

Réponse de la DGD à l'évaluation ex-post de l'impact de quatre projets de la coopération gouvernementale

Introduction

La DGD est satisfaite que le Service de l'Évaluation spéciale ait organisé pour la première fois une évaluation d'impact. Cette évaluation est innovatrice dans plusieurs domaines, par rapport aux évaluations antérieures : d'une part par le fait que l'on ait examiné des projets qui étaient déjà clôturés depuis plusieurs années, et d'autre part, en raison de l'utilisation de méthodes quantitatives. Le premier aspect permet de voir quels effets peuvent encore être observés (durabilité), le second renforce la crédibilité des constatations qui étaient par le passé souvent exclusivement basées sur des méthodes qualitatives. La DGD estime qu'il s'agit d'une évolution positive et espère que le Service de l'Évaluation spéciale effectuera à l'avenir davantage d'évaluations de ce type.

Vous trouverez ci-dessous une réaction sur les projets individuels qui ont été évalués, ainsi qu'une appréciation de la méthodologie.

Réhabilitation et conservation des sols des périmètres irrigués de petite et moyenne hydraulique dans la Province de Tiznit (PMH Tiznit)

Comme le constate le rapport d'évaluation, les objectifs liés au volet de l'infrastructure de ce projet ont été en majeure partie réalisés. Le réseau d'irrigation est réhabilité et cela a permis d'atteindre les résultats escomptés, c'est-à-dire suite au projet, une plus vaste surface irriguée et une proportion plus élevée de revenus issus de l'activité agricole pour les bénéficiaires. Ce sont là de bons résultats obtenus grâce au projet.

Pour ce qui est des objectifs à long terme, les évaluateurs estiment que l'impact est nul. Il n'y a pas eu d'effets constatés sur l'exode rural ni sur les conditions de vie sociale dans la région. Il convient tout d'abord de souligner que la formulation des objectifs globaux des projets datant de cette période était parfois trop ambitieuse. Comme il est du reste dit dans le rapport, il est impossible d'influencer un phénomène aussi complexe que l'exode rural à l'aide d'un seul projet d'envergure modeste. Ceci ne permet toutefois pas de dire que le projet n'a aucun impact positif. Le rapport d'évaluation ne nous renseigne pas sur les évolutions socioéconomiques des bénéficiaires de ce projet. Le rapport fait état du manque d'informations disponibles et des moyens insuffisants pour procéder à la recherche

de ces évolutions. Ces données se seraient avérées intéressantes pour évaluer l'impact sur les bénéficiaires. Il s'ajoute à cela que deux conséquences positives indirectes ont été constatées, alors qu'elles ont été à peine abordées dans le rapport : les prolongations construites à l'infrastructure réhabilitée et les conséquences positives pour la nappe phréatique dans la région de Tiznit. Ces deux conséquences sont très peu commentées ; elles n'en sont pas moins importantes sur le plan de l'impact: la première démontre qu'un projet peut avoir un effet multiplicateur ou attractif. Si les résultats de ce projet ne bénéficiaient pas d'une appréciation positive de la part de la population locale, il n'aurait sans doute pas été décidé de développer ultérieurement le réseau existant. Les conséquences positives pour la nappe phréatique nuancent les constatations environnementales négatives qui figurent dans le rapport, et méritent d'être étudiées de façon plus approfondie.

Les aspects de ce projet relatifs au renforcement de la capacité et à la formation s'avèrent plus problématiques. Le problème du rôle des associations d'utilisateurs est un des principaux facteurs qui font que la durabilité est limitée. Les associations d'utilisateurs sont en effet responsables de l'entretien et de la réparation de l'infrastructure. Le rapport fait remarquer que beaucoup d'attention a été accordée, lors de la formulation, au fait de travailler avec les bénéficiaires sur une base participative, mais que lors de la mise en œuvre, les associations d'utilisateurs ont bénéficié de bien moins d'attention, parce que l'Autorité marocaine n'en faisait pas une priorité.. La recommandation stipule donc qu'une attention plus soutenue doit être portée au travail participatif. La DGD accepte cette recommandation, mais elle est aussi demanderesse d'une réflexion plus étendue sur la garantie de la durabilité, par le biais des utilisateurs. On peut en effet se poser la question suivante: une plus grande participation des associations d'utilisateurs aurait-elle résolu les problèmes de durabilité, alors que le manque de moyens et de capacité technique des associations d'utilisateurs est bien connu ? Il est probable qu'un plus grand nombre de formations apporterait une réponse partielle à l'aspect technique, mais une solution au problème des ressources financières des associations d'utilisateurs devra plutôt être cherchée auprès du partenaire local. Le rapport fait par ailleurs plus d'une fois référence à l'attitude d'attentisme qu'adoptent les associations d'utilisateurs. Si on veut résoudre le problème de la durabilité en s'appuyant sur ces structures, il serait sans doute préférable d'opter pour une combinaison de plusieurs solutions, avec aussi suffisamment d'attention pour la dynamisation de ce type de structures. La question de savoir si les associations d'utilisateurs ouvrent la voie vers plus de durabilité en général demeure toutefois pertinente. Dans de nombreux pays en développement, la durabilité constitue un défi récurrent pour lequel une solution satisfaisante n'est que rarement trouvée. Dans le cas du projet PMH, la responsabilité des autorités locales quant à la

garantie de la durabilité est un sujet qui n'a par exemple pas été abordé. Cet aspect n'a pas été mis en évidence dans le rapport. La DGD se félicite donc de l'évaluation imminente de la durabilité que le Service de l'Évaluation spéciale va organiser et elle espère pouvoir y trouver des exemples de mesures efficaces permettant d'optimiser la durabilité.

En ce qui concerne l'orientation résultat du projet et la critique du rapport disant que l'attention se porte principalement sur la réalisation des réhabilitations, force nous est de constater que l'étude socioéconomique prévue, n'a pas été organisée. Cette étude aurait pu fournir des données fondamentales intéressantes sur lesquelles un système de suivi et d'évaluation aurait pu se baser afin de cerner les effets pour les bénéficiaires. Les évaluations intermédiaire et finale n'ont pas non plus été organisées. Il est vrai que dans cette période de mise en œuvre, il n'existait pas de politique permettant systématiquement de mesurer les données de départ et d'organiser des évaluations. Dans une note stratégique sur les résultats de développement que la DGD publiera prochainement, on attire bien l'attention sur ces éléments, qui seront progressivement imposés à nos organisations partenaires belges.

Et pour finir, nous voudrions brièvement exposer le prochain programme indicatif de coopération avec le Maroc, qui sera plus axé sur le côté « soft » de la coopération au développement au Maroc. Il existe déjà beaucoup d'expertise technique au Maroc. Conséquemment l'accent ne sera à l'avenir plus mis sur les travaux d'infrastructure, mais bien sur l'intensification de l'accompagnement et de la formation des experts techniques locaux. Cela apporte une réponse à la critique justifiée émise dans le rapport selon laquelle l'attention était surtout focalisée sur la réalisation d'infrastructures.

Projet d'amélioration et de renforcement des points d'eau dans le bassin arachidier (PARPEBA) au Sénégal

La DGD accepte les conclusions du rapport. Du côté positif, nous retenons que les travaux d'infrastructure sont de bonne qualité et qu'il a été constaté qu'ils sont toujours fonctionnels. Les conclusions relatives à la gestion de l'infrastructure par les associations d'utilisateurs locales sont également plus positives que ce n'était le cas dans le projet PMH. Il aurait été intéressant d'avoir une indication sur la raison pour laquelle l'utilisation d'une telle structure fonctionne dans un contexte et pas dans l'autre. Finalement, il a été constaté que le projet avait participé à la libération de temps pour les bénéficiaires, et plus particulièrement pour les femmes, qui ne sont plus obligées d'aller chercher de l'eau à d'autres sources, parfois situées à plusieurs heures de marche. Il y a également des indications comme quoi le projet

avait, entre autres, permis d'investir le temps libéré dans des activités commerciales de petite envergure. L'évaluation n'a malheureusement pas approfondi sa recherche de ce type d'effets, alors qu'il pourrait s'agir là d'un important effet à long terme.

Mais il y a aussi d'importantes conclusions négatives quant à la qualité de l'eau, tant sur le plan de la composition chimique que sur celui de la qualité bactériologique. Les conséquences en sont sous-estimées. Il s'ajoute à cela qu'il a été décidé à l'époque de respecter la volonté du partenaire sénégalais qui privilégiait l'investissement dans la quantité (nombre de bénéficiaires). Des mesures visant la qualité avaient toutefois également été prévues, mais elles se sont avérées insuffisantes pour répondre pleinement aux problèmes existants.

Dans les projets suivants, on a tenté de tirer des leçons des expériences avec PARPEBA, notamment dans le Programme Eau potable et Assainissement du Millénaire (PEPAM 2005-2015), qui est subdivisé en deux sous-projets : PEPAM-BA (bassin arachidier) et PEPAM-AQUA (Appui à l'Amélioration de la Qualité de l'eau dans le bassin arachidier). Dans ces projets aussi, il reste toutefois de nombreux défis à relever. La Belgique n'est du reste pas le seul donateur qui rencontre ces problèmes spécifiques. C'est un élément qui n'est pas abordé dans le cadre de l'évaluation. Il n'y est pas indiqué que pour ainsi dire tous les projets menés dans ce secteur au Sénégal sont confrontés au problème de la qualité chimique de l'eau (pas d'analyse comparative). Il s'agit ici d'une problématique pour laquelle tous les donateurs doivent trouver ensemble une solution. C'est pour cette raison qu'au Sénégal, les donateurs ont conclu des accords mutuels visant une répartition des tâches où les différents aspects de cette problématique sont traités par différents donateurs, en collaboration avec l'Autorité sénégalaise.

Dans le programme le plus récent (PASEPAR : programme d'amélioration de la qualité des services d'eau potable et d'assainissement en milieu rural), les grandes lignes suivantes, conformes aux recommandations du rapport d'évaluation, ont été identifiées :

(1) le PASEPAR suivra bien plus une approche programmatique et intégrée que le PARBEBA, basé sur trois volets : l'eau potable, l'hygiène et l'assainissement, et une gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Par le biais du lien institutionnel avec l'unité de coordination du programme sénégalais PEPAM (Programme d'Eau potable et d'Assainissement du Millénaire), la Belgique veut non seulement soutenir le partenaire local, surtout en ce qui concerne la qualité de l'eau, mais également apporter son aide à la coordination et favoriser la complémentarité et l'harmonisation au sein du secteur.

(2) Dans le cadre du PASEPAR, la qualité de l'eau constitue un critère important. On cherchera toujours les meilleures solutions pour chaque type de situation : de

petites unités de traitement par osmose inverse, l'installation de conduites sur de moyennes distances, la chloration des systèmes d'alimentation en eau potable existants en combinaison avec un système d'accompagnement et de conseil pour tous les acteurs concernés. Le nouveau programme sera par ailleurs axé sur l'introduction de plusieurs normes et sur le renforcement de l'équité en matière d'accès à une eau de qualité.

(3) Sur le plan de l'hygiène et de l'assainissement, d'importants efforts seront fournis pour chercher à changer les comportements par le biais d'une plus grande et meilleure sensibilisation. On investira dans le renforcement de la capacité des acteurs concernés (administration, ONG, secteur privé). La sensibilisation aura lieu par le biais d'ONG locales et internationales, en vue d'encourager en collaboration avec le PASEPAR les pratiques de bonne hygiène auprès de la population locale.

(4) Pour ce qui est du suivi, le PASEPAR a choisi de travailler, entre autres, avec les données recueillies dans le cadre du PEPAM. Des indicateurs sectoriels fiables sont requis pour permettre une meilleure gestion orientée résultats. Une étude de base doit être effectuée par la CTB au cours de la première année de mise en œuvre. Les indicateurs relatifs à l'impact socioéconomique sur les bénéficiaires devront encore être affinés pendant l'étude de la situation de départ.

Projet d'appui à l'enseignement technique et professionnel (AETP phase2) en République démocratique du Congo

Les conclusions du rapport sont dures et donnent matière à réfléchir. La politique de la Belgique en matière d'éducation a misé sur les programmes du fondamental, conformément à l'Objectif 2 du Millénaire pour le Développement (« réaliser l'universalité de l'enseignement primaire »). En RD du Congo, il a toutefois été décidé qu'il était plus opportun d'appuyer l'enseignement secondaire technique et professionnel, étant donné qu'il n'y avait pour ainsi dire pas d'autre donateur actif dans ce sous-secteur en RDC, en raison des effets de tremplin escomptés vers le marché du travail et du fait que le partenaire congolais était demandeur d'aide dans ce sous-secteur. Il apparaît toutefois des constatations effectuées à Kisangani que ce soutien n'a apporté qu'une très faible plus-value. Il est clair que les projets ultérieurs prévus dans ce secteur doivent subir des adaptations. Cela s'est produit à deux niveaux différents : dans la formulation des nouveaux programmes du PIC 2010-2013 et dans les orientations stratégiques du nouveau PIC 2014-2015. Les deux niveaux sont commentés ci-dessous.

PIC 2010-2013

Le PIC 2010-2013 prévoit un volet de soutien à l'enseignement technique et professionnel dans quatre zones de concentration de la coopération

gouvernementale. L'État belge s'y est engagé en 2009 et il respectera ses engagements. Un programme spécifique est prévu dans chacune des zones.

Ce rapport d'évaluation a été publié à un moment où les formulations des nouveaux programmes étaient pour ainsi dire terminées. Un rapport d'évaluation intermédiaire du programme Appui à l'enseignement technique et à la formation professionnelle (AETFP) était cependant disponible, dans lequel figurent plusieurs constatations présentant un parallèle avec celles de l'évaluation de l'impact de l'AETP2. Les recommandations émises dans l'évaluation intermédiaire ont été utilisées dans les formulations des nouveaux programmes:

- L'implantation géographique des nouveaux programmes se limite aux « bassins d'emploi » potentiels dans les quatre provinces.
- La durée des projets est prolongée et portée à cinq ans.
- Les programmes ne sont plus uniquement axés sur la réhabilitation et la fourniture de matériel, mais ils s'appuient aussi sur le concept des « centres de ressources », qui visent à améliorer la qualité de l'enseignement technique et des formations professionnelles en augmentant le nombre de cours pratiques et en organisant des stages progressifs pour les élèves et des formations continues pour les enseignants, ainsi que des programmes d'optimisation de la gestion des écoles ou des centres qui proposent ce type de formations.
- L'accent est par conséquent plus posé sur la qualité de l'enseignement et des cours, et moins sur la fourniture de matériel, dont il est apparu dans l'AETP2 qu'une grande partie n'était pas ou n'a pas été longtemps utilisable. Une plus grande attention sera également accordée au suivi des élèves eux-même.
- Des accords clairs ont été conclus entre les deux parties (la Belgique et la RD Congo) dans les dossiers techniques et financiers des nouveaux programmes et dans les conventions spécifiques. Des procédures sont par exemple prévues pour le cas où une des deux parties ne respecterait pas la convention. Le partenaire congolais s'est engagé à participer au financement des frais de fonctionnement des centres de ressources, à contribuer à l'amélioration du climat des affaires, etc. Cela doit permettre au partenaire d'être davantage et plus étroitement lié à la mise en œuvre des projets.
- Les réseaux au sein desquels les formations et les écoles seront appuyées sont choisis en fonction des possibilités d'accès au marché du travail, avec une attention particulière pour les filles (p. ex., des emplois dans l'agriculture).
- Les programmes sont conçus de telle façon qu'ils permettent un suivi approfondi et régulier des bénéficiaires. L'AETP2 a été suivi à partir de Kinshasa. Les nouveaux programmes s'appuient sur la présence locale d'équipes plus étoffées au sein desquelles différents profils sont représentés afin de veiller sur la bonne exécution des réhabilitations/livraisons de

matériel, l'intégration professionnelle, l'organisation de cours pratiques et de stages, la bonne gestion et la coordination des différents acteurs (aussi bien publics que privés). On prévoit également l'envoi d'un plus grand nombre de rapports au comité des partenaires, par le biais desquels les éventuels problèmes doivent être discutés et suivis. Lors des formulations, la DGD a insisté sur la nécessité d'investir plus dans les systèmes de suivi qui permettent une gestion effectivement axée résultats. Des indicateurs pertinents ont été développés et les valeurs de départ devront être mesurées. La CTB s'est engagée à rendre le système de suivi opérationnel et à exécuter les mesures de départ pendant la première année de la mise en œuvre.

Nouveau programme de coopération intérimaire avec la République démocratique du Congo (RDC)

Un nouveau programme de coopération intérimaire avec la RDC a été préparé pour la période 2014-2015. Un nouveau projet y est prévu dans ce secteur : *Appui à la transformation des écoles d'enseignement secondaire général en ETFP au Bandundu* (10 millions d'euros). Ce projet ne peut toutefois se concrétiser qu'après l'approbation d'une stratégie nationale pour ce sous-secteur.

Le démarrage d'un nouveau projet n'a en effet du sens que si la politique congolaise pour ce sous-secteur est suffisamment claire quant à la façon dont l'enseignement technique et professionnel sera appuyé par les autorités congolaises. La présence d'une vision nationale et d'un plan opérationnel constitue d'après la DGD une des conditions de base pour réaliser une coopération équilibrée et durable, dans laquelle il est clairement indiqué quelles sont les responsabilités de l'État congolais et ce sur quoi les donateurs peuvent s'aligner. La DGD veut que le Ministère congolais de l'Éducation dispose d'une capacité réelle à diriger et à coordonner toutes les actions au sein du secteur. L'évaluation souligne l'importance de la sensibilisation de l'Autorité congolaise et de l'établissement d'accords clairs que chaque partie est tenue de respecter. L'absence d'un tel contexte par le passé est l'un des éléments qui ont mené aux constatations figurant dans l'évaluation.

C'est pourquoi la Belgique et la RDC ont convenu du fait que l'élaboration d'une stratégie nationale pour l'enseignement technique et professionnel et sa traduction vers des plans d'action, pour lesquels des fonds sont libérés, constitue une condition pour envisager de nouveaux programmes. La Belgique fournit de surcroît un soutien technique à la RDC afin de l'aider à élaborer une stratégie.

La Belgique tient également à tirer d'abord quelques leçons des projets du PIC 2011-2013 avant de procéder à la détermination d'un nouveau programme.

Considérations méthodologiques

Comme il a déjà été indiqué plus haut, la DGD considère comme très positif le fait que le Service de l'Évaluation spéciale ait organisé pour la première fois une évaluation ex-post d'impact et elle est demanderesse d'autres évaluations similaires dans le futur. Il convient parallèlement d'examiner soigneusement à quel moment et pour quel sujet une évaluation d'impact est organisée. Le coût de ce type d'évaluation est considérablement plus élevé que celui des évaluations organisées antérieurement par le Service de l'Évaluation spéciale. La présente évaluation était un test, s'appliquant à quatre projets de la coopération gouvernementale. Une évaluation similaire est actuellement en phase de préparation pour la coopération non gouvernementale. Bien que la DGD reconnaisse l'importance d'une telle évaluation, il serait intéressant de procéder à une réflexion plus approfondie sur les critères qui peuvent être utilisés pour décider de l'objet d'une évaluation d'impact. La DGD se dit intéressée à effectuer cette réflexion avec le Service de l'Évaluation spéciale, ainsi qu'avec d'autres éventuelles parties concernées.

Les enseignements tirés, résumés dans le rapport de synthèse, sont intéressants et constituent une bonne base pour démarrer la réflexion. Il convient toutefois de faire attention de ne pas généraliser à la coopération gouvernementale belge, les enseignements tirés des quatre évaluations de projet. Les recommandations figurant dans le rapport sont adressées à l'ensemble des acteurs, sans qu'une analyse systémique ait été effectuée de la situation actuelle relative à la coopération gouvernementale. Le rapport de synthèse aurait dû se limiter à des recommandations destinées aux éventuelles phases suivantes des projets étudiés, mais ne pas faire de déclarations concernant la coopération gouvernementale globale (l'échantillon n'est pas suffisamment représentatif pour cela). Même si ces recommandations sont précieuses, surtout sur le plan méthodologique, elles ne tiennent pas compte des dernières évolutions en la matière, comme la récente approbation d'une nouvelle stratégie de suivi et évaluation à la CTB. La DGD a validé cette stratégie et est d'avis que des progrès importants seront réalisés lorsque cette stratégie est correctement suivie. La DGD en assurera donc, avec la CTB, un suivi régulier, afin de contrôler l'avancement de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie.

Pour ce qui est de la méthodologie au sein des projets, nous constatons qu'il y a eu des restrictions, probablement dues à un manque de moyens. Pour l'évaluation de l'AETP2, par exemple, on s'est axé sur Kisangani, alors qu'il s'agit en fait d'un programme national. En extrapolant, on a essayé de se prononcer sur l'ensemble du programme. Les évaluateurs font savoir qu'il ne s'agissait pas de la meilleure manière de procéder. Ceci illustre le fait que même avec le budget actuel - déjà

élevé par rapport aux normes belges –, il n'était toujours pas possible d'effectuer une évaluation méthodologique optimale. Les évaluateurs conseillent cependant d'utiliser progressivement des méthodes quantitatives. Le suivi de cette recommandation soulève des questions sur les éventuelles conséquences financières pour la coopération belge au développement. En dépit du fait que les évaluateurs ont émis cette recommandation, il n'y a pas eu d'estimation des conséquences sur le plan financier et il n'est donc pas clair si cette recommandation est réaliste ou non.

Dans le cadre du manque de ressources, les évaluateurs ont dû faire usage de méthodes telles que la méthode dite de 'recall' pour reconstituer les données de départ. Les limitations de cette méthode fondée sur les souvenirs des bénéficiaires sont très peu élaborées dans le rapport. Là où les évaluateurs peuvent indiquer de façon quantitative la signification statistique des données traitées d'une manière quantitative, il est impossible d'estimer le degré de précision d'un souvenir. C'est donc ici que réside une faiblesse bien réelle, même si elle est difficile à cartographier. La fourniture systématique de données de départ doit faire en sorte que cette méthode ne doive plus être utilisée à l'avenir.

Communication

En plus des rapports d'évaluation à proprement parler, S4 a fait le choix de rédiger une courte brochure consacrée à cet exercice. La DGD comprend le désir qu'a S4 de communiquer plus largement sur les évaluations, mais elle demande que de meilleurs accords soient conclus à l'avenir concernant la rédaction de la brochure synoptique. On ne retrouve pas dans les brochures toutes les nuances qui transparaissent dans les rapports d'évaluation. C'est surtout le cas du PARPEBA (Sénégal) et de l'AETP2 (RD du Congo), où le contexte local constitue un facteur essentiel permettant de comprendre pourquoi les résultats planifiés n'ont pas été obtenus, alors que la brochure synoptique ne l'aborde pour ainsi dire pas. La brochure fait ainsi naître l'impression que la non-réalisation des résultats est entièrement due à la manière dont les projets ont été formulés et exécutés. Les rapports d'évaluation indiquent par contre que la politique nationale ou l'absence d'une politique nationale en est aussi grandement responsable.

Nous comprenons que les pertes d'informations sont inévitables dans un résumé, mais nous préconisons que ces résumés soient également diffusés pour commentaires, afin d'éviter une réaction à ce sujet dans la réponse de management. Alternativement, on pourrait également envisager que les brochures reprennent le résumé écrit par les évaluateurs pour le rapport final. Si ce résumé est disponible au moment où le rapport final provisoire est diffusé pour commentaires, il peut également faire l'objet de remarques.