. De opmaak van de basisnota en het finaal dossier zijn trouwens een strikt belgo-belgische aangelegenheid en het goedkeuringsproces is totaal verschillend.</p> <p><i>Reactie evaluatoren:</i> <i>Het klopt dat de bevindingen van de evaluatie niet stroken met de beslissing van de CCQ. De verklaring ligt o.i. in de wijze van functioneren van de CCQ en de limieten van haar mandaat, of beter, de wijze waarop de CCQ de facto dat mandaat heeft ingevuld: de CCQ heeft zich beperkt tot een conformiteitstoets en heeft geen kwaliteitstoets uitgevoerd. Wel is het zo dat de functionering van de CCQ ten goede evolueert; dit is ook aangegeven in de laatste versie van het rapport.</i></p>
QUOTE, P55	Verder is het daarbij belangrijk op te merken dat zowel de kwaliteit van het ISP als van de identificaties als zeer variabel werd beoordeeld ⁵⁵
OPMERKING	<p>Hoe kunnen de evaluators tot deze conclusie komen terwijl in voetnoot wordt vermeld dat de analyse van ISP en IDE geen deel uitmaakte van deze evaluatie?</p> <p><i>Reactie evaluatoren</i> <i>Het is niet omdat de analyse van het ISP geen deel uitmaakte van deze evaluatie dat de evaluatoren niet grondig naar deze ISPs hebben gekeken; dat was daadwerkelijk nodig, bv. om de relevantie te kunnen beoordelen.</i></p>
QUOTE, P64	Context- en risicoanalyse. In de meeste landen (Marokko als uitzondering) is de kwaliteit van de sectorale contextanalyse vrij goed tot goed. [...] Anderzijds blijft de contextanalyse vrij globaal en is ze niet gekoppeld aan een grondige

⁵⁵

De analyse van ISP en identificatie maakte geen deel uit van deze evaluatie.

	institutionele analyse van de voornaamste bij het project betrokken actoren.
OPMERKING	Beide bewering lijken ons incompatibel. <i>Reactie evaluatoren:</i> <i>Niet in onze ogen. We stellen dat globaal goede analyses worden afgeleverd, maar dat deze te weinig worden doorgetrokken op het vlak van de lokale instituties die bij het project zijn betrokken.</i>
P65	4.1.3 Conclusies en reflecties Het globale beeld met betrekking tot de formulering is niet positief [...]
OPMERKING	Over doorlooptijd, ToR voor de formulering, context en risicoanalyse, beschrijving van de TA én het gebruik van het TFD bij de uitvoering is het rapport positief tot erg positief. Het taalgebruik in dit deelhoofdstuk vinden we dan ook in contrast staan met wat voorafgaandelijk wordt vastgesteld. Ook stellen we in vraag in hoeverre de minder goede punten te wijten zijn aan elementen die geheel binnen de controle van BTC vallen. Formuleren is immers een participatief proces en we stellen vast dat het onderscheid tussen wat wel en wat niet aan BTC te wijten valt veel te weinig wordt meegenomen in de algemene appreciatie. <i>Reactie evaluatoren:</i> <i>Het klopt dat er een aantal positieve punten zijn in de formulering die aan de inspanningen van BTC kunnen worden toegeschreven; wij hebben dit ook duidelijk zo vermeld. Het klopt ook dat dit op het eerste zicht in tegenspraak staat met de globale conclusie (en score) die niet positief is. Dit komt vooral omdat de evaluatoren (en ook de actoren in het veld) fundamenteel moeite hebben met de wijze waarop BTC het haar toevertrouwde mandaat om in te staan voor de formulering invult als een 'vanuit Brussel gestuurd proces'.</i> <i>Deze keuze impliceert dat BTC in onze ogen inderdaad bijna integraal verantwoordelijk is voor het formuleringsproces en de verantwoordelijkheid voor zwakheden moeilijk bij andere partijen kan leggen (de CCQ is hier een belangrijke uitzondering). De 'participatie' in het huidige formuleringsproces is in onze ogen slechts functioneel en dus beperkt, omdat ze plaats vindt binnen door BTC bepaalde en gestuurde kaders en processen. Volwaardige participatie impliceert mede-eigenaarschap en deelname aan alle belangrijke besluiten; deze zijn in het huidige opzet onmogelijk. Als het in het huidige opzet moeilijk is om een daadwerkelijke betrokkenheid te bekomen van alle andere actoren (lokale instituties, de attachés), heeft dit o.i. vooral te maken met het feit dat de formulering aanzien wordt als 'de zaak van BTC'.</i>
QUOTE, P66	De keuze om de verantwoordelijkheid voor het formuleringsproces geheel bij BTC Brussel te leggen heeft meer nadelen dan voordelen. Hoewel het beheer van het

	<p>proces vanuit Brussel (via EST en het formuleringsfonds) voor een aantal efficiëntievoordelen kan zorgen, blijft het in wezen <u>inefficiënt</u> (in de betekenis van niet kost effectief) om het zwaartepunt van de formulering niet in de partnerlanden zelf te leggen. De lokale realiteit is dermate bepalend bij de kwaliteit van zowel proces als formuleringsproducten dat <u>de huidige optie onvermijdelijk tot kwaliteitsverlies moet leiden</u>.</p>
OPMERKING	<p>In de analyse vinden we geen duidelijke afweging van voor- en nadelen terug die deze elementen onderbouwen. Het is dan ook wat gratuit om te concluderen dat de huidige manier van werken inefficiënt is en tot kwaliteitsverlies moet leiden.</p> <p><i>Reactie evaluatoren:</i> <i>Het klopt dat de analyse de voor- en nadelen van verschillende benaderingen niet systematisch tegenover elkaar afweegt. Anderzijds lijkt het ons de logica zelve – en erg veel ervaringen uit de ontwikkelingspraktijk ondersteunen dit – om processen zoveel mogelijk ‘in situ’ te laten plaatsvinden. Het gaat tenslotte om het formuleren van acties die in het Zuiden gaan plaatsvinden – dit kan het best gebeuren ter plekke en in constante interactie met de betrokken actoren en hun omgeving.</i></p>
QUOTE, P66	<p>Deze keuze om de partner niet rechtstreeks bij de formulering te betrekken spoort evenmin met die tijdens de uitvoering die grotendeels volgens de principes van het medebeheer plaatsvindt en stilaan opschuift in de richting van nationale uitvoering.</p>
OPMERKING	<p>Zoals reeds aangegeven speelt de beschikbaarheid van de partner hier een grote rol in. Dit dient dus genuanceerd te worden. Verder hangt deze uitdrukking ook samen met de interpretatie van het begrip ownership. De verantwoordelijkheid opnemen voor het formuleringsproces lijkt ons niet in tegenstrijd met wat in Parijs is afgesproken mbt ownership.</p> <p><i>Reactie evaluatoren:</i> <i>Onzes inziens heeft de ‘beschikbaarheid’ van de partner vooral te maken met de (kwaliteit) van de rol die men aan die partner wil toebedelen in het formuleringsproces (zie hoger). Daarmee willen we niet ontkennen dat er (grote) problemen van capaciteit bij de partner kunnen bestaan. Dat is evenwel eveneens tijdens de uitvoering het geval.... Waarom niet starten met capaciteitsversterking tijdens de formulering zelf?</i> <i>De wijze waarop we ‘ownership’ en ‘alignement’ wordt gedefinieerd in de Verklaring van Parijs (respectievelijk als: ‘Partner countries exercise effective leadership over their development policies and strategies and coordinate development actions’ en ‘Donors base their overall support on partner countries’ national development strategies, institutions and procedures) lijkt ons niet te sporen met</i></p>

| de huidige invulling van het formuleringsproces door BTC.

QUOTE, P66	Tenslotte kan men zich vragen stellen bij het feit dat BTC de voornaamste hand heeft in het bepalen van de modaliteiten van een intellectuele opdracht (i.c. de formulering) waarvoor ze zelf de uitvoeringsverantwoordelijkheid draagt en die in grote mate met eigen personeel wordt uitgevoerd. Het zou van meer evenwicht getuigen mocht de opstelling van de (concept-) referentietermen worden overgelaten aan de partijen verantwoordelijk voor de identificatie (i.c. het partnerland en in tweede instantie DGOS).
OPMERKING	<p>Er wordt hier opnieuw voorbijgegaan aan het feit dat de formulering een overlegproces is tussen partners waarbij de concepten van een interventie worden bepaald.</p> <p><i>Reactie evaluatoren:</i> <i>Zelfs als de formulering een evenwichtig overlegproces moest zijn, zou het aangewezen blijven om de verantwoordelijkheid voor de TOR niet bij BTC te leggen.</i></p>

HOOFDSTUK 5

P93 QUOTE	Dit globale plaatje levert dus een beeld op waarin de formele kant van de strategische sturing goed is afgedekt, waarbij dit gedeeltelijk het geval is voor de politiek-strategische sturing, maar <u>helemaal niet</u> voor de inhoudelijk-technische
OPMERKING	<p>Dit is een verkeerde weergave van de feiten. Er zijn contracten afgesloten voor backstopping, de EST medewerkers voeren zelf ook backstopping zendingen uit, er zijn de intermediaire structuren richten zich eveneens op het inhoudelijk-technische aspect en tenslotte wordt er ook vanop de afstand vanop de zetel aandacht geschonken aan dit aspect.</p> <p><i>Reactie evaluatoren:</i> <i>Het klopt dat er op inhoudelijk technisch vlak wel iets gebeurt, maar dat 'iets' blijft ruim onvoldoende. Het gaat hier om één van de meest algemeen erkende lacunes die overigens door de meeste BTC kaders (zowel in Brussel als in het veld) wordt beaamd.</i></p>