



ROYAUME DE BELGIQUE

Service public fédéral

**Affaires étrangères,  
Commerce extérieur et  
Coopération au Développement**

# Rapport de l'Évaluateur spécial de la Coopération belge au développement

## Rapport sur les exercices 2012 et 2013

Mai 2014

Service de l'Évaluation  
spéciale de la Coopération  
belge au développement

LA COOPÉRATION  
BELGE AU DÉVELOPPEMENT



**Service public fédéral Affaires étrangères, commerce extérieur et  
Coopération au Développement**

**Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge au  
Développement**

# **Rapport de l'Évaluateur spécial de la Coopération belge au développement**

**Rapport sur les exercices 2012 et 2013**

**Mai 2014**

© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

Mai 2014

Production graphique : Service Communication SPF

Impression : Service Imprimerie SPF

Dépôt légal : 0218/2014/22

Le rapport sera cité comme suit :

*Rapport de l'Évaluateur spécial de la Coopération belge au développement- rapport sur les exercices 2012 et 2013, Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bruxelles.*

Ce document est disponible en format pdf, en français et en néerlandais, sur le site [www.diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation\\_au\\_developpement/evaluation](http://www.diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/evaluation) ou auprès du Service de l'Évaluation spéciale.

# Table des matières

Abréviations et acronymes .....	5
Résumé exécutif .....	7
Introduction .....	11
Les évaluations réalisées en 2012 et 2013.....	15
1. Méta-évaluation des programmes des acteurs non gouvernementaux .....	15
2. Evaluer l'impact : la quête du Graal ? Evaluation ex post de l'impact de quatre projets de coopération gouvernementale mis en œuvre par la CTB.....	19
3. Notre coopération est-elle verte ? Evaluation thématique de la Coopération belge sur le plan de l'environnement .....	23
4. Évaluation de la Société belge d'investissement pour les pays en développement ....	31
5. Évaluation conjointe de la coopération de l'Allemagne, de la Belgique, de la Commission européenne, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède avec le BURUNDI .....	37
6. Conclusions .....	43
Liste des annexes.....	47
Annexe 1 : Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires .....	49
Annexe 2 : Évolution de la Coopération belge au Développement.....	53



## Abréviations et acronymes

PCM	Project Cycle Management
ANG	Acteur non-gouvernemental
AR	Arrêté royal
APEFE	Association pour la Promotion de l'Education et de la Formation à l'Etranger
BIO	Société belge d'investissement pour les pays en voie de développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CFO	Centre financier offshore
CTB	Coopération technique belge
DGD	Direction générale Coopération au développement
DPE	donneurs parties à l'évaluation (Evaluation conjointe Burundi)
IFD	Institution financière pour le développement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non-gouvernementale
PME	Petite et moyenne entreprise
PNUE	Programme des Nations-Unies pour l'environnement
SES	Service de l'évaluation spéciale de la coopération au développement
VVOB	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand



## Résumé exécutif

Chaque année, nous évaluons une fraction de la coopération belge au développement. Certaines évaluations n'ont de valeur probante que pour les interventions évaluées. Ceci est notamment vrai pour les évaluations d'impact. Nous espérons toutefois que nos constats et l'interprétation que nous en faisons inciteront les acteurs à vérifier si dans leurs autres interventions, dans d'autres contextes, des facteurs analogues ne sont pas également à l'œuvre qui favorisent ou entravent l'atteinte des résultats attendus et de l'impact.

Ce rapport présente les évaluations du Service de l'évaluation spéciale (SES) achevées en 2013.

Le lecteur y trouvera un sommaire de

- La méta-évaluation des programmes des acteurs non-gouvernementaux
- Trois évaluations d'impact menées sur des projets de la coopération gouvernementale
- L'évaluation de la stratégie de la coopération belge en matière d'environnement
- L'évaluation des performances de BIO
- L'évaluation conjointe menée au Burundi avec cinq autres bailleurs de fonds dans un contexte de sortie de crise.

Nous retenons quelques points d'attention qui pourront servir de fil rouge pour la lecture du rapport.

### ***Une difficulté pour les acteurs, à mener des évaluations portant sur les résultats de la coopération***

La méta-évaluation des programmes des acteurs non-gouvernementaux avait été conçue au départ comme un exercice sur les ONG uniquement. A la demande de l'administration, nous l'avons élargi à l'ensemble des acteurs non-gouvernementaux (ONG, coopération universitaire, VVOB et APEFE, Institutions scientifiques, syndicats, villes et communes). Cela a eu pour effet de réunir pour la première fois l'ensemble de ces acteurs autour d'une thématique commune : l'évaluation et son rôle. La méta-évaluation constate d'importants écarts en nombre et en qualité des évaluations réalisées. Les universités et les institutions scientifiques produisent les meilleures évaluations.

La méta-évaluation montre l'absence de stratégie de l'administration en ce qui concerne l'évaluation. Les rapports sont demandés au cas par cas, sans que cela ne réponde à une ligne de conduite. Les acteurs profitent de cette souplesse et mènent leurs évaluations en fonction de leurs propres besoins. Ils se servent des évaluations principalement à des fins d'apprentissage et d'appui de leurs décisions, peu pour rendre des comptes.

Depuis, la loi et la réglementation prévoient une harmonisation des systèmes d'évaluation des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux et leur certification par le Service de l'évaluation spéciale. A terme, ceci devrait contribuer à la qualité des évaluations commanditées par les ANG et à une meilleure utilisation de celles-ci par les acteurs eux-mêmes et par la DGD.

La méta-évaluation montre aussi que bien des évaluations ne vont pas plus loin que l'examen des activités prévues et des réalisations immédiates (outputs). Les résultats, c'est-à-dire, l'utilité que les bénéficiaires et leur communauté retirent de ces efforts, restent souvent hors du champ de vision.

### ***Les évaluations d'impact : davantage de rigueur dans les évaluations***

Les évaluations d'impact combinent des données quantitatives et qualitatives. Elles font appel, chaque fois que c'est possible, à un travail de comparaison entre un groupe ayant bénéficié d'une intervention de la coopération belge et un autre groupe semblable mais n'en ayant pas bénéficié. Les deux groupes sont comparés au début de l'intervention et ex-post. La méthodologie permet d'attribuer des écarts en fin de parcours à l'intervention. Cela permet de mesurer avec une certaine précision le bénéfice apporté par la coopération belge. Ces évaluations s'intéressent aussi aux effets des interventions sur la communauté bénéficiaire dans son ensemble. Les trois évaluations menées sur des interventions de la coopération gouvernementale soulèvent plusieurs questions. Les opérateurs des interventions ne collectent pas les données qui permettraient d'en mesurer l'impact. Les évaluateurs doivent alors se lancer dans un difficile travail de reconstitution de données. Les objectifs généraux qui ont servi de justification aux interventions, sont souvent disproportionnés aux moyens mis en œuvre. Enfin, les incitants existants favorisent les activités et les réalisations immédiates plutôt que l'atteinte des objectifs de développement.

La CTB met actuellement en place un dispositif qui devrait permettre de collecter des données sur les résultats des interventions.

### ***L'environnement : parent pauvre de la coopération***

L'évaluation de la stratégie de la coopération belge en matière d'environnement montre la difficulté de donner une place aux thèmes transversaux dans les interventions de coopération. L'environnement est à la fois un thème transversal qui devrait être pris en compte dans l'ensemble des interventions afin d'en minimiser l'effet négatif ou d'en maximiser l'effet positif, et un secteur d'activité de la coopération. D'une part, il y a aujourd'hui très peu d'interventions visant spécifiquement la protection de l'environnement et la plupart sont mises en œuvre par des organisations multilatérales. D'autre part, l'intégration de l'environnement dans la préparation et l'exécution des interventions reste marginale.

En matière d'environnement, une nouvelle note stratégique vise une meilleure prise en compte du développement durable et de l'environnement dans les interventions de la coopération belge.

Le SES mène actuellement une évaluation sur la prise en compte du genre dans la coopération belge. Nous vous en ferons rapport en temps utile.

### ***BIO : une approche saine de l'appui au secteur privé***

En 2011, BIO avait été prise pour cible par les ONG et la presse qui dénonçaient des investissements sans lien avec le développement, parfois nuisibles à l'environnement, des montages financiers douteux dans des centres off-shore et de la fraude fiscale. Face à l'agitation suscitée par ces informations, le SES a mené rapidement une étude documentaire, suivie en 2013 d'une évaluation sur le terrain.

Il apparaît que BIO est un acteur important pour l'appui au secteur privé dans les pays en voie de développement. Nous avons examiné environ 70 investissements de BIO dans 9 pays. La toute grande majorité de ceux-ci est pertinente. Comme BIO opère dans des

pays où la situation économique et financière change rapidement, elle doit être attentive à conserver son additionalité. Sa vocation est de répondre à des demandes de financement que le marché ne couvre pas (encore) et de contribuer à attirer d'autres opérateurs financiers vers ses niches.

Les investissements de BIO sont créateurs d'emplois directs ; l'évaluation cerne moins bien l'effet sur les emplois indirects.

Le choix de juridictions off-shore est inconfortable mais s'explique par la sécurité juridique qu'elles offrent et non pour des motifs de fraude fiscale. Beaucoup de pays où BIO intervient possèdent un droit financier encore peu articulé, notamment pour des investissements indirects par l'intermédiaire de fonds de placement. BIO devrait se limiter à des centres ayant passé un accord pour éviter la double imposition avec la Belgique.

L'évaluation reproche à BIO un manque de vision stratégique. Le CA devrait se soucier davantage de la stratégie que des opérations comme c'est encore le cas.

La cadre légal et réglementaire de BIO a été remanié en profondeur en 2013 et 2014. BIO a été nationalisée. Elle est devenue l'opérateur central de la coopération belge pour l'appui au secteur privé sans les pays en voie de développement. Un contrat de gestion règle dorénavant les relations entre l'Etat et BIO.

### ***L'alignement oui, mais pas aveuglement***

La Déclaration de Paris pose en principe de l'efficacité de l'aide, l'alignement sur les priorités et les procédures des pays partenaires. Cela suppose toutefois qu'il y ait convergence d'intérêt entre les bailleurs de fonds et les pays partenaires. Or, l'expérience montre que cette convergence peut n'être que partielle. L'alignement doit donc être considéré à la lumière de l'analyse du contexte. Dans les pays fragiles ou en sortie de crise comme le Burundi, il est fréquent que la convergence fasse défaut sur des sujets sensibles comme la gouvernance, la sécurité ou la justice. Il est plus facile de s'entendre sur des sujets comme l'économie, l'éducation ou la santé. Les bailleurs ne peuvent pas s'impliquer de la même manière dans les champs d'intérêt commun et dans ceux où cet intérêt commun n'existe pas.

L'évaluation menée au Burundi avec d'autres bailleurs montre que notamment la coopération belge, pourtant bien au courant de la situation dans ce pays, tient peu compte du contexte, en particulier des causes du conflit, pour définir ses priorités.



# Introduction

C'est le Parlement fédéral qui a voulu que la coopération belge au développement se dote d'un service d'évaluation indépendant. En 1997, une commission spéciale de la Chambre chargée du suivi des problèmes de l'Administration générale de la Coopération au développement avait recommandé la création d'une fonction d'évaluation indépendante, dotée d'un budget propre et du personnel nécessaire, faisant rapport au parlement.

Après un faux départ, le Service de l'évaluation spéciale (SES) a été créé par un AR du 17 février 2003<sup>1</sup> avec pour mandat d'évaluer la Coopération belge au développement. L'AR du 25 février 2010 a notamment organisé la fusion du service d'évaluation interne de la Direction générale de la coopération au développement avec le service de l'évaluation spéciale.

L'évaluation de la coopération vise trois grandes finalités : la reddition de compte des résultats en matière d'aide au développement, des enseignements pour toutes les parties concernées et une aide à la décision politique.

Depuis dix ans, nous mettons en place des procédures visant à l'impartialité et à la robustesse de nos évaluations. D'une évaluation à l'autre, nous retenons les bonnes pratiques et corrigeons les défauts de nos procédures. Nous menons des consultations avec les parties prenantes aux évaluations sur le contenu des termes de référence et sur leur formulation. Nous invitons les parties prenantes à participer au comité d'accompagnement dont le rôle est notamment d'exercer un contrôle sur la qualité du processus d'évaluation en cours. Nous imposons aux consultants que nous engageons un découpage de l'évaluation en phases successives qui font chacune l'objet d'une consultation avec le comité d'accompagnement. Les consultants sont tenus de mettre en place un contrôle de qualité fonctionnant indépendamment des personnes engagées dans l'évaluation. De notre côté, nous contractons des experts pour nous appuyer dans notre propre contrôle de qualité. En cela, nous nous hissons au niveau des standards internationaux en matière d'évaluation de l'aide au développement.

Nous cherchons à évaluer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'impact de la coopération belge. Les réalisations immédiates ne sont qu'une condition nécessaire mais non suffisante pour atteindre les résultats attendus de notre coopération. Ce qui nous intéresse, c'est de savoir si les efforts financiers et humains importants que les services de la coopération et les organismes de mise en œuvre mobilisent année après année produisent les résultats de développement attendus, si ces résultats sont durables et s'ils contribuent à un mieux-être du groupe social dans son ensemble au-delà des parties prenantes directes. Le SES établit son programme d'évaluation après consultation des acteurs de la coopération. Dans un souci de produire des évaluations utiles, le SES sollicite des propositions de sujets d'évaluation de la part des acteurs de la coopération. Certaines demandes faites en 2013 se sont avérées incompatibles avec le calendrier, le budget et les exigences de rigueur du SES.

---

<sup>1</sup> Remplacé par l'AR du 25 février 2010, modifié par l'AR du 25 avril 2014

## ***Un contexte international et national en évolution***

La coopération au développement prend sa place dans une réalité changeante : démographie, OMD, flux financiers, finances publiques, moyens de communication, climat, tout bouge. Dans la plupart des pays partenaires, les finances publiques sont plus saines qu'il y a 15 ans. Si la corruption reste un frein au développement, les sources financées intérieures et extérieures des budgets de la plupart des états partenaires se diversifient et se multiplient. Le suivi des OMD indique des progrès inégaux dans la plupart des objectifs et des cibles. L'accès aux soins de santé, à l'eau et à l'éducation s'est amélioré mais reste en deçà des objectifs fixés dans la plupart des pays partenaires. Les moyens de communication ont changé. Même les zones reculées sont raccordées à des réseaux de téléphonie mobile.

L'aide internationale tend à s'orienter vers trois grands domaines : l'accès aux services sociaux et à l'eau pour les moins favorisés, le développement économique et le changement climatique.

Au niveau belge, le cadre légal et réglementaire a été profondément remanié pour le rendre compatible avec les instruments actuels de coopération au développement.

## ***Une politique d'évaluation***

En prenant pour cadre les principes et les normes du CAD pour des évaluations de qualité, le SES a défini en 2012 une politique d'évaluation. Celle-ci dit comment le SES entend assurer la crédibilité et dans la mesure de ses possibilités, l'utilité de ses évaluations. La note de politique permet de guider le SES dans le choix de ses évaluations. Il doit notamment assurer une couverture évaluative équilibrée de la coopération belge en termes géographique, sectoriel, thématique et budgétaire. La priorité du service porte sur les résultats de la coopération dans le sud. La politique d'évaluation est disponible en plaquette séparée.

Un nouveau mandat : harmoniser et certifier les systèmes d'évaluation des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de la coopération au développement

La loi du 13 mars 2013 sur la coopération au développement prévoit que l'ensemble des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux de la coopération belge mettent en place un système d'évaluation interne. L'Évaluateur spécial se voit confier la tâche d'harmoniser et de certifier ces systèmes d'évaluation.

Pour mettre en chantier ce nouveau mandat, le SES va entamer une réflexion avec les acteurs gouvernementaux que sont la CTB et BIO ainsi qu'avec les acteurs non-gouvernementaux à propos de leur système d'évaluation interne, sachant que le but n'est pas tant d'organiser une surveillance que de mettre en place un système générant des connaissances fiables et utiles pour une coopération au développement efficace, orientée non pas vers les réalisations immédiates mais vers des objectifs de développement durable.

L'harmonisation pourrait se faire en référence aux principes et normes du CAD pour des évaluations de qualité auxquels le SES souscrit. Ce cadre normatif pose des balises pour l'indépendance, la crédibilité et l'utilité des évaluations.

La certification recouvre un autre enjeu. En ce qui concerne les acteurs non-gouvernementaux, des critères permettant d'apprécier leur capacité d'évaluation ont été joints à la procédure d'agrément. Cela donnera une forme de certification ex-ante qui pourra être vérifiée périodiquement par des méta-évaluations. La CTB et BIO seront amenées à mettre en place ou à perfectionner un système de suivi des résultats de leurs interventions et une fonction d'évaluation interne indépendante de la structure opérationnelle.

Du point de vue du SES, il est important de veiller à ce que le mandat d'harmonisation et de certification ne porte pas préjudice à l'impartialité du mandat d'évaluation.

### ***La pérennité du Service de l'évaluation spéciale mise à mal***

Les restrictions budgétaires se font sentir au SES comme ailleurs dans l'administration. Nous organisons des marchés publics de services pour la plupart de nos évaluations. Auparavant, lors de la sélection des offres, nous appliquions une pondération de 70% des points pour la qualité et de 30% pour le prix. Depuis quelques années, l'Inspection de finances nous impose de d'accorder plus de poids au prix et moins à la qualité et de manier une clé de 60/40. Depuis deux ans notre budget utilisable est réduit de 15% à 1.200.000 € par an (ce qui fait moins de 0,1% du volume de la coopération transitant par la DGD uniquement). En 2013, nous n'avons plus pu faire d'engagement dès le 9 septembre. Nous avons donc dû reporter une évaluation à 2014 et abandonner 300.000 € supplémentaires. En 2014, les contraintes sont encore plus lourdes et continuent à limiter notre capacité d'exercer notre mandat.

Au niveau du personnel aussi nous subissons des contraintes. Le paradoxe est qu'on nous retire du personnel au moment où notre volume de travail augmente puisqu'à côté des évaluations nous devons mettre en place les procédures d'harmonisation et de certification des systèmes d'évaluation des acteurs de la coopération. En 2012, un de nos collaborateurs a été promu chef de service à la DGD. Un accord verbal devait nous permettre de remplacer ce collaborateur par une personne de même rang de la DGD. Cependant, faute d'appui du Comité de direction, le remplacement ne s'est pas fait et nous avons été contraints d'abandonner le poste. Aujourd'hui, la DGD vient à nouveau débaucher une collaboratrice de mon service alors qu'elle est impliquée dans deux évaluations stratégiques et dans la mise en place des procédures d'harmonisation et de certification des acteurs de mise en œuvre de la coopération. Cette fois encore, le Comité de direction ne tient pas compte de nos besoins ne nous appuie pas.

Sans la vigilance du Parlement fédéral, le SES risque de ne pas pouvoir poursuivre son rôle d'évaluateur indépendant ni assumer pleinement sa nouvelle tâche d'harmonisation et de certification des systèmes d'évaluation des acteurs chargés de la mise en œuvre de la coopération au développement.

### ***Caveat***

Ce rapport fait état des évaluations achevées en 2012 et 2013. Depuis, la législation et la réglementation sur la coopération au développement ont été profondément remaniées avec une volonté de contribuer au développement humain durable et de lutter contre la pauvreté, l'exclusion et les inégalités. Nous indiquerons les points pour lesquels la loi ou la réglementation ont été modifiées.

D'autre part, certaines évaluations portent sur des projets et ne sont donc pas représentatives de l'ensemble de la coopération belge. Il appartient aux acteurs de vérifier si les constats faits dans un contexte donné et en particulier les raisons des succès et des échecs, s'appliquent également dans d'autres situations.



# Les évaluations réalisées en 2012 et 2013

## 1. Méta-évaluation des programmes des acteurs non gouvernementaux

### 1.1. Introduction

Une méta-évaluation est un « résumé de constatations découlant d'une série d'évaluations ». Ce terme est toutefois également utilisé pour désigner l'« évaluation d'une évaluation ». Dans cette seconde signification, la méta-évaluation est utilisée pour juger de la qualité des rapports d'évaluation et/ou des performances des évaluateurs.

### 1.2 Justification

Le SES voulait vérifier à l'aide de cette évaluation dans quelle mesure les rapports d'évaluation – et dans une moindre mesure les systèmes d'évaluation – des acteurs de la coopération non gouvernementale sont fiables et garants d'un produit final de qualité. Un système d'évaluation et des évaluations destinées à contrôler dans quelle mesure les résultats visés des interventions sont réalisés constituent un maillon important de la politique orientée vers les résultats de l'autorité subsidiaire.

### 1.3. Objet de l'évaluation

La méta-évaluation, qui s'est déroulée de septembre 2012 à juillet 2013, a étudié la politique d'évaluation ainsi que les pratiques d'évaluation pour les programmes des acteurs non gouvernementaux (ANG) cofinancés par le SES. Elle a surtout évalué la qualité, l'indépendance, la crédibilité et l'utilité des évaluations. Elle a aussi identifié les leçons récurrentes dans les évaluations de tous les programmes.

Cette étude reprenait les rapports d'évaluation de 64 ANG dont un programme était cofinancé: ONG, universités, institutions scientifiques, syndicats, pouvoirs locaux, etc. Les rapports concernaient tous un programme qui avait été financé au cours de la période 2008-2011. Il s'agit donc de la période précédant la réforme interne du SES en 2012, la nouvelle loi relative à la coopération belge au développement du 19 mars 2013, et l'arrêté royal visant à redéfinir le cadre législatif et réglementaire du SES en vue de la subvention des ANG dans la décennie à venir.

## 1.4. Objectif de l'évaluation

L'évaluation avait non seulement pour but d'inciter les ANG à jeter un regard critique sur leur propre pratique d'évaluation, sur la qualité de cette dernière et sur l'usage qui en est fait, mais aussi d'aider l'administration à déterminer une politique par rapport aux évaluations des ANG.

Elle visait aussi à déterminer si certains thèmes revenaient régulièrement dans les évaluations et le cas échéant, quelles leçons pouvaient en être tirées.

## 1.5. Approche

Cette méta-évaluation est fondée sur une méthodologie rigoureuse, qui comprend entre autres une analyse systématique des rapports d'évaluation sur la base de 88 indicateurs de qualité. Des enquêtes ont également été menées auprès des ANG, des gestionnaires de dossiers de la DGD et auprès des équipes d'évaluation qui ont produit les rapports d'évaluation étudiés.

## 1.6. Conclusions

La méta-évaluation démontre que la DGD n'a pas de véritable politique d'évaluation. L'administration a uniquement transmis la responsabilité d'évaluation aux ANG mêmes, sans définir d'objectifs pour ces évaluations ni prévoir de modalités ni de moyens pour les exécuter. Ceci, alors que la coopération non gouvernementale belge représente pas moins de 901 millions d'euros, soit 18 % du total de l'aide de la DGD durant les quatre années étudiées.

La DGD n'a dès lors pu profiter que de manière limitée du potentiel de l'évaluation pour ses propres besoins, que ce soit pour rendre compte des résultats auprès des contribuables et des bénéficiaires, pour aider à sa prise de décision, ou pour capitaliser et partager les connaissances acquises. Elle ne disposait par exemple pas d'un nombre significatif de rapports d'évaluation, car le cadre réglementaire n'imposait pas aux ANG de les lui transmettre.

Les ANG ont largement apprécié la flexibilité offerte. Ils ont principalement fait réaliser des évaluations comme appui à leur propre prise de décision, notamment pour corriger leur programme en cours ou pour préparer le suivant. Les évaluations ont été nettement moins utilisées dans une perspective de justification, par exemple, ou de partage des connaissances acquises avec de tierces parties. Il semble également que les capacités d'évaluation des ANG aient progressé, quoique de manière limitée, après qu'elles se sont vu confier la responsabilité de l'évaluation de leur programme.

L'étude démontre que la qualité des rapports d'évaluation pose problème. Même si elle est généralement bonne pour la plupart des programmes d'universités et d'institutions scientifiques, elle est faible pour la moitié des programmes des ONG et des autres partenaires. Les faiblesses observées portent sur pratiquement tous les critères de qualité. La crédibilité des évaluations pour rendre compte des résultats est de surcroît affectée par le fait que les ANG en sont eux-mêmes les commanditaires, de sorte que l'indépendance de ces évaluations ne peut pas toujours être garantie.

Malgré les faiblesses susmentionnées dans la politique et les rapports d'évaluation, la plupart des ANG considèrent que les recommandations figurant dans ces rapports sont tout de même utiles. Les gestionnaires de dossiers de la DGD sont d'avis que les évaluations constituent aussi un complément et une plus-value aux rapports annuels des ANG.

Enfin, une analyse des conclusions des différents rapports montre de façon récurrente que les programmes répondent à des besoins clairement identifiés et qu'ils sont

cohérents avec les stratégies nationales. Les rapports confirment aussi souvent que les activités et les réalisations immédiates escomptées avaient été réalisées dans la plupart des cas . Ils sont toutefois plus critiques par rapport à la conception stratégique, qui semble souvent poser problème, ou encore quant aux systèmes de suivi et d'évaluation fréquemment inadéquats. Dans les évaluations, on a aussi régulièrement négligé d'étudier les résultats à long terme et l'impact au niveau des groupes cibles. Dans la moitié des rapports, ni la durabilité ni l'impact (potentiel) de l'intervention n'ont été étudiés. C'est pourquoi il est impossible de déterminer sur la base de telles évaluations dans quelle mesure la coopération non gouvernementale de la DGD prise dans son ensemble a effectivement contribué au développement.

## 1.7. Recommandations

En tant que bailleur gouvernemental, la DGD doit relever plusieurs défis importants, et ce, d'autant plus que le pays est en proie à une crise budgétaire majeure. Elle doit pouvoir démontrer qu'elle utilise l'argent public de façon réellement efficace et efficiente. Elle doit également améliorer l'efficacité de son aide au développement dans l'esprit des engagements internationaux qu'elle a pris ces dernières années, comme le Partenariat de Busan (2011). Ce dernier a par ailleurs également été souscrit par différentes organisations de développement social.

C'est pourquoi il est conseillé que la DGD formule une politique claire pour l'évaluation de sa collaboration non gouvernementale. Cette politique doit clairement distinguer trois types d'objectifs d'évaluation : (i) rendre compte ; (ii) aider à la prise de décision ; et (iii) capitaliser et diffuser les connaissances acquises. La DGD doit définir son approche pour chacun de ces objectifs et déterminer sur cette base les modalités, les instruments, et un cadre réglementaire adéquat. Dans ce contexte, elle est tenue d'attribuer les responsabilités et les moyens disponibles de manière réfléchie.

En ce qui concerne le premier objectif (rendre compte), la DGD doit élaborer une approche cohérente pour les évaluations des résultats, dans une perspective de gestion axée sur les résultats, comme l'impose la nouvelle loi relative à la coopération au développement. Elle nécessite à cette fin un système représentatif, durable et crédible, qui soit dans la mesure du possible compatible avec les systèmes de suivi et d'évaluation des ANG. Cette recommandation rejoint d'ailleurs l'évaluation du rapport des résultats que le Service de l'Évaluation spéciale a fait rédiger en 2012 et qui traite du besoin d'informations correctes et qualitatives sur l'obtention de résultats et sur leur rassemblement. La DGD finalise actuellement une note stratégique relative aux résultats de développement.

Concernant le second type d'objectif (aide à la prise de décision), la DGD devrait pouvoir retrouver, d'une façon ou d'une autre, la capacité de commanditer elle-même des évaluations sur des sujets importants pour sa propre prise de décision. Ceci n'est en effet (pratiquement) plus possible depuis la réorganisation de 2010, et ce, bien que la DGD ait entre-temps assuré un rôle plus stratégique au sein de la coopération belge au développement. En raison de la réduction des effectifs, il est en outre primordial que la DGD assume son rôle de centre de connaissances de manière aussi efficace que possible. Cette étude a aussi clairement révélé l'intérêt que portent les ANG à l'évaluation en tant qu'outil les aidant à prendre leurs décisions. Pour ce type d'évaluations, les ANG doivent toutefois pouvoir bénéficier d'une très grande liberté d'action, afin qu'ils puissent faire correspondre au mieux les évaluations à leurs propres besoins. Pour le troisième type d'objectif (capitaliser et diffuser les connaissances acquises), il serait utile que la DGD et les ANG créent une plate-forme, qui contribuerait à l'optimisation de l'efficacité de l'aide.

Les ANG doivent en outre garantir qu'ils disposent d'une solide capacité d'évaluation, avec des systèmes de planification, de suivi et d'évaluation performants. A cet effet, il est indiqué de développer un mécanisme qui (i) impose des exigences de qualité et qui (ii) favorise et contrôle la qualité des évaluations, ainsi que le renforcement des capacités d'évaluation des ANG. Dans d'autres pays, les ANG ont tous ensemble créé un

organisme de ce type<sup>2</sup>. En Belgique, les tâches liées à un tel mécanisme de soutien à la qualité pourraient être assurées par les fédérations d'ONG, qui conseillent déjà leurs membres dans les domaines de l'évaluation et de la méthodologie. Un tel mécanisme ne dispense toutefois pas la DGD d'avoir elle-même suffisamment d'expertise en matière d'évaluation.

Enfin, la DGD et les ANG doivent porter une attention particulière aux principaux facteurs qui affectent la qualité des évaluations. Les questions doivent avant tout être claires et réalistes. Cela signifie, entre autres, que l'objectif principal de l'évaluation doit être clairement formulé et que certaines dispositions de l'actuel cadre réglementaire (notamment au niveau budgétaire) doivent être adaptées afin qu'un budget clairement défini puisse être attribué à l'évaluation et que ce budget ne puisse pas facilement être réduit au profit de l'exécution du projet. Il faudra également veiller à ce que le processus d'évaluation soit bien encadré. Il conviendra en outre de veiller à ce que les évaluations ne visent pas uniquement à déterminer si les activités sont réalisées comme prévu, mais à ce qu'elles étudient aussi la logique d'intervention et jugent de son efficacité. Il convient également d'évaluer les résultats, la durabilité et l'impact (potentiel) des interventions sur leurs bénéficiaires. Les évaluations doivent également être effectuées au moment le plus indiqué au regard de l'objectif poursuivi : une évaluation intermédiaire peut servir à corriger le projet, mais peut plus difficilement être utilisée pour asseoir sa légitimité.

La DGD a entre-temps reformulé sa politique de subvention pour les prochains cycles de financement. Le nouveau cadre réglementaire confère une place bien définie aux évaluations des ANG (mais aussi à celles d'autres acteurs). Les acteurs peuvent ainsi utiliser les évaluations pour adapter leur propre politique et leurs propres programmes, alors que celles-ci contribuent également à la mise en place d'un système de rapportage de qualité, fondé sur des informations fiables, pour et par la DGD.

---

<sup>2</sup> Par exemple, en France, F3E, <http://f3e.asso.fr/>

## 2. Evaluer l'impact : la quête du Graal ? Evaluation ex post de l'impact de quatre projets de coopération gouvernementale mis en œuvre par la CTB

### 2.1. Justification

Jusqu'à présent, les évaluations mises en œuvre par la coopération belge et par le SES analysaient essentiellement la contribution des interventions à l'atteinte des résultats en posant la question de savoir si le projet évalué était une des causes possibles des changements observés ou non. Les résultats de nos actions de coopération n'avaient jamais été réellement mesurés afin de pouvoir répondre à la question de savoir si les changements observés étaient **effectivement attribuables** à l'intervention évaluée. Le SES a donc décidé de lancer un cycle d'évaluations annuelles focalisées sur l'analyse de l'attribution et de l'impact d'interventions de la coopération belge. L'évaluation dont nous faisons rapport ci-dessous a servi d'exercice pilote.

### 2.2. Objet

L'évaluation vise à constater et à mesurer l'impact de quatre projets de la coopération gouvernementale, 3 à 4 ans après la fin du financement. Les interventions évaluées sont :

- RDC/CONGO : Appui à l'enseignement technique et professionnel (AETP2) - Extension au territoire national. (2005- 2008)
- SENEGAL : Projet d'amélioration et de renforcement des points d'eaux dans le bassin arachidier (PARPEBA) (régions de Diourbel, Fatick, Kaffrine et Kaolack) (2002-2008)
- MAROC : Petite et moyenne hydraulique (PMH) – Tiznit. (2004-2007)
- RWANDA : Laboratoire de référence en santé publique (LRSP) (2002-2007).

### 2.3. But

Le but de l'évaluation était de tirer des enseignements sur les résultats et l'impact des projets évalués, pour apprendre comment et dans quelles limites on peut analyser l'attribution de l'impact d'un projet en utilisant des méthodes qualitatives et quantitatives. L'objectif de l'évaluation était donc à la fois de rapporter sur les résultats réellement attribuables à ces projets et de tirer des leçons en vue d'améliorer les pratiques de la coopération belge en matière d'évaluation d'impact.

## 2.4. Approche et méthodologie

L'évaluation a été menée par des consultants spécialisés en évaluation par méthodes qualitatives<sup>3</sup> et des chercheurs spécialisés dans l'application de méthodes quantitatives<sup>4</sup>. Venant de deux mondes très différents et utilisant des techniques d'analyse propres à leur discipline, ils ont mis leurs constats en commun. Ces échanges entre les experts ainsi qu'avec le SES et le comité d'accompagnement de l'évaluation **ont favorisé un apprentissage mutuel**. L'évaluation a été confrontée à plusieurs défis tels que des faiblesses dans la logique d'intervention (cadre logique) des projets, le manque de données fiables, l'absence de données au départ (baseline), la difficulté d'accéder aux données de première main<sup>5</sup> ainsi que des contraintes pratiques.

Malgré ces difficultés, les évaluateurs ont réussi à utiliser certains outils quantitatifs, qui leur ont permis d'objectiver et de corroborer les constats faits pendant l'analyse qualitative. Pour deux projets il a ainsi été possible de sélectionner a posteriori un groupe contrefactuel<sup>6</sup> crédible. Les évaluateurs ont pu reconstituer des données de 'baseline'<sup>7</sup> auprès d'un échantillon de bénéficiaires d'une part et d'un groupe contrefactuel d'autre part en utilisant des données de seconde main et/ou des données faisant appel à la mémoire des répondants. L'attribution aux projets de quelques résultats a pu être démontrée en utilisant des outils économétriques. Pour l'ensemble des quatre projets évalués, les consultants ont pu émettre un jugement solidement argumenté sur l'atteinte des résultats non traitables quantitativement et sur l'atteinte de l'impact. Pour cela, ils ont utilisé une approche évaluative basée sur la logique de l'intervention (appelée aussi « theory-based evaluation »).

## 2.5. Conclusions

Les projets évalués ont tous livré leurs « produits ». Les évaluations confirment la capacité technique de la CTB de mener à bien les activités prévues et de fournir les réalisations matérielles attendues. Par contre, aucun des quatre projets évalués n'a réellement contribué à atteindre l'impact (ou l'objectif global souvent peu réaliste) qui lui avait été fixé.

**Le projet d'appui à l'enseignement technique et professionnel en République démocratique du Congo (AETP2)** répondait à une définition particulièrement ambitieuse dans le contexte du Congo. Il avait pour objectif global de contribuer au développement économique de toute la RDC. Son objectif spécifique était l'amélioration de la qualité de l'enseignement technique et professionnel dans les filières retenues : mécanique, électricité, construction, coupe couture et formation commerciale administrative. La logique d'intervention du projet voulait qu'une amélioration de la qualité de l'enseignement dans les filières précitées contribue au développement économique de tout le pays. Il est clair qu'une telle logique cache un nombre important de suppositions implicites.

Au niveau de l'échantillon évalué, l'évaluation constate que tout le matériel prévu a été livré, malgré des conditions difficiles ; les travaux de réhabilitation prévus ont eu lieu également. Cependant, le projet n'a eu aucun effet significatif sur la qualité de l'enseignement, sur l'accroissement des effectifs scolaires, sur la capacité d'autofinancement des établissements ni sur l'employabilité des jeunes diplômés. Cet

---

<sup>3</sup> « Aide à la décision économique » (ADE)

<sup>4</sup> Centre de Recherche en Economie du Développement de l'université de Namur (CRED).

<sup>5</sup> Dans le cas de l'évaluation du projet de LRSP au Rwanda, les évaluateurs n'ont pas pu finaliser leur travail faute d'autorisations nécessaires de la part des autorités locales pour avoir accès aux données de première main.

<sup>6</sup> En l'occurrence, le contrefactuel est un groupe très semblable sous de nombreux aspects au groupe bénéficiaire du projet. Pour établir le contrefactuel, on essaie de se resituer dans sa situation telle qu'elle était avant l'intervention en faisant appel à la mémoire des membres des deux groupes.

<sup>7</sup> La situation d'avant l'intervention

échec s'explique par l'utilisation très partielle des 'produits', - au moment de l'évaluation beaucoup de fournitures étaient soit hors d'usage, soit conservées dans leur emballage d'origine - mais surtout par le **contexte du pays**, très défavorable au secteur de l'enseignement technique et professionnel.

**Le projet d'amélioration et de renforcement des points d'eau dans le bassin arachidier au Sénégal (PARPEBA)** avait pour objectif global l'amélioration des conditions de vie des populations rurales dans le bassin arachidier en apportant un accès satisfaisant et durable à de l'eau d'une qualité acceptable. L'objectif spécifique était d'assurer un accès durable à l'eau potable à 260.000 bénéficiaires dans les régions de Diourbel, Fatick et Kaolack.

Le projet a réalisé ou rénové plus de 60 forages et assuré un accès à l'eau à davantage de bénéficiaires qu'il n'était prévu. L'approvisionnement en eau du forage via des robinets collectifs a permis un gain de temps et d'énergie significatif en particulier pour les femmes, principales responsables de la collecte de l'eau. Les ménages qui ont pris l'initiative de réaliser un branchement individuel (non prévu au projet) ont gagné un avantage supplémentaire. L'évaluation montre aussi que la population bénéficiaire est prête à payer pour avoir accès à l'eau. Un autre effet des forages a été l'amélioration du bien-être communautaire et le renforcement de la cohésion sociale par la diminution des conflits entre les femmes. L'évaluation estime néanmoins que projet n'a pas atteint un résultat attendu important qui était de fournir un accès satisfaisant et durable à de l'eau d'une **qualité acceptable**. L'évaluation constate que la qualité de l'eau tant au niveau bactériologique que chimique reste un réel problème : plus des deux tiers des sites construits ou réhabilités par le PARPEBA présentent des teneurs en fluor et en sel nocives pour l'organisme aux normes de l'OMS et la conservation de l'eau ne se fait pas dans de bonnes conditions.

**Le projet de petites et moyennes hydrauliques dans la région de Tiznit au Maroc (PMH)** visait à la retenue et à la distribution des d'eaux de pluie. Il avait comme objectif global d'assurer les revenus et la stabilité des agriculteurs en freinant l'exode rural. L'objectif spécifique était d'assurer un bon fonctionnement ainsi qu'une extension du réseau traditionnel d'irrigation.

Les ouvrages ont été bien réalisés. Les canaux en ciment sont une amélioration par rapport à la situation antérieure et quatre ans après la fin du financement, ils sont toujours en bon état sauf là où l'érosion est particulièrement active. Grâce aux opérations de réhabilitation du système d'irrigation de crues, le projet a eu un effet positif sur les superficies cultivées en période de sécheresse (en période de crue on ne constate pas de différence). Enfin, le groupe de traitement tire davantage de revenus de l'activité agricole que le groupe de contrôle. En termes d'impact, le projet ne semble avoir encouragé ni la diversification des cultures ni des changements de pratiques culturelles. Etant donnée l'imprévisibilité des pluies, les familles préfèrent diversifier les activités génératrices de revenus plutôt que les cultures. 1% des familles dans le groupe de contrôle et 5% dans le groupe de traitement vivent exclusivement de l'agriculture.

## 2.5. Enseignements

Les évaluations ont mis en évidence les capacités techniques et logistiques de la CTB. Elles relèvent des manquements au niveau de la conception, de la mise en œuvre et du suivi-évaluation des projets. Lors de la conception des projets, on n'a pas « décortiqué » la logique d'intervention sous-jacente. Il y a donc chaque fois un nombre important de suppositions implicites qui n'ont pas été explicitées avant le projet et qui ne se sont effectivement pas vérifiées dans la réalité. Les objectifs sont formulés de manière irréaliste compte tenu des moyens mis en œuvre et du contexte local. Les faiblesses constatées sont préoccupantes dans la mesure où elles indiquent que l'atteinte des résultats et de l'impact n'est pas une priorité. Les systèmes de suivi-évaluation mis en place pour les projets évalués n'ont permis ni le suivi ni l'évaluation des résultats et de

l'impact. La mise en œuvre privilégie le décaissement et les réalisations physiques. Cette gestion axée sur les « produits » se fait au détriment d'une gestion axée sur les « résultats » et l'impact. La question de la pertinence dans le choix du projet se pose également, notamment dans le cas du PARPEBA. Nous pensons que la coopération belge aurait dû prendre ses distances par rapport au caractère politiquement correct de l'alignement sur la demande des autorités sénégalaises et questionner le bien-fondé de la solution technique préconisée.

## 2.6. Points d'attention

Les conclusions de cette évaluation ne peuvent pas être généralisées à l'ensemble de la coopération gouvernementale compte tenu de l'échantillonnage limité à quatre projets. De plus, il s'agit de projets terminés, pour certains depuis plusieurs années. Des changements dans la formulation et la gestion de projets sont intervenus depuis lors. Ceci étant, les évaluations sont une invitation aux acteurs de la coopération gouvernementale à vérifier si des situations analogues pouvant freiner l'atteinte des objectifs et de l'impact ne se présentent pas pour d'autres interventions. Toutefois, il serait injuste de pointer du doigt la CTB uniquement. Les évaluations montrent que l'atteinte des résultats et de l'impact ne dépend pas que d'un seul acteur

**La promotion d'une gestion et d'une évaluation des interventions axée sur les résultats et l'impact**<sup>8</sup> Au sein de la coopération gouvernementale demande encore des efforts soutenus. Cela implique notamment l'utilisation du cadre logique comme véritable outil de formulation, de gestion axée sur les résultats et également d'évaluation. Ceci permettrait une prise en compte des liens de causalité, une analyse de risques réaliste et in fine un projet réalisable. Cela implique aussi la mise en place d'un système de suivi des interventions générant les informations suffisantes pour constater des succès ou des défaillances et pour apporter des corrections s'il y a lieu. Il faut trouver les incitants pour y parvenir.

Il faudra aussi renforcer la crédibilité et la fiabilité de nos évaluations en combinant des méthodes quantitatives et qualitatives au sein d'un même processus évaluatif. Cette approche **exige du temps et des moyens en termes de budget et d'expertise.**

---

<sup>8</sup> A ce sujet il serait utile que l'ensemble des acteurs de la coopération belge se mettent d'accord sur la terminologie utilisée et sur la définition de l'impact.

# 3. Notre coopération est-elle verte ? Evaluation thématique de la Coopération belge sur le plan de l'environnement

## 3.1. Justification

La protection de l'environnement est un des thèmes transversaux de la coopération belge. En 2002 notre coopération avait développé une stratégie visant au respect et à la protection de l'environnement dans ses interventions. La note stratégique « Environnement » de 2002 en était l'aboutissement.

L'évaluation avait pour but d'apprécier la qualité de la stratégie de la coopération belge sur la protection de l'environnement et de vérifier dans quelle mesure cette stratégie est mise en œuvre ou au moins prise en compte dans les interventions des différents acteurs. L'évaluation visait encore à apprécier l'importance que la coopération belge attache à cette thématique.

La réglementation prévoit que les notes stratégiques sont évaluées périodiquement. Comme une nouvelle note était en préparation, il était opportun de faire le point sur les résultats de la stratégie en cours. La nouvelle note est d'application.

## 3.2. Objet

Le premier objet de l'évaluation était la stratégie de la coopération belge en matière d'environnement, exprimée dans la note stratégique « environnement », et en particulier, la mesure dans laquelle cette note a influencé la prise en compte de l'environnement par la coopération belge. Les consultants se sont également penchés sur d'autres documents de nature stratégique comme le rapport intitulé 'Les changements climatiques et la politique belge de coopération au développement : défis et opportunités'<sup>9</sup>, les paragraphes relatifs à l'environnement des notes de politique générale des ministres successifs, ainsi que les programmes indicatifs de coopération avec les pays partenaires

## 3.3. But

Le premier but de l'évaluation était de vérifier le plus rigoureusement possible l'efficacité de la stratégie de la coopération belge relative à la protection de l'environnement. Le deuxième but était d'alimenter la réflexion des rédacteurs de la nouvelle note stratégique sur la protection de l'environnement à l'aide des constats et enseignements de l'évaluation.

---

<sup>9</sup> Jean-Pascal van Ypersele, Les changements climatiques et la politique belge de coopération au développement : défis et opportunités rapport réalisé à la demande de Mr Charles MICHEL, Ministre de la Coopération au développement (2008)

## 3.4. Approche et méthodologie

L'évaluation couvre l'ensemble des interventions de la coopération belge ayant fait l'objet d'une dépense qualifiée d'environnementale pendant la période allant de 2002 à 2011.

Dans un premier temps, les informations contenues dans la base de données relative à l'aide publique belge au développement ont fait l'objet d'un inventaire critique, basé sur l'application de ce qu'on appelle les marqueurs environnement.<sup>10</sup>

Ensuite, une soixantaine d'interventions, sélectionnées selon une méthode semi-structurée ont fait l'objet d'une étude documentaire ; des interviews ciblées ont complété cette étude. Enfin, ces informations ont été croisées avec celles recueillies lors de missions de terrain au Vietnam, en Tanzanie, en République démocratique du Congo, au Pérou et au Burkina Faso. Dans chacun de ces 5 pays, au moins dix interventions ont fait l'objet d'un examen approfondi sur le plan des incidences environnementales.

## 3.5. Constats et conclusions

### 3.5.1. Constats de l'inventaire critique des investissements financiers

Les principaux constats de cet inventaire qui porte sur les **moyens mis en œuvre** entre 2002 et 2011 et **non sur les résultats obtenus** sur le terrain sont les suivants :

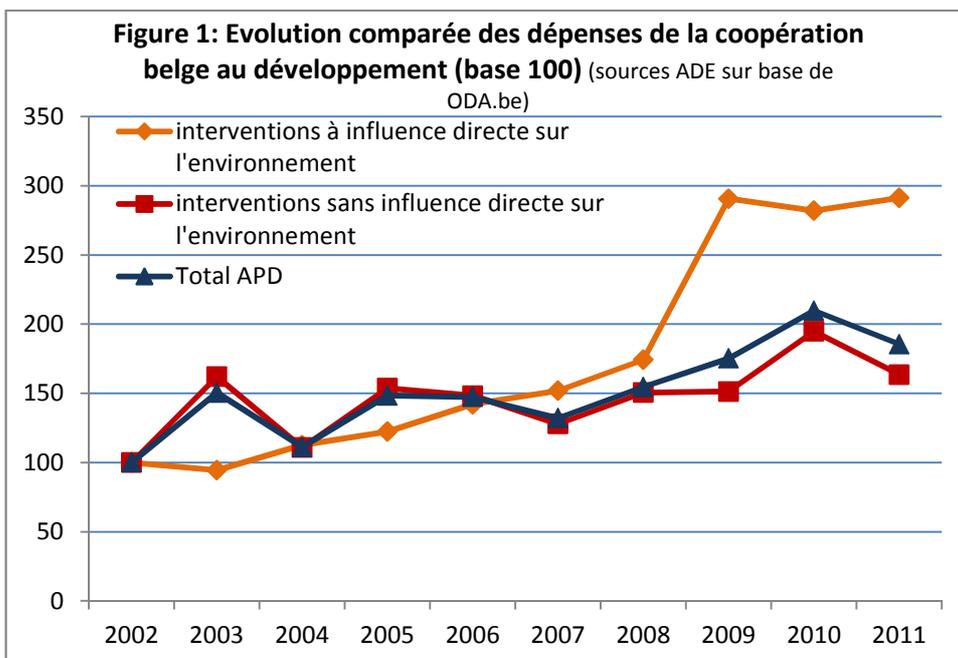
- Les dépenses en faveur des secteurs qui ont une influence directe sur l'environnement (protection de l'environnement, agriculture, foresterie, pêche, eau et assainissement, production d'énergie, etc) ne représentent que 20% de l'ensemble des dépenses de la coopération belge mais croissent plus vite que les autres dépenses.
- Ces secteurs présentent des dynamiques spécifiques : les dépenses liées au transport et à l'agriculture croissent modérément ; l'appui aux organismes environnementaux multilatéraux, à l'eau et à l'assainissement croit fortement depuis 2008 ; l'appui au secteur de l'énergie croît à partir de 2010.

---

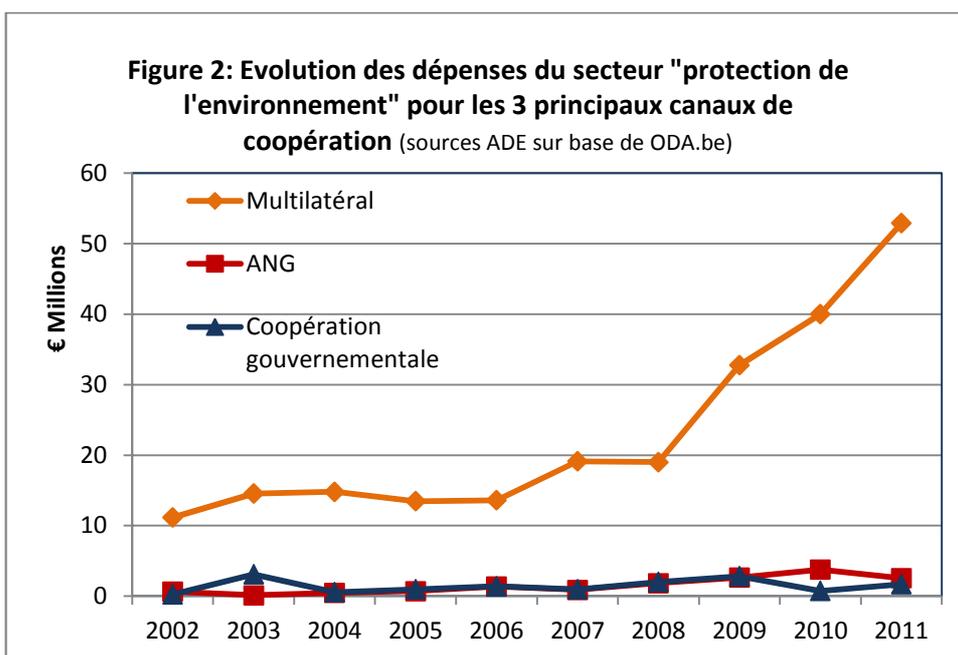
<sup>10</sup> le marqueur « environnement » est un marqueur défini au sein de l'OCDE-CAD qui exprime l'importance accordée à l'environnement dans les objectifs d'une intervention et peut prendre les valeurs 0 = l'environnement ne joue « aucun rôle » dans l'action, 1 = l'environnement n'est « pas le thème principal mais est toutefois signalé comme un important objectif secondaire », 2 = l'environnement est « signalé dans la documentation de l'intervention comme un objectif principal décisif » ou N = l'importance accordée à l'environnement est indéterminée.

Les marqueurs dits de Rio permettent d'identifier dans quelle mesure l'intervention tient compte des différentes conventions de Rio de Janeiro de 1992. Ces marqueurs sont cotés de la même façon que le marqueur « environnement » du CAD et portent sur la biodiversité, la désertification, l'adaptation au changement climatique et l'atténuation du changement climatique.

<sup>11</sup> Suite à la publication du rapport du GIEC sur le climat



- Au sein de ces secteurs les dépenses relatives à la protection de l'environnement comme telle sont faibles mais croissent plus vite que les autres dépenses. Elles vont principalement vers des organismes multilatéraux (FEM, PNUF). Ce choix creuse sensiblement l'écart entre les canaux de coopération (gouvernemental, non-gouvernemental et multilatéral).



- Quoique l'environnement soit un thème transversal de la coopération belge, il n'est pris en compte que dans un faible nombre d'interventions.
- Il y a très peu d'interventions dans lesquelles une ou plusieurs conventions de Rio (biodiversité, désertification, atténuation, adaptation) sont prises en compte.
- En combinant plusieurs critères, tels que les moyens consacrés à l'environnement par rapport à l'aide totale et l'impact potentiel des interventions sur l'environnement, les six pays les plus importants en matière d'environnement pour la coopération belge sont la République démocratique du Congo, le Vietnam,

le Pérou, le Rwanda, le Sénégal et la Tanzanie. Le pays non-partenaire le plus important est le Burkina Faso.

### **3.5.2. Constats de l'évaluation**

#### ***Sur l'utilité d'une note stratégique...***

Mise à part la Direction générale de la Coopération au Développement, les acteurs de la coopération belge ont peu utilisé la note stratégique sur l'environnement. En conséquence, cette note n'a pas eu beaucoup d'effet, ni sur le contenu des programmes de coopération, ni sur la cohérence entre les différents acteurs, ni sur la planification à long terme, ni enfin sur la prise en compte de l'environnement comme dimension transversale de la coopération. Son utilité se situe davantage dans l'augmentation du nombre d'interventions à but environnemental et du budget qui leur est consacré.

L'évolution du contexte et notamment la prise de conscience croissante des dérèglements climatiques liés à l'activité humaine, ont rendu obsolète la note stratégique de 2002 et invitent à concevoir une nouvelle stratégie.

#### ***Sur le respect des priorités définies...***

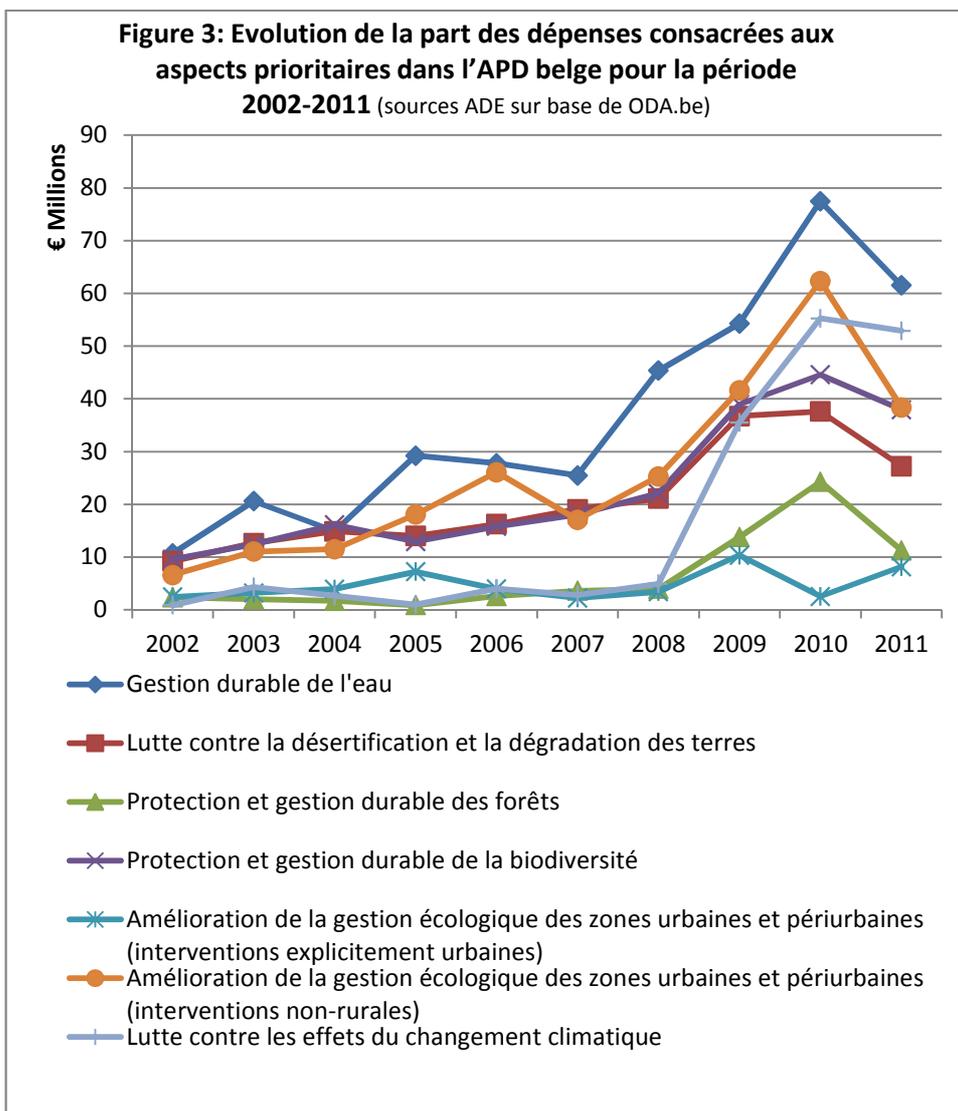
Les six priorités de la note stratégique ( l'eau, la désertification, les forêts, la biodiversité, l'environnement urbain et le climat) - représentent ensemble la quasi-totalité des aspects liés à l'environnement. Ils ont bénéficié d'une importance croissante en termes d'allocations budgétaires. Parmi ceux-ci, ce sont les aspects liés à l'eau et aux zones urbaines qui ont attiré les plus gros financements, suivis par la protection de la biodiversité, la lutte contre la désertification et enfin, la lutte contre les effets du changement climatique. De manière étonnante, les interventions relatives à l'eau accordent peu d'importance à la durabilité environnementale. Le thème de la lutte contre les changements climatiques émerge très nettement à partir de 2008, suite à la publication du rapport alarmant du GIEC en 2007.

#### ***Sur l'intégration du respect de l'environnement à tous les niveaux de la coopération belge...***

Le respect de l'environnement est maintenant intégré au niveau politique, au niveau du dialogue politique et au niveau des interventions de coopération. Cette intégration produit des effets positifs sur l'environnement et sur le développement, mais n'oriente pas fondamentalement les trajectoires des interventions vers plus de durabilité. L'adaptation est prise en compte mais de façon implicite, avec une faible anticipation des changements climatiques attendus.

#### ***Sur l'aide belge à la mise en place, dans les pays partenaires, des conditions nécessaires à la protection et à la gestion durable de l'environnement...***

Les efforts en matière de protection et de gestion durable de l'environnement passent en grande partie par la coopération multilatérale (FEM, PNUE), avec de bons résultats qui ne sont toutefois pas centrés sur les pays partenaires de la coopération bilatérale belge. Celle-ci apporte diverses contributions (formations, campagnes de sensibilisation, recherche et développement, gestion des déchets,...) qui ne sont pas toujours mentionnées spécifiquement dans les objectifs d'intervention.



Il n'est pas possible de déterminer de manière précise l'incidence de ces différents efforts sur la gestion durable de l'environnement. Comme le choix des interventions n'a pas été fondé sur un diagnostic précis des conditions préexistantes ni de leur évolution, on peut en déduire que cette incidence est vraisemblablement faible.

### **Sur la contribution de l'aide belge à l'atteinte de l'Objectif du Millénaire pour le Développement N°7 (assurer un environnement durable)...**

Parmi les pays partenaires de la coopération bilatérale, aucun n'a atteint toutes les cibles définies en 2000 ou en 2002. Seuls quelques pays ont atteint certaines cibles. Celles-ci ne sont pas purement environnementales mais ont aussi un caractère social important : accès à l'eau, à l'assainissement et à un logement salubre. La contribution propre de la coopération belge à l'atteinte de l'OMD 7 est difficile à établir car elle se fonde dans l'ensemble des financements des bailleurs. Les efforts les plus importants de la coopération belge ont porté sur l'accès à l'eau et à l'assainissement. Globalement, on peut parler de succès car plus de 24 millions de personnes dans les 18 pays partenaires ont eu accès pour la première fois à l'eau potable; à l'échelle belge, il faut rester conscients que notre contribution ne représente qu'une fraction de ces réalisations et de ces résultats.

### 3.5.3. Constats transversaux

En dehors de l'inventaire critique et des réponses spécifiques aux questions évaluatives, l'étude présente un examen des documents stratégiques «objets» de l'évaluation, du marquage environnemental, de la coopération environnementale des autres bailleurs, de la coopération multilatérale en matière d'environnement et des tendances constatées au cours de la période évaluée. Les évaluateurs ont des commentaires sur la cohérence interne de la note stratégique et sur le marquage environnemental des interventions où ils suspectent des erreurs.<sup>12</sup> Par ailleurs, ils constatent l'importance des appuis donnés à travers le FEM et le PNUE et de nets progrès dans la prise en compte de l'environnement par la coopération belge sur la décennie 2002-2011.

### 3.6. Principales conclusions

La complexité des questions d'intégration environnementale a été un obstacle au succès des efforts d'intégration transversale de l'environnement dans les interventions de la coopération belge. Le peu d'informations fiables disponibles a aussi compliqué le processus de l'évaluation elle-même.

Les conclusions abordent les deux dimensions (transversale et sectorielle) de la stratégie relative à l'environnement. Les évaluateurs plaident pour un élargissement de la première et un recentrage de la seconde. Comme chaque activité utilise des ressources et émet des pressions sur l'environnement, rares sont les secteurs qui ne sont pas concernés par l'intégration environnementale, le développement durable ou les changements climatiques. L'évaluation confirme le bien-fondé de l'intégration transversale de l'environnement au sein d'interventions visant d'autres objectifs, tout en reconnaissant que la prise en compte de l'environnement doit être différenciée d'un secteur à l'autre. Les évaluateurs estiment que l'approche sectorielle de l'environnement, centrée sur des interventions dont l'environnement est un des buts principaux, n'est justifiée que dans le cadre d'engagements internationaux ou au sein d'interventions dans les secteurs prioritaires.

Enfin, l'évaluation montre que la prise en compte de l'environnement par la coopération belge donne des résultats positifs. D'une part, les pressions exercées par la coopération belge sur l'environnement ont diminué pendant la période évaluée; d'autre part les conditions d'une gestion durable de l'environnement ont été renforcées. Malgré ces résultats encourageants il ressort également de l'évaluation que des progrès importants sont encore doivent encore être accomplis..

### 3.7. Recommandations

L'évaluation propose quatre recommandations de **portée stratégique** :

- Clarifier le cadre conceptuel, notamment les distinctions entre 'environnement', 'développement durable' et les autres aspects du développement durable, entre la gouvernance de l'environnement mondial et l'environnement comme contribution au développement des pays du Sud, entre les dimensions transversale et sectorielle de l'environnement et enfin entre les aspects de protection de l'environnement et d'adaptation aux changements environnementaux (y compris climatiques)
- Intégrer la stratégie en matière d'environnement dans une stratégie plus large de développement durable (à savoir une stratégie visant la satisfaction des besoins

---

<sup>12</sup> Le marqueur CAD environnement peut recevoir les valeurs suivantes : 0= L'environnement ne joue aucun rôle dans l'action ; 1=l'environnement est un objectif secondaire de l'action ; 2 = l'environnement est un objectif principal décisif de l'action.

humains actuels sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs) .

- Recentrer les dépenses à but environnemental sur nos obligations dans le cadre des conventions internationales environnementales, sur les contributions volontaires au FEM et au PNUE, sur le soutien à l'intégration transversale de l'environnement, sur la réponse aux sollicitations des partenaires et sur la poursuite d'objectifs environnementaux associés aux principaux secteurs de concentration.
- Intégrer transversalement la question environnementale dans toutes les interventions de notre coopération : cette intégration requiert au moins un examen systématique de ce qu'il convient de faire (ou non), pour améliorer les effets sur l'environnement, l'adaptation aux changements environnementaux ou climatiques, et les capacités en matière environnementale.

Quatre autres recommandations ont une portée **plus opérationnelle** et visent à :

- Prendre en compte le développement durable dès l'identification et la formulation de toutes les interventions de la coopération belge en portant une attention accrue aux interactions entre problèmes environnementaux, sociaux et économiques.
- Appuyer l'intégration transversale de l'environnement au sein de la coopération belge, notamment par un renforcement des capacités des différents acteurs, par un accès généralisé à un service d'appui-conseil et par l'obligation d'aborder la thématique de l'environnement dans tous les documents pertinents.
- Améliorer l'information sur la manière dont l'environnement est pris en compte et intégré transversalement dans les interventions en expliquant comment les marqueurs 'environnement' et 'Rio' sont rapportés aux instances internationales.
- Intégrer l'environnement dans le suivi et l'évaluation tant au niveau des interventions qu'au niveau stratégique. Cela suppose le choix d'indicateurs appropriés pour chaque niveau.



## **4. Évaluation de la Société belge d'investissement pour les pays en développement**

### **4.1 Justification**

BIO, la Société belge d'investissement pour les pays en développement, a été créée par la loi en 2001, avec pour objet social d'investir dans le développement d'entreprises établies dans des pays en développement, et ce dans l'intérêt du progrès économique et social de ces pays. En 2007, le Service de l'Évaluation spéciale a réalisé une première évaluation de BIO. Cette évaluation était axée sur les aspects institutionnels, entre autres de la gouvernance d'entreprise, et sur les processus. BIO était alors une jeune entreprise en pleine croissance. Cinq ans plus tard, il semblait opportun de réévaluer BIO, qui avait fortement évolué depuis, d'autant plus que la charte d'investissement de BIO prévoit une évaluation régulière. L'évaluation a été inscrite dans le planning d'évaluation 2012 du Service de l'Évaluation spéciale. Une demande d'évaluation de BIO figurant dans l'accord gouvernemental du 1<sup>er</sup> décembre 2011 et l'attention portée par les médias et le parlement à BIO ont renforcé le besoin de réaliser une nouvelle évaluation.

### **4.2. Objet de l'évaluation**

L'évaluation s'est déroulée en deux étapes. Le premier volet a été consacré à la politique, la gestion et la pertinence pour le développement des interventions de BIO, tandis qu'une analyse comparative (benchmarking) a été réalisée avec plusieurs autres Institutions financières de développement européennes (IFDE). Les résultats sur le terrain ont été évalués dans le second volet.

L'évaluation portait entre autres sur la place qu'occupe BIO en tant qu'acteur du développement au sein de la coopération belge au développement, et plus particulièrement dans le cadre de la stratégie de soutien au secteur privé. L'évaluation a également accordé une attention particulière à la gouvernance d'entreprise de BIO, à la gestion de l'institution par le Conseil d'administration et les autres organes de gestion, à la politique et enfin, aux résultats de développement de BIO depuis sa création, en se focalisant sur la période 2007-2013. L'équilibre entre la pertinence pour le développement et les prévisions de rendement du portefeuille de BIO a lui aussi fait l'objet d'une attention particulière.

### **4.3. Objectif de l'évaluation**

L'évaluation devait répondre aux questions suivantes :

- 1) Le mandat et la place qu'occupe BIO au sein de la coopération belge au développement lui permettent-ils d'assurer pleinement son rôle d'acteur du développement ?
- 2) Dans quelle mesure BIO atteint-elle un bon équilibre entre le rendement et la pertinence au développement ? Et BIO dispose-t-elle des instruments (d'investissement) appropriés pour atteindre cet équilibre ?

- 3) L'organisation de BIO est-elle adaptée pour réaliser son objet social ? (efficience du Conseil d'administration, des autres organes de gestion et de la direction de BIO) ?
- 4) Quels sont les résultats (de développement) des investissements de BIO et quel rôle BIO a-t-elle joué dans l'obtention de ces résultats ? BIO réalise-t-elle son objet social, tel qu'il est formulé dans la loi ? Et BIO dispose-t-elle des instruments adéquats pour exercer ce mandat ?
- 5) Quels sont les points forts et les points faibles des différents types d'investissement qui font partie du portefeuille de BIO ?

#### **4.4. Approche, méthodologie**

L'évaluation a été scindée en deux phases. La première visait la politique, la gestion et la pertinence au développement de BIO. L'approche méthodologique était axée sur l'étude des dossiers d'investissements, une analyse des documents stratégiques et le portefeuille de BIO, des entretiens avec toutes les parties prenantes autour de BIO et une analyse comparative avec Norfund (Norvège), Sifem (Suisse) et FMO (Pays-Bas). Cinquante-sept dossiers d'investissement ont été examinés de façon approfondie dans le cadre de l'analyse des dossiers.

La seconde phase était principalement axée sur l'évaluation des résultats de développement sur le terrain. Six missions de terrain ont été organisées à cette fin, dans le cadre desquelles neuf pays (Maroc, Kenya, Ouganda, Vietnam, Cambodge, Pérou, Nicaragua, RDC et Côte d'Ivoire) ont été visités. Le choix des pays à visiter visait l'obtention d'un échantillon objectif et équilibré qui tenait compte des éléments suivants : une combinaison de pays permettant d'évaluer les différents types d'investissements de BIO, c'est-à-dire les investissements directs et indirects, le microfinancement, les PME, les banques commerciales, l'infrastructure, l'assistance technique et les études. Nous avons recherché un équilibre entre pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, pays partenaires et non-partenaires de la coopération belge au développement, et pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Au total, 70 investissements de BIO ont été visités.

#### **4.5. Conclusions**

##### **Mandat, stratégie et administration de BIO :**

Le mandat octroyé à BIO (loi de 2001) et les objectifs qui lui ont été fixés au fil des ans étaient bons, mais ambitieux (par exemple, l'accent sur les investissements directs dans des PME en Afrique et plus particulièrement en Afrique centrale) et on peut conclure que BIO a bien rempli son rôle d'acteur de développement pour les entreprises. L'évaluation recommande donc de reconfirmer le rôle de BIO en tant qu'acteur clé du développement du secteur privé et en tant que maillon de la coopération belge au développement.

BIO doit toutefois rester vigilante, afin de préserver son rôle additionnel sur le marché financier dans les pays en développement. A cette fin, BIO doit revoir et adapter régulièrement sa stratégie, ce qu'elle ne fait pas suffisamment. Une vision intégrale avec une attention particulière pour les niches d'activité, les secteurs et la répartition géographique fait également défaut. La stratégie doit figurer en permanence à l'ordre du jour de la direction et du Conseil d'administration afin de déterminer le meilleur rôle pour BIO en tant qu'organisme financier et organisation de développement, et ce, en tenant compte de l'équilibre entre le rendement et la pertinence au développement.

Enfin, le Conseil d'administration s'occupe trop des questions opérationnelles et trop peu des questions stratégiques et il devrait envisager de déléguer plus de tâches à la direction. Les évaluateurs estiment que le Conseil d'administration est trop étendu pour

pouvoir agir de manière efficace. Il gagnerait à identifier un certain nombre de compétences clés.

## **Ancrage dans la Coopération belge au développement :**

Les points communs avec d'autres acteurs de la Coopération belge au développement restent peu nombreux. Il y a plusieurs raisons à cela. Il existe une différence de mandat et de champ d'action par rapport à la CTB, un manque de communication entre BIO et les ONG, et une vision différente par rapport au risque et au rendement; aucune politique claire pour le développement du secteur privé n'a été élaborée au niveau de la DGD. Enfin, BIO ne communique pas assez.

Pour remédier à cette situation, il est conseillé à l'autorité de procéder à la mise en place d'une politique claire d'aide au secteur privé dans les pays en développement ; une politique définissant précisément la répartition des rôles et les outils à utiliser. Une meilleure communication quant aux réalisations de BIO et aux possibilités de collaboration est requise pour accroître les connaissances des différents acteurs concernant BIO et pour favoriser la compréhension mutuelle. Et pour finir, BIO devrait travailler plus activement à l'exploration des possibilités de collaboration et inclure cet aspect dans sa stratégie.

## **Rendement**

Avec son portefeuille actuel, BIO devrait être en mesure d'atteindre un rendement de 3 à 5 %. Cela est principalement dû aux investissements effectués par le biais d'organisations intermédiaires. Les investissements infrastructurels réalisés avec la FMO semblent donner de bons résultats. Ce rendement est nécessaire pour pouvoir comptabiliser les moyens de BIO comme investissements (code 8), ce qui les rend budgétairement neutres. La plupart des autres ressources de l'aide belge au développement sont considérées comme des « dépenses » (code 5).

Or, en raison de l'importante masse de liquidités de BIO, il est pratiquement impossible dans les conditions actuelles du marché des capitaux d'atteindre un rendement de 5 %, car il faut également arriver à ce rendement sur les fonds non placés de BIO. Il s'ajoute à cela que le portefeuille PME de BIO est déficitaire. BIO est l'une des rares IFD à investir directement dans des PME et ces opérations ont jusqu'à présent été déficitaires. Cela est dû au fait que les investissements directs de BIO sont souvent de petite envergure, mais requièrent beaucoup de temps et de moyens, aussi bien durant la phase d'approbation que pendant la phase de suivi. S'il y a une volonté de continuer d'investir directement dans des PME à l'avenir, il est conseillé de limiter ces investissements à des transactions plus importantes et de libérer à cette fin des ressources pour BIO sous le code 5. Cela devrait permettre à BIO d'investir à l'avenir dans des projets innovants, à risque.

## **Suivi et évaluation**

BIO utilise l'instrument dit GPR/EPOL pour mesurer l'impact des investissements sur le développement. Cet instrument a été développé par DEG (Deutsche Entwicklungsgesellschaft). BIO utilise principalement cet instrument pour évaluer ex ante l'impact des investissements potentiels sur le développement, et très peu pour la mesure ex post. Lors de la concrétisation, on ne dispose désormais bien souvent que d'une analyse limitée de la situation locale et une attention insuffisante est accordée aux effets indirects des investissements. Il ressort enfin de l'étude que l'équipe de BIO est encore insuffisamment familiarisée avec la mesure de l'impact du développement et qu'elle manque très souvent de temps, d'attention et de priorité pour réaliser une analyse mûrement réfléchie.

Le GPR est un bon système en soi pour assurer le suivi des effets du développement, mais il doit être complété régulièrement. Un suivi bisannuel des investissements est recommandé.

## **Importance de la pertinence au développement au sein de l'organisation interne**

Les objectifs de développement bénéficient d'une attention insuffisante au sein de BIO. Cela vaut pour tous les niveaux de l'organisation (Conseil d'administration – direction – account managers).

BIO demeure principalement rivée sur son expertise et ses considérations financières et n'est pas suffisamment consciente de l'importance des objectifs et de la pertinence du développement. Notons que ce problème se pose aussi dans plusieurs autres IFD. BIO devrait renforcer ses assises pour tout ce qui a trait aux questions sociales, environnementales et de développement en organisant des formations pour la direction et les gestionnaires financiers et en créant une fonction à part entière pour la mesure de l'impact et l'évaluation. Il incombe au Conseil d'administration et à la direction de mettre en œuvre une telle approche.

## **Structures intermédiaires et CFO**

Les investissements par le biais de structures intermédiaires constituent une manière efficace d'atteindre les PME (voir plus bas), mais le poids et le contrôle de BIO sur les structures intermédiaires sont souvent limités, surtout lorsqu'il s'agit de fonds plus importants dans lesquels BIO ne dispose que d'une participation relativement modeste.

Une part importante des structures intermédiaires dans lesquelles BIO et d'autres banques européennes de développement investissent, sont établies dans lesdits Centres financiers offshore (CFO). Si ce mode d'investissement est controversé, il existe des raisons réglementaires, juridiques et fiscales valides pour établir des structures intermédiaires dans des CFO, notamment :

- La protection juridique que ces juridictions offrent à leurs investisseurs ;
- La réglementation et la législation<sup>13</sup> dans les pays d'accueil des investissements finaux ne sont pas encore adaptées aux fonds ;
- Éviter que des impôts doivent être payés tant au niveau des entreprises qu'au niveau des fonds, ce qui affecterait le rendement obtenu ;
- Le problème des investissements dans différents pays pour lesquels il faut demander une autorisation pour chaque investissement spécifique aux autorités du pays où le fonds est établi.

Les CFO représentent souvent la seule possibilité de mobiliser du capital commercial d'investisseurs par le biais de fonds pour investir dans des pays en développement. Le degré de transparence des CFO via lesquels BIO investit doit toutefois constituer un point d'attention. C'est pourquoi il est conseillé à BIO de ne travailler qu'avec des CFO ayant conclu une convention fiscale avec la Belgique.

---

<sup>13</sup> Citons à titre d'exemple les pays dans lesquels les fonds n'ont pas de statut légal.

## Pertinence des investissements

**Tableau 1 : Scores de pertinence**

Institutions financières	A = bon	B = satisfaisant	C = insatisfaisant	D = insuffisant
Institutions financières	6	9	1	0
Structures intermédiaires	4	12	1	0
Infrastructure	4	4	0	0
PME directs	3	10	0	0
PME indirects	6	7	2	1

65 des 70 investissements évalués ont été jugés pertinents. Les clients s'inscrivent de manière significative dans le groupe cible de BIO et les investissements répondent au besoin du client et du secteur privé local. Les fonds intermédiaires peuvent connaître une certaine tension entre la pertinence au développement et le rendement financier, de sorte que des investissements assortis d'un bon rendement, mais d'une pertinence plus limitée par rapport au développement se retrouvent parfois dans le portefeuille. BIO devrait exercer, en collaboration avec d'autres IFD, une plus grande influence sur le mandat et la stratégie de structures intermédiaires, afin de favoriser ainsi des investissements plus pertinents pour le développement.

## Efficacité

Les investissements BIO ont clairement été additionnels au marché, autrement dit, ils ont été complémentaires et n'ont pas perturbé le marché par rapport aux parties commerciales. Il n'a par contre pas toujours été possible d'établir l'effet catalyseur, soit la mobilisation d'autres flux de capitaux (commerciaux). Il n'est question d'un effet catalyseur que pour les institutions financières.

**Tableau 2 : Scores d'additionnalité**

Institutions financières	A	B	C	D
Institutions financières	4	8	4	0
Structures intermédiaires	5	11	1	0
Infrastructure directs	1	2	0	0
PME directs	4	5	0	0

Les clients de BIO ont principalement contribué à la création de plus d'emplois, et dans quelques cas, on a aussi enregistré des résultats au niveau macro grâce à une amélioration de l'infrastructure ou à de meilleures sources d'énergie.

Au niveau du client, les investissements débouchent sur le paiement d'impôts sur le bénéfice, sauf s'il existe des dispenses dans les pays en question.

**Tableau 3 : Scores d'efficacité**

Institutions financières	A	B	C	D
Institutions financières	6	8	1	1
Structures intermédiaires	3	7	4	0
Infrastructure	3	4	0	0
PME directs	1	7	1	1

PME indirects	5	7	3	1
---------------	---	---	---	---

## Efficiences

**Tableau 4 : Scores d'efficiences**

Institutions financières	A	B	C	D
Institutions financières	3	8	4	0
Structures intermédiaires	3	12	2	0
Infrastructure	6	1	1	0
PME directs	0	3	5	2
PME indirects	8	5	3	0

Il est difficile pour BIO d'évaluer correctement les investissements directs en raison de l'absence d'une représentation locale et de connaissances sur la situation locale. Les mêmes inconvénients sont relevés pour le suivi des investissements. Les investissements directs dans les PME de pays en développement sont relativement coûteux, ce qui complique la réalisation de l'objectif de rendement. C'est pourquoi il serait préférable d'effectuer des investissements de plus petite envergure par le biais de structures intermédiaires.

Les IMF, les banques et les Fonds d'équité privés sont des organisations qui peuvent concrétiser efficacement de tels investissements.

Les projets infrastructurels sont généralement financés conjointement avec la FMO – la société sœur néerlandaise de BIO. Cela se fait de manière efficace. La relation entre BIO et le client est toutefois absente, puisque ces contacts ont lieu par le biais de la FMO.

Dans leur ensemble, les investissements de BIO ont été évalués positivement. Une large majorité des investissements étudiés ont obtenu des scores « satisfaisant » à « bon » pour la pertinence, l'additionnalité, l'efficiences et l'efficacité. Cela étant, il reste des défis majeurs à relever :

- Les objectifs de développement doivent bénéficier d'une plus grande attention, et ce, à tous les niveaux, tant de la part du Conseil d'administration que de la direction et du personnel. Cette focalisation doit s'exprimer d'une part dans les profils recherchés et dans les formations proposées et d'autre part, dans une stratégie qui définit clairement le rôle de BIO en tant qu'organisation de développement.
- Pour contrer la perception selon laquelle BIO se situe en dehors de la coopération belge au développement, la communication par et concernant BIO doit être optimisée et l'autorité se doit de définir plus clairement le rôle que joue BIO dans une politique claire pour le secteur privé.
- Les investissements directs sont pertinents et obtiennent généralement de bons résultats de développement, mais ils sont déficitaires pour BIO. S'il est décidé de poursuivre les investissements directs à l'avenir, il serait conseillé de libérer des ressources sous le code 5 (subvention) à cet effet.
- Lors d'investissements indirects, BIO et ses sociétés sœurs doivent exercer une influence plus marquée sur les fonds intermédiaires afin d'en garantir la focalisation sur la pertinence au développement.

# 5. Évaluation conjointe de la coopération de l'Allemagne, de la Belgique, de la Commission européenne, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède avec le BURUNDI

## 5.1. Justification

La Déclaration de Paris, le Programme d'Action d'Accra ainsi que le Consensus européen encouragent les bailleurs de fonds à évaluer conjointement leur aide en impliquant les pays partenaires. **Les évaluations conjointes permettent d'apprécier la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité d'efforts conjugués ainsi que leur impact commun sur le développement d'un pays partenaire.** Pour la Belgique, cette évaluation se justifiait dans la mesure où le Burundi est un de ses principaux et plus anciens pays partenaires<sup>14</sup>. Ce partenariat n'a été interrompu que dans les années 1990 lors d'un embargo imposé par la communauté internationale. La coopération belge contribue au renforcement de l'Etat, à la stabilisation du pays et à la construction de la paix. Il était donc normal qu'elle soit intéressée à participer à une évaluation conjointe de ces secteurs.

## 5.2. Objet

L'évaluation visait à savoir dans quelle mesure les partenaires de développement du Burundi tiennent compte de la situation post-conflit du pays, tant pour la conception que dans la mise en œuvre de leurs interventions de coopération. L'évaluation portait sur les stratégies de coopération de sept bailleurs de fonds européens<sup>15</sup> au Burundi et sur les résultats de leur mise en œuvre pour la période 2005-2011<sup>16</sup>. L'évaluation avait identifié quatre secteurs pour lesquels une attention particulière à la situation post-conflit semblait justifiée: développement agricole, éducation, gouvernance démocratique (police, sécurité, justice, médias) et appui macro-économique.

## 5.3. But

Les principaux résultats attendus de l'évaluation étaient :

- Un jugement sur la pertinence et les résultats des stratégies des pays donateurs participant à l'évaluation (DPE) sur le développement du Burundi et en particulier sur le renforcement de l'Etat, la stabilisation du pays et la consolidation de la paix
- Une appréciation du niveau d'harmonisation des stratégies et des interventions des DPE, ainsi que des efforts de coordination et des synergies qui en ont résulté

---

<sup>14</sup> Le Burundi est un pays partenaire de la Belgique depuis son indépendance en 1962.

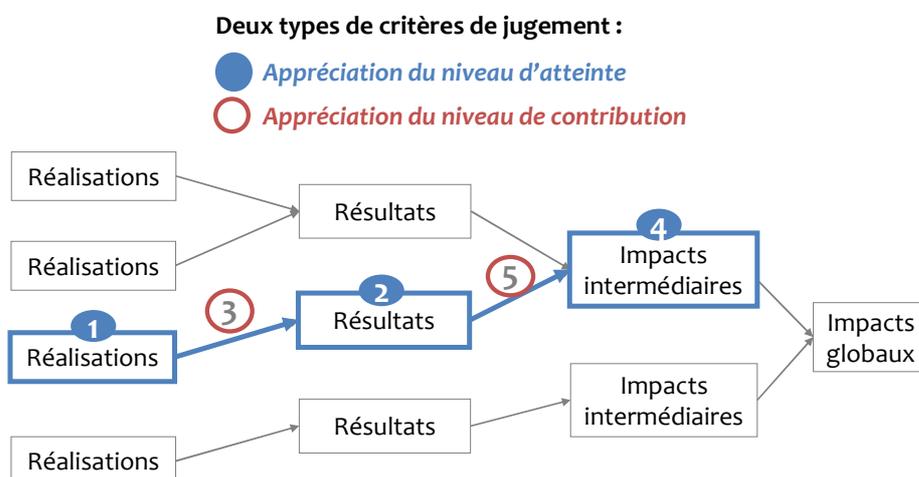
<sup>15</sup> Allemagne, Belgique, Commission européenne, France, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

<sup>16</sup> Les interventions menées par ECHO (Office humanitaire de la Commission européenne) et par la BEI (Banque européenne d'investissement) ne font pas partie de cette évaluation.

- Des recommandations permettant aux DPE d'améliorer l'articulation entre leurs stratégies d'appui à la croissance et à la consolidation de la paix.

## 5.4. Approche

Les évaluateurs ont été confrontés à la difficulté de porter un jugement global sur des stratégies qui n'avaient pas été conçues conjointement. Ils ont donc reconstruit (sous forme de chaînes de résultats) les stratégies de développement du Burundi et des sept DPE.



En se basant sur l'analyse de ces chaînes de résultats et en confrontant les premiers constats de l'étude documentaire avec les informations recueillies sur le terrain, les évaluateurs ont tenté de répondre à un ensemble de questions traitant principalement de **la pertinence** (la mesure dans laquelle les DPE se sont assurés que leurs stratégies et les interventions associées répondaient aux besoins et priorités du Burundi) et de **l'efficacité** (la mesure dans laquelle les DPE ont contribué aux objectifs généraux de la stratégie du Burundi : la construction de la paix, la légitimité et l'efficacité des institutions et la croissance économique inclusive).

Cette méthode a permis de focaliser l'analyse sur des enjeux communs des DPE. Toutefois, il n'a pas toujours été possible d'apprécier l'apport spécifique des DPE aux changements identifiés.

## 5.5. Principales conclusions

### 5.5.1. La conception des interventions des DPE

#### *une liaison faible entre l'analyse et l'action*

Les DPE disposaient dès 2005 d'analyses, de principes d'engagement internationaux et d'une expérience de terrain, qui pouvaient servir de base pour l'élaboration de leurs stratégies d'intervention. Ces analyses n'ont toutefois pas eu l'influence qu'on aurait pu en attendre sur les stratégies mises en œuvre. Les références explicites au conflit dans le discours stratégique des DPE portent généralement sur ses effets plutôt que sur ses racines et facteurs de risque, et peuvent donc difficilement orienter l'action.

## ***Une évolution sensible du projet vers une approche plus stratégique***

En début de période, l'aide des DPE était essentiellement fournie sous forme de projets non coordonnés, particulièrement en agriculture. La coordination sectorielle renforcée a progressivement conduit les DPE vers des approches plus stratégiques et cohérentes.

## ***Une application inégale des dix principes de l'OCDE<sup>17</sup>***

les DPE ont appliqué de manière assez inégale les dix principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires, publiés au début de la période sous revue.

## ***Une démarche plus conjointe et plus programmatique***

Initialement réduite, la coordination entre DPE s'est améliorée sur la période. La décision de retrait de DFID fait exception ; elle est perçue comme non coordonnée par les autres bailleurs. Les mécanismes de coordination, vus comme trop lourds en 2011, sont perçus en 2013 comme étant de plus en plus stratégiques. En fin de période, les DPE ont démontré leur capacité à se coordonner au niveau sectoriel avant d'envisager un changement de modalités d'appui ou un désengagement, par exemple dans le secteur de la justice. Cause, et peut-être aussi conséquence, de cette meilleure coordination des DPE, les modalités d'appui ont évolué vers des **approches programmes<sup>18</sup>**.

## ***Un alignement des DPE en progrès***

L'alignement des DPE sur les priorités du Burundi progresse, dans la mesure où le discours stratégique national est formulé plus explicitement qu'avant. Il y a aussi une évolution dans les instruments utilisés. C'est ainsi que le projet qui était l'instrument dominant, même dans des cas nécessitant des appuis continus et de longue durée, fait place à des appuis davantage structurels.

## ***Des engagements stratégiques étendus, des engagements financiers plus instables***

La rapidité de mobilisation effective de ces instruments est toutefois très variable. Les DPE ont affirmé, dans les discours comme dans leurs décaissements, une volonté de rester engagés au Burundi ; leur aide publique au développement du pays a doublé entre 2005 et 2010.

Les engagements stratégiques ou de principe de la plupart des DPE se sont allongés sur la période à six et parfois douze ans. En revanche, les engagements financiers n'ont généralement pas suivi ces engagements de principe et la prévisibilité de l'aide apparaît fort variable d'un bailleur à l'autre.

## **5.5.2. Une contribution de l'aide inégale selon les secteurs**

L'aide des DPE a globalement été délivrée comme convenu, mais n'a induit que très partiellement les changements espérés en termes de stabilité politique, de renforcement

---

<sup>17</sup> Voir annexe

<sup>18</sup> Un ensemble d'interventions structuré pour atteindre des objectifs de développement spécifiques à l'échelle d'un secteur, d'un pays, d'une région, ou global.

des institutions et de croissance économique. De plus, la **contribution de l'aide à ces objectifs est très inégale selon les secteurs** :

- Sécurité : Le bilan des programmes de démobilisation et réintégration des ex-combattants, de réforme de l'armée et de la police est globalement positif. Les DPE ont contribué de manière significative à la professionnalisation des corps de défense et de police, mais certaines faiblesses structurelles demeurent dans la police (contrôle interne, commandement restant à unifier, moyens matériels). Si la transition vers la paix est effectivement en cours, elle reste fragilisée par l'absence de transformation des causes structurelles du conflit burundais.
- Gouvernance démocratique : des réalisations significatives ont été délivrées par les DPE pour soutenir le renforcement des capacités aux niveaux parlementaire et judiciaire. En revanche, il n'y a pas eu de progrès en matière de cadre d'action de la société civile et des médias, ni d'indépendance de la justice, ni d'accès des plus vulnérables à la justice. Le contexte n'empêche pas la production de réalisations immédiates, mais il limite leur traduction en résultats et en impacts.
- Agriculture vivrière : l'approche par projets a été trop peu coordonnée et insuffisante pour inverser la tendance à la dégradation de la sécurité alimentaire. Durant la période 2005-2011, les DPE ont joué un rôle dominant dans le secteur semencier, dans le désenclavement des zones rurales et dans l'aménagement hydro-agricole. Les investissements en infrastructures et en équipements, peu coordonnés, n'ont pas été complétés par un appui institutionnel adéquat, ce qui a limité leur efficacité et leur durabilité.
- Cultures d'exportation (café et thé) : Les DPE ont bien fourni un appui financier et technique à ce secteur mais leur engagement stratégique a été limité et n'a pas permis un développement significatif des exportations. Les résultats et impacts sont plus visibles pour le thé dont la qualité et la quantité sont en augmentation.
- Education : les DPE ont contribué à la disponibilité des matériels didactiques, à la formation des maîtres notamment en français, et dans une moindre mesure, à la construction d'infrastructures. Néanmoins, plusieurs enjeux restent d'actualité pour le secteur: les capacités d'exécution des DPE sont limitées ; la gratuité de l'enseignement primaire n'a pas été suivie d'une politique appropriée de déploiement du personnel enseignant sur le territoire. Ceci empêche la mise en place d'un encadrement pédagogique de proximité et une formation adéquate. La pratique du redoublement, alors que les classes sont déjà surpeuplées, pèse également sur les capacités du système.

Dans leur approche stratégique, les DPE n'ont pas accordé beaucoup d'attention au genre, à l'exception des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

### **5.5.3. Une aide globalement bien fournie, mais qui n'a que partiellement induit les changements espérés en termes de stabilité, de renforcement des institutions et de croissance**

Les interventions des DPE ont généralement fourni les réalisations prévues et souvent atteint les résultats directs attendus. Néanmoins, la contribution de ces résultats aux transformations structurelles du pays est partielle, instable et globalement décevante. Alors que le Burundi présentait en 2005 de nombreux atouts pour une transition post conflit réussie, la situation actuelle montre que les causes structurelles du conflit sont toujours présentes : pauvreté extrême, concentration du pouvoir politique et économique, exclusion sociale systémique. On constate une discontinuité entre de relativement bons résultats directs des DPE et une absence de transformations structurelles du pays. Ceci s'explique par les facteurs suivants :

- Les stratégies bilatérales n'ont pas suffisamment pris en compte les causes structurelles de la fragilité burundaise;
- Les DPE n'ont pas suffisamment pris en compte les risques émergents;
- Certaines interventions ont été menées de façon trop cloisonnée pour insuffler les changements attendus;
- Les DPE n'ont pas suffisamment tenu compte des divergences entre certaines priorités du gouvernement et les leurs.

## 5.6. Points d'attention

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'Aide au développement et le Programme d'Action d'Accra<sup>19</sup> prônent le principe de l'alignement des stratégies des donateurs sur les stratégies des pays partenaires. Suivant ce principe, les donateurs doivent faire reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. Or comme le souligne à juste titre l'évaluation au Burundi comme dans d'autres pays partenaires, la convergence d'intérêts entre les DPE et les gouvernements des pays partenaires n'est que partielle. **Le respect du principe de l'alignement doit donc être considéré à la lueur de l'analyse du contexte (surtout dans le cas d'Etat fragiles).**

Les évaluateurs ont analysé tant les **zones de convergence** (qu'ils ont appelées « domaines de coopération ») **que les zones de divergence entre les objectifs des DPE et ceux du gouvernement** pour suggérer des stratégies réalistes d'intervention future. Ainsi, dans le cadre des objectifs partagés entre les DPE et le gouvernement, les DPE peuvent s'aligner sans difficulté sur les stratégies nationales et favoriser la croissance, condition de la stabilité, en poursuivant l'investissement dans les services sociaux et en développant une stratégie intégrée en matière de sécurité. L'évaluation montre par ailleurs qu'un certain nombre de priorités des DPE en matière de gouvernance démocratique ne sont pas partagées par le gouvernement. Les DPE doivent tirer les conséquences de ces divergences. **L'approche la plus commune sur les questions de gouvernance au Burundi – fournir un appui technique en attendant une ouverture politique – n'est pas efficace.** Les approches doivent être ajustées avec plus de réalisme politique afin de comprendre les enjeux réels, les risques pour les différentes parties prenantes et les causes de résistance. L'articulation entre diplomatie et aide au développement y est indispensable. Les objectifs pour lesquels le gouvernement est ouvert à la coopération mais affiche peu de leadership, doivent faire l'objet d'initiatives – si possible coordonnées – des DPE et des autres bailleurs.

Un point d'attention particulier pour la coopération belge : selon les évaluateurs, l'écart entre l'analyse des causes de conflit et la définition des priorités stratégiques est particulièrement flagrant pour la Belgique. La faible sensibilité au conflit des interventions de la coopération belge avait été sévèrement critiquée en 2006 par le professeur Peter Uvin, un spécialiste en la matière. Si des analyses du contexte burundais existent, elles semblent avoir peu influencé les Programmes Indicatifs de Coopération successifs. Le « dossier de base » de préparation du PIC belgo-burundais pour 2010-2013 contient quelques éléments relatifs aux 10 principes d'engagement dans les États fragiles, sans que cela se traduise dans la pondération des secteurs prioritaires. La Belgique se laisse guider par a) la continuité et les "avantages comparatifs", b) le souci de complémentarité par rapport aux autres bailleurs, c) l'alignement sur les stratégies du gouvernement burundais et d) le souci de durabilité. Il en découle que le secteur le plus important est l'agriculture et le moins important, la sécurité. Depuis 2013, la Belgique poursuit une réflexion sur ses engagements en termes de lutte contre les fragilités. Une note stratégique sur ce sujet est prévue pour le début de 2013<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>

<sup>20</sup> La prochaine commission mixte belgo burundaise est programmée pour 2015.

Les évaluateurs pensent que la concentration sectorielle de l'aide telle qu'elle est appliquée par la coopération bilatérale belge, constitue une rigidité. S'obliger à n'intervenir que sur un nombre prédéfini et limité de secteurs n'apparaît pas rationnel dans un pays en situation de fragilité. Deux éléments principaux semblent militer en faveur d'une certaine flexibilité dans l'application de cette doctrine :

- Au Burundi, pays où peu de coopérations européennes sont présentes, il faut pouvoir compenser le retrait brutal de certains acteurs (DFID et SIDA).
- Dans un pays en situation de fragilité, il faut être capable de répondre à des enjeux complexes et imbriqués, à composantes multisectorielles (ex : appui intégré justice-sécurité, appui foncier-agriculture-infrastructures, appui aux activités non-agricoles en milieu rural...), ce qu'une coopération confinée à deux ou trois secteurs ne permet pas.

## 5.7. Principaux enseignements

L'évaluation conjointe au Burundi, comme d'ailleurs beaucoup d'évaluations conduites par le SES, met en évidence la difficulté pour l'aide de faire le saut qualitatif des réalisations immédiates (outputs) aux résultats de développement (outcomes). Les interventions des DPE ont généralement délivré les réalisations prévues et atteint les résultats directs attendus; toutefois en **termes de résultats attendus et d'impacts, les performances sont décevantes**. En 2005, le Burundi présentait de nombreux atouts pour une transition post-conflit réussie. Or on observe que les transformations structurelles qui pouvaient être envisagées en début de période ne se sont concrétisées que très partiellement en 2013 et qu'elles restent instables. Il existe donc **un hiatus entre les réalisations directes des DPE et les évolutions décevantes du Burundi**.

Les évaluateurs expliquent cette discontinuité par plusieurs facteurs. **Les stratégies des DPE pour le Burundi ne prennent pas suffisamment en compte les causes structurelles du conflit** ni, de façon prospective, les risques et les opportunités qui se présentent. Seules les manifestations du conflit sont étudiées. Les DPE n'ont pas de système de suivi de l'impact éventuel des interventions qu'ils financent sur les causes structurelles du conflit. **Même si certains facteurs de risques sont connus, ils ne sont pas suffisamment pris en compte**. L'analyse des DPE est en outre marquée par des divergences d'interprétation quant à l'importance de certains risques comme celui du réveil du radicalisme communautaire notamment. **Treize ans après Arusha, l'ambition des DPE reste la stabilisation. Le peu de place accordé à la croissance et à la création d'emploi est particulièrement frappante**. Or les transitions post-conflit réussies nécessitent généralement d'ancrer la stabilité dans la prospérité. La réduction de la violence, la réforme du secteur de la sécurité et l'émergence d'une société civile engagée dans le débat public ont ouvert une fenêtre d'opportunité qui risque de se refermer si la croissance ne prend pas le relais. Les DPE n'ont pas suffisamment tiré les conséquences des conditions politiques défavorables au déploiement de leurs interventions. Ils ont par exemple maintenu un appui technique dans l'attente d'ouvertures politiques. La pertinence de cette démarche mérite d'être questionnée. Il ressort de l'analyse que les objectifs du gouvernement et des DPE ne convergent que partiellement. De telles divergences sont fréquentes dans les situations de fragilité, où les sociétés sont divisées. Cela rend nécessaire une analyse fine des intérêts en présence, des acteurs du changement et des facteurs de blocage des réformes.

## **6. Conclusions**

### **6.1. Davantage de rigueur dans les évaluations**

Conscient que les données documentaires, les entretiens et les observations faites sur le terrain ne suffisent pas pour mesurer et attribuer des résultats de coopération, le SES a commencé à mettre en œuvre des méthodes quantitatives en plus de son approche qualitative. Le premier constat qui ressort des études de cas, est que les données quantitatives n'ont pas été collectées au cours des projets ou que si elles l'ont été, elles ne sont plus disponibles. Les évaluateurs doivent donc les reconstituer par le biais d'enquêtes auprès des bénéficiaires et de groupes de contrôle. Les données quantitatives produites par de telles méthodes donnent la mesure de la pertinence et de l'efficacité des interventions pour les bénéficiaires. Elles permettent d'établir s'il existe un lien de causalité entre l'intervention et les bénéfices constatés. L'approche qualitative qui intègre les perceptions de utilisateurs, permet d'apprécier le niveau de satisfaction et de comprendre si les bénéfices ont aussi profité à la collectivité élargie.

Les méthodes mixtes, quantitatives et qualitatives, ne peuvent pas s'appliquer à toutes les situations. Elles permettent d'évaluer des projets ou des programmes dans un espace géographique donné mais ne sont pas appropriées pour évaluer des stratégies ou des secteurs de coopération. Cependant, le fait de les mettre en œuvre pour certaines évaluations crée une émulation qui incite à davantage de rigueur dans les autres évaluations aussi.

### **6.2. Un besoin urgent de nous confronter aux résultats de nos actions de développement**

Les quatre évaluations d'impact, la méta-évaluation des programmes d'ANG et l'évaluation de BIO montrent que la connaissance qu'a la coopération de ses interventions se limite encore trop souvent aux effets immédiats : des infrastructures ou des bâtiments construits, du matériel livré, des formations réalisées. Il manque les incitants pour porter le regard plus loin, vers les résultats, les bienfaits des interventions pour les bénéficiaires et leurs collectivités. Les évaluations constatent que les logiques sous-jacentes aux interventions comportent souvent des hiatus, soit que des étapes nécessaires aient été négligées, soit que des risques n'aient pas été pris en considération.

Le cadre légal et la réglementation de la coopération viennent de subir une modification profonde. Dorénavant, l'attention au suivi et à l'évaluation des résultats est inscrite dans les textes.

### **6.3. Une coopération adaptée au contexte**

L'évaluation au Burundi rappelle que les intérêts des autorités des pays partenaires et ceux des bailleurs de fonds ne coïncident pas nécessairement. On ne peut pas s'attendre à ce que les bailleurs s'alignent sur des intérêts ou de priorités qu'ils ne partagent pas. La compréhension du contexte national et régional, y compris des causes profondes des conflits, est déterminante pour le choix des interventions et pour la manière de les mettre en œuvre. L'évaluation confirme ce que d'autres évaluations ont déjà montré,

que l'aide ne permet pas d' « acheter » des choix politiques. Dans chaque situation de coopération, il faut évaluer lucidement l'étendue du « domaine de convergence », le champ politique où les intérêts des agences de coopération coïncident avec ceux des autorités du pays partenaire. C'est dans ce champ-là que l'aide aura le plus de chances de succès. Parallèlement, il faut évaluer l'étendue du domaine où il n'y a pas de convergence, car dans ce domaine-là, l'aide ne peut pas changer grand-chose.

## **6.4. La difficulté de mesurer l'effet des thématiques transversales**

La loi du 19 mars 2013 dispose que la coopération belge doit intégrer dans toutes ses interventions les thématiques du genre et de la protection de l'environnement et des ressources naturelles.

L'évaluation sur la prise en compte de l'environnement par la coopération belge montre d'une part l'absence de stratégie, d'autre part d'importantes lacunes dans la collecte de données, tant au début qu'en cours de projet. L'évaluation montre aussi que l'intégration de l'environnement dans la conception et la mise en œuvre des interventions progresse et produit des effets positifs mais qu'elle n'entraîne pas pour autant une attention accrue à la durabilité de ces mêmes interventions.

Quant aux actions visant spécifiquement l'environnement, et notamment l'atténuation et adaptation au changement climatique, les évaluateurs estiment que la coopération belge fait mieux de les confier aux acteurs multilatéraux spécialisés (FEM et PNUE) car l'ampleur de ces problèmes dépasse de loin les capacités de la coopération belge.

La nouvelle stratégie sur le développement durable et l'environnement vise à l'intégration de l'environnement dans toutes les interventions. Contrairement à l'avis des évaluateurs, elle prévoit également des interventions orientés vers l'environnement comme secteur.

## **6.5. BIO, un instrument efficace pour l'appui au secteur privé**

BIO a correctement joué son rôle d'appui au secteur privé dans les pays en développement dans le cadre du mandat qui lui avait été assigné mais sans stratégie d'ensemble. Le Conseil d'Administration a délaissé la stratégie au profit du suivi opérationnel. Cette absence de stratégie a brouillé l'attention aux objectifs de développement. Les structures intermédiaires ont permis à BIO d'atteindre les PME, sans avoir toutefois le poids de peser sur les choix finaux. BIO a contribué à des investissements pertinents en termes de développement et créateurs d'emplois. Comme il est difficile de juger de la valeur ajoutée de BIO dans ces investissements, l'évaluation a pris le parti d'apprécier les investissements dans leur ensemble.

Ce n'est que dans les investissements directs dans des PME qu'on peut identifier le rôle spécifique de BIO. Globalement cependant, ces investissements, quoique pertinents, ont coûté de l'argent à BIO notamment à cause de la difficulté d'en assurer le suivi.

## **6.6. L'avenir de l'évaluation**

Le fil rouge de la réforme de la coopération au développement mise en place en 2013 et 2014 est l'attention aux résultats de la coopération. Ce n'est pas nouveau mais on y décèle une volonté de faire de la coopération utile, apportant une plus-value ou un mieux-être aux populations bénéficiaires, et cela de manière durable. Même s'ils ne sont pas seuls responsables de l'atteinte ou non des résultats, les acteurs sont invités à y accorder beaucoup d'attention.

Le fait que l'ensemble des acteurs soit tenu de mettre en place un système de suivi et d'évaluation qui respecte les standards éthiques et techniques internationaux en la matière, devrait contribuer à ce que ces acteurs collectent des données sur leur intervention et poursuivent une réflexion sur les causes de leur succès ou insuccès. Ces évaluations faites par les acteurs devraient pouvoir fournir des données fiables, non seulement pour leur propre bénéfice, mais aussi pour celui de leurs partenaires, de l'administration et du SES qui en fera usage pour ses évaluations stratégiques.

Toutefois, le SES ne pourra réallier les tâches qui lui incombent que s'il dispose du personnel qualifié et des ressources pour le faire. Dans le contexte budgétaire actuel, cela n'est pas garanti. Les effectifs du service ont été réduits de neuf à cinq personnes entre 2010 et 2014 et si rien n'est fait pour inverser cette tendance, ils pourraient tomber à deux en mai 2015. Si en 2013, nous avons encore pu lancer trois évaluations, en 2014, nous n'avons pu engager qu'une seule évaluation au moment de la clôture du présent rapport. Pour assurer la continuité d'un service d'évaluation compétent et indépendant, il faudra un signal clair de la part du Parlement.



## Liste des annexes

Annexe 1 : Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires

Annexe 2 : Evolution de la Coopération belge au Développement



# **Annexe 1: Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires<sup>21</sup>**

## **A1.1. Préambule**

Les efforts visant à sortir durablement les États les plus fragiles du monde de la pauvreté et de l'insécurité devront être guidés par ces pays eux-mêmes et leur population. Les acteurs internationaux peuvent influencer sur l'évolution de la situation de ces États de façon tant positive que négative. L'engagement international ne suffira pas à lui seul à mettre fin à la fragilité d'un État, mais l'adoption des Principes communs énoncés ci-dessous peut contribuer à en accroître au maximum les effets favorables et à en réduire au minimum les effets préjudiciables involontaires. Les Principes ont pour objet d'aider les acteurs internationaux à promouvoir une collaboration constructive entre les parties prenantes nationales et internationales dans les pays confrontés à des problèmes liés à une gouvernance médiocre et à une situation de conflit, et durant des périodes de fragilité affectant temporairement les pays plus performants. Ils sont conçus pour soutenir les processus de dialogue et de coordination existants, et non pas pour en générer de nouveaux. Ils sont notamment censés compléter les engagements de partenariat énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. À mesure que l'expérience grandira, les Principes seront réexaminés périodiquement et ajustés, le cas échéant.

L'objectif à long terme de l'engagement international dans les États fragiles est d'aider les réformateurs nationaux à construire des institutions publiques efficaces, légitimes et robustes, capables de collaborer de manière fructueuse avec la population à la promotion d'un développement durable. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de tenir compte des Principes suivants et d'en faire le fil conducteur de l'action :

## **A1.2. Règles essentielles**

### **A1.2.1. Prendre le contexte comme point de départ**

Il est essentiel que les acteurs internationaux aient une bonne connaissance du contexte propre à chaque pays et qu'ils élaborent une vision commune de la démarche stratégique à adopter. Il est particulièrement important de tenir compte des différentes contraintes existant en matière de capacité, de volonté politique et de légitimité, et des différences entre : (i) les situations d'après conflit/crise ou de transition politique ; (ii) la détérioration des conditions générales de gouvernance ; (iii) l'amélioration progressive des conditions et ; (iv) les situations d'impasse ou de crise prolongée. Une analyse politique solide s'impose pour pouvoir adapter les interventions internationales au contexte national et régional, en allant au-delà de l'examen des indicateurs quantitatifs relatifs aux conflits, à la gouvernance ou à la vigueur des institutions. Les acteurs

---

<sup>21</sup> Les Principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires ont été officiellement approuvés par les ministres et responsables d'organismes d'aide à l'occasion de la réunion à haut niveau du Comité d'aide au développement (CAD) qui s'est tenue les 3 et 4 avril 2007.

internationaux doivent assortir et ordonner leurs instruments d'aide en fonction du contexte et éviter les approches normalisées.

### **A1.2.2. Ne pas nuire**

Les interventions internationales peuvent, sans qu'on y prenne garde, créer des divisions sociales et aggraver la corruption et les pratiques abusives si elles ne s'appuient pas sur une solide analyse des conflits et de la gouvernance, et ne comportent pas de garde-fous appropriés. Dans chaque cas, les décisions prises par la communauté internationale de suspendre ou de poursuivre des activités financées par l'aide après de graves affaires de corruption ou des violations des droits de l'homme doivent être soigneusement pesées eu égard à leur impact sur les réformes nationales, les conflits, la pauvreté et l'insécurité. Des réponses harmonisées et modulées doivent être arrêtées d'un commun accord, compte tenu des évolutions générales en matière de gouvernance et de la possibilité d'ajuster les modalités d'aide ainsi que les volumes d'aide. Des compressions du budget de l'aide en cours d'exercice ne devraient être envisagées qu'en dernier recours dans les situations les plus graves. Les pays donateurs ont aussi des responsabilités particulières à assumer sur le plan national en s'attaquant à la corruption dans des domaines comme la récupération des biens, la lutte contre le blanchiment de capitaux et la transparence des activités bancaires. L'amélioration de la transparence des transactions entre les gouvernements des pays partenaires et les entreprises, souvent basées dans des pays de l'OCDE, du secteur minier constitue une priorité.

### **A1.2.3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental**

Un État est fragile lorsque les instances étatiques<sup>1</sup> n'ont pas la volonté politique et/ou la capacité d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, et d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme de la population. L'engagement international devra être concerté, soutenu et centré sur le renforcement des relations entre l'État et la société en privilégiant deux grands domaines. Premièrement, il s'agira de renforcer la légitimité et la responsabilité des États en s'attaquant aux questions intéressant la gouvernance démocratique, les droits de l'homme, l'engagement de la société civile et la construction de la paix. Deuxièmement, il sera indispensable de consolider la capacité des États à s'acquitter de leurs fonctions essentielles afin de faire reculer la pauvreté. Les fonctions à remplir en priorité sont les suivantes : assurer la sécurité et la justice ; mobiliser les ressources ; créer des conditions favorables pour la fourniture des services de base, l'obtention de solides résultats économiques et la génération d'emplois. Le soutien apporté dans ces domaines renforcera la confiance des citoyens et leur engagement auprès des institutions publiques. La société civile a un rôle clé à jouer tant en exigeant une bonne gouvernance qu'en assurant la fourniture de services.

### **A1.2.4. Accorder la priorité à la prévention**

Les actions menées aujourd'hui peuvent réduire la fragilité, atténuer le risque de voir éclater demain des conflits et d'autres crises, et contribuer au développement et à la sécurité à long terme à l'échelle mondiale. Les acteurs internationaux doivent être prêts à intervenir rapidement là où les risques de conflit et d'instabilité sont les plus élevés. Privilégier davantage la prévention supposera aussi qu'on partage les analyses des risques, qu'on ne s'arrête pas à des solutions rapides pour s'attaquer aux causes profondes de la fragilité d'un État, qu'on renforce les capacités locales, notamment celles des femmes, de prévenir et de régler les conflits, qu'on soutienne les capacités des organisations régionales en matière de construction de la paix et qu'on entreprenne des missions conjointes pour étudier les mesures à prendre pour prévenir les crises.

### **A1.2.5. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement**

Les problèmes auxquels sont confrontés les États fragiles sont pluridimensionnels. Les domaines politique, économique et social et celui de la sécurité sont interdépendants. Fait important, il peut exister des tensions et des arbitrages à opérer entre les objectifs, notamment à court terme, et il faut en tenir compte pour parvenir à un consensus sur la stratégie et les priorités. C'est ainsi que les objectifs internationaux dans certains États fragiles peuvent devoir être centrés sur la construction de la paix à court terme pour pouvoir jeter les bases de progrès vers les OMD à moyen terme. Cela souligne la nécessité pour les acteurs internationaux de définir des mesures précises des progrès accomplis dans les États fragiles. Les gouvernements des pays donateurs doivent adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, faisant intervenir aux côtés des responsables de l'aide au développement et de l'aide humanitaire, ceux qui sont chargés de la sécurité et des questions politiques et économiques. Il s'agirait ainsi d'assurer la cohérence des politiques et de mener des stratégies concertées dans la mesure du possible, tout en préservant l'indépendance, la neutralité et l'impartialité de l'aide humanitaire. Les gouvernements des pays partenaires doivent eux aussi veiller à la cohérence entre les priorités affichées par leurs différents ministères dans les instances internationales.

### **A1.2.6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus**

La discrimination réelle ou perçue comme telle va de pair avec la fragilité et les conflits, et peut conduire à des défaillances dans la fourniture de services. Les interventions internationales dans les États fragiles doivent promouvoir systématiquement l'égalité homme-femme, l'intégration dans la société et le respect des droits de l'homme. Ce sont là des éléments importants qui sous-tendent les relations entre l'État et le citoyen, et font partie des stratégies à long terme visant à prévenir les situations précaires. Des mesures destinées à promouvoir le point de vue et la participation des femmes, des jeunes, des minorités et d'autres groupes exclus doivent être intégrées dès le début aux stratégies de renforcement de l'État et de fournitures de services.

### **A1.2.7. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte**

Lorsqu'un gouvernement démontre sa volonté politique de promouvoir le développement, mais qu'il n'en a pas la capacité, les acteurs internationaux doivent chercher à aligner leurs efforts d'aide sur les stratégies qu'il a définies. Lorsque les capacités sont limitées, le recours à d'autres types d'instruments d'aide – comme les pactes internationaux ou les fonds d'affectation spéciale alimentés par plusieurs donateurs – peut faciliter l'adoption de priorités communes et le partage des responsabilités en matière d'exécution entre les institutions nationales et internationales. Lorsque l'alignement sur les stratégies conduites par le gouvernement du pays partenaire n'est pas possible parce que la gouvernance est particulièrement défaillante ou qu'un conflit violent a éclaté, les acteurs internationaux doivent procéder à des consultations avec un éventail de parties prenantes du pays partenaire concerné et rechercher des points d'ancrage possibles pour un alignement partiel au niveau sectoriel ou régional. Dans la mesure du possible, les acteurs internationaux doivent essayer d'éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles consistant à mettre en place des systèmes parallèles sans prévoir des mécanismes de transition et sans se soucier du développement des capacités à long terme. Il importe d'identifier les systèmes qui fonctionnent de manière satisfaisante au sein des institutions locales existantes, et de s'employer à les renforcer.

### **A1.2.8. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux**

Cette démarche est possible même lorsque l'État n'assume pas pleinement ses fonctions. Dans la mesure du possible, il importe de travailler ensemble en coopérant à la réalisation d'analyses en amont, en effectuant des évaluations conjointes, en élaborant des stratégies communes et en coordonnant l'engagement dans la sphère politique. Des initiatives revêtant un intérêt pratique peuvent consister à mettre en place des bureaux conjoints, à convenir de la répartition des tâches entre les donateurs, à passer des accords visant à déléguer la coopération, à créer des fonds d'affectation spéciale associant plusieurs donateurs et à instaurer des règles communes pour la notification et en matière financière. Dans toute la mesure du possible, les acteurs internationaux doivent travailler de concert avec les réformateurs nationaux présents au sein de l'administration et de la société civile, afin de parvenir à une analyse commune des problèmes et des priorités. Dans le cas des pays en transition sortant d'un conflit ou dont la communauté internationale vient de se désengager, l'utilisation d'outils simples de planification intégrée, comme la matrice de résultats pour la transition, peut faciliter la définition de priorités réalistes et le suivi de leur mise en oeuvre.

### **A1.2.9. Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite**

L'aide aux États fragiles doit être suffisamment souple de façon à tirer parti des occasions propices et à répondre à l'évolution de la situation sur le terrain. Dans le même temps, compte tenu des faibles capacités dont disposent les États fragiles et de l'ampleur des problèmes auxquels ils sont confrontés, l'engagement international est susceptible de devoir durer plus longtemps que dans d'autres pays à faible revenu. Le renforcement des capacités des institutions de premier plan exige en principe un engagement d'au moins dix ans. Étant donné qu'un engagement inconstant (s'agissant non seulement des volumes d'aide, mais aussi de l'action diplomatique et de la présence sur le terrain) risque d'être déstabilisant pour les États fragiles, les acteurs internationaux doivent améliorer la prévisibilité de leur aide à ces pays, et prévoir des consultations mutuelles et une coordination préalablement à tout changement important dans la programmation de l'aide.

### **A1.2.10. Éviter de créer des poches d'exclusion**

Les acteurs internationaux doivent prendre en considération le problème des « orphelins de l'aide », pays où il n'existe pas d'obstacles politiques majeurs à l'engagement, mais où peu d'acteurs internationaux sont présents et pour lesquels les volumes d'aide sont faibles. Cela vaut aussi pour les régions géographiques négligées au sein d'un pays, ainsi que pour les secteurs et groupes de la société délaissés. Lorsque les acteurs internationaux prennent des décisions concernant l'affectation de ressources aux pays partenaires et déterminent les priorités de leurs programmes d'aide, ils doivent prendre soin d'éviter qu'elles aient des effets d'exclusion involontaires. Dans ce contexte, il est donc essentiel d'assurer une coordination de la présence sur le terrain, de déterminer les apports d'aide en fonction des capacités d'absorption et de mettre en place des mécanismes permettant de réagir aux évolutions positives intervenant dans ces pays. Dans certains cas, des stratégies de coopération déléguée et des arrangements entre donateurs en matière de leadership peuvent aider à s'attaquer au problème des orphelins de l'aide.

## Annexe 2 : Évolution de la Coopération belge au Développement

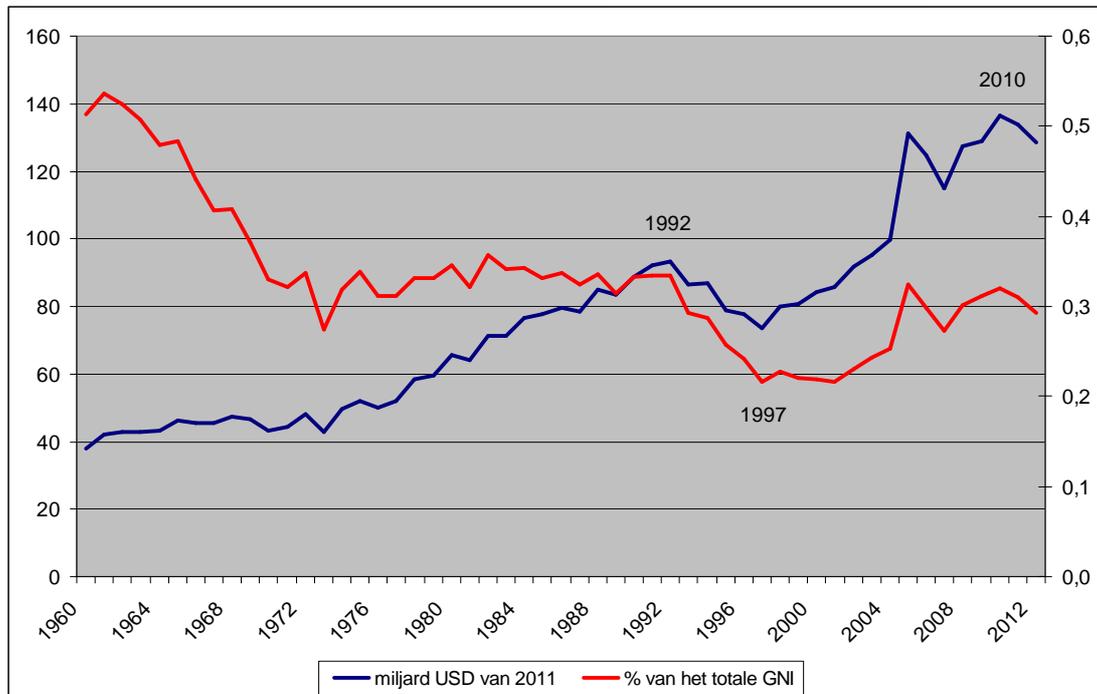
### A2.1. Évolution internationale et nationale du volume de l'aide au développement

Le volume global de tous les États membres du CAD exprimé en USD constants de 2012<sup>22</sup> s'élevait en 2013 à 134,7 milliards d'USD. Après les baisses de 2011 et 2012, c'est un nouveau montant record.

Cette record ne se reflète pas dans le ratio APD/RNB (ligne rouge) qui est passé à 0,30% donc moins que les 0,32 % atteints en 2005 et en 2010. Si on le compare à 2012 (0,29%) ce ratio augmente, de même que les montants totaux. Cette progression est due à l'augmentation de l'APD du Japon et du Royaume-Uni, deux bailleurs de fonds importants en chiffres absolus, qui apportent chacun environ 4 milliards d'USD de plus qu'en 2012.

L'aide belge diminue pour la troisième année consécutive. Avec une baisse de 28% entre 2010 et 2012, elle cotoie les lanternes rouges. Seules l'Espagne (-63%) et la Grèce (-39%) ont coupé davantage dans leur budget de coopération. Si on s'en tient au ratio APD/RNB, seule l'Espagne (-0,27%) fait moins bien que la Belgique (-0,19%) Le ratio grec ne baisse que de 0,04% car le RNB grec a chuté.

**Figure 4 : évolution de l'APD dans les pays membres du CAD (source : CAD)**



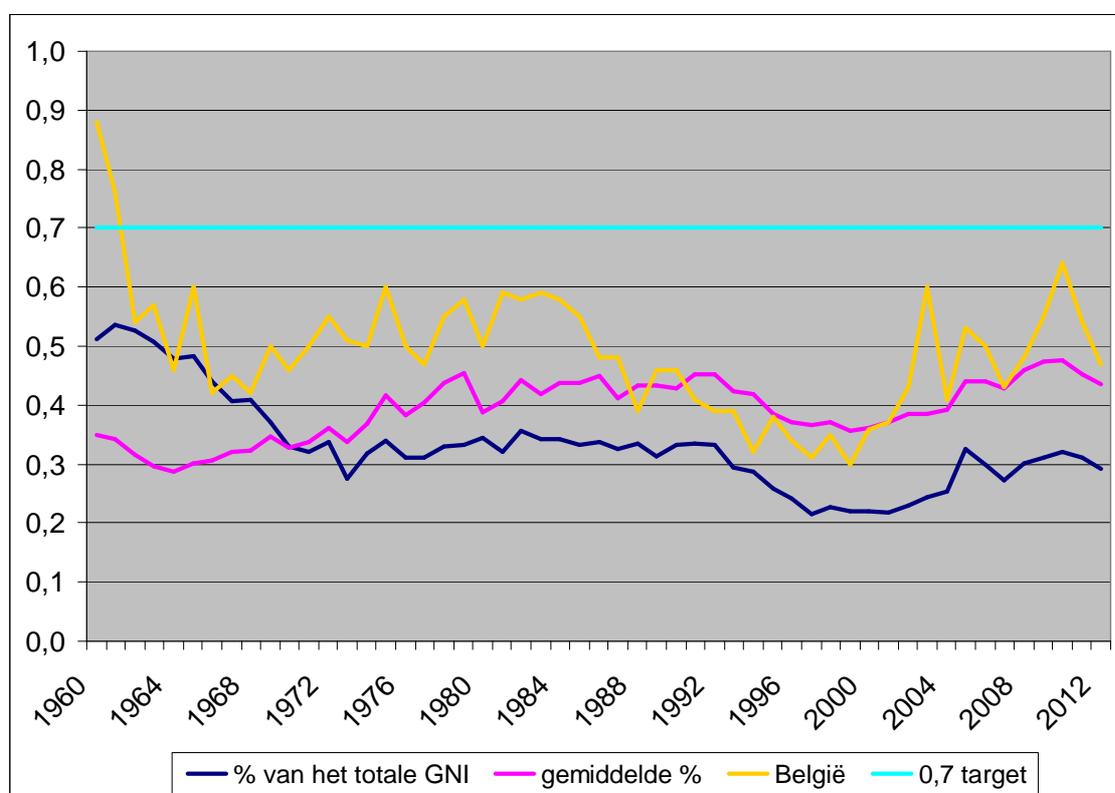
<sup>22</sup>Lorsqu'on utilise une unité monétaire constante, on exclut l'influence de l'inflation ou de la déflation de sorte qu'un montant de 1996 p.ex. peut être comparé à un montant de 2010.

Dans le graphique 5, l'évolution du rapport APD/RNB de la Belgique (ligne jaune) est comparée à l'évolution du rapport de l'APD globale/RNB global de tous les États membres du CAD ensemble (ligne bleue) et à l'évolution de la moyenne du rapport de l'APD/RNB des différents États membres (ligne rose).

En comparaison avec le pourcentage de l'aide globale des États membres du CAD, la coopération belge enregistre de bons résultats et le pourcentage de 0,45 % en 2013 dépasse toujours largement celui de l'aide globale du CAD qui s'élève à 0,30 %.

Par rapport à la moyenne des différents États membres du CAD, soit 0,40 %, la différence est devenue minimale (0,05%), alors qu'elle était encore de 0,22 % en 2010. Le graphique 2 établit clairement que l'APD belge a baissé plus fort au cours des trois dernières années que la moyenne des autres pays du CAD. L'APD belge se situe toutefois encore au-dessus de la moyenne.

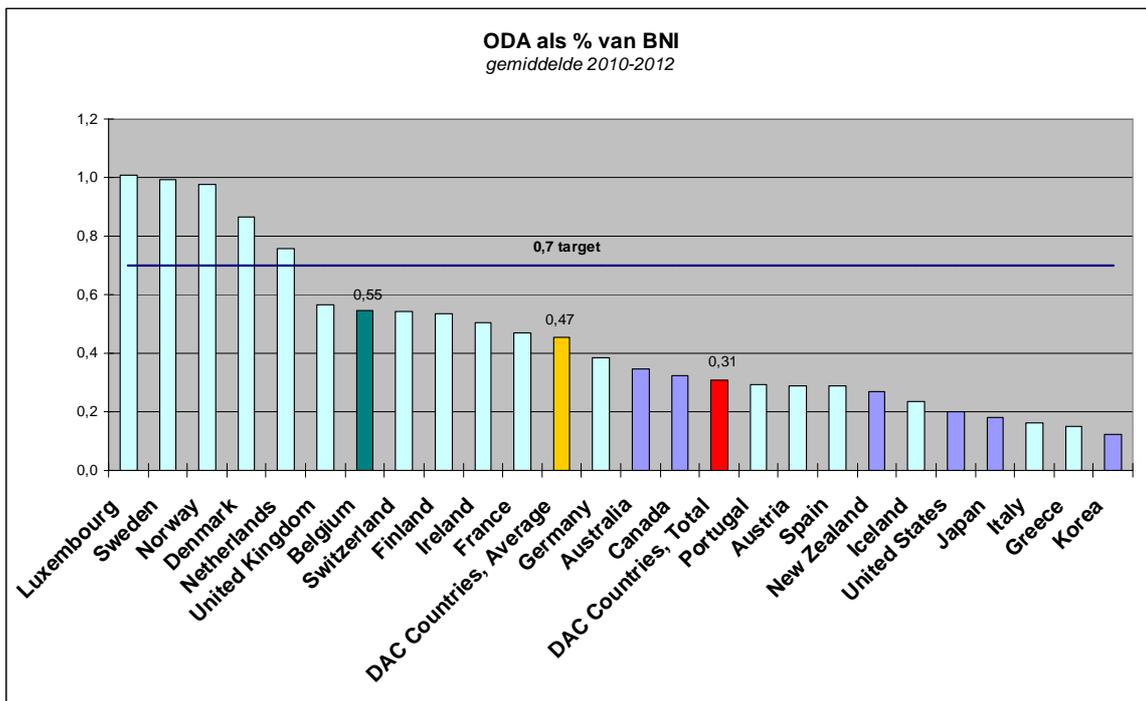
**Figure 5 : comparaison entre l'évolution de l'APD dans les pays du CAD et en Belgique (source : CAD)**



Le graphique 6 montre la moyenne de l'APD en pourcentage du RNB au cours de la période 2010-2013 et indique que la Belgique (barre verte, 0,49 %) a obtenu de meilleurs résultats que la moyenne de tous les États membres (barre rouge, 0,40 %) et des résultats significativement plus élevés que la moyenne du rapport APD globale/RNB global (barre bleue, 0,30 %).

Soulignons les faibles pourcentages de plusieurs grands États membres tels que les États-Unis et le Japon. Ces faibles pourcentages expliquent la faible moyenne du rapport global APD/ ainsi que la différence marquée avec la moyenne des différents États membres. La moyenne de tous les ratios nationaux (barre rouge) a baissé par rapport aux années précédentes au cause des faibles pourcentages des nouveaux membres du CAD, notamment la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque.

**Figure 6 : APD membres du CAD : % de leur RNB (source : CAD)**



## A2.2. La répartition de l'aide belge par canal

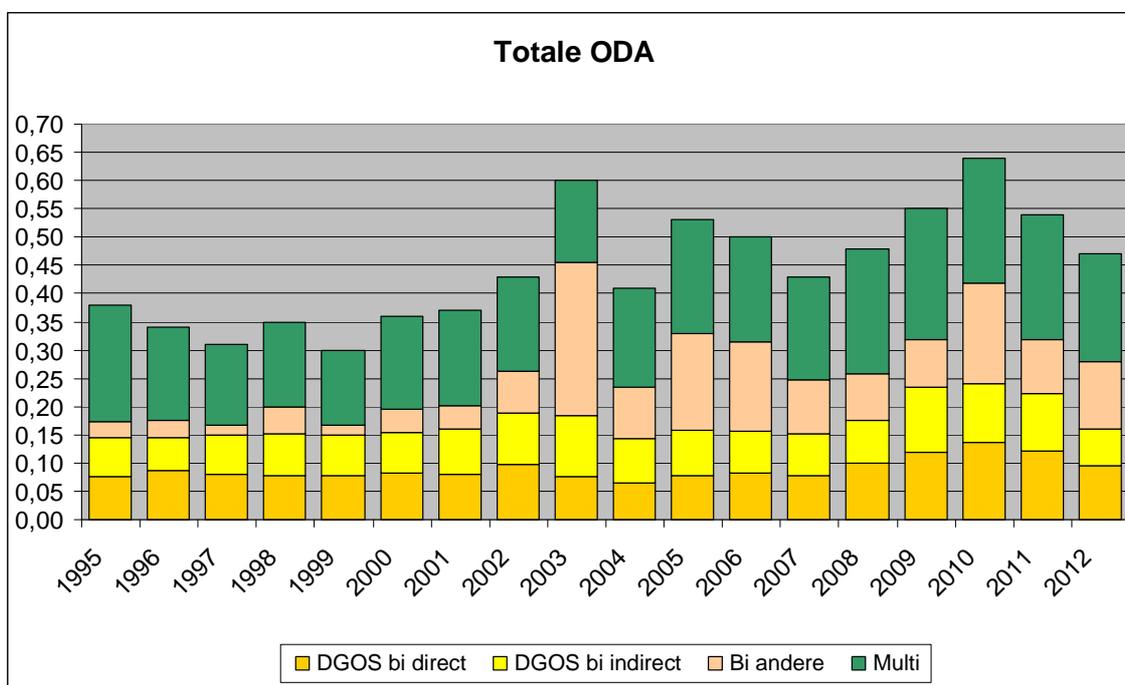
*DGD bi direct* : coopération gouvernementale. Entre autres CTB, prêts d'État à État, aide alimentaire et humanitaire.

*DGD bi indirect* : coopération non gouvernementale, dont les ONG, les universités et BIO<sup>23</sup>.

*Bi autre* : Office national du Ducroire, SPF Finances, entités fédérées, B-FAST, prévention des conflits.

*Multi* : coopération multilatérale par le biais des Nations unies, le Fonds européen de Développement, la Commission européenne, le Groupe de la Banque mondiale, les banques de développement régionales.

**Figure 7 : évolution des canaux de l'APD belge en % du RNB (Source : APD base de données DGD)**



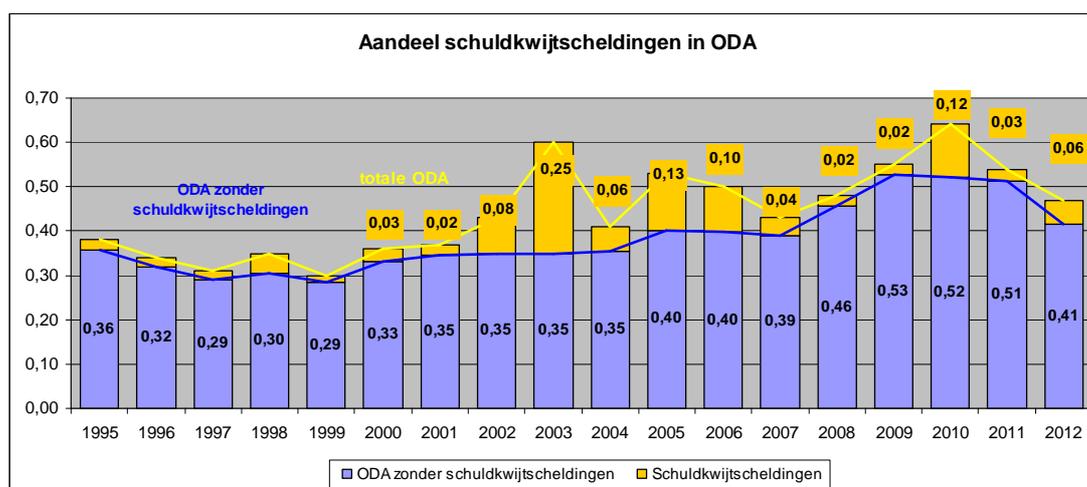
En 2013, l'APD belge s'élevait à 1 731.101.978 euros par rapport à 1.800.720.202 euros en 2012 et à 2 269 889.557 euros en 2010.

C'est surtout la diminution de 2012 qui a réellement coupé dans le budget de la coopération au développement. La différence entre 2010 et 2011 était principalement due à d'importants allègements de dettes (cf. la barre Bi autre dans les graphiques 4 et 5 ci-dessous).

Le graphique 8 révèle clairement que l'APD belge sans allègements de dettes est demeurée relativement stable (0,51 %) en 2011, mais qu'elle a fortement chuté en 2012 (0,41 %). D'autres postes ont donc également subi de fortes diminutions de moyens en 2012. Si on ne tient pas compte des allègements de dette, l'aide a augmenté en 2013.

<sup>23</sup> Dorénavant, BIO sera comptabilisée en bi-direct

**Figure 8 : part de l'allègement de dettes dans l'APD belge (Source : APD base de données DGD)**



**Tableau 5 : Aperçu des principales réductions budgétaires 2010-2012<sup>24</sup>**

	différence	2010	2013	%
<b>DGD bi direct</b>	-71,6	486,2	414,6	-14,7%
Coopération technique (CTB)	-17,8	208,2	190,4	-8,5%
Aide budgétaire	-21,5	47,2	25,7	-45,7%
Prêts d'État à État	-19,8	32,9	13,1	-60,3%
Consolidation de la société	-8,8	35,2	26,4	-25,0%
<b>DGD bi indirect</b>	-93,8	365,5	271,7	-25,7%
Secteur privé, BIO	-92,3	118,3	26,0	-78,0%
<b>Bi autre</b>	-365,7	635,3	269,6	-57,6%
Allègement de dettes	-407,0	416,5	9,5	-97,7%
Prévention des conflits	17,6	25,9	8,3	-68,0%
<b>Multilatéral</b>	-0,7	742,8	742,1	-0,0%

Pratiquement tous les postes reculent dans la coopération bilatérale directe. Les moyens pour la CTB diminuent de 8,5%. Les prêts d'État à État diminuent de 60% et les moyens destinés à la consolidation de la société sont réduits de 25 %.

Dans la coopération bilatérale indirecte, on peut dire que c'est BIO qui paie la note. En 2010, BIO recevait encore 118,3 millions d'euros, en 2013, 26 millions (et en 2012, 5,9 millions d'euros). Le budget de tous les autres acteurs indirects est resté stable entre 2010 et 2012.

D'autres postes en baisse sont les allègements de dettes qui diminuent de 407 millions et la prévention des conflits qui passe de 25,9 à 8,3 millions.

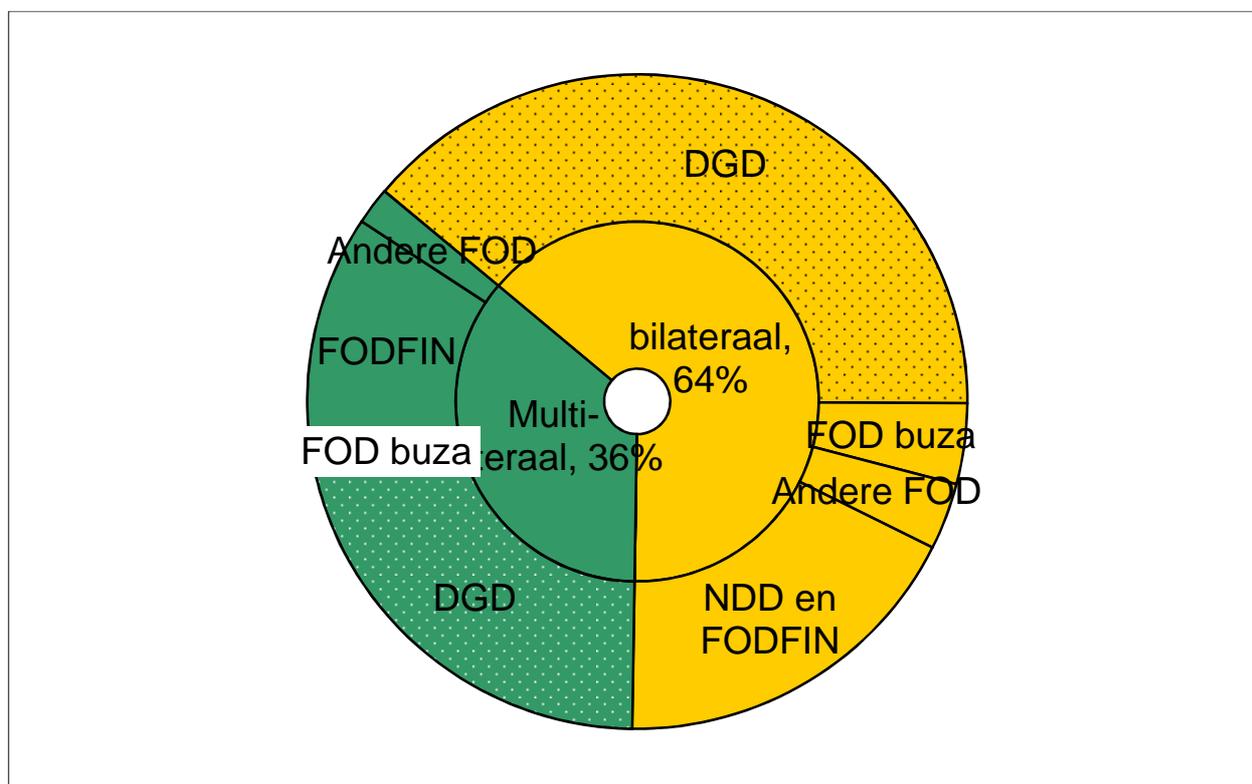
<sup>24</sup> Montant en millions d'euros

La coopération multilatérale reste assez constante entre 2010 et 2013, malgré une chute de 10% en 2012 qui a été corrigée en 2013.

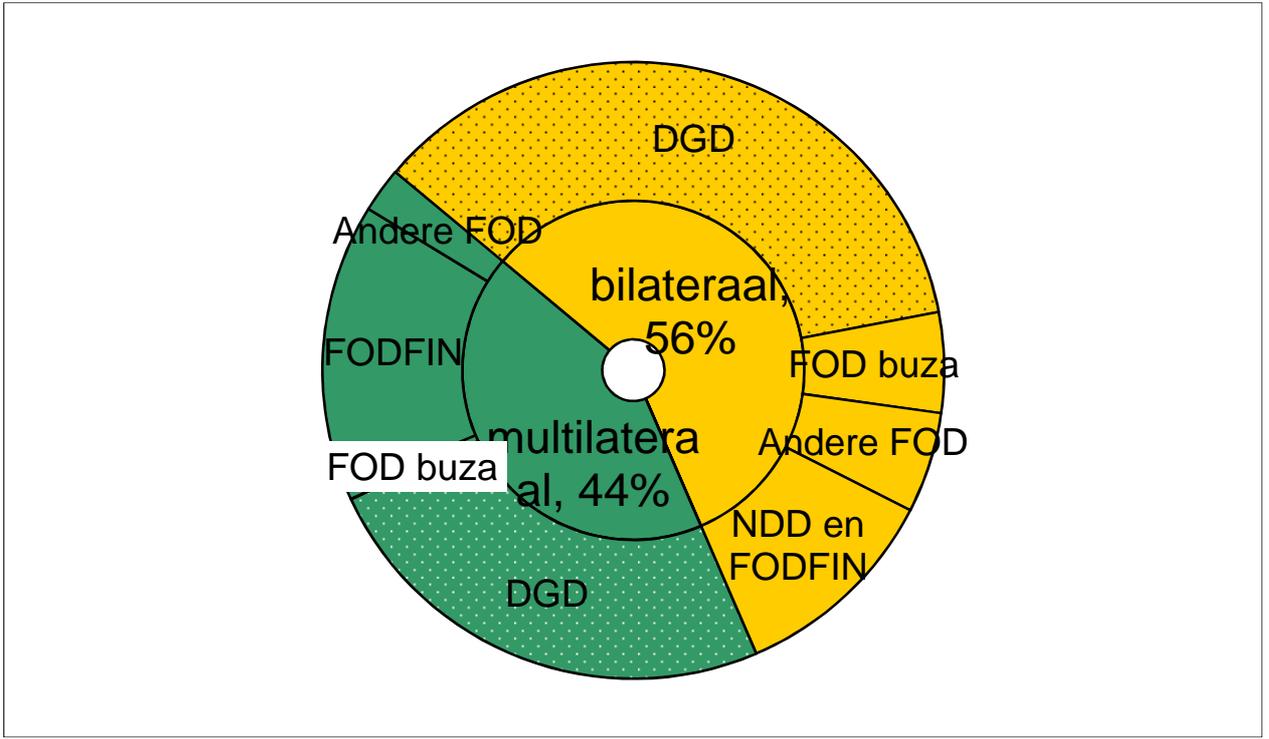
L'augmentation la plus remarquable concerne FEDASIL qui passe de 71,8 millions en 2010 à 117,5 millions en 2013.

La coopération bilatérale a globalement plus souffert des mesures d'économie que la coopération multilatérale. Le rapport entre ces deux canaux a changé entre 2010 et 2013. Alors qu'en 2010, 64% de l'aide allait au bilatéral et 36% au multilatéral (graphique 9), en 2013, 56% de l'aide était bilatérale et 44% multilatérale (graphique 10).

**Figure 9 : Répartition par titulaire budgétaire de l'APD globale 2010, en euros**  
**Source : APD base de données DGD**



**Figure 10: Répartition par titulaire budgétaire de l'APD 2013 en euros** Source : APD base de données DGD





ROYAUME DE BELGIQUE

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

Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge au développement

Egmont • rue des Petits Carmes 15, B-1000 Bruxelles • + 32 2 (0)2 501 38 34 • [www.diplomatie.belgium.be](http://www.diplomatie.belgium.be) • [www.dg-d.be](http://www.dg-d.be) • [ses-dbe@diplobel.fed.be](mailto:ses-dbe@diplobel.fed.be)

Dépôt légal n° 0128/2014/22