Évaluation des stratégies « pays » dans le cadre du premier contrat de gestion d'Enabel

Résumé exécutif

Juillet 2022

© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
Juillet 2022
Évaluation N°S4/2021/02

Copyrights photos de couverture :
Photo 1 : Appui au développement du secteur (para)portuaire : le port Cotonou au Bénin - © Enabel
Photo 2 : Appui au secteur de la santé au Rwanda : le Nyarugenge District Hospital à Kigali - © SES
Photo 3 : Appui au développement d'un entrepreneuriat inclusif et durable dans la région du Centre-Est au Burkina Faso - © Enabel
Photo 4 : Contribuer au développement socioéconomique inclusif et durable principalement dans le Sine-Saloum au Sénégal - © Enabel

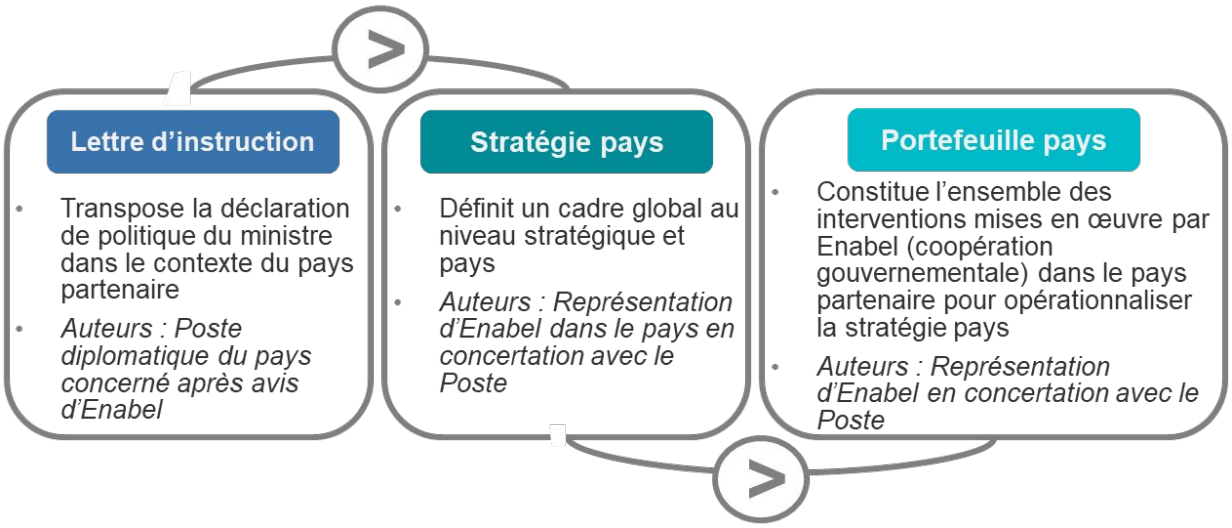
Impression : Imprimerie SPF

Le résumé est disponible en format pdf en français et néerlandais (le rapport final est disponible en français et néerlandais) sur le site https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation-au-developpement-et-aide-humanitaire/service-evaluation-speciale ou auprès du Service de l'Évaluation spéciale.

Le rapport final est intitulé comme suit : Service de l'Évaluation spéciale/SES (2022), *Évaluation des stratégies « pays » dans le cadre du premier contrat de gestion d'Enabel*, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Bruxelles.

Introduction

Edicté en 2017, le premier contrat de gestion de l'agence belge de développement Enabel octroie à cette dernière une flexibilité et des prérogatives nouvelles, parmi lesquelles l'élaboration d'une stratégie pays pour chaque pays partenaire.



Les stratégies « pays » constituent un document central du cycle de programmation de la coopération au développement gouvernementale belge : elles succèdent à la lettre d'instruction (porteuse des grandes orientations stratégiques) et précèdent le portefeuille pays, qui permet une déclinaison plus opérationnelle. La lettre d'instruction est élaborée par les Postes et validée par le ministre, tandis que le portefeuille pays est élaboré par Enabel.

Dans la perspective du renouvellement du contrat de gestion, et en conformité avec le premier contrat de gestion, le Service de l'Évaluation spéciale a lancé une évaluation des stratégies pays. Son but est de tirer des enseignements et formuler des recommandations pour les prochains cycles de programmation.

Champ de l'évaluation

Deux dimensions distinctes ont guidé les investigations de l'évaluation : (i) l'analyse du contenu des stratégies pays, c'est-à-dire la Dimension Policy (alignement des stratégies pays avec les priorités belges et du pays partenaire notamment) et (ii) l'analyse du processus d'élaboration en tant que tel des stratégies pays, soit la Dimension Process.

L'évaluation s'est concentrée sur les deux stratégies pays entièrement négociées dans le cadre du premier contrat de gestion (Bénin et Rwanda) ainsi que sur des éléments particuliers du processus concernant deux autres pays : alignement avec les priorités locales *via* une étude de cas thématique (projet agropole au Sénégal) et l'analyse du processus de modification du portefeuille pays (Burkina Faso). Elle a porté sur la période 2017 à date et s'est focalisée sur l'ensemble des acteurs gouvernementaux tout en intégrant des réflexions au-delà, dans une perspective holistique, incluant notamment les acteurs non gouvernementaux.

Conclusions

Des stratégies pays relativement cohérentes avec les priorités belges

Les stratégies pays sont relativement cohérentes avec les orientations du cadre de développement belge, notamment avec la loi du 19 mars 2013 qui fixe les priorités sectorielles pour la coopération gouvernementale. En effet, les domaines d'intervention prioritaires au Bénin et au Rwanda couvrent la quasi-totalité de ces secteurs prioritaires de concentration, à savoir la santé, l'agriculture et les infrastructures (ports). En revanche, le secteur de l'urbanisation soutenu au Rwanda (et celui de la Police ajouté au niveau du portefeuille du Bénin) est un domaine d'intervention historiquement moins investi, bien qu'existant depuis déjà plusieurs années. Certaines orientations choisies dans les stratégies pays ont été également le reflet d'infléchissements politiques conjoncturels, en rupture avec les orientations de long terme initiées dans certains pays.

Un porte-conteneurs dans la partie du port de Cotonou nouvellement créée © EY

Du fait de ces infléchissements politiques, la capitalisation n'a ainsi été que partielle sur les programmations précédentes. Au Bénin par exemple, le choix a été fait par exemple de concentrer l'aide dédiée au secteur agriculture sur une seule filière (ananas) allant à rebours des avis techniques d'Enabel et des antécédents historiques (soutien historique à plusieurs filières). Quelques opportunités de capitalisation sur des avantages comparatifs ont été aussi manquées, à l'instar de la non-poursuite d'activités dans le secteur de l'appui à la santé mentale au Rwanda, qui constituait pourtant une niche d'intervention pour la Coopération belge (expertise et seul bailleur présent dans ce secteur sur une période de plus de 10 ans). A noter néanmoins l'existence de bonnes pratiques de capitalisation en amont du processus d'élaboration des stratégies, par exemple le travail préparatoire poussé d'Enabel pour identifier les orientations les plus pertinentes en lien avec les avantages comparatifs de la coopération.

Une prise en compte perfectible des priorités et besoins des pays partenaires

Les besoins locaux des pays bénéficiaires étant importants et larges, les stratégies pays y répondent et leurs interventions répondent à de réels besoins en développement, parfois même exprimés de façon claire. Le projet d'appui à l'opérationnalisation de la police (PAOP) au Bénin a en effet été ajouté dans un second temps dans le portefeuille après l'élaboration de la stratégie pays en réponse à une sollicitation directe des autorités béninoises.

Une femme et son nouveau-né bénéficiaires du centre de santé maternelle et infantile Akassato, Abomey-Calavi © EY

Si les stratégies pays sont alignées avec le cadre stratégique de développement des pays partenaires, elles ne prennent toutefois parfois que partiellement en compte la hiérarchisation des priorités fixées par les autorités nationales. Par exemple, à l'égal de ce qui a été observé au Rwanda, le choix a été fait au Bénin d'abandonner l'appui aux maladies non transmissibles (appui pourtant souhaité par les autorités nationales) au profit de la santé sexuelle et reproductive.

La prise en compte des besoins des bénéficiaires finaux (y compris publics vulnérables) et des thématiques transversales, a constitué une préoccupation tout au long des processus d'élaboration des stratégies pays qui soulignent l'importance des principes du *Leave No One Behind* (LNBO). L'opérationnalisation dans la réalité des projets sur le terrain reste toutefois inégale pour certaines thématiques : certaines thématiques apparaissent clairement identifiées et déclinées (D4D notamment), d'autres se déclinent de façon variable à l'image du genre, thématique phase dans les documents stratégiques mais plus ténue dans la pratique, de même que le travail décent fortement promu dans la stratégie pays Bénin mais qui a plus du mal à s'opérationnaliser dans la pratique tant sur le volet portuaire qu'agricole.

Un dialogue contrasté avec la contrepartie

Le processus de formulation des stratégies pays est resté relativement belgo-belge. L'absence de consultation formelle de la contrepartie locale est considérée par les acteurs du terrain comme potentiellement préjudiciable et nuit, par conséquent, à la durabilité de la coopération. Ainsi, des ajustements ont été réalisés dans la pratique afin de pallier cette problématique : des contacts informels ont notamment eu lieu entre acteurs belges et autorités nationales, et des documents stratégiques (bien qu'adaptés) ont été partagés avec ces dernières.

La confiance avec les autorités nationales a néanmoins été rétablie au cours de la mise en œuvre des stratégies pays. Les études de cas Bénin et Rwanda ont constaté un dialogue de grande qualité à tous les niveaux stratégiques et techniques, et l'aspect participatif de ce dernier a été unanimement salué par la contrepartie locale. De même lors de l'étude du projet dédié au développement d'agropole au Sénégal, la flexibilité et le dialogue avec la Coopération belge ont été loués par les interlocuteurs locaux.

Une coopération entre acteurs belges et européens recherchée activement mais opérationnalisée de façon variable

La coopération entre acteurs belges de développement (approche « Team Belgium ») a plutôt bien fonctionné dans l'ensemble des pays dans un format resserré DGD-Enabel. Les stratégies pays ont ainsi été élaborées en étroite concertation entre les Postes et Enabel, de manière fluide et constructive.

Une approche intégrée plus large - incluant les autres acteurs du développement comme les acteurs de la coopération non gouvernementale, BIO, les SPF, entre autres - a également été recherchée pendant la phase de formulation des stratégies pays. Ces derniers ont été consultés (bien que dans des proportions variables) et des opportunités de collaboration ont été identifiées dans chacun des secteurs des stratégies pays (à l'exception de l'aide humanitaire qui a été omise dans ces dernières).

Néanmoins, cette dynamique « Team Belgium », initiée avec succès au cours de l'élaboration des stratégies, n'a été opérationnalisée qu'à des degrés divers selon le type d'acteurs concernés. Beaucoup de synergies sont dépendantes du statut de la structure concernée (ex : droit à l'initiative des OSC et désynchronisation des agendas de définition de programmes ; mode de fonctionnement différent pour BIO avec une logique davantage opportuniste que stratégique). Des bonnes pratiques ont néanmoins été constatées lors des études de cas pays, à l'instar de la qualité du partenariat au Bénin dans le cadre du projet d'appui à l'opérationnalisation de la Police républicaine béninoise entre cette dernière, la Police Fédérale belge et la Coopération belge.

Le même constat se retrouve s'agissant de la collaboration avec les acteurs européens : si une volonté d'articulation a été visible lors de l'élaboration des stratégies pays et retranscrite au sein de ces dernières, la mise en œuvre est variable selon les pays et types de bailleurs concernés et se heurte à plusieurs limites, notamment une désynchronisation des cycles stratégiques entre les partenaires techniques et financiers, limite aussi observée avec les acteurs belges de la coopération non gouvernementale. Pour autant, des articulations ont été observées : au Rwanda via plusieurs Initiatives Team Europe, avec une division du travail dans le secteur agriculture entre la Coopération belge et le FIDA et la présence d'un fond multi-bailleurs notamment ; au Sénégal, avec la Banque Africaine de Développement et la Banque Européenne d'Investissement dans le cadre du projet agropole.

Un processus de modification des stratégies mobilisé mais souvent lourd

Différents mécanismes ont été introduits dans le premier contrat de gestion d'Enabel pour permettre une réponse de la Coopération belge en cas de crise ou d'imprévu, notamment dans les contextes dits « de fragilité » : glissements budgétaires sous conditions, ajouts de secteurs / piliers d'interventions, etc. Ces mécanismes ont dans les faits été mobilisés pour permettre une réponse effective, à certains souhaits de la contrepartie (ajout d'un 4e pilier dans le portefeuille Bénin avec le programme PAOP par exemple) ou dans la prise en compte de besoins nouveaux, notamment liés aux conséquences de la crise sanitaire liée au Covid-19 (ajout d'une filière sécurité alimentaire au pilier agriculture au Bénin, réorientations dans le secteur de l'agriculture au Rwanda, adaptation de l'intervention « Entrepreneuriat » et ajout d'une nouvelle intervention « eau potable » entre autres au Burkina Faso).

Dans la pratique, ces processus de modification sont relativement rigides, impliquant parfois de remonter à la stratégie pays au lieu d'une simple modification de portefeuille pays en cas de besoins nouveaux et imprévus. Ce constat s'explique par la granularité importante des stratégies pays, qui laissent peu de marges de manœuvre en cas de besoin d'adaptation. La flexibilité des stratégies reste perçue de façon variable : de manière assez satisfaisante sur le terrain au Rwanda et Sénégal (adaptations du portefeuille), contrastée au Bénin, limitée et compliquée pour le Burkina Faso (5 avenants).

Une durabilité globalement satisfaisante malgré une prise en compte des risques parfois partielle

La durabilité des stratégies pays a été encouragée et soutenue par de bonnes pratiques, parmi lesquelles l'importance du renforcement de capacités dans les interventions soutenues qui en constitue parfois un objectif à part entière. Ces dernières bénéficient également d'un cadre de suivi adapté et consistant, tant en termes de cadres de résultats que d'instances de suivi et pilotage. Enfin, l'intégration des Objectifs de Développement Durable et les enjeux liés au *Leave No One Behind* au sein des stratégies pays est jugée relativement satisfaisante.

Les études de cas ont néanmoins été l'occasion de constater quelques limites : les inflexions politiques, mais aussi une prise en compte des risques parfois partielle, notamment de pérennisation et dépendance financière à l'appui de la Coopération belge. Ce dernier point a été observé au Bénin par exemple dans le cas du financement de bracelets thermiques pour nouveau-nés ou encore au Rwanda concernant la maintenance des équipements de l'hôpital de district de Nyarugenge.

Nyarugenge District Hospital, Kigali Rwanda © EY

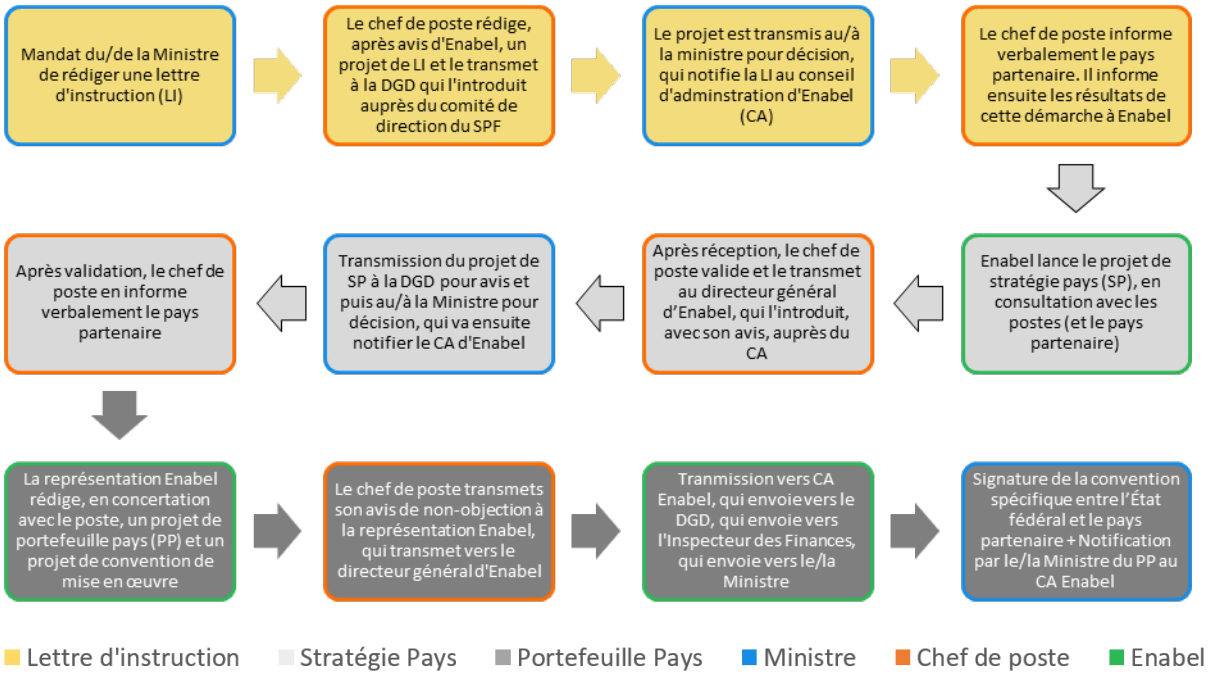
Plus globalement, la prise en compte des risques liés aux contextes de fragilité reste mitigée et s'explique notamment par le fait que l'outil dédié FRAME[1] n'a été approprié que de façon variable et a été sous-utilisé lors des processus d'élaboration des stratégies et portefeuilles pays.

La stratégie pays : un document redondant et à repenser dans le cycle de programmation

La stratégie pays est un document long et détaillé et dont la plus-value claire est à réinterroger au regard des deux autres documents du cycle de programmation, à savoir : la lettre d'instruction et le portefeuille pays. Par ailleurs, la stratégie pays reste inconnue de la plupart des acteurs du terrain, pour qui le portefeuille pays reste l'unique document de référence pour identifier les orientations (y compris stratégiques) et suivre les activités et résultats de la Coopération belge dans chacun des pays. Sa durée (5 ans) est également jugée souvent trop courte par les acteurs interrogés et son approche holistique est perfectible.

Un cadre de formulation stratégique respecté, des sources d'inefficience néanmoins au niveau du processus de formulation

Le cadre général de formulation stratégique fourni par le contrat de gestion a été globalement respecté : les différents documents ont été produits de façon conforme aux attentes et les délais afférents ont été respectés. Des sources d'inefficience ont néanmoins été constatées lors de ce processus de formulation stratégique, la première tenant à la diversité d'acteurs impliqués et au grand nombre d'étapes : 26 au total, allant de l'élaboration de la lettre d'instruction à la validation du portefeuille pays.



[1] Fragility, Resilience, Assessment, Management Exercise

Les étapes de validation de chaque document ont été longues, imprécises et se révèlent au final trop nombreuses dans le processus avec un nombre d'itérations conséquent. Les durées d'élaboration des stratégies pays se sont ainsi révélées trop courtes (4 mois seulement, incluant les périodes de validation) et ont entraîné une mise sous pression des équipes. Par ailleurs, le timing n'a pas été différentié en fonction des réalités du terrain, comme cela aurait pu l'être au Rwanda au vu de l'envergure du programme de coopération, pouvant nécessiter davantage de temps que les autres. Plus globalement, le processus de formulation des stratégies pays Bénin et Rwanda a souffert de l'absence d'instruction claires relatives au contrat de gestion, à mettre en lien avec leur caractère pionnier. Depuis, des lignes directrices ont été édictées afin de préciser certains points du contrat de gestion qui faisaient jusqu'alors l'objet d'interprétations variables. Quelques bonnes pratiques ont par ailleurs été dégagées de ces expériences pilotes : des diagnostics préalables ont ainsi été mis en œuvre en amont des cycles de formulation, sans que cela ne soit dicté par le contrat de gestion.

Recommandations

1. Revoir le concept des stratégies pays

- Abandonner le document relatif aux stratégies pays et envisager (i) une note / un cadre d'analyse et d'orientations holistique multi-acteurs, élaboré par la DGD, couvrant différentes modalités d'intervention de la coopération, au-delà de la seule coopération gouvernementale et (ii) un programme de coopération gouvernementale élaboré par Enabel incluant un volet stratégique
- Renforcer la prise en compte des publics vulnérables, l'approche du développement basée sur les droits humains et le concept de « Leave No One Behind »
- Soutenir le suivi stratégique et opérationnel de thèmes transversaux

2. Améliorer et assouplir le processus de programmation dans les pays partenaires

- Clarifier les objectifs des différentes étapes et documents du cycle de programmation
- Simplifier le nombre d'étapes, préciser et raccourcir les durées de périodes de validation et entériner le principe de validation par défaut au niveau décentralisé par le Comité Mixte de Concertation Paritaire pour des décisions telles que portant sur de la réallocation
- Prévoir un cycle plus itératif / modulable et flexible
- Différencier la durée de formulation selon les réalités locales
- Prévoir systématiquement des enveloppes supplémentaires activables en cas de force majeure / crises

3. Renforcer l'appropriation de futurs documents stratégiques au niveau pays

- Associer de manière accrue et systématique les autorités nationales formellement tout au long d'un processus transparent, inclusif/ partenarial
- Rendre publics les documents stratégiques et faire de ces derniers des outils de communication, apprentissage et au service du dialogue local
- Définir des lignes directrices relatives à l'élaboration et diffusion des documents stratégiques nouvelles, synthétiques et plus claires

4. Renforcer les efforts d'articulation Team Belgium et au-delà et la complémentarité entre canaux d'intervention

- Systématiser la consultation systématique, transparente et inclusive des différentes parties prenantes, de la Coopération belge et au-delà (incluant l'accentuation des efforts d'articulation en particulier avec l'UE)
- Favoriser le portage politique d'accords-cadres depuis Bruxelles (exemple entre SPF), déclinés ensuite spécifiquement sur le terrain

5. Renforcer la prise en compte des facteurs de risques et des conditions de la durabilité

- Renforcer la systématisation au terme de la mise en œuvre de documents stratégiques pays d'exercices de capitalisation ou d'évaluation finale
- Engager des réflexions globales sur la politique de la Coopération belge d'acceptation/prise de risque ainsi que sur ses ambitions en termes de durabilité
- Utiliser l'outil FRAME de manière plus systématique, décisionnaire, différenciée (selon les contextes) et en amont dans le cycle, ainsi que lors de la revue à mi-parcours du programme, tout en renforçant les efforts de pédagogie pour une bonne appropriation.

L'évaluation a été menée par EY et a bénéficié de l'appui d'un comité d'accompagnement à Bruxelles. Le Service de l'Evaluation spéciale a assuré la conformité de l'évaluation aux termes de référence.

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du SPF Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

ROYAUME DE BELGIQUE

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

.be