

Evaluation de la qualité des prestations de la Coopération Technique Belge (CTB) – 2009

Rapport de synthèse

Commanditaire: Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au
Développement, Direction Générale de la coopération au développement, Service
Suivi et Evaluation

ECORYS Nederland BV en collaboration avec South Research

Anneke Slob (ECORYS)
Erik Klaassens (ECORYS)
Bob Peeters (South Research)
Dirk Van Esbroeck (South Research)



Rotterdam, Janvier 2010

ECORYS Nederland BV
P.O. Box 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
The Netherlands

T +31 (0)10 453 88 00
F +31 (0)10 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
W www.ecorys.com
Registration no. 24316726

ECORYS Macro & Sector Policies
T +31 (0)10 453 87 53
F +31 (0)10 452 36 60

Table of contents

Liste des abréviations	9
Résumé	11
Analyse des trois processus sélectionnés	13
Conclusions et recommandations	14
1 Introduction	21
1.1 Mandat et objectif de l'évaluation	21
1.2 Méthodologie	21
1.3 Organisation de l'évaluation	25
1.4 Défis et limitations	26
2 Le contexte	31
2.1 Le contexte de la coopération internationale belge au développement	31
2.2 La CTB comme exécutant de la coopération bilatérale directe	31
2.3 Aperçu des conclusions et recommandations des évaluations précédentes	33
2.4 Description de l'échantillon des 16 projets	34
3 Analyse des critères d'évaluation	39
3.1 Pertinence	39
3.1.1 Evaluation générale	39
3.1.2 Adéquation avec les besoins du pays partenaire	40
3.1.3 Adéquation avec les stratégies belges	41
3.1.4 Adéquation avec le contexte international	42
3.1.5 Conclusions	42
3.2 Efficacité et impact	43
3.2.1 Outputs concrets	43
3.2.2 Renforcement des capacités	44
3.2.3 Outcomes et impact	45
3.2.4 Elaboration des thèmes transversaux	46
3.2.5 Conclusions	47
3.3 Efficience	47
3.3.1 Réalisation du planning	48
3.3.2 Affectation des ressources du projet	49
3.3.3 Coûts de l'Assistance technique	50
3.3.4 Modalités d'organisation et gestion	51
3.3.5 Conclusions	53
3.4 Durabilité	54
3.4.1 Durabilité institutionnelle	54

3.4.2	Durabilité financière	55
3.4.3	Durabilité socioculturelle	57
3.4.4	Durabilité politique	58
3.4.5	Conclusions	59
4	Analyse des processus	61
4.1	Formulation	61
4.1.1	Processus de formulation	63
4.1.2	Produits de formulation	66
4.1.3	Conclusion	68
4.2	Accompagnement stratégique et supervision	69
4.2.1	Rôle des structures dans les pays partenaires	70
4.2.2	Rôle de la CTB	73
4.2.3	Rôle de la DGCD	76
4.2.4	Collaboration et interaction	77
4.2.5	Conclusion	78
4.3	Monitoring et évaluation	80
4.3.1	Monitoring	80
4.3.2	Processus d'évaluation	83
4.3.3	Qualité du produit d'évaluation	87
4.3.4	Conclusion	87
5	Conclusions et recommandations	89
5.1	Des projets pertinents, mais de grandes ambitions et une orientation sur le résultat limitée entravent l'efficacité et la durabilité	90
5.2	Dominance des équipes de projet et peu d'attention pour le pilotage sur le plan du contenu et stratégique	93
5.3	La coopération belge n'est pas suffisamment orientée sur l'apprentissage et n'adhère pas assez au contexte international changeant	95
5.4	Vers une révision du rôle de la DGCD et de la CTB	97
Annexe 1	Prescriptions techniques	99
Annexe 2	Les critères de jugement pour les critères d'évaluation et les processus	115
Annexe 3	Modifications par rapport au cadre d'évaluation 2008	119
Annexe 4	Aperçu sommaire de tous les scores par projet	121
Annexe 5	Membres du comité de pilotage	127
Annexe 6	Membres de l'équipe d'évaluation	129
Annexe 7	Justification du traitement des commentaires du comité de pilotage	131
Annexe 8	Résumé des 16 projets	133

Liste des abréviations

AT	Assistance Technique
CTB	Coopération Technique Belge
CERPA	Centre Régional de Promotion Agricole
CV	Curriculum Vitae
D0.2	Le Service Suivi et Evaluation
D1	Direction des Programmes gouvernementaux
DGCD	Direction Générale de la coopération au développement
EST	Département Expertise sectorielle et thématique
SPF	Service public fédéral
SMCL	Structure mixte de Concertation locale
PIC	Programme indicatif de coopération
AR	Arrêté royal
LICP	Local Infrastructure and Capacity Building Project
M&E	Monitoring et Evaluation
MOP II	Capacity Building and Institutional Support to the Ministry of Planning – Phase II
OCDE-CAD	Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Comité d'Assistance au Développement
PAMRAD	Projet d'appui au monde rural de l'Atacora et de la Donga
PMU	Project Management Unit
PRPE/Health	Rehabilitation and Reconstruction Programme of Health Sector Facilities
PV	Procès-verbal
RepRes	Représentant résident (CTB)
ROM	Results Oriented Monitoring
S.4	Service de l'Evaluation spéciale de la coopération au développement
AT	Assistant (ce) technique
DTF	Dossier technique et financier
TDR	Termes de référence

Résumé

Cadre d'évaluation

Ce rapport décrit le résultat de la troisième évaluation de la qualité des prestations de la Coopération Technique Belge (CTB), qui a été réalisée dans le cadre du troisième contrat de gestion entre l'Etat belge et la CTB. Sur la base d'un échantillon de 16 projets, cette évaluation se prononce sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité. A côté de ces critères, cette évaluation examine trois processus qui déterminent aussi la qualité de la CTB : formulation, supervision et accompagnement, et monitoring et évaluation. L'évaluation a un caractère qui va au-delà du projet et permet d'une part de rendre compte 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.

La sélection des projets retenus englobe huit pays (Afrique du Sud, Mozambique, Tanzanie, Rwanda, Bénin, Mali, Territoires palestiniens et Vietnam). Ainsi – conjointement avec les évaluations de 2007 et 2008 – tous les pays partenaires sont représentés dans l'échantillon des projets. A l'exception d'un seul projet, tous les projets ont été formulés sous le premier et le deuxième contrat de gestion. Tout comme pour les évaluations de 2007 et 2008, des scores sont attribués aux critères d'évaluation et aux processus. Leur intérêt réside dans la possibilité de pouvoir procéder à une **comparaison** au sein d'un grand échantillon de projets. A cet égard, il est important de remarquer que les scores ne sont qu'un outil pour l'évaluation des projets, et non un but en soi. De plus, cette approche garantit que l'esprit des évaluations des années précédentes soit raisonnablement maintenu.

Analyse des quatre critères d'évaluation

La synthèse de l'analyse transversale des 16 projets résulte en un certain nombre de constatations. Dans ce contexte, il convient de remarquer que l'appréciation des critères d'évaluation n'aborde que dans une moindre mesure le rôle de la CTB, étant donné que la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité s'expliquent par un grand nombre de facteurs (contexte dans le pays partenaire, degré de coopération entre les acteurs concernés, rôle de la DGCD et rôle de la CTB).

- Tous les projets obtiennent de bons scores ou des scores suffisants quant à la **pertinence**, respectivement 4 et 12 projets. Il s'agit du score le plus positif des critères d'évaluation. Les projets recueillent essentiellement des scores positifs pour des points comme le degré d'adéquation avec les stratégies du pays partenaire et de la

Belgique, le fait de répondre aux besoins des bénéficiaires et l'adéquation avec le contexte international, bien que l'adéquation aurait pu être meilleure dans certains cas. Les problèmes se produisent principalement dans la traduction des besoins et des idées en un plan de projet concret et réaliste. Ainsi, la délimitation des groupes-cibles est problématique, ce qui se répercute évidemment lors de l'exécution, où on ne vérifie que rarement qui est effectivement touché, et l'implantation des projets dans le contexte plus large du dialogue sur la coordination entre donateurs et/ou du dialogue sectoriel fait l'objet de remarques. Ces points sont mis en avant dans l'analyse des processus.

- **L'efficacité et l'impact** des projets examinés sont suffisants pour dix des seize projets. Pratiquement tous les projets sont en mesure de réaliser des outputs concrets. En ce qui concerne les résultats et l'impact, les projets peinent toutefois à réaliser leurs ambitions. Cette conclusion différenciée semble suggérer que la CTB, en collaboration avec les partenaires locaux, est bel et bien en mesure de 'fournir' les services et outputs prévus via des activités ciblées, mais qu'il lui manque encore souvent la capacité de prolonger cette combativité opérationnelle dans l'efficacité stratégique. Une hypothèse provisoire est que le niveau du pilotage stratégique peut être amélioré, tant pendant le trajet préliminaire que pendant l'exécution finale, et cette hypothèse se confirme par l'analyse des processus. Il convient toutefois de préciser que la CTB ne peut être tenue pour seule responsable à cet égard. Le renforcement des capacités est encore souvent limité et une vision intégrale, basée davantage sur les organisations et les institutions, fait encore souvent défaut. Les résultats sur le plan des thèmes transversaux recueillent le score le plus faible de tous les aspects examinés. Il manque tant au sein de la CTB que de la DGCD une politique réaliste et la pratique requise pour donner forme à ces thèmes au sein de la coopération.
- Tout comme les années précédentes, l'analyse de **l'efficience** procure un bilan mitigé, avec de nouveau dix des seize projets qui obtiennent un score positif, mais parmi lesquels certains projets recueillent un bon score. Nous observons toutefois quelques aberrances vers le haut et vers le bas, de sorte que la variation est plus grande que pour l'efficacité et l'impact. Là où une inefficience est signalée, il s'agit principalement des conséquences de conflits internes, d'une structure des coûts trop élevée, ou de comptabilités parallèles. Bien que de nombreux projets prennent du retard sur le planning initial, il n'est pas automatiquement question d'inefficacité. Des facteurs sous-jacents, qui ont trait entre autres à l'architecture rigide de la coopération bilatérale belge, semblent jouer un rôle important dans ce contexte et avoir donné lieu en fin de compte à des 'retards efficaces'.
- Dans le domaine de la **durabilité**, le bilan est comparable à celui de 'l'efficacité et de l'impact', bien qu'à présent cinq des dix projets qui obtiennent un score positif recueillent un bon score. Par conséquent, la variation est ici aussi plus grande. Le choix de l'organisation partenaire et l'implantation institutionnelle d'un projet semblent souvent déterminants pour la durabilité. Même des projets moins efficaces peuvent alors générer des effets durables. Les résultats positifs en matière de durabilité socioculturelle et politique entraînent également une meilleure durabilité (même si les résultats sur le plan institutionnel et/ou financier sont faibles). Les

développements positifs dans le contexte institutionnel peuvent aussi jouer un rôle important et permettre à des projets moins efficaces de générer quand même des effets durables, l'inverse étant évidemment aussi valable. Pour finir, le plan du projet s'avère aussi extrêmement déterminant, surtout, dans le sens négatif, si ce plan comporte des erreurs qui peuvent hypothéquer la durabilité. Ces erreurs peuvent avoir trait tant à des choix institutionnels incorrects qu'à des aspects techniques ou économiques.

Analyse des trois processus sélectionnés

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.

- La **formulation** des projets demeure un maillon faible malgré des signes d'amélioration, et environ la moitié seulement des processus et produits de formulation obtient une évaluation suffisante ou bonne. Une constante dans les recommandations des évaluations précédentes est 'une approche plus stratégique du processus d'identification et de formulation'. Par le passé, on cherchait essentiellement une solution dans l'élaboration de directives et la conception de nouvelles méthodes. La question est cependant de savoir si cela peut résulter dans des produits de formulation de qualité, notamment étant donné qu'il n'existe pas de tradition imposant l'utilisation d'instruments au sein de la CTB. L'évaluation constate qu'il arrive souvent non seulement qu'un processus de formulation participatif doive être réalisé sur la base d'une ou parfois deux brèves missions de formulation par des externes, mais également que des analyses bien structurées sont attendues, qui aboutissent à des plans de projet stricts avec des objectifs précis, des plans d'activité et des indicateurs SMART pour le monitoring et l'évaluation. Voilà qui est très ambitieux. Étant donné que les projets deviennent de plus en plus complexes, il est souvent impossible de satisfaire à de telles exigences dans le cadre existant. Aussi, il en résulte souvent des documents de projet relativement faibles. Au fil des ans, il semble qu'une légère amélioration des formulations se soit produite, mais on n'a pas pu déterminer si cette amélioration était significative sur la base de l'échantillon limité. Par contre, elle donne des pistes pour une amélioration future.
- Le système d'**accompagnement stratégique et de supervision** s'appuie fortement sur le staff du projet et l'AT. Une méthode efficace à condition qu'il y ait suffisamment de **liens en amont et en aval**, mais ceux-ci font parfois défaut dans certains cas. En fait, on peut distinguer deux niveaux de pilotage stratégique, notamment le pilotage stratégique des projets et le pilotage de l'ensemble des projets au niveau du secteur ou du PIC. Au niveau du projet, les relations avec le groupe cible et surtout avec les instituts (partenaires) locaux sont faibles, et les projets sont parfois trop abordés comme des projets **autonomes**, alors que les possibilités des structures mixtes, des institutions partenaires et de la CTB pour rectifier le tir sont souvent minimales. Si le projet ne fournit pas de bonnes informations, il y a peu de

mécanismes permettant un pilotage proactif et la possibilité de tirer des leçons est aussi limitée dans les systèmes peu orientés sur le résultat. Ceci est important tant pour la CTB que pour la DGCD. Au niveau allant au-delà du projet, le manque d'interaction entre la CTB et la DGCD peut affaiblir la position stratégique de la Belgique et lui faire perdre des opportunités de jouer un bon rôle dans le dialogue sectoriel et le dialogue sur les stratégies de développement communes.

- Les constatations concernant l'analyse **du monitoring et de l'évaluation** indiquent que la qualité de ce processus est assez faible, ce qui confirme les constatations des évaluations précédentes. Cela commence par le monitoring, qui est un élément faible. Une multitude de facteurs se trouvent à la base de ce score faible, dont les principaux sont : la faible orientation sur les résultats, l'incapacité d'améliorer les plans de projet souvent faibles, et l'adéquation insuffisante avec les systèmes du pays partenaire. En ce qui concerne l'évaluation, environ la moitié des projets recueillent un score suffisant. Les bons TOR (dans certains cas) et la sélection de bons consultants sont des facteurs qui ont une influence positive sur les évaluations. Plusieurs évaluations à mi-parcours ont contribué à des ajustements dans le bon sens des projets, mais l'utilisation aux niveaux supérieurs des résultats des évaluations de projet est limitée.

L'évaluation des processus fournit une image très mitigée. Dans tous les processus, on peut clairement désigner des points faibles qui concernent sûrement aussi la CTB et dont on ne peut pas supposer d'avance qu'ils aient déjà été suffisamment améliorés. Il est pourtant important de constater que de sérieuses tentatives d'amélioration ont été entreprises par la CTB en collaboration avec d'autres acteurs. Cela devrait constituer un point de départ pour une amélioration future.

Conclusions et recommandations

Pour finir, plusieurs conclusions sont liées les unes aux autres et placées dans un contexte plus large pour aboutir à des recommandations faisables. A cet égard, il convient de noter que la plus grande partie des projets sélectionnés ont pris forme et ont été démarrés sous des contrats de gestion antérieurs. Toutefois, vu que pratiquement tous les projets étaient encore en cours d'exécution, la pratique actuelle a aussi été intégrée explicitement ou implicitement à l'analyse. Aussi, les constatations et conclusions qui ont seulement trait au passé et qui sont désormais dépassées ne sont pas reprises ici.

Conclusion 1 : Des projets pertinents, mais de grandes ambitions et une orientation sur le résultat limitée entravent l'efficacité et la durabilité

La pertinence des 16 projets obtient le score le plus élevé des critères d'évaluation, mais sur le plan de l'efficacité/impact et de la durabilité, les projets recueillent de moins bons scores. D'un autre côté, les projets recueillent de bons scores en ce qui concerne l'obtention d'outputs directs. Cette conclusion coïncide assez avec la première conclusion de l'évaluation CTB en 2008, formulée comme suit : "Des projets pertinents, mais de grandes ambitions et des moyens limités". Il y a deux sets de facteurs liés qui fournissent l'explication principale à cet égard, notamment : i) un plan de projet faible, lié à un processus d'identification et de formulation problématique; et ii) une pratique d'exécution

peu orientée sur les résultats, notamment en ce qui concerne les résultats aux niveaux supérieurs (résultats).

Ad 1. La CTB joue effectivement un rôle important dans le processus d'identification et de formulation problématique, certainement depuis que la formulation a gagné en importance par rapport à l'identification. Les conditions annexes pour la formulation ne sont pourtant pas déterminées par la CTB, mais des éléments importants sont déjà fixés dans le PIC puis dans l'identification. Bien qu'il était question d'une légère amélioration de la qualité du processus et des produits de formulation, quelques faiblesses fondamentales subsistent, notamment le fait que des analyses complexes doivent être exécutées en peu de temps et qu'une assise doit être créée. Par ailleurs, les acteurs locaux sont de facto peu impliqués dans les décisions importantes du trajet préliminaire. Le processus d'identification et de formulation est relativement ardu, et la Belgique continue de jouer un rôle trop éminent dans le processus, aux dépens de l'ownership local. De plus, il y a une tendance au sein de la CTB de tout définir dans des guides et des directives, de sorte que les ambitions se sont encore élevées. Les évaluations précédentes aboutissaient souvent à un processus de formulation encore plus ardu, mais ce n'est pas l'orientation qui est suivie actuellement. La question est de savoir si, à la lumière de la Déclaration de Paris, un partenariat international ne devrait pas plutôt viser une identification et une formulation plus légères et plus effectives.

Ad 2. La pratique d'exécution peu orientée sur les résultats trouve ses racines dans le plan de projet souvent faible, où les indicateurs SMART pour les résultats font défaut et où des objectifs supérieurs sont définis de manière peu précise, mais il est frappant de constater que cela n'est généralement pas signalé pendant l'exécution du projet. Le pilotage stratégique est davantage orienté sur les inputs et l'affectation des ressources que sur les résultats. On prête tout au plus encore attention aux outputs. L'évaluation du processus de monitoring procure par conséquent un des scores les plus faibles de tous les processus (et critères d'évaluation).

Recommandations pour le court terme pour la CTB :

- **Poursuivre les améliorations pratiques des processus et produits de formulation.** Une meilleure adéquation du trajet préliminaire avec les analyses contextuelles qui sont liées au processus de planning indicatif. D'autres améliorations pratiques concernent la poursuite de la formation du staff, et une plus grande attention pour la sélection de consultants externes adéquats, tant au niveau international que dans les pays partenaires ;
- **La simplification des directives relatives à la formulation**, de façon à ce que les grandes lignes deviennent claires, alors qu'un travail sur mesure doit être appliqué sur les formulations individuelles ;
- **Des améliorations pratiques des systèmes de monitoring existants**, dans quel contexte il faut vérifier par projet où des améliorations directes sont possibles. Cela évite de longues études détaillées sur les systèmes de monitoring.

Recommandations pour la coopération belge et le quatrième contrat de gestion :

- **La restructuration partielle du trajet d'identification et de formulation.** Continuer de donner forme à la flexibilisation qui a déjà été amorcée. Le cas échéant,

l'identification et la formulation devraient pouvoir être imbriquées, et il faudrait introduire la possibilité d'une phase de création ;

- **Augmenter le poids des structures locales dans le processus de formulation.** Aller dans le sens d'une gestion et d'un ownership communs du processus de formulation jusqu'à ce qu'il soit entièrement bouclé, ce qui implique que les décisions concernant – par exemple – la modalité de gestion et l'affectation de l'AT sont prises d'un commun accord ;
- **Une transition plus harmonieuse entre les phases du projet, en prêtant attention aux stratégies de sortie.** Bien qu'il faille veiller au prolongement automatique du projet, le passage à une autre modalité d'aide devrait être envisagé en temps utile, notamment à la lumière de la recommandation suivante ;
- **Revoir la durée maximale du projet.** Dans la pratique, de nombreux projets sont prolongés ou connaissent différentes phases de suivi parce que les processus de développement visés ne peuvent pas être réalisés dans un nombre d'années limité. De longs trajets, dans un contexte sectoriel ou non, et des engagements globaux s'inscrivent aussi dans la pratique de développement internationale et la Déclaration de Paris.

Conclusion 2 : Dominance des équipes de projet et peu d'attention pour le pilotage sur le plan du contenu et stratégique

Les équipes de projet ont une grande influence sur la prise de décision concernant l'exécution du projet. Ce n'est pas un problème si l'équipe du projet est forte, s'il y a une bonne communication et si le projet est bien mis sur les rails. Cependant, un plan de projet faible et/ou des tensions au sein des équipes de projet ne sont souvent pas remarqués à temps par les structures qui sont responsables du pilotage stratégique.

Un manque de connaissances sur le plan du contenu se fait notamment sentir dans les secteurs ou dans le cadre de thèmes qui sont nouveaux et où la coopération belge n'a jamais eu de bonnes connaissances, ou dans des pays où la coopération est encore présente dans trop de secteurs. Il est possible que plusieurs problèmes, qui n'ont pas pu être étudiés à fond dans le cadre de cette évaluation, soient à la base du problème du pilotage stratégique défaillant de la CTB.

Cette évaluation a également constaté que l'AT joue un rôle très important dans tous les projets exécutés par la CTB, notamment en raison de la focalisation sur le renforcement des capacités. La prise de décision concernant l'affectation de l'AT et les modalités de cette affectation sont toutefois peu transparentes.

Recommandations pour le court terme pour la CTB :

- **Le renforcement du secteur portant sur le contenu et de l'expertise thématique à la CTB**, notamment dans les bureaux nationaux. Ce renforcement indispensable de l'expertise portant sur le contenu et thématique devrait pouvoir être réalisé de façon neutre en termes de coût dans les bureaux nationaux ;
- **Une bonne utilisation des évaluations à mi-parcours** qui peuvent jouer un rôle sensé dans l'ajustement des projets. A cet effet, tout comme pour les processus de formulation, il faudrait une bonne adéquation avec les stratégies du pays partenaire et il faudrait prêter une grande attention à la formulation de TOR réalistes et pertinents, et à la sélection des consultants internationaux comme des consultants du pays

partenaire. La sélection sur la base d'une méthodologie et d'un plan d'approche à présenter au lieu d'une sélection sur la base des seuls CV est à recommander ;

- **Une prise de décision plus transparente sur l'affectation de l'AT s'impose**, vu le rôle important de l'AT dans la coopération bilatérale belge. Cela requiert une série de directives qui doivent intégrer les points suivants : (i) la garantie du rôle du partenaire local dans la prise de décision relative à l'affectation de l'AT ; (ii) l'implantation dans le contexte local ; (iii) les nombreuses variantes de l'affectation de l'AT ; et (iv) une considération minutieuse des AT nationaux et internationaux ;
- **Une meilleure définition du pilotage stratégique et de l'accompagnement**¹. Outre le renforcement du secteur et de l'expertise thématique, la fonction de pilotage stratégique doit être mieux garantie, et il convient de faire une distinction entre les différents niveaux de pilotage stratégique. Au niveau du projet, les SMCL jouent un rôle, mais également les rapports d'avancement et les évaluations, de sorte que le pilotage a aussi lieu au niveau des **résultats**. Par ailleurs, l'**ownership** local doit être le point de départ, avec des plateformes multi-acteurs comme base. Au niveau dépassant le projet, il s'agit d'un pilotage stratégique au niveau du secteur, mais également du lien au PIC, à la politique et aux stratégies, tant du pays partenaire que de la Belgique. Dans ce contexte, il est indiqué de revoir le rôle de la DGCD sur ce plan.

Recommandations pour la coopération belge et le quatrième contrat de gestion :

- **Intégrer une évaluation de l'organisation comme élément de la prochaine évaluation des prestations de la CTB**. Afin de continuer de fournir une contribution à la formulation du quatrième contrat de gestion, il serait judicieux de compléter l'approche actuelle de l'évaluation avec une évaluation de l'organisation CTB dans une perspective internationale, où l'efficacité pourrait par exemple être examinée plus en détail via un **benchmark**. Cette évaluation ne devrait pas se limiter strictement à la CTB, mais devrait examiner le fonctionnement de la CTB dans le contexte de l'ensemble de la coopération bilatérale.

Conclusion 3 : La coopération belge n'est pas suffisamment orientée sur l'apprentissage et n'adhère pas assez au contexte international changeant

Une bonne collaboration entre le représentant local de la CTB et l'attaché a une influence positive sur l'exécution du projet et la visibilité de la Belgique et du dialogue sectoriel. Dans le troisième contrat de gestion, le rôle de l'attaché à l'égard des projets a toutefois à peine été défini. Les différentes responsabilités des parties entraînent souvent un retard et une prise de décision floue, surtout dans la transition entre les phases du projet. L'utilité des évaluations finales n'est bien souvent pas évidente. Elles sont relativement chères, elles ne sont souvent pas bien réalisées et on n'en tire que peu de leçons. Etant donné que la responsabilité finale de ces exercices repose chez la CTB, les checks & balances ont été mis sous pression. De plus, le système est actuellement extrêmement dépendant de la volonté de collaboration entre les différentes parties belges, ce qui affaiblit la position stratégique de la coopération belge. En effet, avec la Déclaration de Paris et l'accent mis sur le rôle des pays bénéficiaires et la décentralisation extrême de nombreux donateurs, de nombreuses prises de décision se déroulent dans le pays partenaire. Malgré des

¹ Cette recommandation doit également être reprise sous les 'Recommandations pour la coopération belge et le quatrième contrat de gestion'.

améliorations, le système orienté assez résolument sur le contrôle de la coopération belge a de la peine à adhérer suffisamment au contexte très changeant de la coopération internationale. Ce point n'a pas pu être examiné plus en détail dans le cadre de cette évaluation orientée sur le projet, mais il requiert une réflexion approfondie. De plus, il faut réaliser que le rôle d'un service d'exécution comme la CTB est fondamentalement différent de celui d'un attaché bénéficiant d'un statut diplomatique.

Recommandations pour le court terme pour la CTB

Promouvoir une collaboration optimale entre le RepRes de la CTB et l'attaché (et entre la CTB et la DGCD en général), par le biais d'un échange d'informations et d'une concertation régulière formelle et informelle.

Recommandations pour la coopération belge et le quatrième contrat de gestion :

- **Supprimer la responsabilité des évaluations finales pour la CTB.** La CTB a bel et bien la responsabilité de produire de bons rapports finaux des projets achevés, mais la responsabilité des évaluations finales devrait reposer au Service de l'Evaluation Spéciale (ou à la DGCD), ce qui cadrerait mieux dans le cycle politique. Des évaluations groupées par secteurs, pays ou thèmes peuvent aussi être envisagées. Les chevauchements sont ainsi évités. A cet égard, il est très important que les leçons tirées des évaluations augmentent : il s'agit en effet d'un point faible de l'ensemble du système. Cela n'implique pas que la CTB ne doive pas avoir ou développer de compétence d'évaluation. Bien au contraire. La CTB devrait notamment se perfectionner dans la mise sur pied et l'exécution d'évaluations à **mi-parcours** et dans les processus d'apprentissage et de pilotage stratégique y afférents ;
- Une réflexion sur le **rôle de l'attaché pendant l'exécution du projet** pour l'amélioration du pilotage stratégique, essentiellement au niveau dépassant le projet. La réflexion doit tenir compte des changements dans les modalités d'aide et du positionnement de l'aide bilatérale directe sous forme de projets ;
- Prêter attention à l'adhésion à la Déclaration de Paris et à un rôle plus central pour les pays partenaires, avec une discussion sur la décentralisation des tâches et des compétences.

Conclusion 4 : Vers une révision du rôle de la DGCD et de la CTB

Après une longue période où l'attention était principalement portée sur une délimitation claire du rôle, des tâches et des responsabilités de la DGCD et de la CTB, il semble maintenant que le souci commun d'une coopération belge plus efficace prenne le dessus. Nous observons aussi l'ambition de travailler en transcendant davantage le projet, et d'exercer également au niveau politique une influence pouvant aller au-delà de l'apport financier de la Belgique. Cette ambition peut uniquement être réalisée si la collaboration entre la DGCD et la CTB se déroule de façon optimale et si on développe une synergie, pour veiller entre autres à ce que des réalisations précieuses sur le plan local soient répercutées à un niveau supérieur.

Bien que cette évaluation soit explicitement orientée sur la qualité des prestations de la CTB et qu'elle aboutisse à des améliorations faisables sur la base d'une analyse de ces prestations, il ne faut pas perdre de vue le cadre plus large de la coopération belge. Ce cadre plus large présente des déséquilibres qui entravent la collaboration optimale visée entre la DGCD et la CTB. C'est pourquoi nous avons aussi proposé plusieurs adaptations

pour ce cadre plus large, qui visent à rétablir l'équilibre – qui est perturbé à nos yeux – et à intégrer de meilleurs **checks & balances**. Selon nous, ces perturbations ont principalement trait aux tâches importantes qui sont attribuées à la CTB dans les différentes phases du cycle du projet et qui peuvent facilement donner lieu à des conflits d'intérêts. Ainsi, la CTB se charge de la formulation et de l'exécution, ainsi que de l'évaluation de cette exécution. D'autre part, un apport politique et stratégique important est attendu de la part de la DGCD et cette dernière doit aussi approuver définitivement l'exécution du projet, bien qu'elle ne dispose pas toujours des informations requises pour remplir ces tâches convenablement. De ce fait, des problèmes surgissent dans le cycle politique et les différentes parties ne peuvent pas tirer des leçons de façon optimale.

Les recommandations qui ont déjà été faites à cet égard ne sont pas répétées, mais nous voulons insister dans ce paragraphe final sur l'importance d'une vision plus intégrale de la coopération au développement belge dans le contexte international changeant, qui transcende l'intérêt des organisations individuelles.

1 Introduction

1.1 Mandat et objectif de l'évaluation

Le Service Suivi et Evaluation (D0.2) du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement a établi 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. La présente évaluation est la troisième dans ce contexte et les deux évaluations précédentes ont eu lieu en 2007 et 2008.

Les objectifs de l'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 ;
- améliorer la qualité des prestations de la CTB, en apprenant collectivement à partir des constatations, conclusions et recommandations qui ressortiront de cette évaluation.

Le cahier spécial des charges stipule qu'outre le fait de rendre des comptes, le but est aussi de pouvoir améliorer la qualité de l'exécution par la CTB des tâches de service public. Aussi, le cahier des charges signale que dans ce contexte, non seulement la CTB, mais également la Direction Générale de la coopération au développement (DGCD) fédérale peuvent tirer des enseignements.

1.2 Méthodologie

Sélection des projets

En 2007 et 2008, la qualité a été essentiellement mesurée sur la base des résultats qui avaient été constatés respectivement dans 10 et 12 projets sélectionnés. A partir de là, une analyse de la qualité des prestations de la CTB a été effectuée. Cette année, on a opté pour une approche semblable, et 16 projets ont été sélectionnés. Dans le cadre des deux évaluations précédentes, dix des 18 pays partenaires de la coopération belge avaient déjà été visités. C'est pourquoi on a opté, pour 2009, d'impliquer les huit pays partenaires restants dans cette évaluation; de la sorte, tous les pays partenaires auront été visités après 2009 et le total des projets évalués s'élèvera à 38. Cela signifie que pour l'évaluation de 2009, deux projets ont été sélectionnés dans chacun des huit pays partenaires suivants : Vietnam, Afrique du Sud, Mozambique, Tanzanie, Territoires palestiniens, Rwanda,

² Voir annexe 1.

Mali, Bénin. Au chapitre 2, les principales caractéristiques de ces 16 projets sont présentées de manière plus détaillée et à l'annexe 7, les résumés des analyses des 16 projets sont exposés plus en détail.

Etant donné que le nombre de projets formulés sous le troisième contrat de gestion est encore relativement restreint, on a choisi en 2009 aussi de sélectionner des projets qui ont essentiellement été formulés sous le deuxième et le premier contrat de gestion. Afin d'établir au fil des ans l'échantillon de projets le plus représentatif possible pour le cycle d'évaluation de cinq ans, les critères de sélection suivants ont été appliqués pour l'évaluation 2009:

- Contrat de gestion (uniquement des projets formulés sous le deuxième ou le premier contrat de gestion³) ;
- Répartition géographique (les huit pays partenaires restants) ;
- Répartition entre différents secteurs et thèmes ;
- Répartition en fonction de l'envergure ;
- Répartition en fonction de la modalité, c'est-à-dire l'appui budgétaire, l'aide par projets, l'affectation d'une assistance technique, ou l'aide-programme.

Cadre d'évaluation et questions d'évaluation

Tout comme en 2007 et 2008, les critères d'évaluation OCDE-CAD – pertinence, efficacité, impact, efficacité et durabilité – occupent le premier plan. 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. Etant donné que cette approche est fondée sur l'approche classique des évaluations de projet, l'évaluation est passée à côté de plusieurs facteurs qui déterminent aussi la qualité des prestations de la CTB. C'est pourquoi il a été demandé dans le cahier spécial des charges de 2009 d'examiner plus spécifiquement – outre les résultats – certains processus qui déterminent aussi la qualité des prestations de la CTB. En 2008, on avait déjà prêté davantage attention aux processus et cette optique est maintenue en 2009. Et ce dans une telle mesure qu'on prête environ autant attention à l'évaluation des processus qu'aux critères d'évaluation OCDE-CAD.

Sur la base des points de départ qui sont formulés dans le cahier spécial des charges et une première interprétation de celui-ci dans l'offre technique du consortium ECORYS-South Research, on a opté dans la phase d'étude pour un examen minutieux de trois processus en plus des critères d'évaluation, notamment :

1. Formulation ;
2. Supervision et accompagnement ;
3. Monitoring et évaluation.

Ces processus ont été sélectionnés pour les raisons suivantes :

- a. ils sont importants par rapport à la qualité des prestations de la CTB ;
- b. ils peuvent être analysés au niveau du projet, même si les projets sont déjà terminés ;
- c. les constatations et résultats cités dans les évaluations précédentes peuvent ainsi être approfondis ;

³ Il est apparu dans la pratique qu'un des seize projets avait été formulé sous le troisième contrat de gestion.

- d. les résultats de leur analyse peuvent contribuer à la réflexion et aux améliorations, tant pour la CTB que pour la DGCD ;
- e. l'exécution de ces processus chez les différents intéressés provoque beaucoup de discussions et de réflexions (tel que constaté dans les groupes de discussion pendant la phase d'étude) ;
- f. ces trois processus se prolongent mutuellement dans la perspective du cycle du projet (identification et formulation avant le début, supervision et accompagnement pendant l'exécution, et monitoring et évaluation pendant l'exécution, ainsi qu'à la fin du cycle).

Vu l'hétérogénéité des 16 projets sélectionnés, il était très important d'appliquer un cadre méthodologique uniforme afin de permettre la réalisation d'une bonne synthèse. Tous les projets ont été évalués depuis ce cadre uniforme.

Les critères d'évaluation OCDE-CAD et les trois processus sélectionnés sont convertis en questions d'évaluation :

1. Dans quelle mesure les projets⁴ sont-ils pertinents ?
2. Les projets ont-ils abouti aux résultats escomptés (efficacité et impact) ?
3. Les ressources (fonds, expertise et temps) ont-elles été affectées correctement pour atteindre les résultats (efficacité) ?
4. Dans quelle mesure les projets sont-ils durables ?
5. Formulation : Dans quelle mesure la formulation pose-t-elle la base d'une exécution de projet de qualité ?
6. Accompagnement stratégique et supervision : Les représentants du pays partenaire, 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'ownership local des projets ?
7. Monitoring et processus d'évaluation : Comment ces processus 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 ?

Des critères d'évaluation ont ensuite été formulés pour ces questions d'évaluation, et rédigés conformément à un cadre d'évaluation détaillé (voir l'annexe 2). Afin de garantir la cohérence entre cette évaluation et les évaluations précédentes, on a choisi de garder le plus possible les mêmes questions et critères que ceux des deux évaluations précédentes (voir l'annexe 3 pour les modifications dans le cadre d'évaluation par rapport à 2008).

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-AR) 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 ;

⁴ Par 'projets', on réfère ici à toutes les formes possibles de coopération bilatérale. Dans cette évaluation, il s'agit notamment de projets classiques et de l'engagement d'une assistance technique spécifique. D'autres formes de coopération bilatérale, comme par exemple le soutien budgétaire, n'ont pas été abordées dans cette évaluation.

- 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 méthodologique uniforme. Les huit équipes nationales ont travaillé avec un cahier des charges pour ces visites sur le terrain, dont le format standard pour les rapports nationaux faisait partie intégrante.

Systématique des scores

L'évaluation de 2008 partait d'une appréciation sur une échelle à quatre points pour chaque critère d'évaluation. 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 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 tient à ce que la méthodologie pour l'évaluation 2009 soit le plus possible identique à celle de 2008. C'est pourquoi il a été décidé de reproduire un score par critère d'appréciation et sur cette base un score agrégé par critère d'évaluation⁵. Pour les processus, aucun score agrégé n'est repris dans le texte de ce rapport de synthèse, parce que les critères d'évaluation des processus sont difficilement comparables.

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.

Chaque équipe d'évaluation nationale a présenté un score pour chaque projet, pour chaque critère d'évaluation – dans la mesure du possible. Ce score était basé sur les constatations qualitatives et les indicateurs SMART pour les différents critères d'évaluation. On a clairement signalé les points pour lesquels aucun score n'a pu être donné. Les scores ont ensuite été révisés sur la base des commentaires par les évaluateurs nationaux. Afin de garantir encore plus de cohérence, l'équipe de base de l'évaluation a aussi posé côte-à-côte les scores par critère d'évaluation et proposé des modifications aux équipes nationales, de façon à garantir l'uniformité en matière d'appréciation et d'objectivité.

L'importance des scores pour les projets **individuels** est limitée et peut facilement mener à des discussions avec les intéressés. L'importance des scores réside plutôt dans la **comparaison mutuelle** d'un grand échantillon de projets. L'annexe 4 présente un aperçu des scores par projet. A la demande explicite du commanditaire, une moyenne chiffrée des scores totaux des critères d'évaluation et des scores des critères d'appréciation des processus a été calculée, et ces moyennes sont reproduites à l'annexe 4. Dans le texte du

⁵ Les critères d'appréciation ne sont pas tous pertinents pour tous les projets et – s'il est bien argumenté – un score pour un critère d'appréciation donné peut même être négligé.

rapport de synthèse, le nombre de projets avec un certain score est toujours mentionné, en utilisant en grande partie des histogrammes, mais il n'est pas fait référence aux moyennes chiffrées.

Appréciation des scores

Dans de nombreuses évaluations, l'application de scores suscite des discussions, et il y a des partisans et des opposants au fonctionnement avec des scores. Les opposants signalent le caractère réductionniste des scores : ils ne tiendraient pas compte de la réalité complexe des projets. Ils avancent en outre que les scores peuvent facilement mener leur propre vie et qu'ils obtiennent de ce fait injustement un poids important. Cette évaluation avait conscience du danger lié au fonctionnement avec des scores et a tout mis en œuvre pour éviter les inconvénients potentiels. On a notamment garanti que les équipes nationales ont évalué les projets et attribué des scores de manière uniforme ; on n'a pas non plus procédé à des agrégations là où cela semblait injustifiable d'un point de vue méthodologique. En tant que tels, les scores dans cette évaluation ont été réduits à ce qu'ils doivent et peuvent être : **un outil pour l'évaluation des projets, et non un but en soi**. De plus, cette approche garantit que l'esprit des années précédentes est raisonnablement maintenu.

1.3 Organisation de l'évaluation

L'évaluation a été divisée en trois phases :

1. La phase d'étude ;
2. La phase de terrain ;
3. 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 5).

Une première initiation : la phase d'étude

La phase d'étude a été divisée en deux sous-phases :

- a. Une première phase plus générale, où les documents politiques généraux, les rapports d'évaluation et les documents concernant les processus sont étudiés. En outre, des entretiens – tant des interviews individuelles que quatre groupes de discussion – sont menés aux différents échelons de la CTB et de la DGCD pour obtenir une compréhension de l'importance des différents processus. Cela a résulté en un premier rapport de concept qui a été examiné avec le Comité de pilotage le 7 juillet. Ce rapport d'étude de concept général a aussi servi de base à la préparation des missions sur le terrain par les équipes nationales ;
- b. La deuxième phase consistait à affûter le cadre méthodologique sur la base des commentaires du comité de pilotage et à préparer les visites des pays par les différents experts nationaux. La préparation des visites des pays a démarré par un entretien d'équipe à Rotterdam le 15 juillet, où on a discuté dans le détail du cadre méthodologique sur la base du rapport d'étude de concept et des commentaires du comité de pilotage. Une version partiellement adaptée du rapport d'étude a formé le point de départ de la discussion. Ensuite, les équipes nationales ont étudié les documents du projet disponibles. Elles ont aussi réalisé des interviews des représentants de la DGCD et de la CTB à Bruxelles, et collecté des documents du projet additionnels. Il en a résulté des premières constatations

par pays et par projet, et une proposition pour les missions sur le terrain. Ces constatations ont été rédigées dans la langue dans laquelle les rapports seraient effectués par pays (anglais ou français), en vue de faciliter la communication avec les experts nationaux et les parties intéressées.

Le rapport d'étude final avait pour objectif d'aboutir à un accord sur le cadre méthodologique et de préparer les visites des pays.

La phase de terrain

Les visites sur le terrain ont été réalisées au cours des mois d'août, de septembre et d'octobre par des équipes nationales composées d'un consultant international et national. La liste des consultants est reprise à l'annexe 6.

A la fin des visites sur le terrain, un débriefing au moins a été organisé pour les acteurs sur place. Après les visites sur le terrain, des rapports pays composés d'analyses des deux projets ont été établis selon le format uniforme. Ces rapports ont été soumis aux commentaires des intéressés et ont été examinés avec le comité de pilotage le 5 novembre. Ensuite, les rapports pays ont été rectifiés sur la base des commentaires, et les évaluateurs ont indiqué comment les commentaires ont été intégrés. Un résumé des huit rapports pays est repris à l'annexe 7.

La phase de synthèse

La phase de synthèse a démarré par une discussion portant sur quelques grandes lignes des rapports pays pendant la réunion du comité de pilotage le 5 novembre. Lors de cette réunion, l'équipe de base a donné une présentation, à laquelle les membres du comité de pilotage 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.

Le rapport de synthèse a été examiné avec le comité de pilotage le 8 décembre, suite de quoi les commentaires ont été intégrés dans la version finale dudit rapport.

1.4 Défis et limitations

Processus d'évaluation

La phase d'étude a été bouclée avec un peu de retard, mais les huit études nationales ont ensuite été terminées dans les délais impartis, de sorte que le rapport de synthèse a pu être livré à temps. En comparaison avec l'offre, plusieurs consultants ont dû être remplacés, mais à l'exception d'un seul cas, des remplaçants adéquats ont pu être trouvés à temps⁶. La collaboration entre les consultants internationaux et nationaux était très importante pour la qualité des études nationales.

⁶ Dans le cas du Rwanda, le consultant national est tombé malade au moment où la visite sur le terrain a commencé et on n'a pas pu engager de remplaçant, de sorte que le consultant international a exécuté la mission tout seul.

Malgré le laps de temps relativement court de deux semaines pour la visite sur le terrain dans le pays (une semaine par projet), cela s'est révélé suffisant pour collecter les informations nécessaires. Par contre, dans certains cas, il n'y a pas eu assez de temps pour préparer les missions et rédiger les rapports. Pour le reste, la coordination logistique du travail sur le terrain a été sous-estimée.

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 premiers contacts se sont déroulés laborieusement. Ainsi, des attachés et/ou des représentants de la CTB ont parfois oublié qu'ils avaient été informés. Une fois sur le terrain, les contacts se sont déroulés plus aisément. Une explication possible des contacts pénibles au début réside dans le fait que la plus-value de cette évaluation pour les intéressés sur le terrain est difficile à démontrer, parce que l'évaluation se concentre sur les prestations de la CTB. De plus, le début de l'évaluation coïncidait à la période des vacances. Dans quelques cas spécifiques, la CTB et/ou l'attaché n'adhéraient pas à la sélection de certains projets, généralement pour des raisons historiques spécifiques au contexte. Tel qu'indiqué ci-avant (voir 1.2), la sélection des projets a eu lieu sur la base de critères transparents, dans le but de composer l'image la plus représentative possible sur tout le cycle d'évaluation. Cette sélection s'oppose parfois à des considérations qui prévalent sur place, comme un excès d'évaluations, des discussions vives récentes, ou un contexte historique.

Pilotage de l'évaluation

Le service d'évaluation D0.2 est responsable de l'établissement du cahier spécial des charges, de la communication formelle, de l'organisation des réunions du comité de pilotage et de la gestion 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 d'une réunion de coup d'envoi ;
- Sur une version provisoire du rapport d'étude ;
- Sur une version provisoire des huit rapports pays ;
- Sur une version provisoire du rapport de synthèse.

Après le traitement des commentaires du comité de pilotage, D0.2 a décidé d'approuver les rapports. Les commentaires sur les rapports pays ont été traités en même temps que l'établissement 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. Cela permet de réaliser une bonne synthèse. Des remarques peuvent toutefois être formulées en ce qui concerne le cadre d'évaluation, notamment :

- L'appréciation de la pertinence est surtout orientée sur la mesure dans laquelle le projet adhère à la politique du pays partenaire et de la Belgique, et dans quelle mesure

elle vise à résoudre un problème réel. On a aussi examiné le degré d'adéquation avec le contexte international. La mesure dans laquelle un niveau d'ambition réaliste a été formulé, la mesure dans laquelle une analyse correcte du contexte a été réalisée, et la mesure dans laquelle un cadre logique a été conçu font partie de l'appréciation de la formulation. Cela signifie que le plan de projet en soi n'est pas évalué sous la pertinence, mais sous la formulation. Le fait est qu'un plan de projet faible peut avoir une influence négative sur l'efficacité, mais cet aspect est abordé avec les facteurs explicatifs. Un seul critère d'appréciation a été repris sous l'efficacité – il y a des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour déterminer l'efficacité du projet –, qui, réflexion faite, convient mieux à la qualité du plan de projet. C'est pourquoi le critère d'appréciation concernant l'existence ou non d'indicateurs pour les résultats a été repris dans l'évaluation de la qualité de la formulation ;

- Dans le rapport d'étude, on a choisi de réunir les critères d'évaluation efficacité et impact dans une seule question principale, surtout parce que les deux évaluations précédentes ont révélé que l'impact est difficile à mesurer dans le cadre de cette évaluation. Cela a encore été confirmé par cette évaluation. Quelques équipes nationales ont éprouvé des problèmes pour définir correctement les différents niveaux de résultats (output, résultat et impact), surtout lorsqu'il manquait un cadre logique au plan de projet ;
- Etant donné que l'évaluation doit nécessairement être orientée sur les résultats des projets et le rôle de la CTB à cet égard, on a prêté relativement peu d'attention au contexte.

Par projet, tous les critères d'appréciation sont – là où c'est possible – dotés d'un score par les équipes nationales. Tel que prévu, les scores ont été rectifiés suite au premier tour de commentaires et de discussions. Les indicateurs par critère d'appréciation ne font plus l'objet d'un score séparé.

Délimitation de l'évaluation

Cette évaluation a trait aux 16 projets sélectionnés, qui ont été accomplis pour une grande partie sous des contrats de gestion précédents. C'est pourquoi certains acteurs, notamment sur le terrain, n'ont pas perçu tout de suite la pertinence de cette évaluation, également parce que l'importance de l'évaluation se situe essentiellement à un niveau supérieur. Dans les discussions, il était donc inévitable qu'on réfère régulièrement à la situation actuelle sous le troisième contrat de gestion, parce que de nombreux projets ont été exécutés sous le troisième contrat de gestion. Ainsi, les attachés ne font formellement plus partie de la Structure mixte de Concertation locale (SMCL) sous le troisième contrat de gestion, bien que cela soit encore régulièrement le cas dans la pratique. Ainsi, l'exécution sous le troisième contrat de gestion est aussi devenue partiellement un élément de l'évaluation. En outre, des questions plus poussées relatives aux processus et à la politique, qui ont également trait à la période du troisième contrat de gestion, ont été abordées dans les interviews et les groupes de discussion durant la phase d'étude. Ces constatations des groupes de discussion ont aussi été reprises dans le rapport de synthèse. Le fait est que les constatations sur la base du cadre d'évaluation concernant les 16 projets sélectionnés forment la base finale des conclusions et des recommandations.

Nature de l'évaluation

Cette évaluation a révélé qu'il existe une certaine tension d'une part entre la nécessité d'examiner minutieusement 16 projets et d'autre part celle de mettre suffisamment en lumière les prestations de la CTB. Cette tension est aussi reconnue dans le cahier spécial des charges et constitue la raison pour laquelle les évaluateurs ont été priés de prêter davantage attention aux processus. Comme nous l'avons dit, cela semblait assez bien fonctionner dans la pratique. Cependant, en raison de la focalisation explicite sur deux projets par pays et l'application des critères d'évaluation traditionnels par projet, on a eu l'impression qu'il s'agissait d'évaluations de projet avec une attention spéciale pour le rôle de la CTB dans ces projets.

Lors de la discussion des rapports pays, on a aussi avancé qu'il serait souhaitable d'indiquer par critère d'évaluation dans quelle mesure le résultat était imputable à la CTB. Cela engendre toutefois des problèmes d'attribution, parce que l'évaluation de la pertinence, de l'efficacité et de la durabilité ne peut pas être attribuée purement et simplement aux prestations d'un seul acteur. Il en va de même, dans une moindre mesure, pour l'évaluation de l'efficacité. C'est pourquoi on a finalement choisi d'aborder les facteurs explicatifs pour les résultats, par projet, à côté de l'appréciation des trois processus, et d'éclairer le plus explicitement possible le rôle de la CTB. Ce rôle de la CTB est alors placé dans le cadre plus large de la coopération belge et met aussi en lumière le rôle de la DGCD et les relations avec le pays partenaire.

Une limitation de l'approche **bottom-up** actuelle est que seule une petite partie des prestations de la CTB peut être exposée et que les aspects organisationnels tels que les éléments d'efficacité organisationnelle ne sont pas abordés. En contrepartie, cette approche aborde bel et bien les résultats finaux.

Le cycle d'évaluation dont cette évaluation fait partie devrait logiquement aussi apporter des éléments pour l'établissement du quatrième contrat de gestion et à cet effet, une réflexion continue sur l'approche de l'évaluation choisie est judicieuse. Nous revenons sur ce point dans les recommandations et nous donnons quelques suggestions sur la façon dont on peut donner forme à l'évolution de ce cycle en 2010.

2 Le contexte

2.1 Le contexte de la coopération internationale belge au développement

Le cadre légal de la coopération internationale belge est fixé dans la loi du 25 mai 1999 et dans la loi relative à la création de la Coopération Technique Belge du 21 décembre 1998. La politique et l'organisation de la coopération au développement bilatérale directe ont été évaluées par le consortium ECORYS et South Research en 2005-2006 à la demande du Service de l'Evaluation spéciale de la coopération au développement. Dans cette évaluation et diverses autres évaluations, ainsi que dans les examens par les pairs de l'OCDE-CAD, la politique et l'instrumentation ont été évaluées comme étant faibles sur le plan stratégique. Cela sort toutefois formellement du cadre de cette évaluation, bien que cet aspect soit bel et bien important comme donnée contextuelle.

La Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide et les engagements d'Accra de 2008 qui ont suivi forment le cadre politique international auquel la Belgique a souscrit. En tant que cadre politique complet, plusieurs notes politiques sectorielles sont aussi importantes. Elles se trouvent sur le site Internet de la DGCD avec la note la plus récente sur 'La santé sexuelle et reproductive et les droits' de 2007 et 'Le droit à la santé et aux soins de santé' de 2008 faisant suite à une évaluation sectorielle antérieure.

Depuis 2003, la Belgique concentre sa coopération gouvernementale dans dix-huit pays partenaires. Les huit pays ciblés par cette évaluation sont tous des pays partenaires.

L'évaluation de la qualité des prestations de la CTB se déroule dans le cadre de la politique belge en matière de coopération au développement et de la politique et du contexte dans les pays partenaires. Cette politique n'est toutefois pas l'objet de l'évaluation, bien qu'elle puisse être un facteur explicatif (externe).

2.2 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 200 projets répartis dans 25 pays en Afrique, en Asie et en Amérique latine. En 2007, la CTB emploie 420 personnes, dont 160 à Bruxelles, pour un chiffre d'affaires de 213 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 détails⁷, les changements suivants nous semblent importants dans le cadre de cette évaluation :

- 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 simplifiées, en particulier dans le trajet précédant le démarrage proprement dit d'un projet (voir ci-après) ;
- D'autre part, l'Etat s'est réservé le droit d'évaluer la qualité des prestations de la CTB via des évaluations annuelles ;
- 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 national, 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 ;
 - Dans le troisième contrat de gestion, la CTB obtient plus de responsabilité en ce qui concerne la qualité et les résultats des projets. En tant que telle, la CTB a plus de possibilités d'ajustement et elle est responsable des évaluations à mi-parcours et finales des projets.

Tel qu'indiqué ci-avant, tous les projets repris dans cette évaluation ont été formulés sous le premier ou le deuxième contrat de gestion. Les changements esquissés ci-dessus sont toutefois importants dans la mesure où l'exécution des projets s'est aussi déroulée pendant le troisième contrat de gestion.

⁷ Pour une comparaison détaillée entre les trois contrats de gestion, nous renvoyons aux évaluations des prestations de la CTB de 2007 et 2008.

2.3 Aperçu des conclusions et recommandations des évaluations précédentes

Etant donné que cette évaluation fait partie d'un cycle, il est important de bien rendre compte des résultats des évaluations précédentes pour vérifier si les conclusions et les recommandations se situent dans un prolongement mutuel.

Les conclusions principales relatives aux quatre critères d'évaluation et aux trois processus sont reproduites dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2.1 Aperçu des conclusions des évaluations CTB 2007 et 2008

Critères et processus	Conclusions 2007	Conclusions 2008
Pertinence	En règle générale, la pertinence des projets évalués est bonne.	La pertinence est essentiellement évaluée positivement en ce qui concerne le fait que les projets satisfont à des besoins concrets des groupes-cibles des projets, et l'adéquation au cadre politique de la coopération belge au développement.
Efficacité et impact	Pour notre échantillon, la mesure de l'impact comme celle de l'efficacité donne une image contrastée. Peu de projets fournissent des données d'impact de bonne qualité.	Dans la plupart des projets, une partie importante des résultats attendus a été atteinte, mais l'obtention des objectifs du projet à court et moyen terme n'est pas garantie pour autant.
Efficience	L'efficience est conditionnée par le cadre institutionnel.	L'efficience d'une large majorité des projets CTB dans l'échantillon était bonne, bien qu'une reformulation se soit souvent avérée nécessaire.
Durabilité	La plupart des projets ne répondent pas aux conditions de durabilité.	En ce qui concerne le critère de la durabilité, pratiquement tous les projets connaissent une bonne base politique locale ou nationale pour le thème du projet et l'approche appliquée, mais pour la moitié des trajets, cela se traduit malheureusement trop peu dans un ancrage institutionnel fort.
Formulation	Les hypothèses sur la base desquelles repose la conception des projets ne se sont pas toujours révélées réalistes.	La phase d'identification et de formulation d'un nombre important de projets dans l'échantillon a connu des défauts, qui ont résulté trop souvent dans des dossiers de formulation avec des logiques d'intervention faibles, des stratégies peu étayées et des indicateurs manquants.
Supervision et accompagnement	Il est question d'une appropriation limitée des projets par les structures locales. Jusqu'il y a peu, le suivi et l'appui technique de la CTB étaient limités.	La CTB a entrepris des démarches importantes les dernières années au niveau de l'amélioration du suivi financier et administratif de ses projets et programmes. Par contre, la gestion technique et stratégique des projets par les différents niveaux de gestion est plutôt faible pour la majorité des projets de

Critères et processus	Conclusions 2007	Conclusions 2008
		l'échantillon.
Monitoring et évaluation	Actuellement, la procédure générale prévue pour le suivi et l'évaluation des projets est appliquée assez ponctuellement et systématiquement, mais cette procédure génère peu de données utiles sur les résultats et les conséquences des projets.	Les mécanismes de suivi et les systèmes de rapport n'ont généralement pas permis d'effectuer une gestion orientée sur les résultats.

Le rapport de l'**Evaluation de la qualité des prestations de la CTB 2008** contient des recommandations qui ont été examinées plus en détail dans le cadre de la présente évaluation. Il est toutefois impossible sur le plan méthodologique de constater d'ici 1 à 2 ans les conséquences de l'observation des recommandations, et nous n'avons donc pas essayé de le faire dans le cadre de cette évaluation. Les recommandations suivantes, qui ont été formulées en 2008, seront abordées avec les divers processus :

Recommandation 1 : Une approche plus stratégique du processus d'identification et de formulation. Cette recommandation est abordée avec l'analyse de la formulation.

Recommandation 2 : Evoluer vers une approche des acteurs. Cette recommandation est abordée avec la supervision stratégique et l'accompagnement.

Recommandation 3 : Une gestion bien orientée sur les résultats avec une instrumentation et des procédures adaptées. Cette recommandation se rattache à l'analyse du monitoring et de l'évaluation.

Recommandation 4 : Renforcer l'expertise thématique, sectorielle et méthodologique. Cette recommandation est également abordée avec la supervision stratégique et l'accompagnement.

Cette évaluation a effectué en premier lieu une propre analyse des processus autour des 16 projets, puis en a dressé la synthèse. Celle-ci est ensuite comparée aux résultats des interviews et des groupes de discussion à Bruxelles. Puis les résultats de cette évaluation sont comparés aux résultats des évaluations précédentes, et on examine spécifiquement si les recommandations sont maintenues ou si elles doivent être modifiées, et si des recommandations supplémentaires doivent être formulées.

2.4 Description de l'échantillon des 16 projets

Contexte

Les paramètres qui ont été appliqués pour la sélection des 16 projets pour cette évaluation par le Service d'évaluation de la DGCD ont déjà été exposés au chapitre 1.2. Il est important de retenir que la sélection des 16 projets pour cette évaluation n'est pas

déconnectée des choix qui ont été faits pour les évaluations de 2007 et 2008. Pour des raisons pratiques, on a opté pour la sélection, dans le même pays, de projets qui relèvent en principe du même thème ou secteur, afin de pouvoir plus facilement composer des équipes d'évaluation nationales possédant une expertise pertinente.

Caractéristiques des 16 projets sélectionnés

Le tableau ci-après reproduit plusieurs caractéristiques concernant les projets sélectionnés, que nous commenterons plus en détail par la suite.

Tableau 2.2 Aperçu de la durée du projet prévue et effective des 16 projets

Pays	Nom officiel du projet	Nom utilisé dans ce rapport	Date de début effective	Durée du projet initialement prévue	Durée du projet effective
Bénin	Programme d'appui à la mise en œuvre des plans de développement communaux dans les départements du Mono, du Couffo et de l'Atacora et de la Donga	Projet de décentralisation (phase 1)	Juillet 2008	60 mois	60 mois (encore en cours)
Bénin	Projet d'appui au monde rural de l'Atacora et de la Donga (PAMRAD)	Projet agricole (PAMRAD)	Juin 2003	60 mois	74 mois
Mali	Programme de sélection et de multiplication du Zébu Azawak – Phase II	Projet d'élevage	Mai 2006	72 mois	74 mois
Mali	Programme d'appui à la décentralisation dans les cercles de Banamba, Kolokani et Nara de la région de Koulikoro	Projet de décentralisation	Août 2005	60 mois	60 mois
Mozambique	Rehabilitation and Reconstruction Programme of Health Sector Facilities (PRPE/Health)	Projet de (postes de) santé	Juillet 2002	36 mois	54 mois
Mozambique	Technical assistance to GACOPI	Projet AT du Ministère de la Santé	Juillet 2005	24 mois	42 mois
Territoires palestiniens	Capacity building and institutional support to the Ministry of Planning - phase II (MOP II)	Coordination entre donateurs pour le Ministère du Plan	Janvier 2006	36 mois	52 mois
Territoires palestiniens	Local Infrastructure and Capacity Building Project (LICP)	Projet de décentralisation	Novembre 2001	36 mois	97 mois

Pays	Nom officiel du projet	Nom utilisé dans ce rapport	Date de début effective	Durée du projet initialement prévue	Durée du projet effective
Rwanda	Projet d'Appui au renforcement de l'Etat de Droit et de la Justice au Rwanda	Projet de justice	Août 2006	36 + 12 mois	40 mois
Rwanda	Institutional Strengthening of the Strategic Planning Process (phase 1 + évolution vers la phase 2)	Projet de planning stratégique	Juin 2003 (°)	36 + 12 mois (°)	44 mois (°)
Tanzanie	The development and implementation of an integrated management plan of Kilombero flood plain Ramsar site	Projet de ressources naturelles	Novembre 2006	48 mois	48 mois (encore en cours)
Tanzanie	International technical advisor natural resource management	AT international, gestion des ressources naturelles	Novembre 2006	24 mois	29 mois
Vietnam	Strengthening of the institutional capacity of the Vietnamese Women's Union to manage savings and credit programs for rural poor women (Phase II + évolution vers la troisième phase)	Projet de micro-financement pour les femmes	Décembre 2000 (°°)	60 mois	72 mois
Vietnam	Support to the Public Administration Reform Programme in Chan Tho province (+ phase intermédiaire et évolution vers la deuxième phase)	Réforme administrative (dans la province de Can Tho)	Décembre 2002 (°)	36 mois	54 mois
Afrique du Sud	Expansion of TB/HIV/STI, prevention, Care and Support in South Africa	Projet de prévention tuberculose/HIV/ITS	Juin 2003	60 mois	78 mois
Afrique du Sud	Capacity building of the department of health	Renforcement des capacités du Ministère de la Santé	Août 2005	60 mois	57 mois (encore en cours)

(°) Uniquement la phase 1 (°°); Uniquement la phase 2.

- **Secteurs et thèmes.** Comme il ressort du nom officiel de la plupart des projets, le thème du 'renforcement institutionnel' occupe globalement le premier plan (éventuellement lié à la décentralisation ou à la réforme administrative), même dans les projets qui s'inscrivent à première vue dans un contexte technique. Cela ressort aussi du fait que dans dix projets, l'augmentation des capacités ou du développement

institutionnel est explicitement reprise dans l'objectif spécifique. Cela explique aussi que dans la plupart des projets, une assistance technique internationale est présente, qui est toujours censée jouer un rôle important dans le renforcement des capacités. Par ailleurs, il semble difficile de caser la réalité parfois complexe d'un projet sous un seul dénominateur (le cas échéant un secteur ou un thème).⁸

- **Date de début effective.** Sur le plan de la date de début effective, il existe une très grande diversité (de décembre 2000 à juillet 2008), avec un étalement assez régulier sur cette période ; la moitié des projets ont démarré dans la période décembre 2000 – juin 2003, l'autre moitié dans la période juillet 2005 – juillet 2008. Les dates de début effectives des 16 projets se situaient sous chacun des trois contrats de gestion.
- **Durée.** La durée prévue des projets varie beaucoup : de 24 à 72 mois. La présence de 7 projets avec une durée prévue d'au moins 60 mois est frappante. En regard de cela, il y a 6 projets avec une durée prévue de 36 mois ou moins.
- **Durée du projet prévue versus durée du projet effective.** Au vu des 13 projets qui sont déjà bouclés, il convient de remarquer que la durée du projet prévue a été dépassée dans 10 cas, et dans 7 cas même de plus d'une année. Le projet de décentralisation dans les Territoires palestiniens a le pompon avec une durée totale de presque 8 ans, au lieu des 3 ans prévus. Comme signalé ci-après (surtout sous le point 4.1, sous la formulation), il existe un large éventail de causes pour lesquelles les projets durent plus longtemps que prévu, et cette constatation ne doit pas automatiquement être considérée comme étant négative. Il convient en outre de remarquer que plus de la moitié des projets connaissent plus d'une seule phase. Un nombre considérable de projets durent non seulement beaucoup plus longtemps que prévu, mais ont parfois aussi connu une phase de réorientation, par exemple le projet de réforme administrative au Vietnam (suite à la scission de la province), le projet tuberculose/HIV/ITS en Afrique du Sud, le projet de renforcement des capacités en Afrique du Sud et le projet de décentralisation dans les Territoires palestiniens. Parmi les projets sélectionnés, trois sont déjà des phases de suivi de projets antérieurs, notamment le projet d'élevage au Mali, le projet de microcrédit au Vietnam et le projet de coordination entre donateurs dans les Territoires palestiniens. Dans l'intervalle, le projet au Vietnam se trouve dans sa troisième phase, tandis que le projet dans les Territoires palestiniens ne sera pas poursuivi sous sa forme actuelle. Pour trois autres projets, le projet de planning stratégique au Rwanda, le projet de santé au Mozambique et le projet de réforme administrative au Vietnam, on a examiné la première phase dans cette évaluation, bien que la deuxième phase ait entre-temps démarré.
- **Différents cadres de référence.** La longue durée de certains projets ainsi que la grande diversité concernant la date de début effective impliquent que ces projets ont été exécutés dans une période qui est caractérisée par d'importants développements concernant les tâches confiées à la CTB et à la DGCD. En d'autres termes, les projets concernent différentes périodes de référence, de sorte qu'il est difficile de tirer des

⁸ C'est aussi la raison pour laquelle nous n'avons pas ajouté de colonne avec une description du thème ou du secteur des projets concernés.

conclusions générales, dont la portée et les leçons sont encore d'actualité. De plus, le choix de projets qui ont été formulés pendant le premier ou le deuxième contrat de gestion implique que les développements récents (comme l'introduction d'un guide de formulation adapté en 2007) ont fait l'objet d'une analyse moins poussée dans cette évaluation.

- **Budget.** En ce qui concerne l'ampleur budgétaire, il y a également de grandes différences, même si nous faisons abstraction des deux 'purs' projets AT ; dans ce dernier cas, les budgets varient d'environ 1,6 à plus de 13,2 millions d'euros, même si le deuxième projet le plus cher a un budget de 7,9 millions d'euros 'seulement'. Le tableau ci-après donne plus de détails à ce sujet et indique un grand étalement, assez égal (les deux affectations d'AT concernent des projets avec un budget inférieur à 1 million d'euros). Il est clair que ces projets s'écartent globalement de la tendance actuelle où des projets de plus grande envergure sont formulés et exécutés.

Tableau 2.3 Aperçu des budgets des projets

Budget du projet	Nombre de projets
< 1 Mio €	3
> 1 Mio € et < 2,5 Mio €	2
> 2,5 Mio € et < 5 Mio €	4
> 5 Mio € et < 7,5 Mio €	3
> 7,5 Mio €	4

Cette grande diversité a trait au souhait du service d'évaluation d'évaluer l'échantillon le plus vaste possible de projets et de ne surtout pas limiter l'exercice d'évaluation aux grands projets.

Relations entre les projets

Au Bénin, en Tanzanie, en Afrique du Sud et au Mozambique, les deux projets choisis sont très liés l'un à l'autre. Au Bénin, les deux projets échangent des expériences au niveau du département. Dans les trois autres pays, le projet a été formulé en vue de soutenir l'efficacité et l'efficacités des projets plus techniques qui se trouvent dans l'échantillon (par ex. la construction d'une infrastructure dans le secteur de la santé au Mozambique, l'implémentation de trois projets de Gestion des ressources naturelles en Tanzanie).

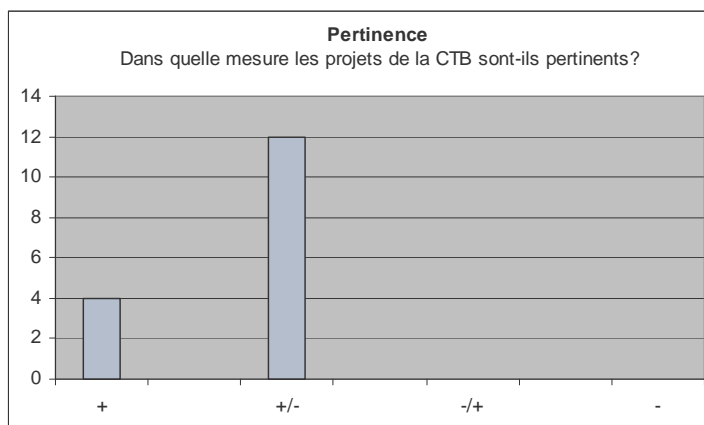
3 Analyse des critères d'évaluation

Ce chapitre est consacré à l'appréciation des critères d'évaluation. Par nécessité, ce chapitre ne traite que dans une moindre mesure du rôle de la CTB. L'explication du degré de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de durabilité réside dans une multitude de facteurs, dont le contexte dans le pays partenaire, le degré de collaboration entre les acteurs concernés, le rôle de la DGCD, ainsi que le rôle de la CTB. Il y a un paragraphe final avec des conclusions par critère d'évaluation, où plusieurs facteurs explicatifs sont aussi abordés. Le chapitre 4, qui a trait aux processus, aborde beaucoup plus explicitement le rôle de la CTB.

3.1 Pertinence

3.1.1 Evaluation générale

La question d'évaluation concernant le critère d'évaluation de la pertinence est formulée comme suit : dans quelle mesure les projets exécutés par la CTB sont-ils pertinents? Trois critères d'appréciation ont été appliqués pour obtenir une évaluation pondérée. En premier lieu, on a vérifié si les projets répondent aux besoins des bénéficiaires ou si le projet s'inscrit dans les stratégies du pays partenaire. Ensuite, on a examiné si le projet cadre avec les stratégies de coopération belges existantes. Pour finir, on a vérifié si le projet peut suffisamment s'adapter au contexte (national et international) changeant. Le troisième critère est en fait une question relative à la flexibilité intégrée. Ce paragraphe traite plus en détail ces trois critères d'appréciation. Il convient de remarquer ici qu'il s'agit surtout d'une appréciation ex ante de la pertinence. Le fait de savoir si on satisfait effectivement aux besoins des bénéficiaires dans la pratique est traité sous l'efficacité.



Pour l'évaluation de la pertinence, on examine aussi régulièrement la qualité de la logique d'intervention ou, de façon plus générale, le plan du projet. En effet, si les besoins sont bel et bien correctement définis et si le projet est en adéquation avec la politique du pays

partenaire et de la Belgique, mais s'il n'y a pas de plan du projet réaliste, cela peut avoir une influence néfaste sur l'efficacité. Dans le cadre de cette évaluation, il a été décidé d'évaluer la qualité du plan de projet sous la formulation, afin d'éviter tout chevauchement. Ce critère n'est donc pas repris sous l'évaluation de la pertinence (voir également le chapitre 1).

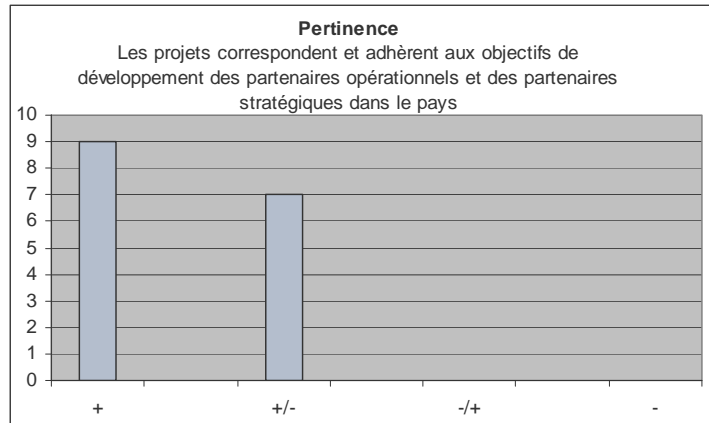
Dans les grandes lignes, l'évaluation de la pertinence est positive, telle qu'il ressort du graphique ci-contre. Les scores sont tous positifs, douze projets étant évalués comme bons et quatre comme suffisants. L'évaluation de l'échantillon est ainsi légèrement supérieure en comparaison avec l'évaluation de 2008, ce qui s'explique du fait que la qualité du plan de projet est évaluée sous la formulation.

3.1.2 Adéquation avec les besoins du pays partenaire

L'adéquation avec les besoins du pays partenaire peut se situer à différents niveaux : du niveau national au niveau des plus pauvres, qui peuvent aussi être des bénéficiaires. Il peut s'agir de la population d'une région ou d'un district, ou de groupes spécifiques comme les collaborateurs d'un ministère ou d'autorités inférieures, les enfants scolarisés, l'équipe juridique de tribunaux, les femmes, etc. On a aussi examiné la mesure dans laquelle le projet s'inscrit dans les stratégies de développement et les programmes d'exécution du pays partenaire.

Tout comme lors des années précédentes, l'évaluation de 2009 indique que les projets répondent en grande mesure à des besoins réels des bénéficiaires directs et sont aussi considérés comme tels par ces instances ou groupes.

Bien que les besoins des bénéficiaires soient généralement clairs, il est souvent plus difficile de savoir si la définition et la délimitation de ces bénéficiaires sont toujours basées sur une analyse approfondie. D'une part, nous constatons que l'exploration institutionnelle est souvent insuffisante pour donner correctement forme au projet au sein de l'organisation existante, et d'autre part, l'identification de groupes-cibles spécifiques au sein de la population (d'une région ou d'un district) reste assez souvent coincée au niveau d'une description qualitative. Dans les deux cas, la responsabilité de cette délimitation est placée de facto chez les partenaires exécutifs. Dans la plupart des cas, cela se passe bien, mais pas toujours. Le problème ne semble pas spécialement se situer dans l'identification de certains besoins et dans l'adéquation avec les stratégies du pays partenaire, mais plutôt dans leur traduction en projets concrets. Nous nous trouvons ainsi dans la phase de transition entre l'identification et le processus de formulation.



Voici quelques exemples pour aborder cela plus en détail. Pour les trois projets de décentralisation au Mali, au Bénin et dans les Territoires palestiniens, le projet s'appuie sur des microprojets, qui concernent souvent des travaux d'infrastructure. Les évaluateurs émettent des remarques quant à la pertinence de plusieurs de ces activités, dans le sens où la question est de savoir si celles-ci peuvent réellement résoudre les problèmes des groupes-cibles. Pour un projet plus technique, comme le projet d'élevage au Mali, il est difficile d'établir un lien clair entre les besoins locaux et les **outputs** attendus du projet. Dans ce projet, la possession d'un certain type de bétail est la condition pour participer au projet, bien que les propriétaires de ces bovins ne soient pas toujours les plus nécessiteux dans la région. Un exemple de bonne pratique concerne le projet de microcrédits au Vietnam. Bien que le choix des zones d'intervention du projet (17 provinces !) n'était pas basé sur des critères de pauvreté, il a bel et bien été tenu compte de ce critère dans chaque province, dans le choix des districts, des communes et finalement des membres des groupes-cibles. Dans ce contexte, on a utilisé tant des données statistiques existantes que les connaissances de la direction locale du mouvement des femmes.

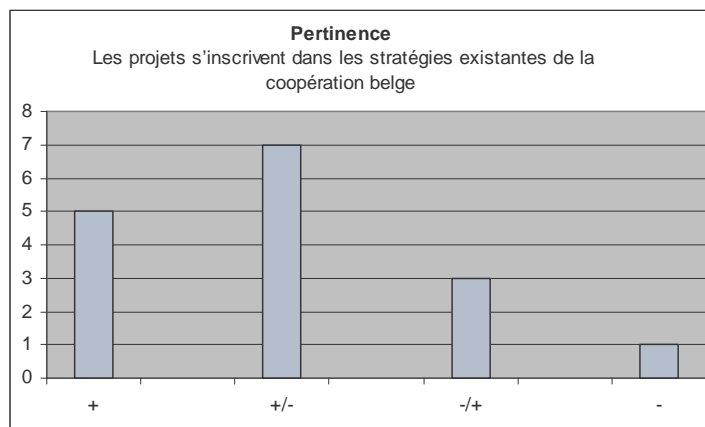
Un autre baromètre est la mesure dans laquelle le projet s'inscrit dans les documents politiques et stratégiques du pays partenaire, où on examine surtout la politique sectorielle et la traduction de celle-ci dans la région du projet. Bien que dans la plupart des cas, une référence claire aux documents existants soit possible, cela n'a pas lieu pour tous les projets. Là où cela fait défaut, par exemple pour le projet d'élevage au Mali, non seulement la pertinence est compromise, mais la durabilité peut aussi être ébranlée.

Une situation difficile a vu le jour en Afrique du Sud où, en raison du '**déni du sida**' du gouvernement, des activités ayant trait au renforcement des capacités au Ministère de la Santé ont à peine pu se frayer un chemin. Par contre, les évaluateurs ont constaté en Afrique du Sud que la formation relative aux '**savoirs comportementaux**' satisfaisait justement un grand besoin.

3.1.3 Adéquation avec les stratégies belges

L'image de l'adéquation avec les stratégies belges est aussi principalement positive.

Douze projets (soit deux tiers) obtiennent un score suffisant ou bon. Les documents disponibles révèlent clairement que les projets sont formulés dans le cadre des politiques belges. A cet égard, on peut émettre la remarque que certains projets trouvent leur origine dans un dialogue politique qui s'est tenu **en dehors** des documents politiques

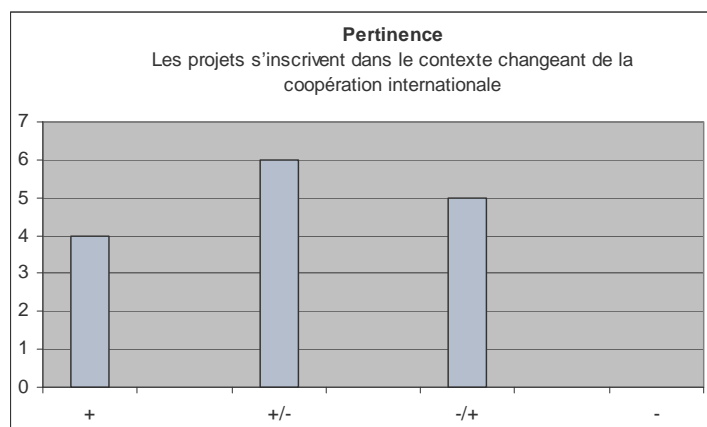


existants. Au Vietnam, on a ainsi soutenu un programme de crédit, bien qu'à cette époque

(1995), aucune politique claire n’avait encore été élaborée dans ce domaine. En Tanzanie, plusieurs projets ont été formulés dans le secteur de la ‘**gestion des ressources naturelles**’, bien que celui-ci ne faisait pas partie des cinq ‘secteurs prioritaires’ de la coopération belge au développement.⁹ Par contre, les deux projets en Tanzanie (ainsi que celui au Vietnam) souscrivent aux objectifs généraux de cette politique (lutte contre la pauvreté).

3.1.4 Adéquation avec le contexte international

En ce qui concerne l’adéquation avec le contexte changeant de la coopération internationale et le contexte sur place, dix projets recueillent un score suffisant à positif. Dans l’évaluation de 2008, on avait encore constaté que “l’harmonisation des projets belges avec les projets de la communauté des donateurs n’a pas été mûrement réfléchie”. Dans le présent échantillon, l’harmonisation ne semblait pas non plus optimale dans tous les cas, mais il y avait quand même suffisamment d’exemples positifs. Dans quelques cas, les projets belges ont occupé une place unique, ce qui a manifestement augmenté la visibilité des projets. Des exemples sont le projet de **Capacity Building** en Afrique du Sud, le projet Kilombero en Tanzanie et le projet de réforme administrative dans la province de Can Tho (Vietnam). D’autre part, les projets belges sont parfois trop isolés et/ou le rôle de la Belgique dans le dialogue sectoriel ou le dialogue général sur la coordination entre donateurs n’est pas suffisamment mis en lumière. C’était le cas dans les Territoires palestiniens et au Mozambique. Cela sera abordé plus en détail dans le prochain chapitre.



3.1.5 Conclusions

Tous les projets obtiennent un bon score ou un score suffisant par rapport à la pertinence. L’évaluation s’est surtout focalisée sur le ‘devant’ du projet, c’est-à-dire le degré d’adéquation avec les stratégies du pays partenaire et de la Belgique, le fait de répondre aux besoins des bénéficiaires et l’adéquation avec le contexte international. Les projets recueillent essentiellement des scores positifs sur tous ces points, bien que l’adéquation aurait pu être meilleure dans certains cas. Les problèmes se produisent principalement

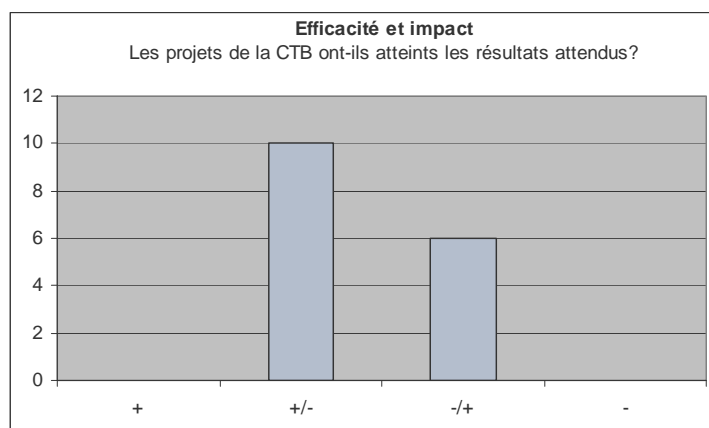
⁹ La coopération internationale belge oriente la coopération bilatérale directe (essentiellement) sur les cinq secteurs suivants : i) les soins de santé de base y compris la santé reproductive ; ii) l’enseignement et la formation ; iii) l’agriculture et la sécurité alimentaire ; iv) l’infrastructure de base ; v) la prévention des conflits et le développement social (loi de 1999 qui est entrée en vigueur en 2001).

dans la traduction des besoins et des idées en un plan de projet concret et réaliste. Ainsi, la délimitation des groupes-cibles est problématique, ce qui se répercute évidemment lors de l'exécution, où on ne vérifie que rarement qui est effectivement touché. Cela sera abordé ci-après sous la formulation (voir 4.1). L'implantation des projets de la coopération belge dans le contexte plus large du dialogue sur la coordination entre donateurs et/ou du dialogue sectoriel fait aussi l'objet de remarques.

3.2 Efficacité et impact

Deux critères d'évaluation entrent en ligne de compte pour la deuxième question d'évaluation : les projets exécutés par la CTB ont-ils abouti aux résultats escomptés (**outputs, outcome et impact**) ?

L'efficacité d'une intervention est déterminée en vérifiant dans quelle mesure les objectifs ont été réalisés, en distinguant plusieurs niveaux de résultats. Pour le déterminer, des indicateurs pour les résultats doivent être fixés à différents niveaux. Là où les projets disposaient de bons indicateurs, ceux-ci ont été adoptés par les évaluateurs. Là où ce n'est pas le cas, les évaluateurs ont défini des indicateurs pour les outputs, l'outcome et l'impact sur la base d'une reconstruction de la logique d'intervention même – dans la mesure où c'était possible et faisable.

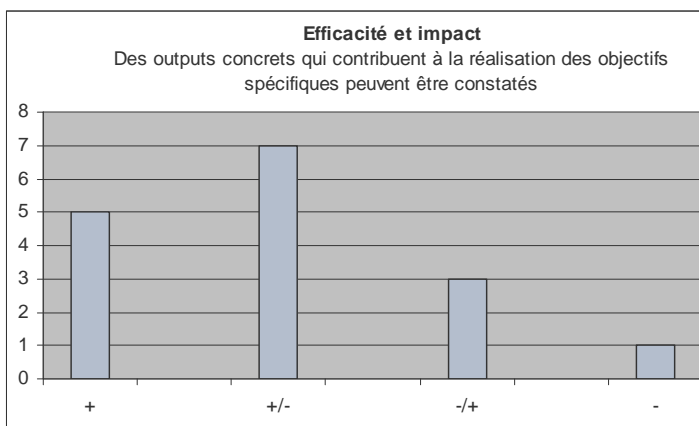


L'évaluation globale de l'efficacité et de l'impact est donc clairement moins positive que celle de la pertinence. Dix projets ont obtenu un score suffisant et six projets ont obtenu un score plutôt faible ou insuffisant. Aucun projet n'obtient un bon score ou un score faible. Les facteurs sous-jacents qui contribuent à l'efficacité sont abordés ci-dessous.

3.2.1 Outputs concrets

Malgré l'absence de bons indicateurs dans de nombreux projets, les équipes d'évaluateurs ont réussi à se former une bonne image des **outputs** des projets et de leur contribution à des objectifs spécifiques. Cette image est généralement positive, et 12 projets sur 16 ont reçu la mention suffisante ou supérieure pour la remise des **outputs** prévus. Les projets qui ont recueilli un score insuffisant pour la réalisation des **outputs** étaient par exemple le projet d'élevage au Mali et le projet de coordination entre donateurs dans les Territoires palestiniens.

Là où aucun indicateur concret pour les **outputs** n'avait été défini – comme pour le projet de décentralisation au Mali et le projet de microcrédit au Vietnam – les évaluateurs ont aussi fixé des **outputs** concrets. Ces outputs allaient d'une équipe formée dans le cadre du renforcement des capacités, à la mise sur pied de nouveaux systèmes de gestion, la livraison de bâtiments ou d'autres travaux d'infrastructure, la livraison de vaches, etc.

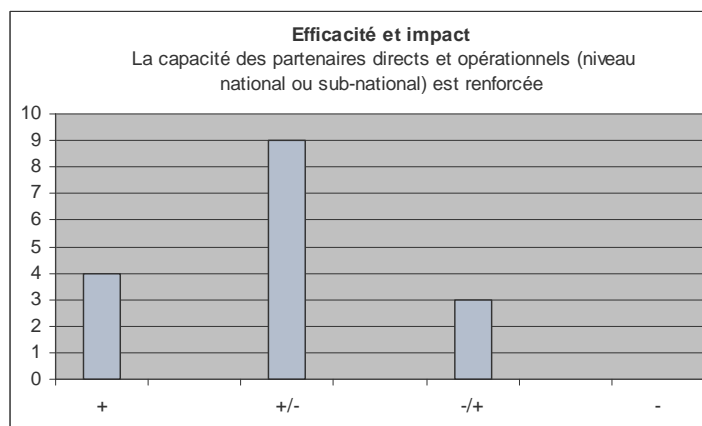


Alors que l'obtention d'outputs est souvent possible dans la pratique et qu'ils peuvent faire l'objet de listes relativement longues, les problèmes se situent souvent à des niveaux de résultat supérieurs. Nous pouvons affirmer avec prudence qu'il s'agit d'une indication, d'une part, de la bonne capacité d'exécution 'opérationnelle' de la CTB et, d'autre part, de problèmes relatifs à la définition des projets, où on ne parvient pas à formuler de façon adéquate des niveaux de résultat supérieurs. Cet aspect sera abordé plus en détail ci-après (avec l'efficacité, mais également sous la formulation).

3.2.2 Renforcement des capacités

Le soutien et le renforcement des capacités chez les organisations partenaires sont des aspects importants dans tous les projets. Sur les 16 projets, 13 recueillent un score suffisant ou supérieur, et trois seulement obtiennent un score inférieur aux attentes.

Ce soutien est une partie intrinsèque de tous les projets et peut être formulé comme activité, résultat ou issue. Dans la plupart des cas, l'affectation de l'AT (internationale) est liée au transfert des connaissances (comme élément des TDR de l'AT), mais dans de nombreux cas, le transfert des connaissances est aussi une partie importante du projet dans son intégralité.



Le transfert non structuré des connaissances (par ex. pour le projet de planning stratégique au Rwanda et le projet de **ressources naturelles** en Tanzanie) est un aspect

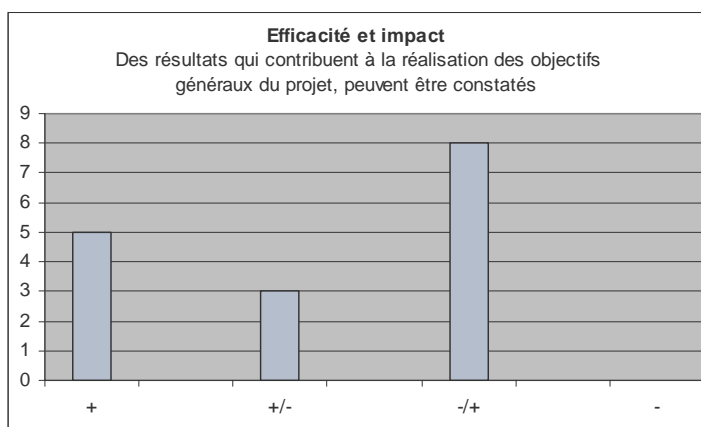
important du renforcement des capacités. Non seulement parce que les partenaires prennent souvent connaissance de manière très pratique de nouvelles technologies (le quoi), mais surtout parce qu'on est confronté à une autre manière de travailler (le comment). Cela montre aussi l'importance d'un recrutement consciencieux, où on n'examine pas que l'expertise technique d'une personne, mais aussi la manière dont elle travaille. C'était par exemple le cas pour les deux projets au Vietnam : le projet de réforme administrative au Vietnam a démarré au moment où le Vietnam avait fait le choix politique d'une réforme administrative au niveau national, mais il y avait un énorme manque de connaissance et d'expérience sur la façon de donner forme à ce processus. Dans le cas du projet de microcrédit, le renforcement institutionnel de l'union des femmes occupait le premier plan sur un terrain qui était considéré comme stratégique pour le renforcement de la position des femmes.

Pourtant, de nombreuses différences ont été constatées dans la pratique en ce qui concerne la réalisation systématique du renforcement des capacités. Dans quelques cas, comme dans les Territoires palestiniens, l'approche était surtout orientée sur l'input, et celle-ci s'est en grande partie limitée à la livraison de formations sans suivi systématique, tandis que dans la CTB à cet égard, quant à la façon dont ce thème est piloté stratégiquement et la d'autres cas, une approche plus intégrale du renforcement des capacités a été appliquée. Dans de nombreux endroits, la tendance à réduire le 'renforcement des capacités' à la 'formation' est encore implicitement présente, et il existe peu de bons exemples de trajet de renforcement des capacités réellement intégral. Vu le rôle central joué par le renforcement des capacités dans de nombreux projets, des questions surgissent quant à la capacité de la CTB à cet égard, quant à la façon dont ce thème est piloté stratégiquement et la façon dont des AT sont affectés dans les processus du renforcement des capacités.

L'AT joue souvent un rôle important dans le renforcement des capacités. Ce rôle est traité plus en détail dans le chapitre sur les processus de la CTB ; il est toutefois évident qu'il y a beaucoup de différences.

3.2.3 Outcomes et impact

Le problème de l'attribution joue un rôle dans les résultats d'un projet (**outcomes**), mais aussi au niveau de l'impact, et pour certains projets, cela empêche de déterminer clairement dans quelle mesure les résultats peuvent être imputés au projet ou s'ils sont la conséquence d'autres investissements ou programmes. Malgré le problème de l'attribution et des informations



insuffisantes, l'évaluation constate que pour la moitié des projets, il est question d'un niveau suffisant ou bon des résultats, mais que pour l'autre moitié, le score stagne sur 'insuffisant'.

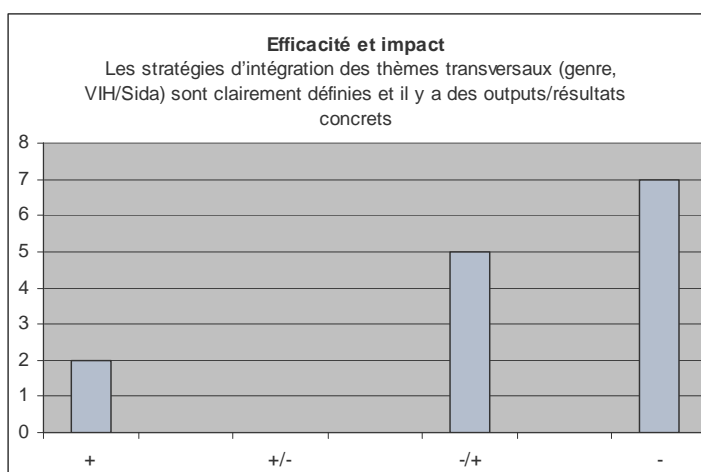
Le projet de planning stratégique au Rwanda a ainsi fourni une contribution à un meilleur planning du budget, mais on ne peut pas déterminer l'ampleur de cette contribution. A Can Tho (Vietnam), il en va de même pour la contribution du projet autour de la réforme administrative au développement économique global de la province.

Il est aussi souvent difficile d'obtenir des informations fiables et quantitatives en l'absence d'indicateurs ou d'un bon système de monitoring (par exemple pour le projet de ressources naturelles en Tanzanie, le projet de décentralisation dans les Territoires palestiniens et le projet de microcrédit au Vietnam).

En ce qui concerne l'impact, des indications ont pu être décelées pour onze projets. Malgré l'absence de statistiques claires et d'informations quantitatives, les évaluateurs sont prudemment positifs sur les changements éventuels au niveau des bénéficiaires. Sur les douze projets qui ont reçu un score pour cet aspect, sept ont reçu un 'bon' ou un 'insuffisant', et cinq un 'plutôt faible ou insuffisant'. Cela fournit un bilan qui est passablement comparable au bilan des **outcomes**. Un progrès est principalement constaté au niveau des institutions ou des groupes de fonction (**capacity building, awareness raising, service delivery**), mais les évaluateurs sont moins optimistes quant à l'impact sur le bien-être (lutte contre la pauvreté), sauf pour le projet de microcrédit au Vietnam.

3.2.4 Elaboration des thèmes transversaux

Ce bilan est nettement moins positif et seuls deux des 14 projets évalués à cet égard ont obtenu un score positif. En ce qui concerne les thèmes transversaux, les constatations de cette évaluation adhèrent aussi à celles des années précédentes. Bien que dans un nombre limité de cas, des activités ciblant spécialement les femmes soient déployées, il est à peine question d'une stratégie intégrale. Très souvent, il semble même être question d'une 'tache aveugle'. La constatation de l'évaluation de 2008 comme quoi la CTB prête davantage attention à cette thématique n'a pas pu être confirmée cette année.



3.2.5 Conclusions

Les projets étudiés obtiennent des scores nettement plus faibles pour l'efficacité et l'impact que pour la pertinence. Dix projets ont obtenu un score suffisant et six projets un score plutôt faible, et il n'y a pas d'aberrances vers le haut et vers le bas. Dans les grandes lignes, cette conclusion ne s'écarte pas de celle d'autres évaluations semblables.

L'analyse fournit par contre une image différenciée, qui coïncide aussi à d'autres évaluations. D'un côté, les projets semblent être clairement en mesure de réaliser des **outputs**, dont on peut dresser une longue liste concrète. Les outputs sont très variés quant à leur nature et concernent entre autres des travaux d'infrastructure comme des écoles, des postes de santé, des routes, etc. Sur le plan du renforcement des capacités, des outputs concrets sont également constatés, notamment par rapport au nombre d'équipes formées. Dans ce contexte, il convient toutefois de remarquer que le 'renforcement des capacités' est souvent interprété de façon très limitée et qu'il n'est que peu question d'une vision intégrale basée davantage sur les organisations et les institutions. Cela cadre avec la constatation que le bilan est moins convaincant en ce qui concerne les **outcomes** et **l'impact**. Les projets ont apparemment de la peine à réaliser leurs ambitions aux niveaux supérieurs. Cette conclusion différenciée semble suggérer que la CTB, en collaboration avec les partenaires locaux, est en mesure de 'fournir' les services et **outputs** prévus via des activités ciblées. En d'autres termes, la CTB semble suffisamment équipée au niveau opérationnel. Il lui manque toutefois encore, au moins partiellement, la capacité de prolonger cette combativité opérationnelle dans l'efficacité stratégique. La raison pour laquelle elle n'y est pas encore parvenue n'est pas totalement claire. Une hypothèse provisoire est que le niveau du pilotage stratégique, tant pendant le trajet préliminaire que pendant l'exécution finale, laisse encore à désirer. Il convient toutefois de préciser que la CTB ne peut être tenue pour seule responsable à cet égard. Cela sera examiné plus en détail dans l'analyse des processus ci-après.

Globalement, le score concernant les thèmes transversaux est le plus faible de tous les aspects étudiés. Ce sujet n'a reçu que peu d'attention dans cette évaluation, ce qui forme au fond une bonne illustration de l'importance qui est actuellement attachée **de facto** à ces thèmes. L'évaluation n'a pas pu chercher plus en profondeur des facteurs explicatifs dans ce contexte, mais il est évident qu'il manque tant au sein de la CTB qu'au sein de la DGCD une politique et une pratique réaliste pour donner forme à ces thèmes au sein de la coopération.

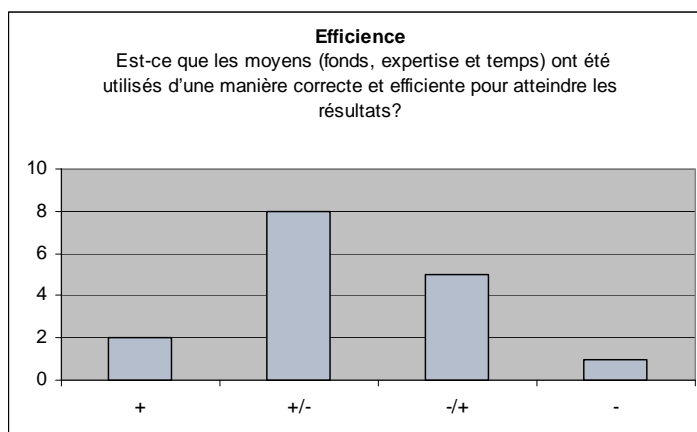
3.3 Efficience

La troisième question d'évaluation est la suivante : les ressources ont-elles été affectées correctement pour atteindre les 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. Les évaluateurs ont utilisé au maximum des chiffres 'indéniables' (données de phases de projet, modèles de dépenses dans le temps, proportions dans le budget, etc.), mais ils n'ont pas toujours pu disposer de

ces informations. Le cas échéant, ils ont essayé de se former une idée en partie sur la base de la mémoire institutionnelle des intéressés.

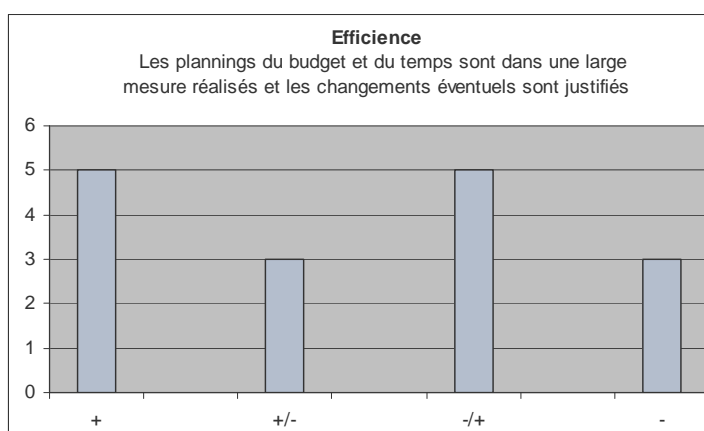
Le bilan qui ressort de l'évaluation est mitigé, tout comme les années précédentes. Une petite majorité des projets sont efficaces. Cinq des seize projets obtiennent un score insuffisant et un projet, notamment le projet agricole au Bénin, obtient un score faible.



3.3.1 Réalisation du planning

Le bilan est également mitigé en ce qui concerne le planning (temps et budget). Sur les 16 projets, la moitié obtient un score suffisant ou bon, et l'autre moitié un score insuffisant ou faible. Cela n'est pas surprenant à première vue, vu le tableau présenté au chapitre 2 concernant la durée prévue et la durée effective des projets, qui affiche parfois des prolongations considérables. Toutefois, les prolongations peuvent généralement parfaitement être justifiées. Le projet de réforme administrative au Vietnam a ainsi bénéficié d'une prolongation sur la base de facteurs externes (scission de la province), et une prolongation additionnelle a été décidée ultérieurement (y compris un financement local complémentaire) afin de jeter de la sorte un pont vers une deuxième phase. La plupart du temps, les prolongations n'occasionnent pas de frais supplémentaires, mais dans des cas exceptionnels comme le projet de décentralisation dans les Territoires palestiniens, qui a connu une durée record de 97 mois, la dernière prolongation consistait en une phase de transition avec un budget additionnel.

Les retards éventuels se produisent généralement dans la première phase d'une intervention et les manquements sont résolus dans une phase suivante, par exemple dans le projet des postes de santé au Mozambique et le projet d'élevage au Mali. Les évaluations à mi-parcours jouent souvent un rôle crucial dans ce contexte.



Celles-ci sont souvent l'occasion de se former une idée 'à distance' et constituent donc souvent un bon moyen d'opérer ou d'initier des changements.

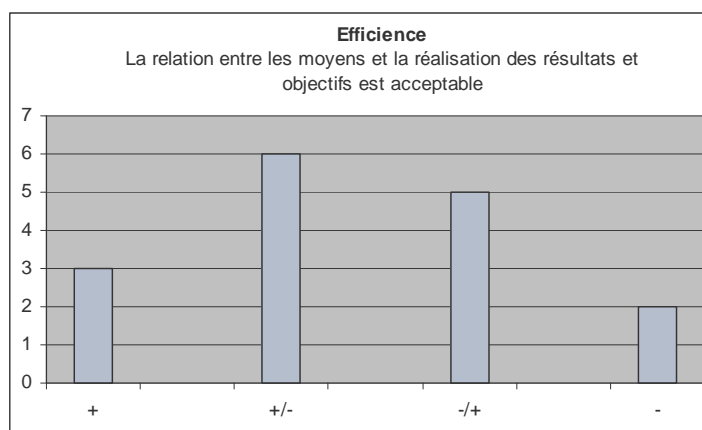
Des retards peuvent aussi être dus à un recrutement tardif d'AT ou à une incompatibilité d'humeur entre l'AT international et le directeur de projet local, comme dans le projet des ressources naturelles en Tanzanie et le projet de décentralisation au Mali. Ces facteurs, qui peuvent entraîner un retard et donc une inefficacité, sont traités plus en détail dans l'analyse des processus. En ce qui concerne le projet de microcrédit au Vietnam, le retard pour le bouclage de la deuxième phase et la transition à la troisième phase avait trait à une différence de vision prononcée entre le partenaire vietnamien et le partenaire belge. Cette prolongation de la durée du projet a toutefois permis en fin de compte de trouver un compromis et de poser les bases d'une troisième phase fructueuse.

Dans un seul cas, un élément d'une intervention a été considéré comme risqué par la CTB-Bruxelles. Il s'agissait du transfert d'un fonds de projet vers un fonds national dans le cadre du processus de décentralisation au Bénin. Etant donné que le fonds national était nouveau et qu'il n'avait pas encore suffisamment prouvé sa légitimité, cette décision impliquait des risques pour la CTB. La hauteur du montant impliquait aussi que la décision soit prise à Bruxelles. Les **checks & balances** qui ont eu lieu dans le cadre de la gestion des risques ont ralenti la décision, avec pour conséquence que l'attribution des fonds aux communes s'est fait attendre.

3.3.2 Affectation des ressources du projet

En règle générale, on peut dire que les ressources sont 'soigneusement' affectées. Les dépenses sont suffisamment contrôlées et les procédures financières sont limpides. Un problème fréquent réside dans le fait que les projets doivent tenir une comptabilité parallèle pour satisfaire aux exigences de la Belgique comme du pays partenaire.

Le bilan du rapport entre les ressources et les objectifs est (à nouveau) mitigé (voir graphique). Ainsi, au Rwanda, le projet de justice est parvenu à réaliser – proportionnellement – beaucoup d'objectifs avec des ressources limitées, et il en va de même pour le projet de postes de santé au Mozambique. A l'autre bout du spectre se trouvent le projet agricole au Bénin et le projet de décentralisation dans les Territoires palestiniens. Le premier projet a souffert des discussions et conflits (internes) incessants, et le deuxième projet est caractérisé par des investissements dans une infrastructure locale dont la structure des coûts était trop élevée. Cette dernière constatation est en grande partie également valable pour les projets de décentralisation dans d'autres pays. Dans tous les cas, les procédures d'adjudication pour les travaux d'infrastructure ont toutefois été minutieusement parcourues, même si cela a souvent pris



du temps. Cela semble constituer une amélioration par rapport aux constatations de l'évaluation de l'année passée, lorsque les adjudications étaient considérées comme étant compliquées et fastidieuses.

Une autre cause d'inefficacité réside dans la répartition géographique des projets, de sorte que les frais de voyage et de séjour de l'équipe du projet sont souvent élevés. C'est le cas pour les projets en Tanzanie, où des activités sont réparties sur deux districts, alors que l'AT internationale est également chargée de deux autres projets dans des endroits totalement différents. Au Bénin aussi, la coordination entre différentes communes étendues a apporté son lot de défis. Idem pour le projet de microcrédit au Vietnam, qui est réparti sur 17 provinces, mais qui n'implique qu'un nombre restreint de communes dans chaque province.

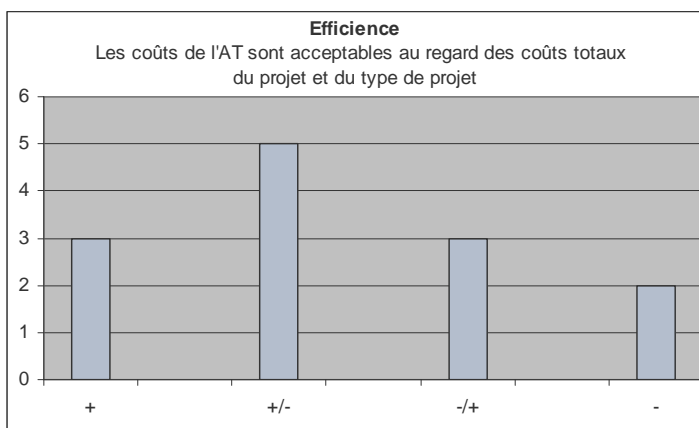
Un problème d'ordre général a été constaté au Rwanda, dans le cadre du projet de planning stratégique : étant donné qu'on s'est peu focalisé sur les résultats finaux du projet, l'efficacité des ressources affectées était inférieure aux attentes. Cela souligne l'importance d'un bon système de monitoring ciblé (voir 4.3).

Dans une situation où il y a peu d'affinités (des deux côtés) avec le thème du projet, comme le projet de réforme administrative au Vietnam, il n'est pas surprenant que cela ait eu un effet négatif sur l'efficacité et ait mené à une adaptation très rapide du plan de projet. Il est par conséquent absolument indispensable d'investir dans une bonne AT (ce qui a notamment eu lieu pour le projet précité).

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. On peut aussi le constater dans le graphique, d'où il ressort à quel point les scores sont divergents sur ce point. Abstraction faite de la discussion autour du rapport entre la hauteur relative du montant consacré à l'AT et l'efficacité de l'affectation de l'AT, ce point donne la possibilité de mettre en lumière certains aspects. Il convient de remarquer que la définition de l'AT n'est pas toujours claire, notamment pour l'AT nationale. Dans la pratique, les termes d'AT nationale et d'équipe de projet nationale sont confondus.

En ce qui concerne l'AT internationale, on ne fait pas toujours une distinction claire entre l'AT et les 'backstoppers', qui fournissent leurs services sur une base plus provisoire.



Une constatation récurrente des évaluateurs est que malgré les coûts souvent élevés pour l'AT (jusqu'à 25% du budget du projet), ces coûts sont bel et bien en rapport avec les résultats. Le projet tuberculose/HIV en Afrique du Sud n'avait ainsi aucune chance de réussir sans AT. Il en va de même pour le projet de planning stratégique au Rwanda et le projet de réforme administrative au Vietnam. Il est évident que dans ces cas-là, on avait mis en œuvre une AT avec le profil adéquat. D'autre part, l'affectation de l'AT était bel et bien justifiée dans le projet de microfinancement au Vietnam, mais son profil n'était pas optimal pour développer suffisamment les aspects financiers/relatifs à la gestion ainsi que les aspects stratégiques du projet. Dans ce projet, l'engagement périodique de spécialistes externes n'a pas assez comblé cette lacune.

Dans de nombreux cas, on a aussi utilisé une AT locale, en optant délibérément pour des AT juniors (également pour compenser un manque de personnel dans l'équipe du projet ou l'organisation partenaire) au Mozambique, au Mali et au Rwanda. Cela a dans tous les cas été apprécié par le partenaire (voir ci-après le chapitre 4.2). Au Vietnam, la CTB a permis à de jeunes gens talentueux d'évoluer vers des positions à responsabilités, ce qui est également perçu comme un aspect positif.

3.3.4 Modalités d'organisation et gestion

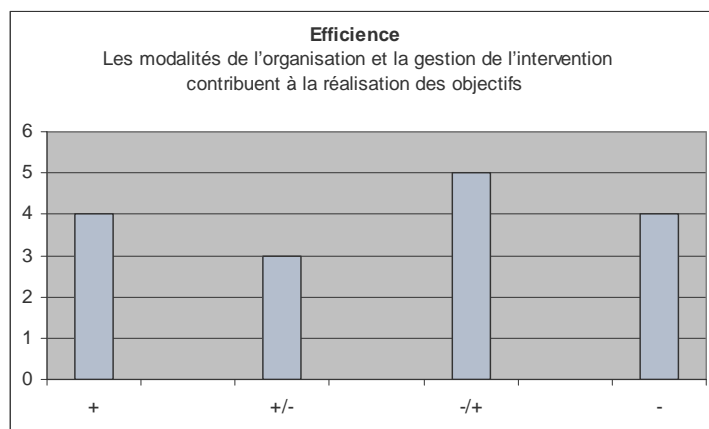
Un aspect important de l'efficacité est la manière dont les projets sont organisés et gérés. A cet égard, on examine les éléments suivants – conformément à l'évaluation de 2008: 1) modalité d'aide; 2) gestion en régie ou cogestion; 3) gestion technique et M&E; et 4) gestion financière.

Il est clair que dans le cadre de cette évaluation, seule une analyse limitée de l'organisation et de la gestion était possible. Un tel concept complexe mérite d'être approfondi, en dressant la carte complète du contexte institutionnel des projets (et de la CTB). Dans cette évaluation, on a surtout examiné où les modalités ou la gestion ont

eu un effet positif, ou négatif, sur l'exécution d'un projet. Cela a fourni un bilan très mitigé, où sur les seize projets, quatre projets ont obtenu un score 'bon' et quatre un score 'mauvais', tandis que les huit projets restants se situent entre les deux.

Modalité d'aide

Il n'y a pas de nouvelles modalités d'aide comme l'appui budgétaire dans l'échantillon. Il s'agit dans tous les cas d'aide sur projets. L'échantillon de seize projets qui font l'objet de cette étude connaît encore un grand nombre de projets qui sont gérés comme projets 'autonomes'. Cela se justifie parfois du fait qu'il s'agit d'un projet innovant, où le



partenaire comme la CTB ont peu d'expérience (c'est le cas pour le projet de ressources naturelles en Tanzanie). Dans les Territoires palestiniens, on a choisi pour le projet de décentralisation un projet **autonome** en raison de la faible capacité du partenaire, mais cela a aussi occasionné plusieurs problèmes au niveau de l'exécution et surtout au niveau du transfert.

Gestion en régie ou cogestion

Tout comme les années précédentes, on a trouvé des exemples où la cogestion a bien fonctionné, ainsi que des exemples où il s'est passé le contraire. Là où il ne se produit pas ou pratiquement pas de problèmes sur le plan des finances ou de la gestion dans le cadre d'une intervention, la cogestion fonctionne bien et procure un meilleur sentiment de 'propriété' chez le partenaire, et on a plus de chances d'aboutir à un projet durable. Toutefois, là où ce n'est pas le cas, la cogestion peut provoquer un blocus, comme pour le projet agricole au Bénin, où finalement de nombreux aspects ont été examinés et décidés entre l'AT internationale et la CTB Bruxelles. Le bon fonctionnement dépend de la clarté des accords, de la distance entre les responsables et le projet, et de la capacité relationnelle des **co-gestionnaires**. Dans le cadre du projet agricole, les trois facteurs étaient conjointement la cause d'un mauvais fonctionnement.

Pour un certain nombre de projets, le fait est que le système de **co-gestion** a été poursuivi sous une forme qui est décrite comme '**co-gestion allégée**' ou '**déléguée**', de sorte que la responsabilité est placée encore davantage chez le partenaire (projet de décentralisation au Mali et projet de justice au Rwanda). Cependant, un projet en régie peut aussi être entièrement la 'propriété' d'une organisation partenaire, comme c'était le cas dans les Territoires palestiniens, pour le projet de coordination entre donateurs. Il s'agissait d'une forme de gestion extrêmement illogique, puisque le projet concernait en fait le financement du département responsable du Ministère du Plan.

Le bilan ci-dessus semble suggérer qu'il n'existe pas de corrélation entre l'efficacité et une modalité de gestion spécifique, qui plus est, qu'un tel rapport n'est pas non plus présent entre la modalité de gestion et le degré d'**ownership** local. Une explication possible (l'échantillon des projets étudiés est trop petit pour le prouver) est que la qualité relationnelle entre les différents acteurs est un facteur plus important pour la qualité du fonctionnement interne et pour le développement de l'**ownership** local.

Gestion financière

Dans cette évaluation, il est également ressorti de discussions sur le terrain qu'on a souvent senti que 'Bruxelles' mettait la pression pour garder les dépenses à niveau ou les augmenter, et que l'accent était trop mis sur l'utilisation des '**méthodes comptables de la CTB**', alors qu'on ne veillait pas assez à la qualité des projets. Ce commentaire a été fait pour les deux projets en Afrique du Sud, mais le même sentiment a été reconnu dans d'autres pays. Un aspect intéressant des méthodes comptables utilisées est qu'on ne perçoit pas toujours clairement si les exigences sévères sont effectivement 'imposées' par Bruxelles ou si elles sont interprétées de cette façon. Un exemple extrême de règles financières strictes (ou interprétées strictement), qui peuvent mener à des pertes d'efficacité considérables, se situe au Bénin, où les directeurs financiers (de différentes régions) devaient se rendre chaque mois pendant dix jours dans la capitale à des fins de concertation et/ou d'approbation. Le projet de crédit au Vietnam montre que les choses

peuvent se passer autrement en concevant un mécanisme où les transactions financières de 17 provinces, réparties dans le pays, sont traitées efficacement.

Dans quelques cas, des dépenses étonnamment importantes ont été faites juste avant la fin du projet, comme une étude de monitoring estimée à 200.000 euros avec l'affectation d'un consultant international et de 3 personnes locales, et le transfert d'une somme d'argent vers un fonds géré nationalement pour des projets économiques à la fin du projet de décentralisation au Mali, et l'achat d'un fourgon à bestiaux dans le projet d'élevage. Trop peu d'arguments ont été apportés pour pouvoir évaluer ces transactions. Ainsi, on peut avancer que l'étude de monitoring est une bonne préparation pour l'évaluation du projet et qu'elle forme une bonne base pour la formulation d'une phase suivante.

3.3.5 Conclusions

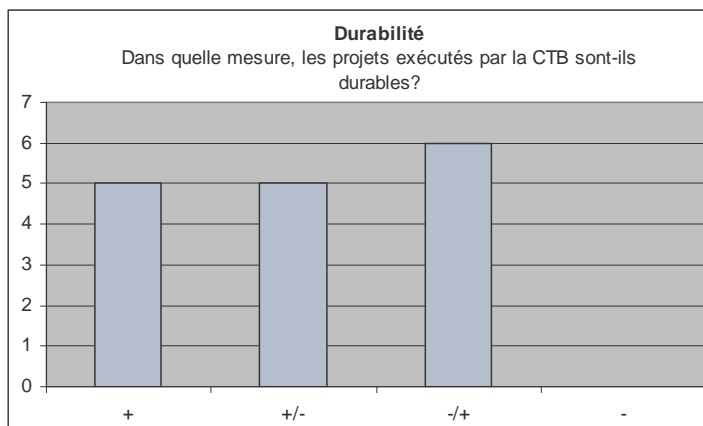
Tout comme les années précédentes, l'analyse de l'efficience procure un bilan mitigé, tant avec des exemples de bonnes pratiques que de pratiques faibles. Sur 16 projets, dix obtiennent toutefois un score bon ou suffisant. Contrairement à l'évaluation de l'efficacité et de l'impact, il y a des aberrances vers le haut et vers le bas en matière d'efficience. Pour cette partie de l'évaluation, il semble notamment important de signaler le fait qu'on a examiné l'exécution des projets sur différentes périodes (depuis 2000), chacune ayant ses propres caractéristiques d'exécution, ce qui permet encore moins de tirer des conclusions globales.

La focalisation de l'évaluation sur les indicateurs 'durs' (c.-à-d. relativement bien mesurables) a néanmoins révélé plusieurs constatations intéressantes. Ainsi, le fait que de nombreux projets prennent du retard sur le planning initial n'est pas automatiquement un signe d'inefficacité. Des facteurs sous-jacents, qui ont trait entre autres à l'architecture rigide de la coopération bilatérale belge (du moins lorsque les projets ont été formulés), semblent jouer un rôle important dans ce contexte et avoir donné lieu en fin de compte à des 'retards efficaces'. Dans d'autres cas (par ex. conflits internes, structure des coûts trop élevée, comptabilités parallèles), il est toutefois clairement question d'inefficacité. On peut difficilement tirer des conclusions plus détaillées valables de façon générale sur l'affectation des AT et sur la modalité d'aide choisie.

3.4 Durabilité

La quatrième question d'évaluation est formulée comme suit : dans quelle mesure les (bénéfices des) projets exécutés par la CTB 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.

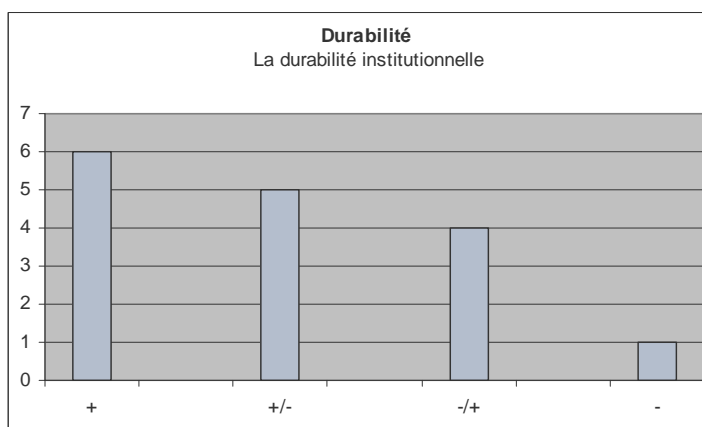
Bien qu'aucun projet n'ait été qualifié de faible par rapport à ce critère, le graphique ci-dessus indique pourtant qu'il y a des raisons de prêter attention à cet aspect : sur les seize projets, six recueillent toujours un score insuffisant.



Les documents de formulation et le DTF prêtent généralement attention à la durabilité, mais la profondeur varie. La pratique est souvent très récalcitrante et le bon ancrage des bénéfices d'un projet requiert beaucoup de temps et de soins, ainsi qu'une estimation correcte de la politique.

3.4.1 Durabilité institutionnelle

Pour l'ancrage institutionnel des réalisations (**ownership**), il est bon que les projets opèrent dès le début dans un cadre institutionnel existant, comme e.a. le projet de postes de santé au Mozambique et le projet de microcrédit au Vietnam. Pour le projet de ressources naturelles en Tanzanie, toutes les activités sont exécutées avec du personnel des autorités au sein de la structure locale du district, et au Rwanda, on a collaboré intensivement avec le Ministère des Finances. Un problème récurrent dans ce contexte est la grande rotation de personnel et les changements politiques rapides. Si on y prête trop peu d'attention, comme pour le projet de décentralisation dans les Territoires palestiniens, la durabilité



institutionnelle reste un point problématique. Une forte implantation dans les structures locales peut aussi entraîner des difficultés et une certaine rudesse pendant l'exécution, tel qu'au Vietnam pour le projet de crédit ; dans la perspective de la durabilité, il est finalement apparu qu'il valait la peine de continuer de travailler de façon conséquente 'de l'intérieur'.

Dans les projets de décentralisation au Mali et au Bénin, le raisonnement est que les structures communales existantes sont consolidées (renforcement des capacités) pour qu'elles puissent mieux exécuter leurs tâches et donc ancrer durablement les effets du projet. Ce raisonnement repose sur plusieurs suppositions, comme une faible rotation de personnel, suffisamment de ressources pour les services et un bon système de contrôle pour surveiller la qualité des services. Dans le cadre du projet agricole, on part du principe que les coopératives créées vont garantir la durabilité du projet sans prêter suffisamment d'attention aux services agricoles qui sont actifs dans la région.

L'importance donnée au comité de pilotage local et en particulier qui y est nommé président est aussi un indicateur de durabilité institutionnelle. Ainsi, en Afrique du Sud, pour le projet **Capacity Building**, le **Deputy Director General** du Ministère était le président, et plusieurs seniors managers du ministère étaient membres. Au Vietnam aussi, il y avait dans les deux SMCL des personnes qui n'étaient pas directement impliquées dans l'exécution mais qui avaient une influence politique importante, qui pouvait être utilisée au besoin.

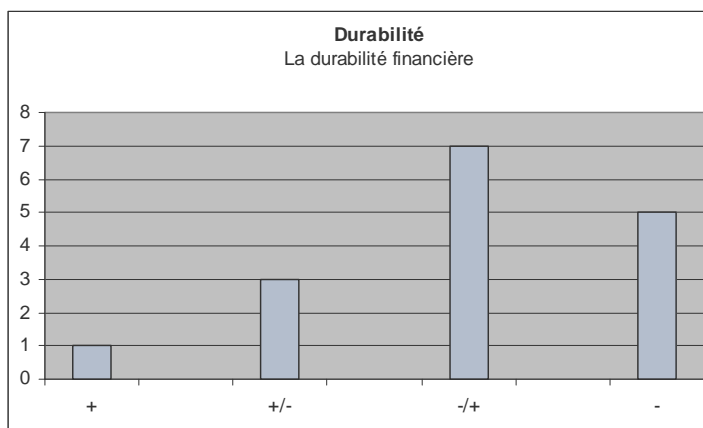
Dans les deux projets où l'AT internationale est financée comme une intervention séparée, la durabilité est évaluée comme étant suffisante au Mozambique et comme un peu plus faible en Tanzanie. Dans les deux cas, il n'y a pas de véritable suivi, mais au Mozambique, on a fait beaucoup d'efforts au niveau du transfert des connaissances et de l'expérience au sein du Ministère, tandis qu'en Tanzanie, la plupart des connaissances sont transférées au niveau local. En Afrique du Sud aussi, le travail de l'AT dans le projet tuberculose/HIV est considéré comme une partie du Ministère lui-même.

Les exemples ci-dessus indiquent que la réalité institutionnelle est très variée, même au sein d'un seul pays. En général, la coopération belge semble avoir conscience de l'importance de l'ancrage institutionnel comme base pour une plus grande efficacité et, surtout, une plus grande durabilité. Il ressort toutefois de la pratique que le fait de greffer purement et simplement des projets sur des structures locales est une condition insuffisante pour la durabilité. Pour ainsi dire, ce n'est qu'alors que le travail commence ; les structures locales notamment semblent souvent assez vulnérables et pas en mesure d'assumer les tâches et les fonctions qui doivent garantir la durabilité.

3.4.2 Durabilité financière

L'image de la durabilité financière des projets est clairement négative. Sur les seize projets, pas moins de douze ont obtenu un score insuffisant ou faible, et quatre seulement ont recueilli un score suffisant ou bon.

La viabilité financière de services, structures et produits nouveaux ou améliorés qui ont été apportés par le projet, n'est assurée que si le projet a veillé à ce que les résultats génèrent eux-mêmes suffisamment de revenus, ou s'il y a la certitude que des fonds provenant du budget public sont ou deviennent disponibles. Au Vietnam, le projet de microcrédit nous apprend que cela est souvent un défi. Un **revolving fund** y a été mis sur pied pour une ligne de crédit, dont on espère que la valeur puisse être maintenue à niveau. Mais en même temps, le gouvernement subventionne d'autres établissements financiers qui donnent des microcrédits, facturant des intérêts, qui compromettent la durabilité sans un appui (de l'état). L'autre projet de réforme administrative au Vietnam éprouve également des difficultés à consolider des réformes réussies, parce que les autorités locales ne sont pas vraiment disposées à prévoir les budgets (limités) pour les investissements de remplacement, les formations complémentaires, etc.



En Tanzanie, la durabilité financière est couverte en partie par une hausse des revenus provenant de l'argent de la chasse et de la pêche des communautés locales. Bien que cela permette aux villageois de poursuivre quelques activités (comme le planning et la concertation), cela ne fournira pas assez de revenus pour étendre les activités à une région plus grande.

Bien que les bâtiments qui ont été construits pour le projet de décentralisation dans les Territoires palestiniens soient désormais exploités commercialement pour une très petite partie, les flux d'argent sont largement insuffisants pour financer leur entretien. Le fait qu'on ait opté pour des bâtiments relativement grands et surdimensionnés, avec une structure des coûts élevée, gonfle encore les frais d'entretien. Un problème identique apparaît dans les projets de décentralisation au Bénin et au Mali, où on ne prête pas non plus attention à la durabilité financière des projets qui sont financés par les communes. Les magasins et dépôts construits par les communes sont loués à des prix qui sont nettement inférieurs aux frais d'amortissement. Il n'y a pas d'étude de faisabilité pour les projets économiques.

Pour le projet de postes de santé au Mozambique, l'infrastructure est aussi financée, mais on a travaillé selon un principe de rentabilité. Cependant, puisque le financement des bâtiments est une affaire publique, la durabilité des bâtiments y est aussi en danger étant donné qu'il n'y a quasiment pas de fonds publics disponibles à cet effet.

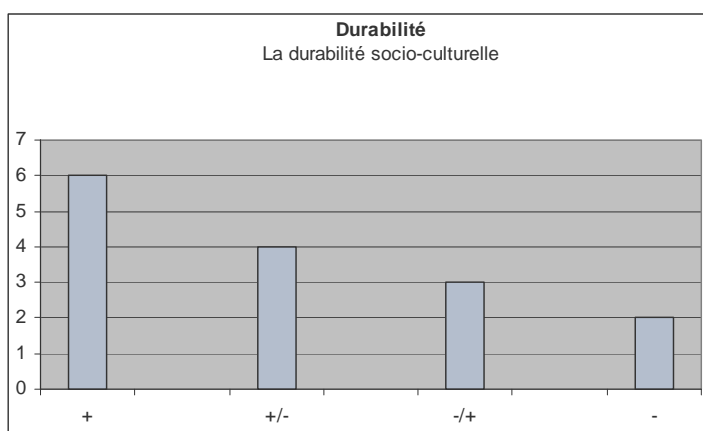
Une autre forme de durabilité financière voit le jour lorsque des personnes formées par un projet sont reprises par l'organisation partenaire. En Afrique du Sud (projet tuberculose/HIV), cela a en tout cas été le cas pour six personnes sur neuf. Dans les

Territoires palestiniens, cela n'a pas encore abouti dans le projet de coordination entre donateurs, bien qu'un accord clair sur une stratégie de sortie et la reprise de l'équipe du projet par le Ministère avait été intégré au plan de projet. Seul le directeur de projet qui avait déjà une position de Directeur général est restée en service.

Les exemples ci-dessus semblent suggérer que deux facteurs font obstacle à la durabilité financière : soit de graves erreurs de conception ont été faites (par exemple des bâtiments mal dimensionnés, des actions économiques dont on n'a pas étudié la faisabilité), soit les institutions locales (notamment les structures publiques) omettent dans le cadre de leur tâche de se charger des investissements de remplacement ou de l'entretien. Par ailleurs, un manque de durabilité financière n'implique pas forcément que les bénéfices réalisés ne soient pas durables : si le **revolving fund** devait finalement se tarir dans le projet de microcrédit au Vietnam, cela n'implique pas que les bénéfices générés via l'octroi d'un crédit par le passé ne sont pas durables : par contre, cela mettrait fin à des prestations de services pertinentes.

3.4.3 Durabilité socioculturelle

La question de savoir si les réalisations et effets concrets au niveau des bénéficiaires sont adaptés au contexte et subsistent obtient une réponse positive pour la plupart des projets, mais cette adaptation s'est avérée insuffisante dans deux cas. Il ressort tant du projet agricole au Bénin que du projet d'élevage au Mali qu'il faut consacrer suffisamment de temps pour ancrer les modernisations et pour permettre aux nouvelles structures, comme les coopératives et les organisations paysannes, de trouver leur place dans le contexte socioculturel.



Un exemple de programme socioculturel bien adapté est le projet de microcrédit au Vietnam, où les réunions au niveau local (sous la direction des cadres VWU) concernent non seulement les activités de **micro-finance**, mais abordent également toutes sortes d'autres problèmes, développant un capital social considérable dans les villages.

Les postes de santé locaux qui ont été développés dans le cadre du projet au Mozambique ont été simplement conçus et adaptés aux besoins locaux. Cela signifie aussi que la durabilité socioculturelle des résultats qui ont été réalisés par l'AT internationale peut être qualifiée de bonne ; par ailleurs, cela vaut aussi pour l'AT internationale en Tanzanie, qui opère particulièrement bien dans le contexte socioculturel des districts.

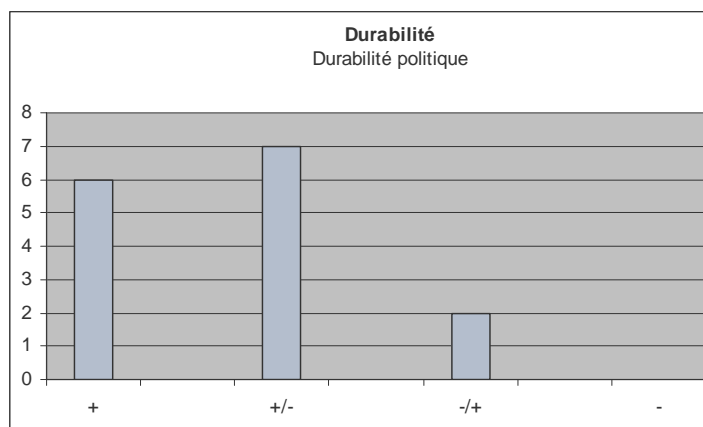
L'élaboration de formations qui s'inscrivent bien dans le contexte local et l'acceptation par les instituts de formation locaux sont également des indicateurs importants de la durabilité socioculturelle. Cela a certainement été le cas dans le projet **Capacity Building** en Afrique du Sud ainsi que dans le projet **natural resources** en Tanzanie, où de nombreux workshops et formations ont eu lieu dans les villages.

La réalité locale détermine en grande partie s'il peut être question de durabilité. Dans le cas du projet de décentralisation dans les Territoires palestiniens, la volonté politique d'impliquer des citoyens dans le projet faisait défaut, de sorte que cette implication n'a pas eu lieu.

3.4.4 Durabilité politique

La base politique pour le thème du projet et/ou l'approche du projet est généralement grande. Pour les quinze projets où on a pu se prononcer sur la durabilité politique, deux projets ont obtenu une évaluation faible et les treize autres projets ont clairement trouvé une adéquation avec des initiatives ou des programmes soutenus au niveau politique.

Le projet tuberculose/HIV en Afrique du Sud montre à quel point il est difficile d'évaluer si un projet bénéficie ou non d'un soutien politique. S'il était question pendant la période **d'aids denial** d'indifférence politique, voire d'opposition, la situation a connu un changement positif avec la politique du sida modifiée en 2003. Le nouveau



gouvernement du pays a aussi induit un nouvel élan et une nouvelle dynamique au Ministère de la Santé, ce qui a eu une influence positive sur le projet. Au Vietnam aussi, il était d'abord question d'un gouvernement qui ne se réjouissait pas – du moins officiellement – des opérations de crédit de la VWU, mais qui fermait les yeux à cet égard en raison de la position spéciale de la VWU. La reconnaissance (politique) de l'importance du microcrédit et le cadre légal qui en découle pour le microfinancement implique d'une part que les activités de la VWU sont désormais reconnues, mais d'autre part également que la VWU doit se conformer à la nouvelle législation ; cela a mis en œuvre une dynamique au sein de l'Union, qui met l'organisation davantage en phase avec son partenaire belge en ce qui concerne la vision.

Un exemple où la durabilité politique n'est pas sûre, est le projet de ressources naturelles en Tanzanie, où les **'wetland issues'** ne sont pas des points politiques importants et où il semble y avoir davantage de soutien politique pour les **wetlands** comme thème horizontal. Un projet peut pourtant certainement susciter l'intérêt des autorités politiques. Le projet d'élevage au Mali, qui vise l'amélioration d'une race locale, a incité les

autorités à développer une politique pour l'amélioration de la race dans tout le pays, en partie via l'affectation d'une AT au niveau du service de monitoring et d'évaluation du ministère.

Là où les projets sont exécutés avec la décentralisation pour thème, la durabilité politique n'est pas sûre. Tant au Rwanda qu'au Mali, ces projets bénéficient certes d'un soutien officiel, mais il s'avère dans la pratique qu'ils rencontrent des obstacles. On ne veut pas décentraliser différents services, et surtout pas les ressources. Dans ce contexte, la Belgique peut certes collaborer au niveau local pour élaborer de meilleurs mécanismes et renforcer les capacités, mais tant que la volonté politique de l'appliquer au niveau national et de décentraliser les ressources fait défaut, le risque est grand que les effets du projet ne soient finalement pas durables.

3.4.5 Conclusions

Notre analyse montre que sur les seize projets, dix obtiennent un score bon ou suffisant par rapport à la durabilité, ce qui correspond au score relatif à 'l'efficacité et l'impact'. Il y a toutefois plus de 'bons' scores pour ce critère d'évaluation que ce n'était le cas pour 'l'efficacité et l'impact', de sorte que l'image globale est un peu plus positive. A première vue, cela peut sembler une contradiction, mais à y regarder de plus près, cela s'explique de différentes façons.

Globalement, le choix de l'organisation partenaire et l'implantation institutionnelle du projet dans le pays bénéficiaire sont très déterminants pour la durabilité. Même des projets moins efficaces peuvent alors générer des effets durables, même si la durabilité financière donne parfois encore des motifs d'inquiétude à certains égards.

Ce point s'est aussi révélé très déterminant en 2008. Si l'organisation locale n'est pas en mesure de fournir suffisamment d'appui ou de suivi ou – ce qui est plus fréquent – si elle est trop rigide pour soutenir ou réaliser des changements, on ne peut pas espérer que la situation s'améliore durablement pour les bénéficiaires. Dans ces cas-là, un soutien politique et institutionnel plus large (et les ressources nécessaires) ne pourront en effet pas non plus être mobilisés.

D'autre part, il est clair que des résultats positifs en ce qui concerne la durabilité socioculturelle et politique veillent aussi à ce que des résultats plus faibles sur le plan institutionnel et/ou financier n'entraînent pas une faible durabilité générale.

Des développements positifs dans le contexte (par ex. au Vietnam, où un vent nouveau s'est mis à souffler à l'égard du rôle, de la fonction et des modalités de fonctionnement des prestations des services publics) peuvent aussi jouer un rôle important et faire en sorte que des projets moins efficaces génèrent quand même des effets durables, tandis qu'une situation problématique au niveau de la politique et de la sécurité, comme dans les Territoires palestiniens, n'a pas une influence positive sur l'efficacité et la durabilité.

Pour finir, le plan du projet s'avère aussi extrêmement déterminant, surtout, dans le sens négatif, si ce plan comporte de graves erreurs qui peuvent hypothéquer la durabilité. Ces

erreurs peuvent avoir trait tant à des choix institutionnels incorrects (qui empêchent une bonne implantation locale) qu'à des aspects techniques ou économiques. Le fait que ces lacunes ne sont pas rectifiées pendant l'exécution du projet indique de nouveau des manquements au niveau du M&E et du pilotage stratégique. Cela sera examiné plus en détail dans le chapitre suivant.

4 Analyse des processus

Dans ce chapitre, les trois processus sélectionnés sont analysés en détail sur la base des 16 projets. Les constatations des groupes de discussions sont aussi prises en compte. Il n'est pas évident d'additionner les scores des critères d'appréciation des processus parfois très divergents. C'est pourquoi, contrairement aux critères d'évaluation, ce chapitre ne présente pas de scores agrégés.

4.1 Formulation

Pour l'analyse du processus de formulation, la question principale suivante est primordiale : dans quelle mesure la formulation pose-t-elle la base d'une exécution de projet de qualité ? Selon le cadre d'évaluation, tant le processus de formulation que les produits de formulation sont examinés.

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. L'analyse reprend les aspects où le processus d'identification a influencé positivement ou négativement le processus de formulation. Après l'acceptation de l'identification (en théorie, la CTB peut refuser de formuler et d'exécuter par la suite un projet identifié par la DGCD), une Convention spécifique est établie, qui est signée par le Ministre de la Coopération au Développement et le pays partenaire (à partir du troisième contrat de gestion, cela se fait après la formulation). Cette convention, qui fixe la modalité d'exécution et qui donne une estimation du coût, est soumise pour avis au représentant local de la CTB. La CTB est ensuite responsable de l'exécution de la formulation.

La formulation est souvent confiée en sous-traitance à des consultants externes. La CTB Bruxelles (Département Expertise sectorielle et thématique (EST)) procure un soutien technique et veille à la cohérence, tandis que le représentant local soutient aussi le projet de façon active. Au fil des ans, la CTB a augmenté sa propre implication. L'échantillon des projets de différentes périodes ne permet toutefois pas de tirer la conclusion que l'implication directe de la CTB s'est réellement améliorée.

Lors de l'identification, des choix importants sont déjà effectués, qui ne sont plus remis en cause pendant la formulation. Cela concerne le choix de l'organisation partenaire/des organisations partenaires ainsi que des groupes-cibles. Ces choix sont abordés sous le point 3.1.2 de l'analyse de la pertinence et plus particulièrement de l'adéquation avec les besoins du pays partenaire. Il ressort de l'analyse des processus de formulation que tant l'implantation institutionnelle que le rôle spécifique des groupes-cibles ne sont souvent

décrits que sur le plan qualitatif. Une analyse des risques de l'implantation institutionnelle dans le sens large du terme fait communément défaut. Dans les PIC récents, on effectue un choix explicite pour un nombre restreint de secteurs et le rôle des nouveaux projets dans ces secteurs devrait y être défini. Dans le processus d'identification, il manque cependant souvent certaines informations essentielles pour étayer ces choix cruciaux concernant les secteurs et les organisations partenaires. Il n'y a cependant pas à revenir sur ces choix fondamentaux dans le processus de formulation, de sorte que l'ensemble est parfois mis sous (une trop forte) pression.

En ce qui concerne l'évaluation des produits de formulation, le rapport de formulation comme le Dossier technique et financier (DTF) sont importants. Dans le troisième contrat de gestion (depuis 2007), les procédures pour la phase d'identification sont écourtées au profit de la phase de formulation, et la phase de formulation a elle aussi été rationalisée. Pour cette évaluation, on a en principe choisi des projets qui ont été formulés sous le premier ou le deuxième contrat de gestion. Depuis 2004, la CTB dispose d'un guide de formulation qui a été révisé par la suite (en 2007). Initialement, on avait songé à n'impliquer que des formulations depuis 2004 dans l'analyse, mais vu le nombre relativement grand de formulations antérieures, on a aussi examiné des formulations antérieures¹⁰. Cela offre en outre la possibilité de comparer des formulations antérieures et postérieures à 2004.

Le tableau ci-dessous reprend un aperçu de la réalisation de l'identification et de la formulation concernant les phases du projet qui ont été analysées dans l'évaluation :

Nom du projet	Identification	Formulation	Début effectif du projet
Bénin : Projet de décentralisation (phase 1)	Octobre 2005	Mission : 01/07 Rapport : 09/07	Juillet 2008
Bénin : Projet agricole (PAMRAD) (phase 2)	Début 1999	Rapport : 2002	Juin 2003
Mali : Projet d'élevage (phase 2)	Pas d'identification de la phase 2	DTF : 02/05 BV : 11/05	Mai 2006
Mali : Projet de décentralisation (phase 1)	2002-2004	Rapport : mai 2004 (?)	Août 2005
Mozambique : Projet de postes de santé (phase 1)		Missions : 05/01 et 11/01	Juillet 2002
Mozambique : Projet AT du Ministère de la Santé	Sans objet	Sans objet	Juillet 2005
Territoires palestiniens : Coordination entre donateurs via le Ministère du Plan, phase 2 (MOP II)	11/04	DTF : 09/05	Janvier 2006
Territoires palestiniens : Projet de décentralisation (LICP), phase 1	11/99 – 03/00	Mission : 05/01	Novembre 2001

¹⁰ Il en a résulté que dans les deux projets au Vietnam, par exemple, on a aussi examiné la formulation de la phase qui a suivi celle qui est analysée dans cette évaluation. Plus concrètement, pour le projet de crédit, on a aussi examiné la formulation de la phase 3, bien que ce soit la phase deux qui est analysée dans cette évaluation. Pour le projet de réforme administrative, la phase 1 a été analysée, mais on a examiné tant la formulation de la phase 1 que de la phase 2.

Nom du projet	Identification	Formulation	Début effectif du projet
Rwanda : Projet de justice, phase 1	12/04 – 09/05 (°)	DTF : 09/05 (°)	Août 2006
Rwanda : Projet de planning stratégique (phase 1 + évolution vers la phase 2)	06-08/00	Missions : 04/01 et 07/01 Rapport : 08/01	Juin 2003
Tanzanie : Projet de ressources naturelles	07/03 – 08/04	Mission : 05/05 DTF : 07/06 (version finale)	Novembre 2006
Tanzanie : AT ressources naturelles - International technical advisor natural resource management	Sans objet	Sans objet	Novembre 2006
Vietnam : Projet de microfinance pour les femmes (Phase 2I)	01-04/00	Rapport : 08/00	Décembre 2000
Vietnam : Réforme administrative dans la province de Can Tho (+ <i>bridging phase</i>)	Début '98 – début '00	Rapport : 2 ^{ème} semestre '00	Décembre 2002
Afrique du Sud : Projet de prévention tuberculose/HIV/ITS	09/00 – 02/01	Rapport : 11/01 DTF : 01/03 Reformulation 2007	Juin 2003
Afrique du Sud : Renforcement des capacités du Ministère de la Santé	02/01 – 02/04	DTF : 10/04 DTF accepté : 04/05	Août 2005

(°) Identification et formulation communes.

Cet aperçu indique que :

- Pour les deux projets AT en Tanzanie et en Mozambique, aucune formulation n'a eu lieu ;
- Sept projets ont été formulés sous le premier contrat de gestion, dont un a été reformulé en 2007 ;
- Six projets ont été formulés sous le deuxième contrat de gestion ;
- Un seul projet a été formulé sous le troisième contrat de gestion et qu'un autre projet du premier contrat de gestion a été reformulé sous le troisième contrat de gestion¹¹.

4.1.1 Processus de formulation

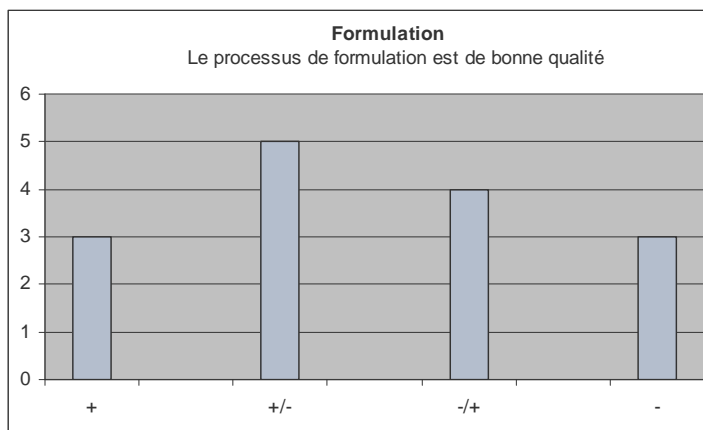
Le score du processus de formulation fournit l'image très disparate ci-dessous.

Quatre processus de formulation, dont ceux des deux projets AT et celui de projet de décentralisation dans les Territoires palestiniens et celui du projet de postes de santé au Mozambique n'ont pas pu être évalués, soit parce qu'il n'y a pas eu de processus, soit parce qu'il a eu lieu il y a longtemps. Pour le projet HIV/SIDA/Tuberculose en Afrique du Sud, seule la reformulation a été examinée.

Les deux projets qui ont été formulés où reformulés sous le troisième contrat de gestion obtiennent un score positif, notamment de suffisant à bon. Dans le cadre d'un processus

¹¹ Pour les projets reformulés, on a uniquement examiné la reformulation.

de reformulation, on attend naturellement plus facilement un score positif. Pour les six projets sous le deuxième contrat de gestion, les scores sont deux fois positives, deux fois suffisantes, une fois insuffisante et une fois faibles. Pour les quatre projets sous le premier contrat de gestion, le score est une fois suffisant et deux fois insuffisant ou plutôt faible et une fois faible. Bien que le nombre de projets soit trop petit pour une comparaison représentative, les projets qui ont été formulés après 2004 sous le deuxième et le troisième contrat de gestion recueillent un score nettement meilleur pour différentes parties du processus de formulation.



Dans deux projets, on a opté pour une intégration du processus de formulation dans le projet. Le projet agricole au Bénin a démarré par un DTF assez général. Le but était de développer le DTF au cours des neuf premiers mois du projet et de concrétiser le cadre logique. On n'y est cependant pas parvenu. Pour la formulation du projet de décentralisation au Mali, un projet spécial avait été mis sur pied, le PMD-K. Plusieurs activités ont été exécutées, mais l'objectif principal était de formuler le projet décentralisation conjointement avec les acteurs concernés. Les conflits autour de la vision et de l'interprétation concrète de la décentralisation, ainsi que la position de l'ordonnateur ont toutefois compliqué ce processus. Finalement, une mission CTB externe a formulé le projet.

Implication des différents acteurs

Le principal indicateur pour un bon score par rapport au processus de formulation est l'implication des différents acteurs dans le processus de formulation. Pour l'organisation de processus de formulation complexes surtout, comme le projet **multi-actor** ressources naturelles en Tanzanie, le projet de justice au Rwanda et le projet (pilote) de réforme administrative au Vietnam, ainsi que la reformulation du projet HIV/SIDA/Tuberculose en Afrique du Sud, la consultation des acteurs concernés s'est déroulée beaucoup mieux que dans des projets complexes similaires début 2000, comme par exemple pour le même projet en Afrique du Sud et le projet agricole au Bénin.

Il convient toutefois de nuancer l'évaluation de la participation des parties concernées à la formulation. Pendant le processus, les différents intéressés reçoivent souvent suffisamment de marge pour leur propre apport et ils deviennent une partie du processus. Suit ensuite une 'phase papier', où les accords sont fixés sur papier (rapport de formulation, puis DTF). Cette phase peut durer assez longtemps et se déroule essentiellement dans des cercles belges : en interne à la CTB et entre la CTB et d'autres acteurs belges. Les intéressés locaux ont en principe encore la possibilité de réagir à ces documents, mais ils ne se reconnaissent souvent pas totalement dans les discussions portant sur le contenu qui sont menées sans eux et qui ont une répercussion sur papier. De

plus, on ne se reconnaît pas dans les formats utilisés – on applique un jargon et une approche CTB / DGCD. Les intéressés trouvent aussi que le temps qui leur est imparti pour réagir et s'appropriier les documents est souvent trop court. Pour finir, il semble que la prise de décision concernant le choix de la modalité d'exécution se déroule aussi principalement entre acteurs belges.

Il est difficile d'établir dans quelle mesure et dans combien de projets les acteurs locaux se sentent suffisamment impliqués, parce qu'il s'agit souvent de trajets qui se sont déroulés par le passé. Pour les reformulations plus récentes, la règle est que les acteurs locaux sont souvent bien impliqués dans la reformulation. Dans ces cas-là, le problème se situe toutefois de nouveau dans le processus de prise de décision belge. Dans plus de la moitié des cas, il y a une marge considérable pour l'amélioration de l'implication des pays partenaires dans le processus de formulation.

Délai de réalisation du processus de préparation

Le laps de temps entre l'identification, la formulation et le début effectif du projet varie considérablement et se monte souvent à plus de deux ans. Il n'y a pas eu beaucoup de changements à cet égard au fil des ans. La période entre l'identification et la formulation est souvent longue, et la prise de décision est floue. La longueur de cette période ne relève pas de la sphère d'influence de la CTB, mais constitue bel et bien un point d'attention permanent pour la coopération belge. En effet, il se passe souvent beaucoup de temps avant que la CTB reçoive la mission de procéder à la formulation, et avant que les termes de référence soient établis. Par contre, la CTB a plus d'influence sur la période entre la formulation et le début effectif du projet. Cette période dure généralement 6-12 mois et plus longtemps dans des cas exceptionnels. On n'a pas pu constater que la période entre la formulation et la date de début effective soit devenue plus courte au fil des ans.

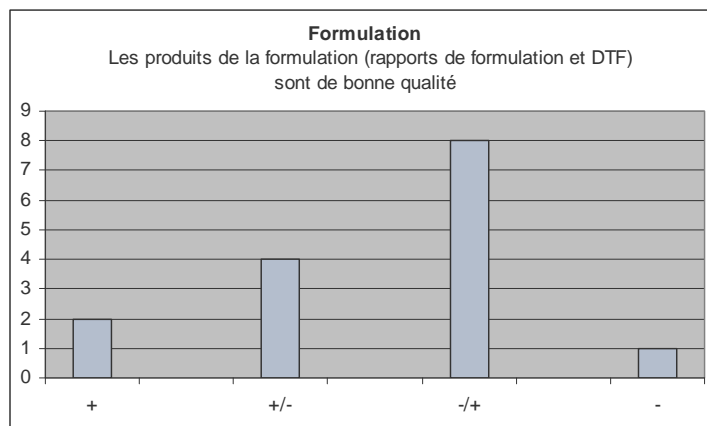
Prise de décision sur les phases de suivi

La prise de décision sur les phases de suivi ne se déroule pas toujours de façon transparente. Dans le cas de l'AT pour le Mozambique, il y avait une évaluation positive, il y avait un accord au sein du PIC, il y avait la demande claire des autorités du Mozambique, mais la DGCD Bruxelles a quand même décidé de ne pas prolonger cette affectation, contre l'avis de l'ambassade et de la CTB. Dans les Territoires palestiniens également, la prise de décision sur les phases de suivi des deux projets n'est pas claire et transparente, et elle n'est pas basée sur une bonne vision des projets. Au Vietnam, les décisions sur les phases de suivi ont été prises très tôt (par ex. lorsqu'une phase précédente vient juste de démarrer), lors des Commissions mixtes. Les acteurs concernés (partenaire local, attaché et CTB) semblent systématiquement s'être mis d'accord sur l'opportunité d'une prolongation, qui avait été décidée bien à l'avance pour éviter qu'un vide se produise entre deux phases. L'apparition d'un vide est quasiment inévitable si les procédures normales sont suivies, qui consistent notamment à annoncer une décision de prolongation environ une année avant la fin de la phase en cours.

4.1.2 Produits de formulation

L'évaluation des produits de formulation selon la systématique des scores fournit le résultat suivant pour les 14 projets pour lesquels des documents de formulation étaient disponibles (les deux projets AT n'ont pas pu être dotés d'un score).

Six projets ont obtenu un score bon ou suffisant par rapport aux produits de formulation et huit projets un score insuffisant, où il convient de remarquer que les scores se situent autour de la moyenne. Nous observons la même tendance que pour le processus de formulation, notamment que les produits de formulation s'améliorent avec le temps.



Qualité de l'analyse du contexte, du problème et des risques

La problématique du cadre logique faible est partiellement fondée sur les analyses du contexte, du problème et des risques qui sont généralement faibles, et qui se trouvent bel et bien pro forma dans les rapports de formulation, mais qui n'ont pas fait l'objet d'une réflexion suffisamment approfondie dans leur relation au projet à formuler¹².

L'exemple de deux projets avec des produits de formulation ayant été évalués bons ou suffisants éclaircit ce point. Le premier exemple concerne une 'ancienne' formulation de 2001 du projet de postes de santé au Mozambique. Ce projet avait partiellement le caractère d'un projet d'aide d'urgence parce qu'il était focalisé sur la reconstruction des postes de santé qui avaient disparu avec les inondations. Le projet n'était pas trop ambitieux. Le contexte avait été clairement esquissé par une mission de formulation qui connaissait bien le secteur de la santé au Mozambique. L'implication du Ministère de la Santé était aussi un facteur important. Le niveau d'ambition réaliste était très important pour la qualité du produit. Le deuxième exemple positif concerne la reformulation du projet HIV/SIDA/Tuberculose en Afrique du Sud, où la première formulation ne s'était pas bien déroulée et où le niveau d'ambition était beaucoup trop élevé, surtout en considérant la complexité de '**l'AIDS denial**'. La reformulation a évidemment pu se baser sur une meilleure connaissance et une meilleure compréhension du contexte, et des acteurs concernés ont pu collaborer dans une tentative pour que le projet se déroule quand même bien.

¹² La pratique actuelle s'en écarte toutefois, du fait que lors du processus déterminé par le PIC, on consacre beaucoup plus d'attention à une bonne analyse du contexte et du secteur. Le choix explicite d'un nombre limité de secteurs et l'évolution vers une approche programmatique impliquent aussi que le lien entre l'analyse du contexte et les projets est renforcé.

Qualité du cadre logique

Les principaux problèmes ont trait à la qualité du cadre logique. Les objectifs sont souvent peu clairs et ne sont pas formulés de façon univoque, et on ne peut pas y lier des indicateurs SMART. Cela ressort très clairement du critère d'appréciation 'Il y a des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour déterminer l'efficacité du projet'¹³. Une grande majorité des 12 projets obtiennent un score insuffisant ou faible à ce critère, et sept projets recueillent même un score faible. Face à cela, il y a quatre projets qui recueillent un score suffisant ou bon.

De nombreux problèmes signalés ont trait à un plan de projet trop ambitieux (trop d'objectifs ou trop de domaines de résultats), une faible cohérence entre les différents niveaux de résultats, et un rapport trop faible entre les ressources du projet et les objectifs.

Par ailleurs, un ajustement a eu lieu dans la plupart des projets qui avaient été formulés de façon 'trop ambitieuse'. Cela s'effectue toutefois rarement via une reformulation formelle. Il s'agit souvent d'une modification de la stratégie et des activités après une **mid-term review**. C'est le cas du projet agricole au Bénin et du projet de décentralisation au Mali, où il était difficile de fixer des priorités à cause des nombreux composants, et du **Capacity Building** en Afrique du Sud, où il a été à peine possible de réaliser deux des résultats dans le contexte institutionnel existant. Dans le projet Can Tho au Vietnam par contre, on a adapté le cadre logique pour qu'il adhère mieux à la réalité institutionnelle du projet. D'autre part, peu de projets semblent en mesure de corriger pendant l'exécution des erreurs de conception qui compromettent la durabilité.

Pour finir, l'établissement d'un cadre logique 'selon les règles' semble encore être un exercice très difficile pour de nombreuses personnes. Les nombreuses erreurs techniques dans les cadres logiques (logique d'intervention incohérente, choix erroné d'indicateurs, peu d'assomptions pertinentes qui concernent par exemple des facteurs internes) ne profitent naturellement pas à une bonne utilisation de cet instrument. Le fait qu'on considère la phase de formulation comme une phase clôturée est probablement une des causes du fait que l'ajustement et le raffinement des indicateurs et de la logique d'intervention en générale pendant l'exécution du projet sont généralement ignorés. Ce point sera encore abordé lors de l'analyse des autres processus.

La formulation des objectifs aux niveaux supérieurs

Une difficulté spécifique que nous rencontrons dans de nombreux projets est la formulation de résultats concrets à espérer aux niveaux supérieurs (**outcomes**). Il s'agit en fait d'une partie du cadre logique, mais vu notre analyse de l'efficacité et de l'impact, nous voulons y consacrer plus d'attention en particulier. La détermination d'objectifs supérieurs exige un certain niveau d'abstraction : il ne s'agit pas seulement du nombre de personnes formées, mais également des changements dans le comportement, les organisations et les systèmes, pour lesquels les formations sont finalement prévues (renforcement des capacités). Il ne s'agit pas de la quantité de travaux d'infrastructure, mais de l'utilisation effective de ces travaux d'infrastructure par les groupes-cibles et des améliorations des prestations de services par les autorités inférieures (processus de décentralisation). Pour pouvoir nommer ces changements, il est en effet important de bien

¹³ Ce critère était initialement repris sous l'efficacité, mais il est plus à sa place sous la formulation.

connaître la situation actuelle et de négocier avec les intéressés sur les changements souhaités. Nous remarquons qu'on prend peu de temps et qu'il y a peu de marge à cet effet, et que les objectifs supérieurs sont souvent très abstraits et très spécifiques. L'attention est vite portée sur l'aspect opérationnel, de sorte que le lien vers les outputs est clair.

Il est important de comprendre qu'il ne s'agit pas d'un défaut technique banal. Le fait que les objectifs supérieurs d'un projet soient souvent formulés à la légère et qu'ils ne reçoivent pas (plus) d'attention dans la pratique d'exécution et de pilotage, implique qu'ils ne sont pas utilisés comme référence (voir également 4.2). Cette lacune forme ainsi une explication importante pour le score relativement faible concernant l'efficacité et le pilotage limité des résultats (voir 3.2.3).

Flexibilité

Formellement parlant, le système rigide de la formulation selon des procédures fixes ne laisse pas beaucoup de marge de manœuvre pour la flexibilité dans l'adaptation du plan de projet et il devrait, en principe, mener à de bonnes formulations de projet. Pourtant, l'analyse ci-dessus a démontré que la plupart des projets se débattent toujours avec un plan de projet faible. Il faut apparemment plus qu'une série de règles, de procédures et d'instruments élaborés. Des tentatives ont bel et bien lieu pour modifier le plan de projet, mais à une seule exception près, comme en Afrique du Sud où tout le projet a été reformulé, ces tentatives demeurent quelque peu indécises et le cadre logique n'est pas pris en main. Ainsi, dans le projet de décentralisation au Mali et dans les Territoires palestiniens, ainsi que dans le projet agricole au Bénin, des changements ont bel et bien été réalisés, mais ils n'ont pas été traduits dans un cadre logique.

Vu les modifications dans le contexte, une plus grande flexibilité est souhaitée, et elle devrait être mise clairement en relation avec l'analyse des risques. Une bonne pratique dans ce contexte est l'établissement d'un 'inception report' (le projet Can Tho au Vietnam, tant pour la phase 1 que pour la phase 2), où on vérifie environ une demi-année après le démarrage dans quelle mesure le DTF est encore adéquat et où des changements sont proposés là où c'est nécessaire, puis qui sont soumis à la SMCL et qui entraînent une modification du cadre logique.

4.1.3 Conclusion

Malgré des signes d'amélioration, essentiellement du processus de formulation et dans une moindre mesure des produits de formulation, la formulation reste un maillon faible. Depuis 2004, ce ne sont pourtant pas les documents et les directives qui manquent. Il convient toutefois de se demander si le processus de formulation via une approche qui met l'accent sur les procédures et les instruments peut résulter en des produits de formulation de haute qualité¹⁴. Une constante dans les recommandations des évaluations est 'une approche plus stratégique du processus d'identification et de formulation'. Par le passé, on cherchait essentiellement une solution dans l'élaboration de directives et la

¹⁴ La pratique de formulation suivie pendant le troisième contrat de gestion (et pas explicitement analysée dans cette évaluation) semble présenter les mêmes faiblesses.

conception de nouvelles méthodes. Cette voie ne semble pas sensée et mène vite à l'inefficacité, également parce qu'il n'existe pas de tradition au sein de la CTB qui impose l'utilisation d'instruments. On n'a pas pu déterminer via cet échantillon limité dans quelle mesure la mise en œuvre de plus de personnel de la CTB à Bruxelles (EST) pour les formulations entraînerait des améliorations.

La pratique actuelle veut non seulement qu'un processus de formulation participatif soit réalisé sur la base d'une ou parfois deux brèves missions de formulation, majoritairement réalisées par des externes, mais également que des analyses bien structurées soient produites, qui aboutissent à des plans de projet stricts avec des objectifs précis, des plans d'activité et des indicateurs SMART pour le monitoring et l'évaluation. Voilà qui est très ambitieux. Etant donné que les projets deviennent de plus en plus complexes, il est souvent impossible de satisfaire à de telles exigences dans le cadre existant. Il en résulte donc souvent des documents de projet relativement faibles. Etant donné que la formulation est précédée d'une identification, certes plus légère, mais qui prend toutefois le temps nécessaire, le processus de formulation est mis encore davantage sous pression.

Il vaut donc mieux songer à quelques modifications du système en vue de tirer une traite moins lourde sur la formulation. Au niveau international, il est habituel d'intégrer une période d'inception au début du projet (voir l'exemple de Can Tho, auquel il est fait référence ci-dessus), après une formulation des grandes lignes, où des cadres clairs sont déterminés. Pendant cette période d'inception, toutes les parties intéressées élaborent en détail le cadre logique et le plan d'activités. Cela procure tant une base qu'un ownership, tout en contribuant à un meilleur plan de projet et à une plus grande transparence. Il faut évidemment examiner quand une phase d'inception est indiquée. Les difficultés actuelles que l'on rencontre, notamment dans la phase de démarrage d'un projet (même dans une phase de suivi), et la faiblesse des plans de projet semblent suggérer qu'une telle phase d'inception devrait plutôt être la règle que l'exception. Cette suggestion se trouve à la fin de ce rapport, sous les recommandations.

4.2 Accompagnement stratégique et supervision

La question principale qui concerne ce processus est formulée comme suit : les représentants du pays partenaire, 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'ownership local des projets ? Pour la détermination des critères d'appréciation, une distinction a été faite entre trois groupes d'acteurs principaux, notamment :

1. Structures et organisations du pays partenaire ;
2. CTB ;
3. DGCD .

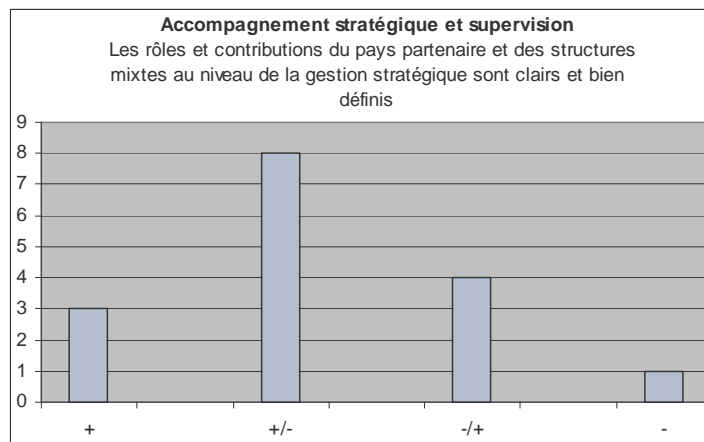
L'évaluation de leur rôle et de leur contribution à l'accompagnement stratégique et à la supervision est abordée dans les trois premiers critères. Le quatrième critère d'appréciation a trait au degré de collaboration entre les différents acteurs.

Il est également important d'indiquer ce qu'on entend exactement par accompagnement **stratégique** et supervision. L'équipe d'évaluation n'a pas voulu définir ce concept en profondeur, mais 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 différents niveaux : le niveau technique (tant lié au projet qu'au secteur), le niveau politique et le niveau de stratégie politique. Une première constatation – importante – dans ce contexte, est qu'il n'y a pas de clarté concernant qui assume quel rôle dans ce pilotage stratégique : quel est le rôle de la CTB et de la DGCD Bruxelles, de l'Attaché et du RepRes ? La SMCL doit-elle aussi assumer cette tâche, etc. ?

Pour l'analyse du pilotage stratégique et de l'accompagnement, il faut prendre en considération la modalité d'exécution (projets en régie ou en cogestion), parce que celle-ci détermine aussi le pilotage et le rôle du pays partenaire (voir également 3.3.4). Dans la plupart (12) des projets, il y a une forme mixte de cogestion et de régie, parce que les coûts de l'assistance technique sont souvent en régie. Quatre projets sont exécutés en régie. Une dichotomie intéressante surgit ici, parce que deux projets concernent exclusivement la fourniture d'une AT internationale (ces projets en Tanzanie et au Mozambique viennent tous les deux compléter un projet sans AT internationale), tandis que les deux autres projets dans les Territoires palestiniens sont entièrement exécutés par l'équipe locale.

4.2.1 Rôle des structures dans les pays partenaires

Dans les pays partenaires, on peut distinguer différentes structures, qui jouent un rôle dans le pilotage stratégique des projets. Il s'agit en premier lieu des organisations partenaires qui sont directement impliquées dans l'exécution et qui assument généralement une coresponsabilité. Ces organisations partenaires peuvent se trouver tant au niveau national qu'au niveau décentralisé, ou être une combinaison des deux. Ensuite, il y a les comités de pilotage ou les SMCL, qui, strictement parlant, sont des structures mixtes, parce que le représentant local de la CTB y est représenté. Sous le deuxième et le premier contrat de gestion, l'attaché était aussi formellement représenté dans les SMCL. 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 pas été pris en considération dans cette évaluation de projet et ils ne sont pas nommés comme acteurs importants dans le pilotage des projets.



L'évaluation du rôle des pays partenaires fournit l'image suivante dans les grandes lignes. Dans la grande majorité des cas, notamment 11 sur 16, ce rôle des structures des pays partenaires a été évalué positivement. Il s'est avéré vraiment problématique dans un seul cas. Pour bien l'interpréter, il est indiqué d'examiner les indicateurs sous-jacents.

Rôle des SMCL

Comme leur nom le suggère, il s'agit de structures mixtes. Dans la majorité des projets, leur fonctionnement a été évalué positivement. Là où le fonctionnement est évalué positivement, des réunions ont eu lieu régulièrement (au moins une fois par an) où des rapports d'avancement ou des évaluations ont été traités et où des décisions ont été prises pour la prochaine période. Dans quelques cas, la SMCL a fonctionné moins bien et on ne s'y réunissait que pour prendre des décisions formelles sur la prolongation du projet, et peu ou pas de discussions portant sur le contenu n'ont été tenues. Dans les autres cas, le problème s'est posé que la distance entre la SMCL et le projet était trop grande, parce que la SMCL était surtout située au niveau central et le projet au niveau décentralisé. C'était par exemple le cas pour le projet de décentralisation au Bénin.

La composition de la SMCL est changeante : le côté technique/portant sur le contenu l'emporte parfois, et parfois le côté politique. Le mandat n'est pas toujours clairement défini.

Ces constatations correspondent parfaitement à celles d'une évaluation récente de la SMCL par DRIS et HIVA¹⁵. Il y est stipulé ce qui suit : "Dans les différents pays, les SMCL semblent être très disparates en ce qui concerne la composition, le fonctionnement et le rôle. Au sein de la coopération belge également, les visions et points de vue sont passablement divergents en ce qui concerne le mandat de la SMCL : s'agit-il fondamentalement d'un lieu de concertation participative ou d'un lieu pour le suivi et la prise de décision ? Malgré ce grand écart, la SMCL est généralement appréciée tant par les intéressés du pays partenaire que du côté belge : premièrement parce qu'un vrai dialogue entre les deux parties est possible dans la SMCL, et deuxièmement parce que la SMCL permet une certaine flexibilité dans l'exécution des projets".

Cette conclusion peut être validée par les constatations des 16 projets qui ont été examinés dans cette évaluation, bien qu'il convienne de remarquer la distance parfois trop grande entre la SMCL et le projet, et également son rôle parfois trop formel, qui fait qu'il n'est pas question d'un pilotage stratégique.

Pour finir, il est important de ne pas séparer l'évaluation de la SMCL des contacts informels et de la prise de décision qui ont souvent lieu en marge des réunions SMCL formelles. Ces processus semblent souvent (par exemple au Vietnam) plus importants que les réunions SMCL. Il est aussi possible que la SMCL fonctionne moyennement comme structure, mais que ses membres se consultent bel et bien régulièrement de manière informelle, et pilotent ainsi le projet.

¹⁵ DRIS, HIVA, Les structures mixtes de concertation locale, Réflexion sur le système de suivi des interventions de la coopération belge (non daté).

Ownership et mutual accountability

Formellement parlant, il y a toujours un ordonnateur dans le modèle de co-régie, c'est-à-dire un représentant du gouvernement du pays partenaire qui assume la coresponsabilité de l'exécution du projet. Il s'agit souvent d'un membre du gouvernement. Cela implique que la distance entre cet ordonnateur et le projet est parfois trop grande et que son rôle se limite à un aspect purement formel. Pour le projet de décentralisation au Bénin, un directeur national est l'ordonnateur du projet. Il a conscience de la grande distance qui existe entre ses services et les projets qui sont exécutés au niveau des préfectures. Des initiatives sont prises pour créer un '**Comité d'Orientation Technique**', tant au niveau central qu'au niveau des préfectures. Lors de la mise en place du projet de décentralisation au Mali, le gouverneur de la province était l'ordonnateur du projet. Il a finalement été décidé de que le ministère devienne co-ordonnateur du projet, de sorte que la responsabilité de l'exécution du projet repose sur deux niveaux. Cela n'a pas cessé de contrarier le gouverneur.

Par contre, le CERPA (Centre Régional de Promotion Agricole) était l'ordonnateur du projet agricole au Bénin dès le début. Etant donné que ce service était aussi impliqué dans l'exécution du projet, cela a occasionné des problèmes et le ministère a repris le rôle d'ordonnateur. Il s'est toutefois avéré que celui-ci n'a pas vraiment réussi à piloter le projet.

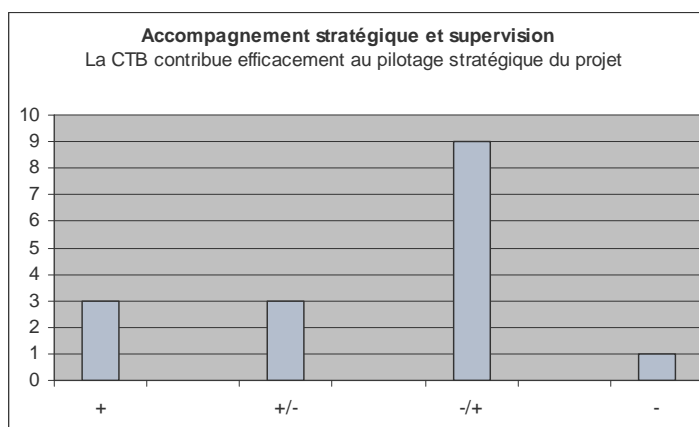
Formellement parlant, en cas de cogestion, les collaborateurs locaux du projet relèvent des structures du pays partenaire. Cependant, on se montre plus flexible dans la pratique. L'équipe locale du projet est parfois détachée par l'organisation partenaire et est alors payée aux conditions du projet. Il n'y a pas non plus de distinction claire entre l'assistance technique nationale et locale, et l'équipe de projet qui est payée par la CTB. Ces éléments peuvent être des signes d'un **ownership** limité, bien que d'autres facteurs puissent aussi jouer un rôle. La tendance subsiste pourtant de vite engager sa propre équipe, car on suppose que celle-ci stimulera l'exécution du projet.

Le concept de **mutual accountability** qui est repris comme critère d'appréciation, est encore en plein développement et n'est pas défini strictement. Dans les grandes lignes, il implique qu'on ne rend pas seulement des comptes aux bailleurs, mais également à des institutions dans les pays partenaires, desquelles relèvent aussi les groupes-cibles. Il n'est pas étonnant que malgré une bonne concertation (formelle ou informelle) dans de nombreux cas, il n'est pas question d'une réelle **mutual accountability** – telle que visée dans la Déclaration de Paris. Dans quelques cas (par exemple les SMCL au Vietnam), la tradition veut que les partenaires s'informent mutuellement de leur apport financier et de l'affectation des ressources. Dans d'autres cas, l'apport (financier ou non) des pays partenaires n'est pas clairement défini et en fait, il manque la base de la **mutual accountability**.

4.2.2 Rôle de la CTB

L'évaluation du rôle de la CTB dans le pilotage stratégique et l'accompagnement des projets fournit l'image suivante.

Cette évaluation penche du côté faible, parce que sur les 16 projets, 10 n'obtiennent pas un score suffisant. Il faut néanmoins signaler qu'un seul projet a un score vraiment faible et que les 9 autres projets obtiennent un score légèrement insuffisant ou plutôt faible. Comme pour les autres critères d'appréciation, plusieurs indicateurs sont à la base de cette analyse.



Assistance technique internationale

Une assistance technique internationale était prévue pour 13 des 16 projets. En ce qui concerne les trois projets restants, il n'y a qu'un seul cas – le renforcement de la coordination entre donateurs par le Ministère du Plan dans les Territoires palestiniens – où l'AT internationale n'était pas prévue. Pour les deux autres projets au Mozambique et en Tanzanie, des projets séparés ont été formulés, qui consistaient uniquement à fournir une AT internationale pour garantir l'exécution du projet. Dans deux des treize projets où l'AT était prévue, on n'a pas réussi à trouver une AT appropriée (renforcement des capacités du Ministère de la Santé en Afrique du Sud) ou il s'est vite avéré que l'AT internationale ne convenait pas et elle n'a pas été remplacée (projet de décentralisation dans les Territoires palestiniens).

Dans la plupart des cas, l'AT internationale semblait bien fonctionner et elle a contribué substantiellement aux résultats du projet. C'était entre autres le cas en Afrique du Sud (le projet HIV/SIDA/tuberculose), au Mozambique, et au Vietnam avec le projet de réforme administrative (Can Tho).

Dans d'autres pays, des tensions se sont produites entre l'AT internationale et le directeur de projet national et/ou d'autres structures des pays partenaires. Le projet de décentralisation au Mali n'a démarré qu'après que l'AT internationale a été détachée au niveau national, cessant ainsi d'être cogestionnaire du projet. Des divergences d'opinions avaient pourri la relation entre le directeur national et l'AT internationale. Dans le projet agricole au Bénin, le suivi des AT était limité, tant par la CTB que par l'organisation partenaire. Aussi, leur plus-value suscite des questions. Dans d'autres situations encore (projet de crédit au Vietnam), le partenaire local était satisfait de l'AT, tandis que sa qualité est évaluée comme insuffisante par cette évaluation.

Les facteurs explicatifs quant au bon fonctionnement ou non de l'AT internationale ont trait à la qualité du plan de projet et notamment à la définition des rôles des différents acteurs, à la personnalité, l'expertise et les connaissances de l'AT, aux relations interpersonnelles et au pilotage par la CTB. On a l'impression que la CTB ne signale pas à temps les problèmes du fonctionnement de l'AT internationale, et qu'elle n'entreprind pas d'action. Dans certains cas, les évaluations à mi-parcours ont révélé cette problématique et on a trouvé des solutions (une autre répartition des rôles ou parfois le remplacement de personnes). Dans ce sens, la CTB est plus réactive que proactive. L'action de la CTB sur ce plan n'est certainement pas dirigée depuis un cadre global, bien que l'affectation de l'AT soit quand même une caractéristique importante du fonctionnement de la CTB.

Il y a des réflexions au sein de la CTB sur l'évolution du rôle de l'AT, qui devrait évoluer davantage dans la direction d'un **facilitateur** plutôt qu'un **administrateur**, qui ont aussi été citées dans les groupes de discussion. La répercussion sur le terrain n'a toutefois pas pu être déterminée suffisamment dans l'analyse de ces 16 projets, également parce que la plupart de ces projets sont déjà bouclés. Il est cependant clair qu'il convient d'éviter les situations où les AT s'occupent principalement de l'administration et des finances du projet.

Assistance technique nationale

Des assistants techniques nationaux sont aussi actifs dans un nombre considérable de projets. Comme nous l'avons dit, on n'utilise pas une définition uniforme à cet effet dans la pratique. Les dénominations de l'équipe de projet locale et de l'AT nationale sont confondues. Dans les deux cas, il s'agit de personnes qui sont entièrement payées par le budget du projet. A côté de cela, il y a parfois des personnes qui reçoivent un **topping up** de leur salaire avec le budget du projet. Strictement parlant, elles ne sont pas considérées comme des AT nationaux, mais comme des représentants des structures partenaires. Pour finir, certains représentants des pays partenaires sont détachés à l'organisation du projet et leur salaire est entièrement payé par la CTB. Cet aperçu indique que même dans des projets en cogestion, le personnel de projet payé par la CTB est plutôt la règle que l'exception. Toutes sortes de formes de détachement se produisent, avec et parfois aussi sans paiement ou **topping up** des salaires. Ce n'est que dans les deux projets qui sont exclusivement composés d'un seul AT qu'il n'est pas question d'AT nationaux ou d'équipe de projet. La pratique des 18 projets semble donc très variée et souvent également très complexe. Cela ne pose pas de problème en soi, mais l'absence d'un cadre clair (qui renvoie par exemple aux pratiques ou accords internationaux) est quand même à déplorer.

Dans de nombreux cas, les AT nationaux apportent une contribution importante à l'exécution du projet. Il s'agit souvent d'une équipe dévouée, qui dispose de bonnes connaissances professionnelles ou qui les a acquises grâce à un engagement de longue durée dans un projet. Cependant, à la lumière de la durabilité et de la poursuite des activités une fois le projet clôturé, la reprise des salaires de l'équipe nationale peut s'avérer problématique. Par ailleurs, des tensions peuvent surgir entre l'équipe des organisations des autorités sur place et l'équipe du projet et les AT nationaux, parce que les conditions de travail de ces derniers sont meilleures. Dans certains pays, on a pu constater qu'il se forme une sorte de pool national d'AT de la CTB qui connaît bien la

coopération belge. Nous ne savons pas s'il s'agit d'une stratégie délibérée ou non, mais d'autres organisations de bailleurs font souvent la même chose. On n'a pas pu examiner le rapport au renforcement des capacités des organisations nationales et au thème de la durabilité. Une réflexion concernant l'affectation d'AT nationaux paraît souhaitable au sein de la CTB.

Affectation d'AT, suite et fin

Une multitude d'exemples d'affectation d'AT internationale et nationale ont été cités ci-dessus. Il apparaît qu'il existe une multitude de modalités, qui se sont manifestement développées avec la pratique des projets. On ne perçoit pas toujours clairement la dynamique qui est à la base de ce phénomène. Il n'existe apparemment pas de cadre global (ou il n'est du moins pas suivi dans la pratique), de sorte que des solutions sur mesure sont formulées sur place. Au fond, cela ne pose pas problème mais par contre, on a l'impression que dans le cadre des décisions concernant l'AT, on ne soupèse pas systématiquement toutes les possibilités et qu'il n'y a pas de réflexion sur une répartition optimale des tâches entre les différents types d'AT. Par ailleurs, on ne sait souvent pas où ces décisions sont prises. Le fait que l'AT internationale soit placée en règle générale sous la modalité de gestion 'régie' renforce encore l'impression que les acteurs belges sont les patrons dans ce contexte.

Rôle du bureau national de la CTB

Le bureau national de la CTB s'occupe principalement des affaires administratives, et le RepRes siège aussi au comité de pilotage. Au niveau du contenu, le rôle dans le pilotage stratégique est souvent limité. Tel qu'indiqué, le fonctionnement problématique de l'AT n'est souvent pas remarqué à temps par le bureau de la CTB, mais une évaluation à mi-parcours est nécessaire à cet effet.

Dans un seul pays partenaire (le Mozambique), le bureau de la CTB et le représentant local ne se trouvent pas au Mozambique, mais en Afrique du Sud, et il n'y a qu'un représentant à Maputo. Cela complique le pilotage stratégique.

Les bureaux nationaux de la CTB semblent pourtant surtout s'occuper de la gestion financière, ce qu'ils font d'ailleurs soigneusement. On consacre toutefois très peu de temps et d'attention aux aspects relatifs au contenu ou aux résultats. Mais il y a des exemples, surtout au Vietnam, où le pilotage stratégique global était très bon, et où le bureau de la CTB veillait conjointement avec l'attaché à entretenir de bonnes relations, tant au Vietnam qu'avec le siège à Bruxelles. D'autre part, l'apport des deux était limité sur le plan du contenu stratégique.

Globalement, la CTB se voit confrontée au défi d'évoluer d'une organisation qui s'occupait principalement de gestion administrative et financière (une première tâche essentielle qui était notamment cruciale dans la première période) vers une organisation qui peut aussi fournir de la qualité sur le plan du contenu et de la stratégie. Ce changement n'est pas simple et exige probablement la redéfinition de la structure interne et du fonctionnement de la CTB ainsi qu'une adaptation de la culture de l'organisation¹⁶.

¹⁶ Tel qu'indiqué ci-avant (voir entre autres 1.4), la focalisation sur des projets implique des limitations pour cette évaluation, de sorte que le cadre organisationnel global, entre autres, n'a pas été analysé systématiquement.

Les bureaux nationaux ne disposent pas ou disposent à peine d'une équipe qui pourrait fournir un 'backstopping' au niveau du contenu ; cela engendre une lacune importante dans le pilotage stratégique et fournit aussi une explication pour le score relativement faible concernant l'efficacité (niveau **outcome**). Certains bureaux nationaux font savoir qu'ils veulent prêter davantage attention au contenu et qu'ils veulent évoluer vers une organisation apprenante. D'autres bureaux nationaux, au contraire, se tiennent essentiellement sur la défensive. La limitation relativement récente à deux secteurs par pays offre en principe la possibilité de renforcer l'expertise sectorielle spécifique.

Rôle du siège de la CTB

Il ressort de l'évaluation des 16 projets que le siège de la CTB ne joue pas un rôle significatif dans le pilotage stratégique des projets. L'organisation CTB n'est en effet pas conçue pour un pilotage stratégique effectué par le siège. Le siège est d'ailleurs trop éloigné pour cela. De plus, le siège ne dispose pas de la capacité sur le plan du contenu pour pouvoir fournir des conseils à l'équipe du projet du bureau national de la CTB, bien que ce besoin se fasse régulièrement sentir. Une exception concerne le projet de ressources naturelles en Tanzanie, où un conseiller technique à Bruxelles était bel et bien en mesure de procurer de bons conseils pour le projet.

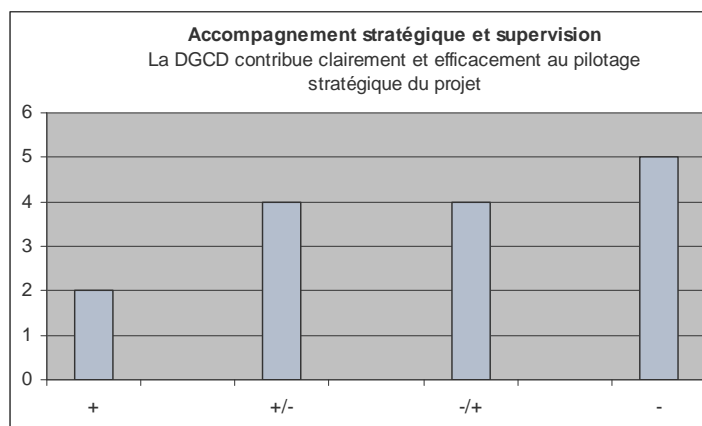
Dans quelques cas, des contrats ont été conclus avec des 'backstoppers' internationaux, qui fournissent régulièrement des conseils au projet pendant les missions de 'backstopping'. Il s'agissait de deux projets dans les Territoires palestiniens et du projet de crédit au Vietnam. Les 'backstoppers' dans ces projets n'étaient cependant pas en mesure de combler les lacunes dans l'exécution et le pilotage du projet.

Les groupes de discussion pendant la phase d'étude confirment l'image qu'après les débuts laborieux de la CTB, avec beaucoup de problèmes autour de la gestion financière, l'accent est encore et toujours mis sur l'aspect administratif et financier. Maintenant que la CTB a fait de bons progrès dans ce domaine, elle devrait désormais laisser plus de place au contenu, mais cela se déroule péniblement dans la pratique. Les constatations sur le terrain et les indications des groupes de discussion requièrent une analyse plus approfondie de l'organisation CTB, mais comme nous l'avons déjà dit, cela dépasse le cadre de cette évaluation.

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, ce qui est encore davantage le cas pour la DGCD à Bruxelles. En fait, la DGCD n'a pas un rôle direct dans le pilotage stratégique des projets. Cependant, la DGCD a certainement un rôle indirect dans le cycle politique, dont les projets font partie. Le graphique ci-dessous reproduit l'évaluation du rôle de la DGCD.

Cette évaluation est basée sur ce que l'attaché et la DGCD à Bruxelles sont censés faire et, comme nous l'avons dit, ce rôle est limité. Le rôle de la DGCD est donc surtout examiné dans la perspective de l'interaction avec d'autres acteurs (voir 4.2.4). Il y a cependant différentes manières de remplir ce rôle limité.



Ainsi, dans un nombre considérable de cas, l'attaché participe toujours à la SMCL, parce qu'il a été convenu avec le représentant local de la CTB que c'est souhaitable. Dans certains pays, une concertation régulière a également lieu entre l'attaché et la représentation de la CTB sur les progrès des projets et donc du PIC.

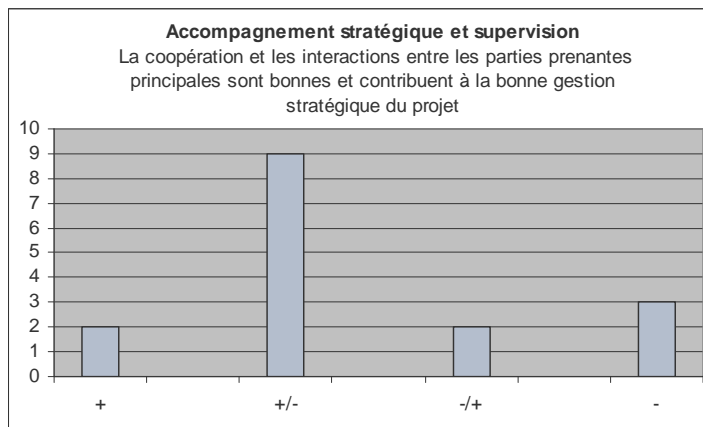
Les représentants de la DGCD à Bruxelles jouent à peine un rôle dans le pilotage des projets, ce qui entraîne parfois une certaine frustration. Alors que l'attaché semble recevoir tous les rapports de projet, cela n'est pas le cas pour les collaborateurs nationaux de la DGCD à Bruxelles. Par contre, ces derniers jouent un rôle dans la prise de décision relative à la prolongation du projet. C'est justement autour de la prise de décision concernant une éventuelle prolongation que les leçons tirées de l'exécution du projet ne sont pas assez prises en compte par la DGCD, tel qu'il est entre autres apparu au Mozambique et dans les Territoires palestiniens.

Vu dans une perspective plus large, le fait que les représentants de la DGCD Bruxelles ne reçoivent pas systématiquement toutes les informations pertinentes concernant l'exécution du projet peut être considéré comme une conséquence logique de la décision de ne plus donner aucune compétence à la DGCD dans l'exécution des projets. D'autre part, la DGCD joue encore un rôle dans la concertation stratégique au niveau national, et elle reste responsable de l'acceptation définitive de l'exécution du projet. Ces fonctions semblent difficilement compatibles avec une situation où la DGCD est tenue totalement à l'écart de l'exécution du projet (en ce qui concerne la DGCD Bruxelles) et reste privée d'informations essentielles concernant cette exécution. Par conséquent, des problèmes se produisent dans le cycle politique de la coopération belge.

4.2.4 Collaboration et interaction

Un critère d'appréciation très important concerne naturellement la façon dont les différentes parties collaborent ensemble.

Ici, la balance penche du bon côté, parce que cela s'est bien passé pour 11 projets sur 16. Dans ces cas positifs, les parties collaborent bien ensemble, elles s'informent mutuellement et elles tirent des enseignements des expériences. Cela est d'ailleurs souvent également basé sur de bons rapports d'avancement. Un bon exemple est le projet de justice au Rwanda, qui est soutenu par plusieurs bailleurs et où une bonne collaboration est une condition annexe importante pour la réussite du projet. Ce projet peut d'ailleurs aussi être considéré comme l'un des exemples de projets innovants.



Dans les quelques cas où la collaboration se déroule mal, il est question de tensions entre les parties ; elles peuvent se produire entre le représentant local de la CTB et l'attaché ou entre l'AT internationale et un directeur de projet national ou l'équipe du projet.

Le bon déroulement de la collaboration dépend essentiellement des personnes sur le terrain (et en une moindre mesure des personnes à Bruxelles). La répartition des tâches entre l'attaché et la CTB est claire dans les grandes lignes, mais donne un rôle très limité à l'attaché. Dans les pays partenaires avec des exemples positifs, les personnes parviennent à se mettre d'accord et aboutissent à un bon **modus vivendi** (Bénin, Mali, Vietnam). Il existe toutefois une importante 'zone grise', où il faut absolument plus de clarté, par exemple dans le domaine du dialogue sectoriel et de la coordination générale entre donateurs. Dans la pratique, la séparation parfois nette entre la DGCD et la CTB peut se faire aux dépens de la visibilité de la coopération belge et mener à une position stratégique faible. Au Mozambique et dans les Territoires palestiniens par exemple, on ne tient pas assez compte du rôle de la coopération belge dans le dialogue sectoriel.

4.2.5 Conclusion

Il ressort de ce qui précède que tout le système d'accompagnement stratégique et de supervision est essentiellement basé sur le staff du projet et l'AT. Ce qui est logique, car ils forment le pivot du système et le rendent effectif, à condition qu'il y ait suffisamment de liens en amont et en aval. Mais ceux-ci font parfois défaut dans certains cas. Parfois, les relations avec le groupe-cible et surtout avec les instituts (partenaires) locaux sont faibles, et le projet opère trop comme un projet autonome. Les possibilités des structures mixtes, des institutions partenaires et de la CTB pour rectifier le tir sont souvent minimes. Si le projet ne fournit pas de bonnes informations, il y a peu de mécanismes permettant un

pilotage proactif en dehors des éléments financiers et administratifs. La possibilité de tirer des enseignements est aussi limitée dans les systèmes peu orientés sur le résultat¹⁷. Il ne s'agit pas seulement d'un point important au sein de la CTB, qui manque de staff avec des connaissances sectorielles ou thématiques pour mener un bon dialogue avec les projets, mais ce problème se fait encore plus sentir à la DGCD. En raison du manque d'interaction entre la CTB et la DGCD, la position stratégique de la Belgique peut s'affaiblir et elle peut perdre des opportunités de jouer un bon rôle dans le dialogue sectoriel et le dialogue sur les stratégies de développement communes.

La recommandation de 2008 comme quoi l'expertise sectorielle et thématique doit être renforcée à la CTB est donc toujours d'actualité. L'approche des acteurs est naturellement aussi importante, mais elle ne ressort pas de cette évaluation comme une faiblesse importante.

Les facteurs suivants sont importants pour la Belgique, afin de créer une plus-value conjointement avec les pays partenaires :

- Les bonnes équipes de projet (AT incl.) restent la base, compte tenu de l'ownership, des considérations relatives à la durabilité et d'un bon M&E (orienté sur les résultats) ;
- Au niveau du pilotage stratégique du 'projet', nous pouvons distinguer trois tâches essentielles :
 - Au niveau financier/administratif, tout doit être en ordre, ce qui est actuellement le cas, tant au sein des projets avec le soutien et le contrôle de la CTB, et aussi avec la SMCL comme organe de contrôle ;
 - La CTB (notamment via le bureau national) et la DGCD – en moindre mesure depuis le troisième contrat de gestion – peuvent en fait uniquement surveiller les grandes lignes institutionnelles sur le plan stratégique : comment se déroule le partenariat, la place du projet dans la matrice du bailleur, nous occupons-nous des bonnes choses à la lumière des développements au niveau du contexte, quelle est la contribution fournie aux développements sectoriels, comment peut-on réaliser une harmonisation et un alignement poussés ? Il s'agit plutôt d'une sorte d'expertise transversale pour prendre les bonnes décisions de gestion dans un contexte institutionnel complexe. Dans ce contexte, la bonne collaboration entre le représentant national de la CTB et l'attaché (et leurs rapports mutuels) sont les facteurs les plus déterminants (l'influence de Bruxelles est marginale). Cette collaboration est actuellement trop dépendante de facteurs personnels. Une réflexion sur le rôle de l'attaché dans la nouvelle conception de l'aide internationale a déjà démarré et mérite rapidement un développement plus détaillé ;
 - Soutien portant sur le contenu/soutien sectoriel : sur ce plan, un renforcement est clairement indispensable, tel que plaidé par des évaluations antérieures. La limitation à quelques secteurs par pays devrait offrir cette possibilité, mais cela ne semble pas être réalisé pour le moment. Dans le cas de choix sectoriels clairs et d'une bonne 'architecture' de la présence dans un secteur de concentration (des projets qui se renforcent mutuellement, axés tant sur le niveau local que sur le niveau national, fonctions de conseil/AT au niveau national, connaissance des

¹⁷ Cela sera abordé plus en détail avec le prochain processus.

secteurs au sein de la CTB/Attachés, etc.), le rôle de la Belgique sur le plan du contenu doit toutefois pouvoir être renforcé ;

- Le rôle sur le plan du contenu et de la stratégie de la DGCD doit être éclairci. Même s'il reste limité aux tâches actuelles (planning stratégique, dialogue sectoriel, mais également l'acceptation définitive de l'exécution du projet), les conditions annexes devraient être créées en vue de remplir ce rôle de façon qualitative. Sous ces conditions annexes, on trouve les ressources disponibles pour la DGCD, le staff et les mécanismes et procédures (par ex. sur le plan des rapports). Cela doit aussi permettre à la DGCD d'appliquer les résultats du projet à un niveau supérieur (par ex. dans le dialogue politique).

4.3 Monitoring et évaluation

La question principale qui est abordée dans ce chapitre est la suivante : Monitoring et processus d'évaluation : comment ces processus 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 ? A cet effet, trois critères d'appréciation ont été établis, qui concernent trois aspects du M&E, notamment :

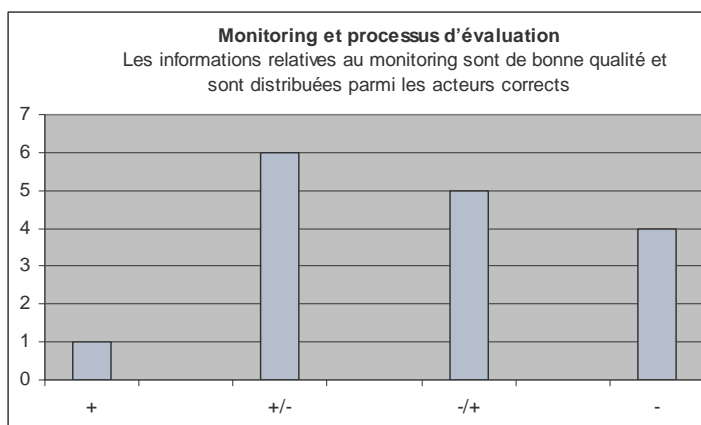
1. Qualité du monitoring ;
2. Qualité du processus d'évaluation ;
3. Qualité du produit d'évaluation.

Ce chapitre a été structuré sur la base de ces trois critères d'évaluation. En ce qui concerne les évaluations, il faut faire une distinction claire entre les évaluations à mi-parcours d'une part et les évaluations finales d'autre part.

Au fil des ans, la CTB a établi une quantité impressionnante de documents pour rationaliser et améliorer les processus de monitoring et d'évaluation. La plupart des documents ont pour point de départ une approche basée sur le cadre logique et les indicateurs SMART. Récemment, une discussion a toutefois été lancée au sein de la CTB sur l'applicabilité générale du cadre logique pour les programmes et projets complexes, et des expériences ont vu le jour avec une approche davantage axée sur les processus et les acteurs, et une cartographie des incidences. Ces nouvelles approches n'ont pas été examinées dans le cadre de cette évaluation.

4.3.1 Monitoring

Le score pour le critère d'appréciation "Les informations relatives au monitoring sont de bonne qualité et sont distribuées aux bons acteurs" est reproduit dans le graphique suivant.



Le graphique nous apprend que 9 projets sur 16 obtiennent un score insuffisant au niveau du monitoring. Plus précisément, cinq projets obtiennent un score plutôt faible et quatre projets un score faible. Un seul projet recueille un bon score pour ce critère d'appréciation. Ce jugement est basé sur sept critères (et indicateurs) sous-jacents et ceux-ci doivent être examinés plus en détail pour étayer ce jugement.

En premier lieu, il est judicieux de commenter les extrêmes, pour obtenir plus de clarté sur la problématique. Le projet qui obtient le meilleur score pour ce critère est le projet visant la reconstruction des postes de santé au Mozambique suite aux inondations (PERP 1). Ce projet a été entièrement exécuté par le Ministère de la Santé du Mozambique. Le ministère a produit deux rapports d'avancement par an, qui étaient de bonne qualité et qui contenaient des informations pertinentes. Les informations concernaient tant le processus que l'output, elles étaient présentées de façon bien structurée et des actions de suivi claires étaient citées dans les rapports. Les rapports ont été distribués aux acteurs pertinents et examinés dans le comité de pilotage.

Un des exemples de monitoring faible est le projet de soutien du Ministère du Planning dans les Territoires palestiniens pour améliorer la coordination entre donateurs (MOP II). Le monitoring relevait de la responsabilité du département palestinien au ministère. Les rapports d'avancement annuels ne contiennent pas d'informations structurées sur les activités et les outputs sont à peine abordés. Il n'est pas question d'**outcome** ou d'impact. Cela est dû en partie à l'absence d'un cadre logique. Les rapports du 'backstopper', qui produit des analyses intéressantes sur certaines parties, n'abordent pas non plus les résultats concrets. Pour finir, les deux projets assez complexes au Bénin – décentralisation et agriculture – offrent des exemples de monitoring faible, surtout en raison de l'absence d'un bon cadre logique.

La relation entre la qualité du monitoring et le plan du projet

Les constatations des rapports pays indiquent une relation assez forte entre, d'une part, un plan de projet limpide, un bon cadre logique et des indicateurs clairs et, d'autre part, un bon monitoring. Ainsi, le projet HIV/SIDA/Tuberculose en Afrique du Sud avait initialement démarré avec un mauvais plan de projet. Après la reformulation, de bons indicateurs ont été fixés et le monitoring s'est nettement amélioré.

Un des problèmes est que le cadre logique n'est utilisé que de façon limitée pour procéder au suivi et à l'ajustement du projet. Les tentatives en vue d'opérationnaliser et de rendre utilisables les indicateurs puis de mettre sur pied un système de suivi sont restées limitées. Dans le projet de décentralisation au Mali, une tentative a été faite par un AT junior, mais elle n'a pas été poursuivie. Finalement, on a demandé un AT pour exécuter un monitoring pendant 9 mois. Il a examiné plus de 200 indicateurs et il en résulte une bonne base sur le plan du contenu pour la prochaine phase du projet. L'utilité pratique est cependant limitée et cela n'a pas abouti à un système de suivi utile pour le projet.

Adéquation avec les systèmes de monitoring du pays partenaire

Un autre point d'attention est la mesure dans laquelle le système de monitoring pour le projet adhère aux systèmes de monitoring du pays partenaire. Dans cette optique, il est intéressant que le monitoring par les instances du pays partenaire fournisse tant le meilleur exemple que l'un des exemples de monitoring faible. Dans le guide CTB de

2004, il y a une mise en garde explicite contre la création de systèmes parallèles, mais il y a peu d'informations sur les aspects auxquels il faut précisément prêter attention, sauf le développement et le renforcement de systèmes existants, si nécessaire. Néanmoins, un système parallèle a été mis sur pied dans un nombre considérable de projets, comme dans le projet de décentralisation dans les Territoires palestiniens. Dans le projet axé sur la réforme administrative à Can Tho (Vietnam), un système de monitoring de qualité a été développé après quelques années par le projet, mais il n'adhère toutefois pas à des systèmes nationaux ni à ceux d'autres projets semblables. C'est dommage, étant donné que la 'réforme administrative' est un programme national, que des programmes semblables avec la collaboration d'autres bailleurs sont réalisés, et que l'absence d'un bon monitoring est considérée comme un maillon faible dans le programme national.

Niveau d'orientation sur les résultats

Le monitoring est souvent peu orienté sur les résultats, c'est-à-dire qu'il est davantage axé sur l'input que sur l'output. Cette image des projets a été confirmée par les groupes de discussion à Bruxelles, tant de la DGCD que de la CTB.

Là où on rapporte bel et bien correctement sur les outputs, comme c'était le cas dans le cadre du projet de décentralisation dans les Territoires palestiniens (LICP), il n'y a que peu ou pas d'attention pour les résultats ou la durabilité, ce qui explique en partie la faible efficacité concernant ces résultats. Ainsi, une magnifique publication en couleur a été réalisée à la fin du projet, dans laquelle sont énumérés tous les nouveaux bâtiments, les routes construites, les systèmes d'électricité, etc., ainsi que toutes les formations, mais où l'utilisation et l'entretien des bâtiments ainsi que le renforcement des capacités ne sont pas abordés.

Un monitoring réaliste ?

Au sein de la CTB, on ne parvient pas non plus à s'entendre sur les caractéristiques d'un bon système de monitoring. Si des tentatives sont faites pour mettre sur pied un bon système, il est souvent si étendu, avec trop d'indicateurs, qu'on passe à côté du but, tel qu'il est apparu dans l'exemple précédent d'un système très élaboré au Mali. Les sept projets qui obtiennent un score suffisant pour le monitoring pourraient servir d'exemple pour mettre en œuvre des systèmes réalistes dans la pratique, avec un nombre limité de bons indicateurs, qui donnent lieu à l'ajustement des projets. Des progrès ont bel et bien été réalisés, mais l'accent est surtout mis sur les outputs.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que le monitoring est censé fournir des informations de management primaires, et qu'il sert à corriger les projets. Cela s'intègre dans l'optique d'une gestion axée sur les résultats. Cela signifie qu'en dehors de l'attention accordée à la mise en place d'un système opérationnel (nombre limité d'indicateurs pertinents), il faut aussi bien réfléchir sur les mécanismes qui font en sorte que les informations disponibles soient bien diffusées et qu'il existe des mécanismes adéquats pour la correction (y compris qui peut décider quoi).

Pour finir, on peut se demander s'il est réaliste d'espérer que les systèmes de monitoring de projets relativement petits puissent aussi fournir des informations sur l'impact utilisables, à un prix et des efforts acceptables. Il vaudrait mieux opter sans équivoque –

certainement dans de tels cas – pour un bon suivi du niveau de l’output et du niveau **outcome**.

Utilisation des informations de monitoring

La distribution des rapports d’avancement aux principaux acteurs est généralement bonne et les comités de pilotage ou SMCL se basent souvent sur les rapports d’avancement et se plaignent dans quelques cas également du manque d’informations relatives aux résultats (par ex. le projet de crédit au Vietnam). C’est aussi là que les informations de monitoring sont importantes. Il y n’y a que peu ou pas d’indications de l’utilisation par la CTB à Bruxelles ou par la DGCD. Il existe donc une relation directe entre le bon fonctionnement des équipes de projet et les SMCL d’une part, et l’utilisation des rapports d’avancement d’autre part.

A terme, la collaboration belge devrait en principe également ajuster ses ambitions sur ce plan et réfléchir sur les mécanismes qui permettent, sur la base de données de monitoring, de suivre les évolutions plus largement au niveau national et sectoriel, et d’élever à un niveau supérieur les enseignements à tirer.

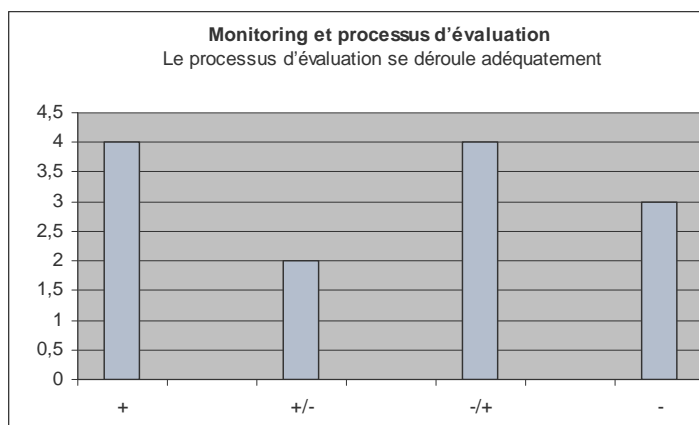
Dans cette évaluation, on n’a pas pu constater sur la base de l’analyse des 16 projets si les investissements de la CTB dans le développement d’une gestion orientée sur les résultats ont déjà porté leurs fruits.

4.3.2 Processus d’évaluation

Des évaluations ont eu lieu pour 13 projets sur 16. Cela signifie que trois projets n’ont pas (encore) été évalués, notamment le projet de décentralisation au Bénin (PAPDC), le projet de justice au Rwanda et l’affectation de l’AT pour le projet de ressources naturelles en Tanzanie. Pour les treize projets qui ont été évalués, il s’agissait des évaluations suivantes :

- 7 projets, uniquement une évaluation à mi-parcours ;
- 3 projets, uniquement une évaluation finale ;
- 2 projets, tant une évaluation à mi-parcours qu’une évaluation finale (le projet de décentralisation LICP dans les Territoires palestiniens, et le projet de postes de santé au Mozambique).

De plus, il convient de remarquer que pour les neuf évaluations à mi-parcours, il s’agissait une fois d’un examen interne et une fois d’un contrat avec un cabinet d’expertise comptable pour effectuer les analyses appelées **‘value for money’**.



Le score pour les 13 projets fournit une image variée, tant avec de bons exemples qu'avec des exemples faibles. En ce qui concerne le projet avec deux évaluations, le score était nuancé parce que le processus d'évaluation à mi-parcours s'est bien déroulé, contrairement à l'évaluation finale qui s'est moins bien passée. Une question intéressante est de savoir si on peut constater une différence significative entre les évaluations à mi-parcours et les évaluations finales. Il convient de répondre par la négative à cette question, entre autres parce que le nombre de cas est trop petit pour pouvoir tirer des conclusions. Pour les quatre évaluations finales, les quatre scores sont notés de haut en bas. Pour les évaluations à mi-parcours, les quatre scores sont également notés.

Il y a quatre exemples de bons processus d'évaluation à mi-parcours, notamment le projet de planning au Rwanda, le projet de ressources naturelles en Tanzanie, le projet de décentralisation dans les Territoires palestiniens et le projet d'élevage au Mali. Dans tous les cas, l'évaluation à mi-parcours a donné une nouvelle dynamique au projet. Dans quelques cas, il était question d'une situation problématique manifeste, qui a été soigneusement analysée et pour laquelle des solutions ont été proposées. Une intervention externe s'avère alors pratique. Dans le projet de microcrédit (Vietnam), l'expérience à court terme avec le processus d'évaluation à mi-parcours était négative (des résultats d'évaluation qui étaient pénibles pour le partenaire local et qui n'étaient pas vraiment négociables), mais à long terme, les résultats de cette évaluation se sont avérés importants pour la suite du développement du projet.

Les expériences avec un processus d'évaluation à mi-parcours continu, qui pourrait aussi être groupé sous le monitoring externe, sont les 19 analyses '**value for money**' pour le projet de postes de santé au Mozambique, qui ont été réalisées par un cabinet d'expertise comptable. Les 19 rapports 'value for money' faisaient face à sept bons rapports d'avancement semestriels du projet lui-même. Les 19 rapports externes ne fournissaient pas d'informations utiles pour l'ajustement du projet, entre autres parce que la livraison des rapports prenait souvent du retard et que le timing devenait ainsi problématique.

Dans les deux cas où tant une évaluation à mi-parcours qu'une évaluation finale ont été effectuées, cette expérience n'était pas positive. Cela est aussi dû au fait que les processus d'évaluation finale ne se sont pas bien déroulés et que les évaluateurs ont éprouvé des difficultés à donner une forme adéquate au processus. On ne peut toutefois pas affirmer sur cette base que les évaluations à mi-parcours rendraient par définition les évaluations finales superflues.

Prise de décision sur les évaluations

Il convient de remarquer que la prise de décision sur l'exécution ou non d'une évaluation à mi-parcours ou d'une évaluation finale n'est pas claire. Dans notre échantillon, il y a deux fois plus d'évaluations à mi-parcours que d'évaluations finales qui ont été réalisées. Une explication pourrait être que les possibilités d'ajustement pour la CTB et les acteurs impliqués sont plus claires avec les évaluations à mi-parcours qu'avec les évaluations finales.

En ce qui concerne les évaluations finales, la responsabilité est maintenant chez la CTB, qui assume également la responsabilité d'un rapport final, dans lequel on rend des comptes sur le projet et les résultats. En fait, il est donc question d'une double obligation

pour la CTB. Le but des évaluations finales est de pouvoir tirer des enseignements à un niveau (politique) supérieur, tant par la CTB que par d'autres acteurs (la DGCD et les organisations partenaires), par exemple pour le choix des secteurs dans le PIC, pour tirer des enseignements concernant l'exécution de projets futurs, l'amélioration des prestations de la CTB, la prise de décision concernant la prolongation du projet, etc. C'est pourquoi on peut se demander, surtout en ce qui concerne les évaluations finales, s'il est indiqué de mettre la compétence intégrale de l'établissement du cahier des charges, de la détermination des modalités (période, ampleur, prix,) et de la sélection des consultants chez la CTB.

Termes de référence

Dans la plupart des cas, la CTB établit les TDR pour les évaluations. La qualité des TDR varie beaucoup. L'influence des directives se retrouve souvent dans les TDR, et cela entraîne parfois de bons TDR, mais parfois aussi des TDR irréalistes. Parfois – en se référant aux directives – trop de questions sont soulevées, de sorte que les évaluateurs sont dans l'impossibilité de répondre à toutes les questions posées en un laps de temps assez court. L'échantillon confirme que de bons TDR peuvent favoriser un bon processus d'évaluation.

Recrutement de consultants

Pour les évaluations externes, la CTB suit les procédures internes pour le recrutement de consultants pour les évaluations. Généralement, un groupe limité de consultants et/ou d'agences est notifié. La façon dont la liste des candidats sélectionnés est établie n'est pas claire. Il y a régulièrement insuffisamment d'offres qui rentrent, dans quel cas une nouvelle notification est envoyée. Et la sélection interne des consultants internationaux se déroule pour la plupart du temps uniquement sur la base des CV. Les CV reçoivent des scores par rapport à des critères pertinents, puis le choix du consultant est fixé dans un document avant de procéder à l'établissement du contrat. Sur papier, ce processus est clair et transparent, mais des problèmes se produisent dans la pratique. Ainsi, les critères pour la sélection des CV et l'examen des indicateurs dont parfois discutables à la lumière des TDR qui suggèrent que d'autres critères devraient recevoir plus de poids. De plus, la sélection sur la base d'une brève présentation concernant l'approche et la méthodologie de l'évaluation est un meilleur mécanisme de sélection qu'une sélection qui s'appuie uniquement sur les CV d'un groupe présélectionné. On n'a pas pu vérifier dans quelle mesure les budgets limités pour les évaluations ont aussi influencé la sélection des consultants pour les évaluations.

Utilisation des données de monitoring

La plupart des évaluations utilisent des données des systèmes de monitoring, mais la mesure dans laquelle cela se produit n'est souvent pas éclaircie. On utilise surtout des données ayant trait à l'exécution d'activités et aux outputs. Adéquation avec la pratique d'évaluation belge et internationale.

Dans l'échantillon des 16 projets, on n'a pas rencontré d'exemples d'adéquation des évaluations de la CTB avec des évaluations du service d'évaluation de la DGCD et du Service de l'évaluation spéciale, parce qu'aucun des projets n'a été impliqué dans une évaluation de l'un de ces deux services d'évaluation. La seule harmonisation qui aurait été possible dans la pratique est l'harmonisation entre cette évaluation et les évaluations

de projets. Dans le cahier spécial des charges, il est indiqué qu'une telle harmonisation serait souhaitable, mais cela n'a pas pu être réalisé dans la pratique. En Tanzanie, une évaluation à mi-parcours avait été réalisée juste avant le démarrage de cette évaluation et au Rwanda, une évaluation du projet de justice est encore prévue cette année. Au Vietnam, pour le projet Can Tho, une évaluation à mi-parcours de la deuxième phase vient d'être bouclée, tandis que cette évaluation s'est penchée sur la première phase. Comme on l'a fait remarquer dans le premier chapitre, ce manque d'harmonisation est ressenti comme problématique par les intéressés.

Toutes les évaluations examinées concernent des évaluations autonomes qui ont été définies par la CTB. Seule l'évaluation prévue du projet de justice au Rwanda concerne une évaluation commune. Globalement, cette pratique d'évaluation est donc quelque peu en contradiction avec la Déclaration de Paris.

Utilisation des évaluations

A cet égard, on a déjà indiqué que l'utilisation d'évaluations pour l'ajustement des projets fournit un bilan mitigé. Les processus d'évaluation estimés bons et suffisants pour les évaluations à mi-parcours ont dans tous les cas entraîné l'ajustement du projet par les équipes du projet et/ou par les comités de pilotage/les SMCL. Il y a peu d'indications de l'utilisation au niveau supérieur, c'est-à-dire par la CTB et la DGCD à Bruxelles. Les attachés reçoivent généralement bel et bien les rapports, mais leur implication dans l'ajustement sur la base des rapports d'évaluation dépend de leur implication dans le projet (voir 4.2.3). Dans la pratique, les représentants de la DGCD mais également le staff de la CTB à Bruxelles n'ont pas le temps de lire des rapports d'évaluation afin de fournir des contributions judicieuses à l'ajustement des projets. La question est aussi de savoir si cela est souhaitable, car les processus n'offrent pas de clarté à cet égard.

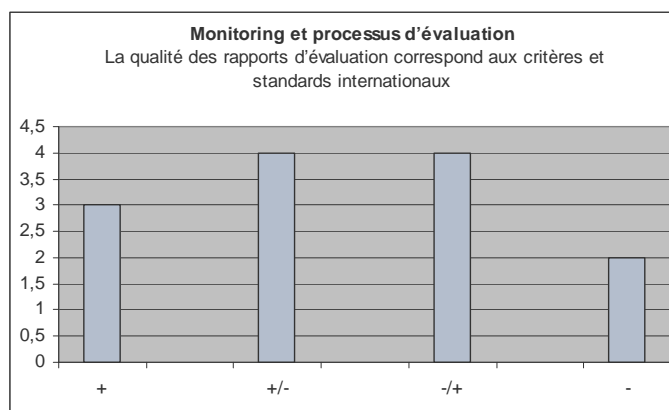
Les évaluations finales doivent servir à rendre des comptes, mais aussi à tirer des enseignements pour la formulation d'une nouvelle phase. Dans le cas où il était question d'un processus jugé positif pour une évaluation finale (une évaluation 'légère' de l'affectation de l'AT au Mozambique), la collaboration entre tous les acteurs était bonne au moment de l'évaluation et les intéressés ont pu se rallier aux conclusions. Le rapport a procuré une bonne base pour la formulation d'une phase de suivi, mais il n'y a pas eu de phase de suivi en raison d'une prise de décision interne peu transparente de la DGCD Bruxelles (voir 4.2.3). Le projet Can Tho au Vietnam forme un cas d'étude intéressant du fait qu'on a demandé à l'équipe qui se chargeait de l'évaluation finale de la phase 1 d'identifier la phase 2. On a ainsi garanti l'utilisation des résultats de la première phase dans le démarrage de la phase suivante. Les TDR (pour les deux missions conjointement) stipulent toutefois que le commanditaire avait le droit d'annuler la deuxième partie de la mission si le rapport d'évaluation n'était pas accepté. Il est évident que cette disposition, compréhensible en soi, peut mener à des conflits d'intérêts.

Les constatations des 16 projets ne permettent pas d'établir un lien clair entre les évaluations (finales) et les formulations des phases de suivi, dans le sens où des enseignements des évaluations seraient repris dans la formulation. Cela s'explique en partie par les différentes responsabilités et le long laps de temps entre l'évaluation et la formulation.

4.3.3 Qualité du produit d'évaluation

L'aperçu de la qualité des produits d'évaluation pour les 13 projets où les évaluations ont eu lieu fournit également une image variée (voir le graphique).

Il n'est pas étonnant de constater que tout comme la qualité des processus d'évaluation, la qualité des rapports d'évaluation fournit aussi une image variée. Il y a aussi une très forte corrélation entre ces deux critères d'appréciation et les différences dans l'évaluation des deux critères par projet sont minimales. Pourtant, les indicateurs sous-jacents s'avèrent souvent différents.



Méthodologie

Une description trop sommaire de la méthodologie est le point faible le plus courant des évaluations. Cela est probablement aussi dû au fait que les TDR à ce sujet sont exigeants, alors qu'on ne demande plus de justification méthodologique dans les commentaires sur les rapports de concept. La description des méthodes de collecte de données reste succincte, tandis que les méthodes d'analyse sont à peine abordées. La définition des critères d'évaluation n'est souvent pas claire et les notions sont souvent mélangées.

Justification et utilisation des sources

Une justification claire des sources utilisées et une indication des sources sur lesquelles les constatations sont basées, sont aussi un point faible de la plupart des évaluations.

Conclusions claires et recommandations

Les rapports d'évaluation obtiennent des scores nettement meilleurs sur l'aspect d'une structuration claire avec des conclusions et recommandations claires. Pratiquement tous les rapports d'évaluation contiennent aussi des résumés.

4.3.4 Conclusion

Les constatations des 16 évaluations concernant l'analyse du monitoring et de l'évaluation indiquent que la qualité de ce processus est assez faible. Cela confirme les constatations des évaluations précédentes. Le monitoring surtout est un élément faible et seuls neuf projets sur 16 obtiennent à cet égard un score suffisant ou bon. Une multitude de facteurs est à la base de ce score faible, dont les principaux sont la faible orientation sur les résultats, l'incapacité d'améliorer les plans de projet souvent faibles, et l'adéquation insuffisante avec les systèmes du pays partenaire.

En ce qui concerne l'évaluation, tant les processus d'évaluation que la qualité des rapports, l'image est parallèle et environ la moitié des projets recueillent un score

suffisant. Les bons TDR (dans certains cas) et la sélection de bons consultants sont des facteurs qui ont une influence positive sur les évaluations. Ce sont surtout quelques évaluations à mi-parcours qui ont contribué à des ajustements dans le bon sens des projets. L'utilisation aux niveaux supérieurs des résultats des évaluations de projet est très limitée et dans ce sens, nous ne pouvons pas parler d'un système orienté sur les résultats qui incite à tirer des enseignements des expériences.

Par le passé, il a déjà souvent été recommandé, entre autres via des évaluations, de continuer à donner forme à une gestion orientée sur les résultats. Nous souscrivons fortement à cette recommandation. La CTB ne manque toutefois pas de directives et de procédures, et on a tendance à toujours utiliser de nouvelles directives et de nouvelles méthodes. Cette évaluation plaide pour marquer le pas en ce qui concerne les directives et les procédures, et pour entreprendre désormais des démarches en vue d'une amélioration effective dans la pratique. Cela implique que les expériences avec de nouvelles méthodes devraient rester très limitées. De simples améliorations telles que de bons rapports annuels orientés sur les résultats (à cet égard, la nouvelle pratique semble être un pas dans la bonne direction), un bon contrôle de la qualité des TDR, une prise de décision claire sur l'exécution ou non d'une évaluation à mi-parcours ou d'une évaluation finale, l'amélioration de la sélection des évaluateurs, et plus d'attention pour l'adéquation avec des systèmes du pays partenaire offrent de bonnes possibilités.

Si des changements sont réalisés dans les systèmes existants, ils devraient essentiellement concerner des simplifications : des systèmes de monitoring clairs et simples qui adhèrent aux besoins du pays, et des évaluations bien planifiées basées sur des questions claires qui visent les besoins d'information existants. Ces mesures devront aussi permettre de mettre réellement en œuvre des processus d'apprentissage au sein de l'organisation. Dans ce contexte, les questions suivantes sont importantes : Quel rôle les deux types d'évaluations doivent-ils jouer dans le processus du pilotage stratégique (au niveau du projet, du secteur et du pays ?), quand des évaluations doivent-elles être effectuées (des évaluations à mi-parcours et des évaluations finales sont-elles toujours nécessaires ?), quel rôle le pays partenaire doit-il jouer à cet égard ?, etc.

L'utilisation commune par la CTB et la DGCD des résultats d'évaluation présente aussi des défis, sans que des changements du système soient pour autant directement nécessaires. En ce qui concerne la responsabilité des évaluations finales, nous nous demandons toutefois si la disposition actuelle est adéquate. La CTB se trouve face à de grands défis en vue d'améliorer le monitoring et les évaluations à mi-parcours, et porte à cet égard la responsabilité directe de mettre les enseignements en pratique. Il en va toutefois autrement sur le plan des évaluations finales, dont les enseignements doivent être tirés au niveau supérieur et où un chevauchement peut se produire avec les rapports des projets. Afin d'éviter la duplication des tâches chez la CTB et surtout afin de garder un équilibre sain entre les **checks and balances**, la responsabilité des évaluations finales ne devrait pas reposer chez la CTB.

5 Conclusions et recommandations

Etant donné que des conclusions ont déjà été formulées pour chaque critère d'évaluation et pour tous les processus dans les chapitres précédents de ce rapport de synthèse, elles ne seront pas répétées ici. Dans ce chapitre, nous associons plusieurs conclusions dans un contexte plus large pour aboutir à des recommandations faisables.

Dans ce contexte, il est important de signaler à nouveau la nature de cette évaluation. Via un échantillon de 16 projets, nous essayons d'obtenir une image des résultats de ces projets, et de cette manière des 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 collaboration avec les acteurs dans le pays partenaire, mais également d'une bonne collaboration avec d'autres acteurs de la coopération belge et naturellement avec d'autres acteurs qui sont actifs au sein de la coopération internationale. Une deuxième limitation concerne le fait qu'on ne peut donner qu'une image très limitée du fonctionnement global de la CTB via une analyse des 16 projets et quelques groupes de discussion et interviews à Bruxelles.

D'autre part, le risque existe que les conclusions et recommandations soient qualifiées de 'dépassées', parce qu'elles sont basées sur une pratique de projet passée. L'équipe d'évaluation reconnaît que la plus grande partie des projets sélectionnés ont été définis et démarrés sous des contrats de gestion antérieurs, mais que presque tous les projets étaient encore en cours d'exécution ou que des phases de suivi avaient démarré au moment des visites sur le terrain. Ainsi, la pratique **actuelle** a aussi été intégrée explicitement ou implicitement à l'analyse. Les constatations et conclusions qui ont seulement trait au passé et qui sont désormais dépassées ne sont pas reprises dans ce chapitre final.

Dans ce chapitre, nous passons en revue plusieurs conclusions principales, qui sont suivies, par conclusion, de quelques recommandations. En ce qui concerne les recommandations, une distinction a été faite entre les recommandations qui concernent la CTB et qui nécessitent une attention immédiate, les recommandations qui sont importantes dans le cadre de l'établissement du quatrième contrat de gestion, et les recommandations pour les prochaines évaluations des prestations de la CTB.

5.1 Des projets pertinents, mais de grandes ambitions et une orientation sur le résultat limitée entravent l'efficacité et la durabilité

L'analyse de la pertinence des 16 projets fournit le score le plus élevé des critères d'évaluation, et les 16 projets obtiennent un score de suffisant à bon. Cette conclusion positive est immédiatement suivie d'une remarque, car sur le plan de l'efficacité/impact et de la durabilité, les projets recueillent un score moins bon. Seule la moitié des projets obtiennent un score suffisant ou bon sur le plan des résultats aux niveaux supérieurs, et il n'est donc pas étonnant que la durabilité soit aussi à la traîne. D'un autre côté, les projets recueillent de bons scores en ce qui concerne l'obtention d'outputs directs. Cette conclusion coïncide assez avec la première conclusion de l'évaluation CTB en 2008, formulée comme suit : "Des projets pertinents, mais de grandes ambitions et des moyens limités".

Quels sont les facteurs explicatifs pour cette conclusion en 2009 et surtout, quel a été le rôle de la CTB là-dedans ? Il y a deux sets de facteurs liés qui fournissent l'explication principale à cet égard, notamment :

1. Un plan de projet faible, lié à un processus d'identification et de formulation problématique ;
2. Une pratique d'exécution peu orientée sur les résultats, notamment en ce qui concerne les résultats aux niveaux supérieurs (**outcomes**).

Ad 1. La CTB joue effectivement un rôle important dans le processus d'identification et de formulation problématique, certainement depuis que la formulation a gagné en importance par rapport à l'identification. Les conditions annexes pour la formulation ne sont pourtant pas déterminées par la CTB, mais des éléments importants sont déjà fixés dans le PIC puis dans l'identification. On a pu constater avec prudence que la qualité du processus de formulation et des produits de formulation s'est légèrement améliorée au fil des ans. Quelques faiblesses fondamentales subsistent toutefois, notamment le fait que des analyses complexes doivent être exécutées en peu de temps et qu'une assise doit aussi être créée. Par ailleurs, les acteurs locaux sont de facto peu impliqués dans les décisions importantes du trajet préliminaire.

Si on place le processus d'identification et de formulation dans une perspective internationale, le système belge est relativement lourd et la Belgique continue de jouer un rôle trop éminent dans le processus, aux dépens de l'**ownership** local. De plus, il existe une tendance au sein de la CTB de tout définir dans des guides et des directives, de sorte que les ambitions se sont encore élevées. Malgré l'engagement de l'EST dans la formulation, les formulations semblent toujours être essentiellement dépendantes de consultants externes, bien que cela n'ait pas pu être suffisamment vérifié avec le présent échantillon de projets. Les évaluations précédentes aboutissaient aussi souvent à un processus de formulation encore plus ardu – en donc plus cher –, mais ce n'est pas l'orientation qui est suivie actuellement. La question est de savoir si, à la lumière de la Déclaration de Paris, un partenariat international ne devrait pas plutôt viser une identification et une formulation plus légères et plus effectives.

Les exigences relatives à la formulation devraient être plus limitées et plus concrètes. Il faudrait prêter une grande attention à la création d'un processus **commun**, à la

détermination d'objectifs supportés conjointement (notamment aux niveaux supérieurs), à la réalisation d'une analyse des risques et à l'établissement d'un plan d'activités global dans les limites d'un budget acceptable. Cela laisserait de la marge à une période d'inception de 3-6 mois, pour élaborer en détail le plan de projet et confronter à la pratique les choix initiaux et les assomptions. La traduction des besoins des groupes-cibles devrait aussi être abordée dans ce processus, ainsi que l'élaboration effective de thèmes transversaux. Cela adhère en grande partie à la pratique internationale, avec cette différence que l'exécution internationale fait généralement l'objet d'une adjudication publique¹⁸. Le cas échéant, la CTB continuerait de se charger de la formulation et de l'exécution, et cela exige une réflexion approfondie sur les **checks and balances**, de façon à ce que la phase d'inception soit bouclée dans la période souhaitée avec un produit de qualité satisfaisante. Un rôle plus éminent pour les structures locales peut aussi jouer un rôle important à cet égard. Dans les 16 projets, quelques exemples ont déjà été observés d'ébauche de période de formulation prolongée ou de période d'inception effective.

Ad 2. La pratique d'exécution peu orientée sur les résultats trouve évidemment ses racines dans le plan de projet souvent un peu faible, où les indicateurs SMART pour les résultats font défaut et où des objectifs supérieurs sont définis de manière peu précise, mais il est frappant de constater que cela n'est généralement pas signalé pendant l'exécution du projet. Le pilotage stratégique est davantage orienté sur les inputs et l'affectation des ressources que sur les résultats. On prête tout au plus encore attention aux outputs. L'évaluation du processus de monitoring procure par conséquent un des scores les plus faibles de tous les processus (et critères d'évaluation).

Recommandations pour le court terme pour la CTB :

- **Poursuivre les améliorations pratiques des processus de formulation et des produits de formulation** (tant pour les projets traditionnels que pour d'autres modalités d'aide), en veillant surtout à l'adéquation avec les stratégies et processus des pays partenaires, mais également des autres bailleurs. Peu à peu, le trajet préliminaire (identification et formulation) doit aussi mieux adhérer aux analyses contextuelles qui sont liées au processus de planning indicatif. D'autres améliorations pratiques concernent la poursuite de la formation du staff, et une plus grande attention pour la sélection de consultants externes adéquats, tant au niveau international que dans les pays partenaires. La sélection sur la base d'une méthodologie et d'un plan d'approche à présenter au lieu d'une sélection sur la base des seuls CV est recommandée ;
- **La simplification des directives relatives à la formulation.** Le renouvellement doit naturellement rester possible, mais il n'est pas judicieux d'entamer des discussions fondamentales sur l'utilisation ou non du cadre logique, puis de soupeser les nouvelles approches fondamentales sur toute la ligne. C'est justement en améliorant ce qui existe et en éclaircissant les grandes lignes que des progrès judicieux peuvent être réalisés. De plus, toute formulation concerne un travail sur mesure. Cependant,

¹⁸ L'exécutant qui a remporté l'adjudication internationale se conforme à un plan pour la période d'inception. Si la période d'inception ne satisfait pas aux attentes suscitées, le contrat peut être résilié. L'exécutant est ainsi contraint de faire preuve de la rigueur requise pendant la phase d'inception.

l'exécution de mesures de référence détaillées et onéreuses pour des projets relativement simples doit être évitée ;

- **Des améliorations pratiques des systèmes de monitoring existants.** Pour le monitoring, la même recommandation que pour la formulation est d'application, notamment "la force réside dans la simplicité". Vu la faiblesse du monitoring, il faut vérifier par projet où des améliorations directes sont possibles. C'est généralement possible en aboutissant à une harmonisation de quelques indicateurs par niveau de résultat. Une reformulation poussée est parfois nécessaire à cet effet, notamment dans le cas de cadres logiques faibles. Les longues études détaillées sur les systèmes de monitoring manquent la plupart du temps leur objectif. Celles-ci aboutissent souvent, tel qu'il est apparu dans cette évaluation, à une multitude d'indicateurs qui ne peuvent pas être suivis dans la pratique.

Recommandations pour la coopération belge et le quatrième contrat de gestion :

- **La restructuration partielle du trajet d'identification et de formulation.** La flexibilisation qui a déjà été amorcée doit être définie plus en détail. Le cas échéant, l'identification et la formulation devraient pouvoir être imbriquées, et il faudrait introduire la possibilité d'une phase d'inception, où la surveillance des dépenses est un point d'attention. Lors d'une telle phase d'inception, l'analyse institutionnelle de la phase de formulation devrait pouvoir être développée davantage, y compris la traduction des besoins des groupes-cibles en action concrète et l'élaboration effective de thèmes transversaux dans le domaine du genre et de l'environnement, pour obtenir une bonne image des capacités locales au moment du démarrage du projet ;
- **Augmenter le poids des structures locales dans le processus de formulation.** La formulation semble être de facto essentiellement pilotée par la CTB, malgré la mise en œuvre d'expertise locale et, d'ordinaire, une bonne implication des intéressés locaux dans le processus. De préférence, la pratique de formulation est déplacée dans la direction d'une gestion et d'un **ownership** communs du processus de formulation jusqu'à ce qu'il soit entièrement bouclé. Cela implique aussi que les décisions concernant – par exemple – la modalité de gestion et l'affectation de l'AT sont prises en commun ;
- Ensuite, il est important de viser **une transition plus harmonieuse entre les phases du projet**, dans quel contexte il est aussi nécessaire de prêter attention à des **stratégies de sortie**. A présent, il y a presque après chaque phase une période où le processus est à l'arrêt, et où il n'est pas mis correctement un terme aux activités, de sorte que la durabilité est compromise. Le prolongement automatique du projet doit certainement être évité, mais le passage à une autre modalité d'aide devrait être envisagé en temps utile. Cela doit aussi être lié à la recommandation (voir ci-après) de revoir la durée maximale du projet ;
- **Revoir la durée maximale du projet.** L'analyse des 16 projets a montré que de nombreux projets sont prolongés ou connaissent différentes phases de suivi et que cela est justifié dans la plupart des cas. Dans de nombreux cas, on part dès le début implicitement du principe d'un projet en différentes phases, même si on ne le dit pas textuellement, parce que les processus de développement visés ne peuvent pas être réalisés dans un nombre d'années limité. Cette réflexion sur les trajets de longue durée, dans un contexte sectoriel et d'engagements globaux ou non, s'inscrit aussi dans la pratique de développement internationale et la Déclaration de Paris, et exige une reconsidération de la durée maximale du projet.

5.2 Dominance des équipes de projet et peu d'attention pour le pilotage sur le plan du contenu et stratégique

Cette évaluation de 16 projets a montré que les équipes de projet, souvent composées d'un directeur de projet national, d'une AT internationale et d'une AT nationale ou staff de projet, ont une grande influence sur la prise de décision relative à l'exécution du projet. Cela ne pose pas de problème en soi si l'équipe de projet est forte et si le projet est bien mis sur les rails. Cependant, un plan de projet faible et/ou des tensions au sein des équipes de projet ne sont souvent pas remarqués à temps par les structures qui sont responsables du pilotage stratégique. Ni les bureaux nationaux de la CTB avec le représentant local, ni le siège de la CTB, ni la SMCL ne sont informés à temps de ces problèmes pour prendre les mesures qui s'imposent. Ce sont souvent les évaluations à **mi-parcours** qui mettent ces problèmes sur le tapis dans l'exécution du projet, et ce n'est qu'ensuite que des actions sont entreprises. Il convient toutefois de remarquer qu'une fois les problèmes signalés dans une évaluation à **mi-parcours**, on entreprend une action rapide et adéquate, par exemple en adaptant le plan de projet et en remplaçant le staff. Cela souligne l'importance des évaluations à **mi-parcours**.

Sur quelques terrains spécifiques, le manque de connaissances portant sur le contenu se fait beaucoup sentir. Cela semble notamment être le cas dans les secteurs ou thèmes qui sont nouveaux, et où la coopération belge n'a jamais eu beaucoup de connaissances, ou dans des pays où la coopération est encore présente dans trop de secteurs. Le fait est également que certains thèmes sont beaucoup plus complexes que d'autres et/ou connaissent différentes 'écoles', de sorte qu'il n'y a pas de solutions univoques. Cela explique peut-être les problèmes dans les trois projets de décentralisation. Dans les secteurs où on a plus de connaissances comme la santé, ces problèmes semblent se produire moins souvent.

Il est possible que plusieurs problèmes, qui n'ont pas pu être étudiés à fond dans le cadre de cette évaluation, soient à la base du pilotage stratégique défaillant de la CTB. Les groupes de discussion ont signalé l'accent permanent sur la gestion financière (lié aux débuts laborieux de la CTB) qui, malgré des tentatives de travailler de façon plus orientée sur les résultats, n'a quand même pas suffisamment changé. Cela serait surtout également dû au manque relatif d'expertise portant sur le contenu, sectorielle et thématique, un fait également signalé par des évaluations précédentes. Ce problème se produit au siège, mais encore plus dans les bureaux nationaux. On n'a pas pu déterminer sur la base de cette évaluation s'il est question d'un mauvais équilibre du nombre d'employés administratifs-financiers et du nombre d'employés chargés du contenu au sein de la CTB. Comme nous l'avons dit, cela mérite une étude plus approfondie.

Cette évaluation a également constaté que l'AT joue un rôle très important dans tous les projets exécutés par 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. Il s'agit assurément d'une illustration de la volonté de bien répondre aux conditions locales et aux exigences spécifiques de chaque projet. La prise de décision concernant l'affectation de l'AT et les modalités de cette affectation sont toutefois peu transparentes.

Recommandations pour le court terme pour la CTB :

- **Le renforcement de l'expertise portant sur le contenu, sectorielle et thématique à la CTB**, notamment dans les bureaux nationaux. Il ne s'agit pas seulement de recruter du personnel supplémentaire, mais également de s'entourer d'un groupe d'experts dans les différents pays et d'élaborer une stratégie pour procéder à la gestion des connaissances, tant au siège que dans les pays. Cette recommandation mériterait d'être plus approfondie, mais elle vient malheureusement se heurter aux limitations de cette évaluation. Le renforcement sur le plan du contenu des bureaux nationaux est certainement le point le plus prioritaire. La mesure dans laquelle le staff administratif actuel de la CTB pourrait être remplacé par un staff orienté davantage sur le contenu ou pourrait être recyclé dans ce sens, est une question intéressante. Le renforcement indispensable de l'expertise portant sur le contenu et thématique, surtout dans les bureaux nationaux, ne devrait pas entraîner au préalable une nouvelle augmentation des frais de gestion, mais devrait pouvoir être réalisé de façon neutre en termes de coût ;
- **Une bonne utilisation des évaluations à mi-parcours** qui peuvent jouer un rôle sensé dans l'ajustement des projets. A cet effet, tout comme pour les processus de formulation, il faudrait une bonne adéquation avec les stratégies du pays partenaire et il faudrait prêter une grande attention à la formulation de TDR réalistes et pertinents, et à la sélection des consultants internationaux comme des consultants du pays partenaire. La sélection sur la base d'une méthodologie et d'un plan d'approche à présenter au lieu d'une sélection sur la base des seuls CV est à recommander ;
- **Une prise de décision plus transparente autour de l'affectation de l'AT s'impose**, vu le grand rôle de l'AT dans la coopération bilatérale belge, où l'AT forme souvent un des fers de lance via lesquels la Belgique veut ou peut créer une plus-value. A cet égard, nous ne voulons pas suggérer de développer une nouvelle série de procédures, de règles et d'instruments, car il a déjà été prouvé que cette approche ne fonctionne pas bien dans le contexte de la CTB, mais bel et bien que des décisions soient prises de façon rationnelle, transparente et professionnelle en ce qui concerne l'affectation de l'AT. Selon toute probabilité, cela exige une série de directives ou un plan politique concret concernant l'AT, qui intègre les propres expériences, mais qui témoigne également de la réflexion internationale dans ce domaine¹⁹. Plus concrètement, il faut reprendre dans ces directives (1) la garantie du rôle du partenaire local dans la prise de décision relative à l'affectation de l'AT ; (2) l'implantation dans le contexte local (la discussion relative à l'AT est différente dans les états fragiles que dans les pays au fort développement, comme l'Afrique du Sud et le Vietnam; (3) les nombreuses variantes de l'affectation de l'AT ; et (4) une considération minutieuse des AT nationales et internationales ;
- **Une meilleure définition du pilotage stratégique et de l'accompagnement**²⁰. Cette évaluation a clairement démontré l'importance cruciale du pilotage stratégique. Le renforcement de l'expertise sectorielle et thématique (voir ci-dessus) est une mesure importante mais insuffisante à cet égard. De plus, il est nécessaire de vérifier systématiquement comment cette fonction de pilotage stratégique peut être mieux

¹⁹ Dans ce contexte, nous songeons entre autres à l'étude intéressante exécutée à la demande de la CTB : Changing minds and attitudes, Towards improved Belgian Technical Assistance, 2006.

²⁰ Cette recommandation doit également être reprise sous les 'Recommandations pour la coopération belge et le quatrième contrat de gestion'.

garantie. Dans ce contexte, il est judicieux de faire une distinction entre différents niveaux de pilotage stratégique. Nous distinguons d'une part le pilotage (stratégique) de projets où les SMCL jouent un rôle, mais également les rapports d'avancement et les évaluations, de sorte que le pilotage n'a pas seulement lieu par rapport aux inputs et aux outputs, mais qu'il concerne aussi le niveau des outcomes. Au niveau du projet, l'**ownership** local doit être le point de départ, et les plateformes multi-acteurs constituent une bonne base à cet effet. D'autre part, le pilotage stratégique doit être distingué au niveau dépassant le projet, par exemple au niveau du secteur, mais également du lien au PIC, à la politique et aux stratégies, tant du pays partenaire que de la Belgique. Dans ce contexte, il est indiqué de revoir le rôle de la DGCD sur ce plan (voir ci-après).

Recommandations pour la coopération belge et le quatrième contrat de gestion :

- **Intégrer une évaluation de l'organisation comme élément de la prochaine évaluation des prestations de la CTB.** Après trois évaluations de projets, il est clair qu'avec l'approche 'bottom-up' de cette évaluation, on ne peut éclairer que de façon limitée l'organisation de la CTB et de la coopération bilatérale belge en général. On peut en effet tirer des enseignements intéressants, mais afin de continuer à fournir une contribution à la formulation du quatrième contrat de gestion, il serait judicieux de compléter l'approche actuelle de l'évaluation par une évaluation de l'organisation CTB dans une perspective internationale, où l'efficacité pourrait par exemple être examinée plus en détail via un **benchmark**. Cette évaluation ne devrait pas se limiter strictement à la CTB, mais devrait examiner le fonctionnement de la CTB dans le contexte de l'ensemble de la coopération bilatérale.

5.3 La coopération belge n'est pas suffisamment orientée sur l'apprentissage et n'adhère pas assez au contexte international changeant

Cette évaluation se base sur la répartition des tâches entre la DGCD et la CTB sur les contrats de gestion en vigueur à ce moment-là. Dans ce contexte, le rôle de l'attaché a été relativement réduit sous le troisième contrat de gestion et il ne joue plus de rôle formel dans le pilotage du projet via la SMCL. À côté de cela, le système reste fortement centralisé. Au sein de ce système centralisé, il existe des possibilités de tracer des lignes dans les pays.

Dans la pratique des 16 projets, on a pu constater que là où le représentant local de la CTB et l'attaché collaboraient bien et étroitement, cela a eu une influence positive non seulement sur l'exécution du projet, mais également sur la visibilité de la Belgique et sur le dialogue sectoriel. Alors que le rôle de l'attaché était déterminé formellement sous le premier et le deuxième contrat de gestion, cela est encore à peine le cas sous le troisième contrat de gestion. La collaboration dépend alors des personnes sur place. Ainsi, il est heureusement encore question à beaucoup d'endroits d'une bonne concertation régulière, et l'attaché participe encore aux SMCL. Là où il est question d'incompatibilité d'humeur, cela a des répercussions négatives sur le dialogue sectoriel et la qualité de la collaboration en général. Entre les gestionnaires de dossiers de la DGCD et ceux de la CTB, il y a généralement aussi une bonne relation.

Une faiblesse fondamentale dans le système concerne la transition entre les phases du projet, où les différentes responsabilités des parties entraînent souvent un retard et une prise de décision floue. Ainsi, le fait de faire réaliser des évaluations finales relève de la responsabilité de la CTB. Les règles pour l'exécution des évaluations finales ne sont pas univoques. Lorsque les évaluations finales sont exécutées, elles n'ont pas lieu au bon moment ou les résultats ne sont pas suffisamment intégrés par la DGCD dans la prise de décision sur les projets de suivi ou l'identification et la formulation. Cela entraîne des inefficacités et des retards.

De plus, le système est actuellement extrêmement dépendant de la volonté de collaboration entre les différentes parties belges, ce qui affaiblit la position stratégique de la coopération belge. En effet, avec la Déclaration de Paris et l'accent mis sur le rôle des pays bénéficiaires et la décentralisation extrême de nombreux bailleurs, de nombreuses prises de décision stratégiques se déroulent dans le pays partenaire.

Malgré des améliorations, le système orienté assez résolument sur le contrôle de la coopération belge a de la peine à adhérer suffisamment au contexte très changeant de la coopération internationale. Ce point n'a pas pu être examiné plus en détail dans le cadre de cette évaluation orientée sur le projet, mais il requiert une réflexion approfondie. De plus, il faut réaliser que le rôle d'un service d'exécution comme la CTB est fondamentalement différent de celui d'un attaché bénéficiant d'un statut diplomatique.

Recommandations pour le court terme pour la CTB

Promouvoir une collaboration optimale entre le RepRes de la CTB et l'attaché (et entre la CTB et la DGCD en général), par le biais d'un échange d'informations et d'une concertation régulière formelle et informelle.

Recommandations pour la coopération belge et le quatrième contrat de gestion :

- **Supprimer la responsabilité des évaluations finales dans le chef de la CTB**, parce que ces exercices sont relativement chers, qu'ils ne sont souvent pas bien exécutés et qu'on n'en tire que peu de leçons. Une autre raison est qu'en plaçant cette responsabilité finale chez la CTB, les 'checks and balances' sont mis sous pression (voir ci-après). La CTB a bel et bien la responsabilité de soumettre de bons rapports finaux des projets achevés. La responsabilité des évaluations finales devrait reposer au Service de l'Evaluation Spéciale (ou à la DGCD), parce que cela cadrerait mieux dans le cycle politique. Des évaluations groupées par secteurs, pays ou thèmes peuvent aussi être envisagées. Les chevauchements sont ainsi évités. A cet égard, il est très important que les leçons tirées des évaluations augmentent : il s'agit en effet d'un point faible de l'ensemble du système.
Cela n'implique pas que la CTB ne doive pas avoir ou développer de compétence d'évaluation. Bien au contraire. La CTB devrait notamment se perfectionner dans la mise sur pied et l'exécution d'évaluations à **mi-parcours** et dans les processus d'apprentissage et de pilotage stratégique y afférents ;
- Une réflexion sur le **rôle de l'attaché pendant l'exécution du projet** pour l'amélioration du pilotage stratégique, essentiellement au niveau dépassant le projet. Cette réflexion doit tenir compte des changements dans les modalités d'aide et du positionnement de l'aide bilatérale directe sous forme de projets. Cela adhère à la discussion déjà entamée et à la réflexion concernant la modernisation de la

coopération au développement belge.

A cet égard, on peut envisager à court terme que les Attachés et la DGCD Bruxelles reçoivent dans le cadre de la procédure standard les rapports d'avancement (à améliorer qualitativement par la CTB) des projets et d'autres documents-clés (rapports d'évaluations à **mi-parcours**, de réunions des SMCL). Par ailleurs, on pourrait envisager que l'attaché devienne **d'office** de nouveau membre des SMCL ou y participe en tant qu'observateur ;

- Prêter attention à l'adhésion à la Déclaration de Paris et à un rôle plus central pour les pays partenaires, avec une discussion sur la décentralisation des tâches et des compétences.

5.4 Vers une révision du rôle de la DGCD et de la CTB

Tous contrats de gestion confondus, un fort développement s'est produit en ce qui concerne la répartition des tâches et des compétences entre la DGCD et la CTB. Globalement, la CTB a reçu une responsabilité croissante.

Après une longue période – en grande partie à juste titre – où l'attention était principalement portée sur une délimitation claire du rôle, des tâches et des responsabilités des deux organisations, il semble maintenant que le souci commun d'une coopération belge plus efficace prenne le dessus. Nous observons aussi l'ambition de travailler en transcendant davantage le projet, et d'exercer également au niveau politique une influence pouvant aller au-delà de l'apport financier de la Belgique. Cette ambition peut uniquement être réalisée si la collaboration entre la DGCD et la CTB (tant à Bruxelles que sur le terrain, et qu'entre Bruxelles et le terrain) se déroule de façon optimale et si on développe une synergie, pour veiller entre autres à ce que des réalisations précieuses sur le plan local soient répercutées à un niveau supérieur.

Bien que cette évaluation soit explicitement orientée sur la qualité des prestations de la CTB et qu'elle aboutisse à des améliorations faisables sur la base d'une analyse de ces prestations, il ne faut pas perdre de vue le cadre plus large de la coopération belge. Ce cadre plus large présente des déséquilibres que nous avons constatés dans la pratique et qui entravent la collaboration optimale visée entre la DGCD et la CTB. C'est pourquoi nous avons aussi proposé plusieurs adaptations pour ce cadre plus large, qui visent à rétablir l'équilibre – qui est perturbé à nos yeux – et à intégrer de meilleurs **checks & balances**. L'équilibre actuel légèrement perturbé a principalement trait aux tâches importantes qui sont attribuées à la CTB dans les différentes phases du cycle du projet et qui peuvent facilement donner lieu à des conflits d'intérêts. Ainsi, la CTB se charge de la formulation et de l'exécution, ainsi que de l'évaluation de cette exécution. D'autre part, un apport politique et stratégique important est attendu de la part de la DGCD et cette dernière doit aussi approuver définitivement l'exécution du projet, bien qu'elle ne dispose pas toujours des informations requises pour remplir ces tâches convenablement. De ce fait, des problèmes surgissent dans le cycle politique et les différentes parties ne peuvent pas tirer des leçons de façon optimale.

Les recommandations qui ont déjà été faites à cet égard ne sont pas répétées, mais nous voulons insister dans ce paragraphe final sur l'importance d'une vision plus intégrale de

la coopération au développement belge dans le contexte international changeant, qui transcende l'intérêt des organisations individuelles.

Annexe 1 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. En 2007 et 2008 cette évaluation a été organisée par le Service Evaluation (alors DO.4, maintenant 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 de ces évaluations est disponible sur le site de la DGCD : http://www.dgos.be/fr/dgcd/suivi_evaluation/index.html.

En 2007 et 2008 la qualité des prestations de la CTB a été mesurée et analysée à partir du constat des résultats atteints par les projets sélectionnés. Dans la mesure où cette approche n'a pas tenu compte de tous les facteurs susceptibles d'influencer la qualité des prestations de la CTB, l'approche de 2009 sera adaptée afin d'inclure dans le focus quelques processus qui mènent à l'atteinte des résultats escomptés. Les processus suivants sont cités à titre d'exemple : l'appui octroyé par le représentant local de la CTB dans le pays partenaire aux assistants techniques dans les projets ; l'appui donné par les services géographiques et thématique/sectoriel à Bruxelles aux représentants locaux et aux assistants techniques ; le suivi et l'évaluation des projets et l'apprentissage sur base des leçons tirées des évaluations ; la politique de formulation.

La présente évaluation sera la troisième qui sera exécutée dans le cadre du troisième contrat de gestion. Les méthodologies utilisées dans les deux évaluations précédentes étaient très similaires, ce qui a permis de comparer les résultats des deux évaluations et, en 2008, de confirmer ou d'infirmer les conclusions de 2007. Le résultat en est que les deux évaluations sont très complémentaires et que la représentativité des conclusions est amplifiée, étant donné que la taille de l'échantillonnage s'est accrue. A cela s'ajoute que déjà 10 pays sur 18 pays de la coopération directe bilatérale ont été visités en utilisant la même méthodologie. En raison de ces avantages méthodologiques le pouvoir adjudicateur demande aux soumissionnaires d'utiliser la méthodologie de 2008, complétée et élargie par quelques questions supplémentaires sur les processus évoqués dans le paragraphe ci-dessus. Les pays ciblés en 2009 sont les pays partenaires restants : Vietnam, Afrique du Sud, Mozambique, Tanzanie, Ruanda, Mali, Bénin, territoires palestiniens. Cela signifie que tous les pays partenaires auront été visités et que l'échantillon comptera au total 38 projets.

Les projets sélectionnés pour la présente évaluation sont des projets qui ont été formulés pendant le premier ou deuxième contrat de gestion. Ces projets seront évalués sur base du

cycle du projet et à travers les cinq critères d'évaluation suivants : pertinence, efficacité, efficience, durabilité, et impact, pour autant que le stade d'exécution permette une évaluation de l'impact. Si un de ces critères ne peut être appliqué à un des projets, les consultants devront clairement en justifier la raison. Le choix de suivre le cycle du projet a été fait afin de permettre de bien comprendre le contexte des projets. Même si l'identification n'est pas du ressort de la CTB, sa prise en compte est importante pour définir la pertinence des projets. De plus, elle peut être un élément de clarification pour les constatations sur la formulation et l'exécution d'un projet par la CTB. En conséquence, la phase d'identification et le critère de la pertinence font partie du focus de l'évaluation, principalement comme élément contextuel.

Les constatations et les conclusions qui ressortent des évaluations de projets seront structurés par projet dans des rapports pays. Le but n'est pas de formuler des recommandations pour améliorer les projets qui sont encore en exécution. Les évaluations de projet serviront de base pour faire une analyse de la qualité générale des prestations de la CTB.

L'analyse de la qualité des prestations de la CTB sera faite dans le rapport final de l'évaluation. Le but de cette analyse est de déterminer des tendances dans la qualité des prestations de services publics que la CTB preste pour l'Etat dans le cadre du contrat de gestion. Cette analyse devra évidemment tenir compte des conclusions de 2007 et de 2008. Les conclusions et les recommandations qui figureront dans le rapport final doivent être utiles pour la CTB en premier lieu mais peuvent être également utiles pour la DGCD.

Pour la sélection des projets plusieurs critères ont été pris en compte afin d'avoir un échantillonnage équilibré au bout de ces 5 ans, à la fin du cycle de ces évaluations. Cela signifie que :

- des projets issus des premier, deuxième et troisième contrats de gestion auront été évalués ;
- tous les pays partenaires auront été représentés dans l'échantillonnage ;
- tous les secteurs/thèmes dans lesquels l'aide directe bilatérale est active, auront suffisamment été représentés dans l'échantillonnage ;
- l'échantillonnage comprendra des « petits » et « grands » projets et donc pas uniquement des projets « importants » ;
- les nouvelles modalités de l'aide auront été prises en compte (comme l'aide budgétaire).

Dans certains cas des éléments pratiques ont joué un rôle dans la sélection :

- les projets doivent se situer à un stade d'exécution qui permette d'appliquer les critères d'évaluation ;
- les projets se trouvent dans le même secteur/thème afin de permettre aux bureaux d'étude de proposer des consultants qui ont une certaine expérience sectorielle/thématique, évidemment liée à une expérience en évaluation.

Les projets sélectionnés sont les suivants :

Vietnam :

1. Strengthening of the institutional capacity of the Vietnam Women's Union to manage savings and credit programs for rural poor women (phase II) (l'évolution à la troisième phase (Social Development through Micro-credit) est incluse dans le scope) ;
2. Support to the Public Administrative Reform Programme in Can Tho Province (l'évolution à la phase suivante est incluse dans le scope) .

Ruanda :

1. Institutional Strengthening of the Strategic Planning Process (MINECOFIN – Ministry of Finance and Economic Planning) (l'évolution à la deuxième phase est incluse dans le scope);
2. Appui au secteur de la Justice.

Territoires palestiniens :

1. Capacity building & institutional development support to the Ministry of Planning - phase II (MOP II);
2. Local Infrastructure & Capacity Building Project (LICP).

Mozambique :

1. Rehabilitation and Reconstruction Programme of Health Sector Facilities (PRPE/Health);
2. Technical Assistance to GACOPI, the investment management unit of the Ministry of Health.

Tanzania :

1. International technical advisor natural resources management (assistance technique entre autres pour le projet ci-dessous) ;
2. The development and implementation of an integrated management plan of Kilombero valley food plain Ramsar site.

Afrique du Sud :

1. Expansion of TB/HIV/STI, Prevention, Care and Support in South Africa;
2. Capacity Building in the Department of Health.

Bénin :

1. Appui au monde rural dans les départements de l'Atacora et de la Donga (PAMRAD) ;
2. Programme d'appui à la mise en œuvre du développement des communes dans les départements de l'Atacora/Donga et Mono/Couffo.

Mali :

1. Programme d'appui à la décentralisation de la Région de Koulikoro ;
2. Projet de sélection et de multiplication du Zébu Azawak - Phase II.

Remarque pour le Bénin et le Mali : dans les autres pays les projets choisis au sein de chaque pays se situent dans le même secteur/thème (y inclus le renforcement des capacités). Pour le Bénin et le Mali, les projets ont été choisis dans des secteurs

identiques dans les deux pays pris ensemble : deux projets dans le secteur agricole, deux dans le secteur de la décentralisation. Le secteur agricole a été retenu car il a été sous représenté dans l'échantillonnage total. Or il a été impossible de trouver dans un des deux pays deux projets agricoles qui répondent à l'ensemble des critères. Il est conseillé que les missions soient organisées selon ce choix (c'est-à-dire qu'un expert en agriculture évalue les deux projets agricoles en une seule mission et qu'un expert en décentralisation fasse de même pour les deux projets en décentralisation).

Remarque importante

Il est important de noter que cette année un essai sera fait pour tenter de coupler les missions de terrain avec celles organisées par la CTB dans le cadre de son système de suivi-évaluation de projets (évaluations à mi-parcours et évaluations finales). Ceci dans le but de diminuer la pression des missions sur le terrain. Il y aura donc lieu de prévoir l'organisation conjointe de visites de terrain et d'interviews avec les consultants contractés par la CTB. Les modalités pratiques seront discutées au sein du comité de pilotage.

2. 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 :

- 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 ;
- le monitoring par l'Etat du Programme indicatif de coopération.

3. Contexte de l'évaluation : la CTB, le cycle du projet, le contrat de gestion

Présentation de la CTB

La Coopération Technique Belge (CTB) est une société anonyme de droit public à finalité sociale, fondée en 1998. Elle est l'unique agence d'exécution de la coopération bilatérale directe du gouvernement fédéral belge. Ce dernier est l'unique actionnaire de la CTB.

La CTB gère plus de 200 programmes répartis dans 30 pays en Afrique, Asie et Amérique latine. Les secteurs d'intervention prioritaires sont ceux de la coopération fédérale belge, à savoir l'enseignement, les soins de santé de base, l'infrastructure de base, l'agriculture et la sécurité alimentaire ainsi que la consolidation de la société. L'environnement, l'économie sociale, l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, la lutte contre le sida et les droits des enfants constituent les cinq thèmes transversaux qu'on retrouve en filigrane dans chacun des projets de développement.

Avec un chiffre d'affaires de 160 millions d'euros en 2006, la CTB emploie 420 personnes dont 160 au siège à Bruxelles et 260 répartis dans les pays dans lesquels elle met en œuvre des projets et des programmes. Elle dispose d'un bureau de représentation dans 24 pays. Les 18 pays partenaires de la coopération belge sont les suivants : l'Algérie, le Bénin, le Burundi, la République Démocratique du Congo, le Mali, le Maroc, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie, l'Afrique du Sud, les Territoires palestiniens, le Vietnam, la Bolivie, l'Equateur, le Pérou.

Les missions de service public de la CTB sont définies par une loi. L'élément majeur de cette loi est que la CTB possède l'exclusivité de l'exécution, sur le territoire belge ou à l'étranger, des tâches de service public en matière de coopération bilatérale directe.

Les tâches de service public sont réparties par la loi en quatre grandes catégories :

- A. Article 5 de la loi : tâches de service public de coopération au développement (coopération bilatérale directe). Il s'agit notamment des tâches suivantes :
- l'exécution de programmes et de projets en matière de coopération bilatérale directe ;
 - l'exécution de programmes ou de projets en matière de coopération financière et d'allègement de la dette avec des pays partenaires ;
 - l'exécution d'actions en vue de soutenir le secteur privé des pays partenaires ;
 - la gestion du programme bilatéral de bourses et de stages ;
 - la formulation de propositions et la constitution des dossiers techniques des programmes et projets susvisés ;
 - l'octroi de l'aide d'urgence et l'aide de réhabilitation à court terme en vertu d'une décision du Conseil des ministres et l'aide alimentaire.

Les tâches de service public relevant de l'article 5 de la loi représentaient, en 2006, 146.5 millions d'euros, soit 88% du chiffre d'affaires de la CTB.

- B. Article 6 de la loi : attribution exclusive à la CTB d'autres tâches de service public de coopération au développement par le ministre dont relève la CTB. Ces tâches sont notamment les suivantes :
- l'exécution d'études exploratoires en vue de l'identification de nouveaux programmes et projets dans le cadre de la coopération bilatérale directe, bilatérale indirecte ou multilatérale ;
 - l'accomplissement de missions d'expertise et d'évaluation des programmes et projets dans le cadre de la coopération bilatérale indirecte et multilatérale ;
 - la formation du personnel d'outre-mer ;
 - l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme octroyée suite à une demande d'un organisme d'aide ;
 - la mise en œuvre du programme de formation «Cycles d'information» ;
 - la mise en œuvre du programme de sensibilisation « Annoncer la Couleur »/ «Kleur Bekennen» ;
 - la mise en œuvre du Fonds de garantie Fair Trade (commerce équitable).

Les tâches de service public relevant de l'article 6 de la loi représentaient, en 2006, 10.1 millions d'euros, soit 6% du chiffre d'affaires de la CTB.

- C. Article 7 de la loi : parallèlement aux tâches qui lui sont dévolues par l'Etat belge, la CTB peut œuvrer pour le compte de tiers. Il s'agit alors d'projets plus spécifiques émanant de personnes morales de droit public belges (les Communautés, les Régions, les provinces et les communes, par exemple), étrangères (la GTZ allemande ou la DFID britannique, par exemple) ou internationales (l'Union européenne, la Banque mondiale, etc.).

Les tâches de service public relevant de l'article 7 de la loi représentaient, en 2006, 9.4 millions d'euros, soit 5.6% du chiffre d'affaires de la CTB.

- D. Par ailleurs, la loi programme du 27 décembre 2005 (Moniteur belge du 30/12/05) insère un article 9bis dans la loi portant création de la CTB et qui concerne le Service volontaire d'utilité collective. Le Service Volontaire à la Coopération au Développement (SVCD) permet à 100 jeunes par an d'être engagés, pour une période de 1 à 3 ans, dans un projet ou un programme exécuté par la CTB dans l'un des 18 pays partenaires de la coopération bilatérale directe.

Le budget affecté au projet SVCD en 2006 était de 0.3 million euros.

Evolution des rôles de la CTB, de l'Etat belge et du pays partenaire dans le cycle du projet, tels que définis dans les trois contrats de gestion

Depuis la création de la CTB en 1998, les droits et devoirs respectifs de la CTB et de l'Etat belge sont définis dans un contrat de gestion. Trois contrats de gestion entre l'Etat belge et la CTB ont été conclus jusqu'à présent :

- Premier contrat de gestion : 1999 – 2001 ;
- Deuxième contrat de gestion : 2002 – 2006 ;
- Troisième contrat de gestion : 2007 – 2011.

Etant donné que l'évaluation repose sur le cycle du projet, il est important de relever brièvement comment les trois contrats de gestion successifs définissent les rôles respectifs de la CTB, de l'Etat belge et, indirectement, du pays partenaire dans chacune des étapes du cycle du projet. En effet, pour mener à bien leur travail, les consultants doivent être à même d'apprécier l'évolution des rapports entre les différents acteurs du cycle du projet.

Il est cependant capital de noter que les projets qui seront évalués sont tous des projets mis en œuvre sous le premier ou le deuxième contrat de gestion.

Le cycle de la coopération bilatérale directe repose sur un partenariat entre plusieurs acteurs. Le schéma simplifié de ce cycle et de ses différents acteurs est le suivant :

Le Ministre de la Coopération au développement définit la politique et les stratégies de la coopération belge.

La Direction des programmes gouvernementaux (D1) de la Direction générale de la coopération au développement (DGD) prépare les prises de décision de l'autorité politique pour ce qui concerne la coopération bilatérale directe, c'est-à-dire de gouvernement à gouvernement.

La commission mixte est composée de représentants des deux pays et constitue l'organe politique au niveau ministériel dans le cycle du projet. Cette commission détermine les priorités et les lignes directrices de la coopération pour une période de plusieurs années tout en définissant les budgets qui y seront consacrés. Les activités de la commission mixte débouchent sur la rédaction d'un programme indicatif de coopération (PIC). Le PIC est constitué essentiellement d'une enveloppe budgétaire, d'une liste de secteurs prioritaires et d'une liste d'projets à mener dans ces secteurs.

L'identification d'un projet est effectuée sous la responsabilité du pays partenaire avec la collaboration de l'Attaché de coopération représentant l'Etat belge dans le pays concerné. Sous le premier et le deuxième contrat de gestion, l'identification a généralement été financée par un fonds d'études cogéré par la CTB et par le pays partenaire. Cependant, elle était souvent réalisée avec peu de consultation de la CTB sur la faisabilité du projet. L'identification devait être rédigée en suivant un canevas précis permettant à l'autorité politique belge de décider si elle allait ou non investir dans la formulation du projet (étude détaillée de la faisabilité), puis dans l'élaboration du dossier technique et financier et enfin dans l'exécution du projet par la CTB. Après une procédure relativement longue d'autorisation par le pouvoir politique belge, la demande de formulation était adressée à la CTB qui devait remettre une offre de prix dans le cadre de nombreuses tractations. Dans le troisième contrat de gestion, la phase d'identification est allégée au profit de la phase de formulation.

La formulation d'un projet est effectuée sous la responsabilité de la CTB, en concertation avec le pays partenaire et l'Attaché de coopération. La formulation est une étude détaillée de la viabilité technique et financière du projet identifié. Sous le premier et le deuxième contrat de gestion, l'Etat belge devait demander à la CTB une offre de prix pour la formulation, puis l'approuver, et demander à la CTB d'établir le rapport de formulation pour chaque projet. Sous le troisième contrat de gestion, la procédure est simplifiée puisque la formulation est financée par un fonds spécifique que la Belgique met à la disposition de la CTB.

Le comité des partenaires, créé formellement pendant la période du second contrat de gestion, est composé de représentants du pays partenaire, de l'Etat belge (Attaché de coopération) et de la CTB (Représentant résident). Il est présidé par un représentant du pays partenaire. Pour la période du troisième contrat de gestion, les instructions prévoient une fois par an une réunion spéciale du comité lors de laquelle la délégation belge est dirigée par la DGD. Le comité des partenaires se réunit en principe au moins tous les six mois. Il valide les nouvelles identifications et effectue le suivi du programme indicatif de coopération.

Une structure mixte de concertation locale (SMCL) est mise en place pour chaque projet dès la formulation du projet. Sa composition varie d'un pays à l'autre, mais elle comprend au minimum des représentants du pays partenaire, de la CTB (Représentant résident), du Project Management Unit et de l'Etat belge (Attaché de coopération). Sous le troisième contrat de gestion, l'Attaché ne fait plus partie de la SMCL à partir du démarrage de l'exécution du projet.

Il faut noter que les définitions des étapes du projet données ci-dessus ainsi que les rôles des différents acteurs dans ce cycle ont évolué d'un contrat de gestion à l'autre. De plus, les modalités d'exécution d'un projet varient selon le contexte local. Il est donc important que les consultants connaissent le contexte administratif de chacun des 10 projets à évaluer ainsi que le contrat de gestion qui était en vigueur lors du lancement et de l'exécution du projet.

Par ailleurs, on peut constater les évolutions suivantes entre le premier et le troisième contrat de gestion :

- Le premier contrat de gestion, rédigé par la DGD aidée de juristes chargés de défendre ses intérêts, a été soumis unilatéralement à la CTB qui n'avait guère d'arguments et aucune expérience pour étayer des contre-propositions. Ce premier contrat de gestion était caractérisé par une volonté de défendre les intérêts de l'Etat et de prévenir, au prix de lenteurs administratives, tout risque de perte de contrôle des activités confiées à la CTB encore embryonnaire ;
- Pour la rédaction du deuxième contrat de gestion, la CTB avait des acquis à défendre et la capacité de faire valoir que l'Etat pouvait se dispenser de certaines précautions : elle pouvait démontrer que ce n'était pas son intérêt de s'écarter des attentes de l'Etat et qu'elle disposait des compétences pour exécuter les tâches telles qu'elle lui étaient confiées et, le cas échéant, était en mesure de présenter des propositions alternatives pertinentes ;
- Dans le cadre du troisième contrat de gestion il est reconnu à la CTB la capacité d'organiser son propre contrôle financier et comptable et un contrôle de qualité interne tandis que l'Etat se réserve le droit d'évaluer si les résultats sont à la mesure des financements consentis ;
- Le troisième contrat de gestion permet une simplification des procédures administratives menant de l'identification par le pays partenaire jusqu'au démarrage effectif du projet. Les étapes d'identification, de formulation et de mise en œuvre sont rationalisées ;
- Le troisième contrat de gestion permet également une augmentation de l'autonomie décisionnelle de la CTB dans le cadre de ses tâches de service public liées à la formulation et l'exécution des projets.

4. Raison d'être de l'évaluation

L'Etat belge confie à la CTB l'exclusivité de la formulation et de la mise en œuvre de la coopération bilatérale directe. En outre, il est l'unique actionnaire de la CTB. Il est donc légitime que l'Etat procède à l'évaluation de ce qu'il finance. C'est la raison pour laquelle le contrat de gestion organise une évaluation permettant d'assurer la reddition de comptes à l'Etat sur les résultats des activités qu'il confie à la CTB. Notons que cette évaluation n'est pas fondée sur un contrôle de la situation financière de la CTB ou de la situation financière des projets puisque ce contrôle est effectué par ailleurs.

En outre l'aspect reddition de comptes, le but est également d'améliorer la qualité des prestations de la CTB dans le cadre des services publics qu'elle preste pour l'Etat. Il y a donc lieu de tirer des leçons, utiles aussi bien pour la DGCD que pour la CTB.

5. Objectifs de l'évaluation

Les objectifs de l'évaluation sont les suivants :

- rendre compte à l'Etat de la qualité des prestations de la CTB ;
- améliorer la qualité des prestations de la CTB par un apprentissage collectif sur base des constatations, des conclusions et des recommandations qui résulteront de cette évaluation.

En partant des résultats des projets et en décomposant le processus qui a mené à ces résultats, l'évaluation dégagera des conclusions et des recommandations sur la manière dont la CTB formule, met en œuvre, suit et évalue les projets, en d'autres termes des conclusions et des recommandations sur la qualité de ses prestations. L'évaluation relèvera également les facteurs positifs et négatifs qui ont permis d'aboutir à ces résultats.

Tout en gardant à l'esprit que l'objectif de cette évaluation est de rendre compte à l'Etat belge de la qualité des prestations de la CTB et que ceci implique que l'évaluation doit se focaliser sur les phases du cycle du projet sous la responsabilité de la CTB, il est important de ne pas isoler cette évaluation des autres phases du cycle de projet. Cela signifie que les phases sous la responsabilité de la DGCD devront également être étudiées afin de situer les prestations de la CTB dans leur contexte.

Il est également important de préciser que, pour les projets en cours, il ne s'agit pas d'une évaluation à mi-parcours devant proposer des solutions techniques pour améliorer d'éventuels problèmes liés à l'exécution du projet. Ce type d'évaluation relève du travail d'évaluation effectué par la CTB elle-même.

Finalement il est important de relever que cette évaluation n'est pas un exercice unique mais récurrent. Une telle évaluation sera en effet faite chaque année jusqu'à la fin du troisième contrat de gestion entre l'Etat et la CTB. L'évaluation continuera chaque année sur base des résultats des évaluations précédentes et sur base d'un nouvel échantillon de projets qui, à la fin de ce cycle d'évaluations, devrait être représentatifs pour les prestations de la CTB dans le cadre de ses services publics. Il est donc important de savoir que chaque évaluation est un élément qui doit permettre d'avoir une vue générale sur la qualité des prestations de la CTB à la fin du troisième contrat de gestion. Pour rendre cela possible il est donc essentiel que les évaluations soient faites de la manière la plus cohérente possible.

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

L'évaluation portera sur les différentes phases du cycle du projet, principalement, mais pas exclusivement, les phases qui ressortent à la responsabilité de la CTB.

Les principaux enjeux à analyser concernent la pertinence du projet, l'efficacité des actions réalisées, l'efficience dans la mise en œuvre, la durabilité des résultats du projet et, si possible, l'impact obtenu par le projet.

L'évaluation de 2008 s'est basée sur un cadre d'évaluation comprenant des questions et des indicateurs par critère. Aux questions portant sur les cinq critères d'évaluation classiques se sont ajoutées deux questions concernant la qualité de l'assistance technique et l'approche de la CTB. Pour 2009 il est demandé expressément de reprendre le cadre d'évaluation de 2008 afin d'évaluer tous les projets de la même façon et donc de maintenir la cohérence des rapports d'évaluation. Cela devrait permettre de comparer les résultats des évaluations.

Comme indiqué dans le résumé, l'évaluation de 2009 prendra plus en compte les processus qui mènent à l'obtention des résultats. Les deux questions d'évaluation complémentaires ajoutées en 2008 étaient déjà plus orientées vers les processus. Afin d'obtenir une image plus complète de la qualité des prestations de la CTB quelques questions seront ajoutées qui portent sur l'influence de certains processus sur l'obtention de résultats. La CTB a fait récemment un effort pour « cartographier » ces processus. Ce process mapping servira de base pour la formulation de ces questions complémentaires.

Les questions complémentaires pourront être formulées après l'attribution du marché. Le bureau d'étude qui remporte le marché recevra les documents nécessaires de la CTB. Sur base de ces documents, le bureau d'étude fera une sélection des processus qu'il trouve intéressants et argumentera son choix lors de la réunion de lancement, pendant laquelle la proposition sera validée. Les questions d'évaluation seront ensuite élaborées pendant la phase documentaire et seront validées définitivement par le comité de pilotage lors de la deuxième réunion de ce comité à la fin de la phase documentaire.

Il est important que les consultants tiennent compte des constatations et des conclusions de l'évaluation de 2007 et de 2008 afin de les confirmer, infirmer ou nuancer.

7. Déroulement de l'évaluation

L'évaluation a plusieurs phases : une phase préparatoire, une phase d'étude, une phase de terrain et une phase d'analyse. L'échéancier pour les rapports et les dates pour les réunions du comité de pilotage seront déterminés lors de la réunion de démarrage.

Phase préparatoire

Cette phase est très courte et a comme élément principal la réunion de démarrage. Dans cette réunion le chef d'équipe présente son approche afin de donner l'occasion au comité de pilotage de réagir et de donner des conseils, si nécessaire. Le chef d'équipe y présentera également les processus qu'il a sélectionnés pour définir les questions d'évaluation complémentaires.

Cette réunion fournit également l'occasion de régler certains aspects pratiques : première rencontre avec les consultants, remise aux consultants de documents et de données de contact, calendrier, organisation des missions conjointes avec la CTB, etc.

Pour cette réunion, au moins la présence du chef d'équipe est attendue. Si le chef d'équipe n'est pas bilingue (FR/NL), l'équilibre linguistique devra être assuré d'une autre façon.

La phase d'étude

La phase d'étude est divisée en 2 parties distinctes mais qui peuvent se chevaucher dans le temps :

- Lecture et analyse des textes de référence, notamment :
 - les documents constituant le cadre légal et réglementaire de la coopération au développement belge : loi de 1999 sur la coopération, les contrats de gestion, les instructions aux attachés de coopération, etc. ;
 - les notes stratégiques pays de la DGCD (www.dgcd.be) dans les pays d'intérêt pour l'évaluation ;
 - les documents et rapports relatifs à la préparation, à la mise en œuvre, au suivi et, le cas échéant, à l'évaluation des projets à évaluer ;
 - le rapport définitif de l'évaluation de la qualité des prestations de la CTB de 2007 ;
 - des rapports d'évaluation existant, en lien avec les projets sélectionnés.

Les documents seront fournis par la CTB et par la DGCD ainsi que par leurs représentations sur le terrain :

- Entrevues avec :
 - 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 ;
 - l'Inspecteur des Finances ;
 - les Représentants Résidents de la CTB et les Attachés de coopération.

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

La phase d'étude se clôturera par un rapport d'étude en néerlandais ou en français qui contiendra les éléments suivants :

- les questions d'évaluation concernant les processus ;
- les conclusions préliminaires de la phase d'étude ;
- les questionnaires utilisés pour les entretiens ;
- les questionnaires et la méthodologie qui seront utilisés pour les projets à évaluer sur le terrain ;
- la structure du rapport final.

Il est important que les consultants organisent la phase d'étude en fonction des éléments dont la connaissance est nécessaire pour la suite de l'évaluation. Le rapport d'étude ne doit pas décrire la coopération bilatérale directe de la Belgique car cela n'est pas demandé dans cette évaluation. Cependant, si les consultants ne sont pas familiers avec les principes généraux de la coopération belge, ils sont évidemment censés faire une étude du système belge en lien avec le sujet de l'évaluation (principalement la qualité des prestations de la CTB).

Le rapport d'étude doit contenir les premières constatations relatives aux projets, sur base de la documentation disponible et des entrevues. Les consultants doivent également décrire comment ils vont organiser les missions de terrain et quelles questions seront posées, en fonction des résultats de la phase d'étude. Le rapport d'étude sera présenté lors d'une réunion du comité de pilotage ou le rapport fera sujet d'une discussion.

La présence d'au moins le chef d'équipe est attendue pour cette réunion. S'il n'est pas bilingue (FR/NL), l'équilibre linguistique devra être assuré d'une autre façon.

La phase des missions de terrain

Les missions de terrain seront effectuées dans les pays suivants : Rwanda, Mozambique, Tanzanie, Afrique du Sud, Bénin, Mali, Vietnam, Territoires palestiniens. La possibilité existe qu'un, ou plusieurs, représentant(s) de (ou désigné par) le pouvoir adjudicateur participe à une ou plusieurs missions de terrain comme observateur et aux frais du pouvoir adjudicateur.

Chaque mission de terrain fera l'objet d'entrevues avec :

- le Représentant Résident de la CTB ;
- l'Attaché de Coopération belge ;
- le(s) expert(s) CTB ;
- le(s) ministère(s) pertinent(s) ;
- les autorités locales concernées ;
- des bénéficiaires.

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

Les missions doivent réserver assez de temps pour les visites de terrain. Les représentants de l'Etat qui peuvent accompagner une mission, le feront en premier lieu pour gagner de l'expérience de terrain, aussi bien au niveau du contenu des projets qu'au niveau méthodologique. En deuxième lieu ils veilleront à la qualité du travail en concertation avec les consultants.

Les missions de terrain donneront lieu à une présentation à la fin de la mission afin de communiquer les principales constatations. Le but en est que les parties prenantes aient la possibilité de réagir et que les consultants puissent tenir compte des remarques. Les consultants feront une proposition de personnes à inviter pour cette réunion, en concertation avec l'Attaché de coopération. Les consultants sont responsables de l'organisation de cette présentation.

Une validation avec les gestionnaires de dossier de la DGCD et la CTB à Bruxelles des informations obtenues pendant les missions de terrain est fortement conseillée.

Les constatations faites sur le terrain feront l'objet d'un rapport par pays, qui doit être rédigé dans une langue internationale, comprise par les autorités locales. Les rapports seront présentés au comité de pilotage. Les consultants donneront les principales conclusions issues des missions de terrain. Si possible, une première analyse sera faite.

Les commentaires et remarques reçus par les consultants seront repris dans une annexe à la fin du rapport pays. Au cas où le consultant ne serait pas d'accord avec certains remarques, il y expliquera pourquoi.

La présence du chef d'équipe 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.

Phase d'analyse

Dans la phase d'analyse toutes les informations des phases précédentes seront analysées dans le cadre de l'enjeu principal de cette évaluation : la qualité des prestations de la CTB.

Le résultat de cette phase est le rapport final provisoire, qui contient 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 avec les constatations les plus importantes qui sont sorties de la phase de terrain ;
- une synthèse de la totalité des projets ;
- des conclusions et des recommandations ;
- un résumé en français, néerlandais, espagnol et anglais.

Il est expressément demandé que les conclusions et les recommandations soient formulées de manière précise afin de permettre à la DGCD et la CTB d'entamer des actions de rétroaction. A ce stade les conclusions et les recommandations des évaluations précédentes doivent être prises en compte. Toutefois, si les conclusions de 2009 sont similaires à celles de 2008, le bureau d'étude doit approfondir les recommandations faites en 2008, afin d'éviter d'avoir des recommandations totalement identiques.

Etant donné que la présente évaluation se fera chaque année tant que le troisième contrat de gestion court, il est demandé de maintenir le plus possible la structure du rapport final de l'évaluation de 2008 afin de permettre la comparaison des résultats à la fin de ce cycle d'évaluation.

Le rapport final contient en annexe :

- les rapports pays définitifs des seize projets évalués ;
- la liste des intervenants rencontrés ;
- les outils méthodologiques de collecte de données ;
- les termes de référence de l'évaluation ;
- une liste de commentaires faits par le comité de pilotage avec lesquels les consultants ne sont pas d'accord et ou ils argumentent pourquoi.

Le rapport final sera soumis au comité de pilotage pour discussion. Les commentaires et remarques reçus seront repris par les consultants dans une annexe à la fin du rapport. Au

cas où les consultants ne seraient pas d'accord avec certaines remarques, ils y expliqueront pourquoi.

Au moins la présence du chef d'équipe est attendue pour cette réunion. Si le chef d'équipe n'est pas bilingue (FR/NL), l'équilibre linguistique devra être assuré d'une autre façon.

Le rapport final définitif est à fournir en 10 exemplaires en néerlandais et 10 exemplaires en français. Toutes les traductions doivent être éditées et faire l'objet d'un contrôle de qualité par le consultant. Une copie électronique sur CD-ROM sera également remise.

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:

Methodologie (10%)

Pour 2009 il est expressément demandé de ne pas développer une nouvelle méthodologie, mais d'utiliser le cadre d'évaluation de 2008. Il ne faut pas réexpliquer la méthodologie dans l'offre. Il est important pour les soumissionnaires de montrer qu'ils ont bien compris le concept de l'évaluation et qu'ils démontrent comment ils veulent faire une synthèse concernant la qualité des prestations de la CTB sur base des projets visités. L'importance des processus dans l'atteinte de résultats mérite également l'attention des soumissionnaires.

Il est important d'assurer que la méthodologie soit cohérente et tienne compte de ce qui a déjà été produit en 2007 en 2008.

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 ;
- la durée des missions de terrain tenant compte de la nature du projet et du contexte du pays où se situent les projets ;
- la cohérence de l'approche (rôle chef d'équipe, rôle autres consultants, co-ordination entre consultants, support logistique, contrôle de qualité, etc.) ;

- rôle des consultants locaux ;
- disponibilité aux sièges (Bruxelles) pour entretiens, comités de pilotage, etc. ;
- l'équilibre linguistique (NL/FR) au sein de l'équipe ;
- l'équilibre genre au sein de l'équipe .

Chef d'équipe (10%)

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, la connaissance de la coopération belge, l'expérience comme chef d'équipe.

Expérience de l'équipe en évaluation (10%)

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

Expérience sectorielle de l'équipe (10%)

Le choix des projets à évaluer en 2009 porte sur des projets qui se situent dans le même secteur dans un pays. L'expérience professionnelle dans le secteur des projets que le consultant évaluera, sera donc cotée positivement.

Expérience de l'équipe dans les pays (10%)

L'expérience professionnelle des consultants dans les pays (ou éventuellement la région) qu'ils visiteront, sera cotée positivement.

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 sur les consultants locaux. Leurs CVs doivent donc faire partie de l'offre.

9. Chronogramme provisoire

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 19 décembre 2009.

Il est impératif que le rapport final provisoire soit communiqué au pouvoir adjudicateur au plus tard fin novembre 2009, et le rapport final définitif au plus tard le 18 décembre 2009.

La gestion du temps pour la période avant ces deux dates sera proposée par les consultants, et validée par le comité de pilotage lors de la réunion de lancement.

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.

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.

Annexe 2 Les critères de jugement pour les critères d'évaluation et les processus

Questions d'évaluation	Critères d'appréciation
1. Dans quelle mesure les projets de la CTB sont-ils pertinents ?	<p>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 ;</p> <p>1.1.1 Les projets répondent aux besoins des bénéficiaires ;</p> <p>1.1.2 Les projets correspondent et adhèrent aux objectifs de développement des partenaires opérationnels et des partenaires stratégiques dans le pays partenaire .</p> <p>1.2. Les projets s'inscrivent dans les stratégies existantes de la coopération belge.</p> <p>1.3 Les projets s'inscrivent dans le contexte changeant de la coopération internationale.</p> <p>1.3.1 La logique d'intervention, les objectifs et les hypothèses correspondent au contexte de la coopération internationale au moment de la formulation et de l'exécution ;</p> <p>1.3.2 L'intervention est adaptée aux changements du contexte.</p>
2. Les projets de la CTB ont-ils atteints les résultats attendus (outputs; résultats et impacts) ?	<p>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).</p> <p>2.2 Des outputs concrets qui contribuent à la réalisation des objectifs spécifiques peuvent être constatés.</p> <p>2.3 Des résultats qui contribuent à la réalisation des objectifs généraux du projet, peuvent être constatés.</p> <p>2.4. La capacité des partenaires directs et opérationnels (niveau national ou sub-national) est renforcée.</p> <p>2.5. Les stratégies d'intégration des thèmes transversaux (genre, VIH/Sida) sont clairement définies et il y a des outputs/résultats concrets.</p> <p>2.6. Il y a des indications de changements potentiels au niveau des bénéficiaires (planifiés et non planifiés).</p>
3. Est-ce que les moyens (fonds, expertise et temps) ont été utilisés d'une manière correcte et efficiente pour atteindre les résultats?	<p>3.1 Les plannings du budget et du temps sont dans une large mesure réalisés et les changements éventuels sont justifiés ;</p> <p>3.1.1 Il n'y a pas eu de retards majeurs dans l'exécution du projet ;</p> <p>3.1.2 Le budget estimé est utilisé conformément au planning (adapté) ;</p> <p>3.2 La relation entre les moyens et la réalisation des résultats et objectifs est acceptable.</p> <p>3.3 Les coûts de l'AT sont acceptables au regard des coûts totaux du projet et du type de projet.</p>

Questions d'évaluation	Critères d'appréciation
	3.4 Les modalités de l'organisation et la gestion de l'intervention contribuent à la réalisation des objectifs.
4. Dans quelle mesure, les projets exécutés par la CTB sont-ils durables?	<p>4.1. La durabilité institutionnelle : les réalisations sont ancrées au niveau institutionnel (appropriation).</p> <p>4.2. La durabilité financière : la viabilité financière de produits, services, et structures nouveaux ou améliorés par le projet est assurée.</p> <p>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.</p> <p>4.4. Durabilité politique : il y a un appui politique pour le thème et l'approche du projet.</p>
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 ?	<p>5.1 Le processus de formulation est de bonne qualité.</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. <p>5.2 Les produits de la formulation (rapports de formulation et DTF) sont de bonne qualité.</p> <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 ;</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 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</p>

Questions d'évaluation	Critères d'appréciation
<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>est bien argumenté.</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 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 CTB contribue 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 bonne gestion stratégique du projet.</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 chacun ;</p> <p>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.</p>
<p>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</p>	<p>7.1. Les informations relatives au monitoring sont de bonne qualité et sont distribuées parmi les acteurs corrects ;</p> <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>

Questions d'évaluation	Critères d'appréciation
<p>processus d'apprentissage au sein des organisations?</p>	<p>7.1.3 Sur base de son système de S&E, le projet dispos 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> <p>7.2 Le processus d'évaluation se déroule adéquatement ;</p> <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> <p>7.3 La qualité des rapports d'évaluation correspond aux critères et standards internationaux ;</p> <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 ;</p> <p>7.3.3 Le rapport d'évaluation correspond aux exigences (au niveau contenu, méthodologie, rapports...) 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 constatations ; les conclusions sont clairement basées sur ces constatations ;</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>

Annexe 3 Modifications par rapport au cadre d'évaluation 2008

Tel que requis dans le cahier des charges, le point de départ de notre offre et de ce rapport d'étude est le cadre d'évaluation 2008, basé à son tour sur le cadre d'évaluation 2007. Cette phase d'étude a donné lieu à quelques modifications limitées du cadre, qui ne compromettent pas la comparaison de l'échantillon des projets évalués, mais qui visent justement à garantir une plus grande transparence.

Les modifications suivantes ont été réalisées :

Score des critères d'évaluation et non des critères d'appréciation individuels

L'évaluation précédente proposait d'évaluer chaque critère d'appréciation sur une échelle à quatre points. Les descriptions par critère d'appréciation se chevauchent toutefois régulièrement, ce qui, en fonction de la nature du projet, ne laisse pas de place à la pondération. Une méthode internationalement reconnue consiste à évaluer les critères d'évaluation par projet sur une échelle à quatre points, sur la base d'une pondération des critères d'appréciation. Aussi, nous proposons de donner un score par projet pour les critères d'évaluation tels qu'exposés au chapitre 3.

Modifications concernant l'efficacité et l'impact

Le cadre d'évaluation de 2008 ne propose pas de distinction claire et univoque entre les outputs, les résultats et l'impact. Les "résultats à court et moyen terme" sont rassemblés sous un seul critère, ce qui rend l'évaluation du critère 'efficacité' peu précise et difficilement vérifiable. C'est pourquoi nous proposons d'appliquer différents critères d'évaluation pour les outputs et les résultats.

Par ailleurs, nous sommes d'accord avec l'équipe d'évaluation de 2008, dans le sens où l'impact n'est pas ou est à peine mesurable dans le cadre de ces missions sur le terrain limitées. C'est pourquoi nous rassemblons les critères 'efficacité' et 'impact'.

Dans le cadre d'évaluation de 2008, on prêtait déjà spécifiquement attention, sous le critère 'efficacité', au composant du renforcement des capacités ou au renforcement institutionnel, et ce critère d'appréciation fera l'objet d'une attention spécifique cette année, car il s'agit d'un élément important de quasiment tous les projets sélectionnés et parce que les groupes de discussion ont aussi fait preuve d'un intérêt particulier à cet égard.

Séparation des facteurs explicatifs

Dans le cadre d'évaluation de 2008, la plupart des critères d'évaluation reprennent la question de savoir si le projet a un cadre orienté sur les résultats, ou si le projet présente

un bon équilibre entre les inputs et les outputs dans la phase de formulation, etc. En fait, il s'agit de questions relatives à la qualité de la formulation, qui peuvent en fin de compte expliquer la qualité des prestations, mais qui, en soi, ne peuvent pas être prises en considération dans l'évaluation proprement dite. C'est pourquoi nous n'avons pas repris ces critères d'appréciation sous les critères d'évaluation, mais ces éléments reviennent bel et bien dans l'évaluation du processus de formulation.

Modification des critères d'appréciation relatifs à l'efficience

En 2008, les critères d'appréciation relatifs à l'efficience étaient principalement exprimés en termes d'équilibre 'correct' et d'adéquation et d'acceptabilité. Il ne s'agit pas d'indicateurs SMART en soi et nous avons essayé de formuler ces critères davantage dans une optique SMART là où c'est possible. Les modifications sont toutefois limitées.

Plus de liberté pour les équipes nationales, pour qu'elles fixent elles-mêmes des sources par critère

Dans le cadre de 2008, une série de sources ont été indiquées par critère d'appréciation. Afin de favoriser la flexibilité nécessaire et d'accorder aux évaluateurs une certaine liberté dans le cadre d'évaluation rigide, pour collecter le mieux possible des informations dans le contexte local parfois complexe, nous ne voulons pas imposer la façon dont les informations doivent être collectées par critère.

Tel qu'indiqué au chapitre 3, les évaluateurs sont censés utiliser un mélange de méthodes de collecte de données et de sources, comme l'analyse de documents, l'analyse statistique, l'analyse institutionnelle, l'analyse, les interviews, les groupes de discussion, les visites sur le terrain, etc.

Par contre, il est important que les critères d'appréciation par projet soient développés le plus possible en indicateurs SMART. Vu la grande hétérogénéité des projets, des thèmes et de l'arrière-plan, il est impossible de déterminer un set standard d'indicateurs SMART pour l'ensemble de l'évaluation. En effet, les indicateurs pour les outputs et les résultats pour la détermination de l'efficacité peuvent uniquement être fixés sur la base des objectifs spécifiques du projet, et l'impact est lié à l'objectif global du projet.

Annexe 4 Aperçu sommaire de tous les scores par projet

Cadre d'évaluation et questions d'évaluation

Pertinence

1. Dans quelle mesure les projets de la CTB sont-ils pertinents?

	Bénin		Mali		Mozambique		Territoires palestiniens		Rwanda		Afrique du Sud		Tanzanie		Vietnam		Moyenn e score
	-	-/+	+/-	+	-	-/+	+/-	+	-	-/+	+/-	+	-	-/+	+		
	PAPDC	Pamrad	PAD-K	P/ASMZAM II	PRPE-I	TAGACOPI	LCP	MOP II	Institutional Strengthening	Justice Department	TB/HIV/STI	Department of Health	Kilombero Valley	TA NRM	VWU	Reform Reform	
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	+/-	+/-	+	+/-	+	+	+/-	+	+/-	+	+	+/-	+	+/-	+	+	3,6
1.2 Les projets s'inscrivent dans les stratégies existantes de la coopération belge	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+	+/-	-/+	-/+	+/-	+	+	+	-/+	+/-	-	3,0
1.3 Les projets s'inscrivent dans le contexte changeant de la coopération internationale	+/-	+/-	+/-	-/+	+	+/-	-/+	+/-	+/-	+	-/+	-/+	+	n.r.	-/+	+	2,9
Score total de la pertinence	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-	3,2

Efficacité et impact

2. Les projets de la CTB ont-ils atteints les résultats attendus (outputs; résultats et impacts)?

	Bénin		Mali		Mozambique		Territoires palestiniens		Rwanda		Afrique du Sud		Tanzanie		Vietnam		Moyenn e score
	-	-/+	+/-	+	-	-/+	+/-	+	-	-/+	+/-	+	-	-/+	+		
	PAPDC	Pamrad	PAD-K	P/ASMZAM II	PRPE-I	TAGACOPI	LCP	MOP II	Institutional Strengthening	Justice Department	TB/HIV/STI	Department of Health	Kilombero Valley	TA NRM	VWU	Reform Reform	
2.2 Des outputs concrets qui contribuent à la réalisation des objectifs spécifiques peuvent être constatés	+	-/+	+	+/-	+	+/-	+/-	-/+	+/-	+	+/-	+/-	+/-	-/+	+/-	+/-	3,1
2.3 Des résultats qui contribuent à la réalisation des objectifs généraux du projet, peuvent être constatés	-/+	-/+	+/-	-/+	+	+/-	-/+	-/+	+/-	+	+	-/+	-/+	-/+	+	+	2,8
2.4 La capacité des partenaires directs et opérationnels (niveau national ou sub-national) est renforcée	+/-	-/+	+/-	+/-	+	+	-/+	+/-	+/-	+	+/-	+/-	-/+	+/-	+/-	+	2,7
2.5 Les stratégies d'intégration des thèmes transversaux (genre, VIH/Sida) sont clairement définies et il y a des outputs/résultats concrets	-	-	-	-/+	-	-	-	n/a	n/a	-/+	+	+	-/+	-	-/+	-/+	1,8
2.6 Il y a des indications de changements potentiels au niveau des bénéficiaires (planifiés et non planifiés).	Too soon	-/+	Too soon	-/+	+	+	-/+	-/+	+/-	+/-	+/-	+/-	-/+	...	+	+	2,9
Score total d'efficacité et l'impact	+/-	-/+	+/-	-/+	+/-	+/-	-/+	-/+	+/-	+/-	+/-	+/-	-/+	-/+	+/-	+/-	2,7

Efficiences

3. Est-ce que les moyens (fonds, expertise et temps) ont été utilisés d'une manière correcte et efficiente pour atteindre les résultats?

	Bénin		Mali		Mozambique		Territoires palestiniens		Rwanda		Afrique du Sud		Tanzanie		Vietnam		Moyenn e score		
	-	-/+	+/-	+	PAPDC	Pamiad	PAD-K	PASMZAM II	PRPE-I	TAGACOPI	LICP	MOP II	Institutional Strengthening	Justice Department	TB/HIV/STI	Department of Health		Kilombero Valley	TA NRM
3.1 Les plannings du budget et du temps sont dans une large mesure réalisés et les changements éventuels sont justifiés	+/-	-	-/+	-/+	-	+	-/+	-/+	+	+	-	+/-	-/+	+	+/-	+	2,6		
3.2 La relation entre les moyens et la réalisation des résultats et objectifs est acceptable.	-/+	-	+/-	-/+	+	+	-	-/+	-/+	+	+/-	-/+	+/-	+/-	+/-	+/-	2,6		
3.3 Les coûts de l'AT sont acceptables au regard des coûts totaux du projet et du type de projet	-/+	-	+/-	-/+	n/a	n/a	+/-	+/-	+	+	+/-	-/+	+	n/a	-	+/-	2,5		
3.4 Les modalités de l'organisation et la gestion de l'intervention contribuent à la réalisation des objectifs	-	-	-/+	-	+	+	+/-	-/+	-/+	+	-/+	+/-	+/-	-	+	-/+	2,4		
Score total de l'efficience	-/+	-	+/-	-/+	+/-	+	-/+	-/+	+/-	+	-/+	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	2,6		

Durabilité

4. Dans quelle mesure, les projets exécutés par la CTB sont-ils durables?

	Bénin		Mali		Mozambique		Territoires palestiniens		Rwanda		Afrique du Sud		Tanzanie		Vietnam		Moyenn e score		
	-	-/+	+/-	+	PAPDC	Pamiad	PAD-K	PASMZAM II	PRPE-I	TAGACOPI	LICP	MOP II	Institutional Strengthening	Justice Department	TB/HIV/STI	Department of Health		Kilombero Valley	TA NRM
4.1 La durabilité institutionnelle : les réalisations sont ancrées au niveau institutionnel (appropriation)	+/-	-	-/+	-/+	+	+/-	-/+	+/-	+/-	+	+	+	+	-/+	+/-	+	3,0		
4.2 La durabilité financière : la viabilité financière de produits, services, et structures nouveaux ou améliorés par le projet est assurée	-	-	-/+	-/+	-/+	-/+	-	-/+	+/-	-/+	+	-/+	-	-	+/-	+/-	2,0		
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	-	-	+/-	-/+	+	+	-/+	n/a	+	+	+	+/-	+	+/-	-/+	+/-	2,9		
4.4 Durabilité politique : il y a un appui politique pour le thème et l'approche du projet	+/-	+/-	-/+	+/-	+	+	+/-	+/-	+	+	+/-	+/-	-/+	...	+	+	3,3		
Score total de la durabilité	-/+	-/+	-/+	-/+	+	+/-	-/+	+/-	+	+	+	+/-	+/-	-/+	+/-	+	2,8		

Analyse des processus

Formulation

5. Dans quelle mesure, la formulation du projet est-elle une bonne base pour garantir une exécution de haute qualité du projet ?

	Benin		Mali		Mozambique		Palestinian Territories		Rwanda		South Africa		Tanzania		Vietnam		Gem. scores
	PAPDC	Pamrad	PAD-K	PASMZAM II	PRPE-I	TA/GACOPI	LCP	MOP II	Institutional Strengthening	Justice Department	TB/HIV/STI	Department of Health	Kilombero Valley	TA NRM	WU	Reform Reform	
	-	-/+	+/-	+													
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)	-	-	+/-	-	+	-/+	-/+	-	+/-	-	+	-/+	+/-	-	-	+/-	2,1
5.1 Le processus de formulation est de bonne qualité	+/-	-	-	-/+	+/-	-/+	...	+/-	+/-	+	+	+/-	+	-	-/+	+/-	2,5
5.2 Les produits de la formulation (rapports de formulation et DTF) sont de bonne qualité	+/-	-/+	-/+	-/+	+/-	-/+	-/+	-	+/-	+	+	-/+	-/+	...	+/-	+/-	2,5
Score total de la formulation	-/+	-	-/+	-/+	+/-	-/+	-/+	+/-	+/-	+/-	+	-/+	+/-	-	-/+	+/-	

Accompagnement stratégique et supervision

6. 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		Mali		Mozambique		Territoires palestiniens		Rwanda		Afrique du Sud		Tanzanie		Vietnam		Moyenn e score
	PAPDC	Pamrad	PAD-K	PASMZAM II	PRPE-I	TA/GACOPI	LCP	MOP II	Institutional Strengthening	Justice Department	TB/HIV/STI	Department of Health	Kilombero Valley	TA NRM	WU	Reform Reform	
	-	-/+	+/-	+													
6.1 Les rôles et contributions du pays partenaire et des structures mixtes au niveau de la gestion stratégique sont clairs et bien définis	+/-	-	+/-	+/-	+	-/+	-/+	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+/-	-/+	+	2,8
6.2 La CTB contribue efficacement au pilotage stratégique du projet	-/+	-/+	+/-	-/+	-	-/+	-/+	+/-	+/-	+	+	+/-	+	-/+	-/+	+/-	2,5
6.3 La DGCD contribue clairement et efficacement au pilotage stratégique du projet	-/+	-/+	n/a	-	-	-	-/+	-	+/-	+	+/-	+/-	+	-	+/-	+/-	2,2
6.4 La coopération et les interactions entre les parties prenantes principales sont bonnes et contribuent à la bonne gestion stratégique du projet	+/-	-	+/-	-/+	+/-	+ before 2008 - in 2008	-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	2,8
Score total d'accompagnement stratégique et supervision	+/-	-/+	+/-	-/+	-/+	-/+	-/+	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-	

Monitoring et processus d'évaluation

7. 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?

	Bénin		Mali		Mozambique		Territoires palestiniens		Rwanda		Afrique du Sud		Tanzanie		Vietnam		Moyenn e score
	-	-/+	+/-	+	-	-/+	+/-	+	-	-/+	+/-	+	-	-/+	+/-		
	PAPDC	Pamnad	PAD-K	P/ASMZAM II	PRPE-I	TA/GACOPI	LCP	MOP II	Institutional Strengthening	Justice Department	TB/HIV/STI	Department of Health	Kilombero Valley	TA NRM	VWU	Reform Reform	
7.1 Les informations relatives au monitoring sont de bonne qualité et sont distribuées parmi les acteurs corrects	-	-	-/+	-/+	+	+/-	+/-	-	-/+	+/-	+/-	-/+	+/-	-	-/+	+/-	2,3
7.2 Le processus d'évaluation se déroule adéquatement	n/a	-/+	-/+	+	-	+	-/+	-	+	n/a	+/-	-	+	...	-/+	+/-	2,5
7.3 La qualité des rapports d'évaluation correspond aux critères et standards internationaux	n/a	-/+	-/+	+/-	-	+	-/+	-/+	+	n/a	+/-	-	+	...	+/-	+/-	2,5
Score total de monitoring et processus d'évaluation	-	-/+	-/+	+/-	-/+	+	-/+	-	+/-	+/-	+/-	-	+	-	-/+	+/-	

Annexe 5 Membres du comité de pilotage

Jacqueline Liénard	Contrôle de qualité et évaluation D0.2 (Chef de service)
Olivier Thery	Contrôle de qualité et évaluation D0.2
Karel Cools	Contrôle de qualité et évaluation D0.2
Marc Denys	Programmes gouvernementaux D1 (Directeur)
Natacha Durieux	Afrique du Nord et Moyen-Orient D1.1 (Chef de service)
Karel Van Hecke	Afrique du Nord et Moyen-Orient D1.1
Luc Timmermans	Afrique centrale D1.2 (Chef de service)
Alfred Fickers	Afrique centrale D1.2
Florence Deschuytener	Afrique de l'Ouest D1.3 (Chef de service)
Florence Duvieusart	Afrique de l'Ouest D1.3
Paradis Anne-Françoise	Afrique de l'Ouest D1.3
Melanie Schellens	Afrique australe, Afrique de l'Est D1.4 (Chef de service)
Sandrine Coets	Afrique australe, Afrique de l'Est D1.4
Hazel Onkelinx	Afrique australe, Afrique de l'Est D1.4
Guido Schueremans	Amérique Latine et Asie D1.5 (Chef de service)
Tania Braems	Amérique Latine et Asie D1.5 D1.5
Florence Duvieusart	Cabinet Coopération Développement, Unité Stratégique
Ivo Hooghe	Service Evaluation Spéciale S4
Mario Goethals	Directeur Coordination Géographique BTC
Jaak Lenvain	Responsable Gestion de la Qualité BTC
Frank Blomme	Service Publique Fédéral Finance (Inspecteur)

Annexe 6 Membres de l'équipe d'évaluation

Expert	Rol in evaluatie	Terreinmissie
Anneke Slob	Team leader + mission de terrain	Territoire Palestine
Mitra Dimitri Rizek	Expert capacity building	Territoire Palestine
Dirk van Esbroeck	Equipe nucléaire + mission de terrain	Vietnam
Nguyen Thi Minh Hai	Expert Public Administration Reform	Vietnam
Erik Klaassens	Equipe nucléaire + mission de terrain	Tanzanie
Pantaleo KT Munishi	Expert water management	Tanzanie
Karen Mingelers	Etude de bureau	
Bob Peeters	Team leader mission de terrain	Mali en Benin
Alidou Moussiliou	Expert Sociale économique	Benin
Mamadou Ba	Expert décentralisation	Mali
Esther van der Meer	Team leader mission de terrain	Rwanda
René Dubbeldam	Team leader mission de terrain	Mozambique
Michele Santoro	Health expert	Mozambique
Anne Gorter	Team leader mission de terrain	Afrique du Sud
Gulam Karim	Health Expert	Afrique du Sud

Annexe 7 Justification du traitement des commentaires du comité de pilotage

Tel qu'indiqué au chapitre 1.3, le comité de pilotage a toujours fourni des commentaires sur les différents rapports, et ces commentaires ont été consignés dans un PV. Ceux-ci concernaient tant le rapport d'étude et les huit rapports pays que le rapport de synthèse. Dans cette annexe, nous n'aborderons pas le traitement des commentaires sur le rapport d'étude et les huit rapports pays, mais nous exposons volontiers comment nous avons traité les commentaires sur le rapport de synthèse. Le comité de pilotage s'est réuni le 8 décembre 2010 pour examiner l'avant-projet du rapport de synthèse. Il s'agissait d'une réunion productive, où de nombreuses suggestions judicieuses ont été émises pour continuer d'améliorer la qualité du rapport de synthèse.

La plupart des commentaires ont par conséquent mené à des améliorations spécifiques du texte. Il s'agissait entre autres de supprimer certaines incohérences, d'approfondir l'analyse et d'améliorer la cohérence entre les constatations, les conclusions et les recommandations.

Dans cette annexe, nous voulons clarifier quelques points spécifiques qui ont donné lieu à des discussions intensives au comité de pilotage.

Utilisation de la systématique des scores

Les avis au sein du comité de pilotage étaient partagés en ce qui concerne le sens et l'utilité de l'application de scores pour l'appréciation des critères d'évaluation et l'analyse des processus. Cette systématique des scores avait déjà été introduite dans les deux évaluations précédentes et elle a été peaufinée dans le cadre de la présente évaluation. Selon les évaluateurs, il s'agit d'un bon moyen pour comparer un grand nombre de projets entre eux, mais qui est moins approprié pour l'évaluation d'un projet individuel. Le but de cette évaluation est justement de comparer des projets les uns aux autres, et à condition qu'elle soit appliquée de façon suffisamment nuancée, l'équipe d'évaluation est d'avis qu'il s'agit d'une bonne méthode. L'équipe d'évaluation souligne le fait qu'il s'agit d'un outil et non d'une fin en soi. Le chapitre 1 reprend une justification détaillée concernant l'utilisation et l'élaboration de la systématique des scores qui, selon les évaluateurs, répond à toutes les normes d'évaluation professionnelles. Une zone de texte explicatif supplémentaire concernant les scores a aussi été intégrée.

Les évaluateurs ont opté pour une échelle à quatre points qualitative dans l'avant-projet du rapport de synthèse. Dans une présentation de constatations générales provisoires lors de la discussion des rapports pays avec le comité de pilotage, on a tenté de travailler avec des scores chiffrés moyens. Le service d'évaluation a trouvé que cela augmentait la

comparabilité. La CTB a exprimé des doutes à cet égard. Les évaluateurs ont accueilli positivement la proposition du comité de pilotage de présenter les moyennes chiffrées uniquement dans une annexe et non dans le texte principal, parce que les données qualitatives peuvent en effet difficilement être reproduites en scores chiffrés indéniables.

Evaluation de la durabilité

Dans le comité de pilotage, il y a eu aussi une discussion quant à la possibilité qu'un score total sur la durabilité puisse être positif si l'évaluation de la durabilité financière n'est pas positive. Les évaluateurs ont contrôlé toutes les évaluations par rapport à la cohérence et quelques adaptations ont eu lieu sur cette base. En règle générale, on ne peut pas affirmer que la durabilité financière soit prédominante pour l'évaluation de la durabilité, car les trois autres éléments (politique, institutionnelle et socioculturelle) peuvent aussi être décisifs en fonction du contexte et du type d'intervention. Il s'agit donc effectivement d'une évaluation globale.

Annexe 8 Résumé des 16 projets

B8. 1 Benin

B8. 1.1 Introduction

En 2000 la CTB a repris les projets de coopération bilatérale au Bénin. Fin 2007 le taux d'exécution était de 6%, 2 projets du PIC 1999-2002 ont pris fin en 2007, 3 projets du premier PIC ne sont pas encore terminés. Il est estimé que les capacités institutionnelles pour assumer le rôle attendu du partenaire dans la conduite du processus sont insuffisantes. Par ailleurs, la lenteur dans les procédures nationales de marche publiques constitue une entrave majeure dans la mise en œuvre et le faible ancrage institutionnel des programmes constitue une faiblesse dans le processus de capitalisation et de pérennisation des acquis. À cette situation s'ajoute la contrainte relative aux difficultés de mobilisation des ressources financières et humaines liées aux engagements du partenaire au titre des fonds de contrepartie des projets.

En mars 2008 un nouveau Programme Indicatif de Coopération entre le Bénin et la Belgique pour un montant de 52 millions d'euros a été conclu. L'aide se concentre sur les deux secteurs prioritaires: la santé et l'agriculture, en mettant l'accent sur le soutien au processus de décentralisation comme thème transversale. Il a été décidé de concentrer la coopération le plus que possible dans les départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga.

B8. 1.2 Projet PAPDC : Appui à la mise en œuvre des plans de développement communaux dans les départements de l'Atacora/Donga et du Mono/Couffo Contexte général du PAPDC

La mise en œuvre de la décentralisation au Bénin a démarré en 2003 avec les premières élections organisées en 2002. Le PAPDC a démarré en 2008 avec la 2ème mandature des collectivités locales au Bénin. C'est donc un processus de décentralisation à ses débuts et où les défis sont nombreux. Les acteurs n'ont pas encore l'habitude de la gouvernance locale alors que les deux enjeux de la décentralisation au Bénin sont la démocratie à la base et le développement local.

L'objectif spécifique du projet est que les 25 communes des 4 départements acquièrent les moyens de leur viabilité dans une relation partenariale avec les acteurs institutionnels intervenants au niveau de leurs territoires.

Le projet a démarré effectivement en août 2008 pour une durée de 5 ans. La contribution belge dans le budget total s'élève à 11.400.000 Euro. Il y a une unité de projet national et deux unités de gestion, une qui couvrent les départements du Mono et de Couffo et une

basée dans le Nord dans les départements d'Atacora et Donga. Dans chaque zone, une équipe d'AT locaux garantissent un appui conseil basé sur les principes de faire faire et un renforcement des capacités aux communes. Un fonds de développement est mis à disposition des communes pour financer des projets de développement.

Constats et facteurs explicatifs

Le PAPDC est très pertinent si l'on considère les différents niveaux de bénéficiaires et des besoins ciblés : appui technique et financier aux actions développement local et de renforcement de capacités au niveau des collectivités locales, le soutien aux préfectures et aux organisations intercommunales et au niveau national pour la création d'un cadre propice à la mise en œuvre de la décentralisation.

L'ambition du projet est un facteur positif. L'observation suivante nous semble importante : le processus de décentralisation est très complexe et implique beaucoup d'acteurs. Un projet externe peut investir dans beaucoup d'aspect de ce processus pour garantir son succès. Pour un projet dont les moyens sont limités, il faut définir des priorités et se focaliser sur les éléments les plus pertinents de la problématique de la décentralisation. En plus elle doit tenir compte de ses capacités et de ses moyens pour définir ses axes d'projets. La question se pose si la CTB a suffisamment réfléchi à ces deux questions en formulant le projet.

Par rapport à l'efficacité, le cadre logique est ambitieux et la logique entre résultats d'une part et entre indicateurs d'autre part n'est pas évidente. Sur le terrain, il existe déjà des outputs concrets après seulement un an de mise en œuvre qui permettent de dire que le projet est assez efficace sur ce plan. Mais il est trop tôt de se prononcer par rapport aux outcomes qui sont moins explicités sous formes d'indicateurs concrets. Le renforcement de capacités est pour le moment limité à la maîtrise d'ouvrage communale.

L'efficience reste un défi au niveau interne. En effet, l'utilisation des moyens, l'organisation interne, la prise de décision et l'approche d'appui de proximité constituent des défis qui s'ajoutent au retard accusé pour démarrer le projet.

Il est trop tôt aujourd'hui pour parler de durabilité, le projet venant de boucler seulement sa première année d'exécution. Toutefois, l'entretien et la pérennisation des infrastructures réalisées, une stratégie d'exit ne font pas encore partie des réflexions et points d'attention avec les acteurs. La durabilité des services d'appui conseil est basée sur l'hypothèse que les compétences resteront sur place. Le projet n'investit pas dans les structures qui doivent garantir l'appui conseil.

Le processus de formulation a été participatif, mais du temps suffisant n'était pas donné aux acteurs pour contribuer et réagir sur les propositions. Les parties concernées ont pu donner leur avis et ont été demandées de contribuer dans les réflexions. La prise de décision et la conceptualisation étaient dominées par l'équipe des experts qui ont fait la formulation d'où le fait que certaines parties prenantes ne se sont pas appropriées le programme. Il y a un bon document technique et financier qui bien que des adaptations soient nécessaires est utilisé comme tableau de bord.

Le dispositif actuel de suivi évaluation n'est pas suffisant et demande aussi plus de systématisation et d'harmonisation. Une gestion axée sur les résultats n'est pas promue au niveau des communes d'où la difficulté de l'installer au niveau du programme.

Jusqu'ici la SMCL a bien fonctionné, mais gagnerait aussi à adresser les préoccupations des équipes régionales pour leur permettre d'avancer par rapport à d'autres aspects non encore abordés tels que l'appui aux préfetures et aux organisations intercommunales ainsi que l'adhésion au FADEC.

Le suivi sur terrain par la coordination nationale est assez régulier, mais les équipes demandent plus d'appuis et de renforcement des capacités des AT. Le PAPDC est bien suivi par la CTB depuis Bruxelles étant donné que c'est à l'heure actuelle le plus gros financement de la coopération belge au Bénin.

Quelques facteurs affectent ou sont susceptibles d'affecter les résultats :

- Instabilité des élus et du personnel des collectivités locales;
- La capacité des structures d'inspection (IGAA, IGE, IGF);
- Les mairies n'ont pas les capacités de suivre tous les travaux;
- Il y a une distance entre les maires et les conseillers et entre les conseillers et le personnel communal;
- Les problèmes de communication entre les mairies et les receveurs percepteurs.

Le rôle de la CTB

Dès la formulation du projet, la CTB a joué son rôle d'une manière constructive : se basant sur l'identification, elle s'est engagée dans un processus de formulation qui a abouti à un DTF. Une équipe CTB a élaboré le DTF en ayant des négociations avec les parties béninoises concernées par le projet. Vu la diversité des parties impliquées dans le projet et le délai court dans lequel la formulation devait se faire, l'appropriation par les parties concernées n'est pas optimale.

Une fois l'AT international sur place, le projet a démarré. La CTB a engagé 11 AT locaux, dont le coordinateur national et 1 AT international qui exécutent ensemble le projet. Jusqu'à maintenant -le projet n'a démarré qu'en août 2008- y a eu peu de suivi ou d'accompagnement de ces AT par la CTB Bénin ou la CTB siège. L'équipe des AT est supposée d'avoir les capacités pour garantir le succès du projet. L'AT international joue un rôle important non seulement dans la gestion mais aussi dans la concrétisation des démarches du projet. C'est lui ensemble avec le coordinateur national qui prépare les SMCL où les décisions concernant le projet sont prises.

Le projet est confronté avec plusieurs défis qui demandent un accompagnement plus rapproché : l'amélioration de la collaboration avec les préfetures et les services déconcentrés, l'harmonisation de l'approche appui conseil (faire-faire) et l'accompagnement des AT, la mise en œuvre d'un système suivi et évaluation.

B8. 1.3 Appui au Monde Rural dans les départements de l'Atacora et la Donga (Pamrad)

Le programme d'appui au monde rural dans l'Atacora et la Donga a été initié en 1999 en vue d'appuyer le développement rural et communautaire et faisait suite à un précédent projet de la coopération belge (PAMR) dans le Mono-Couffo et dans l'Atacora-Donga.

Ce projet a été initié dans le cadre de la lutte contre la pauvreté à travers la sécurité alimentaire dans ces deux départements. En effet, l'agriculture autrefois dominée par la seule filière-coton connaissait une crise liée à la chute des prix sur le marché international alors que la production vivrière était le parent pauvre. Ainsi des alternatives ont commencé à émerger. L'Etat prônait la production vivrière sans développer une politique conséquente et sans y mettre les moyens qu'il fallait. Cette agriculture vivrière souffrait aussi du manque d'accès aux intrants pour les autres cultures en dehors du coton.

Le projet a comme objectif 'l'amélioration de la sécurité alimentaire et des revenus des familles rurales'. Il a démarré en 2003 et commence maintenant son deuxième période de prolongation en attendant la formulation d'une nouvelle intervention dans le domaine agricole dans la zone. La contribution s'élève à environ 5.000.000 Euro.

Constat et facteurs explicatifs

Le PAMRAD, formulé durant le premier contrat de gestion, était un projet pertinent dans le sens qu'il répondait aux besoins de la population rurale, qui sont vastes, et qu'il s'inscrivait dans les politiques de développement rural en vigueur au moment de l'identification et de la formulation. Le processus de formulation et de la concrétisation du projet qui devrait se faire pendant les 9 premiers mois de l'exécution du projet était fortement dominé par l'équipe des AT internationaux sans un réel ancrage dans les structures locales.

Le projet est devenu trop ambitieux, touchait trop de sujet sans avoir les ressources ni les capacités pour garantir un succès. La CTB même en mettant plusieurs AT à la disposition du projet ne pouvait pas garantir suffisamment d'expertise pour garantir le succès du projet.

Dans les communes où le projet a été actif on trouve maintenant des traces du projet : des groupements peu fonctionnels, une très faible application des techniques introduites par le projet, un faible renforcement des capacités des structures existantes etc. La durabilité de ces maigres résultats n'est pas du tout garantie. Si les organisations paysannes ne reçoivent pas une assistance dans l'immédiat, elles vont disparaître.

En 2008 le projet a organisé un atelier sur le développement des filières agricoles ce qui a contribué aux réflexions sur ce sujet au niveau national et à l'élaboration de l'approche filière comme appliquée dans le projet Fafa (projet CTB dans les départements de Mono Couffo) et sur base de laquelle le nouveau projet agricole dans les départements d'Atacora et de Donga sera formulé.

Par rapport à la mise en œuvre de la décentralisation, le projet a été le premier à travailler pour que les mairies s'intéressent aux filières agricoles. On peut mentionner une grande

visibilité d'ACAD et la mise à sa disposition d'un AT maîtrise d'ouvrage qui a assisté et renforcé les capacités des communes. Malheureusement ces expériences ne sont pas suffisamment prises en compte dans le projet PAPDC.

Le projet est ruiné par des divergences et les comportements des gens chargés de sa gestion. L'UGP dominée par les AT internationaux allait trop à sa guise et ne reconnaissant pas le pouvoir ni de la représentation nationale CTB dans le pays ni celui de la SMCL et ignorait les recommandations faites. Elle se sentait soutenue par les services centraux de la CTB Bruxelles. Il n'existait pas un système de suivi fiable donc une correction ne se faisait pas sur base des faits objectivement constatés.

Au moment de travailler et surtout après l'évaluation à mi-parcours, on s'est rendu compte de l'urgence d'intervenir, mais on a encore tardé et en 2007 on a constaté que le temps est parti. Alors il y a eu prolongation sur prolongation pour colmater les brèches et bien clôturer le projet sans avoir une stratégie –sauf garder les contacts en vue de démarrer un nouveau projet en 2010- et une responsabilisation des acteurs impliqués qui se sont, depuis 2006 déjà, de plus en plus retirés du projet.

Les acteurs nationaux se comportaient plus comme des assistés que partenaires et ne prenaient pas leur responsabilité, par exemple pendant les processus de formulations et les réunions de SMCL.

Le rôle de la CTB

Par manque d'interlocuteurs de la CTB qui étaient impliqués dans le projet, il est difficile de se prononcer sur la qualité des prestations de la CTB concernant ce projet. En plus, au moment de la formulation et le démarrage du projet, la CTB venait d'être créée et n'était pas encore suffisamment équipée.

Des experts commandités par la CTB ont formulé le projet. Depuis la formulation, le projet a souffert des tensions entre les différentes parties concernées qui n'ont jamais été résolues. Plusieurs missions de suivi organisées par la CTB ont eu lieu, mais elles n'ont pas eu les effets escomptés. Du fait que ni les différents services de la CTB ni les partenaires locales dont les responsabilités n'étaient pas clairement définies, sont intervenus, les AT ont fortement dominé l'exécution du projet. Ce n'est qu'après l'évaluation à mi-parcours que la CTB s'est rendue compte de l'urgence d'intervenir mais vue la détérioration des relations avec les partenaires, surtout le CERPA, elle n'a pas pu redresser la situation d'une manière satisfaisante.

Conclusions finales et leçons apprises pour le Bénin

Les deux projets qui ont été évalués au Bénin sont par leur nature très différents. Le projet PAPDC est très récent, formulé en 2007 et s'implique dans le processus de décentralisation. Le PAPDC s'est inscrit dans les politiques de l'état. Le PAPDC s'est inscrit dans les politiques de l'état. Le processus de décentralisation est assez récent au Bénin et demande donc une approche innovatrice du projet. Le projet PAMRAD a été identifié en 1999 et formulé en 2002 sur base de concepts en vigueur à ce moment i.e. des programmes intégrés de lutte contre la pauvreté, une approche multisectorielle, l'installation d'une Unité de Gestion de Projet et une collaboration recherchée avec

d'autres acteurs dans le domaine de développement rurale notamment les ONG, les Organisations Paysannes et les services étatiques.

Les DTF des deux projets sont trop ambitieux et intègrent plusieurs domaines sans qu'il y ait une garanti que la CTB et ses partenaires ont les ressources nécessaires pour réaliser tous les résultats prévus. Durant les formulations, les risques et les hypothèses sont évaluées d'une manière trop optimiste. Pour le PAPDC les capacités en RH et finances des communes et des préfectures sont surestimées, ainsi que les capacités des ONG et des OP dans le cadre du PAMRAD.

En comparant les deux projets on constate les évolutions suivantes concernant les qualités des prestations de la CTB au Bénin :

- L'alignement avec les politiques et les structures étatiques a fortement évolué et a contribué à la qualité du projet PAPDC. Le projet PAMRAD dépendait beaucoup des initiatives des AT internationaux. Les structures étatiques (CERPA) n'ont pas pu s'approprier du projet, d'où le faible ancrage institutionnel, les tensions et les conflits entre les parties prenantes et au sein de l'UGP. Ceci a fortement hypothéqué le succès du projet. Le projet PAPDC s'aligne mieux sur les politiques nationales et les structures étatiques même si une Unité de Coordination Nationale et deux Unités de gestion spécifiques au projet le gèrent ;
- Une meilleure maîtrise du processus de formulation. Le processus de formulation du PAMRAD était dominé par les experts belges sans que les partenaires béninois aient pu participer dans la prise de décision. L'identification du PAPDC était très détaillée et donnait une bonne base pour la formulation. Le processus de formulation du PAPDC a été apprécié par les différentes parties prenantes mêmes s'ils ont trouvé que les délais de réponse et de prise des décisions qui leur étaient accordés étaient trop courts pour garantir une bonne appropriation ;
- Les DTF des deux projets sont très détaillés au niveau des activités et moins au niveau des résultats à atteindre. Les indicateurs ne sont pas spécifiques et pas assez détaillés pour garantir une Gestion axée aux résultats GAR. Ceci pose de problèmes surtout pour un projet qui est vu comme un projet 'pilote'. On a constaté que le DTF est par certains utilisé d'une manière très stricte comme un tableau de bord pour l'exécution du projet. Parfois on utilise le DTF pour expliquer des faiblesses du projet. P.e. les faibles efforts de renforcement des capacités de l'appui conseil aux préfectures par le PAPDC sont dus au fait que le DTF se limite à la fonction de tutelle des préfectures et ne spécifie pas sa fonction d'appui conseil. Le processus de formulation se termine avec un DTF qui doit piloter, d'une manière flexible et créative, sur base des principes de GAR, l'exécution du projet. Dans les deux projets analysés, ceci n'était pas le cas ;
- Dans les deux projets, le suivi et évaluation reste un point faible. Les équipes commencent directement à exécuter les activités sans se mettre d'accord et sans clarifier les résultats attendus de ces activités. Il faut signaler un progrès dans le sens que l'analyse de la situation de départ et des problèmes auxquels le projet veut répondre est meilleure dans le PAPDC mais pas encore suffisante. Le projet investi p.e. dans des diagnostics de compétences qui se limitent encore trop à un shopping liste sans faire une vraie analyse et sans se mettre d'accord sur les changements nécessaires pour atteindre l'objectif du projet ;

- L'accompagnement et la supervision des projets se sont améliorés. Dans le projet PAMRAD, les AT fonctionnaient comme des électrons libres et ni la SMCL ni le bureau CTB Bénin n'ont réussi à changer les cours des choses et à solutionner les problèmes avec lesquels le projet était confronté. Les AT internationaux étaient en contact direct avec le siège de la CTB. La SMCL du PAPDC paraît piloter le projet d'une manière efficace. Les décisions sont prises et respectées. Néanmoins le fait que le projet a une unité de coordination nationale (UC) et deux antennes (UG) sur le terrain et que le SMCL se tient au niveau de l'UC nationale fait que parfois les UG au niveau des préfectures ne sont pas suffisamment impliquées et pilotées. Les décisions prises dans le SMCL ne répondent pas suffisamment aux contextes et problèmes spécifiques des antennes. Il est important de créer des structures de pilotage adéquates pour chaque niveau de prise de décision ;
- Les AT sont encore fortement liés aux projets. Dans le projet PAMRAD, les AT exécutaient le projet sans jouer un rôle d'appui conseil à d'autres institutions comme le CERPA, la CTB même etc. La situation dans le PAPDC est confuse. Il y a un AT international, coresponsable du projet, qui est fortement impliqué dans la gestion du projet, un cadre national responsable du projet au niveau national et 10 experts béninois engagés dont deux pour la coordination des antennes et huit pour donner un appui conseil aux communes (8). Ces derniers sont appelés aussi des AT nationales et ils exécutent le projet. Ils réclament un suivi et un appui de la CTB. Chacun est engagé sur base de ses compétences et doit donner un appui conseil sans connaître suffisamment la philosophie et l'approche (faire-faire) du projet. Il manque une politique d'AT conseiller et à l'appui au staff local. Le fait que l'engagement des AT se fait sur base des budgets de projet est un des freins pour développer une vraie politique AT conseiller qui dépasse le niveau du projet ;
- Une attention encore trop limitée est accordée à rendre les effets des projets pérennes. Parfois les analyses sont trop simplistes. La logique est que si on renforce les capacités –dans le cas de PAMRAD les capacités des agriculteurs/trices et des organisations paysannes, dans le cas de PAPDC les capacités des élu(e)s et du personnel des communes, des préfectures et des ministères- la durabilité est acquise. On ne tient pas suffisamment compte des facteurs contextuelles qui influencent la durabilité i.e. dans le cas de PAMRAD les services d'appui en amont et en aval de la production, dans le cas du PAPDC les ressources humaines et financières des communes, le système de contrôle et de suivi par la tutelle etc. ;
- La collaboration entre la CTB Bénin et les attachés est basée sur des contacts informels et fonctionne de mieux en mieux. A la satisfaction de chacun il y a maintenant un échange d'information, il y a un respect des rôles et des responsabilités de chacun i.e. la coopération participe aux réunions d'ordre politique et stratégique tandis que la CTB aux réunions plutôt techniques. Le fait de se concentrer sur un nombre limité de secteurs de coopération a certainement contribué à une meilleure maîtrise de la différence des tâches de la CTB et de la DGCD.

B8. 2 Mali

B8. 2.1 Introduction

La coopération bilatérale entre le Royaume de Belgique et de la république du Mali date de 1981. Une première session de la Commission mixte belgo-malienne fut tenue en 1993, une deuxième en 1998 et une troisième en 2004.

Pour la période 2004-2007 (troisième session de la Commission mixte), quatre secteurs prioritaires ont été retenus : éducation, développement rural et filières porteuses, décentralisation et prévention des conflits. Le PIC parlait aussi d'un ciblage géographique dans les régions de Koulikoro et de Gao et dans les régions de Tombouctou et de Mopti. Pendant le Comité spécial des Partenaires entre le Royaume de Belgique et de la République du Mali tenu à Bamako le 22 octobre 2007 les deux parties ont réaffirmé leur engagement pour une concentration sectorielle et géographique. Les secteurs retenus sont le développement rural / sécurité alimentaire et la consolidation des réformes du secteur public.

Les principes suivants sont spécifiés dans le PIC 2009-2012 :

- un souhait d'appuyer les politiques nationales ;
- la conjugaison des appuis au niveau central (politique/stratégique) et au niveau local (opérationnel) ;
- la mise en place d'une cogestion allégée avec un contrôle à posteriori ;
- l'AT évitera la substitution et répondra à des besoins de renforcement des capacités ;
- une attention particulière sera portée à l'égalité entre femmes et hommes : cette attention se traduira par la budgétisation d'actions spécifiques et par un cadre approprié de suivi.

A part les bonnes intentions, il est important de noter les lenteurs dans le transfert et la délégation des moyens dans la mise en place des structures d'orientation et de coordination des programmes de développement. Surtout dans le domaine de la décentralisation, la réforme institutionnelle, l'adoption des textes permettant de doter le commissariat de développement Institutionnel chargé des réformes des ressources humaines qu'il lui faut et d'autres mesures nécessaires pour progresser traînent.

B8. 2.2 Projet PAD-K : Projet d'Appui à la Décentralisation dans les cercles de Banamba, Kolokani et Nara dans la région de Koulikoro

Le projet a comme objectif global d'améliorer les conditions de vie du point de vue social et économique d'environ 500.000 personnes réparties dans les 3 cercles de Banamba,

Kolokani et Nara. Elle vise à renforcer les collectivités territoriales décentralisées afin de les rendre plus fonctionnelles et efficaces dans la réalisation de leur mission générale de service au public ainsi que dans la conception, l'exécution et la gestion de leurs actions de développement. Elle apporte son appui au développement des capacités humaines et d'investissement des collectivités. Le projet accompagne l'évolution du dispositif national d'appui aux collectivités territoriales i.e. le Trésor Public, l'Administration Territoriale et les services techniques déconcentrés de l'état.

La réforme de décentralisation intégrale au Mali a été engagée en 1993 par les autorités de la troisième République. La première élection municipale à l'échelle du territoire national a été organisée en 1999, la deuxième en 2004 et la troisième en 2009. Le PAD-K a démarré en 2005 avec la 2ème mandature des collectivités territoriales et s'inscrit dans le processus de décentralisation en cours. La durée du projet est de 5 ans et l'apport belge est d'environ 7.000.000 Euro.

Constats et facteurs explicatifs

Le projet PAD-K est un projet pertinent mais aussi très ambitieux. Il peut être considéré comme un projet pilote qui non seulement a des effets au niveau des CT mais qui contribue aussi au développement et à la mise en œuvre de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration. Les ressources humaines mises à disposition du projet au début ne correspondaient pas avec ses ambitions. Aussi les capacités locales disponibles ont été surestimées. La conséquence est que le projet n'a pas atteint tous les résultats qui étaient prévus.

Le démarrage du projet a connu beaucoup des difficultés. La transition d'un projet multisectoriel vers un projet de décentralisation n'était pas évidente et a causé des difficultés de compréhension, des différences de vision et même des conflits entre les personnes impliquées. Ceci a eu des conséquences sur le processus de formulation dont la gestion a été difficile. Ces différences de points de vue et d'opinions ont continué pendant l'exécution du projet et ont influencé l'efficacité du projet. Ce n'est qu'à partir de l'introduction d'une cogestion allégée et d'une reformulation des tâches de l'AT international (appui conseil au projet mais aussi à la DNCT où il a maintenant son bureau) que le projet a vraiment trouvé sa vitesse de croisière.

La SMCL a piloté le projet d'une manière efficace même si parfois les décisions étaient prises un peu tard. Elle a pris la décision d'installer un système de cogestion allégée, d'engager des responsables pour tous les résultats, de reformuler et de recentrer un des résultats et de formuler un résultat de suivi, évaluation et capitalisation. Au début du projet, l'accompagnement par le siège de la CTB et le bureau de représentation au Mali était plutôt limité. Depuis 2008 l'accompagnement est plus intense. L'AT international joue un rôle important dans la conception du contenu du projet. Il reçoit peu d'assistance de la CTB où le raisonnement est que les AT sont sélectionnés sur base de leurs compétences et qu'ils doivent être capables de se débrouiller. L'expertise CTB- EST est surtout utilisée durant les processus de formulation. Vu la complexité de la problématique de la décentralisation et le fait que la Représentante Résidente a des difficultés de s'entourer avec des experts fiables, le danger existe que la CTB comme organisation manque une vision et une compréhension communes de la problématique de la décentralisation. Actuellement, il existe plusieurs écoles (décentralisation, bonne

gouvernance) qui utilisent leurs propres vocabulaires et qui donnent lieu à des interprétations différentes par des spécialistes qu'on a l'impression ne s'entendent plus.

Le projet n'a pas été capable d'opérationnaliser un système de suivi. Un premier effort, pas suffisamment soutenu, a seulement été entrepris en 2008 pour concrétiser des indicateurs au niveau des résultats. Par manque d'une clarté des résultats ou changements à atteindre à chaque niveau et pour chaque résultat, le suivi reste axé aux activités et pas aux résultats. A la fin du projet un AT international perlé a été demandé de capitaliser les résultats et les changements auxquels le projet a contribué. Il a étudié plus de 200 indicateurs de changement.

Cette étude de capitalisation confirme que le projet a été efficace. Plusieurs résultats ont été atteints, plusieurs acteurs qui jouent un rôle important dans le processus de décentralisation ont été 'renforcés' et leurs services ont amélioré. Concernant le résultat qui envisage le renforcement des partenaires socio-économiques des CT i.e. la société civile, le secteur privé et autres, le projet n'a pas été capable de développer des activités concrètes et en 2008 ce résultat a été reformulé en la mise en place d'un cadre d'expérimentation sous la forme d'une Dotation pour le Développement Economique DDE pour la région de Koulikoro. La conclusion peut être qu'un projet bilatéral qui travaille ensemble avec les institutions étatiques n'est pas l'instrument idéal pour renforcer les partenaires socio-économiques.

La durabilité ou la pérennité des effets du projet dépendent surtout d'une augmentation des ressources des CT pour continuer à financer ses ressources humaines et ses projets socio-économiques et culturels. Plusieurs facteurs y contribuent : une augmentation du recouvrement des impôts par un meilleur fonctionnement des services responsables, une sensibilisation accrue de la population et un développement économique de la zone mais aussi un engagement et la volonté de l'état pour financer le processus de décentralisation et pour déléguer plus de fonds et des ressources humaines.

Pour terminer nous voudrions souligner le manque de sensibilité et d'efforts pour les questions de genre, non seulement de l'équipe du projet mais aussi de la plupart des acteurs dans le processus de la décentralisation. Dans les multiples formations, cet aspect n'est pas été traité, les PDSEC et les PAT n'en parlent pas, il n'y a pas d'analyse pour voir si le PDSEC a un effet soit positif soit négatif sur la relation genre etc.

Le rôle de la CTB :

La CTB a investi beaucoup dans ce projet considéré comme un projet pilote dans le domaine de la décentralisation. C'était un des premiers projets de la CTB dans ce domaine. Durant la formulation et au début du projet la CTB n'a pas pu maîtriser les conflits avec les partenaires maliens. Dès le début il y avait des différences de points de vue et de vision qui ont fortement influencé les relations surtout entre le directeur du projet et l'AT international. Ce n'est qu'après l'introduction d'une cogestion allégée où les responsabilités étaient données aux partenaires maliens avec un contrôle ex-poste et la redéfinition du rôle de l'AT (conseiller au projet et à la DNCT) que le projet a vraiment démarré. L'audit organisationnel et l'évaluation à mi-parcours étaient des moments forts dans la gestion du projet.

Evaluation du Projet PASMZAM II, Projet d'appui à la sélection et à la multiplication du zébu Azawak au Mali.

Le projet intervient depuis 2001 dans le cercle de Ménaka au Nord-est du pays. Cette zone pastorale a souffert des périodes de sécheresses et des troubles sociopolitiques qui ont contraint un bon nombre de la population à abandonner l'élevage des bovins. La première phase du projet s'est consacrée à la reconstitution de ce cheptel en procédant à la distribution d'un millier de zébus Azawak à près de 200 familles.

Cette deuxième phase du programme PASMZAM vise essentiellement la pérennisation des acquis de la première phase en privilégiant le renforcement de structures et de mécanismes d'exécution mise en place durant la première phase qui prendront progressivement davantage d'autonomie vis-à-vis du projet.

Conclusion et facteurs explicatifs

La pertinence du projet PASMZAM II est évaluée comme satisfaisante mais cette appréciation est contrastée par plusieurs facteurs. Le projet répond à un besoin des éleveurs mais de par la stratégie choisie, il n'atteint qu'indirectement et sans garantie les personnes vulnérables de la zone. D'autres expériences montrent que la distribution des noyaux de petits ruminants se basant sur un cercle de solidarité peut être une approche plus pertinente si l'objectif est d'améliorer la situation et d'augmenter la sécurité alimentaire des personnes vulnérables qui ont perdu leurs troupeaux.

On peut également défendre la stratégie d'amélioration de la race bovine Azawak qui est une race très performante à travers une introduction de génisses améliorées et l'introduction de meilleures méthodes de gestion des troupeaux. A long terme, cette stratégie peut dynamiser la situation économique de la zone. Mais il n'existe pas encore une politique ni des bailleurs, ni de l'Etat malien pour la conservation, la sélection et la multiplication de la race Azawak d'une manière scientifique.

L'identification et la formulation du projet (première phase) n'est pas basée sur une analyse approfondie de la problématique et des potentialités de la zone de Menaka. La formulation a été réalisée simultanément avec ceux des projets Azawak au Niger et au Burkina Faso. Le manque d'analyse de la situation et de clarté au niveau des objectifs fait qu'il n'est pas facile de se prononcer sur la pertinence du projet.

L'efficacité et l'efficience du projet sont évaluées comme faibles mais connaissent une nette amélioration depuis fin 2008.

Le démarrage de la deuxième phase a connu beaucoup de problèmes. En comparant l'évaluation fin phase I et celle à mi-parcours de la phase II on constate que le projet investissait surtout dans la récupération des crédits octroyés (noyaux distribués) et la distribution des nouveaux noyaux. Peu de résultats étaient réalisés en ce qui concerne le renforcement des capacités des acteurs. Ce n'est qu'après l'évaluation à mi-parcours et le renouvellement du responsable du projet et de l'AT que le projet a connu un nouvel élan et est en train de réaliser plusieurs de ces résultats. L'éloignement et l'enclavement de la zone ainsi que la situation d'insécurité n'a pas facilité l'exécution du projet. Une meilleure disponibilité et présence sur le terrain de l'AT et une meilleure entente dans

l'équipe à partir de fin 2008 ont nettement amélioré l'exécution du projet. Les retards dans l'exécution font qu'une troisième phase est encore nécessaire pour, comme prévue dans la deuxième phase, la pérennisation des acquis de la première phase.

La durabilité du projet est évaluée comme globalement faible. Le pari que le projet fait est que les sociétés coopératives et leur faitière (formées par les bénéficiaires sous l'impulsion du projet) auront les capacités techniques (encadreurs, capacités de gestion) et financières pour garantir la pérennité des services nécessaires pour développer l'élevage dans la zone. Après 6 ans d'accompagnement, ces sociétés coopératives nécessitent encore un accompagnement intense. Dans la zone, ils existent plusieurs autres coopératives qui sont dormantes. Peu d'attention est donnée à l'ancrage institutionnel du projet i.e. au niveau des communes et au niveau des services déconcentrés qui doivent, dans le cadre du processus de décentralisation jouer un rôle important. En plus le projet se focalise surtout sur l'amélioration de la production mais peu ou en tout cas pas d'une manière bien réfléchie sur le développement de la filière 'production animale'. On peut admettre que le développement de cette filière dans une zone tellement difficile n'est pas facile mais une première étape pourrait être de collaborer plus étroitement avec tous les autres acteurs de la filière i.e. les éleveurs, le secteur privé, les commerçants, les services de l'Etat, les coopératives etc. (approche multi-acteurs).

Il était difficile de reconstruire le processus de formulation, mais nous le considérons comme insatisfaisant. L'idée du projet est basée sur une approche sous-régionale et moins sur une analyse de la problématique de l'élevage dans la zone de Ménaka. Le DTF de la deuxième phase est fait par un AT rapatrié de Côte d'Ivoire qui après est devenu jusqu'en 2008 l'AT du projet. L'évaluation en fin de projet est commanditée après la finalisation du DTF. Un atelier PIPO a été organisé mais il est difficile d'évaluer la qualité de l'atelier et la manière dont les résultats de PIPO sont intégrés dans le DTF. En tout cas la dynamique qui peut engendrer un PIPO ne s'est pas maintenue par après. Dans le DTF il y a plusieurs résultats ou sous résultats qui, jusqu'à maintenant, ne sont pas encore abordés, se trouvent dans une phase d'étude ou sont abandonnés. Il s'agit des unités de testages, de l'insémination artificielle et de l'installation d'IMF.

Le processus d'accompagnement et de supervision est considéré jusqu'en fin 2008 comme faible. La SMCL a pu piloter le projet, mais n'a pas pu solutionner les problèmes de l'AT et de l'équipe et le faible progrès fait par le projet. Au début la communication n'était pas suffisante et l'éloignement et l'insécurité dans la zone ont certainement joué. Depuis l'arrivée du nouvel AT et du nouveau directeur, la communication est très bonne et l'accompagnement est considéré comme satisfaisant par chacun.

L'évaluation à mi-parcours a pu donner une nouvelle dynamique au projet et était un moment clé. Même si toutes les recommandations n'ont pas été acceptées par la SMCL les réflexions apportées ont aidé à redresser la situation et à améliorer la qualité du projet. Comme dans tous les autres projets, le suivi est basé sur les activités. Des rapports d'activités sont présentés à la SMCL et sur base de ces rapports le suivi est fait. Car une analyse de la problématique et une bonne définition sur base de négociations des changements que le projet veut introduire n'existe pas, une gestion axée sur les résultats n'est pas possible.

Le rôle de la CTB

La CTB a hérité ce projet qui était en plus un projet sous-régional. Le DTF de la deuxième phase du projet (2005) a été formulé par un AT CTB, qui après est devenu l'AT du projet. L'éloignement et l'insécurité de la zone du projet faisaient que la CTB dépendait en premier lieu de l'AT pour la gestion du projet. Au début la communication avec le projet se limitait à des rapports d'activités qui étaient présentées et discutés au sein des SMCL. L'évaluation à mi-parcours a identifié plusieurs faiblesses du projet et la CTB a pris les actions nécessaires dont la plus importante était le remplacement de l'équipe de direction du projet. Depuis, la communication et le suivi du projet sont fortement améliorés.

Conclusions finales et leçons de Mali

Les deux projets évalués au Mali sont des projets complexes qui demandent un investissement et un appui à long terme.

Une meilleure connaissance du contexte et une meilleure analyse des stratégies

Le projet d'appui à la sélection et à la multiplication de la race Azawak (PASMZAMII) vise une amélioration de la productivité du secteur élevage bovin dans une zone de caractère semi-pastoral. Pour les éleveurs prévoyant cela se traduit par un changement de mentalité et de pratique qui peut se résumer comme suite: moins d'animaux mais de meilleure qualité. Pour atteindre cet objectif tous les maillons de la chaîne filière production bovine doivent fonctionner correctement. D'où la nécessité de mener des réflexions sur le développement d'une approche filière production bovine qui tient compte des spécificités du contexte, des potentialités et des difficultés locales.

Le constat est que projet n'est pas basé sur une analyse approfondie du contexte mais sur le choix d'une stratégie 'sélection et amélioration de la race Azawak' qui était appliquée dans le projet sous-régional de la Belgique au Burkina Faso, au Niger et au Mali.

Une gestion rigoureuse mais créative

Le PAD-K est un projet qui s'inscrit dans la mise en œuvre du processus de décentralisation et vise un renforcement des capacités des Collectivités territoriales. En plus des formations et de la mise à disposition des fonds et des équipements, ce processus nécessite une approche innovatrice de renforcement des capacités (développement des approches appui conseil, développent des outils de financement, développement des systèmes de contrôle). Le projet y contribue et est considéré comme pilote par plusieurs PTF. Le processus de reformulation d'un résultat du DTF, même s'il n'est pas encore optimal – peu de clarté dans les résultats qu'on veut atteindre, peu d'analyse de risques, peu d'analyse d'autres stratégies possibles etc- montre que si les différents organes (SMCL, bureau de Représentation de la CTB, CTB service EST à travers Heidy Rombouts, la DNCT, le groupe de travail décentralisation Mali, la coopération belge et la DGCD) fonctionnent bien le projet peut être géré d'une manière plus souple et plus efficace.

Une clarté dans le langage et dans les concepts

Les deux projets ont connu des problèmes durant la formulation et au moment du démarrage. Pour le PAD-K, des différences de point de vue, des incompréhensions et des malentendus concernant les concepts utilisés ont eu une influence. Le PAD-K était conçu

sur base du projet PMD-K qui était un projet multi-sectoriel. On a essayé de reformuler en projet d'appui à la décentralisation, mais très vite on a constaté que les concepts utilisés dans les processus de décentralisation demandaient un changement de mentalité assez profond. En 2005 le processus de décentralisation était encore en pleine évolution. La terminologie et les concepts développés par les experts sont interprétés de manières différentes. Par exemple plusieurs interprétations sont données aux concepts d'appui institutionnel/ organisationnel ou simplement au renforcement des capacités. Ceci ne facilite pas la collaboration. Il est important que les différents intervenants se comprennent.

L'importance des audits organisationnels et des évaluations à mi-parcours

Les difficultés de démarrage du PAD-K ont été abordées assez vite avec l'introduction du système de cogestion allégée et une meilleure définition des rôles de l'AT en mettant l'accent sur son rôle d'appui conseil au projet et à la DNCT. Le diagnostic organisationnel et l'évaluation à mi-parcours ont été des moments importants pour le projet.

Les problèmes au sein de l'équipe du PASMZAM II ont été négligés durant les trois premières années. L'éloignement du projet et la communication limitée entre l'AT et la CTB, le fait que l'AT n'était attribuée que pour 70 % de son temps au projet et qu'il ne se trouvait pas souvent sur le terrain, les problèmes relationnels avec le directeur du projet sont des facteurs qui expliquent partiellement la lenteur dans la prise d'action. Même si une SMCL en 2007 a mentionné les difficultés dans l'équipe, des actions concrètes n'ont été prises qu'après l'évaluation à mi-parcours. Le contrat de l'AT n'a pas été renouvelé, un nouveau directeur a été engagé. Le nouveau AT a mis l'accent sur la communication avec les différentes parties concernées ce qui a fortement contribué à la qualité du projet.

Des planifications réalistes

Dans les deux projets il y a plusieurs résultats ou sous-résultats qui ne sont pas atteints ou qui semblent être trop ambitieux. Les sous-résultats des unités de testages et des inséminations artificielles (PASMZAM) ne sont pas réalisés comme prévu car leur conception était trop vague et irréaliste (manque de capacités techniques). Leur proposition de système de crédit est étudiée depuis la fin de la première phase, mais on n'arrive pas à la concrétiser car le concept ne correspond pas avec les réalités de terrain. Le R4 du projet PAD-K de renforcement des partenaires socio-économiques des CT est reformulé en la mise en place d'un cadre d'expérimentation d'une Dotation pour le Développement Economique DDE. Ce résultat n'était pas assez élaboré dans le DTF et n'est pas basé sur une analyse approfondie de ces acteurs. Dans le cas du PAD-K, les réflexions sur le R4 ont démarré tôt (en 2007) et le fait de travailler étroitement avec les autres PTF actifs dans le domaine de la décentralisation a certainement contribué aux réflexions. Le renforcement de l'équipe CTB à Bamako a contribué à un meilleur suivi et accompagnement des deux projets évalués.

L'approche projet en question

L'approche projet limite les effets dans le domaine de renforcement des capacités et hypothèque la durabilité des projets. L'Unité de Coordination ou de Gestion de projet est vite tentée de se substituer aux autres acteurs. Même si le PASMZAM travaille avec les chefs de zones, les 4 chargés de programmes engagés par le projet prennent des

responsabilités et exécutent des tâches qui après le projet doivent être reprises par les services déconcentrés. Ceux-ci ne seront probablement pas assez équipés pour reprendre ces tâches après le projet.

Il est important que chaque projet s'inscrive dans les processus de décentralisation et de déconcentration même si cela a des conséquences sur l'efficacité et l'efficacités définies dans le sens strict du projet. Si le projet Azawak aurait travaillé plus intensivement avec les structures communales, peut être, celles-ci auraient été capables d'organiser elles-mêmes une chaîne de solidarité pour la distribution des noyaux d'animaux comme cela se passe avec succès dans d'autres projets en Afrique. Probablement le nombre de noyaux distribués n'aurait pas atteint les 350 mais le résultat de renforcement des capacités lié au fait que les communes et les élus devraient se mettre d'accord, devraient développer des procédures, devraient résoudre des problèmes etc. n'est pas à négliger. Ces effets dans le domaine de renforcement des capacités doivent être explicités. L'approche 'Cartographie des Incidences', si appliquée correctement, peut être complémentaire à l'approche Cadre logique car elle met plus l'accent sur les changements de comportements des partenaires limitrophes au projet.

B8. 3 Mozambique

B8. 3.1 “Programa de Reconstrução Pós-Emergência; Reabilitação e Reconstrução de Infra-estruturas do Sector Saúde - PRPE Phase I”

Introduction

This project supported the Government of Mozambique (GOM) in the reconstruction of demolished infrastructure for health due to the floods in the Southern part of the country in 2000. The first phase of the project covered the period of 2002-2006. The aid modality used for this project was ‘modified on-budget support’. The Mozambican Ministry of Health (MISAU/MOH), Department of Infrastructure (DI; formally called: GACOPI) was the main implementing agency and responsible for planning, management and monitoring of project activities. To design construction and rehabilitation plans, and to supervise works, MISAU/GACOPI contracted national companies. BTC organised the detailed formulation of the project. Further, being the co-authorising officer together with the Mozambican Ministry of Finance and Planning, BTC was co-responsible for transferring funds to MOH. BTC also ensured overall guidance to project implementation in the capacity of Steering Committee member. KPMG was contracted by GOM/MINFIN to ensure technical external ‘value-for-money’ assessments. There was no external Technical Assistance (TA) involved. Since 2007, the project is in its second phase; this phase includes the completion of construction and rehabilitation works that were not completed by the end of the first phase, and includes some additional works.

The relevance of the PRPE, a ‘pre-ICP’ project, was high. This emergency aid project fitted well into the Mozambican plans to restore health infrastructure after the devastating floods of 2000. With the launch of PRPE – and with technical support to MISAU/DI as of 2005, Belgium became a crucial partner in rehabilitation and reconstruction of peripheral health facilities. Further, PRPE-I was followed up by a relevant second phase (PRPE-II). The effectiveness of PRPE was also high. During the implementation period, over 90% over planned works has been completed. However, efficiency was not optimal. Due to important delays (mainly related to limited capacity of contracted construction forms, but also to some extent to a lack of standardised plans), PRPE-I has been extended. The delays were largely beyond control of MISAU/DI and BTC, being the co-authorising officer for the disbursement of funds and member of the SC. (timely) Provision of medical equipment and furniture was also less effective. This (forgotten?) area definitely needs more attention (also by the SC) in capital planning. Overall, sustainability of reconstruction activities seems favourable. However, due to a lack of an adequate maintenance system, financial sustainability remains somewhat questionable, since various rehabilitated health centres already show signs of degradation.

BTC has played an important and sound technical role in the formulation of the project. Supported by BTC/HQ, two formulation missions have been conducted in 2001. This yielded a formulation document of good quality. Focus was not only on mere rehabilitation / reconstruction, but also on broader aspects of health systems development. The TFF includes relevant assumptions for further follow-up. Interestingly, the proposed (and implemented) aid modality of ‘modified budget support’ was innovative. This has certainly contributed to ownership of PRPE by the direct beneficiary, to reduction of transaction costs, and to an increased capacity at the level of MISAU/DI. Strategic management and supervision was, however, not optimal. Although BTC was not directly involved in project implementation, BTC missed opportunities to better exploit its strategic position. The BTC-country office (nor BTC/HQ) did not participate in broader technical debates on capital planning and health systems development. Given the strong position of Belgium in infrastructure, it would have been logical to have BTC represented in relevant fora for discussion, such as the ‘MISAU/SWAP infrastructure working group’. The Steering Committee functioned well and played a supportive role towards MISAU/DI, the main project implementing agency. Ownership was optimal; MISAU/DI was entirely ‘in the driver’s seat’ of project management. BTC/HQ, DGDC and the Belgian Embassy did not play a prominent role in supervision and strategic management, nor in capacity development. As to the latter, this was not foreseen in the project design.

Regarding Monitoring & Evaluation, MISAU/DI has provided good quality progress reports. These reports presented an accurate overview of technical progress, and provided relevant financial information. This well-established reporting system enabled the Steering Committee to operate adequately, based on accurate information. According to the CMO, BTC was supposed to produce regular progress reports. BTC started to produce progress reports as of 2006. Although the first progress report (on 2006) was rather general, reporting improved. Current progress reports on PRPE-II are of good quality.

M&E by external institutions has not been adequate. KPMG was contracted to carry out ‘Value-for-Money’ analyses. Overall, these proved to be rather superficial, and incomplete. To be able to launch a second phase of PRPE (as of 2007), DGDC requested an external evaluation of PRPE-I. This ‘light’ evaluation did not provide new insights.

Notwithstanding the problems identified concerning efficiency, the project proved to be rather successful. Further, constraints have been well identified, and have been taken into consideration in implementing the second phase of the project. An important explanatory factor for success is that ownership was fully ensured, the MOH being fully in charge of all aspects of operational management. BTC contributed favourably to the project by organising and completing a sound formulation, and by co-steering the project as a member of the Steering Committee.

B8. 3.2 Technical Assistance to GACOPI (now Department of Infrastructure), Ministry of Health, Mozambique

Introduction

This ‘project’ concerns the deployment of one external expert to MISAU/DI (Directorate of Infrastructure, within the Ministry of Health). The aim of this technical support,

provided by BTC, was to strengthen capacities within MISAU/DI to design appropriate plans for infrastructure and to effectively follow-up construction and rehabilitation projects nation-wide. TA was provided during the period of July 2005 – December 2008.

Analysis

The TA/GACOPI project has not been formally formulated. It started as a donor-driven request to accompany ongoing budget support. However, the relevance and effectiveness of this intervention proved to be favourable. The direct beneficiary, MISAU/DI, was rather happy with this technical support. The TA did not only bring specific expertise on hospital architecture – an expertise that was and is not available in Mozambique and that is most needed – , but also proved effective in terms of capacity building. The intervention was well integrated in Mozambican institutions, and MISAU had a prominent role in its management.

This TA project yielded some important results. It did that also in a rather efficient way. Explanatory success factors included the appropriate expertise of the BTC TA, and the good imbedding of the TA in the national institutional framework. Overall, (potential) sustainability was quite high. However, it must be noted that the GOM is not willing or able to finance the cost of external TA from national resources. Therefore, MISAU/DI actively lobbied for TA extension in the SWAP working group on infrastructure. So far, these attempts have unfortunately been unsuccessful. Belgium has been one of the few development partners interested and able to financially support infrastructure development in the health sector.

At the start of the TA project, it was assumed that this TA input could be phased out after two years. Soon, however, this proved unrealistic. The time needed for the preparation of standard plans and SOPs (for monitoring ongoing construction and rehabilitation works; for procuring equipment; etc.) was more than initially foreseen. Therefore, extensions were requested and approved (until the end of the Specific Convention). An external evaluation suggested that another extension – beyond the current Specific Agreement – would yet be needed. From the Mozambican side, this was also formally requested.

It is most unfortunate that discussions between GOM/MISAU and DGDC-Brussels on possible extension of the technical support beyond November 2008 (demarcating the end of the Specific Agreement) did not result in feasible and workable options. De facto, none of the actors involved (DGDC, GOM/MISAU, BTC-HQ, BTC-country office, BTC/TA) have been able to work towards a mutually agreed solution. Based on the interviews held and on the available documentation, the team concludes that explanatory factors for this ‘impasse’ include: centralised decision making in DGDC; a limited decisive role for the Embassy in problem solving; insufficient recognition by DGDC of the relevance of views by GOM on its own development; poor steering by BTC of the TA; and, poor and overly formal collaboration between BTC staff (country office, TA) and the Embassy at country level. The evaluation team considers this as a serious missed opportunity for the bilateral cooperation between GOM and Belgium in the health sector in Mozambique.

B8. 4 Palestine territories

B8. 4.1 Local Infrastructure and Capacity Building Development Project (LICP)

Introduction and background

This project was formulated under the first management contract in 2001. Implementation started in December 2002. Although the project was initially planned for a period of 3 years, it was actually extended several times, the last time with a transition phase and an additional budget. The total effective project duration is 97 months and the project will be closed by the end of 2009. A formulation mission for a new support programme to local government has taken place in October 2009.

When the project was formulated in 2001 it was based on the Palestinian Development Plan 1999-2003 that was replaced by the Mid Term Development Plan 2006-2008 and still later by the Palestinian Reform and Development Plan 2008-2010. In the PRDP it was stated that one of the main goals is to develop a national vision for local government. In fact, there wasn't any clear and coherent policy yet for local government although in 1997 the Local Government Law and the Election for Local Authorities Law were adopted.

The improvement of local services was mentioned as the project purpose or immediate objective. Subsequently, two components were identified that were supposed to have the following specific objectives:

1. **The Infrastructure Component:** Contribute to Construction, management and maintenance of infrastructure in 23 Local Government Units (LGUs);
2. **The Capacity Building Component:** Institutional strengthening of small sized municipalities and of an association of village councils that will potentially become municipalities.

Aid architecture

The project functions as a stand-alone project with a separate project staff unit and the ordonnateur based at the Ministry of Local Government. There was a clear distinction in the project set-up in the period till December 2005 and the period from January 2006 till the end of 2009. During the first period there was for some time an international TA and a national Project Director, next to some local project staff paid for by BTC. Because of serious project management problems the Project Director resigned during the MTR and the project was restructured in the following way:

- Palestinian Project Director, national TA;
- International backstopper (about one mission per year);
- Local project staff..

Conclusions and explanatory factors

The conclusions are structured around the four evaluation criteria and the three processes:

The relevance of LICP is assessed as sufficient. The factors are contributing to the positive assessment are the match between the project's objectives and the issues it wants to address and the Belgian development cooperation policies and Palestinian development priorities. Critical remarks reducing the relevance are related to the unclear selection criteria for the Local Government Units the project is working with. And to the too limited concept of capacity building i.e. mainly training that was adopted by the project. To strengthen local governments training of staff is not sufficient to really strengthen capacities and a more comprehensive capacity building should have been adopted. The project tried to pay more attention to capacity building, but the changes remained too limited. Finally, the involvement of the communities in the project activities has not been very clear in the project approach, and this started already with relatively poor needs assessments.

The **overall assessment of effectiveness and impact is weak**. At the positive side a large number of outputs can be mentioned, especially the 84 infrastructure projects (43% roads, 29% multi purpose buildings) and 35 training workshops. However, not all infrastructures are well used. Outcomes are less clear, although some clear outcomes in terms of improved service delivery such as the improved electricity and water supply with prepaid meters. The outcomes related to capacity building in terms of really better functioning LGUs for the benefit of the population are less clear, although at the level of trained staff and the introduction of some systems (financial management, human resource development) some positive outcomes have been noticed.

Many infrastructure projects and programmes are gender blind and this applies to large extent to LICP. It is assumed that women and men will automatically benefit from new infrastructure, without due acknowledgement to the full range of social and economic impacts, both beneficial and negative. Also environmental concerns have not been addressed.

The assessment of LICP's efficiency is weak. There have been considerable delays in implementation and especially the start of the project from 2001-2005 was particularly problematic. With the improved management situation from 2006 onwards the situation changed. 75 % of the budget was spent on infrastructure against only 6% on capacity building. Expenditures on TA (backstopping) were reasonable. However, the cost effectiveness of the infrastructures is an issue of concern.

The sustainability is also assessed as weak. The financial sustainability is poor, because it is not clear whether the LGUs will be able to maintain the new infrastructures. The political sustainability on the other hand is sufficient.

The **formulation** report dates from 2001 and reflects the state of the art at that time. An institutional analysis was included, just as a problem and objective tree. Nevertheless, the resulting log frame was poor and the risk analysis was very limited. Therefore, the formulation report is considered as weak. In the reformulation for the consolidation phase (in fact a two year extension) these weaknesses were insufficiently addressed.

Strategic management and supervision

Despite formal relations with the Ministry of Local Government and their presence in the Steering Committee the role of the line ministry has remained rather limited. BTC left the implementation of the project to the Palestinian project staff, which was problematic during the first period when there was no competent project manager. BTC failed to see the management problems at the start and a mid-term review was necessary to become aware of the magnitude of the problems. Once these problems were clear, BTC took immediately adequate action. Limited backstopping was provided by one international consultant who did not address the main weaknesses of the project: capacity building and monitoring. The complicated relations between the attaché and the Resrep during the period 2007-2009 were not favourable for improved strategic management. Therefore, the overall assessment of this process is weak.

Monitoring and evaluation

LICP concentrated on the monitoring of outputs. No clear indicators of outcome had been determined. The mid-term review process and report were of good quality and adequate follow-up was decided upon. The final evaluation was of poor quality.

Explanatory factors

External factors that negatively affected performance are related to the Palestinian context are the security situation including the expanding settlements and the building of the wall, the fragmented government situation (especially the disconnect between the different government units on the ground), the 2006 elections, the second intifada, etc. Another main external problematic factor is the complete lack of aid coordination without any notion of best practices to be shared on the ground where regularly more than 15 donors are active in small communities. Moreover, the lack of comprehensive national policies, strategies and action plans for local government in Palestine is another external factor that affected LICP performance.

Internal factors, for which BTC can be held accountable, explaining performance on the positive side, are:

- Management improvements since 2006;
- Attempts to change the project focus more in the direction of capacity building.

Other internal BTC related factors explaining performance on the critical side are:

- Too limited support on strategic and conceptual issues. BTC relies to a large extent on the project staff and one backstopper, but this is too limited for such a complex project as LICP. The capacities of the backstopper were definitely too limited;
- Despite restructuring of the project, no reformulation took place and therefore main problems in the set-up of the project and the logframe were not addressed;
- State of the art thinking on capacity building is not reflected in the project approach. No good insights provided on the basic component of capacity building, which was a weak component of the project. No knowledge management in this fundamental area;
- Only output-based monitoring system. Request of the project staff to the backstopper to help improve monitoring was not followed up.

B8. 4.2 Capacity Building and Institutional Development to the Ministry of Planning of the Palestinian National Authority (MOP II)

Introduction and background

The overall project goal as formulated as follows: “To strengthen PNA capacity to ensure optimal use of donor resources according to the national needs and planning priorities through the Ministry of Planning”.

The first phase of the project started in 2000 at the time the second Intifada broke out. A very critical evaluation was carried out in 2003 and the project came to a halt. But in 2004, after the restructuring of the Ministry of Planning and the establishment of the Aid Management and Coordination unit in 2004 the project started to shape up. In November 2004 an Identification Study for a second phase was carried out by the Project Coordinator, followed by a formulation phase in 2005. The second phase started January 1st 2006.

In principle, the adoption of the Paris Declaration of Aid Effectiveness in 2005 created momentum in countries receiving development aid, including Palestine, to take ownership of aid management and coordination. However, at the start of the second phase of the project the elections took place with Hamas being elected, which led to a serious deterioration of the relations with donors. Some donors froze their aid, while others limited their intervention to humanitarian aid. The project continued through these difficult times.

Other donors such as the World Bank and Norway did not have full confidence in Palestinian ownership of aid coordination and hence support a separate structure for aid coordination: The Local Aid Coordination Secretariat (LACS). This secretariat and the MOP DG AMC are working together on aid coordination issues.

Aid architecture

A specific characteristic of this project is that it is fully embedded within the Ministry of Planning and in fact the Directorate-General for Aid Management and Coordination constitutes at the same time the project unit. All of the staff are paid by the project and do not have a civil servant status yet, although this was foreseen in the formulation report. In fact, this project basically comes down to the funding of a government department responsible for maintaining contacts with and coordination of donors on behalf of the PNA. However, this should be understood within the Palestinian context where donors regularly fund government departments.

An international backstopper provided support and advice throughout the project phase 2.

Conclusions and explanatory factors

The relevance of MOP II is assessed as sufficient. Palestinian ownership of aid management coordination processes is quite important and strengthening of Palestinian capacities to do so is relevant. However, the project design and approach show some deficiencies that reduce relevance. On the other hand, in difficult times when aid coordination was virtually impossible the project/government department continued to function and showed its flexibility in difficult circumstances. However, the issue of

ownership in shaping up the aid coordination and its effective mechanisms to tackle or resolve issues pertaining to the reform development plan for the Palestinian people was not fully articulated. The same applies to the issue of Paris Declaration Principles and how this should be reflected in a country owned strategy to harmonize donor projects required to meet the community level needs.

The overall assessment of effectiveness and impact is weak. Some outputs regarding strengthening of staff capacity could be reported, while also basic aid coordination structures have been put in place. MOP has played a pivotal role at the Palestinian side in aid coordination processes. However, a very active secretariat on behalf of the donors pushes aid coordination and has been mainly responsible for the set-up of the coordination structures. The last years, after the aid coordination came more or less to a standstill after the elections, gradual but slow progress at various levels has been realised.

However, there is still a long way to go. Relations with the Ministry of Finance need to be sorted out and the tension between sufficient leverage over the line ministries without seeking control is another problematic issue. Moreover, over the last years all aid coordination at the national level in the LDF is done with the Prime Minister himself who has personal strong support from the donor community. The fact that the donor community have replicated the aid coordination mechanism through LACS, is a proof that they do not feel they can have complete confidence in the coordination the PNA is supposed to do. The attribution problems affect the assessment of effectiveness and impact.

The assessment of the efficiency of MOP II is weak. Half of the budget is spent on salaries, although it should be acknowledged that the budget was not particularly high. The project is not focused enough to tackle all the objectives they were supposed to achieve since its outset. Also, since part of their work been shifted to another department, mainly the preparation of the reform plan for line ministries is an issue that should not be missed.

The sustainability is also assessed as weak. The financial sustainability is especially problematic, because despite the existence of a clear exit strategy that foresaw in the transfer of project staff to MOP this is not realised. This is a clear symptom of insufficient ownership. The political sustainability on the other hand is sufficient.

The **formulation** process was well structured and all relevant actors participated. There were no major delays. The formulation reports are, with the exception of some sections, quite poor. Especially the logframe and the risk analysis show deficiencies.

One of the main factors contributing to the limited success of the project is the **weak strategic management and supervision**. For such a sensitive and high profile area a good dialogue with all actors should have been maintained, but this was not done. Neither BTC nor DGCD through the attaché did maintain such a dialogue. This would require a good institutional set-up and there are structural factors at the Belgian side that do not favour a smooth flow of information necessary for a good dialogue at high level. Moreover, because of personal tensions this situation was further aggravated. The DG AMC department functioned as a regular government department and most actors are not

aware that Belgium supports it. The project coordinator / DG had complete autonomy. The support of the backstopper is especially important for the project staff for their capacity and knowledge development. Also the backstopper failed to large extent to provide more strategic insight.

The **monitoring** of the project has been extremely weak and the progress reports hardly contain any information. This gap was filled to some extent by the backstopper. A **mid-term review** was varied out, but both the process and the product were of poor quality. Therefore, it did not result in a reorientation of the project while this would have been useful.

Explanatory factors:

- External factors related to the Palestinian context are the security situation, the fragmented government situation (especially the disconnect between the different government units on the ground and even horizontally on the macro-level of line ministries), the 2006 elections, and the second Intifada ;
- Important internal factors related to BTC are especially the too limited support on strategic and conceptual issues. BTC relied to a large extent on the project staff and one backstopper, but this is too limited for such a complex project as MOP II ;
- Lack of result orientation. The weak monitoring was not noticed and no action was taken to get more insight into results ;
- There is reluctance and lack of confidence in full Palestinian ownership of aid management and coordination at the donor side, which still explains the existence of a separate donor-driven aid coordination secretariat (LACS). By supporting the Ministry of Planning in donor coordination, Belgium decided on another interesting strategy. However, in such a highly politicized environment such a project cannot be treated as a stand-alone project, but heavy involvement in the donor coordination dialogue from Belgium side would have been necessary to make this project a success. However, due to tensions between the BTC ResRep and the attaché these opportunities were not considered .

B8. 5 Rwanda

B8. 5.1 MINECOFIN

Introduction

The project objective was to improve the quality of strategic planning in Rwanda at central level (coordination by Ministry of Finance), at the level of line ministries and at local level. The first phase of the project (February 2003 – February 2007) consisted of a ‘traditional’ technical assistance project located within the planning unit of the Ministry of Finance. The second phase of assistance (February 2007 – February 2009) was channeled through a pooled funding mechanism (ISP) in support of an integrated work plan of TA priorities of Ministry of Finance. The project worked with the Ministry of Finance and with line ministries in order to support planning activities and towards the end of the first phase, focused its efforts on the justice and infrastructure sectors.

The project was operated under the ‘co-gestion’ modality. The first phase (€1,7 M) included two full-time expatriate experts located within the Planning Unit, plus financial resources for various short-term TA and training activities. During phase one the team leader was employed for 3,5 years, the second expert for 3 years (total cost €0,9 M).

The second phase (€0,8 M) consisted of one full-time expert attached to and supporting the Director of Planning for 21 months (cost €0,288 M), plus financial resources pooled in the ISP for short term TA. The second phase was thus part of a harmonised multi-donor framework of TA support to the Ministry of Finance.

The project did not finance any backstopping but a mid term review (MTR) took place towards the end of the first phase. The project did not employ national TA, and support staff was limited to a secretary during the first phase. The project did not involve payment of salaries (or of topping up) of local staff.

The evaluation criteria relevance, effectiveness and impact, efficiency and sustainability are all assessed as sufficient. This reflects, particularly in the case of relevance, an average of the sub-criteria considered. The relevance of the project objectives for Rwanda was and remains high. The quality of project design, however, was weak: insufficiently focused and missing out on a key element, namely the essential link between planning and budgeting. These weaknesses partly reflect a weak formulation process: lengthy (2,5 years before the specific agreement was signed), not based on a clear and strong intervention logic, and not harmonised with interventions by other major donors in the PFM area.

Effectiveness and impact

Effectiveness and impact was consequently less than expected, although the project did contribute to what can only be a long term process, and did yield some transfer of skills although mostly not through formal training.

Efficiency

The project efficiency was low during the first phase because of the high share of resources devoted to administrative tasks, and good during the second phase when the project was channeled through the basket fund. The second phase, however, affected the project's intervention logic because it is not possible or desirable to earmark resources provided through a pooled fund to specific activities or objectives. Hence the second phase did not support the project objectives as defined but a wider set of objectives supported jointly by harmonised donor inputs.

Strategic steering and supervision

Strategic steering and supervision by BTC is assessed as weak. The SMCL did not address the main structural issues faced by the project. A key difficulty for the SMCL is that they lack the necessary distance to the project to be able to suggest substantial changes in strategy. The MTR was launched rather late in the day and at the initiative of the project itself. BTC had a management role only during the project's first phase through the project SMCL. The second phase was 'hands-off' because the TA had no administrative or reporting link with BTC, as support was aligned with other donors through the ISP.

Monitoring and evaluation

Monitoring and evaluation are assessed as sufficient, mainly because the MTR helped open a discussion on the project's bottlenecks and allowed partial resolution of some issues. However monitoring information (i.e. project reporting) did not feed active involvement by the BTC head office. During the second phase offers from the TA to inform BTC about his activities were not taken up.

B8. 5.2 Rwanda – Justice

Introduction

Le projet s'inscrit dans une continuité d'projets belges en appui au secteur de la justice depuis 1996. L'objectif spécifique du projet, défini assez largement, était de renforcer la mise en place d'institutions de la justice fonctionnelles, durables, efficaces et transparentes. Le projet de €7,76 M appuie la stratégie sectorielle développée par le Rwanda. Les différents volets du projet sont directement extraits de cette stratégie et viennent ainsi compléter de manière structurée les ressources nationales et les ressources d'autres bailleurs. Le projet comporte une forte part d'infrastructures et équipement (constructions/ rénovations de palais de justice et du centre national de formation) et une part de ressources appuyant des activités spécifiques (ex. appui aux juges gacaca, diverses formations, activités de sensibilisation etc.).

Les outputs attendus sous les différents volets ne mènent pas de manière isolée à la réalisation des objectifs correspondants mais viennent compléter d'autres éléments et

doivent être considérés en conjonction avec le plan stratégique sectoriel complet. En ce sens le projet ne constitue pas un projet traditionnel mais un appui sectoriel ciblé. D'autre part la gestion des activités est largement déconcentrée vers le bénéficiaire et le projet en comporte qu'un seul AT long terme. Le projet est donc proche d'un appui budgétaire sectoriel ciblé.

Le projet était mis en œuvre sous le régime de la co-gestion. Les bénéficiaires étaient encouragés à gérer eux-mêmes les appuis, avec l'appui et une supervision de l'AT/ CTB. Le projet prévoyait un AT pour toute la durée (€0,45 M) et a financé divers expertises et personnels locaux : gestion financière, experts juridiques, expert en sensibilisation etc. (€ 0,144 M) ainsi que diverses activités de formation. Le projet n'a pas financé de 'backstopping' ni de salaires ou 'topping-up' de fonctionnaires locaux.

La perspective multi-bailleurs était incluse dans la conception du projet car celle-ci a été co-formulée avec la coopération néerlandaise, qui a mis en œuvre le volet d'appui à la Cour Suprême. D'autre part le projet a favorisé la dynamique débouchant aujourd'hui sur un appui budgétaire harmonisé de la stratégie sectorielle.

Pertinence

La pertinence du projet est élevée, tant par l'importance de l'appui pour le Rwanda que par la qualité de la conception. Préparée avec expertise et avec une active participation des bénéficiaires, la formulation a été de bonne qualité et a préparé la voie à une mise en œuvre souple. Elle vient appuyer un processus de réforme structurelle et donc de changement profond du secteur, et a été conçue pour appuyer cette transition.

Efficacité et impact

L'efficacité et l'impact du projet sont également forts. Au-delà des résultats concrets obtenus (constructions, activités et formations réalisées/ appuyées), le projet a permis de renforcer une dynamique d'ensemble du secteur, qui aboutit aujourd'hui à la mise en place d'un programme d'appui budgétaire sectoriel harmonisé appuyé par divers bailleurs de fonds. Cet impact dépasse donc la portée du projet individuelle.

L'efficience

L'efficience du projet est bonne : réalisée dans les temps, avec un minimum de frais de gestion administrative. Ce résultat est dû à l'approche choisie, consistant en la délégation au bénéficiaire de l'ensemble de la gestion du projet, avec une supervision par l'AT/ CTB et un appui (formation en gestion administrative) là où nécessaire. Cette approche a été favorisée par une formulation réellement conjointe avec les bénéficiaires.

Durabilité

La durabilité des résultats du projet est forte étant donné que le projet est justement axé sur une perspective de continuité et de durabilité.

Formulation

E rôle de la CTB pendant la formulation a posé les bases du succès du projet. Cela se voit également à la qualité de l'analyse contenue dans le rapport de formulation. Un atout majeur a été l'engagement des bénéficiaires dès le départ.

Gestion stratégique

La gestion stratégique du projet a été bonne également, en particulier grâce à une action concertée de la CTB et de l'ambassade, entre autre dans le cadre de la SMCL aux réunions de laquelle l'attaché était invité en qualité d'observateur.

Monitoring et évaluation

Le monitoring et évaluation est jugé suffisant. De par la nature du projet, il n'a de véritable sens que s'il s'applique aux résultats de l'ensemble du secteur. Les revues sectorielles remplissent cette fonction et celles-ci seront renforcées par l'approche sectorielle ainsi que le monitoring de l'EDPRS (stratégie de réduction de la pauvreté).

B8. 6 South Africa

B8. 6.1 TB/HIV/STI, Prevention, Care and Support in South Africa

Introduction

Co-operation between Belgium and South Africa since March 1995 has been guided by a Memorandum of Understanding. One area of common interest was support to the health sector, in particular to strengthen the response to the HIV/AIDS crisis and to address the dual epidemics of HIV and tuberculosis.

In 2000 a request was received to build the capacity of the National Department of Health (NDOH) to deliver a higher standard and scale of TB/HIV/STI services. The proposed project was based on the lessons learned from four successful TB/HIV Pilot District established in 1999 and the idea was to expand this experience throughout the country, primarily through facilitating the establishment of HIV/TB training districts to improve care and support to people living with HIV and TB. This is and was a high priority: South Africa's burden of disease in TB and HIV is one of the highest in the world. For many years, the efforts to tackle TB and HIV had been largely separate, and it is only through a combined and coordinated effort for both TB and HIV that such a dual epidemic can be tackled. However, due to a history of vertical approaches in the South Africa health system each disease had been treated independently. A special effort was needed to be able to attend patients suffering from both diseases and prevent further progression of the epidemics.

DGDC produced the identification document in February 2001. BTC formulated the project in November 2001. The specific Agreement was signed on 20 January 2003, with a budget of €6.200.000 (cogestion: €5.323.910, regie €876.090).

Aid modality

The aid modality of the project is co-management, with the NDOH as partner agency:

- The NDOH is the administrative entity responsible for executing the project, using its own structures and systems. The Chief Director HIV/AIDS & TB is the Project Manager, responsible for the technical, administrative, budgetary and accounting management;
- The BTC is the Belgian entity responsible for executing the project and represented by the Resident Representative in Pretoria, who is the authorizing officer responsible for approving expenditures chargeable to the budget. This responsibility is shared with NDOH;
- DGDC is the Belgian administrative entity responsible for the Belgian contribution and is represented by the attaché in Pretoria.

Hence, it is the NDOH, both at national and at provincial level, which is responsible for the implementation. The project is aligned with the South African health strategies and uses national statistics to report on progress of objectives. BTC's role is one of facilitation by providing technical and administrative support.

To support NDOH in implementing the project, additional staff and TA was financed:

Under Regie:

1. International TA: long term Technical Advisor from June 2003 to December 2009. Overall costs around 20% of project budget: €1.283.000;
2. National TA: Project Officer from January 2008 to December 2009 (responsible to oversee managerial, administrative and financial issues). Costs €24.000.

Under cogestion:

1. Nine provincial TB/HIV coordinators within the Provincial Departments of Health, financed under cogestion. Contracted from the start. In 2009 seven out of the nine posts were absorbed by the provinces;
2. Technical staff in the national department for HIV and TB: Monitoring and Evaluation Officer, Training Officer, Administrative Officer from the start of the project up to December 2009. In 2008 an additional Senior Financial officer and Senior Administrative Officer were contracted;
3. Local technical expertise was contracted through tenders for specific studies, trainings and other technical tasks.

The local personnel costs (1+2), per estimate in the TFF of 2007, are: €1.127.000.

The Joint Local Consultation Body (JLCB) is the most important decision platform as well as a monitoring mechanism: approval of business plans, reports, adjustments or modification, annual financial audits, discuss problems and formulate recommendations.

Implementation

The project initiated effectively in **June 2003** with the assignment of the TA, but experimented a wide range of constraints, such as low ownership; limited managerial capacity of NDOH; late start of the project (3 years after initial request, hence the original project activities had been surpassed by fast changes in the policy environment related to TB/HIV) and political problems (AIDS denial). In **August 2005** an internal review was implemented to investigate the reasons for the problems and formulate recommendations. Recommendations were only discussed by the NDOH in 2006. In October 2006 the department requested a no-cost extension until end 2009 and finally decided to follow up on the recommendations. In 2007 the logical framework was revised and the activities were adapted to improve functionality of the project. The Technical and Financial Files (TFF) were revised accordingly, including a change of budget between regie and cogestion, in order to maintain the TA for an additional 1 to 2 years: Regie: €1.374.200 (originally €876.090) and Cogestion: €4.825.800 (originally €5.323.910). The revised TFF was approved by the JLCB meeting in October 2007, signatures of JLCB members were obtained in December 2007 and the final approval by DGDC was in **April 2008**. After the revision of the logical framework, implementation of the project improved. The revised end of project is end of **December 2009**. An external evaluation will take place in October and November 2009.

Relevance

The project was and remains extremely relevant and is fully in line with the South African needs and health strategies. At the time of the request there were many donors investing in HIV/AIDS, however, none of the donors was interested in supporting the integration of TB and HIV. Project formulation in November 2001 was done by BTC. The project design was too ambitious and not suitable to the South African context, with a history of vertical approaches and unfamiliarity with integrated approaches in general and with the averse political climate of “AIDS denial”. The project initiated effectively in June 2003. However, the original project activities of 2001 had been surpassed by the fast changes in the policy environment related to TB/HIV. The elements on which the project had been based were innovative in 2001, but became part of official national policy in 2003. After a slow start, BTC, correctly, implemented an internal review in 2005 to investigate the problems and formulate recommendations. Even though BTC encouraged the NDOH to revise the logical framework as recommended by the review, this took up to 2007. The revised framework was better adapted to the reality and the needs. The burden of disease in TB and HIV is one of the highest in the world. The BTC supported project was instrumental in initiating and building a platform from which NDOH could start and maintain TB/HIV integration and for other donors to join the work. Over the course of the project, round 2 of the Global Fund to fight AIDS, TB and Malaria (GFATM) was approved, its design was based on the Belgian project.

Effectiveness and impact

Even though there were many delays, the project was effectively implemented and produced good results. All interviewees commented that this was due to the support provided by BTC and the high competence and hands-on approach of the TA and the person providing administrative support, both seconded to the NDOH. As a result of BTC efforts a platform exists within NDOH from which to start the urgent actions related to TB/HIV under the new Government. Furthermore, the TA and administrative support facilitated the implementation of the much larger TB/HIV project financed under the GFATM to a high degree.

Efficiency and constraints

The project had a very slow start. After two years of minimal expenditure, the project kicked off in 2005 and succeeded to reduce the delay in expenditure to one year in 2006. Reasons for the delays were manifold:

- The unsuitable design in the formulation report produced by BTC, especially the unfamiliarity with integrated approaches was insufficiently addressed. Treatment for TB is nurse-lead and takes place at the primary health care level, while treatment of HIV/AIDS is done at hospital level. Only this year the new SAG is implementing a pilot whereby treatment of HIV/AIDS is taking place at the primary health care level. Results are encouraging and will facilitate TB/HIV integration. Many interviewees commented that in practice it would be now the time to start the BTC TB/HIV project;
- Due to the low ownership of the project by NDOH, it took BTC 2 years to convince NDOH to follow up the recommendations of the internal review and revise the design of the project;
- The “AIDS denial” complicated implementation and resulted in low ownership at the (Deputy) Director General level. This was probably the main reason that the

dysfunctional TB/HIV coordinator in NDOH, responsible for the practical management of the project, was never replaced. Over the course of the project BTC tried to address this highly sensitive issue, but was unsuccessful. As a result the TA took over many of the coordinator's tasks, which is highly appreciated by the current high level managers at NDOH. Only on the day the evaluators visited the recently appointed Acting Chief Director of HIV&AIDS, STI, he informed that this person would be transferred to another position;

- An important compounding factor is the bureaucracy of the NDOH. Relevant high level managers at NDOH concurred that the challenge of implementation of the project was generated by problems within the NDOH and not by BTC-SA;
- A last factor is the aid modality of the project whereby the NDOH the implementing partner is, supported by BTC SA. This is in accordance with the Paris declaration and the Accra agenda for action. However, this modality is extremely sensitive to failure of NDOH leadership and can lead to repetitive postponements of the JLCBs, delaying critical project decisions. Once the NDOH takes leadership, the project can be implemented relatively easy and achieve its goals in full. Formulation of the project by BTC should have been more in accordance with the reality of the South African context and in close coordination with NDOH and should have started much earlier, avoiding the design would have been surpassed by other developments. This might have prevented the lack of ownership of the project. The structure of the partner committee was useful in the sense that it facilitated the BTC ResRep to file a complaint about the postponements and this improved the situation considerably.

Due to slow progress and the need for a no-cost extension, the costs of the BTC support activities were higher as expected, nevertheless the deployment of the resources produced good value for money. The costs of the international long-term TA increased considerably and are now around 20% of the overall budget. Although, as many interviewees commented, the project would not have been implemented without TA, this might be considered as not the most efficient use of the funds.

Due to the factors mentioned above, disbursement rates, especially during the first years, were lower than the financial planning agreed with DGDC. This created a tension between compliance with the agreed disbursement rates and the factual capacity of the project to spend. BTC-Brussels, responsible for monitoring the progress, logically, encouraged BTC SA to spend according to the financial plan. However, according to interviewees the focus is too much on disbursement rates, and less on quality and this puts undue pressure on BTC-SA to force NDOH to spend. It is the high quality of BTC SA staff that prevented this from happening. Although of course a project implemented in time would add to its overall quality, but this was not possible, also because of the unsuitable original design by BTC.

Sustainability

The NDOH has full ownership and all project realisations are embedded within the NDOH. The considerable work implemented by the TA is considered by the NDOH as "their own" and as such highly sustainable. Due to the absence of a functional TB/HIV coordinator in the national department of health, the international TA could insufficiently transfer knowledge to this person. However, knowledge was transferred to other health managers (those of TB and of HIV/AIDS) at national level, to the provincial TB/HIV

coordinators and to other relevant health staff and stakeholders. Nevertheless, NDOH has requested continuation of the TA in order to bridge the coming period and proceed to transfer the TA's knowledge to a new TB/HIV coordinator. Under the project 9 persons were trained as provincial TB/HIV coordinators. A positive development is the fact that seven out of nine posts have been absorbed so far by the Provinces.

Reformulation

The process of reformulation of the logical framework in 2007 was participative. Through a series of workshops organised by BTC, provincial and national health staff and other stakeholders were consulted. This feed-back did lead to important changes making the project much more effective. The participative manner in which the logical framework was revised as well as the revision itself contributed to strengthened ownership of the project.

Strategic management and supervision

The aid modality of co-management utilising JLCBs is appropriate for South Africa, but can also lead to severe problems due to low ownership of the project as described above. If ownerships exist, the JLCB, according to all interviewees is a very good and effective instrument to take relevant decisions and to contribute to further ownership and mutual accountability. It facilitates the bringing up and discussion of strategic issues and to decide regarding the policy and strategic direction of the project. The JLCB increases the flexibility of the grant, since it provides the members of the JLCB with the opportunity to take major decisions and to improve effectiveness and efficiency of project implementation. The JLCB makes the funding through BTC one of the most flexible development assistance mechanisms compared to those of other donors in South Africa. Even though funding from the Belgium Government is relatively small, the aid-modality with the JLCBs makes the money much more effective and aligned with the South African reality and policies.

BTC-Brussels has provided support over the years, but overall contribution has been limited. BTC-SA staff considered the pressure from BTC-Brussels on disbursement rates as inappropriate as this can lead to a loss of quality (see also above under efficiency). It may also force BTC-SA to take much less into account the needs and realities of South Africa and even behave in inappropriate ways harming the Paris Declaration principles. Another comment was related to the fact that BTC in general does not seem to be a learning organisation and experiences and lessons learnt in one country are not transferred to other countries of the region.

Contribution from DGDC was considerable at the beginning but reduced according to the later management contracts. Cooperation between DGDC-SA and BTC-SA has been excellent over the years and there exists mutual understanding and frequent informal consultation and support between the two organisations, facilitated by the fact that they share the same building for their offices. The partner committee plays an important role, providing BTC-SA, assisted by the attaché, an opportunity to discuss project issues at a higher government level and propose solutions for the problems encountered.

Monitoring and evaluation process

Monitoring of the project was problematic at the start of the project, because of the inadequate indicators, but has been good since the revision of the logical framework, facilitated by the revised indicators. The internal review of BTC in August 2005 has been instrumental to adapt the activities, work plans and administrative procedures to the South African reality. BTC-SA, in consultation with the attaché, decided that the review was of sufficient quality to replace the usual mid-term review. However, due to this decision there is no independent mid term review.

B8. 6.2 Capacity Building in the Department of Health

Introduction

Co-operation between Belgium and South Africa since March 1995 has been guided by a Memorandum of Understanding. One area of common interest was support to the health sector, in particular to strengthen the response to the HIV/AIDS crisis and to improve the management of human resources for a more efficient and effective health service delivery which would have an impact on the HIV/AIDS crisis.

In 2000 a request was received to support the National Department of Health (NDOH) to build Human Resource (HR) capacity with an impact on HIV/AIDS in general. HR development is a critical factor to address inequities in health service delivery. The quality of HR management, specifically the quality of soft skills (people's skills, stress management, conflict resolution etc), plays an important role in the capacity to acquire and retain health staff and to assist them in fulfilling their tasks. The request was based on the need to strengthen the capacity among NDOH's HR practitioners at provincial level: their knowledge and skills alongside the key systems they use. By improving their capacity to manage staff in a friendly and effective manner, this would increase their ability to acquire and retain staff in the health facilities, and ultimately improve the overall provision of health services, including those for HIV/AIDS.

The project has five key areas for activities, which over the course of the project were changed in order to adapt the activities and expected results to the South African reality. The first result area consisted of the development of a Human Resource Management and Information System (HRMIS), enabling the NDOH to have an improved knowledge regarding the Human Resources available in health and improve the management of these resources. The four other areas would develop the management capacity of Human Resources (HR) to improve the effectiveness of health service delivery, specifically through the provision of training in HR management.

Aid modality

The aid modality of the project is co-management, with the NDOH as partner agency:

- The NDOH is the administrative entity responsible for executing the project. The Chief Director Human Resources is the Project Manager, responsible for the technical, administrative, budgetary and accounting management;
- The BTC is the Belgian entity responsible for implementing and follow-up of the project and represented by the Resident Representative in Pretoria;
- DGDC is the Belgian administrative entity responsible for the Belgian contribution and is represented by the attaché in Pretoria.

Hence, it is the NDOH, both at national and at provincial level, which is responsible for the implementation. The project is aligned with the South African health human resources strategies. BTC's role is one of facilitation by providing technical and administrative support.

The Joint Local Consultation Body (JLCB) is the most important decision platform as well as a monitoring mechanism: approval of business plans, reports, adjustments or modification, annual financial audits, discuss problems and formulate recommendations.

The position for the international TA as foreseen in the TFF was advertised twice but no suitable candidate could be identified. It was decided in the JLCB that the position would be absorbed by a panel of consultants and the coordination team. To assist the NDOH in implementing the project the following support personnel was financed under regie:

1. National TA: Technical assistant for Result Area 1 for 2 years (May 2006-April 2008), total costs: around : €210.000;
2. Project Officer (August 2005 – end of project in March 2010), total costs: around €90.000;
3. National TA: 3 short term consultants for specific tasks in Areas 2 and 3 and paid on a consultancy basis for each task accomplished:
 - Technical Coordinator Results Areas 2 and 3 during 2006 and 2007;
 - Psychometric Assessment Provider during 2006 and 2007;
 - Benchmarking Provider in 2006.

Implementation

The project initiated effectively in **August 2005** with the appointment of the NDOH project manager and the BTC Project Officer. The project experienced important challenges during 2005 and 2006 due to changes in strategic thinking of the partner. The work plans and expected results had to be re-engineered. Furthermore, most of the project activities to be implemented consisted in assessing the capacity and training of HR managers and these services had to be procured. Therefore, the NDOH requested a change in the financial modalities in April 2006 because they felt that the NDOH lacked the capacity to handle the required tenders due to the extensive bureaucracy of the South African procurement processes. The change of the budget was agreed through an Exchange of Letters. There was a considerable shift from 79% Cogestion to 28% Cogestion and from 21% Regie to 72% Regie. After the change in financial modality the BTC office assumed the task to procure, on behalf of the NDOH (and full leadership of the NDOH), the various trainings and other technical services necessary. The capacity of the project to implement the activities improved considerably. In 2008 a Mid Term

Review was undertaken. In March 2009 the SAG requested a no-cost extension up to 31 March 2010, which was granted. Furthermore the NDOH requested a follow-up project in June 2009. The ToR for the formulation is currently being developed. The revised end of project is end of **March 2010**. An external evaluation is planned for the first quarter of 2010.

Relevance

The long period between the initial request (September 2000) and the actual start of the project (August 2005) is remarkable. This certainly could have affected the relevance of the project. However, the issues the project addresses remained the same over this period and are still relevant. The South African health system struggles with a high turnover of staff and difficulties in filling the open posts. HR managers have insufficient capacity to effectively manage their human resources, which results in loss of staff and/or low motivation of health staff. Nevertheless, project implementation encountered many problems due to the poor design of the project by BTC, even though considerable time was taken for the additional study to the identification report and the final formulation in the TFF (1 ½ year). The original design of the results areas and the indicators was not suitable, this was basically true for all Results Areas, but especially for Result Area 1 (HRMIS). Although objective and activities for Result Area 1 were relevant, the design was highly inappropriate and the expected results could not be realised. BTC could not allocate an international technical advisor. This was very unfortunate, as such an advisor might have been able to adapt the poor design in a much earlier phase and to recognise the problems the HRMIS would encounter.

Effectiveness and impact

Results area 1 was ineffective so far, as the NDOH may have been overambitious, and did not take into account the pre-conditions necessary for success of this result area. BTC did not recognise the problems in time. The Result Area 4 did not obtain relevant results, due to internal NDOH problems, while during the last year all study tours were put on hold due to a Ministerial directive to place a moratorium on international travel. After revision of the results areas and the change of funding from cogestion to regie (both requested by NDOH), the implementation of the activities in Result Areas 2, 3 and 5 was effective, thanks also to the efficient facilitation and support from the BTC. Without this support, the results would have been much more limited. The project was effective in building soft skills in hospitals, especially in rural hospitals.

Efficiency

There were many constraints in the implementation of this project, which could have been avoided with the leadership of the NDOH, a more suitable design by BTC, the presence of an international TA and more active and close monitoring by BTC SA. This impacted on the utilization of the budget allocated for the five Result Areas. The considerable change from cogestion to regie (from 21% to 72%) at the request of the NDOH was efficient. Without this change the project activities, specifically in Results Areas 2 and 3, could not have been implemented, due to the limited capacity of NDOH and the extreme long tender procedures of the SAG. BTC support provided in this area was indispensable. Despite all the delays, the project has made significant strides in the last 24 months in Results Areas 2, 3 and 5 and the revised targets will likely be realised by the end of March 2010. The investment in Result Area 4 was limited and efficient. The

deployment of the project resources have been reasonable in relation to the realisation of the goals, based on the revised logical framework. However, it is not clear if the objective of RA 1 will materialise, if not, the investment, including in the local TA, will have been in vain.

Sustainability

There is sufficient evidence to indicate that the NDOH maintained both ownership and appreciation of this project. Results in the areas 2, 3 and 5 were successful and will be sustained as the trainees will be able to share the knowledge gained and train other health workers. Overall, there appears to be consensus among the hospital managers interviewed that the trainings have impacted positively and will sustain the functioning of their staff in improving the quality of services. The investment in the Result Area 1 is most probably unsustainable, due to problems with other state agencies as explained above.

Formulation

The evaluators were not been able to uncover the precise reasons for the long period between request and the actual start of the project (5 years). The most relevant delays were between production of original identification report by DGDC and the commission of the additional study to BTC (2 years) and then the time needed to finalize the study by BTC (11 months). After the signing of the specific agreement it took one year to formulate the project by BTC and obtain approval of the TFF by DGDC.

The project Objectives and Result Areas were identified by the partner, being the NDOH, in line with their policies and priorities and formulated in full consultation with them. Formulation of the project by BTC did build upon the results of the identification, but went “to a more strategic level on engagement” at the request of the NDOH. The TFF clearly states how the original project idea was adapted to the changing environment and the needs and wishes of the NDOH. However, with hindsight the NDOH’s wish might have been too ambitious. The evaluators were unable to obtain information why the BTC formulation had not been realistic, however the chapter on Assumptions and Risks shows that these were never properly identified.

When formulating RA 1, the NDOH did not envisage the challenges to implement the activities to improve the National HRMIS, nor those for the implementation of RA 4. There were delays in implementing the other Result Areas, due to a reduced management capacity to the bureaucracy of systems, which were not well anticipated at the time of formulation. The logical framework indicators in the formulation report were not well defined and not useful in measuring progress. As mentioned above, the risks were insufficiently identified.

The need for TA was identified in the formulation report and the TFF. However the project never succeeded to identify a suitable candidate for the International TA, even after two advertisements. This was unfortunate, the project probably would have benefitted considerably from his or her assistance.

Strategic management and supervision

The NDOH provided the Strategic Management and supervision of this project. The role of the BTC SA was to facilitate and support the NDOH and at the request from NDOH,

the BTC SA “provided” strategic direction. However, closer supervision would have informed BTC in an earlier phase regarding the unsuitable design and the problems in adapting the project to the reality. The local consultants were insufficiently capable to absorb the absence of the technical expertise an international TA could have brought. BTC SA should have searched actively for a solution, by for example advertising again or bring in more local technical expertise.

The JLCB is a valuable tool in taking well defined strategic decisions. The mechanism matches that of the SAG and contributes to ownership and mutual accountability. The roles and responsibilities of the NDOH and BTC SA are clear. There were occasions when there was a lack of senior representation from the NDOH at JLCB meetings and decisions were then delayed. Specifically during 2008 the many postponements hampered the decision process considerably. This improved after a complaint was filed by the resrep at the Partner Committee.

Contribution from DGDC was considerable at the beginning but reduced according to the later management contracts. Cooperation between DGDC-SA and BTC-SA has been excellent over the years and there exists mutual understanding and frequent informal consultation and support between the two organisations, facilitated by the fact that they share the same building for their offices. The partner committee plays an important role, providing BTC-SA, assisted by the attaché, an opportunity to discuss project issues at a higher government level and propose solutions for the problems encountered.

All interviewees applauded the efficient and effective support provided by BTC SA, improving greatly the effectiveness of project implementation by the NDOH. The BTC SA had been very flexible in providing this support and resources which were provided when actually needed. Members of the JLCB from the NDOH commented positively on the preparation of the JLCBs by BTC SA and the quality of the minutes and singled out the role of the BTC Project Administrator for her tireless efforts and commitment.

Monitoring and Evaluation

The monitoring indicators for capacity building are limited and not SMART and did not contribute to improved management of the project. The half year and year reports are of good quality and informative and are widely distributed and adequate feed back is obtained.

The Mid Term Review should not have been considered by the BTC for various reasons: 1) Many of the interviewees concurred that the focus of the evaluation was subjective, as the evaluators had strong opinions on capacity building, 2) not enough time was taken for the real evaluation questions, because most of the time was consumed in other type of discussions regarding HR issues in general, 3) the interview approach was interrogative, “overstepping the boundaries and showing a lack of respect”, 4) relevant high level NDOH managers were not interviewed, 5) the report was not well written, too long and difficult to access/read, no appropriate executive summary was available.

B8. 7 Tanzania

B8. 7.1 Integrated Management Plan of Kilombero Valley Flood Plain Ramsar Site

Introduction

The project is set in the Kilombero Valley, situated in Morogoro Region in Eastern Tanzania, a wetland area that covers 7,967 km². The project supports the GoT in honouring its obligations under the Ramsar and other international conventions by making people aware of the values of biodiversity through the benefits they can get from natural resource use. The project is designed in recognition of the complexity of the Kilombero Valley environment, the lack of coordinated planning within the Ramsar Site, the unsustainable manner in which the ecological and socio-economic character of the Kilombero wetlands had been altered during the last 15 years, and the urgent need to develop an Integrated Management Plan to halt the degradation and destruction of these important wetlands. The project is therefore to increase the contribution of natural resource conservation to improved livelihoods in the Kilombero valley. One of the major threats to the Ramsar site is posed by the huge numbers of livestock brought into the valley by commercial pastoralists. Exact figures are unknown but are estimated at several hundred thousand cattle, particularly in the dry season. These large numbers of livestock are displacing Puku and other species. Buffaloes that were once estimated at 40,000 now probably do not exceed 6,000.

The general objective of the project is to significantly improve the Natural Resources Conservation contribution to improved livelihoods in the Kilombero valley. The specific objective of the project is that the livelihood of the Kilombero Valley's population is improved through sustainable conservation and utilization of wetland's resources. The expected results of the project are:

- R1** An Integrated Management Plan (IMP) of the Kilombero Ramsar Site developed. This result area is to form the basis for land use planning, particularly with regard to the conflicts arising from the increasing number of livestock in the Valley. It is also intended to introduce a higher level of coordination at the District, village and sectoral level;
- R2** The implementation of the IMP of the Kilombero Ramsar Site initiated. The implementation will occur in cycle with Result 1 i.e. strategies developed in Result 1 will be implemented and the lessons learnt from implementation will feedback into the IMP development process;
- R3** The increased and sustained contribution and wise use of the wetland resource in local economy of the Kilombero Ramsar Site. Under R3, various strategies are developed to ensure wise use and mainstreaming of natural resource development in the local economies (wildlife, fisheries, forestry and beekeeping).

It will also examine the feasibility of improving marketing strategies, especially for agricultural products (rice, maize) and introducing alternative economic activities (fish farming for example);

R4 The Project is effectively and efficiently implemented. This result area is basically for accommodation of all activities that relate to the project management including equipment purchases.

In order to achieve the project's objectives, four key strategies were adopted:

1. Resolving land use conflicts through improved land use planning activities;
2. Establishing natural resource based income generating activities at village and household level;
3. Establishing local institution(s) to coordinate manage and develop key sectors of the local economy at the village and district level;
4. Improving the efficiency of the District Councils to implement the IMP in terms of the Ramsar Convention.

Objectively verifiable indicators (OVIs) are listed in the logical framework annexed to the Technical and Financial File (TFF). As some of the indicators are lacking or Because of delays in the implementation in year one, these indicators are still being reviewed. Some of these indicators are not smart for easy assessment.

The log-frame presents a clear hierarchy of objectives and the means to attain these and indicators for most outputs are in place. However, some of the indicators are missing or unclear which limits the usefulness of the log frame as a monitoring tool. This mostly applies to Result 3, where key species habitats need to be defined and where the indicator on livestock numbers within approved stocking rates should be made more specific.

Implementation modalities

As financial agency on behalf of the Tanzanian Party, the MoF has the responsibility to authorize the financial flow to the project. The Ministry of Natural Resources and Tourism (MNRT) is the technical coordinating agency on behalf of Tanzania. It exercises this role through the Director of the Wildlife Division (MNRT-WD). The Districts (Kilombero and Ulanga) have a key role to play in the implementation of the Project's activities. The mechanisms for project implementation is Co-gestions', with the Tanzanian MoF and BTC Resident Representative acting as Co-authorizing Officers to approve Project expenditures.

Project structures for implementation include (next to the existing Council Management Teams of Kilombero and Ulanga District Council), two new institutions: i) a Joint Local Partner Committee (JLPC) and ii) a Project Facilitation Team (PFT).

The JLPC has the responsibility of ensuring the orientation and oversight of the project. The committee meets at least twice a year (sometimes more often) and is chaired by the MNRT. Meetings are held in the project area. Members of this committee include MoF, MNRT, Embassy of Belgium, BTC, RNRO, DED (from both districts), and representatives from villagers, NGOs and private sector.

A Project Facilitation Team (PFT) has been formed out of the existing Local Government staff and temporally recruited project officers. The core of the PFT consists of two full-time technical officers: the Project Manager (appointed by MNRT) and the Local Technical Advisor (appointed by BTC). These two are assisted by an administrator/accountant, a secretary, a driver and a general assistant (Askari). Together, this team is responsible for the day-to-day management of the project. Duties of the PFT include a.o.:

- (i) guarantee the achievement of the project results to reach the specific objective;
- (ii) organise, coordinate and supervise the implementation of the activities;
- (iii) monitor project progress;
- (iv) plan, organize, follow up, control and evaluate the short term consultancies, technical support missions, and possible outsourcing contracts to NGOs;
- (v) write periodical financial and technical progress reports, annual evaluation and follow-up reports and the end-project report;
- (vi) submit periodical progress reports to the JLPC;
- (vii) coordinate the elaboration of annual work plans and submit them to the JLPC; ensure the JLPC secretariat;
- (viii) ensure the project administrative and financial management;
- (ix) coordinate the activities planned by the districts and rationalize the shared responsibilities of both districts;
- (x) Approve the combined districts work plans prepared by the respective CMTs under assistance of the project Manager and Local Technical Advisor;
- (xi) coordinate with other donors and other stakeholders (NGOs, private sector).

Relevance

The project remains relevant and contributes directly to the improved management of ecosystems and improved livelihoods. The projects are in line with the strategic goals of the central government and the district councils in regard to environmental conservation, sustainable natural resource utilization and assists in implementation of various related policies which encourages villages to prepare village land use plans. The village land act requires land use plans to be implemented in each village and the project is very relevant in addressing this aspect. Project design followed the latest insights in wetland approaches and community development and project implementation shows flexibility to internalise lessons from other programmes and strategies.

The project also supports the Government in honouring its obligation under the Ramsar Convention on Wetlands and other international agreements. The project is aligned with the Paris Declaration and the Accra agenda for action except for the use of the project mode whereby donor harmonisation is not optimised. Although the Government is developing a Sector Wide Approach and a Joint Financing Arrangement for the management of its natural resources, the project was designed before the implementation of these strategies and operates outside the new national framework and funding system. Integration into the new Financing Arrangement at this stage of the project (one year before closure) is not a viable option.

One of the major problems currently facing the communities in the area is conflicts over land ownership and utilization. The project continues to be in line with the policies and strategies of the Belgian Government. The project is less relevant for the private sector or NGOs active in the area.

Effectiveness and Impact

After a slow start, the project has made good progress in implementing activities. The most important activities yet to be finalised are the baseline surveys. Having to work

without this vital information, it has been a challenge for the project staff to ground their actions on accurate information. Another vital area where outputs remain behind schedule is the development of Integrated Management Plans (IMP). This means that there is less control of the participatory character of the exercise putting at risk the ownership of the whole process.

Both the present mission and the MTR (August 2009) see the project moving in the right direction, but there is need for better measurement of milestones (and the definition of smart indicators).

The TFF provides a log-frame but it lacks certain elements in the assumptions and indicators column which limits its usefulness as a monitoring tool.

Capacity building as an integral part of the project concentrates on improving the districts' abilities to improve the management of its natural resources. The project is able to make a difference here also because project funds make it possible for local government staff to move around. Unfortunately most of the work is (still) not approached from a holistic point of view in which the different services work together.

The project has no strategy or activities aimed at addressing **HIV/AIDS** issues, but the project facilitation teams are well aware of **gender roles** in NR but have few instruments to ensure an (more) equal distribution of responsibilities as this is the prerogative of the beneficiary communities.

Changes at the level of beneficiaries are seen in the raised awareness about the importance of wise-use of natural resources – especially among village leaders.

However, it is not clear if the awareness goes beyond this small group and if it extends to the wider community. At the level improved livelihoods, no significant changes have been recorded.

Efficiency

As a NRM project, the efficiency of operations has been challenging because of small budgets, long distances and the coordination of activities between two districts. With 70 percent of the time spend 30 percent of the activity budget and 65 percent of the general means budget has been spend to finance 75 percent of the planned activities under Result 1, 70 percent of the activities under Result 2 and 60 percent under Result 3. Project resources have been carefully used. Apart from the delays experienced during the first year, delays have occurred as a result of protracted procurement procedures, and in 2008 the approval by the JLPC for a revised budget came only in April 2009.

With less than 8% budgeted for TA, the relation between the cost of TA and the total cost of the project is reasonable. However, the position of International TA which is written into the project is financed from other sources.

The JLPC provides an efficient steering committee for the project with a clear role for the Tanzanian stakeholders.

At district level, the organisational and management model is almost completely integrated into the District system and is conducive for the realisation of goals. However, the (local) TA is stationed at the district and acts mostly as co-manager (coordination, budgeting, monitoring etc). There is little evidence of the person providing technical advice.

Sustainability

The project supports institutions such as the Village Game Scouts (VGS), the Village Natural Resources and Environmental Committees (VNREC) and Beach Management Units (BMUs). These are good instruments for regulating and enforcing the implementation of the Land Use Plans and other conservation activities related to the practice of wise use principle at local (village) level and they stand a good chance to become accepted (and therefore sustainable) village institutions.

The project's Integrated Conservation and Development approach which addresses both conservation and livelihood issues also contributes to sustainability. The support to income generating activities at community level (Village Forest Reserves, Fish Farming, Wildlife Management Areas, Beekeeping) will likely improve acceptability of the project and willingness of beneficiaries to continue implementation as they contribute directly to livelihood enhancement.

The project is being implemented within the national, regional, district and village institutional framework which ensures that the project activities are carried out within relevant policies and local mechanisms for sustainability.

As the project is working through existing institutions and is not introducing new technologies or organisational models, there is no adverse impact on the socio-cultural aspects of the lives and institutions of the beneficiaries.

There is a strong support for the implementation of national obligations to the Ramsar Convention putting relevant priority to implementation of activities addressing wetlands as per the Ramsar convention at National and District levels also reflected in national and district policy frameworks.

There appears to be continued political support to address wetland issues although the actual budgets for this issue are very small and wetlands are mostly seen as a cross cutting issue supported through the National Wetlands Steering Committee (NAWESCO). Although the project may have taken the political support for wetland (and Ramsar) for granted, maybe more efforts should have been spent at raising the political profile of the issues. Now it remains to be seen what will happen with wetland issues when the Wildlife Division is transformed into an Agency or Authority. Another aspect that needs to be closely monitored is the possible impact of recently evolved policies in related sectors such as agriculture. The policy puts increased emphasis on the Morogoro Region as the grain basket of the Nation. Extending commercial agriculture may conflict with the management of natural resources and may even effect the ecological status of the wetland areas.

Formulation

During formulation, extended consultations with (local) stakeholders were held, and all stakeholders – from villagers, through different government actors to the private sector have been consulted. There was also active participation from the Belgian side, not only by BTC but also by DGDC. Based on the records of minutes, letters etc, the conclusion is that the correct procedures having been followed although with hindsight some changes to the design could have made the project more effective. The time it took to get the final product was very long and could have been shorter. The final product was adequate although there are missing elements in the log-frame and certain aspects were not addressed properly.

What is also important to note is that there is no assessment of Tanzania's Environment and Natural Resources Sector in terms of modalities used (sector wide approach/pooled-basket/fund) and the 'problem tree' (taken from the Inception Report) does not show institutional issues. Other than that, the formulation report gives a fairly good analysis of the environment (both natural and institutional), and sufficient analysis was made of major aspects important to the project.

To date, no major changes have been made to the log-frame and the most important change was the expansion of the number of villages, with no additional resources allocated.

Strategic management and supervision

Both at management level and PFT level, there is a good understanding of the organisational set-up of the project and of the implementation modalities and project's approach. The only area where confusion exists is in regards to the ITA. Here, the lines of authority are not clear and coordination and reporting receive insufficiently backed-up by authority. The JLPC functions according to its formal mandate, and has a 'balanced membership' but would be more effective if membership is more permanent and two instead of one meeting per year would take place.

The BTC is appreciated by the implementing partners as a valuable partner in development who are not only financing projects that are considered relevant but also a partner that takes its role seriously and provides follow-up (and back-up) on technical and financial issues.

The use of backstopping from Brussels has been consistent. Since the technical advisor based in Brussels has been involved from the inception of the project, his institutional memory has made his contributions carry some weight.

There have been three attachés since the project's inception, all of who have had a clear and positive in the project. With the migration to the third management contract the attaché is not a member of the JLPC any more, but attendance of the Belgian Embassy (either through the attaché or the programme officer) has continued as a non-voting member. Through this attendance and through informal contacts with BTC staff and TA, the attaché remains fully up-to-date on the status of the project.

The project is formally monitored from DDC-Brussels but there is little evidence of feedback on project issues from Brussels. Presently, DGDC is actively engaged in the preparation of the new Indicative Plan of which one of the possible areas of intervention is natural resources. It is in this context that contact between Brussels and the Embassy and with the project takes place.

Monitoring and Evaluation

The monitoring system has the basic features for an effective management tool but lacks certain indicators to fully inform on project progress.

Minutes of JLPC, PFT and other technical meetings and all reports produced by the project are easily retrievable. Where improvement is needed is in formal performance assessment of TA. This inhibits the follow-up by management and could be overcome by hiring external expertise in Human Resources.

The process of recruiting a team for the Mid Term Review using public websites was not successful and BTC resorted to calling for individual CVs (on its own website). Small issue is that MNRT was involved in preparation of TOR (with both BTC and DGDC), but not in the final selection of the bids. The draft MTR report shows that the team had a good understanding of the situation and was able to suggest practical recommendation as the draft report is only just produced, no follow-up actions have taken place.

B8. 7.2 International TA NRM

Introduction

The intervention logic can be deduced from the ToR written for the position after a Specific Agreement was signed. No identification or formulation has taken place.

The International Technical Advisor is required to provide overall coordination of the three projects so as to have coherence and harmonization of the implementation modalities; to provide technical assistance to the project implementation teams; and to provide effective synergy between the three projects and other related projects and provide technical support to natural resource based income generating activities in the proposed projects and in the MNRT.

The three projects supported by Belgium are seemingly very different and wide spread over the country:

1. Support the development of Wildlife Management Areas (a form of community based wildlife management) in villages surrounding the Selous Game Reserve in two southern coastal districts (Rufiji and Kilwa);
2. Support to the development and implementation of an integrated management plan for the Kilombero Valley Ramsar Site in two districts, Kilombero and Ulanga, in the eastern part of the country; and
3. Support to the commercialization of small scale production of honey, bees wax and other bee products in 2 districts bordering Lake Tanganyika and Burundi (Kigoma and Kibondo) plus one coastal district (Rufiji).

Specific objectives

The International TA has defined the specific responsibilities as follows:

- Support to the MNRT;
- Provide technical assistance to the project implementation teams;
- Provide overall coordination / synergy of / between the different environment projects;
- Provide an effective synergy between the three projects and other related projects and also provide a link between the projects at the local level and the MNRT.

Expected results

The ToR list a number of responsibilities that can be interpreted as ‘expected results’:

- Support the MNRT in coordination of the 3 projects in line with Tanzanian policies on wildlife and natural resources and according to the TFF and Specific Agreement;
- Support the MNRT to effectively strengthen collaboration and coordination among all wildlife, wetlands and beekeeping stakeholders in the area of the three projects and in the MNRT;
- Liaise with staff and implementers of other Belgian supported and other donor funded wetland/wildlife/beekeeping activities in Tanzania; support to MNRT, attend meetings on natural resources management issues and prepare concept papers;
- Support the MNRT in capacity building on natural resources management in the directions related to the 3 projects (through every day coaching, field missions, training sessions, elaboration of internal documents, and reporting);
- Provide accurate report to MNRT on the state of progress of the 3 projects and help identify bottlenecks and suggest solutions;
- Support in translating the TFF into concrete plans of actions, review of the indicators and elaboration of monitoring strategies;
- Support in the organization of the projects at district level (support to the District, integration of the projects in the Districts’ development plans and budget, capacity building);
- Support to the project’s implementation teams : establishment of plans of action, involvement of local stakeholders, implementation of activities, problem solving;
- Provide advice and support on the establishment and strengthening the natural resources based income generating initiatives;
- Advise on and support natural resources management capacity building activities at the district level;
- Provide support to the process of increasing awareness on sustainable natural resources management practices at district level;
- Facilitate preparation of the Inception Reports, Annual Work plans and Budgets; Progress Reports and Completion Report; provide support in all reporting activities as stipulated in the TFF and SA;
- Liaise with project implementation teams engaged by Kilombero, Eastern Selous and Beekeeping projects and provide technical advice on the implementation of project activities;
- Provide advice on integration of natural resources management issues related to Tanzania - Belgium project’s into district development planning and implementation;
- The TA will support the projects in the preparation of the reports addressed to JLPC and will attend all JLPC meetings, his/her role will also be to establish links and synergies between the 3 projects.

SMART indicators to assess performance

No clear objectives have been defined, but only a series of 'responsibilities' and activities. It is therefore not surprising that indicators to assess the performance have not been defined for this intervention.

Relevance

The relevance of the intervention is based on the initial unfamiliarity with the NRM sector (in Tanzania) and the desire for a coordinator within the technical Ministry. Coordination of the projects is still an important focus of the ITAs duties, whereas capacity building is mostly taking place at district level. Capacity building by the ITA was not embedded into a larger strategy of the Ministry. The intervention is also not linked to a specific cooperation strategy of the Belgium cooperation except for a more generic objective of embedding cooperation activities in a conducive environment.

Effectiveness and Impact

Overall the contribution of the ITA to the NRM sector is much appreciated by all stakeholders and the manner in which the ITA operates is well adapted to the cultural and institutional landscape in Tanzania.

However, there are no criteria or measurable indicator for the assessment of the ITA's performance. This is a serious shortcoming which not only limits BTC's ability to properly assess the individual's contribution towards the objective of the support, but also limits the ability to draw lessons from previous periods. The existing format for reporting is not fitted for the purpose of reporting on TA activities and progress. The ITA has taken it upon herself to define some indicators that can be used to monitor progress.

Furthermore, the design of the intervention makes measurement based on specific outcome indicators nearly impossible.

The capacity of the partners has been strengthened, mostly at district level. Capacity building at national level has received less attention, mainly because the needs at district level are much larger but also because the ITA does not have a clear mandate within the MNRT.

Efficiency

There have been no delays during implementation and spending is according to plan. The large distances between the projects make moving around costly and limit the time available for activities in the field.

The ITA was originally answering directly to the Permanent Secretary. This was found inefficient in terms of interaction with the Ministry and this was 'shifted' to the Director of MNRT-WD. It seems of missed opportunity that the option of placing the ITA under the Policy and Planning Department (PPD) within MNRT. This would have provided a better linking point for the ITA as within the ministry, PPD is the overarching body responsible for coordination and monitoring and it would have avoided the difficulties of deciding under which Department the ITA would operate.

Sustainability

There is a general issue with TA in terms of sustainability; once they leave there is usually no one to take their place, except when a direct counterpart is trained to take of the responsibilities. However, the lack of counterpart is actually typifying this intervention. Similarly, there is no financial sustainability.

The actions and behaviour of the ITA are reported to be socio-culturally sensitive and therefore the results of her work have good opportunity for continuity.

Formulation

No formal identification or formulation process was used for the recruitment of the ITA and there are therefore no formulation products.

Strategic management and supervision

ToR makes the role and responsibility of the various partners clear and the mixed structure construction has been explained to the JLMC. Only with new members unfamiliarity with this structure may come back. Members of the JLMC come from various departments within the MNRT and make a good representation.

However, the JLMC is seen by some as a donor driven instrument; effective for the purpose it was designed for, but not promoting ownership.

There has been little input from BTC-HQ in terms of strategic decisions and or directions. This is mainly due to the fact that BTC-HQ is satisfied with the role of the ITA.

The contribution of DGDC to intervention is nil and also the attaché contributes in a non-active manor to the intervention.

The cooperation and interaction among the most important actors involved in the functioning of the ITA is excellent and this contributes to the effectiveness of the intervention. Adding to this is the openness of communication and the frequent exchange of information between the partners.

Monitoring and Evaluation

There is no monitoring of information regarding the intervention except for the various progress reports that are distributed through the JLMC to interested parties.

To date no evaluation has been carried out and none is foreseen before the project ends.

B8. 8 Vietnam

The context of the bilateral cooperation between Belgium and Vietnam

In absolute terms, Vietnam is the main receiver of official development aid in East Asia. It receives around 3% of its GDP in grants and concessional loans. The donor community is presently composed of 51 donors, including 28 bilateral and 23 multilateral donors. The value of ODA pledged between 1993 and 2007 totals more than 42 Billion US\$. As such, it is clear that Belgium development cooperation is a dwarf in a cooperation context that is mainly dominated, in quantitative terms at least, by aid from Japan, the World Bank and the ADB. The small size of Belgian aid is further accentuated by its scattered character (both in geographical and sector terms).

The development cooperation between Vietnam and Belgium has effectively started in 1993 after the withdrawal of the Vietnamese forces from Cambodia. Overall, the cooperation between Vietnam and Belgium is characterized by an important number of projects covering various sectors and spread over different provinces throughout the country. Both projects evaluated here were included in the Indicative Cooperation Programme (ICP) in the nineties, without however being initiated via the regular dialogue between the two countries.

B8. 8.1 Strengthening of the institutional capacity of the Vietnam Women's Union (VWU) to manage savings and credit programs for rural poor women (the VBCP: Vietnam – Belgium Credit Project – phase 2)

Introduction

A visit of Queen Fabiola to Vietnam in 1995, after the Beijing conference, constituted the start of this initiative to improve the livelihoods of poor women in Vietnam. The VBCP is a bilateral cooperation project in which Belgium cooperates with the VWU to which the Government of Vietnam has entrusted the implementation of this project. The project started in 1977 as a pilot to test a credit and savings system in seven provinces thereby focusing on the strengthening of VWU's capacity to manage credit and saving programmes. Its first extension was confirmed during the July 2000 Joint Commission (JC) and started effectively in December 2000, thereby extending its coverage to 17 provinces. It aimed essentially at contributing to the improvement of the living standard of poor women via the strengthening of the institutional capacity of VWU to manage savings and credit programs for rural poor women. The second phase ended in December 2006. The project is presently in its third phase.

The implementation structure has since the start been entirely embedded in the VWU, that covers virtually the entire country and disposes of branches till the commune and even lower levels.

Key findings

The **relevance** of the programme is rated as **sufficient**. By its focus on the strengthening of VWU, it has been explicitly tailored to the Union's needs and strategies in a rapidly changing environment that requires new strategic directions and programmes from the Union. However, a rather narrow interpretation of 'strengthening the capacities of VWU' has been applied that dealt essentially with functional capacities to build up and maintain a structure capable of managing a substantial revolving fund. Broader capacity building ambitions (related to the strategic positioning of VWU in MF, to bring financial management and policies at a higher level without losing the identity of a social organisation) were not aimed at. As such, phase 2 of the project became merely a quantitative extension only of the pilot phase. On the other side, it should be noted that the programme was highly relevant for poor Vietnamese women that needed credit and related support to escape from poverty in an increasingly competitive environment.

From the Belgian perspective, the programme was in line with the broad objectives of Belgian development cooperation. Micro-finance was however not an area in which Belgian cooperation had built up expertise, a handicap that has influenced much the quality of the Belgian contribution to the project. The fact that those in charge of the cooperation had no other option than to accept the programme coupled with the increased international recognition of the value of MF as a tool for poverty reduction might explain the decision to continue with the project.

The **effectiveness** of the project is rated as **sufficient** while its **impact** is **good**. This might sound contradictory in view of our critical observations related to relevance and efficiency, but can be explained by the weak project design that failed to coherently delineate outputs and direct outcomes. As such, during phase 2 project implementation has been essentially characterised by extending a rather simple intervention model to 17 provinces, which has succeeded in providing access to adequate loans and services allowing the beneficiaries to improve their livelihoods, and strengthen their resilience and social capital. The actual strength of the project lies undeniable here, whereas in first instance it had changes at VWU level as its primary focus. The achievements in terms of outcomes at VWU level (increased capacity to manage MF programmes, a viable MF programme) were to a certain extent achieved but remained too modest. It should nevertheless be noted that safeguarding the nominal value of the revolving fund via high repayment discipline is in itself a quite remarkable achievement in view of what happens with revolving funds all over the world.

The picture with regard to **efficiency** is mixed leading to a rating as **sufficient**. The sub-optimal achievement of outputs is compensated by the large outreach achieved by the project that managed to provide loans and other services to more than 100,000 people. This is a remarkable achievement given the fact that considerable investments had to be made in building the capacity of staff, who had no previous experience with MF operations. On the other side, the project set-up (17 provinces reached, with only a limited number of communes in each province) inevitably increased the cost of project

operations. In addition did the international AT not sufficiently dispose of the hardly needed MF expertise. On the other side has the consequent embedding of the project in VWU produced more positive than negative effects.

The **sustainability** of the project is also considered as **sufficient**. A complicating factor in assessing the sustainability of the project benefits has been the decision, taken early in the third phase, to repatriate the funds used at the level of the communes and provinces to the central level to use them in a more strategic way and in line with VWU's ambition to establish an Women's Bank. In that way, the effects on one of the key strengths of the project, its strong embedding in WVU, will only partially be sustained. On the other side, beneficiaries at the grassroots claim they will be able to maintain their improved living standards without further project support; their social benefits achieved will however certainly erode. The withdrawal of the funds at the local level will obviously lead to a stop in the provision of valued products and services (but to the creation or expansion of similar services elsewhere, outside the project context). The fact that the project has so far failed in designing and implementing a coherent mitigation strategy implies that the negative effects of the withdrawal of the funds are bigger than they actually should be.

Overall, the **quality of the processes** analysed (formulation, strategic management and supervision, and monitoring and evaluation) is **rather weak**. The quality of the formulation process is still acceptable if one is ready to admit that in a situation of genuine partnership it often takes time to solve differences. Also is it important to mention that the third phase formulation report and TFF have succeeded in consistently addressing some key weaknesses of the second phase. As such, the third phase has the potential to ensure a substantial qualitative progress. On the other side had it be possible to avoid its revision by coinciding the formulation effort with the feasibility study that eventually changed a key component of the project.

Overall, the partners have failed to ensure a good quality strategic management in as far as the content (thematic area) of the project is concerned. The lack, at the level of all key partners, of MF expertise and the incapacity to ensure performance-based supervision are the main weaknesses in this regard. Monitoring has essentially been limited to the activity and input level, allowing a good follow-up of the use of project resources, but did not deal with results. The MTR has been of good quality but its results insufficiently used; an end of project evaluation has not been undertaken whereas it should have been appropriate to do so.

To a certain extent, the picture above has however to be modified, as it does not provide justice to the numerous efforts of the key Belgian players (BTC representation and Attachés) to gradually change the prevailing culture within the VWU in favour of a more rational and sustainable approach of micro-credit. This has been a cumbersome process of careful manoeuvring that fully had to take into account the complex institutional setting. Inevitably, this has contributed to a weaker score with regard to some key processes. The fact that this process has in the end become fruitful can be considered as the most important success of the project.

Explanatory factors

The assessment of project performance along the classic evaluation criteria and the analysis of processes have provided a mixed picture with rather positive ratings related to the classic performance criteria, and rather negative ratings related to the processes analysed. In the end – and that remains what finally should be counted - the project managed to create substantial impact on a relatively broad scale and offers now in phase 3 new strategic directions with the perspective that also at the institutional level the project will eventually become truly successful. The key explanations for this at first sight rather contradictory findings are the following:

- Micro-finance is **in itself** a powerful tool for poverty reduction in a rapidly changing economic context provided that some key contextual factors are positive and that some basic rules/practices are strictly adhered to. While the project's 'technical' performance related to MF criteria has been rather modest, it has extremely well succeeded in extending the programme over a large area thereby guaranteeing the basic quality in the delivery of loans and related services and in the management of a simple loan and savings programme; BTC has played a key role in this regard;
- The excellent performance of the project in these areas cannot be dissociated from its embedding in VWU. The Union, though still rather hierarchically organised and socially oriented, displays an organisational culture that is favourable for the development of MF (high levels of commitment and discipline, focus on the poor, importance of mutual exchange and support) and disposes of a structure that facilitated the spread of the programme over the country. BTC policy to consistently choose to 'work from within' (even in times when BTC and VWU were on different wavelengths with regard to key project issues) has implied that the advantages of working within the VWU structure could be optimally exploited;
- Despite its relative lack of experience with micro-credit BTC has been highly instrumental in building up the internal capacity of VWU with regard to savings and credit, in working out adequate procedures and instruments, etc. The expertise of BTC to efficiently implement projects has also played an important role in ensuring the considerable outreach of the project. However, its lack of sector expertise, coupled with the weakness of the TA in this area, has made that it failed to fill up the lack in terms of capacity building at a more strategic level.

B8. 8.2 The Support to the Public Administrative Reform Programme in Can Tho Province (SPAR)

Introduction

The SPAR is a bilateral cooperation project in which Belgium cooperated with the People's Committee from Can Tho province (later, after the division of the province: the People's Committees of Can Tho City and Hau Giang Province) as executing agencies. It has been included in the cooperation programme between Vietnam and Belgium without being initiated via the regular consultation mechanisms between the two countries. The SPAR has been a pilot project within the ongoing overall national Public Administration Reform (PAR) process in Vietnam. The Specific Agreement and the Technical and Financial File for the SPAR were signed in December 2001. The SPAR officially commenced activities in December 2002, with an expected duration of 3 years. The split of the province provoked a delay in project implementation and led to a no-cost extension

till end 2006. A second phase of the project started mid 2007 and focuses only on Hau Giang province.

Key findings

The **relevance** of the project is rated as rather **good**. The project focused on the most relevant issues of PAR in Vietnam and the province at the time of its formulation, it offered an integrated approach as to PAR implementation, and it took into account local needs. However, for Belgium, by that time, governance was **not** included in the cooperation strategy. The adjustments of the project during implementation made it more relevant to the local context, but at the same time, led the project to being engaged in too many areas, and lacking focus. The project did very well take the changes in international cooperation and the country's institutional environment and policies into account.

The **effectiveness and impact** of the project are rated as **sufficient**. While the project undertook many efforts to define indicators and set up an adequate monitoring system, the lack of quantitative indicators proved to be an impediment in assessing progress in-depth. Two of the three specific objectives of the project have been achieved to a major degree, with clear outputs achieved and leading to clear impacts related to rural participatory planning and the use of a commune development fund for rural infrastructure, but also to overall effectiveness of public administration in the provinces. The project's ambition to improve and strengthen the capacities of local institutions to plan, coordinate and spearhead the implementation of PAR has only been achieved partially.

The **efficiency** of the project has been assessed in qualitative terms only and rated as **sufficient**. Overall, the project's efficiency picture is mixed with positive and negative points. The project has managed to spend the lion share of its budget, be it that it has been extended by more than one year, for reasons that are broadly considered as acceptable. The impressive amount of activities undertaken and outputs achieved is an indicator of an adequate deployment of project resources, be it that some critical observations had to be made related to the lack of coordination (e.g. of training efforts), complicated communications, indications on insufficient quality of some activities, etc. The use of international TA has been considered adequate and justified and this TA has clearly produced an added value at the provincial level that still had limited experiences with PAR at the start of the project. The option to reorganise the project along a sub-project approach has produced both positive and negative effects; in balance, the positive effects seem to be more substantial.

The **sustainability** of the project is also considered as **sufficient but close to good**. The project's strengths in view of benefit sustainability are its strong institutional embedding in local structures, its compatibility with broader political processes going on in the country and – in as far as actions at the grassroots are concerned – the adequate insertion of the benefits in local level institutions. The only weakness is the apparent incapacity (or unwillingness) of local government institutions to allocate budgets for activities (such as retraining) that are necessary to maintain the level of benefit sustainability or to even increase the benefits (via replication of successful models).

The **formulation** of phase 2 of the project has been of **sufficient** quality. Strong points (of both the identification and formulation) have been the good incorporation of the experiences of phase 1 (including its evaluation), good local involvement, a rather strong TFF (with a weaker logical framework however). The major weakness has been the rather abstract and complicated nature of the TFF and in particular of some of the actions proposed, which takes insufficiently into account the capacity level of the authorities concerned at provincial, district and commune level.

Overall, the quality of **strategic management and supervision** has been **sufficient**. The PSC has taken up its strategic role adequately; thereby the excellent preparatory work of the PMU should be mentioned, and also the good informal consultation mechanisms among the partners that allowed smooth decision-making during the PSC meetings. The fact that governance has become a key sector in the cooperation between the two countries has facilitated the development of a more strategic approach. BTC has adequately contributed to the strategic management, at operational level mainly via its TA, further via its presence in the PSC where it has succeeded to bring the project on the rails in its early stages. No specialist PAR steering has been provided however by the Representation, nor by the BTC headquarters in Brussels. The same can be said of the contribution of DGOS.

Monitoring and evaluation are broadly of good quality and rated as **sufficient**. SPAR has a monitoring system that is well elaborated and, apparently, has also been adequately used by the PMU and the organisations in charge of the sub-projects. Results-based information has however not been dealt with by the PSC that focused mainly on the use of resources and the implementation of activities. Only an end evaluation has been conducted that has been of good quality, both in terms of the process preceding and following up the evaluation, and in terms of its actual results.

Explanatory factors

For both sides, PAR was a relatively new issue. This has implied that the start-up of the project has been extremely slow and complicated. The fact that the project survived this difficult period can be attributed to many factors: (1) in first instance the institutional and political context that became very conducive once the PAR MP has been issued, (2) the strong commitment from a few key figures at the Belgian side (BTC included) not to let extinguish the project, and (3) the willingness from both sides to compromise and take each other's constraints into account. At the end, all these factors led to a project with a high level of relevance for the local level and a high degree of ownership, which constituted the necessary strong backbone for an in essence complex undertaking. This has also proved to be a strong asset at the moment of the split of the province, when the two partners have well cooperated to ensure optimal continuation of the project.

The lack of a strong 'technical' vision – on both sides (GoV, DGDC and BTC- – on how things needed to be done, led also to a too high level of flexibility and a lack of prioritisation and a loss in focus, which has implied that the project funds have been spread over too many issues, which on its turn provoked problems at the level of coordination and communication. Some key problems could have been avoided in case the formulation would have incorporated the lessons learned with the sub-project model in other similar projects (in Ho Chi Minh City and Dac Lac).

In retrospect, the lack of technical expertise at the level of both partners and also in Can Tho province could have been fatal for project effectiveness. All actors concerned agree that, in particular in the early project years, the role of the experienced CTA has been crucial in giving working out the project along the desired quality standards. BTC has been aware of its limited expertise in the sector and taken the adequate measures to deal with this risk (a.o. via the recruitment of a competent TA). It has also been instrumental in setting up an effective PMU that has been able to implement (and let implement) a complicated programme. At some moments, there has however been a lack of strategic overview.

A major positive finding and explanation for the project's good score in terms of effectiveness, impact and sustainability is BTC's consistent policy to embed the project within the local structures, even though there has been a separate PMU. This has contributed to a high level of ownership of project actions and subsequent benefits, which is key to project sustainability.

The project's scores related to the three processes are good. A key explanatory factor in this regard is that these 'processes' are close to what is actually the core business of a PAR project. As such, key PMU personnel (including BTC staff) was very much acquainted with the requirements in this regard and, hence, worked out approaches and instruments of good quality.