

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS  
EN SENAAT

14 november 2002

**EERSTE JAARVERSLAG VAN  
DE BIJZONDER EVALUATOR  
VAN DE INTERNATIONALE  
SAMENWERKING**

---

**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIES  
VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN  
VAN DE KAMER EN DE SENAAT  
UITGEBRACHT DOOR  
MEVROUW Claudine **DRION** (K.) EN  
MEVROUW Magdeleine **WILLAME-BOONEN** (S.)

---

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
ET SÉNAT  
DE BELGIQUE

14 novembre 2002

**PREMIER RAPPORT ANNUEL  
DE L'ÉVALUATEUR SPÉCIAL  
DE LA COOPÉRATION  
INTERNATIONALE**

---

**RAPPORT**

FAIT AU NOM DES COMMISSIONS  
DES RELATIONS EXTÉRIEURES  
DE LA CHAMBRE ET DU SÉNAT  
PAR  
MME Claudine **DRION** (Ch.) ET  
MME Magdeleine **WILLAME-BOONEN** (S.)

---

**Kamers van volksvertegenwoordigers****Chambre des représentants****Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag /  
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport :**

Voorzitter / Président : Pierre Chevalier.

**A. - Vaste leden / Membres titulaires :**

|              |                                                   |
|--------------|---------------------------------------------------|
| VLD          | Pierre Chevalier, Jef Valkeniers, Geert Versnick. |
| CD&V         | Pieter De Crem, Mark Eyskens, Herman Van Rompuy.  |
| Agalev-Ecolo | Claudine Drion, Leen Laenens.                     |
| PS           | Yvon Harmegnies, Patrick Moriau.                  |
| MR           | Georges Clerfayt, Jacques Simonet.                |
| Vlaams Blok  | Guido Tastenhoye, Francis Van den Eynde.          |
| SPA          | Dirk Van der Maelen.                              |
| CDH          | Jacques Lefevre.                                  |
| VU&ID        | Ferdy Willems.                                    |

**B. - Plaatsvervangers / Membres suppléants :**

Stef Goris, Guy Hove, Martial Lahaye, Fientje Moerman.  
 Simonne Creyf, Luc Goutry, Marc Van Peel, N.  
 Mirella Minne, Fauzaya Talhaoui, Lode Vanoost.  
 José Canon, Jacques Chabot, Jean-Pol Henry.  
 Daniel Bacquelaine, Denis D'hondt, Josée Lejeune.  
 Roger Bouteica, Luc Sevenhans, John Spinnewyn.  
 Fred Erdman, Dalila Douifi.  
 Raymond Langendries, Jean-Pierre Grafé.  
 Danny Pieters, Els Van Weert.

**Senaat****Sénat****Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag /  
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport :**

Voorzitter / Président : Marcel Colla.

**A. - Vaste leden / Membres titulaires :**

|             |                                                     |
|-------------|-----------------------------------------------------|
| VLD         | Jean-Marie Dedecker, Jacques Devolder, André Geens. |
| CD&V        | Sabine de Bethune, Theo Kelchtermans, Erika Thijs.  |
| PS          | Marie-José Laloy, Anne-Marie Lizin.                 |
| MR          | Armand De Decker, Alain Destexhe.                   |
| Vlaams Blok | Jurgen Ceder.                                       |
| SPA         | Marcel Colla.                                       |
| Ecolo       | Josy Dubié.                                         |
| Agalev      | Michiel Maertens.                                   |
| CDH         | Magdeleine Willame-Boonen.                          |

**B. - Plaatsvervangers / Membres suppléants :**

Paul De Grauwe, Didier Ramoudt, Jan Remans, Martine Taelman.  
 Jacques D'Hooghe, Jan Steverlynck, Hugo Vandenberghe, Luc Van den Brande.  
 Jean Cornil, Philippe Mahoux, Francis Poty.  
 Philippe Bodson, Philippe Monfils, François Roelants du Vivier.  
 Yves Buysse, Wim Verreycken.  
 Fatma Pehlivan, Jacques Timmermans.  
 Paul Galand, Jacky Morael.  
 Jacinta De Roeck, Johan Malcorps.  
 Michel Barbeaux, Georges Dallemagne.

|              |   |                                                                                     |
|--------------|---|-------------------------------------------------------------------------------------|
| AGALEV-ECOLO | : | Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales |
| CD&V         | : | Christen-Democratisch en Vlaams                                                     |
| FN           | : | Front National                                                                      |
| MR           | : | Mouvement Réformateur                                                               |
| PS           | : | Parti socialiste                                                                    |
| CDH          | : | Centre Démocrate Humaniste                                                          |
| SPA          | : | Socialistische Partij Anders                                                        |
| VLAAMS BLOK  | : | Vlaams Blok                                                                         |
| VLD          | : | Vlaamse Liberalen en Democraten                                                     |
| VU&ID        | : | Volksunie&ID21                                                                      |

**Afkortingen bij de nummering van de publicaties :**

|                   |                                                                                 |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| DOC 50 0000/000 : | Parlementair document van de 50e zittingsperiode + het nummer en het volgnummer |
| QRVA :            | Schriftelijke Vragen en Antwoorden                                              |
| HA :              | Handelingen (Integraal Verslag)                                                 |
| BV :              | Beknopt Verslag                                                                 |
| PLEN :            | Plenum                                                                          |
| COM :             | Commissievergadering                                                            |

**Abréviations dans la numérotation des publications :**

|                   |                                                                               |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| DOC 50 0000/000 : | Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif |
| QRVA :            | Questions et Réponses écrites                                                 |
| HA :              | Annales (Compte Rendu Intégral)                                               |
| CRA :             | Compte Rendu Analytique                                                       |
| PLEN :            | Séance plénière                                                               |
| COM :             | Réunion de commission                                                         |

**Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers**

Bestellingen :  
 Natieplein 2  
 1008 Brussel  
 Tel. : 02/ 549 81 60  
 Fax : 02/549 82 74  
 www.deKamer.be  
 e-mail : alg.zaken@deKamer.be

**Publications officielles éditées par la Chambre des représentants**

Commandes :  
 Place de la Nation 2  
 1008 Bruxelles  
 Tél. : 02/ 549 81 60  
 Fax : 02/549 82 74  
 www.laChambre.be  
 e-mail : aff.generales@laChambre.be

| INHOUDSTAFEL                                                                                                                                                  | Blz. | TABLE DES MATIÈRES                                                                                                                                         | Pages |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I. De administratieve positie van de bijzonder evaluator .....                                                                                                | 5    | I. Situation administrative de l'évaluateur spécial ..                                                                                                     | 5     |
| II. Uiteenzetting van de bijzonder evaluator .....                                                                                                            | 9    | II. Exposé de l'évaluateur spécial .....                                                                                                                   | 9     |
| 1. Omschrijving van Ontwikkelingssamenwerking vandaag .....                                                                                                   | 9    | 1. Définition de la Coopération au Développement actuelle .....                                                                                            | 9     |
| 2. De bijzondere evaluatie .....                                                                                                                              | 12   | 2. L'évaluation spéciale .....                                                                                                                             | 12    |
| 2.1. Base Line .....                                                                                                                                          | 12   | 2.1. Fondements .....                                                                                                                                      | 12    |
| 2.2. Resultaten .....                                                                                                                                         | 13   | 2.2. Résultats .....                                                                                                                                       | 13    |
| 2.2.1. Kwantitatieve aspecten .....                                                                                                                           | 13   | 2.2.1. Aspects quantitatifs .....                                                                                                                          | 13    |
| 2.2.2. Kwalitatieve aspecten .....                                                                                                                            | 15   | 2.2.2. Aspects qualitatifs .....                                                                                                                           | 15    |
| 2.3. Resultaten : hoe de vergaarde kennis aanwenden ? .....                                                                                                   | 24   | 2.3. Résultats : de quelle manière utiliser les connaissances accumulées ? .....                                                                           | 24    |
| 2.3.1. Strategisch kader .....                                                                                                                                | 25   | 2.3.1. Cadre stratégique .....                                                                                                                             | 25    |
| 2.3.2. Bestuursniveau .....                                                                                                                                   | 26   | 2.3.2. Niveau administratif .....                                                                                                                          | 26    |
| 2.4. Organisatie van de bijzondere evaluatie (ervaring en lessen voor de toekomst) ...                                                                        | 27   | 2.4. Organisation de l'évaluation spéciale (expérience et leçons à tirer pour l'avenir) .                                                                  | 27    |
| III. Uiteenzetting van de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking .....                                                                               | 30   | III. Exposé du secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement .....                                                                                   | 30    |
| IV. Vragen en opmerkingen van de leden .....                                                                                                                  | 32   | IV. Questions et observations des membres .....                                                                                                            | 32    |
| V. Antwoord van de bijzonder evaluator .....                                                                                                                  | 40   | V. Réponse de l'évaluateur spécial .....                                                                                                                   | 40    |
| Het begrip « Armoede » .....                                                                                                                                  | 40   | Le concept de pauvreté .....                                                                                                                               | 40    |
| De defederalisering .....                                                                                                                                     | 41   | La défédéralisation .....                                                                                                                                  | 41    |
| De organisatie van de cel bijzondere evaluatie en de methodologie .....                                                                                       | 41   | Organisation de la cellule d'évaluation spéciale et méthodologie .....                                                                                     | 41    |
| Terugkoppeling .....                                                                                                                                          | 42   | Rétroaction .....                                                                                                                                          | 42    |
| VI. Antwoord van de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking .....                                                                                     | 43   | VI. Réponse du secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement .....                                                                                   | 43    |
| VII. Aanvullende opmerkingen .....                                                                                                                            | 44   | VII. Observations complémentaires .....                                                                                                                    | 44    |
| BIJLAGE 1                                                                                                                                                     |      | ANNEXE 1                                                                                                                                                   |       |
| Verslag van de bijzonder evaluator van de Internationale Samenwerking — 2001 (N) .....                                                                        | 47   | Rapport de l'évaluateur spécial de la Coopération internationale — 2001 (N) .....                                                                          | 47    |
| Verslag van de bijzonder evaluator van de Internationale Samenwerking — 2001 (F) .....                                                                        | 165  | Rapport de l'évaluateur spécial de la Coopération internationale — 2001 (F) .....                                                                          | 165   |
| BIJLAGE 2                                                                                                                                                     |      | ANNEXE 2                                                                                                                                                   |       |
| Commentaar van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking bij het rapport van de bijzondere evaluator van de Internationale Samenwerking — 2001 ..... | 280  | Commentaire du secrétaire d'Etat pour la Coopération au Développement sur le rapport de l'évaluateur spécial de la Coopération internationale — 2001 ..... | 280   |
| BIJLAGE 3                                                                                                                                                     |      | ANNEXE 3                                                                                                                                                   |       |
| Extract van het beleidsplan van de bijzonder evaluator .....                                                                                                  | 283  | Extrait du plan d'action de l'évaluateur spécial ...                                                                                                       | 283   |
| BIJLAGE 4                                                                                                                                                     |      | ANNEXE 4                                                                                                                                                   |       |
| Chronologie van de bijzondere evaluatie (N) .....                                                                                                             | 287  | Chronologie de l'évaluation spéciale (N) .....                                                                                                             | 287   |
| Chronologie van de bijzondere evaluatie (F) .....                                                                                                             | 295  | Chronologie de l'évaluation spéciale (F) .....                                                                                                             | 295   |

DAMES EN HEREN,

Het eerste jaarverslag van de bijzonder evaluator van de Internationale Samenwerking maakt de balans op van de eerste twee werkingsjaren van de dienst Bijzondere Evaluatie. Het werd door de Kamercommissie voor de Buitenlandse Betrekkingen besproken tijdens haar vergaderingen van 23 januari, 20 februari en 26 maart 2002.

Vanaf de tweede vergadering heeft de senaatscommissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en Landsverdediging zich bij de kamercommissie gevoegd (de eerste vergadering ging uitsluitend over de administratieve positie van de bijzonder evaluator). Artikel 5 van de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking bepaalt immers dat het jaarverslag van de externe evaluatie aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de Senaat wordt overgezonden.

Het verslag van de bijzonder evaluator is opgenomen als bijlage I van dit verslag (cf. *infra*).

Overeenkomstig artikel 5 van de wet van 25 mei 1999 heeft de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, tot wie dat verslag was gericht, het samen met zijn commentaren overgezonden aan het Parlement (zie bijlage II).

De hoorzitting met de heer Etienne De Belder, bijzonder evaluator van de Internationale Samenwerking, heeft derhalve plaatsgevonden in het bijzijn van de heer Eddy Boutmans, staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking.

Tevens vond een hoorzitting plaats met de heer Jan De Bock, secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking (artikel 4 van het koninklijk besluit van 4 mei 1999 tot benoeming van een « bijzonder evaluator van de Internationale Samenwerking » bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking, en tot vaststelling van zijn administratief en geldelijk statuut (*Belgisch Staatsblad* van 30 juni 1999), bepaalt dat de bijzonder evaluator een beroep doet op de medewerking van het personeel van de dienst Evaluatie, alsook op werkmiddelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking).

Alvorens het verslag zelf onder de loep te nemen, heeft de commissie evenwel de staatssecretaris om nadere toelichting verzocht omtrent de administratieve positie van de bijzonder evaluator.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le premier rapport annuel de l'évaluateur spécial de la Coopération internationale, bilan des deux premières années d'activité du service d'Evaluation spéciale, a été examiné par la commission des Relations extérieures de la Chambre lors de ses réunions des 23 janvier, 20 février et 26 mars 2002.

La commission des Relations extérieures et de la Défense du Sénat s'est jointe à la commission de la Chambre à partir de la deuxième réunion (la première réunion n'avait traité que de la seule situation administrative de l'évaluateur spécial), l'article 5 de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge disposant que le rapport relatif à l'évaluation externe est transmis à la Chambre des représentants et au Sénat.

Le rapport de l'évaluateur spécial constitue l'annexe I du présent rapport (cf. *infra*).

Ainsi que le prévoit l'article 5 de la loi du 25 mai 1999, le secrétaire d'État à la Coopération au Développement, à l'attention duquel ce rapport avait été rédigé, l'a transmis au Parlement en l'accompagnant de ses commentaires (voir l'annexe II).

L'audition de M. Etienne De Belder, évaluateur spécial de la Coopération internationale, a dès lors eu lieu en présence de M. Eddy Boutmans, secrétaire d'État à la Coopération au Développement.

M. Jan De Bock, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale, a également été entendu (l'article 4 de l'arrêté royal du 4 mai 1999 portant nomination d'un évaluateur spécial de la Coopération internationale — *Moniteur belge* du 30 juin 1999 — prévoyant que l'évaluateur spécial dispose de la collaboration du personnel du service d'évaluation et de moyens de travail du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale).

Avant d'examiner le rapport lui-même, la commission a toutefois interrogé le secrétaire d'État sur la situation administrative de l'évaluateur spécial.

**I. — DE ADMINISTRATIEVE POSITIE  
VAN DE BIJZONDER EVALUATOR**

*(Dit onderdeel is grotendeels een herneming van de bespreking die heeft plaatsgevonden tijdens de vergadering van 23 januari 2002; ter wille van de coherentie wordt onder deze rubriek ook melding gemaakt van enkele opmerkingen die hierover nog werden geformuleerd tijdens de vergadering van 20 februari 2002.)*

\*  
\* \*

staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking Eddy Boutmans herinnert eraan dat de bijzonder evaluator onder de vorige zittingsperiode werd benoemd, via het koninklijk besluit van 4 mei 1999 dat werd mede-ondertekend door de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking.

Op 25 april 2001 heeft het Rekenhof de gedelegeerd bestuurder van SELOR in een brief gewezen op het feit dat de benoeming van de heer De Belder tot bijzonder evaluator van rechtswege nietig was, wegens niet-naleving van artikel 3, § 1, van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken. Tevens heeft het Hof de secretaris-generaal van het departement Buitenlandse Zaken daarvan in kennis gebracht. Artikel 8, § 3, van die wet van 22 juli 1993 machtigt het Rekenhof immers alle betrokken hiërarchische instanties op de hoogte te brengen wanneer het « vaststelt dat de aanwerving van een personeelslid heeft plaatsgehad met niet-naleving van de voorschriften » die in die wetgeving zijn opgenomen.

Op 11 december 2001 heeft de commissie van bevoegde hoge ambtenaren de benoeming van de heer De Belder tot bijzonder evaluator nietig verklaard. De staatssecretaris is begin januari van die beslissing in kennis gesteld.

Voorts zij erop gewezen dat de commissie van bevoegde hoge ambtenaren, naar aanleiding van die nietigverklaring heeft aangestipt niet bevoegd te zijn om het koninklijk besluit tot benoeming van de bijzonder evaluator in te trekken.

Aangezien de bij voormelde wet van 22 juli 1993 bedoelde procedure voor het eerst werd toegepast, heeft de staatssecretaris (die het overigens betreurt dat de nietigheid van rechtswege van de benoeming van de heer De Belder tot bijzonder evaluator er pas drie jaar na de indiensttreding van de betrokkene is gekomen) het advies ingewonnen van de directie-generaal Juridische Zaken van het departement; dat advies werd hem

**I. — SITUATION ADMINISTRATIVE DE  
L'ÉVALUATEUR SPÉCIAL**

*(Pour l'essentiel, ce point reprend la discussion tenue lors de la réunion du 23 janvier 2002; dans un souci de cohérence, les quelques remarques supplémentaires sur ce sujet qui ont été exprimées lors de la réunion du 20 février 2002 ont également été regroupées sous la présente rubrique.)*

\*  
\* \*

M. Eddy Boutmans, secrétaire d'État à la Coopération au Développement, rappelle que l'évaluateur spécial a été nommé sous la législature précédente par l'arrêté royal du 4 mai 1999, cosigné par le ministre des Affaires étrangères et le secrétaire d'État à la Coopération au Développement.

Le 25 avril 2001, la Cour des comptes a écrit à l'administrateur délégué du SELOR, pour attirer l'attention sur le fait que la nomination de M. De Belder en qualité d'évaluateur spécial était nulle de droit, car ne respectant pas le prescrit de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique. Elle en a également informé le secrétaire général du département des Affaires étrangères. L'article 8, § 3, de la loi du 22 juillet 1993 habilite en effet la Cour des comptes, lorsque celle-ci constate que le recrutement d'un agent a été effectué en méconnaissance des prescriptions de cette législation, à en informer les différentes autorités hiérarchiques concernées.

Le 11 décembre 2001, la commission de hauts fonctionnaires compétents a annulé la nomination de M. De Belder en qualité d'évaluateur spécial. Le secrétaire d'État a eu connaissance de cette décision au début janvier.

Il faut par ailleurs noter que, dans le même temps qu'elle déclarait nulle la nomination de l'évaluateur spécial, la commission de hauts fonctionnaires compétents a fait observer qu'elle n'était pas compétente pour rapporter l'arrêté royal portant nomination de l'évaluateur spécial.

Sachant que l'application de cette procédure, prévue par la loi du 22 juillet 1993 déjà citée, constitue une première, le secrétaire d'État — qui déplore par ailleurs que le constat de la nullité de droit de la désignation de M. De Belder comme évaluateur spécial n'ait eu lieu que trois ans après l'entrée en fonction de l'intéressé — a sollicité l'avis de la direction générale des Affaires juridiques du département (avis reçu le 23 janvier 2002, c'est-

bezorgd op 23 januari 2002, met andere woorden op de dag van deze bespreking. In haar advies stelt de directie-generaal Juridische Zaken dat de betrokkene een opzeggingstermijn van zes maanden had moeten genieten, te rekenen van de betekening van de nietigverklaring van zijn indienstneming door de commissie van bevoegde hoge ambtenaren (te weten 19 december 2001).

De commissie van bevoegde hoge ambtenaren had ook de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking gewezen op de noodzaak dat de benoeming van een nieuwe bijzonder evaluator met de vereiste rechtszekerheid gepaard zou gaan. De staatssecretaris heeft de secretaris-generaal gevraagd daartoe het nodige te doen; het is van het hoogste belang een objectieve functiebeschrijving op te stellen.

Tegelijk doet de specifieke juridische positie van de bijzonder evaluator geen afbreuk aan het eerste jaarverslag dat aan het Parlement werd bezorgd.

*De heer Jef Valkeniers (VLD)* vraagt dat bij de selectie van een nieuwe bijzonder evaluator vooral rekening wordt gehouden met terreinkennis.

*Voorzitter Pierre Chevalier (VLD)* is van oordeel dat duidelijkheid moet worden verschaft over de verantwoordelijkheden in een procedure die kennelijk van bij aanvang niet naar behoren is verlopen.

Voorts verwondert het hem dat de procedure op grond waarvan de aanwijzing van de heer De Belder van rechtswege nietig is bevonden, zo lang heeft geduurd.

Tot slot stipt hij aan dat er niet alleen nood is aan een duidelijke functiebeschrijving, maar ook aan nadere preciseringen omtrent de administratieve en hiërarchische relatie tussen de secretaris-generaal van het departement, de bijzonder evaluator en de bijzonder commissaris Internationale Samenwerking.

Het ware eveneens aangeraden de benoeming van een bijzonder commissaris van een wettelijke grondslag te voorzien en aldus tegelijkertijd in te gaan op de vereisten als bedoeld in de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking en die als bedoeld in de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken. Bovendien moet dat alles gebeuren in de geest van de Copernicus-hervorming.

*De staatssecretaris* bevestigt dat er bij de aanwijzing van de bijzonder evaluator geen plannen bestonden om hem een ambtenarenstatuut te geven of om hem in te

à-dire le jour même où a eu lieu la présente discussion). L'avis de la direction générale des affaires juridiques a été qu'il y avait lieu de signifier à l'intéressé un préavis de 6 mois courant à partir de la notification de la nullité de son engagement par la commission de hauts fonctionnaires compétents (soit le 19 décembre 2001).

La commission de hauts fonctionnaires compétents avait également attiré l'attention du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale sur la nécessité d'encadrer la nomination d'un nouvel évaluateur spécial de toute la sécurité juridique requise. Le secrétaire d'État a demandé au secrétaire général de faire le nécessaire en ce sens; il est particulièrement essentiel de dresser un profil de fonction objectif.

Dans le même temps, la situation juridique particulière de l'évaluateur spécial n'invalide pas le premier rapport annuel qui est présenté au Parlement.

*M. Jef Valkeniers (VLD)* demande que, lors de la sélection d'un nouvel évaluateur spécial, il soit avant tout tenu compte de sa connaissance du terrain.

*Le président, M. Pierre Chevalier (VLD)* estime qu'il faudra faire la clarté sur les responsabilités dans une procédure qui s'avère avoir été viciée dès l'origine.

Il s'étonne par ailleurs de la longueur de la procédure qui a conduit au constat de la nullité de droit de la désignation de M. De Belder.

Enfin, il fait observer qu'au-delà de la rédaction d'un profil de fonction clair, il faudra préciser les rapports administratifs et hiérarchiques entre le secrétaire général du département, l'évaluateur spécial et le commissaire spécial à la Coopération internationale.

Il conviendra également d'organiser à la désignation d'un évaluateur spécial une base légale qui rencontre à la fois les exigences posées par la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale et celles découlant de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, tout en tenant compte de la philosophie de la réforme « Copernic ».

*Le secrétaire d'État* confirme que, lors de la désignation de l'évaluateur spécial, rien n'avait été prévu pour le rattacher au statut de la fonction publique ou pour l'insé-

passen in het organigram van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking. Daaruit vloeit voort dat de bijzonder evaluator weliswaar onder het directe gezag van de secretaris-generaal werd geplaatst, maar dat geen enkele structurele of hiërarchische band werd gecreëerd tussen zijn functie en die van de directeur-generaal van de Internationale Samenwerking (momenteel de bijzonder commissaris). Overeenkomstig de desiderata van de commissie belast met de opvolging van de problemen van het ABOS, leek het immers niet aangewezen de bijzondere evaluatie bij het ABOS onder te brengen.

Sinds het ABOS (inmiddels omgevormd tot DGIS) werd opgenomen in het departement Buitenlandse Zaken, vormt de positie van de bijzonder evaluator een paradox, aangezien die onder de secretaris-generaal van datzelfde departement valt.

Aangezien de taak van de bijzonder evaluator er precies in bestaat de internationale samenwerking te evalueren, heeft de staatssecretaris steeds getracht met hem een op consensus berustende relatie te hebben.

De procedure die ertoe heeft geleid dat de benoeming van de bijzonder evaluator nietig werd verklaard, sleepte lang aan omdat werd gestreefd naar de strikte inachtneming van de wetgeving. Het was al verscheidene maanden geweten dat die procedure tot de vaststelling van nietigheid kon leiden; er was dus al begonnen met de redactie van een koninklijk besluit dat ertoe strekt zowel de benoemingsvoorwaarden als de bepaling van de taken van de bijzonder evaluator te objectiveren. De staatssecretaris is vastbesloten erop toe te zien dat de procedureregels strikt worden nageleefd.

Wat het functieprofiel betreft, is ervaring in het veld een gegeven dat in aanmerking kan worden genomen.

Het koninklijk besluit tot benoeming zal voorts het specifiek statuut van de bijzonder evaluator moeten preciseren. Het lijkt immers de voorkeur te verdienen dat hij geen deel uitmaakt van de personeelsformatie van het departement.

*De heer Jan De Bock, secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking, geeft aan dat de bijzonder evaluator weliswaar administratief onder hem ressorteert, maar niet inzake diens taakinvulling: het komt de secretaris-generaal niet toe in dat verband voorschriften te geven aan de bijzonder evaluator. Hij moet zich beperken tot een hiërarchische controle op de goede uitvoering van de bijzondere evaluatie. Bij problemen gelden de in het kader van de algemene tuchtcontrole vastgestelde procedures. De secretaris-generaal heeft*

rer dans le cadre organique du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale. Ainsi, si l'évaluateur spécial a été placé sous la compétence directe du secrétaire général, aucun lien, ni structurel ni hiérarchique, n'avait été organisé entre sa fonction et celle du directeur général de la Coopération internationale — c'est-à-dire le commissaire spécial pour l'instant. Conformément aux vœux de la commission de suivi des problèmes de l'AGCD, il ne semblait en effet pas indiqué de placer l'évaluation spéciale dans le giron de l'AGCD.

L'intégration de cette dernière, devenue la DGCI, dans le département des Affaires étrangères a rendu paradoxale la situation d'un évaluateur spécial relevant du secrétaire général de ce même département.

Dès lors que la mission de l'évaluateur spécial est précisément d'évaluer la coopération internationale, le présent secrétaire d'État a toujours essayé d'avoir avec lui une relation consensuelle.

Quant à la longueur de la procédure qui a conduit au constat de la nullité de la nomination de l'évaluateur spécial, elle s'explique par la volonté de respecter strictement le prescrit légal. Sachant cependant depuis plusieurs mois que cette procédure risquait de déboucher sur ce constat de nullité, on a déjà entamé la préparation d'un arrêté royal visant à objectiver tant les conditions de nomination que la définition des missions de l'évaluateur spécial. Le secrétaire d'État est déterminé à veiller au strict respect des règles de procédure.

S'agissant du profil de la fonction, l'expérience sur le terrain est une donnée à considérer.

L'arrêté royal de nomination devra par ailleurs préciser le statut spécifique de l'évaluateur spécial. Il semble en effet préférable que celui-ci reste en dehors du cadre du département.

*M. Jan De Bock, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale, précise que, si l'évaluateur spécial dépend de lui sur le plan administratif, il n'en va pas de même sur le plan de sa mission: en cette matière, le secrétaire général n'a pas à donner d'instructions à l'évaluateur spécial. Il doit se limiter à exercer un contrôle hiérarchique relatif au bon fonctionnement de l'évaluation spéciale. En cas de problème, les procédures prévues dans le cadre du contrôle disciplinaire général s'appliquent. En l'occurrence, le secrétaire général*

in dit geval met de bijzonder evaluator gesprekken gehad over de administratieve werking van de cel externe evaluatie.

\*  
\* \*

*De secretaris-generaal heeft, op verzoek van meerdere commissieleden, kopies van de volgende documenten overgezonden aan de voorzitter van de commissie :*

- *de brief van het Rekenhof van 25 april 2001;*
- *drie nota's van de directie-generaal Juridische Zaken die gericht zijn aan de vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken (23 maart 2001; 25 juli 2001; 8 augustus 2001);*
- *de brief van SELOR van 19 december 2001 waarin de beslissing van de commissie van bevoegde hoge ambtenaren wordt medegedeeld, en het faxbericht van de secretaris-generaal waarin hij die beslissing ter kennis brengt van de staatssecretaris;*
- *een nota van de directie-generaal Juridische Zaken gericht aan de secretaris-generaal (22 januari 2002);*
- *een nota van de directie-generaal Juridische Zaken gericht aan de staatssecretaris (23 januari 2002).*

*Die diverse documenten werden ter hand gesteld van de commissieleden. Er werden echter geen kopieën van die stukken gemaakt omdat ze betrekking hebben op een persoonlijk dossier.*

\*  
\* \*

Bovendien heeft de heer De Belder het verweerschrift dat hij ter attentie van de commissie van bevoegde hoge ambtenaren had geredigeerd, ter hand gesteld van de commissieleden.

\*  
\* \*

*De heer Luc Goutry (CD&V – Kamer) vraagt wat de draagwijdte is van het door de secretaris-generaal aan de bijzonder evaluator opgelegde verbod nog melding te maken van zijn hoedanigheid van bijzonder evaluator : mag de heer De Belder derhalve uitleg verstrekken over zijn verslag in het kader van deze bespreking ?*

*De heer Jan De Bock, secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking, stipt aan dat zijn*

ral a eu des conversations avec l'évaluateur spécial sur le fonctionnement administratif de la cellule d'évaluation externe.

\*  
\* \*

*À la demande de plusieurs membres de la commission, le secrétaire général a transmis au président de celle-ci copies des documents suivants :*

- *la lettre de la Cour des comptes du 25 avril 2001;*
- *trois notes rédigées par la direction générale des Affaires juridiques à l'attention du vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères (23 mars 2001; 25 juillet 2001; 8 août 2001);*
- *la lettre du SELOR du 19 décembre 2001, communiquant la décision de la commission de hauts fonctionnaires compétents, et la télécopie du secrétaire général informant de cette décision le secrétaire d'État;*
- *une note de la direction générale des Affaires juridiques au secrétaire général (22 janvier 2002);*
- *une note de la direction générale des Affaires juridiques au secrétaire d'État (23 janvier 2002).*

*Ces différents documents ont été mis à la disposition des membres de la commission, sans cependant faire l'objet d'une diffusion par copie, dès lors qu'ils avaient trait à un dossier personnel.*

\*  
\* \*

M. De Belder a par ailleurs transmis aux membres de la commission la défense qu'il avait rédigée à l'attention de la commission de hauts fonctionnaires compétents.

\*  
\* \*

*M. Luc Goutry (CD&V – Chambre) s'interroge sur la portée de l'interdiction signifiée par le secrétaire général à l'évaluateur spécial d'encore faire mention de sa qualité d'évaluateur spécial : M. De Belder est-il dès lors habilité à commenter son rapport dans le cadre de la présente discussion ?*

*M. Jan De Bock, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, précise que sa remar-*

opmerking alleen betrekking had op de financiële verantwoordelijkheden die de heer De Belder zou willen aangaan tijdens zijn opzeggingstermijn.

## II. — UITEENZETTING VAN DE BIJZONDER EVALUATOR

« 1. OMSCHRIJVING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING VANDAAG (poging tot consensus qua perceptie)

Een definitie geven van ontwikkelingssamenwerking is eerder zinloos. Een definitie is per definitie sluitend. Als er één sluitend kenmerk is aan OS, dan is het wel dat het steeds maar meer en sneller uitdeint naar nieuwe taken, steeds meer nieuwe objectieven opgelegd krijgt en tegelijkertijd zichzelf voor hoge en soms onrealistische verwachtingen geplaatst ziet.

Alleen al om die redenen is een bedachtzame intellectuele cesuur in onze sector, een *conditio sine qua non*.

De plaats van de Bijzonder Evaluator, van elke externe evaluator trouwens, is dan ook deze van het « *mid-den* ». En om met Erasmus te spreken, dat is ten allen tijde de moeilijkste positie gebleken.

Ontwikkelingssamenwerking zal in de toekomst in belang toenemen.

Voor wie er nog mocht aan twijfelen, de *Afghaanse crisis* toont aan dat wanneer het rijke Noorden niet naar de berg van miserie in het Zuiden gaat, deze laatste wel naar het Noorden komt.

De politieke reacties zijn reeds aanwijsbaar.

Eén van de belangrijkste punten in het *Protocol van Laken*, is dat de 0,7 % van het BNP als ontwikkelingshulp op een tijds kader zal vastgepind worden.

Deze politieke retoriek is natuurlijk positief. *Maar weten wij voldoende wat wij niet weten* en hebben wij daaruit onze lessen getrokken ?

Weten wij *bijvoorbeeld* dat alleen meer financiële hulpstromen niet noodzakelijk leiden tot meer effectiviteit van die publieke investeringsgelden ?

que ne visait que les responsabilités financières que M. De Belder pourrait vouloir contracter durant sa période de préavis.

## II. — EXPOSÉ DE L'ÉVALUATEUR SPÉCIAL

« 1. DÉFINITION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ACTUELLE (tentative de réaliser un consensus autour de sa perception)

Donner une définition de la coopération au développement apparaît relativement dépourvu de sens. Une définition est limitative, par définition. Or, s'il existe une caractéristique limitative de la coopération, c'est bien celle d'être confrontée de plus en plus fréquemment à de nouvelles activités sans cesse plus nombreuses, d'être chargée de la réalisation d'objectifs sans cesse renouvelés, tout en étant censée répondre à de grandes attentes parfois entachées d'irréalisme.

À elles seules, ces quelques raisons posent comme condition *sine qua non* de circonscrire notre secteur d'activité avec prudence.

La position occupée par l'Évaluateur spécial, à l'instar de tout évaluateur externe, consiste en celle du « *mi-lieu* ». Et, pour citer Erasme, cette place a été de tout temps la plus difficile à occuper.

L'importance de la coopération au développement ne cessera de croître à l'avenir.

Pour preuve la *crise afghane*, qui démontre à suffisance que lorsque les nantis du Nord négligent de prendre en compte la misère du Sud, celle-ci se trouve une voie vers le Nord.

Les réactions politiques à cet égard ne se sont pas fait attendre.

Un des points les plus importants du *Protocole de Laeken* prévoit que les 0,7 % du PNB réservés à l'aide au développement seront soumis à un échéancier déterminé.

Une telle rhétorique politique est bien entendu positive. *Mais avons-nous une connaissance suffisante de ce que nous ignorons*, et en avons-nous tiré les leçons requises ?

Savons-nous *par exemple* que les seuls flux accrus d'aide financière ne mènent pas nécessairement à un investissement plus efficace des ressources publiques ?

Erger nog, dat ze kunnen bijdragen tot regelrechte tegendraadse uitkomsten.

Een donorland als Zweden spendeert al een kwart-eeuw 1 % van zijn BNP aan OS. Maar de resultaten ervan zijn niet beter dan om even welke laagvlieger onder de 0,7 %-grens, en dat voor dezelfde redenen trouwens: onvoldoende voorbereiding bij het onderwerp, zwakke implementatie, beide als gevolg van gebrekkige kennis van het terrein en geen duurzaamheid als uitkomst.

De enigszins onthutsende vraag die men zich kan stellen is « gaan wij ooit leren van onze fouten ? » of « gaan we ons blijvend laten vooruitstuwten door weliswaar goede intenties, met kwade gevolgen ? ».

OS zou je *in de eerste plaats kunnen beschrijven* als een relatie tussen staten die gebaseerd is op wederzijdse belangen tussen ontvangende en donorlanden.

Maar ondanks protocols en bijzondere overeenkomsten is het geen contract. Naast wederzijdse belangen *ontbreekt* immers wederzijdse *verplichtingen* die afdwingbaar zijn.

In de politieke machtsverhouding tussen de gever en de ontvanger, is het de gever die bepaalt welke activiteiten als ontwikkelingsrelevant moeten beschouwd worden en welke niet, hoelang de activiteiten moeten gefinancierd blijven voor welke binnenlandse politieke reden dan ook.

Alleen al door te wijzen op deze essentiële politieke verhoudingen ziet u het probleem van *duurzaamheid* in de verte reeds opduiken.

*Ontvangende landen* willen een ondersteuning voor hun *onmiddellijke* behoeften en ontwikkelingsobjectieven. In de meeste gevallen zijn deze gedreven door politieke elitepercepties en georiënteerd naar hun beperkte sociologische achterban of patronagesystemen.

*De donorbelangen* daarentegen zijn een combinatie van onze *politiek ethische dimensie* om de armen te helpen, maar wel *als middel* om oorlogen, crisissen, vluchtelingen- en migrantenstromen af te houden, en vooral *als doel* opdat onze nationale veiligheid gegarandeerd wordt, de internationale handelsstromen zich kunnen blijven ontwikkelen en bijgevolg onze welvaart intact blijft.

Pire, qu'ils peuvent contribuer à des résultats diamétralement opposés aux attentes.

Un pays donateur comme la Suède consacre depuis un quart de siècle 1 % de son PNB à la coopération au développement. Mais les résultats enregistrés ne s'avèrent pas meilleurs que ceux des donateurs dont les performances s'établissent largement en dessous des 0,7 %, et ceci d'ailleurs pour des raisons identiques : une préparation insuffisante des projets et une mise en œuvre laissant à désirer suite au manque de connaissance du terrain et à l'absence de la durabilité comme objectif ultime.

La question déconcertante qu'on est constamment en droit de se poser s'énonce comme suit : « n'allons-nous jamais tirer les leçons de nos erreurs ? », ou encore « allons-nous continuer à nous laisser guider par de bonnes intentions aux conséquences fâcheuses ? ».

La coopération au développement *peut être décrite en premier lieu* comme un rapport entre des Etats, basé sur les intérêts réciproques qui existent entre donateurs et bénéficiaires de l'aide.

Mais les protocoles et arrangements particuliers ne constituent pas des contrats. Ils *omettent* en effet de mentionner les indispensables *obligations* respectives, aux côtés des intérêts respectifs.

Dans le rapport de forces politique existant entre bénéficiaire et donateur, c'est ce dernier qui détermine les activités qui sont à considérer comme pertinentes ou non pour le développement, ainsi que la durée durant laquelle elles seront financées, pour quelque raison de politique intérieure que ce soit.

La seule évocation de ces rapports politiques fondamentaux voit déjà se poindre le problème de la *durabilité*.

Les *pays bénéficiaires* désirent une aide pour leurs besoins et objectifs de développement *immédiats*. Ceux-ci sont dans la plupart des cas issus des perceptions d'une élite et orientés par l'arrière-fond sociologique de cette élite et son clientéliste limités.

À l'inverse, les *intérêts des donateurs* se présentent comme une combinaison de notre *dimension ethno-politique* d'apporter notre aide aux pauvres, comme un *moyen* de prévenir les guerres, les crises et les flux de réfugiés et d'émigrants, et surtout avec l'*objectif* de garantir tant notre sécurité nationale que le développement des courants commerciaux internationaux nécessaires au maintien de notre prospérité.

De donorkant wordt bijgevolg gedreven door *een visie van de toekomst* die meer is dan alleen maar economische welvaart en ontwikkeling, maar tevens door waarden van humanisme, democratie, rechten van de vrouw, scheiding tussen religieuze en seculiere wetgeving, goed bestuur, publieke verantwoording en transparantie.

Het zou een *misvatting* zijn te denken dat al deze « goede waarden » *elkaar onderling ondersteunen*. In de dagdagelijkse praktijk van ontwikkelingssamenwerking merken we dat onze activiteiten niet alleen *complex zijn maar ook contradictorisch*.

*Een voorbeeld* : de conditie van de Wereldbank aan Oeganda om zijn defensiebudget met 50 % te verminderen, heeft indirect een oud historisch fenomeen uitgelokt, namelijk werkloze soldaten op zoek naar nieuwe inkomsten in een buurland (Rwanda). Niet betaalde soldateska zegt men in Azië « *eat from the town* ».

De Rwandese genocide heeft de ontwikkeling in dat land met een halve eeuw teruggeslagen in de tijd.

Het uiteenrafelen van al die complexe knopen van onze aanwezigheid in het Zuiden, *het duiden* van de contradictorische, paradoxale uitkomsten van onze interventies, is *de taak van een toegepast — wetenschappelijk onderzoeker zoals de Bijzonder Evaluator*.

Het is ook zijn begrenzing. Verder hoeft en mag de sociale wetenschap niet gaan.

Om een *werkbare balans* te vinden tussen zoveel elementen en argumenten is er immers *politieke wijsheid* nodig. En dat, met het volste respect dames en heren, is het terrein van de *volksvertegenwoordigers*.

Het *uitvoeren* van deze politieke consensus is dan weer het terrein van de *staatssecretaris*. Het is, als men wil, het terrein van de *politieke moed*, waarop elke beleidsman door de bevolking op zijn waarde wordt getoetst.

Het feit dat deze 3 terreinen (onderzoek, reflectie en daadkracht) hier vandaag samengebracht worden, maakt voor mij, het unieke en innoverende uit van de constructie van de Bijzondere Evaluatie.

Het is een kans, die u zelf hebt uitgelokt, en we moeten die alle drie hier vandaag tenvolte grijpen.

Les donateurs d'aide sont ainsi mus par une *vision du futur* qui dépasse les seuls développement et bien-être économiques, pour s'appuyer sur des valeurs d'humanisme, de démocratie, de droits de la femme, de séparation des pouvoirs de l'Eglise et de l'État, de bonne gestion, de responsabilité publique et de transparence.

Ce serait une *erreur* de croire que toutes ces « valeurs sûres » *se soutiennent mutuellement*. La pratique quotidienne de la coopération au développement démontre non seulement l'aspect *complexe* de nos activités mais également leur côté *contradictoire*.

*Un seul exemple* suffit à démontrer ce qui précède : la condition posée par la Banque Mondiale à l'Ouganda de diminuer de moitié son budget de la défense a fait resurgir indirectement un vieux phénomène historique, en l'occurrence des soldats en chômage à la recherche d'autres sources de revenus dans un pays voisin (le Rwanda). On dit en Asie que cette soldatesque sans salaire « *eat from the town* ».

Le génocide rwandais a fait reculer le développement de ce pays d'un demi-siècle.

*La tâche d'un chercheur en sciences appliquées tel l'Évaluateur spécial* consiste à démêler l'écheveau complexe de notre présence dans le Sud en fournissant une *explication* aux résultats contradictoires et paradoxaux de nos interventions.

Ceci constitue aussi les limites de sa fonction. Il n'est pas demandé, ni permis aux sciences sociales d'aller plus loin.

Trouver un *équilibre pratique* entre une telle quantité d'éléments et d'arguments relève de la *sagesse politique*. Et celle-ci, avec tout le respect que je vous dois, Mesdames et Messieurs, relève du domaine des *parlementaires*.

La *mise en œuvre* de ce consensus politique relève quant à elle du domaine du *secrétaire d'État*. C'est en quelque sorte le terrain du *courage politique*, qui sert d'étalon à la population pour estimer la valeur d'un dirigeant.

Sa caractéristique de mettre aujourd'hui en présence ces trois domaines (recherche, réflexion et mise en œuvre) constitue à mes yeux le côté unique et innovant de l'élaboration de l'Évaluation spéciale.

Cette opportunité que vous vous êtes ménagée doit nous permettre d'aborder aujourd'hui ces trois domaines en profondeur.

## 2. DE BIJZONDERE EVALUATIE

### 2.1. Base Line

Ik zou het ten zeerste op prijs stellen moest u een appreciatie kunnen vormen van de bijzondere evaluatie.

Door de half discrete aard van mijn onderzoek heb ik niet zoveel kans om mijn werk met een ruimer publiek te toetsen.

Daarenboven is het Parlement de eerste gebruiker van de evaluatiebevindingen. Dit kan alleen gebeuren na een lang onderzoeksproces, gedurende hetwelk ik in zekere mate verplicht ben geïsoleerder te werken dan andere publieke diensten.

Om u enig houvast te geven, heb ik in *document 3* (zie bijlage 3) de voornaamste objectieven van ons evaluatiebeleid in herinnering gebracht. Het document is een extract van het beleidsplan 2000 zoals dat nu 2 jaar geleden hier in deze commissie is besproken geweest.

Sommige van deze doelstellingen zijn gerealiseerd geweest, andere groeien naar een uitkomst, en sommige zijn nog niet aangepakt geweest.

Maar al met al is het een goede evaluatietraditie om te beginnen bij het begin. Wat is verworven, wat niet en vooral waarom. Ik hoop dus op uw vragen maar ook op uw suggesties, zoals dat geval was in december 1999.

Voor de bondigheid wil ik deze appreciatieoefening inleiden rond *2 kernvragen en één focus*.

*De twee kernvragen* zijn, enerzijds weten wij voldoende *wat* we voordien niet wisten, *wat* hebben we geleerd ?

En *anderzijds* weten wij voldoende *hoe* wij deze kennis moeten aanwenden ?

Met andere woorden, de eerste vraag verwijst naar het terrein van de *kennisvergaring*, het eerder *wetenschappelijke* element van de externe evaluatie.

De tweede vraag verwijst naar het terrein van het *kennismanagement*, van de toepassing, de *terugkoppeling*.

## 2. L'ÉVALUATION SPÉCIALE

### 2.1. Fondements

J'attache un grand prix à vous mettre en mesure de former un jugement sur l'Évaluation spéciale.

Le caractère « semi-discret » de mes études ne m'offre que peu d'occasions de soumettre mes activités à l'avis d'un large public.

Le Parlement constitue par ailleurs le premier utilisateur des résultats des évaluations. Ceux-ci supposent un long processus de recherche durant lequel je suis obligé, dans une certaine mesure, de travailler en m'isolant davantage que d'autres services publics.

Je rappelle dans le *document 3* (voir annexe 3), en guise de fil conducteur, les principaux objectifs de notre politique d'évaluation. Ce document constitue un extrait du plan d'action 2000 soumis à cette commission il y a deux ans.

Certains de ces objectifs ont pu être réalisés, d'autres sont en cours de réalisation, d'autres encore n'ont pas encore pu être abordés.

Mais, tout bien pesé, une bonne tradition de l'évaluation consiste à commencer par le commencement. Quelles sont les réalisations, qu'est-ce qui n'a pu être réalisé et surtout pourquoi ? Outre vos questions, j'espère pouvoir bénéficier de vos suggestions, comme cela a été le cas en décembre 1999.

Je vous propose, afin de préserver la concision, d'introduire cet exercice d'appréciation à l'aide de *deux questions fondamentales et d'un point de focalisation*.

*Les deux questions fondamentales* peuvent s'énoncer comme suit : *d'une part*, avons-nous acquis une connaissance suffisante de ce que nous ignorions précédemment, de ce que nous avons appris ?

Et avons-nous *d'autre part* une idée suffisamment précise de la manière dont ces connaissances devraient être mises en application ?

En d'autres mots, la première question fait référence au domaine de l'*acquisition de connaissances*, au caractère plutôt *scientifique* de l'évaluation externe.

La deuxième question fait référence au domaine de la *gestion des connaissances*, de la mise en application, de la *rétroaction*.

Voor de beperking van het debat zal ik maar *één focus* behandelen, maar dan ook de voornaamste : *bereiken wij de armen ?*

Het is de concrete vraag naar impact, naar effectiviteit, en de vraag die de belastingbetaler zich stelt.

Eind 1999 waren alle evaluatiedepartementen van de OESO overeengekomen dat « armoedevermindering » dé hoofdactiviteit van onze evaluatie zou worden in 2000 en 2001.

In de woorden toen van mijn collega van de EU « het is 5 vóór 12 » : indien wij er niet in slagen te bewijzen aan de publieke opinies en het politieke gezag in de lidstaten dat onze hulp waarlijk de armen helpt, dan zou dit wel eens het einde kunnen betekenen van de huidige vorm van publieke ontwikkelingsbeleid in afzienbare tijd.

Wat ik afgesproken had met mijn collega's evaluatoren in Edinburg in november 1999 en met u bediscussieerd in juli 2000, heb dan ook hiermede gedaan.

Vandaag is België *het eerste DAC-lid* dat een armoedeverminderingsevaluatie *in openbaar debat brengt*.

Alleen de Wereldbank is recentelijk met een rapport (600 blz) op de proppen gekomen. Maar de Wereldbank heeft dan ook circa 200 mensen in evaluatiedienst en kan dus koploper zijn in alle onderzoek.

Alle andere DAC-leden zijn uitgewaaierd over een ganse reeks van onderwerpen waardoor de focus op armoedevermindering naar de achtergrond verschoof.

We hebben dus vandaag nog een andere kans, namelijk een initiële *bijdrage* te leveren aan het *intellectueel debat* in ontwikkelingssamenwerking. Een punt waar België manifest afwezig was in het verleden.

## 2.2. Resultaten

### 2.2.1. Kwantitatieve aspecten

*Document (4) « Chronologie van de Bijzondere Evaluatie »* (zie bijlage 4) geeft een inzichtelijk en overzichtelijk beeld van de materiële resultaten van de Bijzondere Evaluator.

Ik zal mij beperken tot enkele *kanttekeningen* bij dit document.

Dans le but de limiter le débat je n'aborderai qu'un *seul point de focalisation*, il est vrai le plus important : *touchons-nous les pauvres ?*

Il s'agit là d'une attente concrète quant à l'impact, l'effectivité de l'aide, et c'est la question que se pose le contribuable.

L'ensemble des départements d'évaluation de l'OCDE ont convenu fin 1999 que la « réduction de la pauvreté » constituerait l'activité principale de notre évaluation durant les années 2000 et 2001.

Selon les dires de mon collègue de l'UE, il serait « *midi moins cinq* » : l'incapacité de démontrer à l'opinion publique et aux responsables politiques des États membres que notre assistance aide réellement les pauvres pourrait signifier à terme la fin de la politique de développement officielle sous sa forme actuelle.

J'ai donc réalisé ce que j'avais convenu avec mes collègues évaluateurs à Edimbourg, en novembre 1999, et discuté avec vous en juillet 2000.

La Belgique est aujourd'hui le *premier État membre du CAD à porter en débat public* une évaluation de la réduction de la pauvreté.

Seule la Banque Mondiale a produit récemment un rapport de 600 pages à ce sujet. Mais cette institution emploie quelques 200 agents dans son service d'évaluation, ce qui lui permet d'être en tête de toutes les études.

Tous les autres membres du CAD abordent un éventail si large de sujets d'études que l'accent porté sur la réduction de la pauvreté s'est vu relégué à l'arrière-plan.

Une autre opportunité nous est donc offerte aujourd'hui, en l'occurrence celle d'apporter une *contribution* initiale au *débat intellectuel* relatif à la coopération au développement. Un domaine dont la Belgique est manifestement restée absente dans le passé.

## 2.2. Résultats

### 2.2.1. Aspects quantitatifs

Le *Document (4) « Chronologie de l'Évaluation spéciale »* (voir l'annexe 4) donne un aperçu clair et succinct des résultats concrets de l'Évaluation spéciale.

Je m'en tiendrai à quelques *observations* au sujet de ce document.

Vooreerst wil ik wijzen op de behoedzame *methodologische aanpak* die ik gevolgd heb.

De evaluatieoefening vertrekt telkenmale van een beleidscontext. Hetzij vanuit onze vorige discussies in de commissie, hetzij van de beleidsnota's van de staatssecretaris, Europese Commissie of Raad, DAC, enz.

Elke selectie van te onderzoeken projecten wordt voorafgegaan door concertatierondes met de betrokken partijen zoals het koninklijk besluit van 4 mei 1999 het bepaalt.

De methodologische regels die gevolgd zijn, zijn deze van het DAC-document « *Principles of Evaluation* ».

Het pré-evalueren door de Bijzonder Evaluator en het organiseren van een werkatelier met alle betrokken partijen is een eigen inbreng van de Bijzonder Evaluator zelf. De cofinanciering met het BOF is een suggestie van de staatssecretaris geweest.

De aanpak kan bijgevolg *deels traditioneel deels innovatief* genoemd worden.

In pure kwantitatieve normen verwijs ik naar het laatste blad van document 4 (cf. *infra*).

Het prijskaartje per product ligt lichtjes hoger dan wat gewoon was tijdens de interne evaluatieperiode, namelijk 1,6 miljoen euro in plaats van 1,25 miljoen euro per product. Al moet het erbij gezegd worden dat dit laatste cijfer een kunstmatige splitsing van evaluatie in kleinere delen was opdat daardoor overmatige financiële controle-niveaus omzeild werden.

Het ritme van output per document is evenwel aanzienlijk hoger dan zowel de internationale norm (6 maanden) als deze van de interne evaluatie (8 maanden), namelijk 2 man-maanden per afgeleverde studie.

Dit is evenwel een ritme dat ik niet zal kunnen herhalen zonder de vereiste mankracht en vooral expertise in evaluatiekunde bij mijn personeel.

De hele armoedeverminderingsevaluatie was grotendeels een éénmanszaak, de druk was niet té groot, maar groot genoeg om het niet meer te moeten meemaken.

Je tiens tout d'abord à souligner que j'ai opté pour une *approche méthodologique* prudente.

L'exercice d'évaluation procède toujours au départ d'un contexte politique, à savoir nos discussions en commission, ou des notes de politique du secrétaire d'Etat, de la Commission européenne ou du Conseil, du CAD, etc.

Chaque sélection des projets à examiner est précédée de séances de concertation avec les parties concernées, ainsi que l'arrêté royal du 4 mai 1999 le prévoit.

Les règles méthodologiques suivies sont les règles spécifiées dans le Document du CAD « *Principles of Evaluation* ».

La pré-évaluation par l'Évaluateur spécial et l'organisation d'un atelier avec toutes les parties concernées est une initiative de l'Évaluateur spécial, tandis que le co-financement avec le FSB a été suggéré par le Secrétaire d'Etat.

L'approche choisie peut par conséquent être qualifiée de *traditionnelle sous certains aspects, d'innovatrice sous d'autres*.

En ce qui concerne les normes purement quantitatives, je vous renvoie à la dernière page du document 4 (cf. *infra*).

Le prix par produit s'avère légèrement plus élevé que le prix habituel pendant la période d'évaluation interne, à savoir 1,6 million d'euros au lieu de 1,25 million d'euros par produit. Il convient cependant de préciser que ce dernier chiffre résultait d'une scission artificielle de l'évaluation en postes plus restreints, destinée à éviter une multiplicité de niveaux de contrôle financier.

Le rythme de production par document est toutefois nettement plus élevé que la norme internationale (6 mois) ou celui de l'évaluation interne (8 mois), à savoir 2 mois-homme par étude fournie.

Il s'agit toutefois d'un rythme qu'il ne me sera pas possible de maintenir sans des effectifs en nombre suffisant, ni surtout sans la mise à disposition de personnel disposant de savoir-faire en matière de science de l'évaluation.

En effet, l'évaluation relative à la réduction de la pauvreté a quasiment reposé sur les épaules d'un seul homme; même si la pression était supportable, elle était suffisante pour enlever l'envie de recommencer.

Ten slotte wil ik opmerken dat met 0,2 % van de investeringsportefeuille van 10 miljard euro wij kwalitatieve aanbevelingen hebben kunnen doen voor het Overlevingsfonds. Wanneer deze aanbevelingen zouden worden uitgevoerd zou dat betekenen dat niet alleen de effectiviteit van de hulp kan verbeterd worden maar ook de kosten efficiënter en lager komen te liggen. Een verhoging dus van impact met een besparing in volume.

#### 2.2.2. Kwalitatieve aspecten

In het rapport zijn de verworvenheden van elk project gecatalogeerd in 4 « *containers* » :

1. verworvenheden op gebied van *fysiek* kapitaal;
2. op gebied van *menselijk* kapitaal;
3. op gebied van *sociaal* kapitaal;
4. ten slotte wordt de vraag naar *duurzaamheid* gesteld aan de hand van deze 3 verworvenheden.

Ik heb getracht de veelheid aan feitelijke gegevens zo toegankelijk mogelijk in te vullen.

*De hoofdconclusie* is dat de duurzaamheid van onze projectinterventies alles behalve verzekerd is.

Op gebied van fysieke investeringen (scholen, wegenis, werkateliers, waterputten, medische steunpunten) wordt meestal geleverd wat gepland is.

Maar de succesratio neemt zienderogen af wanneer we hogerop gaan in de ontwikkelingsrelevantie naar verworvenheden op gebied van menselijk en sociaal kapitaal (bijvoorbeeld tegenmachtcreatie institutionele duurzaamheid enz.).

In de mate zelf dat door het niet bereiken van de doelstellingen op menselijk en sociaal vlak, de verworvenheden in de fysieke investeringscategorie dreigen te eroderen op het moment dat onze ontwikkelingssteun stopt (« *rollback* »).

Ik wil dit *illustreren* aan de hand van een *viertal paradoxen* in ons ontwikkelingspatroon en die alle feitelijk waarneembaar waren in de uitgevoerde evaluaties.

Het laat me toe van het feitelijke naar het thematische niveau te gaan, van het projectniveau naar het beleidsniveau.

Je souhaiterais enfin attirer l'attention sur le fait qu'avec un budget équivalant à 0,2 % d'un portefeuille d'investissement de 10 milliards d'euros, nous avons pu émettre des recommandations qualitatives pour le Fonds de Survie. Si ces recommandations venaient à être appliquées, cela signifierait que non seulement l'efficacité de l'aide peut être améliorée, mais également que les coûts peuvent être réduits. Donc un impact meilleur pour un volume d'investissements moindre.

#### 2.2.2. Aspects qualitatifs

Dans le rapport, les acquis inhérents à chaque projet sont classés sous 4 *notions* « *conteneur* » :

1. acquis au niveau du capital *physique*;
2. acquis au niveau du capital *humain*;
3. acquis au niveau du capital *social*;
4. degré de *durabilité* de ces 3 types d'acquis.

Je me suis efforcé de décrire de la manière la plus claire possible la multiplicité des situations concrètes rencontrées.

La *conclusion principale* est que la durabilité de nos interventions est tout sauf garantie.

En ce qui concerne les investissements au niveau du capital physique (écoles, pistes, ateliers, puits, postes médicaux), les réalisations correspondent généralement à ce qui était prévu.

Mais le taux de réussite décroît à vue d'oeil lorsque l'on examine la pertinence, en matière de développement, des acquis au niveau du capital humain et du capital social (par exemple la création de contre-pouvoirs, la durabilité institutionnelle, etc.).

Ceci au point même que, du fait de la non-réalisation des objectifs aux niveaux humain et social, les acquis dans la catégorie des investissements physiques risquent de s'éroder dès le moment où notre aide au développement cesse (« *rollback* »).

Je souhaiterais *illustrer* ce fait à travers 4 *paradoxes* qui caractérisent notre modèle de développement et qui tous ressortaient des évaluations effectuées.

Passons donc du niveau factuel au niveau thématique, du niveau des projets au niveau de la politique.

**1<sup>ste</sup> paradox : wat op de tekentafel lag (ontwerp) wordt in de loop van het project omgekeerd evenredig op het terrein**

De meeste van de door het Overlevingsfonds gefinancierde projecten zijn van het *complexe en geïntegreerde rurale ontwikkelingstype*.

Dit wil zeggen dat op een bepaalde plaats (een groep van dorpen, een provincie) aan een bepaalde groep van de bevolking (landbouwers, vrouwelijke kleine ondernemers, vrouwen en kinderen, landlozen enz.) een geheel pakket aan activiteiten wordt aangeboden, over een relatief lange periode (minimum 4 jaar, 5 jaar met verlengingen in dezelfde orde ...), met een relatief hoge kapitaalbreng en experteninput (300 miljoen Belgische frank per projectcyclus is geen zeldzaamheid).

Deze activiteiten kunnen gaan van medische steunpunten tot waterputten, scholen, werkateliers, agrarische onderzoeksstations, rurale wegenissen, sensibilisatie en alfabetisatie, microkrediet, plantageaanleg en ecologische vrijwaring enz.

Bij het ontwerp, op de tekentafel, gaat men uit van de veronderstelling dat deze meervoudige kapitaalinjecties in vele sectoren, tegelijkertijd, uiteindelijk een ontwikkeling kunnen teweegbrengen (« *a take-off* » om in het economisch jargon te spreken).

Deze theoretische veronderstelling van een van buitenaf gestuurde maatschappijdynamiek wordt evenwel door feitelijke dynamiek ter plaatse, langzaam maar zeker stukgemaakt.

Alle evaluaties constateerden een geleidelijke desynchronisatie tussen de vele componenten van het project.

Uiteindelijk komt men aan op een punt waar het breken van « flessenhalzen » (kindersterfte, watervoorziening, voedseldeficiëntie ...) als enige echte activiteitsfocus overblijft.

Met andere woorden *men verkrijgt het spiegelbeeld van datgene waarvan men in het theoretisch ontwerp van vertrokken is*. Complex en geïntegreerd valt uiteen in éénduidig en gedyssynchroniseerd.

Als u zich mijn korte beschrijving van het *Mali-project* in Seno Gondo herinnert zal u begrijpen wat ik bedoel. Dit project werd uitgevoerd door het *United Nations*

**1<sup>er</sup> paradoxe : les effets sur le terrain sont l'inverse de ce qui avait été prévu (dans le projet)**

La plupart des projets financés par le Fonds de Survie peuvent être rangés dans la catégorie des projets de *développement ruraux complexes et intégrés*.

Concrètement, ceci signifie qu'en un lieu donné (un groupe de villages, une province), un paquet complet d'activités est offert à un groupe de population donné (agriculteurs, femmes exploitant de petites entreprises, femmes et enfants, paysans sans terres, etc.), sur une période relativement longue (minimum 4 ans, 5 ans, avec des possibilités de prolongation du même ordre ...), l'apport en capitaux et en experts étant relativement élevé (300 millions de francs belges par cycle de projet n'est pas un chiffre exceptionnel).

Au rang des activités peuvent s'inscrire des postes médicaux, des puits, des écoles, des ateliers, des stations de recherche agronomique, des pistes rurales, des actions de sensibilisation et d'alphabétisation, du microcrédit, l'installation d'une plantation et des mesures de préservation de l'environnement, etc.

Lors de la phase de conception, lorsqu'il s'agit d'esquisser les grandes lignes d'un projet, on part de la supposition que ces injections multiples et simultanées de capitaux dans de nombreux secteurs pourront finalement amener un développement (« *take-off* » dans le jargon économique).

Cette hypothèse théorique d'une dynamique sociétale dirigée de l'extérieur est toutefois lentement mais sûrement minée par la dynamique effective sur le terrain.

Toutes les évaluations ont fait ressortir une désynchronisation progressive entre les nombreuses composantes du projet.

Finalement, on en arrive au point où la suppression des obstacles au développement — les « goulets » (mortalité infantile, approvisionnement en eau, déficiences alimentaires ...) — demeure le seul objectif véritable de l'activité.

En d'autres termes, *on obtient l'image inversée de l'image de base dans le projet théorique*. Ce qui est complexe et intégré se désagrège pour finir dans l'uniformité et la désynchronisation.

Si vous vous souvenez de ma brève description du *projet Mali* au Séno-Gondo, vous comprendrez ce que je veux dire. Ce projet fut exécuté par le Fonds d'équi-

*Capital Fund*, een relatief kleine dochter van het VN-systeem.

Het evaluatieteam merkte aan de hand van de projectstatistieken op dat sommige activiteiten bijna voor 100 % verwezenlijkt waren, terwijl andere op het einde van de projectcyclus amper uit de startblokken waren.

Het was dan ook niet geheel onverwacht dat in de trage componenten van het project zoveel mogelijk uitgaven werden gedaan, net voor het einde van de projectcyclus.

Zulk een oververhitting van kapitaalinvestering op het einde voorspelt weinig goeds voor de opvolging ervan en bijgevolg voor de algehele duurzaamheid van de projectinterventie.

Eens te meer stapt men in de foute redenering dat extra geld, extra dynamiek of extra succes kan opleveren.

Het budget moet leeggemaakt worden voor het einde van de projectcyclus. Dit is een persverse redenering van wat in het jargon het « *disbursement syndrome* » wordt genoemd.

Elke KMO-ondernemer in België — en investeringen van 300 miljoen Belgische frank zijn KMO-investeringen — zal u zeggen dat innovatieve investeringen 2 tot 3 jaar nodig hebben om in te zinken in het productieproces. Inzinken betekent niet alleen het voortdurend begeleiden, het bijpassen of weerhouden van extra financiering, maar vooral het proces van leren omgaan met de innovatie (onze interventie) door zijn arbeiders (onze begunstigten).

Het is niet geheel onverwacht dat wij in het Mali-project een centraal objectief in het projectontwerp (en zelfs in de titel), namelijk de ecologische component van aanplanting tegen woestijnvorming overboord zien gaan halverwege het projectverloop.

In het Zambia-project was dat het geval met de gemeenschapontwikkeling. In de Oeganda en Niger studies de strategische noden van de vrouwen, en uiteindelijk in alle projecten dreigen de armsten zelf uit de boot te vallen.

Het voorbeeld van de Mali-evaluatie leert ons dus iets, wat wij ook bevestigd zien in andere uitgevoerde evaluaties.

pement des Nations Unies, une agence des Nations Unies relativement petite.

L'équipe d'évaluateurs a remarqué sur la base des statistiques du projet que certaines activités avaient pratiquement été réalisées à 100 %; pour d'autres, on aurait dit qu'elles venaient tout juste de démarrer à la fin du cycle du projet.

Faut-il donc s'étonner que, dans les composantes moins avancées du projet, le plus grand nombre possible de dépenses ait été opéré juste avant le terme du cycle du projet ?

Pareille surchauffe en matière d'investissements de capitaux en fin de projet n'est guère de bon augure pour le suivi et, par conséquent, pour la durabilité globale de l'intervention du projet.

Une fois de plus, on tient le raisonnement erroné qui veut que plus d'argent signifie plus de dynamisme et plus de chances de succès.

Il faut vider le budget pour la fin du cycle du projet. Il s'agit là d'un raisonnement pervers, que le jargon désigne sous les termes « *disbursement syndrome* ».

Des investissements d'un montant de 300 millions de francs belges sont des investissements dignes d'une PME, et tout chef de PME en Belgique vous dira que des investissements qui ont un caractère innovant ont besoin de 2 à 3 ans pour s'intégrer dans le processus de production. Intégration ne signifie pas seulement assurer l'accompagnement en permanence, l'apport ou le retrait de financement supplémentaire, mais avant tout le processus qui consiste à apprendre à ses travailleurs (nos bénéficiaires) à gérer l'innovation (notre intervention).

Il n'est pas tout à fait surprenant que dans le projet au Mali, un objectif central du projet (d'ailleurs énoncé dans le titre), à savoir la composante écologique des plantations contre la désertification, ait été sacrifié, à mi-parcours du cycle du projet.

Dans le projet Zambie, ce fut le cas avec le développement des communautés, dans les projets en Ouganda et au Niger, avec les besoins stratégiques des femmes; en fin du compte, dans tous les projets, les plus pauvres risquent d'être laissés sur le côté.

L'exemple de l'évaluation du Mali nous apprend donc quelque chose que nous voyons d'ailleurs se confirmer dans les autres évaluations qui ont été menées.

1. Als we de al dan niet ingevulde projectcomponenten van dichtbij bekijken, dan merken we dat we vooral snelle realisaties in de doelstelling van « voedselveiligheid » (voedselbanken, watervoorziening, arachidemolens, enz.).

Dat is een positieve vaststelling, want voedselveiligheid is het mandaat van het BOF.

De minder succesvolle operaties liggen in een actieveld dat sterker beïnvloedbaar is door socio-culturele en politieke factoren (verdeling van het landbouwmaterieel, instandhouden van de aanplantingen, opkrikken van de rurale ambachten en tewerkstelling ...).

2. Men zou dus kunnen zeggen dat het Overlevingsfonds het zich nodeloos moeilijk maakt. Want ondanks het ambitieuze complexe en geïntegreerde projectontwerp keert het projectproces in de feiten terug naar de essentie van het BOF-mandaat : « voedselveiligheid ».

Maar dat is *maar een halve waarheid*. Ook de *manier waarop* de component « voedselveiligheid » ingevuld wordt is van belang. De evaluatieteams noteerden een sterke nadruk op het *infrastructurele*, op verworvenheden in fysiek kapitaal.

Het was dan ook geen verrassing voor ons dat het BOF in zijn interventies een statistische trend ontdekte waarbij 70 % van hun uitgaven ingeploeft worden in fysiek kapitaal, en al de rest in sociaal en menselijk kapitaal.

Nu is investering in fysiek kapitaal de gemakkelijkste manier zij het niet in technische termen om letterlijk resultaten neer te zetten. Het vergt de blauwdruk aanpak van de ingenieur. Je weet hoeveel je investeert en op het einde weet je wat er mee rechtgezet is geweest.

Maar het zijn juist de 2 categorieën van sociaal en menselijke kapitaal (30 %) die ervoor moeten zorgen dat éénmaal wanneer onze financiering opdroogt dat wat neergezet is ook blijft rechtstaan.

We ontwaren dus een bestedings- en activiteitspatroon dat *meer ding dan mens gericht* is en daardoor erg kwetsbaar in termen van duurzaamheid.

3. Deze vraagstelling naar het opdrogen van onze financieringsstroom, legt een andere zwakte bloot in het beheer van de projectcyclus : de aanpak van de uitfazering. Uitfazering is niet alleen een activiteit op het einde

1. Si l'on examine de plus près les composantes de projets qui ont été concrétisées ou non, on constate surtout des réalisations rapides en ce qui concerne l'objectif de la « sécurité alimentaire » (banques alimentaires, approvisionnement en eau, moulins à arachide etc.).

C'est une constatation positive, la sécurité alimentaire relève en effet du mandat du FSB.

Les opérations qui ont remporté moins de succès se situent dans un champ d'activités plus fortement influençables par des facteurs socioculturels et politiques (distribution du matériel agricole, maintien des plantations, relance des artisanats ruraux et emploi ...).

2. Dès lors, on pourrait dire que le Fonds de Survie s'est compliqué la vie inutilement. En effet, malgré les ambitions présentes dans le programme complexe et intégré du projet, dans les faits, le processus du projet retourne à l'essence du mandat du FSB : la « sécurité alimentaire ».

Mais ceci n'est qu'une *demi-vérité*. La *manière suivant laquelle* la composante « sécurité alimentaire » est mise en œuvre est également importante. Les équipes d'évaluateurs ont noté un fort accent mis sur l'aspect des *infrastructures*, sur les acquis en capital physique.

Cela ne nous a donc pas surpris que le FSB ait relevé dans ses interventions une tendance statistiquement établie selon laquelle 70 % de ses dépenses sont transformées en capital physique, et tout le reste en capital social et humain.

En fait, l'investissement en capital physique est la manière la plus simple, certes pas nécessairement du point de vue technique, pour « enregistrer des résultats ». Il requiert l'approche planifiée de l'ingénieur. Vous savez combien vous investissez et, en fin du compte, vous savez ce qui a été réalisé.

Mais ce sont précisément les 2 catégories du capital social et humain (30 %) qui, une fois que notre financement s'arrête, doivent assurer que ce qui a été réalisé ne s'écroule pas.

Nous décelons donc ici un modèle d'utilisation et d'activité qui *est orienté plutôt vers la chose que vers l'être humain* et qui, de ce fait, est très vulnérable en termes de durabilité.

3. La question de l'arrêt du flux de notre financement découvre une autre faiblesse de la gestion du cycle du projet : l'approche du « *phasing-out* » : le « *phasing-out* » n'est pas seulement une activité en fin de projet, au con-

van het project, maar moet vanaf het begin overdacht worden en vervolgens voortdurend opgevolgd in het verloop van het project.

Het is misschien intellectueel ietwat ongemakkelijk om aan iets te beginnen, en reeds te overdenken hoe men gaat eindigen. Maar het komt alleszins de duurzaamheid ten goede en vermijdt dat men allerlei excuses en zondebokken gaat zoeken om niet verwezenlijkte doelstellingen goed te praten.

Ik geef hieromtrent enkele suggesties in mijn rapport, maar laat ik mij hier voorlopig beperken om *DGIS ertoe aan te zetten om zelf de problematiek van uitfazering te onderzoeken en in te ploegen* in het beheer van het project. De Bijzonder Evaluatie heeft een ontwerp in opvolgskunde aangereikt dat hiervoor van dienst kan zijn, en dat door het BOF, als eerste in DGIS, zal operationeel gemaakt worden.

### **De conclusie**

Complexe, geïntegreerde rurale projecten waren erg in de mode in de zeventiger jaren.

Vandaag houdt geen enkele bilaterale donor nog vast aan dat concept. USAID was de laatste die nog midden de jaren negentig met dergelijke ambitieuze projecten het terrein opging.

De lessen die vandaag getrokken zijn door de internationale evaluatiegemeenschap, bevestigen dat van alle projectinterventies dit type het minst effectief is. De reden hiervoor zijn meestal onrealistische veronderstellingen bij het ontwerpen ervan, vooral wanneer zij een complex geheel van activiteiten beogen en de niet gefundeerde verwachting koesteren van een verandering in de attitudes en institutionele capaciteit van onze doelgroepen en partnerorganisaties. Verwachtingen zoals wij en niet de begunstigden die zien.

We onderschatten immers stelselmatig niet alleen de capaciteit van onze partners om dergelijke veelheid aan activiteiten in één project te beheren, maar ook onze eigen capaciteit en kennis van de lokale toestanden om ze te sturen, op te volgen en duurzaamheid te verlenen.

Hierdoor vallen wij in de slechtste van twee werelden. De complexe activiteitenstructuur verbreekt en wat overeind blijft zijn eenduidige activiteiten (breken van

traire, il faut y réfléchir dès le début et, par la suite, en assurer le suivi permanent pendant le cycle du projet.

Du point de vue intellectuel, il est peut être malaisé d'entreprendre quelque chose tout en pensant déjà à la manière dont on y mettra fin. Mais, à tous égards, cette démarche est profitable pour la durabilité et évite de trouver des excuses et des boucs émissaires pour justifier la non-réalisation de certains objectifs.

Dans ce contexte, je propose quelques suggestions dans mon rapport, mais je voudrais me limiter provisoirement à *inciter la DGCI à examiner elle-même la problématique du « phasing out » et à l'intégrer* dans la gestion du projet. L'Évaluateur spécial a présenté un projet de techniques de suivi qui pourrait être utile à cet effet, et que le FSB sera le premier au sein de la DGCI à rendre opérationnel.

### **Conclusion**

Les projets ruraux intégrés et complexes étaient fort à la mode au cours des années septante.

De nos jours, il n'y a plus aucun donateur au niveau bilatéral qui soit partisan de ce concept. USAID fut le dernier donateur à aller sur le terrain avec ce genre de projets ambitieux et ce, jusque vers la moitié des années nonante.

Les leçons que la communauté internationale de l'évaluation en a retiré aujourd'hui confirment que de tous les projets d'intervention, cette forme est la moins efficace. Les raisons se situent principalement au niveau des hypothèses irréalistes inhérentes à la programmation du projet, surtout quand elles envisagent un ensemble complexe d'activités et caressent l'espoir non fondé d'un changement dans les attitudes et la capacité institutionnelle de nos groupes cibles et organisations partenaires : des espoirs tels que nous les voyons, non tels que les bénéficiaires les voient.

En effet, nous sous-estimons systématiquement non seulement la capacité de nos partenaires à gérer une telle quantité d'activités dans un projet, mais également nos propres capacités et notre propre connaissance des conditions locales pour les diriger, en assurer le suivi et la durabilité.

En agissant ainsi, nous nous retrouvons assis entre deux chaises. La structure complexe des activités se désagrège et ce qui subsiste en fin du compte, ce sont

flessenhalzen) die evenwel te dun gezaaid zijn, ondergefinancierd en ondermand voor opvolging.

Meer en meer groeit de overtuiging dat succesvolle projecten bepaald worden door eenvoudige doelstellingen, technologieën of innovaties die gekend zijn of vlug geleerd en die op korte termijn voordelen opleveren voor de doelgroepen.

Ik denk dat het nuttig zou zijn moest DGIS dit debat kunnen voeren met die organisaties wiens projecten ze financieren en die nog steeds dit type van complexe-geïntegreerde aanpak huldigen, zoals sommige van de VN organisaties of NGO's.

**2<sup>de</sup> paradox : we willen kost-wat-kost dat onze projecten institutioneel geïntegreerd zijn, maar juist daardoor zetten we de financiële duurzaamheid en een effectieve armoedebestrijding op de helling**

Het overcreëren van een pleiade aan comités, voor de waterputten, voor de scholen, voor de wegenis, voor de verdeling van vee en landbouwmateriaal, voor medische voorzieningen, en daarbovenop het bij-installeren van intercomités tussen al deze comités, is door alle projectevaluaties aangestipt geweest als een *ernstig duurzaamheidsprobleem*.

In sommige locaties, zoals in Niger en Mali, zijn er zelfs niet genoeg mensen om al die comités te bemanen, of niet genoeg bureaus om ze te huisvesten.

Onafgezien van de *beheersmatigheid* van deze verdoorgedreven « institutionalisering », is dat in *sociaal opzicht* om moeilijkheden vragen.

De praktijk van « *per diem* » is dan ook verspreid en sommige VN-uitvoerders hebben reeds beloofd hier iets aan te doen. Een « *per diem* » of zitpenning kan in dergelijke arme gebieden wedijveren met een maandloon.

Het is dan ook niet abnormaal dat een groep van geprivilegieerden zich schaart rondom de comités.

Het gevaar dat zij zich langzamerhand meester maken van het herverdelingsmechanisme van de projectgoederen is dus reëel.

In overlevingssituaties zoals bijvoorbeeld in de Sahel zijn bescheiden winsten of kleine afromingen (bijvoor-

des activités simples (éliminer certains obstacles — les « goulets » déjà cités), trop clairsemées, insuffisamment financées et auxquelles manque le personnel pour pouvoir en assurer le suivi.

Chaque jour, la conviction se fait de plus en plus forte que les projets couronnés de succès sont ceux qui reposent sur des objectifs, des technologies ou des innovations simples, qui sont connues ou qui s'apprennent vite et qui, à court terme, profitent aux groupes-cibles.

Je pense qu'il serait utile que la DGCI mène ce débat avec les organisations dont elle finance les projets et qui souscrivent toujours à ce type d'approche intégrée et complexe, comme certaines, par exemple, des organisations de l'ONU ou des ONG.

**2<sup>e</sup> Paradoxe. Nous voulons coûte que coûte que nos projets soient intégrés sur le plan institutionnel, mais c'est justement en adoptant cette attitude que nous compromettons la durabilité financière et l'effectivité de la lutte contre la pauvreté.**

Toutes les évaluations de projet ont souligné que la création d'une multitude de comités (pour les puits, les écoles, la voirie, la répartition du bétail et du matériel agricole, les services de santé) et, de surcroît, l'intercalation de comités jouant le rôle d'intermédiaire entre tous ces comités constituent un *grave problème sur le plan de la durabilité*.

Dans certains pays, tels que le Niger et le Mali, il n'y a même pas suffisamment de personnes pour constituer tous ces comités, ni suffisamment de bureaux pour les héberger.

Indépendamment de la question de *l'efficacité gestionnelle* de cette « institutionnalisation » poussée à l'extrême, c'est chercher des difficultés sur le *plan social*.

La pratique du « *per diem* » est ainsi fortement répandue et certains responsables des Nations unies ont déjà prornis de remédier à cette situation. Dans des régions aussi pauvres, un « *per diem* » ou un jeton de présence peut équivaloir à un salaire mensuel.

Il n'est dès lors pas étonnant qu'un groupe de privilégiés gravite autour de ces comités.

Le risque qu'ils accaparent peu à peu le mécanisme de redistribution des biens sur lesquels porte le projet est donc réel.

Dans des situations de survie, comme c'est le cas au Sahel, les petits profits ou les petits détournements (par

beeld meer vee, meer landbouwmaterieel toe-eigenen, kredietverlening) extra uitvergroot door het beeld van grote schaarste en kunnen tot gewelddadige spanningen aanleiding geven (bijvoorbeeld moord op Zwitsers sectiehoofd in Mali).

Zelfs wanneer er geen afroming, corruptie of patronage zou zijn, dan toch worden op zeker moment de vereisten van het *instandhouden van het instituut van de projectcomités*, belangrijker dan het bereiken van de armen waarvoor ze nu juist bedoeld zijn.

Meer dan eens stootte de evaluatieteams op lokale chefs of lokale projectbeheerders die de overleving van het comité belangrijker achten dan een actieve en bijgevolg financieel risicovoller armoedebestrijding.

In sommige gevallen van verafgelegen centra bleven gelden onaangeroerd omdat de projectstaf niet over de capaciteit beschikte om alle locaties voldoende op te volgen (bijvoorbeeld 1 keer per jaar)

We zijn hier dus geconfronteerd met een *tweespalt tussen 2 belangrijke doelstellingen*, institutionele duurzaamheid en effectieve armoedebestrijding. Zolang die tegenstelling blijft, zal enerzijds het *risico groeien voor financiële duurzaamheid* van deze veelheid aan comités en de *verdieping van de kloof* tussen begunstigden en onbegunstigden.

**3<sup>de</sup> paradox : projecten richten hun activiteiten wel op de armsten, raken ze, maar op de verkeerde en uiteindelijk contra-productieve wijze**

Als u mij zou zeggen dat u maar voor 5 bladzijden leestijd heeft in mijn rapport, dan zou ik u vragen het deel over armoede-identificatie te lezen.

Het is misschien niet de juiste of compleetste visie, maar bij mijn weten wel een nieuwe, originele bijdrage tot inzichtverwerving in de armoedeproblematiek in het Zuiden.

Al ben ik ervan overtuigd dat het voor onderzoekers van onze Vierde Wereld herkenbaar zal klinken.

Het centrale argument in de vraag waarom wij de armen niet bereiken is dat wij ze niet kennen, willen kennen, of op zijn minst *niet naar hen willen luisteren*. Voor

voorbeeld, s'approprier plus de bétail ou de matériel agricole, octroi d'un crédit) prennent une dimension considérable du fait de la pénurie extrême dans laquelle la population est plongée et peuvent engendrer de violentes tensions (assassinat du chef de la section suisse au Mali).

Même lorsqu'il n'y a pas de détournements, de corruption ou de patronage, il vient un moment où l'on accorde plus d'importance aux impératifs du *maintien des comités de projet* qu'aux actions en faveur des pauvres pour lesquels ces projets ont justement été mis en place.

Les équipes d'évaluations se sont heurtées plus d'une fois à des chefs locaux ou à des gestionnaires locaux de projets qui accordaient plus d'importance à la survie du comité qu'à la lutte active, et donc plus risquée sur le plan financier, contre la pauvreté.

Dans un certain nombre de cas, des centres éloignés n'ont pas reçu des fonds qui auraient pu leur être consacrés parce que l'équipe en charge du projet ne disposait pas de la capacité nécessaire pour assurer un suivi suffisant de l'ensemble des centres (par exemple, une fois par an).

Il y a donc *opposition entre deux objectifs importants* : d'une part, la durabilité institutionnelle et, d'autre part, la lutte efficace contre la pauvreté. Tant qu'elle persistera, le *risque sera de plus en plus grand* de voir cette multitude de comités *continuer d'accaparer des moyens financiers* et devoir et *se creuser le fossé* entre favorisés et défavorisés.

**3<sup>e</sup> paradoxe : les projets axent certes leurs activités sur les plus démunis, les atteignent, mais mal et, finalement, de manière contre-productive**

Si vous me disiez que vous n'avez le temps de lire que cinq pages de mon rapport, je vous demanderais de consulter la partie consacrée à l'identification de la pauvreté.

Ce n'est peut-être pas la vision la plus juste et la plus complète en la matière, mais il s'agit, selon moi, d'un élément nouveau et original permettant de comprendre la problématique de la pauvreté dans le Sud.

Je suis d'ores et déjà persuadé que les spécialistes de notre quart-monde y seront en pays de connaissance.

La principale raison pour laquelle nous n'atteignons pas les pauvres est que nous ne les connaissons pas, que nous ne voulons pas les connaître, ou, du moins,

sommige onderzoekers of projectstaf kan dat al even moeilijk zijn als stappen over hun eigen schaduw.

En toch is het gebrek aan lokale kennis *één van de grote oorzaken van het falen* van projecten bij eigenlijk alle donoren.

Net zoals bij de eerste paradoxen merken wij ook hier een *geleidelijke verschuiving* van de doelstellingen, wanneer het project zijn verloop neemt. Waar de armen aanvankelijk nog aanwezig zijn in het projectontwerp (absolute armoedegrenzen, calorieopname, inkomensniveau, sterftcijfers enz.) verschuift deze focus langzamerhand naar het bekende dictum « *not the worst-first* ».

Dit wil zeggen dat de armsten nu éénmaal niet bereikbaar zijn, de situatie is cultureel té complex, politiek ongepast of economisch niet efficiënt.

Dit dictum is natuurlijk een echo van de « *trickle-down* » benadering van de jaren tachtig. We gaan daar hier niet verder op in.

Wat ons wel interesseert zijn de gevolgen van een dergelijke ideologische visie. We kunnen met evenveel recht van spreken een anti-dictum formuleren : « *bad theories, like bad medicine, can kill* ». Denken we hier maar aan het failliete structurele aanpassingsprogramma voor Afrika.

Het gevaar van het ontbreken van een armoedetheorie en specifieke armoedeprofilering die ik in het rapport heb aangehaald is, dat zonder een dieper inzicht, wij onbewust bijdragen tot een verdieping van de armoedekloof en een verharding van de sociale spanningen.

Het is in deze kloof dat juist de *geweldspiraal* zich in gang trekt, waar wij in het begin naar verwezen hebben.

Het is in deze kloof dat *surrogaatideologieën* zoals integrisme en fundamentalisme hun aanhang vinden. Het is terecht te noemen, want voor de machtelozen, bij gebrek aan iets anders dat tastbaarder is betekenen zij hoop.

Dat het eindproces zinloos geweld is, tussen de gemeenschap, in het gezin, maakt de zaak niet voor de armsten.

Dat is misschien onze bekommernis, niet de hunne.

que nous *ne voulons pas les écouter*. Pour certains spécialisés ou responsables de projet, cela peut être aussi difficile que de marcher sur Bon ombre.

Et pourtant, le manque de connaissance des réalités locales est l'*une des principales causes de l'échec* des projets chez tous les donateurs.

Comme dans les premiers paradoxes, nous observons également ici un *glissement progressif* des objectifs au cours du déroulement du projet. Si les pauvres figurent encore dans le projet initial (seuils de pauvreté absolue, apport calorique, niveau de revenus, taux de mortalité, etc.), la logique du dicton « *not the worst-first* » veut qu'ils soient graduellement mis à l'écart.

Cela signifie qu'aujourd'hui, les plus démunis ne sont plus accessibles, la situation est culturellement trop complexe, politiquement inappropriée et économiquement inefficace.

Ce dicton s'inscrit naturellement dans le droit fil de l'approche basée sur la théorie du « *trickle-down* » des années quatre-vingt, mais nous ne nous étendrons pas sur le sujet.

Ce qui nous intéresse, par contre, ce sont les effets d'une telle vision idéologique. Nous pouvons tout aussi bien formuler une antithèse : « *bad theories, like bad medicine, can kill* ». Pensons à l'échec du programme d'adaptation structurelle pour l'Afrique.

Le danger de l'absence d'une théorie de la pauvreté et d'une définition spécifique de la pauvreté, que j'ai, par ailleurs, mentionnées dans mon rapport, est que, sans une meilleure perception du problème, nous risquons de creuser davantage le fossé de la pauvreté et d'exacerber les tensions sociales.

C'est précisément ce fossé qui engendre la *spirale de la violence* que nous évoquions au début.

C'est ce fossé qui donne naissance aux *idéologies de substitution*, telles que l'intégrisme et le fondamentalisme. On les citera avec raison car, à défaut de quelque chose de plus tangible, elles représentent un espoir pour les faibles.

Le fait qu'il en résulte une violence inutile au sein de la communauté, de la famille, ne préoccupe guère les plus démunis.

C'est peut-être notre préoccupation, pas la leur.

De evaluatieteams constateerden immers dat arme mensen een ganse *mozaïek aan overlevingsactiviteiten* (4 tot 5 jobs) per dag uitoefenen. Hun horizon naar de toekomst is dus terecht zeer beperkt.

Arme mensen zullen ook zo maar niet in onze pogingen om verandering te brengen, meestappen. *Het risico om dieper terug te vallen* is daarom te groot. Ook dat is terecht. Er is niemand beneden in de armoedeval die hen zal opvangen.

De evaluatieteams hadden als specifieke opdracht te kijken naar het *politieke mechanisme van herverdeling, en de vraag te stellen* « *wie krijgt wat waarvoor ?* ».

Dat het ongelijke machtsmechanisme bestaat is natuurlijk geen wereldschokkend nieuws. Dat wij in ons ontwikkelingspakket daar botweg aan voorbijlopen, blijft voor mij een bevreemdende vaststelling.

Het rapport pleit dus niet alleen voor meer diepgaander onderzoek in de ontwerpfasen, voor meer realisme, maar ook voor *duidelijke politieke analyse* voor het armoedefenomeen binnen deze fase. Wie zijn de armen, waarom en welke activiteiten zijn geprofileerd naar de armen ?

Politieke analyse is niet de moeial gaan spelen, het is een volwaardige wetenschap als een ander. Stellen dat het de soevereiniteit van de partner niet respecteert is hypocriet, we doen voor de rest niet anders.

**4<sup>de</sup> paradox : we beogen, soms eisen we zelfs meer tegenmachtcreatie, meer zelfredzaamheid, meer participatie, maar we vullen die conditie niet concreet in, waardoor we het tegendeel uitlokken : grotere apathie, meer onmachtgevoelens**

Er is een frappante tegenstelling tussen het stijgend aantal participanten dat door het projectmanagement *geteld* wordt in de projectcomités en de observatie van de evaluatieteams dat de meest machtelozen, vooral dan de vrouwen, *niet doordringen in beslissingsorganen* van de lokale gemeenschap waar het project actief is.

De redenen die uit de rapporten naar voren komen zijn *tweeërlei*.

*Ten eerste*, je kan van arme mensen die een overlevingsstrategie van 4 tot 5 jobs per dag volgen, niet ver-

Les équipes d'évaluation ont en effet constaté que les pauvres exercent quotidiennement toute une *mosaïque d'activités de survie* (4 à 5 emplois). Leurs perspectives d'avenir sont donc très limitées.

Les pauvres ne nous suivront pas non plus facilement dans nos efforts de changement. *Le risque de tomber plus bas* est trop grand. Ce n'est pas faux non plus. Il n'y a personne au fond du piège de la pauvreté qui les recueillera.

Les équipes d'évaluation avaient pour mission spécifique d'observer *le mécanisme politique de la redistribution et de poser la question de savoir* « *qui reçoit quoi et pourquoi ?* ».

L'existence d'un rapport de forces inégal n'est évidemment pas une nouvelle qui mettra le monde en émoi. Ce qui ne laisse pas de m'étonner, c'est que nous ignorions purement et simplement ce fait dans notre programme d'aide au développement.

Le rapport plaide donc non seulement pour une analyse plus approfondie, pour une approche plus réaliste, au stade du projet, mais également pour une *analyse politique claire* du phénomène de la pauvreté à ce stade. Qui sont les pauvres, pourquoi, et quelles sont les activités qui leur sont destinées ?

Une analyse politique n'est pas de l'ingérence, c'est une science à part entière. Il est hypocrite de dire qu'elle ne respecte pas la souveraineté du partenaire. Nous n'agissons pas autrement dans les autres domaines.

**4<sup>e</sup> paradoxe : si nous aspirons à la création de plus de contre-pouvoirs, d'autonomie et de participation, et si nous allons même parfois jusqu'à les exiger, nous ne remplissons pas concrètement les conditions nécessaires à cet effet, de sorte que nous obtenons le résultat inverse : une plus grande apathie et un plus grand sentiment d'impuissance**

Il y a une contradiction frappante entre, d'une part, l'augmentation du nombre de participants *recensés* par les équipes de gestion des projets dans les comités de projet et, d'autre part, ce que constatent les équipes d'évaluation, à savoir que les plus faibles — et surtout les femmes — *n'atteignent pas le niveau des organes de décision* de la communauté locale où les projets sont mis en place.

Il ressort des rapports consacrés à cette question que cette situation s'explique de *deux* manières.

*Premièrement*, on ne peut pas attendre des personnes les plus pauvres, dont la survie dépend de leur ca-

wachten dat zij 's avonds nog allerlei participatieve vergaderingen gaan bijwonen. Er is immers een comité voor elke gemeenschapsvoorziening.

Dit is een belasting in tijd *die wij ook in België niet zouden dulden*.

Net als wij mogen de begunstigen in onze projecten verwachten dat de lokale staat de dienstverleningen op rechtvaardige wijze levert.

De rapporten verwijzen dan ook naar een gevaar van overbelasting bij de participanten, wat in de literatuur bekend staat als « *de tirannie van participatie* ».

Ten tweede merkte de evaluatieteam op dat de component functionele alfabetisatie » een verzwakkende trend vertoonde. Het is juist deze component die een concrete invulling geeft aan ons concept « *tegenmacht-creatie* ».

In één rapport (Niger) werd zelfs geconstateerd dat na 8 maanden alfabetisatie de vrouwelijke participanten nog altijd niet lezen of schrijven konden.

De conclusie van deze paradox is dat op die manier het gevaar voor ontmoediging nooit ver weg is.

We zouden dus door het niet concreet invullen teweegbrengen wat we juist willen vermijden : de verdieping van de armoedekloof.

Het zou betekenen dat we voorbijgaan aan wat voor mij het essentiële punt is van het armoedesyndroom : gevoelens van onmacht en isolatie.

### **2.3. Resultaten : hoe de vergaarde kennis aanwenden ?**

Doelmatigheid en duurzaamheid bevorderen is in de eerste plaats de taak van het *beleid*. Het sturen van de aanbevelingen is dan in tweede instantie, het terrein van terugkoppelinginstrumenten op *beheersniveau*.

Het zijn deze 2 momenten die de essentie van *kennismanagement* uitmaken.

pacité d'exercer quatre ou cinq emplois par jour, qu'elles assistent également, en soirée, à de multiples réunions participatives, chaque équipement communautaire comportant en effet son propre comité.

Il s'agit là en outre d'un investissement en temps *qui ne serait pas accepté non plus en Belgique*.

Tout comme nous, les bénéficiaires de nos projets sont en effet en droit d'attendre de leur gouvernement local qu'il veuille à ce que les services soient fournis équitablement.

Les rapports mettent dès lors en garde contre un risque de surmenage des participants, surmenage qualifié, dans la littérature qui y est consacrée, de « *tyrannie de la participation* ».

Deuxièmement, les équipes d'évaluation ont observé que la composante « alphabétisation fonctionnelle » était en baisse. Or, c'est précisément cette composante qui permet une *définition plus concrète* de l'objectif de création d'un « *contre-pouvoir* ».

Dans l'un des rapports (Niger), il a même été constaté qu'après huit mois d'alphabétisation, les participantes au projet étaient toujours incapables de lire et d'écrire.

La conclusion que l'on peut tirer de ce paradoxe est que le risque de découragement est toujours bien réel dans de tel les circonstances.

En ne concrétisant pas nos intentions, nous risquons par conséquent de créer une situation que nous voulons précisément éviter : l'approfondissement du fossé de la pauvreté.

Cela signifierait que nous passerions à côté de ce qui constitue, à mon avis, l'essentiel du syndrome de la pauvreté, à savoir les sentiments d'impuissance et d'isolement.

### **2.3. Résultats : de quelle manière utiliser les connaissances accumulées ?**

C'est avant tout la *politique* qui doit promouvoir l'efficacité et la durabilité. C'est ensuite aux instruments de *feedback* au niveau de la *gestion* qu'il appartient d'émettre des recommandations.

Ce sont ces 2 moments qui constituent l'essence de la *gestion des connaissances*.

### 2.3.1. Strategisch kader

In document 4 (zie *infra*) « de chronologie » wordt op pagina 3 het strategisch kader uitgetekent waarin aan duurzaamheid kan gewerkt worden door ons ontwikkelingsbeleid.

De categorisaties zijn zelfredzaamheid, armoedebestrijdingsbeleid, analyse van de geweldspiraal, de vrouw als meeste efficiënte actor, milieugebruiksruimte en basisvoorzieningen in vorming en gezondheid. Het zijn dezelfde als diegene die overeengekomen zijn tijdens de DAC/OESO High Level Meeting van april 2001.

Het verschil is dat wij dit in een strategisch kader geplaatst hebben en elke categorie opgevuld met de feitelijke ervaringen uit onze evaluatie.

We hebben ze dus aangepast aan de Belgische evaluatiebevindingen. We gaan ook een stap verder dan het DAC-document, door te stellen dat keuzes maken de eerste noodzakelijke oefening is. In ons rapport argumenteren we waarom voor elke van deze 6 strategische categorieën.

Strategisch denken en handelen is in de eerste plaats *selectief leren zijn*, opportuniteitskosten berekenen en vooral nadien vasthouden aan de gekozen lijn.

De motor voor dit strategisch kader is mijn pleidooi voor een ernstige reflectie omtrent een aanvaardbare armoedetheorie en de specifieke profilering naar de armen in elke nieuwe interventie.

Dit impliceert dat niet alleen meer tijd moet worden vrijgemaakt in de voorbereidende *ontwerpfase*, maar dat ze ook anders moeten worden ingevuld. Een belangrijke voorbereidende activiteit zou bijvoorbeeld zijn een *perceptieanalyse* te laten uitvoeren onder de doelbevolking zodat we weten wat de capaciteit van onze partner is, wat het potentieel is van onze doelgroepen, welke sectoren cruciaal zijn, en welke risico's er zich stellen en wat de status is van de milieugebruiksruimte van de armen vóór en na onze interventie.

Zulk een perceptieanalyse moet dan worden uitgevoerd in samenhang met een statistisch goed gefundeerde « *base-line analyse* », wat was er zonder ons

### 2.3.1. Cadre stratégique

À la page 4 du document 4 (cf. *infra*), intitulé « la chronologie », est tracé le cadre stratégique permettant à notre politique de développement de promouvoir la durabilité.

Les catégorisations sont l'auto-prise en charge, la politique de lutte contre la pauvreté, l'analyse de la spirale de la violence, la femme en tant qu'acteur le plus efficace, la durabilité écologique et les équipements de base en matière de formation et de santé. Ce sont les mêmes que celles dont il a été convenu au cours de la réunion de haut niveau CAD/OCDE d'avril 2001.

La différence est que nous avons inscrit ces catégorisations dans un cadre stratégique et que nous avons fait état, pour chaque catégorie, des expériences matérielles acquises dans le cadre de notre évaluation.

Nous les avons donc adaptées en fonction des résultats de l'évaluation obtenus en Belgique. Nous allons donc plus loin que le document du CAD en affirmant qu'il est avant tout indispensable d'effectuer des choix. Dans notre rapport, nous expliquons pourquoi nous avons retenu chacune de ces 6 catégories stratégiques.

Penser et agir de manière stratégique, c'est au premier chef *apprendre à être sélectif*, calculer les coûts d'opportunité et, surtout, s'en tenir ensuite aux choix effectués.

Le moteur de ce cadre stratégique est mon plaidoyer pour l'élaboration d'une théorie de la pauvreté acceptable, qui serait le fruit d'une mûre réflexion, et pour que toute nouvelle intervention soit spécifiquement axée sur les plus démunis.

Cela signifie non seulement qu'il faut libérer plus de temps pendant la *phase préparatoire de conception*, mais aussi que le contenu de celle-ci doit être revu. Dans le cadre de cette phase préparatoire, il serait, par exemple important de faire réaliser une analyse de perception au sein de la population cible, afin de connaître la capacité de notre partenaire, le potentiel de nos groupes cibles, les secteurs cruciaux, les risques potentiels, les possibilités d'utilisation de l'environnement par les populations pauvres, avant et après notre intervention.

Une analyse de perception de ce type devrait être effectuée parallèlement à une analyse de base « *base-line analysis* » s'appuyant sur des fondements statisti-

project, wat beogen wij bij de uitfazering, en hoe willen wij die uitvoeren.

Ook deze activiteit lijkt mij een aangewezen aanzet bij de uitbouw van de nieuwe *interne evaluatiecapaciteit*. Maar vooreerst moeten wij hier vandaag, samen met de staatssecretaris, kunnen debatteren over het inploegen, het inbedden (« *mainstreaming* ») van dit strategisch kader in elke nieuwe Belgische ontwikkelingsinterventie.

Moesten wij hierover vandaag een consensus bereiken, een aanbeveling formuleren, dan alleen al zou deze vergadering vandaag zeer nuttig zijn voor de kwaliteitsverbetering van onze hulp. Ik zou dus u bijzondere aandacht willen vragen voor dit punt in het debat dat volgt.

### 2.3.2. Bestuursniveau

Dit punt brengt me dan ook logischerwijze naar de tweede instantie van mijn vraagstelling : « hoe gebruiken we de evaluatie-bevindingen ? »

*De terugkoppeling* van de evaluatiebevindingen is reeds in volle gang. Een aantal uitvoerders zoals Unicef in Niger, FAO in Zambia hebben reeds *concrete maatregelen* genomen naar aanleiding van onze aanbevelingen. Het BOF negocieert met de UNO-organisaties de invoering van bredere strategische visies (bijvoorbeeld tegenmachtcreatie bij de vrouwen) op basis van onze rapporten.

Om dit proces *gestructureerd* te laten verlopen heeft de Bijzondere Evaluatie *een matrix* van terugkoppeling opgesteld. Dit instrument plaatst de bevindingen van de externe evaluatieteams tegenover de engagement van de uitvoerders en de checklist van de Bijzonder Evaluator.

Dit document is nog geen contract, maar bevindt zich halverwege een morele verplichting en een contract. Als blijkt dat de opvolging van onze aanbevelingen ondanks de uitgesproken engagementen na 1 jaar onvoldoende is, zullen wij een stap verder moeten gaan (« *management by response* ») en u hierover moeten berichten.

*Een even belangrijke terugkoppeling* is deze op niveau van de *begunstigden*. Wij als evaluatoren hebben

ques solides. Cette analyse aurait pour but de déterminer quelle était la situation avant notre projet, quel est l'objectif de la réduction progressive de l'aide (« *phasing-out* ») et de quelle manière nous comptons réaliser celle-ci.

Cette activité me semble également une démarche indiquée dans le cadre du développement de la nouvelle *capacité d'évaluation interne*. Mais préalablement, nous devons pouvoir débattre, aujourd'hui et en ces lieux, en compagnie du secrétaire d'État, de l'intégration « *mainstreaming* » de ce cadre stratégique dans chacune des nouvelles interventions belges en matière de coopération.

Si nous pouvions aujourd'hui ne serait-ce qu'atteindre un consensus à ce sujet et formuler une recommandation, la réunion de ce jour aurait déjà apporté une contribution très utile à l'amélioration de la qualité de notre aide. Je voudrais donc vous demander d'accorder une attention particulière à ce point dans le débat qui va suivre.

### 2.3.2. Niveau administratif

Ce point m'amène dès lors logiquement au deuxième volet de ma question : « Comment utiliser les résultats de l'évaluation ? »

La rétroaction des résultats de l'évaluation est déjà bien en cours. Un certain nombre d'organes d'exécution, tels l'Unicef au Niger et la FAO en Zambie, ont déjà pris des mesures concrètes suite à nos recommandations. Le FSB négocie avec les institutions des Nations unies l'introduction de visions stratégiques plus larges (par exemple la création d'un contre-pouvoir chez les femmes) sur la base de nos rapports.

Pour que ce processus se déroule *de manière structurée*, l'Évaluateur spécial a élaboré une matrice de rétroaction. Cet instrument confronte les résultats des équipes d'évaluation externe à l'engagement des organes d'exécution et à la liste de contrôle de l'Évaluateur spécial.

Ce document n'est pas encore un contrat, mais il se trouve à mi-chemin entre un engagement moral et un contrat. Si, après un an, le suivi de nos recommandations s'avère insuffisant malgré les engagements exprimés, il nous faudra accomplir une étape supplémentaire « *management by response* » et vous en informer.

*La rétroaction* au niveau des bénéficiaires est *tout aussi importante*. Nous avons utilisé nos connaissances

hun kennis gebruikt, en we moeten die kennis ook kunnen teruggeven in de vorm van concrete initiatieven.

In mijn rapport heb ik een voorstel geformuleerd om de zwakste schakel in het projectenpakket, *de functionele alfabetisatie*, terug aan te zwengelen. Wij zijn bereid daar geld en tijd in te investeren om een echt terugkoppelingsproject te pionieren.

Zulk een project zou dan nadien door DGIS verder kunnen uitgebreid en eigen gemaakt worden.

*Op niveau van de actoren in België* is dit rapport verspreid op 1000 exemplaren zowel in de ambtenarij, de universiteiten, de NGO's als de pers en media.

De bedoeling is de grond af te bakenen voor de opbouw van vormingsactiviteiten. In de begeleidende brief werd aan de actoren gevraagd mee in het debat te stappen, te reflecteren over de toekomst van onze ontwikkelingssteun en voorstellen te doen voor samenwerking met de Bijzondere Evaluatie.

Een engelse versie van het rapport is ook *internationaal* verspreid onder de DAC/OESO landen. De bedoeling is een Belgische bijdrage te leveren tot het internationaal intellectueel debat.

Samen met de Wereldbank, Noorwegen en Frankrijk maakt de Bijzonder Evaluator deel uit van een stuurgroep van de DAC die inhoudelijk een internationaal forum op het einde van 2002 voorbereidt. Uw inbreng vandaag, deze van de staatssecretaris en van alle actoren in België die willen meedenken, zal dan teruggekoppeld worden naar dit internationale debat.

#### **2.4. Organisatie van de bijzondere evaluatie (ervaring en lessen voor de toekomst)**

Het kan niet ontkend worden dat de dagdagelijkse werking van de Bijzonder Evaluatie bijwijlen een *moerzaam administratief proces* was.

Het kan evenwel ook niet ontkend worden dat *de resultaten er zijn*. Op het einde van het eerst planningsluik van Armoedevermindering en interne evaluatiecapaciteitsuitbouw, zijn de instrumenten voor bijsturing afgewerkt.

Wat ik had afgesproken met de staatssecretaris, het Overlevingsfonds en Uzelf is grotendeels geleverd.

ces en tant qu'évaluateurs et nous devons également pouvoir restituer ces connaissances sous la forme d'initiatives concrètes.

Dans mon rapport, j'ai formulé la proposition qui consiste à relancer le maillon le plus faible de l'ensemble des projets, à savoir *l'alphabétisation fonctionnelle*. Nous sommes disposés à y investir du temps et de l'argent pour initier un véritable projet de rétroaction.

Un tel projet pourrait être amplifié par la suite par la DGCI et voler de ses propres ailes.

*Au niveau des acteurs belges*, ce rapport est diffusé à 1000 exemplaires tant dans la fonction publique, les universités et les ONG que dans la presse écrite et audiovisuelle.

Nous avons l'intention de préparer le terrain en vue de mettre sur pied des activités de formation. Dans la lettre d'accompagnement, les acteurs ont été invités à participer au débat, à réfléchir à l'avenir de notre équipe d'aide au développement et à soumettre des propositions de collaboration avec l'Évaluateur spécial.

Une version anglaise du rapport a également été diffusée au niveau *international* parmi les pays membres de la CAD/OCDE. Nous avons l'intention de fournir une contribution belge au débat d'idées qui est mené au niveau international.

Avec la Banque mondiale, la Norvège et la France, l'Évaluateur spécial fait partie d'un groupe-pilote de la CAD chargé de préparer le programme d'un forum international pour fin 2002. Votre contribution aujourd'hui, l'apport du secrétaire d'État et de tous les acteurs belges qui sont disposés à nous aider, seront alors relayés à ce débat international.

#### **2.4. Organisation de l'évaluation spéciale (expérience et leçons à tirer pour l'avenir)**

Il est indéniable que le fonctionnement quotidien de l'Évaluation spéciale apparaît parfois comme un *processus administratif laborieux*.

Il est tout aussi indéniable que *des résultats ont été enregistrés*. Au terme de ce premier volet du Plan consacré à la réduction de la pauvreté et à l'accroissement de la capacité d'évaluation interne, il apparaît que les instruments de suivi ont pu être produits.

Ce que j'avais convenu avec le secrétaire d'État, le Fonds de Survie et vous-mêmes a été réalisé en grande partie.

De Bijzondere Evaluatie schakelt nu over op een volgend, complexer analyiseniveau : de doorlichting van de instrumenten (NGO's, universitaire samenwerking, multi-bi-programma's met de internationale instellingen enz.).

*Er is dus een duidelijk rijpingsproces*

Maar « *it takes two to tango* ». U hebt mij bewust geplaatst midden in de administratie, niet hier in het Parlement, niet bij de Diensten van de Eerste Minister, opdat de symbiose met het ambtelijk apparaat optimaal zou zijn, opdat bevindingen een direct kwalitatief impact zouden ressorteren op ons bestuur en beleid.

Ik ben ervan overtuigd dat u tenvolle beseft dat een innovatie als de Bijzonder Evaluator weerstanden oproept in de heersende administratieve cultuur. Een cultuur die niet gewend is aan extern en onafhankelijk onderzoek en die onwennig is met transparantie of nieuwe ideeën. Anders had u de Bijzonder Evaluator niet in het leven geroepen.

Het was dus ook niet meer dan logisch dat ik stroomopwaarts de rivier moest oversteken. De Bijzonder Evaluator moet de feitelijke waarheden naar buiten brengen, maar op die manier dat ze ook een faire waarheid vormen.

Je moet daarbij opletten dat je enerzijds niet de inspecteur wordt en anderzijds ook niet de negotiator tussen belangen.

De middenpositie tussen deze twee maakt de kwaliteit uit van de Bijzondere Evaluatie. Het is zoals reeds gezegd de moeilijkste positie, maar ook de enige waar de externe evaluatie thuis hoort.

Het was dus geen gemakkelijke en vooral een solitaire klim, maar het uitzicht is de moeite waard.

Ik ben er meer en meer van overtuigd geraakt dat mits inzicht en geduldige volharding het scepticisme rond onze ontwikkelingssamenwerking, kan weggewerkt worden.

Als de Bijzondere Evaluatie de *inzichten* blijft leveren en u behoudt uw *visie*, dan is er reden voor gerechtvaardigd optimisme, al is er nog veel werk aan de winkel.

L'Évaluation spéciale aborde à présent un niveau d'analyse plus complexe : l'examen critique des instruments de la coopération (ONG, coopération universitaire, programmes « bi-multi » mis en œuvre par les organisations internationales, etc.).

*Il s'agit donc clairement d'un processus de maturation.*

Mais « *it takes two to tango* ». Vous m'avez sciemment placé au centre de l'administration, non pas ici au Parlement, ni auprès des Services du Premier Ministre, de manière à assurer une symbiose optimale avec l'appareil administratif ainsi qu'un impact qualitatif direct sur notre politique et notre administration.

Je suis persuadé que vous avez pleinement conscience qu'une innovation telle que l'Évaluation spéciale rencontre des résistances au sein de la culture administrative actuelle. Une culture peu familiarisée avec les études externes et indépendantes, la transparence et les idées nouvelles. Vous n'auriez d'ailleurs jamais créé le poste d'Évaluateur spécial s'il en avait été autrement.

Il n'était donc que logique pour moi de devoir traverser la rivière à contre-courant. L'Évaluateur spécial est tenu de faire ressortir des faits réels, mais de telle manière qu'ils forment une réalité équitable.

Il convient à cet égard d'éviter de jouer le rôle d'inspecteur d'une part, ni d'autre part celui de négociateur entre les intérêts en présence.

La qualité de l'Évaluation spéciale réside dans sa position centrale entre ces deux approches. Il s'agit, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, de la place la plus difficile à assumer, mais aussi la seule que puisse occuper l'évaluation externe.

L'ascension de la montagne a donc été difficile et surtout solitaire, mais le panorama qu'elle donne à voir en vaut la peine.

Je suis de plus en plus convaincu que le scepticisme entourant notre coopération au développement peut être contré par plus de compréhension et de patience.

Aussi longtemps que l'Évaluation spéciale continuera de fournir les *éléments nécessaires à la compréhension* et que vous conserverez votre *vision* des choses, il y aura des raisons de conserver l'optimisme, encore qu'il reste beaucoup de pain sur la planche.

Ik heb dus eigenlijk geen recht om hier eindeloos te staan jammerklagen. De professionele voldoening van wat ik doe is groot genoeg.

Maar als u wilt dat onze doelstelling van kwaliteitsverbetering *sneller en vooral optimaler gebeurt* dan tot nu toe, dan moet u me ook af en toe bijstaan.

Het kan dus bijvoorbeeld niet dat het kabinet van Buitenlandse Zaken na *meer dan 2 jaar* nog altijd niet mijn twee evaluatiedeskundigen heeft toegekend. Ik was de eerste om de voorziene experten van bijzondere kwalificatie aan te vragen en ben de laatste in rij om ze nog te ontvangen.

Zonder deze kwalifikatieve inbreng moet ik voortdurend opportuniteitsberekeningen maken wat haalbaar is en wat niet. Het was soms « *time-economics* » op zijn scherpst.

Het kan ook niet dat ik geen zeggings heb in de aanwerving van mijn *administratieve staf*, waarbij geen rekening wordt gehouden met hun beschikbaarheid en profiel voor ons werk. Dit ontlast mij niet echt volledig van de pure administratieve taken, en gebeurt ten koste van mijn onderzoekstijd.

Het kan niet dat een ordonnateur voor mijn financiële uitvoering, *8 maanden* lang betalingsdossiers van tientallen miljoenen Belgische frank laat liggen, terwijl 1 jaar voordien zijn akkoord bij de vastleggingsdocumenten getekend was. Dit ondergraaft de credibiliteit van de Bijzondere Evaluator naar de buitenwereld.

Het kan ook niet dat voor een relatief eenvoudige aanbestedingsprocedure van diensten zoals de evaluatie er een is, wij naar de cel aanbestedingen van de Eerste Minister moeten stappen omdat noch het Rekenhof noch de Inspectie van Financiën ons een concreet parcours kon uittekenen. Alleen al hierdoor zijn 2 evaluatiemissies voorlopig aan de grond gehouden.

Dit vertraagt of verstoort ons planningsproces.

Ik heb het nu alleen over voorbeelden die mijn dienst aangaan. U hebt ook de correspondentie kunnen inzien van de nu blijkbaar mislukte *poging tot nietigverklaring*

Je n'ai donc en réalité pas le droit de continuer à me plaindre à l'infini : la satisfaction professionnelle que je tire de mes activités me l'interdit.

Mais si vous désirez que notre objectif d'amélioration de la qualité se réalise *plus rapidement*, et *surtout de manière optimale*, il est indispensable de m'apporter votre appui de temps à autre.

Il est par exemple inadmissible que le cabinet des Affaires étrangères néglige *depuis plus de 2 ans* de m'attribuer les deux experts en évaluation prévus. J'ai été le premier à demander la mise à disposition de ces experts spécialement qualifiés, et je reste le dernier à attendre leur affectation.

En l'absence de cet apport qualitatif, je me vois dans l'obligation continue de faire des estimations d'opportunité quant à ce qui est réalisable ou non. Le problème de la gestion du temps s'en est parfois vu porté à son paroxysme.

Il est également inadmissible que je n'aie aucune voie au chapitre concernant le recrutement de mon *staff administratif*, pour lequel il n'est tenu aucun compte de la disponibilité des candidats ni du profil requis par leurs fonctions. Cette situation ne me décharge pas tout à fait de tâches purement administratives que je continue d'assurer au détriment de mon temps de recherche.

Il est inconcevable que l'ordonnateur chargé de l'exécution financière de mes activités conserve *8 mois* durant des dossiers de mise en paiement représentant des dizaines de millions de francs belges, pour lesquels il avait manifesté son accord en signant les engagements requis un an auparavant. Ceci mine la crédibilité de l'Évaluation spéciale auprès du monde extérieur.

Il est tout aussi inadmissible que nous soyons obligés de faire appel à la cellule « Marchés publics » des Services du Premier Ministre pour réussir à boucler les procédures d'attribution de marché relativement simples propres à l'évaluation, et ceci parce que ni la Cour des comptes, ni l'Inspection des Finances ne s'avèrent en mesure de nous informer concrètement des démarches requises à cet effet. Cette seule raison a suffi pour retarder provisoirement deux missions d'évaluation.

Cet état de fait ralentit ou perturbe la planification de nos activités.

Je n'énonce par là que des exemples relatifs à mon service. Vous avez probablement eu connaissance de la correspondance relative à la tentative, apparemment

van het koninklijk besluit van de Bijzonder Evaluator die zich tussen april en december 2001 aansleepte.

Zulke situaties zijn vooral geestelijk belastend omdat je voortdurend moet overwegen wat kan afgewerkt worden, wat dreigt uit de startblokken te komen maar riskeert nooit aan te komen.

Deze « *stop-and-go* » ervaring is dan weinig bevorderlijk voor het élan van onze dienst.

Maar bovenal is het riskant voor de begunstigden in onze projecten, die zo bereidwillig en moedig waren in de evaluatie-oefening mee te stappen en waarmee wij een specifieke terugkoppelingsrelatie willen mee uitbouwen.

Er zullen altijd wel nieuwe pogingen zijn tot vertraging of intimidatie, dat is eigen aan dit werk.

Maar als u de autonomie van de Bijzonder Evaluator concreter wil invullen, dan moet er enerzijds een *delegatiebesluit* komen dat mijn huidige delegatie verhoogt tot *5 miljoen Belgische frank*. en een *maatregel* die mij toelaat zelf gekwalificeerd *personeel aan te werken*. Die twee maatregelen alleen zou een wereld van verschil maken, en de evaluatie eenheid definitief in zijn geplande baan brengen.

Ik zou het tenzeerste appreciëren moest u in het hiernavolgende debat hier aandacht aan willen besteden. ».

### III. — UITEENZETTING VAN DE STAATSSECRETARIS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

*De heer Eddy Boutmans* herinnert eraan dat de parlementaire commissie belast met de opvolging van de problemen van het ABOS heeft gewezen op de noodzaak van een procedure voor externe evaluatie van het samenwerkingsbeleid. Over het geheel genomen heeft de uitvoerende macht gevolg gegeven aan de aanbevelingen terzake van de opvolgingscommissie.

De bijzonder evaluator heeft als eerste taak de uitwerking van het gevoerde beleid permanent ter discussie stellen. Die analyse maakt deel uit van de werking van de sector van de samenwerking en is er dus essentieel voor, in tegenstelling tot de werkwijze van andere sectoren.

avortée, *d'annuler* l'arrêté royal portant nomination de l'Évaluateur spécial, entretenue entre les mois d'avril et de mai 2001.

De telles situations sont difficiles à assumer intellectuellement parce qu'il convient de distinguer constamment ce qu'il est possible de réaliser de ce qui se va se présenter en risquant de ne jamais voir le jour.

Une telle expérience du « *stop-and-go* » n'est que peu favorable à la dynamique de notre service.

Elle représente avant tout un risque pour les bénéficiaires de nos projets, qui se montraient tellement motivés pour collaborer à cet exercice d'évaluation, et avec lesquels nous désirons construire une relation basée sur la rétroaction.

Le propre de l'évaluation est qu'elle continuera de faire l'objet de tentatives visant intimider ou à la retarder.

Mais si vous désirez maintenir une autonomie réelle de l'Évaluateur spécial, il conviendra de prévoir un *arrêté de délégation* portant celle dont je bénéficie actuellement à *5 millions de francs belges*, ainsi qu'une *mesure* qui me permette *d'engager à titre propre le personnel qualifié requis*. La seule prise de ces deux mesures constituerait un monde de différence, qui permettrait de placer définitivement la cellule évaluation sur ses rails.

Je saurais apprécier au plus haut point que vous portiez attention à ces aspects lors du débat qui va suivre. ».

### III. — EXPOSÉ DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

*M. Eddy Boutmans* rappelle que la nécessité d'instaurer une procédure d'évaluation externe de la politique de Coopération avait été mise en avant par la commission de suivi des problèmes de l'AGCD. Globalement, les recommandations de la commission de suivi à ce sujet ont été suivies par l'exécutif.

La tâche de l'évaluateur spécial est en premier lieu de mettre en discussion permanente l'impact de la politique menée. Cette analyse fait partie intégrante du fonctionnement du secteur de la Coopération et lui est dès lors essentielle, à la différence du mode de fonctionnement d'autres secteurs.

De bijzonder evaluator heeft in zijn eerste jaarverslag zijn evaluatie toegespitst op vijf projecten van het Overlevingsfonds. Uit die analyse kunnen ontegenzeggelijk interessante lessen worden getrokken, maar men mag niet uit het oog verliezen dat de ambtenaren van het Overlevingsfonds (en de staatssecretaris zelf toen hij op 14 maart 2000 in de Kamer verslag heeft uitgebracht over de verwezenlijkingen van het Overlevingsfonds) niet op die evaluatie hebben gewacht om tot een vrij gelijklopende vaststelling te komen — die echter veel constructiever werd voorgesteld dan de interpretatie die de pers aan het verslag van de bijzondere evaluator heeft gegeven. De wetgeving in verband met het Overlevingsfonds werd gewijzigd, precies ingevolge die reeds lang bestaande vaststelling, te weten dat het moeilijk is de allerarmsten te bereiken.

In verband met het precieze geval van de kritiek ten aanzien van de vijf geëvalueerde projecten dient erop te worden geattendeerd dat die projecten hetzij uit het verleden stammen, hetzij sindsdien werden herijkt, precies om de tekortkomingen weg te werken die de bijzonder evaluator voor het voetlicht heeft gebracht. Er is ontegensprekelijk een wil om lessen te trekken uit de ervaringen uit het verleden.

De parlementsleden die onlangs een bezoek hebben gebracht aan projecten van het Overlevingsfonds in Tanzania hebben overigens kunnen constateren dat geen andere dan strikt noodzakelijke infrastructuren werden gebouwd. De nadruk werd daarentegen gelegd op het bekwamen van de landbouwers. Die zijn weliswaar niet altijd « de armsten onder de armsten », maar men kan niet anders dan vaststellen hoe moeilijk de armoedebestrijding is, zelfs in een ontwikkeld land als het onze.

Voor het overige is het weliswaar onbetwistbaar dat de projecten van het Overlevingsfonds niet perfect waren en dat ze moesten worden bijgestuurd, maar de evaluatie is evenmin perfect. Het gaat daarom nog niet om een totaal overbodige procedure want ze behoort tot een leerproces. Het lijkt dus nodig het evaluatiesysteem (dat in ieder geval moet worden georganiseerd) te versterken (zie artikel 5 van de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische Internationale Samenwerking).

De staatssecretaris is bijzonder verontwaardigd over de aanval in de media tegen het samenwerkingsbeleid zelf, nadat de pers kennis had genomen van het verslag van de bijzonder evaluator. Volgens hem zijn uit dat verslag verkeerde conclusies getrokken.

Tegenover die zwartmaking stelt hij de conclusies die naar voren zijn geschoven in het kader van de voorberei-

Dans son premier rapport annuel, l'évaluateur spécial a centré son évaluation sur cinq projets du Fonds de Survie. Il est incontestable que cette analyse dégage des enseignements intéressants, mais il ne faudrait cependant pas perdre de vue que les fonctionnaires attachés au Fonds de Survie (de même que le secrétaire d'État lui-même lorsqu'il a fait rapport sur les réalisations du Fonds de Survie à la Chambre, le 14 mars 2000) n'avaient pas attendu cette évaluation pour formuler un constat assez identique — mais présenté de manière beaucoup plus constructive que l'interprétation que la presse vient de faire du rapport de l'évaluateur spécial. C'est précisément à cause de cette prise de conscience déjà ancienne de la difficulté d'atteindre les plus pauvres que la législation relative au Fonds de Survie a été modifiée.

Dans le cas précis des critiques formulées à l'encontre des cinq projets évalués, il faut noter qu'il s'agit de projets soit appartenant au passé soit ayant fait depuis lors l'objet de corrections tendant précisément à remédier aux carences épinglées par l'évaluateur spécial. Il y a incontestablement volonté de tirer les leçons des expériences passées.

Au demeurant, ceux des parlementaires qui ont récemment visité des projets du Fonds de Survie en Tanzanie ont pu y constater qu'aucune infrastructure autre que strictement nécessaire n'avait été construite. En revanche, l'accent avait clairement été mis sur la capacitation des paysans — pas toujours « les plus pauvres d'entre les pauvres », il est vrai, mais force est de constater combien est difficile la lutte contre la pauvreté, même dans un pays développé comme le nôtre.

Du reste, s'il est incontestable que les projets du Fonds de Survie n'étaient pas parfaits et appelaient un certain nombre de corrections, il est clair que l'évaluation n'est pas parfaite non plus. Pour autant, il s'agit d'une procédure qui n'est nullement superflue, car relevant d'un processus d'apprentissage. Il apparaît donc nécessaire de renforcer le système d'évaluation — qu'il y a de toute manière obligation d'organiser (cf. l'article 5 de la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge).

Le secrétaire d'État s'insurge tout particulièrement contre le déchaînement médiatique à l'encontre de la politique de coopération en elle-même, à la suite de la prise de connaissance par la presse du rapport de l'évaluateur spécial. Il estime que ce sont des conclusions erronées qui ont été tirées de ce rapport.

À ce dénigrement, il oppose les conclusions mises en avant dans le cadre des documents préparatoires à

dende documenten van de Conferentie van Monterrey : er werd weliswaar gewezen op de noodzaak voor de ontwikkelingslanden een inspanning te doen (inzake bestrijding van de corruptie, *good governance* enz.), maar er werd ook met aandrang gewezen op de noodzaak om de internationale handel drastisch te wijzigen, de problemen inzake schuldenlast grondig aan te pakken, de internationale organisaties te versterken, de kwaliteit van de hulp te verbeteren en — vooral ! — op mondiaal vlak de ontwikkelingssteun ter verdubbelen.

#### IV. — VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE LEDEN

*Mevrouw Claudine Drion (Agalev-Ecolo – Kamer)* wijst erop dat ze de methodologie van de bijzonder evaluator steeds gunstig heeft beoordeeld.

Ze staat ook positief ten aanzien van tal van analyses van de bijzonder evaluator, maar vraagt dat grondiger zou worden bestudeerd hoe die evaluatiecultuur kan doorsijpelen naar de administratie.

In verband met de wijze waarop dit eerste jaarverslag is opgevat, constateert zij dat de evaluatie zich toespitst op vijf projecten van het Overlevingsfonds, terwijl dat Fonds op zijn beurt geldt als een proefproject. Voor de opvolging ervan zorgen niet alleen de vertegenwoordigers van het Fonds, maar ook parlementsleden, NGO's en internationale organisaties, in een participatieve dynamiek.

Zij keert zich tegen de intellectuele oneerlijkheid die erin zou bestaan de conclusies van de evaluaties van dermate specifieke projecten naar de hele Belgische samenwerking te extrapoleren.

Er zij ook op gewezen dat die vijf projecten een weergave zijn van de werking van het Overlevingsfonds vóór de organieke wetgeving terzake bij de wet van 9 februari 1999 werd hervormd, nog vóór de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische Internationale Samenwerking een algehele hervorming van de sector van de ontwikkelingssamenwerking had doorgevoerd. Die vijf projecten ressorteren voorts onder de multilaterale samenwerking. Men kan er bijgevolg geredelijk van uitgaan dat de evaluatie op één enkele, zeer specifieke vorm van samenwerking werd toegespitst. Bovendien gaat het om projecten, opgezet door de internationale

la Conférence de Monterrey : si a certes été soulignée la nécessité pour les pays en développement de produire un effort (en matière de lutte contre la corruption, de bonne gouvernance, ...), l'accent a également été mis sur la nécessité de modifier radicalement le commerce international, de s'attaquer de manière frontale aux problèmes de l'endettement, de renforcer les organisations internationales, d'améliorer la qualité de l'aide et — surtout ! — de doubler à l'échelon mondial le niveau de l'aide au développement.

#### IV. — QUESTIONS ET OBSERVATIONS DES MEMBRES

*Mme Claudine Drion (Agalev-Ecolo – Chambre)* rappelle avoir toujours eu une appréciation favorable de la méthodologie appliquée par l'évaluateur spécial.

De même, elle émet un jugement positif sur beaucoup des analyses de l'évaluateur spécial, mais demande d'étudier de manière plus approfondie les façons de faire percoler cette culture de l'évaluation dans l'administration.

S'agissant de la manière dont ce premier rapport annuel est conçu, elle constate que l'évaluation est ciblée sur cinq projets du Fonds de Survie — lui-même projet pilote, dont le suivi associe aux représentants du Fonds, des parlementaires, des ONG et des organisations internationales, réunis dans une dynamique participative.

Elle dénonce la malhonnêteté intellectuelle qui consisterait à extrapoler les conclusions d'évaluations de projets aussi spécifiques à toute la coopération belge.

Il faut noter que ces cinq projets reflètent la manière de fonctionner du Fonds de Survie avant la réforme de sa législation organique (loi du 9 février 1999) et avant la réforme globale du secteur de la coopération par la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge. Ces cinq projets relèvent par ailleurs de la coopération multilatérale. On peut donc penser que l'évaluation a été ciblée sur une seule forme de coopération, très spécifique. En outre, il s'agit de projets mis en œuvre par les institutions internationales, c'est-à-dire par essence très complexes et visant au développement d'un certain nombre d'infrastructures. Il est donc clair qu'il

instellingen die per definitie zeer complex zijn en gericht op de uitbouw van een aantal infrastructuurwerken. Het betreft dus zeker projecten waarvoor een heel andere logica geldt dan die welke de bilaterale Belgische samenwerking onderbouwt.

Een van de punten van kritiek op de evaluatie betreft het feit dat het *gender*aspect onvoldoende sterk in aanmerking werd genomen. Maar hoeft zulks verwondering te wekken als men weet dat het daarbij gaat om oude projecten die reeds lang vóór de conferentie van Peking van 1995 werden opgestart ?

Voorts zij erop gewezen dat de gemengde werkgroep, belast met de opvolging van het Overlevingsfonds, tijdens zijn vergadering van 1 juni 2001 reeds rekening had gehouden met die elementen van de evaluatie die aan de groep waren overgezonden. De werkgroep is verder gewonnen voor een holistische aanpak. Ook op dit punt heeft men dus de in de externe evaluatie geformuleerde opmerkingen niet afgewacht.

Op methodologisch vlak verklaart de spreekster enig voorbehoud te maken bij de in het raam van de evaluatie gehanteerde parameter « armoede ». Wie de samenwerking per se wil richten op de armsten onder de armen, geeft geen echt ideale impuls om de ontwikkeling op gang te brengen.

Wat dient ten slotte in de toekomst inzake evaluatie te gebeuren ? De spreekster zou het niet opportuun achten dat voormelde evaluatie op het Overlevingsfonds zou blijven slaan : het komt integendeel de DGIS toe om dat werk voort te zetten.

*Mevrouw Erika Thijs (CD&V – Senaat)* prijst de strijdvaardigheid van de bijzonder evaluator. Zij vraagt zich evenwel af hoe de hinderpalen, waarmee hij werd geconfronteerd, moeten worden geïnterpreteerd.

Voorts wijst zij erop dat de evaluatie duur uitvalt. De conclusies van het rapport lijken weliswaar pertinent, maar toch rijst de vraag of het absoluut nodig was daarvoor zoveel experts in te schakelen.

De spreekster is van mening dat ontwikkelingssamenwerking meer dan ooit noodzakelijk is, maar dat men tevens rekening behoort te houden met de lokale toestanden. Eigenlijk zou elk project telkens met een sensibiliseringscampagne gepaard moeten gaan.

*De heer Georges Dallemagne (CDH – Senaat)* vindt dat de door de vorige regering opgestarte hervorming van de samenwerkingssector, alsmede de invoering van het begrip « externe evaluatie » ontegenzeggelijk een aantal verbeteringen hebben aangebracht.

s'agit de projets ressortissant à une toute autre logique que celle qui anime la coopération bilatérale belge.

Dans les reproches formulés dans le cadre de l'évaluation figure l'insuffisance de la prise en compte de la dimension de *genre*. Faut-il s'en étonner, dès lors que ces projets, déjà anciens, ont été lancés bien avant la conférence de Pékin de 1995 ?

Il faut par ailleurs noter que le groupe de travail mixte chargé du suivi du Fonds de Survie avait déjà pris en compte, lors de sa réunion du 1<sup>er</sup> juin 2001, celles des évaluations qui lui avaient été transmises. Le groupe de travail entend du reste appliquer une approche holistique. Ici aussi, on n'a donc pas attendu les remarques formulées dans le cadre de l'évaluation externe.

Sur le plan méthodologique, l'intervenante se déclare par ailleurs réticente à la matrice « pauvreté » développée dans le cadre de l'évaluation. Vouloir à toute force focaliser la coopération sur les plus pauvres d'entre les pauvres n'est pas pertinent comme moteur de développement.

Enfin, s'agissant de l'avenir de l'évaluation, l'intervenante jugerait inopportun que le Fonds de Survie reste l'objet de l'évaluation : c'est au contraire à la DGCI qu'il revient de poursuivre ce travail.

*Mme Erika Thijs (CD&V – Sénat)* salue la combativité de l'évaluateur spécial. Elle s'interroge toutefois sur l'interprétation à donner aux obstacles rencontrés par lui.

Elle relève par ailleurs le caractère coûteux de l'évaluation. Si les conclusions du rapport paraissent pertinentes, on peut toutefois se demander si elles justifient un tel déploiement d'experts.

L'intervenante estime que la coopération au développement est plus nécessaire que jamais, mais qu'il faut également tenir compte des situations locales. En fait, il faudrait que chaque projet aille de pair avec une campagne de sensibilisation.

*M. Georges Dallemagne (CDH – Sénat)* estime que la réforme du secteur de la coopération, lancée par le gouvernement précédent, ainsi que l'introduction de la notion d'évaluation externe ont apporté un certain nombre d'améliorations incontestables.

Hij betreurt evenwel dat dit rapport slechts een gedeeltelijke evaluatie van reeds verouderde projecten omvat.

Zulks neemt niet weg dat de opgeworpen vragen fundamenteel zijn en het is van essentieel belang die vragen niet uit de weg te gaan.

Zo biedt de norm om 0,7 % van het BNP aan samenwerking te besteden, op zich geen enkele oplossing. De echte vraag is welke indicator inzake middelen en effect ervan moet worden gehanteerd.

Wat de armoedebestrijding betreft, kan de spreker zich vinden in de geformuleerde overwegingen, maar hij merkt wel op dat men ook in rekening moet brengen hoeveel belangen gediend zijn bij vrede, solidariteit, cultuur enz.

Ook is het van primordiaal belang rekening te houden met alle elementen (schuldenlast, investeringen enz.) die de ontwikkeling financieren. Hoe dan ook is terzake een totaalvisie vereist. Op dat punt vindt de spreker het jammer dat in het verslag niet wordt ingegaan op de verschillende wijzen waarop de diverse regeringsdepartementen tegen het dossier aankijken.

Volgens hem zou de defederalisering een efficiënt samenwerkingsbeleid op de helling zetten. Het risico is dan immers verre van denkbeeldig dat de projecten versnipperd raken en dat aspecten die extern zijn aan de ontwikkeling *as such*, meespelen.

Bij wijze van conclusie vraagt de spreker een ruimere en vooral betere samenwerking.

\*  
\* \*

*De heer Dirk Van der Maelen (SP.A – Kamer)* sluit zich aan bij de verontwaardiging van de staatssecretaris over de interpretatie die de pers aan het rapport van de bijzonder evaluator heeft gegeven. Voorts wijst die houding er eens te meer op dat in België enige evaluatiecultuur ontbreekt.

Aangezien de spreker indertijd voorzitter was van de bijzondere commissie belast met de opvolging van de problemen bij het ABOS, wenst hij de redenen te preciseren die de commissie ertoe hebben geleid om voor een externe evaluatie te pleiten. In de eerste plaats leek het normaal te voorzien in een controle op de aanwending van de aanzienlijke middelen die ter beschikking van Ontwikkelingssamenwerking worden gesteld. Vervolgens vormt de moeilijkheid zelf om een samenwerking tus-

Il déplore toutefois que le présent rapport ne procède qu'à une évaluation partielle de projets déjà obsolètes.

Les questions posées sont, il est vrai, fondamentales et il est essentiel de les affronter.

Ainsi, la norme de 0,7 % du PNB ne résout rien en elle-même. La question est en fait de savoir quel indicateur de moyens et d'impact utiliser.

En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, l'intervenant peut faire siennes les considérations formulées, mais il fait observer qu'il faut également tenir compte des enjeux découlant de la paix, de la solidarité, de la culture, etc.

Il est également primordial de tenir compte de l'ensemble des éléments qui financent le développement (endettement, investissements, etc.). En tout état de cause, il convient de développer une vision globale. Sur ce point, l'intervenant regrette le silence du rapport sur les différentes approches entre les divers départements gouvernementaux.

Il juge que la défédéralisation représenterait un danger pour l'efficacité de la politique de coopération. Elle risque en effet d'entraîner l'émiettement des projets et la prise en compte de considérations extérieures au développement.

En conclusion, il demande davantage de coopération — et surtout, une meilleure coopération.

\*  
\* \*

*M. Dirk Van der Maelen (SP.A – Chambre)* fait sienne l'indignation du secrétaire d'État quant à l'interprétation du rapport de l'évaluateur spécial par la presse. Au demeurant, cette attitude reflète une fois de plus le manque d'une culture d'évaluation en Belgique.

Dès lors qu'il a jadis présidé la commission spéciale chargée du suivi des problèmes de l'AGCD, l'intervenant souhaite préciser les raisons qui ont conduit cette commission à plaider en faveur de l'introduction d'une évaluation externe. En premier lieu, il est apparu normal de contrôler l'utilisation faite des moyens financiers considérables mis à la disposition de la Coopération au Développement. Ensuite, la difficulté même de mettre en œuvre une coopération Nord-Sud justifie de déve-

sen Noord en Zuid op te zetten, op zich een voldoende rechtvaardigingsgrond om alle instrumenten uit te bouwen die terzake leerzame informatie kunnen opleveren.

In verband met dat laatste punt onderstreept de spreker hoe moeilijk ieder beleid inzake armoedebestrijding is. Is het overigens niet zo dat zowat 7 % van de Belgische bevolking onder de armoedegrens leeft, ondanks de door een sterk uitgebouwd sociale-zekerheidsstelsel geboden bescherming ?

De spreker wijst erop dat dit eerste evaluatierapport integraal toegespitst is op het Overlevingsfonds, dat doorgaans als « proefmodel » voor de Belgische Samenwerking wordt beschouwd; via projecten van dat Overlevingsfonds werden inderdaad tal van nieuwe concepten in ons samenwerkingsbeleid geïntroduceerd.

Om al die redenen vindt de spreker de door de bijzondere evaluatiecommissie verstrekte aanwijzingen waardevol. Hij heeft evenwel een aantal vragen bij de volgende twee punten.

Ten eerste onderstreept het rapport dat zo men van de armoedebestrijding een prioriteit wil maken, het noodzakelijk is dat de landen die hulp ontvangen, die hulp op een efficiënte wijze (her)verdelen, waarbij zij, naast de solidariteit tussen Noord en Zuid, ook invulling geven aan een interne solidariteit die in het Zuiden zelf moet spelen. Die opmerking van de bijzonder evaluator sluit aan bij een aandachtspunt dat prioritair is voor de spreker, die zich afvraagt of die zorg niet in een wetswijziging moet worden omgezet.

Voorts is er de prioriteit die aan de militaire uitgaven wordt verleend, en die in al te veel gevallen de door Ontwikkelingssamenwerking opgeleverde winst dreigt te neutraliseren. De spreker vraagt dat men zou nadenken over het dubbele voorstel dat hij aanreikt :

— de wet van 5 augustus 1991 die de wapenhandel regelt, zou derwijze wordt aangevuld dat een verbod wordt ingesteld op iedere wapenlevering naar een land dat meer geld spendeert aan militaire dan aan sociale doeleinden;

— er zou voorts een intrekking kunnen komen van de hulpverlening aan een land dat verhoudingsgewijs

lopper tout ce qui est susceptible d'être riche d'enseignements.

Sur ce dernier point, l'intervenant souligne la difficulté de toute politique de lutte contre la pauvreté. Du reste, quelque 7 % de la population belge n'est-elle pas sous le seuil de la pauvreté, en dépit de la protection offerte par un système de sécurité sociale développé ?

L'intervenant relève que ce premier rapport d'évaluation est tout entier centré sur le Fonds de Survie — lequel est généralement considéré comme le « laboratoire » de la Coopération belge. C'est en effet par l'intermédiaire de projets du Fonds de Survie que de nombreux nouveaux concepts ont été introduits dans notre politique de coopération.

Pour toutes ces raisons, l'intervenant juge les indications fournies par l'évaluation spéciale particulièrement précieuses. Il s'interroge toutefois sur les deux points suivants.

Tout d'abord, le rapport souligne la nécessité, si l'on veut faire de la lutte contre la pauvreté une priorité, que les pays bénéficiaires mettent en œuvre une (re)distribution efficace, traduisant, au-delà de la solidarité du Nord pour le Sud, une solidarité interne au Sud. Cette remarque de l'évaluateur spécial rejoint un souci dominant de l'intervenant, qui se demande si cette préoccupation ne devrait pas se traduire dans une modification de la législation.

De même, au vu de la manière dont la priorité donnée aux dépenses militaires hypothèque dans de trop nombreux cas les bénéfices résultant de la Coopération au Développement, l'intervenant demande que l'on réfléchisse à la double proposition qu'il formule :

— que la loi du 5 août 1991 qui règle le commerce des armes soit complétée de manière à interdire toute livraison d'armes à un pays qui dépense davantage pour son budget militaire que pour le financement de sa politique sociale;

— que l'on remette en cause l'aide au bénéfice de pays au budget militaire surdimensionné, car il y a ris-

buitensporig veel geld aan militaire uitrusting uitgeeft; het is immers niet denkbeeldig dat het geld dat voor ontwikkeling bestemd is, uiteindelijk wordt aangewend om militaire aankopen te financieren of die financiering te vergemakkelijken.

\*  
\*   \*

*De heer André Geens (VLD – Senaat) onderschrijft de door de vorige spreker over dat laatste punt gemaakte analyse. Hij merkt op dat vooral de budgettaire hulpverlening nefaste gevolgen dreigt te sorteren in de landen die een aanzienlijk deel van hun budgettaire middelen in militaire uitgaven doen opgaan.*

*De ontwikkeling van de Europese Samenwerking, die steeds vaker voorrang geeft aan dit soort van hulpverlening, is derhalve bijzonder onrustwekkend.*

De spreker verbaast zich over de keuze van de geëvalueerde projecten : waarom werden uitsluitend multilaterale samenwerkingsprojecten behandeld die door het Overlevingsfonds worden gefinancierd ? Niet alleen slaan al deze projecten samen op niet meer dan zowat 1,8 miljard Belgische frank of nauwelijks meer dan 10 % van de door het Overlevingsfonds beheerde kredieten; bovendien bieden zij niet de mogelijkheid om op een adequate manier zicht te krijgen op de verwezenlijkingen van dat Fonds, te meer omdat het door het BOF gevolgde beleid een hele ontwikkeling heeft doorgemaakt sinds de eerste projecten werden toevertrouwd aan het IFAD, dat nauwelijks doeltreffend te werk is gegaan. Het zou verkeerd zijn de op een uitermate theoretische en arrogante manier opgestelde besluiten van die evaluaties te extrapoleren naar de volledige Belgische Samenwerking.

De spreker vindt het vanzelfsprekend dat iedere vorm van samenwerkingsbeleid die niet door de bevolking in kwestie wordt gesteund, gedoemd is om te mislukken en nooit tot duurzame ontwikkeling kan leiden. Een dergelijke betrokkenheid van de bevolking moet uiteraard aan voorwaarden worden gebonden, met behulp van de Samenwerking. Zulks vereist dus een gecoördineerde strategische aanpak, waarbij zowel de schenker als de begunstigde moeten worden betrokken.

Behalve deze eerste vaststelling is de spreker van mening dat er inzake de krachtlijnen nog andere prioriteiten kunnen zijn. Het basisonderwijs komt daarbij op de eerste plaats, maar ook de steun aan de ontwikkeling van de lokale overheidsdiensten, de hervorming van de besturen, het milieu en het behoorlijk bestuur zijn

que réel de voir l'argent destiné au développement financer ou faciliter le financement d'achats militaires.

\*  
\*   \*

*M. André Geens (VLD – Sénat) partage l'analyse de l'intervenant précédent sur ce dernier point. Il fait observer que c'est avant tout l'aide budgétaire qui risque d'avoir des conséquences pernicieuses dans les pays consacrant une partie importante de leur budget aux dépenses militaires.*

*Il y a dès lors lieu de s'alarmer de l'évolution de la Coopération européenne, qui privilégie de plus en plus cette forme d'aide.*

L'intervenant s'étonne du choix des projets sélectionnés comme objets d'évaluation : pourquoi avoir étudié exclusivement des projets de coopération multilatérale financés par le Fonds de Survie ? Outre le fait que ces projets, portant sur un montant total d'à peu près 1,8 milliard de francs belges, soit à peine plus de 10 % des crédits gérés au cours du temps par le Fonds de Survie, ne permettent pas de rendre compte de façon adéquate des réalisations de ce Fonds — d'autant que la politique suivie par le FSB a bien évolué depuis les premiers projets confiés au FIDA, dont le travail s'est révélé peu efficace. Il est encore plus erroné de vouloir extrapoler à l'ensemble de la coopération belge les conclusions de ces évaluations — conclusions rédigées du reste de manière trop théorique et trop arrogante.

Pour l'intervenant, une évidence s'impose : toute politique de coopération qui n'est pas portée par la population concernée elle-même est vouée à l'échec et ne pourra déboucher sur un développement durable. Une telle implication de la population requiert évidemment des conditions, qu'il appartient à la Coopération de contribuer à créer. Une approche stratégique coordonnée qui implique tant le donateur que le bénéficiaire est dès lors fondamentale.

Au-delà de ce premier constat, l'intervenant estime que d'autres axes peuvent être trouvés en ce qui concerne les priorités. Parmi celles-ci, l'enseignement fondamental s'inscrit au premier rang. On peut également citer le soutien au développement de services publics locaux, la réforme des administrations, l'environnement

belangrijk. Het zijn allemaal doelstellingen waarvan de totstandkoming veel tijd zal vergen.

\*  
\* \*

*De heer Luc Goutry (CD&V – Kamer)* stelt dat zijn fractie vanaf het begin voor een externe evaluatie van het Samenwerkingsbeleid heeft gepleit. Een dergelijke evaluatie hoeft niet te worden gezien als een inspectie, maar veeleer als een leerproces.

Het is immers niet de bedoeling dat de verwezenlijkingen door de evaluatie worden afgebroken, maar verbeterd. Het is dan ook aangewezen geen afkeuring uit te spreken.

Een goed doordachte evaluatie behoort de kwaliteit te verbeteren en de continuïteit te bevorderen; feit is echter ook dat een meer doorgedreven evaluatie ook meer onzekerheid meebrengt. Daarom is het absoluut noodzakelijk dat de evaluatieverslagen niet op een verkeerde manier worden gebruikt, noch voorwendsel worden voor politieke spelletjes. Het enige slachtoffer daarvan zou de ontwikkelingshulp zélf zijn. De spreker betreurt derhalve dat de pers elementen uit het verslag heeft gehaald die zij als even zoveel mislukkingen heeft bestempeld. Hoe verklaart men trouwens dat dit eerste evaluatieverslag — dat al maanden bestond — in februari plots volop in de actualiteit kwam ?

Men mag bovendien niet vergeten dat de evaluatie steeds een momentopname is van de elementen die op een bepaald moment voorhanden zijn. De situatie wordt op dat moment vastgelegd en dat beeld stemt niet altijd overeen met de werkelijkheid.

De fractie waartoe de spreker behoort, trekt twee conclusies uit deze eerste vaststelling.

In de eerste plaats is er nood aan meer gediversifieerde evaluaties en moet er ook een evaluatie komen van de projecten van de NGO's, die daartoe geen personeel hebben.

Ten slotte moeten de nodige middelen worden verschaft om een evaluatiebeleid te voeren.

\*  
\* \*

*Mevrouw Leen Laenens (Agalev-Ecolo – Kamer)* onderstreept dat zowel de externe als de interne evaluatie

et la bonne gouvernance — tous objectifs dont la réalisation demandera beaucoup de temps.

\*  
\* \*

*M. Luc Goutry (CD&V – Chambre)* déclare que le groupe politique auquel il appartient a été dès l'origine favorable au principe d'une évaluation externe de la politique de Coopération. Cette évaluation ne doit pas être conçue comme une inspection mais comme un processus d'apprentissage.

L'évaluation n'a en effet pas vocation à détruire les réalisations, mais à les améliorer. Il faut dès lors se garder de la tentation d'émettre des condamnations.

Toutefois, si l'évaluation bien conçue doit améliorer la qualité et favoriser la continuité, il faut être conscient que plus d'évaluation implique davantage de fragilité. Il est dès lors impératif d'éviter qu'il soit fait mauvais usage des rapports d'évaluation, ou que ceux-ci soient prétexte à jeux politiques : la seule victime en serait l'aide au développement elle-même. L'intervenant déplore dès lors que la presse ait tiré du rapport des éléments qu'elle a interprétés comme autant d'échecs. Au demeurant, comment comprendre que ce premier rapport d'évaluation, qui existait depuis plusieurs mois déjà, ait soudainement connu en février les projecteurs de l'actualité ?

Il ne faut en outre pas perdre de vue que l'évaluation ne constitue jamais qu'une photographie fondée sur les éléments disponibles à un moment donné et clichant la situation de ce moment : cette image n'est pas toujours conforme à la réalité.

De ce premier constat, le groupe politique auquel appartient l'intervenant tire deux conclusions.

Tout d'abord, il faut davantage d'évaluation, mais une évaluation plus diversifiée. Les projets des ONG — qui n'ont pas de personnel pour ce faire — doivent également faire l'objet d'une évaluation.

Enfin, il faut se donner les moyens de mener une politique d'évaluation.

\*  
\* \*

*Mme Leen Laenens (Agalev-Ecolo – Chambre)* souligne que, si l'évaluation externe est importante, l'éva-

belangrijk zijn. De evaluatie moet in het algemeen als een leerproces worden beschouwd.

Hoe verantwoordt de bijzonder evaluator zijn keuze uit de projecten ? Zijn de verrichte evaluaties een rechtvaardiging voor zijn methodologie en mag men daaruit afleiden dat de conclusies terzake ook voor andere projecten gelden ?

De spreekster kan zich helemaal terugvinden in de holistische visie op de armoede als basis van het rapport, alsook in de aandacht voor de herverdeling in de partnerlanden.

Zij vraagt zich echter af of het verlangen naar een autonome werkwijze niet al te zeer op de eerste plaats komt, veeleer dan de — nochtans noodzakelijke — pogingen tot overleg en communicatie.

Op dit moment moet eerst een structurele oplossing worden gevonden voor het statuut van de bijzonder evaluator. De volgende drie vaststellingen kunnen niet worden ontkend : organisatorisch waren er tekortkomingen, de geest van de Copernicus-hervorming mag de aanstelling van een zelfstandig evaluator niet in de weg staan en de evaluatie heeft nood aan passende middelen.

De spreekster heeft ook een aantal wensen voor de toekomst.

In de eerste plaats ware het beter dat de volgende jaarverslagen niet tot vijf evaluaties beperkt blijven.

Overigens moet er veel meer aandacht gaan naar overleg en communicatie, zowel met het bestuur als met de NGO's. Het is immers uitermate betreurenswaardig dat dit rapport niet in het DGIS werd besproken.

*Feedback* en opvolging vergen veel meer aandacht. De sector Samenwerking, die grondig werd geherstructureerd, heeft nu immers nood aan consolidatie.

\*  
\* \*

*De heer Jef Valkeniers (VLD – Kamer)* betreurt de reactie van de pers op het eerste evaluatierapport, alsook het feit dat zulks ongetwijfeld een negatieve invloed zal hebben op het standpunt van de bevolking inzake samenwerkingsbeleid.

luation interne l'est tout autant. D'une manière générale, l'évaluation doit être vue comme un processus d'apprentissage.

Comment l'évaluateur spécial justifie-t-il sa sélection de projets ? Les évaluations effectuées justifient-elles sa méthodologie et faut-il comprendre que leurs conclusions seraient applicables à d'autres projets ?

L'intervenante salue la vision holistique de la pauvreté, sur laquelle se fonde le rapport, ainsi que la mise en avant de la question de la redistribution dans les pays partenaires.

Elle se demande toutefois si la volonté de travailler de manière autonome n'occupe pas trop le premier plan, plutôt que les démarches — pourtant si nécessaires — de concertation et de communication.

Pour l'instant, le premier problème à régler est la recherche d'une solution structurelle en ce qui concerne le statut de l'évaluateur spécial. On ne peut échapper à un triple constat : il y a eu des carences sur le plan de l'organisation; la philosophie de la réforme Copernic ne doit pas rendre impossible la désignation d'un évaluateur qui soit indépendant; l'évaluation doit bénéficier de moyens adéquats.

L'intervenante formule aussi un certain nombre de souhaits pour l'avenir.

En premier lieu, il conviendrait que les prochains rapports annuels ne se limitent pas à cinq évaluations.

Par ailleurs, beaucoup plus d'attention doit être accordée à la concertation et à la communication, tant avec l'administration qu'avec les ONG. Il est en effet éminemment regrettable que le présent rapport n'ait pas été discuté au sein de la DGCI.

Il conviendrait d'accorder beaucoup plus d'attention à la rétroaction et au suivi. Le secteur de la Coopération, qui a connu une refonte considérable, a en effet maintenant besoin de consolidation.

\*  
\* \*

*M. Jef Valkeniers (VLD – Chambre)* déplore la façon dont la presse a réagi au premier rapport d'évaluation, ainsi que la manière négative dont cette situation ne manquera pas d'influencer la position de la population vis-à-vis de la politique de coopération.

Voorts betwist de spreker dat onze Samenwerking de armste bevolkingsgroepen niet bereikt. Zelf is het lid ter plaatse geweest (waarbij hij ook de verwezenlijkingen van het Overlevingsfonds in Tanzania heeft bezocht) en hij heeft duidelijk de positieve evoluties gezien (zoals inzake betrokkenheid van de vrouw).

Overigens rijst de vraag of een op de allerarmsten toegespitst beleid wel terecht is. De observatie van de situatie in veel Afrikaanse landen geeft immers aan dat het ook noodzakelijk is er een middenklasse te ontwikkelen. Het is ten slotte algemeen bekend dat de armsten steeds door de mazen van het « beschermingsnet » sukkelen ...

\*  
\* \*

*Voorzitter Pierre Chevalier (VLD – Kamer)* verbaast zich erover dat sommige sprekers zich geroepen voelen om de externe evaluatieprocedure te verdedigen terwijl ze door niemand in vraag was gesteld.

Wat voor evaluatie is evenwel noodzakelijk ? De hamvraag in dit geval is of de evaluatie al dan niet bijdraagt tot een betere toewijzing van de middelen. De spreker heeft daar zijn twijfels bij.

Hij verzet zich vooral tegen het gebruik van een pseudo-wetenschappelijk en onbegrijpelijk jargon.

Voorts betreurt hij de interpretatie in de pers over de conclusies van dit eerste evaluatierapport; hij vraagt zich af wie verantwoordelijk is voor deze poging tot manipulatie.

Men heeft hoe dan ook een slecht en fout beeld van het samenwerkingsbeleid willen ophangen : zo is het nogal oneerlijk de gebonden hulp aan de kaak te stellen, terwijl de politici inmiddels duidelijk voor niet-gebonden hulp hebben gekozen; waarom inhakken op de uitbouw van een infrastructuur, als het soms ontegenzeggelijk vaststaat dat die nodig is ?

Ten slotte betwist de spreker de in het rapport geformuleerde kritiek ten aanzien van de te hoge kosten van de deskundigen en consultants niet; toch heeft hij vragen bij de kosten van het huidige evaluatierapport.

D'autre part, l'intervenant conteste que notre Coopération n'atteigne pas les populations les plus pauvres. Les visites qu'il a personnellement effectuées sur le terrain (y compris à des réalisations du Fonds de Survie en Tanzanie) montrent clairement des évolutions positives, par exemple en ce qui concerne l'implication des femmes.

Au demeurant, il est permis de s'interroger sur le bien-fondé d'une politique qui serait exclusivement ciblée sur les plus pauvres. L'observation de la situation dans bon nombre de pays africains donne en effet à penser qu'il est tout aussi impératif d'y développer une classe moyenne. Enfin, c'est un constat général que les plus faibles passent toujours au travers de mailles des filets de protection ...

\*  
\* \*

*M. Pierre Chevalier, président (VLD – Chambre)* s'étonne que certains intervenants se soient crus obligés de justifier la procédure d'évaluation externe, alors que celle-ci n'avait été remise en cause par personne.

Il faut toutefois s'interroger sur le type d'évaluation qui est nécessaire. En l'occurrence, la question fondamentale doit être de savoir si l'évaluation contribue à une meilleure allocation des moyens. Pour sa part, l'orateur n'est pas convaincu.

Il s'insurge tout particulièrement contre le recours à un jargon pseudo-scientifique et incompréhensible.

Il déplore l'interprétation que la presse a faite des conclusions de ce premier rapport d'évaluation et s'interroge sur le(s) responsable(s) de cette tentative de manipulation.

En toute hypothèse, c'est une image tronquée et erronée de la politique de coopération qu'on a voulu donner là : ainsi, il est assez malhonnête de dénoncer l'aide liée, alors que les décideurs politiques se sont désormais clairement prononcés en faveur du déliement de l'aide; de même, pourquoi jeter l'anathème sur la construction d'infrastructures, quand celles-ci sont parfois incontestablement nécessaires ?

Enfin, s'il ne conteste pas les critiques formulées dans le rapport à l'encontre du coût trop élevé des experts et des consultants, l'orateur s'interroge sur le coût du présent rapport d'évaluation.

**V. — ANTWOORD VAN DE BIJZONDER  
EVALUATOR****HET BEGRIP « ARMOEDE »**

Het probleem vloeit voort uit het feit dat wij aan ontwikkelingssamenwerking doen zonder terreinkennis, zonder follow-up en controle, zonder werkbare armoedetheorie, zonder een kritische kijk op de strategieën, zonder inschatting van de middelen waarover de partnerstaat beschikt en, vooral, zonder dat wij de armen écht kennen. Ondanks die gebrekkige kennis en die onwetendheid ontplooiën wij op het terrein tal van kleinschalige projecten. Precies die kleinschaligheid zorgt ervoor dat de projecten een directere impact hebben. Derhalve is het risico zeer groot dat we, uit onbedachtzaamheid en bij gebrek aan een strategische visie, de sociale tegenstellingen nog verscherpen.

Bijgevolg is het niet verwonderlijk dat de evaluatieteams heel wat spanningen hebben vastgesteld (bijvoorbeeld de « overparticipatie » waarvan sprake in het verslag).

In het samenwerkingsbeleid blijven de armste bevolkingsgroepen dus centraal staan, omdat het om heel veel mensen gaat, omdat ze geografisch geconcentreerd leven, omdat ze zo kwetsbaar zijn voor de gevolgen van de marktmechanismen en omdat hoe dan ook rekening moet worden gehouden met de historische achtergrond van hun armoede.

Op grond van die beschouwingen vergt de armoedebestrijding een geheel andere politieke agenda. We kunnen er evenwel niet omheen dat de theorieën rond armoedebestrijding enigszins schizofreen van aard zijn : enerzijds wordt armoede gezien als bron van alle gevaren; anderzijds verwachten wij van de armsten, van de meest hulpelozen, dat zij zelf een oplossing aanreiken voor het probleem.

Die dubbelzinnigheid komt nergens zo goed tot uiting als op het stuk van de « vervrouwelijking van de armoede ». Vandaag de dag worden de vrouwen immers beschouwd als een wezenlijke schakel in de armoedebestrijding, omdat zij meer verantwoordelijkheidszin zouden hebben. Die idealisering van de vrouw betekent evenwel niet dat van nu af aan voorrang wordt gegeven aan gelijkheid qua loon, inkomensverwerving en bezit. Integendeel : de internationale organisaties vinden aanbevelingen daartoe strekkend niet prioritair. Om die reden wordt in het verslag gewaarschuwd voor een denktrant waarin de vrouw zowel slachtoffer als bevrijdster

**V. — RÉPONSE DE  
L'ÉVALUATEUR SPÉCIAL****LE CONCEPT DE PAUVRETÉ**

Le problème vient de ce que nous menons des opérations de coopération au développement sans connaissance du terrain local, sans suivi et sans contrôle, sans disposer d'une théorie de la pauvreté qui soit opérationnelle, sans interrogation critique des stratégies, sans avoir évalué les moyens de l'Etat partenaire, et surtout, sans en fait connaître les pauvres. Cette méconnaissance et cette ignorance ne nous empêchent cependant pas d'investir le terrain avec de nombreux projets de petite dimension. Or, c'est précisément cette dimension réduite des projets qui rend leur impact plus direct. Le risque est dès lors grand que, par inconscience et par manque de vision stratégique, nous n'augmentions ainsi les fractures sociales.

Il n'est dès lors pas étonnant que les équipes d'évaluation aient constaté de nombreuses tensions (par exemple, par la « sur-participation » dont fait état le rapport).

La concentration sur les populations les plus pauvres reste donc centrale dans la politique de coopération, à la fois en raison du grand nombre de pauvres, de leur concentration géographique, de leur fragilité vis-à-vis des conséquences des mécanismes de marché et de la nécessité d'adopter une perspective historique.

Sur la base de ces considérations, la lutte contre la pauvreté demande un tout autre agenda politique. Or, force est de constater que le discours de la lutte contre la pauvreté est quelque peu schizophrène : alors que la pauvreté est perçue comme la source de tous les dangers, nous attendons cependant des plus pauvres, des plus impuissants, qu'ils apportent une solution au problème.

Il y a là une ambiguïté, qui n'apparaît nulle part aussi nettement que dans la problématique de la « féminisation de la pauvreté ». Les femmes sont en effet désormais perçues comme des acteurs essentiels dans la lutte contre la pauvreté, parce que considérées comme plus responsables. Cette idéalisation des femmes ne signifie cependant pas que la priorité serait désormais donnée à l'égalité des salaires, des revenus et du patrimoine. Au contraire, les organisations internationales ne considèrent pas que les recommandations à ce sujet seraient une priorité. C'est pour cette raison que le rapport met en garde contre un discours qui voit dans les femmes

is, want een dergelijke houding leidt tot een dubbele vorm van uitbuiting.

In het verlengde daarvan wordt in het verslag gewezen op de noodzaak stil te staan bij het feit dat het armoedevraagstuk almaar meer een culturele inkleuring krijgt. Alle evaluaties hebben immers uitgewezen dat de lokale toestand onvoldoende was onderzocht. Het lijkt dus essentieel een antropoloog in te schakelen, voornamelijk in de fase van de project-identificatie.

In weerwil van die diverse vaststellingen wordt nergens in het verslag gesteld dat het samenwerkingsbeleid de armsten niet bereikt. Integendeel : vaak gebeurt dat wél, inzonderheid wanneer het gaat om noodhulp en humanitaire hulp.

Op structureel vlak concludeert het verslag daarentegen wél dat het samenwerkingsbeleid de armsten niet bereikt.

#### DE « DEFEDERALISERING »

De defederalisering strookt niet met de professionele logica van de indiener van het verslag, voor wie de belangen van de begunstigten van het samenwerkingsbeleid centraal moeten staan. Voor het overige heeft de OESO-wergroep van COB-evaluatoren zich ongerust gemaakt over de defederalisering van het Belgische samenwerkingsbeleid, omdat daardoor de tijdens het jongste decennium opgebouwde kennis zou verloren gaan.

#### DE ORGANISATIE VAN DE CEL BIJZONDERE EVALUATIE EN DE METHODOLOGIE

Sommige leden schenen zich af te vragen of er niet te veel is geëvalueerd.

Vergeten we niet dat in feite niemand open staat voor een externe evaluatie en de resultaten ervan. Om die reden is het van fundamenteel belang gebleken dat de bij de evaluatie gehanteerde methode op solide grondvesten berust. Overigens : kritiek op de externe evaluatie wordt in eerste instantie altijd op de gevolgde methode toegespitst.

Bovendien hebben de multidisciplinaire teams die in het raam van deze eerste bijzondere evaluatie werden ingeschakeld, het gunstige gevolg gehad dat meer informatie beschikbaar werd, maar ook dat tal van specifieke aanbevelingen werden geformuleerd.

pauvres à la fois des victimes et des libératrices, favorisant de la sorte la mise en place d'une double exploitation.

De la même manière, le rapport met en avant la nécessité de se préoccuper de la « culturisation de la pauvreté ». Toutes les évaluations ont en effet montré que la situation locale n'avait pas été suffisamment étudiée. Il apparaît donc essentiel de faire appel à un anthropologue, principalement dans la phase d'identification des projets.

En dépit de ces différentes constatations, il n'est cependant dit nulle part dans le rapport que la politique de coopération n'atteindrait pas les plus pauvres. Au contraire, elle y arrive régulièrement — particulièrement dans le cas de l'aide d'urgence et humanitaire.

En revanche, le rapport conclut que la politique de coopération n'atteint pas les plus pauvres dans son approche structurelle.

#### LA « DÉFÉDÉRALISATION »

La défédéralisation ne fait pas partie de la logique professionnelle de l'auteur du rapport, pour qui l'intérêt des bénéficiaires de la coopération doit être primordiale. Du reste, le groupe de travail des évaluateurs du CAD de l'OCDE s'est inquiété de la défédéralisation de la politique de coopération belge, au motif qu'elle signifierait la perte des connaissances acquises au cours de la dernière décennie.

#### ORGANISATION DE LA CELLULE D'ÉVALUATION SPÉCIALE ET MÉTHODOLOGIE

Certains membres ont semblé se demander s'il n'y avait pas excès d'évaluation.

En fait, il ne faut pas oublier que l'évaluation externe et ses constats ne sont jamais bienvenus. Pour cette raison, il a paru essentiel que la méthodologie de l'évaluation s'appuie sur des fondements solides. Au demeurant, quand l'évaluation externe est mise en cause, c'est toujours sur la méthode suivie que se concentre la première attaque.

En outre, les équipes multidisciplinaires comme celles auxquelles il a été recouru dans le cadre de ces premiers travaux de l'évaluation spéciale ont pour effet non seulement d'enrichir l'information fournie mais aussi et surtout de livrer d'innombrables recommandations spécifiques.

Wat de aan het licht gebrachte organisatieproblemen betreft, werd reeds gewezen op de onophoudelijke en kleingeestige tegenwerking die de bijzonder evaluator heeft moeten ondervinden. Hij heeft zich te veel alleen gevoeld in zijn opdracht. Sommigen vonden de bijzondere-evaluatieopdracht te duur en hebben vraagtekens geplaatst bij de rendabiliteit ervan. Nochtans heeft de cel Bijzondere Evaluatie meer en veelzijdiger werk geleverd dan de cel Interne Evaluatie van het ABOS (het nu geleverde werk valt min of meer te vergelijken met dat van gelijksoortige diensten in andere OESO-landen).

Uit dat alles kan worden opgemaakt dat de bijzonder evaluator op diverse verborgen agenda's is gestoten (binnen de DGIS, de diplomatie, andere toezichtsorganen die geen goed oog hebben in hun « concurrent », ...).

#### TERUGKOPPELING

In verband met de mediatisering van het verslag onderstreept de bijzonder evaluator dat hij zich altijd heeft gehouden aan het beginsel dat het parlement de eerste gebruiker van de evaluatiebevindingen is. In een volgende fase is het uiteraard noodzakelijk de media in te lichten, zodat ook de publieke opinie wordt bereikt, maar omdat de bijzonder evaluator zich bewust was van het risico dat de pers zijn boodschap zou vervormen, had hij zijn verslag, bij de bekendmaking ervan aan de pers, vergezeld van een brief met nadere toelichting.

Wat de gegrondheid van het evaluatiewerk zelf betreft, verwijst de bijzonder evaluator naar de tabellen en cijfers in het chronologisch verslag betreffende de bijzondere evaluatie (*cf. infra*, bijlage 4).

Als men de kostprijs van de evaluaties vergelijkt met het aantal begunstigden van de geëvalueerde projecten, blijkt dat de evaluaties gemiddeld ongeveer 45 eurocent (18 Belgische frank) per hoofd kosten.

Voor het overige behoort vooral te worden gewezen op het grote aantal aanbevelingen (circa 150) die zijn voortgevloeid uit het matrix-document dat op grond van de evaluaties werd opgesteld. Dat matrix-document had immers tot hoofddoel de belangen van de armsten beter te behartigen.

De bijzonder evaluator betreurt dat hij zijn werk niet kan voortzetten wegens de nietigverklaring van zijn benoeming.

En ce qui concerne les problèmes d'organisation rencontrés, le flot incessant de blocages mesquins auxquels s'est heurté l'évaluateur spécial a déjà été décrit. L'évaluateur spécial s'est senti trop isolé. La « rentabilité » de l'évaluation spéciale, jugée trop coûteuse par certains, a été mise en cause. Pourtant, la production de la cellule d'évaluation spéciale a été plus grande — et plus variée — que ne l'avait été celle de la cellule d'évaluation interne de l'AGCD (et assez comparable aux performances de services similaires dans d'autres pays de l'OCDE).

On peut dès lors en conclure que l'Évaluation spéciale s'est heurtée à de nombreux agendas cachés (au sein de la DGCI, de la diplomatie, d'autres organes de contrôle inquiets de la « concurrence », ...).

#### RÉTROACTION

S'agissant de la médiatisation du rapport, l'Évaluateur spécial voudrait dire qu'il s'est toujours tenu au principe selon lequel le premier utilisateur de l'évaluation devait être le Parlement. Le recours aux médias est évidemment nécessaire par la suite pour atteindre également le public, mais l'Évaluateur spécial, conscient des risques de déformation par la presse, avait accompagné le rapport d'une lettre explicative, lorsqu'il l'a communiqué à la presse.

En ce qui concerne le bien-fondé du travail d'évaluation lui-même, l'Évaluateur spécial renvoie aux tableaux et aux chiffres mentionnés dans la chronologie de l'évaluation spéciale (*cf. infra* — voir annexe 4).

Lorsque l'on compare le coût des évaluations au nombre de bénéficiaires concernés par les projets évalués, on peut estimer que, en moyenne, les évaluations ont eu un coût de plus ou moins 18 francs belges par tête.

Du reste, ce qu'il faut avant tout souligner, c'est le grand nombre de recommandations (quelque 150) que la matrice dégagée à travers les évaluations a permis de formuler. Cette matrice avait en effet pour objectif premier de mieux servir les pauvres.

L'Évaluateur spécial regrette que l'invalidation de sa nomination ne lui permette pas de poursuivre son travail.

## VI. — ANTWOORD VAN DE STAATSSECRETARIS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

*De heer Eddy Boutmans, staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking* betreurt dat ontwikkelingssamenwerking algemeen maar weinig in de media komt, en dan nog alleen in een context van sensatie. Dat is helaas het geval geweest toen het eerste rapport van de bijzonder evaluator, na een zeer gedeeltelijke lezing, in de media voor een storm heeft gezorgd. Het is daarom van essentieel belang aan de publieke opinie te blijven uitleggen wat Samenwerking inhoudt.

Zoals de spreker in zijn beleidsnota bij het begin van de regeerperiode heeft uiteengezet, is armoede een heel complex verschijnsel. Het is zeer nauw verbonden met ongelijkheid, hoewel armoede en ongelijkheid geen synoniemen zijn. Bovendien zijn die verschijnselen niet beperkt tot het materiële : ongelijkheid kan ook ongelijkheid van rechten zijn.

De staatssecretaris is van mening dat men moet kunnen inwerken in de armoedeketen, zonder een coherente visie op het geheel uit het oog te verliezen. Op grond van die principes kan men er niet omheen dat twee actieterrainen rechtstreekse en onmiddellijke verbetering van de toestand mogelijk maken, ook van de toestand van de allerarmsten : gratis basisonderwijs en gratis geneeskundige verzorging. Het model van de kosteloosheid botst echter met de logica van de markt, die al ongeveer twintig jaar opgeld doet. Uiteraard stelt die analyse het principe in vraag dat men de kosten voor geneeskundige verzorging moet « recupereren ».

In vele partnerlanden van onze Samenwerking gaat het gevolgde beleid niet uit van die twee assen, die de armoede onmiddellijk en rechtstreeks kunnen vermindern. Er kan echter geen sprake van zijn in de plaats van onze partnerlanden te gaan staan.

In verband met het doel van het Samenwerkingsbeleid is het duidelijk dat onze programma's terzake vooral mensen bereiken wier toestand wat beter is dan die van de allerarmsten. Dit betekent niet dat de begunstigden van de Belgische Samenwerking tot de middenstand zouden behoren ! Overigens heeft dit begrip zelf naar gelang van de plaats zeer verschillende betekenissen : in Latijns-Amerika is er duidelijk een middenstand (over de rol van die groep kan men zich trouwens vragen stellen), terwijl die bevolkingslaag nagenoeg geheel ontbreekt in Afrika, waar een middenstand ongetwijfeld gewenst is.

## VI. — RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

*M. Eddy Boutmans, secrétaire d'État à la Coopération au Développement*, déplore que, alors que la Coopération au Développement est dans l'ensemble très peu médiatisée, elle ne le soit que dans une atmosphère sensationnaliste. Cela a malheureusement été le cas, lorsque le premier rapport de l'évaluateur spécial a provoqué une tempête médiatique, sur la base d'une lecture très partielle. Il est dès lors essentiel de continuer à expliquer à l'opinion publique ce qu'est la Coopération.

Comme l'a mis en lumière la note de politique que le secrétaire d'État a présentée au début de la législature, la pauvreté constitue un phénomène éminemment complexe. Elle est étroitement liée à l'inégalité, même si pauvreté et inégalité ne sont pas synonymes. En outre, ces phénomènes ne se limitent pas à une dimension matérielle : l'inégalité peut également être l'inégalité des droits.

Le secrétaire d'État est d'avis qu'il convient de trouver des points d'entrée dans la chaîne de la pauvreté, tout en restant cohérent dans la vision vis-à-vis de l'ensemble de cette chaîne. Sur la base de ces principes, le constat qui s'impose est que deux terrains d'action permettent une amélioration directe et immédiate de la situation, y compris de la situation des plus pauvres : la gratuité de l'enseignement fondamental et la gratuité des soins de santé. Il faut cependant noter que cette notion de gratuité est en opposition avec la logique de marché qui a la faveur générale depuis quelque vingt ans. Il va de soi que cette analyse conduit à remettre en cause le principe qu'il faudrait « récupérer » le coût des soins de santé ...

Dans beaucoup des pays partenaires de notre Coopération, ces deux axes permettant la réduction immédiate et directe de la pauvreté ne constituent pas la politique suivie. Il ne peut toutefois être question de nous substituer sur ces terrains à nos partenaires.

S'agissant de la cible de la politique de Coopération, il est clair que nos programmes de coopération atteignent avant tout une population dont la situation est légèrement supérieure à celle des plus pauvres. Ceci ne veut pas dire que les bénéficiaires de la coopération belge seraient les membres des classes moyennes ! Du reste, ce dernier concept revêt lui-même des significations très différentes selon les lieux : en Amérique latine, il y a clairement une classe moyenne — sur le rôle de laquelle il est permis de s'interroger —, alors que cette couche de population fait quasi entièrement défaut en Afrique (où l'éclosion d'une classe moyenne serait sans doute souhaitable).

Inzake evaluatie is essentieel deze te verankeren in de praktijk en ze als voedingsbodem voor de toekomst te laten fungeren. De staatssecretaris zal de te benoemen bijzonder evaluator duidelijk meegeven dat steunen op theorie zeker nodig is, maar dat het de bijzonder evaluator niet toekomt die theorie uit te werken. Hij zal hem ook aanraden toe te zien op de leesbaarheid van zijn rapporten, zodat die ook nuttig kunnen zijn voor de betrokkenen van de Samenwerking die met die evaluatiecultuur niet vertrouwd zijn. Voorts zal die werkwijze de kans verminderen dat de rapporten in de media op een ongelukkige manier worden geïnterpreteerd.

Tot slot deelt de staatssecretaris de analyse niet als zou het niet even noodzakelijk zijn de norm van 0,7 % van het BNP te halen als de kwaliteit van de Samenwerking te bevorderen : in feite zijn beide aspecten even noodzakelijk.

## VII. — AANVULLENDE OPMERKINGEN

*De heer André Geens (VLD – Senaat)* verklaart dat hij de analyse van de staatssecretaris deelt in verband met de twee assen die een directe invloed op ontwikkeling kunnen hebben.

In verband met het rapport zelf is de spreker van mening dat het, hoe belangrijk de theoretische begrippen ook, voor een evaluatie essentieel is te onderzoeken of de doelstellingen zijn gehaald en of een resultaat is bereikt. Bij dit rapport is het niet duidelijk hoe dat voor de praktijk een voedingsbodem kan zijn : waarin bestaan de « retroacties » ? De selectie bij de keuze van de geëvalueerde projecten beperkt trouwens de mogelijkheid te trekken lessen, omdat die selectie uitsluitend op één sector is gericht. Ondanks die kritiek bevat het rapport een aantal interessante punten. Algemeen is het echter betreurenswaardig dat de nadruk té eenzijdig op de negatieve elementen ligt.

*Mevrouw Magdeleine Willame-Boonen (CDH – Senaat)* stelt de vrijmoedigheid waarvan de bijzonder evaluator in zijn antwoorden blijkt heeft gegeven, wel op prijs.

Wat is echter de betekenis van de « impactcoëfficiënt » ?

Inzake de analyse van de bijzonder evaluator over de rol van de vrouw in de Samenwerking, vraagt zij zich af of de klemtoon op de idealisering en de dubbele exploitatie van de vrouw ons ertoe moet brengen het discours over de plaats en de rol van de vrouw in de Samenwerking te wijzigen.

En matière d'évaluation, il est essentiel que celle-ci soit ancrée dans la pratique et qu'elle alimente l'avenir. À l'évaluateur spécial qui devra être désigné, le secrétaire d'État dira clairement que, s'il faut certes s'appuyer sur la théorie, le rôle de l'évaluateur n'est pas d'élaborer cette théorie. Il lui conseillera également de veiller à la lisibilité de ses rapports, de manière à ce que ceux-ci puissent être aussi utiles à ceux des acteurs de la Coopération à qui la culture de l'évaluation n'est pas familière. Du reste, cette manière de faire devrait réduire les risques d'une interprétation malencontreuse de ces rapports dans les médias.

Enfin, le secrétaire d'État ne partage pas l'analyse selon laquelle il ne serait pas aussi nécessaire d'atteindre la norme de 0,7 % du PNB que de promouvoir la qualité de la Coopération : en réalité, les deux aspects sont également nécessaires.

## VII. — OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES

*M. André Geens (VLD – Sénat)* déclare faire sienne l'analyse du secrétaire d'État quant aux deux axes susceptibles d'avoir une influence directe sur le développement.

En ce qui concerne le rapport lui-même, l'intervenant est d'avis que, quelle que soit l'importance des concepts théoriques, l'essentiel pour une évaluation est d'étudier si les objectifs ont été réalisés et si un résultat a été atteint. Dans le cas du présent rapport, il n'apparaît pas clairement comment il va alimenter la pratique : en quoi consistent les « rétroactions » ? Au demeurant, la sélection opérée dans le choix des projets évalués restreint les enseignements susceptibles d'en être dégagés, parce qu'exclusivement centrée sur un seul secteur. Malgré ces critiques, le rapport contient un certain nombre de points intéressants. Sur un plan général, il faut cependant déplorer que l'accent soit trop unilatéralement mis sur les éléments négatifs.

*Mme Magdeleine Willame-Boonen (CDH – Sénat)* apprécie pour sa part la liberté de ton dont l'évaluateur spécial a fait montre dans ses réponses.

Elle s'interroge toutefois sur le sens du « coefficient d'impact ».

Pour ce qui est de l'analyse que l'évaluateur spécial fait du rôle de la femme dans la Coopération, elle se demande si l'accent mis sur l'idéalisation et la double exploitation de la femme doit nous amener à modifier notre discours sur la place et le rôle de la femme dans la Coopération.

Hoe kan België ten slotte zorgen dat er meer wordt geïnvesteerd in onze partnerlanden, zodat die daardoor worden geholpen ?

*De heer Etienne De Belder* verklaart dat zijn evaluatie-rapport de analyse kracht bijzet als moeten onderwijs en gezondheid als de twee essentiële hefboomen van ontwikkeling worden gezien.

Wat in het bijzonder opleiding betreft, benadrukt het rapport dat die al te vaak onvoldoende functioneel is. Aan dat aspect moet meer aandacht worden besteed.

Met betrekking tot de basisopleiding mag men niet vergeten dat tal van onze partnerlanden inzake Samenwerking zelfs niet in staat zijn die opleiding te financieren. Het zou nochtans mogelijk moeten zijn hen te vragen de inspanning die ze op dat vlak zullen leveren, te evalueren.

Over de vrouw wordt vaak heel ideologisch gedacht. Tegenwoordig worden de vrouwen gezien als motor van ontwikkeling, maar de kans is heel groot dat zijzelf er niet de vruchten van plukken.

Tot de evaluatie behoort ook de evaluatie van de doelstellingen. Die blijken in de loop van de uitvoering vaak verdwenen te zijn. Op dat vlak zij er aan herinnerd dat de externe evaluatie geen evaluatie mag zijn waarover is « onderhandeld ».

De « impactcoëfficiënt » is gebaseerd op de vergelijking van de reacties van de verschillende actoren van de Samenwerking.

Enfin, en quoi la Belgique peut-elle stimuler la venue d'investissements qui pourraient aider nos pays partenaires ?

*M. Etienne De Belder* déclare que son rapport d'évaluation étaye l'analyse selon laquelle l'enseignement et la santé doivent être vus comme les deux leviers essentiels du développement.

S'agissant plus particulièrement de la formation, le rapport met en évidence son caractère trop souvent insuffisamment fonctionnel. C'est là une dimension dont il convient de se préoccuper davantage.

Pour ce qui est de la formation de base, il ne faut pas oublier que bon nombre des pays partenaires de la politique de Coopération ne sont même pas à même de la financer. Il devrait cependant être possible de leur demander d'évaluer l'effort qu'ils comptent faire en cette matière.

Sur la femme, le discours est souvent très idéologique. De nos jours, les femmes sont vues comme véhicules du développement — mais elles risquent fort de ne pas en être les bénéficiaires.

L'évaluation doit inclure l'évaluation des objectifs. Force est de constater que les objectifs originaux ont souvent disparu en cours d'exécution. Sur ce plan, il faut rappeler que l'évaluation externe ne peut être une évaluation « négociée » ...

Enfin, le « coefficient d'impact » repose sur la comparaison entre les réactions des différents acteurs de la Coopération.



## **BIJLAGE 1**

VERSLAG VAN DE BIJZONDER EVALUATOR VAN  
DE INTERNATIONALE SAMENWERKING — 2001



ANTI-DOTUM

*“ In its still-not-uncommon pathological form the multidisciplinary survey has thirty or more pages, each discipline with its questions, which if asked are never coded, or if coded never processed, or if processed and printed never examined, or if examined never analysed and written up, or if analysed and written up never read, or if read never understood and remembered, or if understood and remembered never used to change action. ”*

Robert Chambers

In

« Putting People First »  
ed. M. Cenea  
(World Bank Publication 1985)

**INHOUDSTAFEL**

|                                                                                                           | Blz.      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INLEIDING .....</b>                                                                                 | <b>52</b> |
| <b>2. ACTIVITEITEN .....</b>                                                                              | <b>55</b> |
| 2.1. CHRONOGRAM 1: EVALUATIE ARMOEDEVERMINDERINGSIMPACT.....                                              | 55        |
| 2.1.1. Oriënteringsfase: juli-december 1999.....                                                          | 55        |
| 2.1.2. Organisatiefase.....                                                                               | 59        |
| <i>Chronogram 1a: vrouwen en armoede.</i> .....                                                           | 59        |
| <i>Chronogram 1b: stedelijke armoede.</i> .....                                                           | 64        |
| <i>Chronogram 1c: rurale armoede.</i> .....                                                               | 66        |
| <i>Chronogram 1d: gezondheid en armoede.</i> .....                                                        | 67        |
| <i>Chronogram 1e: sociaal kapitaal.</i> .....                                                             | 68        |
| <i>Chronogram 1f: Internationaal colloquium "armoede".</i> .....                                          | 68        |
| 2.2. CHRONOGRAM 2: LEERPROCESSEN.....                                                                     | 71        |
| 2.3. CHRONOGRAM 3: INSTRUMENTENANALYSE.....                                                               | 74        |
| 2.4. PROGRAMMA & BUDGETVOORSTELLING 2001/2002.....                                                        | 77        |
| <b>3. MIDDELENBESTAND .....</b>                                                                           | <b>82</b> |
| 3.1. FINANCIERING VAN CHRONOGRAM 1 .....                                                                  | 82        |
| 3.2. BEMANNING .....                                                                                      | 83        |
| <b>4. VOORLOPIGE CONCLUSIES .....</b>                                                                     | <b>86</b> |
| 4.1. WERKMETHODE: LEERPROCES VAN DE BIJZONDER EVALUATOR. ....                                             | 86        |
| 4.1.1. Multidisciplinariteit van de evaluatieteams. ....                                                  | 86        |
| 4.1.2. Onafhankelijkheid van individuele experts. ....                                                    | 87        |
| 4.1.3. Internationale mix van teams. ....                                                                 | 88        |
| 4.1.4. De mix internationale/lokale consultants.....                                                      | 88        |
| 4.1.5. Terugkoppeling. ....                                                                               | 89        |
| 4.1.6. Efficiënt management van de eenheid Bijzondere Evaluatie. ....                                     | 91        |
| 4.2. LESSEN VOOR DE UITVOERDERS. ....                                                                     | 93        |
| 4.2.1. Is de doelgroep voldoende gespecificeerd geweest? .....                                            | 95        |
| 4.2.2. Verworvenheden op gebied op van fysiek, menselijk en sociaal<br>kapitaal en hun duurzaamheid. .... | 96        |
| a. « <i>Hoima en Kibaale Integrated Project</i> » (Oeganda).....                                          | 96        |
| b. « <i>Gestion des Terroirs Villageois du Seno-Gondo</i> » (Mali).....                                   | 101       |
| c. « <i>Programme Intégré de Maradi</i> » (Niger).....                                                    | 105       |
| d. « <i>Support to Kenyan Women Finance Trust</i> » (Kenia) .....                                         | 109       |
| e. « <i>Improving Household Food Security and Nutrition in Luapula<br/>Valley</i> » (Zambia).....         | 113       |

Blz.

|                                                                        |            |
|------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.3. THEMATISCHE BEDENKINGEN: HET LEERPROCES OP BELEIDSNIVEAU..        | 116        |
| 4.3.1. Armoede-identificatie.....                                      | 116        |
| 4.3.2. Strategisch kader voor armoedevermindering. ....                | 121        |
| <i>a. Economische groei-imperatieven en herverdelingsbeleid.</i> ..... | 122        |
| <i>b. Zelfredzaamheid.</i> .....                                       | 124        |
| <i>c. Essentiële sociale basisvoorzieningen.</i> .....                 | 129        |
| <i>d. Inschatten van risico's.</i> .....                               | 132        |
| <i>e. De vrouw als belangrijkste ontwikkelingsactor.</i> .....         | 135        |
| <i>f. Vrijwaren van de milieugebruiksruimte van de armen.</i> .....    | 138        |
| 4.3.3. Andere aandachtspunten voor beleidsdiscussie. ....              | 140        |
| <i>a. Holistische benadering van armoedevermindering</i> .....         | 140        |
| <i>b. Institutionele omgeving en duurzaamheid.</i> .....               | 142        |
| <i>c. Empowerment en participatie.</i> .....                           | 145        |
| <i>d. Positionering van de Bijzondere Evaluatie</i> .....              | 146        |
| <b>5. BESLUIT EN AANBEVELINGEN.....</b>                                | <b>148</b> |
| 5.1. UITVOERINGSPROBLEMEN BIJ DE BIJZONDERE EVALUATIE.....             | 148        |
| 5.2. RESULTATEN VAN DE BIJZONDERE EVALUATIE. ....                      | 151        |
| 5.2.1. Kwantificering van de kosten. ....                              | 151        |
| 5.2.2. Algemene observaties. ....                                      | 151        |
| 5.2.3. Bevindingen op projectniveau. ....                              | 154        |
| 5.2.4. Bevindingen gericht op beleidsniveau. ....                      | 155        |
| 5.3. TOEKOMSTGERICHTHEID VAN DE BIJZONDERE EVALUATIE.....              | 157        |
| 5.3.1. Beleidsdiscussie. ....                                          | 157        |
| 5.3.2. Opvolging.....                                                  | 157        |
| 5.3.3. Wettelijk Kader voor De Bijzonder Evaluator. ....               | 160        |

## **1. INLEIDING.**

Dit rapport tracht de reeds afgelegde weg bij de Bijzondere Evaluatie te beschrijven. Dit geldt zowel voor de organisatorische als kennisverwervende aspecten. Beiden nemen ongeveer elk een helft van het rapport in beslag.

Het eerste organisatorische deel beschrijft de activiteiten en hoe die zijn uitgevoerd (middelenbestand).

Het tweede leergerichte deel tracht een aanzet te geven tot een kritische reflectiekader voor een aantal relevante beleidsaspecten.

Het rapport bestrijkt enerzijds een periode van 2 jaar; gaande van de indiensttreding van de Bijzonder Evaluator in juni 1999 tot vandaag. Anderzijds bevat het rapport het werkplan voor de periode van juni 2001 tot en met december 2002.

**In het eerst organisatorische deel** worden de activiteiten gegroepeerd in chronogrammen 1 tot 3 die telkenmale becommentarieerd worden.

Het geheel van chronogrammen laat niet alleen toe de activiteiten procesmatig voor te stellen, maar tevens op thematische wijze de opeenvolgende vragen te stellen.

Zo wordt het chronogram van de armoedeverminderingsevaluatie « helpt onze hulp de armsten? », in de tijd logisch opgevolgd door het chronogram van de instrumentenanalyse « als onze hulp niet de armsten bereikt, wat schort er dan aan onze toeleveringsmechanismen? » Wij zullen dan evaluatiekundig een stap hogerop gaan van impactanalyse naar procesanalyse.

**In het tweede leergericht of kennisgedeelte** (« voorlopige conclusies » en « werkhypotheses ») worden de eerste ervaringen uit de armoede-impact-analyse gebundeld.

Vermits het hier gaat om een tussentijdse rapportering moge het duidelijk zijn dat deze teksten niet de ambitie hebben om reeds spijkerharde ijkpunten te leveren voor het ontwikkelingsbeleid.

Op dit moment zijn er nog niet voldoende evaluatierapporten ontvangen om reeds stevige statistische grond onder de voeten te hebben.

Daarenboven wordt het waarheidsgehalte en de beleidsrelevantie van toegepast onderzoek bepaald door de graad van consensus die rond het onderzoek ontstaat, zowel in politieke, bestuurlijke als wetenschappelijke kringen. Deze consensusronde is nog verre van afgelegd.

**Leren en doelmatig beleid voeren is sowieso een incrementeel proces.** De Bijzonder Evaluator kan alleen maar **een cognitieve kaart** aanreiken die het beleid moet toelaten zijn schip veiliger te sturen op een aantal ijsbergvrije routes (of tussen andere witte mastodonten).

Het is aan de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking om in zijn **beleidsreactie** op het werk van de Bijzonder Evaluator de doenbaarheid van deze routes in te schatten en de risico's af te wegen. De bijdragen van de Bijzonder Evaluator en de Staatssecretaris vormen het vertrekpunt voor een publiek debat in het Parlement dat tot een **werkbare synthese** moet leiden.

Deze beleidssynthese verbreidt zich verder in concentrische kringen naar alle betrokken partijen toe, tot zich uiteindelijk een consensus vormt wat wij **het maatschappelijk draagvlak** voor de ontwikkelings-samenwerking noemen. Voorbij dit consensusniveau ligt dan het **actieterrein** van uitvoerende administraties en organisaties, als overgangspunt tussen legitimiteit en operationaliteit.

De Bijzonder Evaluatie is dus in de eerste plaats een leerproces en geen inspectiefunctie. Het verschil tussen deze twee is gelijk aan het verschil tussen externe en interne evaluatie.

Het tweede gedeelte van dit rapport moet dan ook gelezen worden als een poging tot **kennisaccommodatie**; weten wij voldoende datgene wat wij niet weten, welke is de orde van belangrijkheid temidden de complexe veelheid aan factoren waarmede wij in onze sector geconfronteerd worden, in welke mate kunnen wij deze matrix van factoren omzetten in een effectieve ontwikkelingsstrategie?

De Bijzondere Evaluatie is tevens **toegepast onderzoek in de sociale wetenschappen**. Dit wil zeggen dat onze parameters voortdurend moeten bijgesteld worden. Het is een “verkenningsslucht” in het onzekere zoals een ruimtesonde uur na uur steeds scherpere foto’s zendt van wat wij dachten van hieruit te hebben waargenomen, maar waarbij onze bevindingen uur na uur steeds meer buiten ons conventioneel analysekader dreigen te vallen.

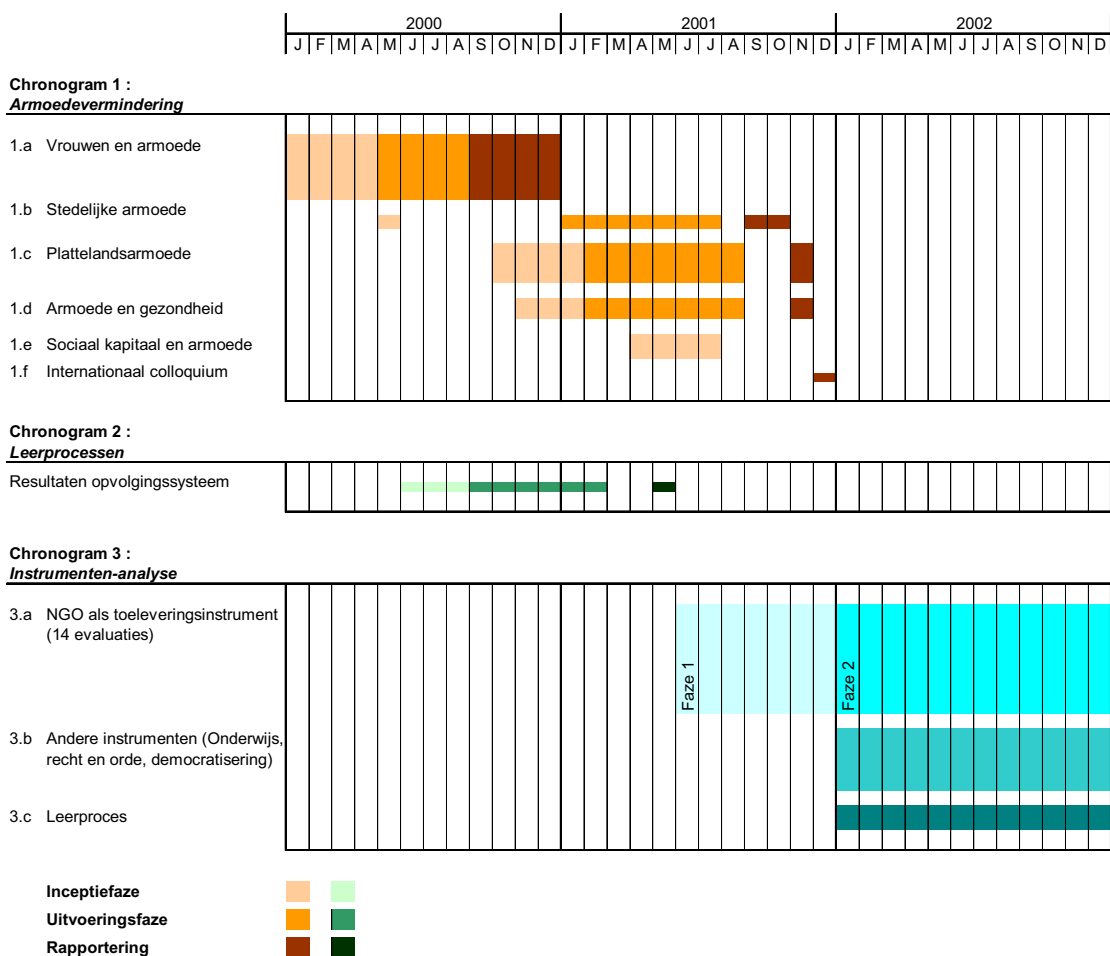
Om die reden is het evaluatieonderzoek **opgebouwd in verschillende gelaagdheden** van pre-evaluatie (door de Bijzonder Evaluator) evaluatiemissies (door expertenteams) en de toetsing van de twee vorige kennisniveaus in een internationaal colloquium (met een internationaal panel van experts en de betrokken partijen).

De Bijzondere Evaluatie is tevens **een hybride tussen het “denken over” (conceptuele analyse) en het “doen voor” (politieke ethica van solidariteit met de onbegunstigde doelgroepen)**. Hierdoor is de Bijzondere Evaluatie ingeschreven in de veel bredere dubbele emancipatiefunctie van het Parlement namelijk het articuleren van de maatschappelijke doelstellingen (“denken over”) en het bewaken van het democratisch proces dat tot deze doelstellingen moet leiden (“doen voor”).

Kennisverwerving als incrementeel proces, consensusgerichte wetenschappelijke cesuur, transparantie en democratische instelling zijn dus de sleutelbegrippen waarmee het thematisch gedeelte van dit rapport moet gelezen worden.

Etienne De Belder  
Bijzonder Evaluator.

## 2. ACTIVITEITEN



### 2.1. CHRONOGRAM 1: EVALUATIE ARMOEDEVERMINDERINGSIMPACT.

#### 2.1.1. Oriënteringsfaze: juli-december 1999.

Deze periode is besteed geweest aan een doenbaarheidsplan (werkplan 2000 van de Bijzonder Evaluatie, besproken tijdens de commissiezitting van 14/12/1999). In deze periode zijn de grote beleidslijnen voor de Bijzondere Evaluatie vastgelegd geweest en de concertatierondes georganiseerd met de voornaamste bij de evaluatie betrokken partijen.

Het doenbaarheidsplan bevatte tevens de selectie van een aantal projecten met een grote gemeenschappelijke noemer: **armoede-vermindering**simpact.

**De elementen bij het totstandkomen van deze keuze zijn de volgende:**

- # de nadruk die door de parlementaire opvolgingscommissie over ABOS is gelegd geweest op de effectiviteit en kwaliteitsvragen omtrent onze hulp (Helpt onze hulp de armen ?)
- # de beleidsnota « Kwaliteit in Solidariteit » van de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking (« Centrale opdracht » hoofdstuk 2)
- # het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap “mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement” (Brussel 26/4/2000 – Com. 2000/212)
- # de centrale focus van de DAC-publicatie « Shaping the 21st Century » op de internationale ontwikkelingsdoelen, met name deze van armoedevermindering.
- # de « OECD-DAC – Workshop on Evaluation of Poverty Reduction » in oktober 1999 te Edinburg. Op deze workshop werd de consensus bepaald dat alle OESO-donoren zich in 2000 en 2001 voornamelijk zouden concentreren op armoedeverminderevaluatie als antwoord op de « aid fatigue » in de ontwikkelde landen.
- # De analysekaders van dit DAC-werkatelier en de DAC-regels voor evaluatie, zullen later door de Bijzondere Evaluator geëxpliciteerd worden in de concrete uitvoering van zijn evaluaties. (concepten, focus, bevestigingen, organisatieregels, etc...)
- # de mogelijkheid van de Bijzondere Evaluator om tegelijkertijd tegemoet te komen aan de nood aan interne evaluatie in ABOS (project-evaluaties als gevalstudies) en zijn opdracht van het Parlement als externe evaluator te volbrengen (thematische rapportering)
- # de kans om intellectuele coherentie te behouden in het dagdagelijkse evaluatiewerk vermits de Bijzonder Evaluator tot begin 2001 niet beschikte over medewerkers. (slechts één “«container » : armoedevermindering” met een tiental project-evaluaties voor DGIS)

De projecten geselecteerd als gevalstudies voor de thematische analyse van armoedeverminderingssimpact zijn de volgende:

**1. over vrouwen en armoede in Sub-Saharan Africa (Overlevingsfondsprojecten) (6 evaluatiestudies).**

In **Uganda**: « District Integrated Community Development in Hoima and Kibaale ».

Uitvoerende organisatie: IFAD.

Sleutelwoorden: rurale ontwikkeling, vrouwen en microfinanciering.

Eindrapport : augustus 2000.

In **Zambia**: « Improving household food and nutrition security in the Luapula Valley »

Uitvoerende organisatie: FAO.

Sleutelwoorden: voeding, rurale ontwikkeling, microfinanciering, vrouwen en ecologie.

2 eindrapporten: september 2000 en december 2000

In **Kenya**: « Support Programme for Kenya Women's Finance Trust »

Uitvoerende organisatie: KWFT (Keniaanse NGO).

Sleutelwoorden: microfinanciering, klein ondernemerschap, vrouwen

Eindrapport: januari 2001

In **Niger**: « Projet intégré Marandi »:

Uitvoerende organisatie: UNICEF.

Sleutelwoorden: rurale ontwikkeling, gemeenschapsontwikkeling, vrouwen.

Eindrapport: december 2000

In **Mali**: « Programme d'aménagement et gestion des terroirs villageois du Sené-Gondo »

Uitvoerende organisatie: UNCDF

Sleutelwoorden : rurale ontwikkeling, ecologie, vrouwen

Eindrapport : oktober 2000

In **Niger**: « Projet intégré Maradi » eindprojectevaluatie.

Sleutelwoorden: rurale ontwikkeling, gemeenschapsontwikkeling, gezondheid, productie, vrouwen, enz.

Eindrapport: november 2000

## **2. over stedelijke armoede in Vietnam, Marokko en Kenia.**

« **Localising Agenda 21: Action Planning for Sustainable Development** » in Vinh (Vietnam), Essaouira (Marokko) en Nakuru (Kenia)

Uitvoerende organisatie: Habitat (UNCHS)

Sleutelwoorden: macroruimtelijke kaders, sociaaldualisme, economische polarisatie, institutionele processen, «empowerment» van stedelijke armen.

Eindrapporten: augustus 2001

## **3. over plattelandsarmoede in Z.O. Azië.**

**Landhervorming**: « Belgian Integrated Landreform Programme in the Philippines »

Uitvoerende organisatie: DGIS

Sleutelwoorden: rurale ontwikkeling, gemeenschapsontwikkeling, politieke analyse.

Eindrapport: november 2001

**Rurale tewerkstelling**: « Off-farm job-creation in N.E. Thailand

Uitvoerende organisatie: DGIS

Sleutelwoorden: institutionele capaciteit, tewerkstelling, vrouwen, sociale economie en marketing.

Eindrapport: november 2001

**Menselijke ecologie**: « Rural livelihood analysis of five selected Belgian rural development projects »

Sleutelwoorden: macro-economie, beleid, agro-ecologie, demografie, natuurlijke hulpbronnen en strategieën.

Consolidatierapport: november 2001

Eindrapport: december 2001

#### 4. over gezondheid voor vrouwen en kinderen in de Andes-regio.

« **Micro-nutrients deficiency in the Andean Region** »

5 rapporten over Ecuador, Peru, Bolivia, Venezuela en Colombia

Uitvoerende organisatie: UNICEF.

Sleutelwoorden: institutionele analyse, capaciteitsopbouw, productie, toeleveringssystemen, kwaliteitscontrole en technieken, vrouwen en ontwikkeling.

Eindrapporten : november 2001

#### 5. over sociaal kapitaal (2 rapporten).

« **Promotion du dialogue social en Afrique francophone. Prodiaf** » (BIT)

« **Strategies and Tools Against Social Exclusion and Poverty. STEP** » (ILO-global) »

Sleutelwoorden: sociale economie, institutionele capaciteit, civiele samenleving.

2 rapporten: december 2001

### 2.1.2. Organisatiefase.

#### Chronogram 1a: vrouwen en armoede.

##### Inceptiefase (januari-april 2000)

- ≠ **een pre-evaluatie** door de Bijzonder Evaluator, waar de grote onderzoekslijnen worden uitgetekend (gesprekken met de doelgroepen of participatie, referentietermen uitwerken met de partners of « ownership » en rekrutering van lokale consultants of de « acculturatie » van de oefening) en opstellen van vereiste expertises voor elke afzonderlijke evaluatie.
- ≠ **selectie van de teams:** 50% Afrikaanse experts geselecteerd door de Bijzonder Evaluator ter plaatse en 50% internationale experts voorgesteld door OESO-evaluatiedepartementen (3 per post, 1 door Bijzonder Evaluator uitgekozen)

Bij de samenstelling van de teams werden de volgende DAC-regels toegepast:

- # multi-disciplinariteit
- # onafhankelijkheid
- # internationale mix
- # mix internationaal/lokaal

#### # **organisatie van een methodologieseminarie in Dar es Salaam.**

##### Participanten:

- # geselecteerde experten
- # uitvoerende organisaties (UNICEF, IFAD, UNCDF, FAO)
- # Overlevingsfonds
- # lokale projectverantwoordelijken
- # sectie O.S. Tanzania

##### Doelstellingen:

- # focussen van het onderzoek in 5 verschillende culturen.  
(analysekader)
- # uitschrijven van eindreferentietermen
- # uniformisering van de werkmethodes
- # sociabilisering van de teams

##### Gebruikte bronnen:

- # « Attacking Poverty » World Development Report (WB. 2000),
- # SIDA en CIDA « Gender-questionnaires-manuals »,
- # CIDA « Evaluation Guide » (publicaties van 2000)

##### Uitkomst:

Het werkatelier in Dar-es-Salaam ontwikkelde een module die toepasbaar was voor alle 5 landen rondom 4 essentiële onderzoeksgebieden.

- # identificatie van de armen en de dynamiek van armoede.
- # correlatie van dit eerste onderzoeksveld naar de vrouwenproblematiek
- # identificatie van oorzakelijke verbanden tussen de evolutie van de armoede en armoedestrategieën
- # de hogervermelde onderzoeksvelden correleren naar de projectimplementatie.

Het analytisch kader voor deze vrouwen-armoede-evaluatie is grafisch weergegeven op de volgende pagina en werd als leidmotief gebruikt voor alle andere armoede-evaluaties.

### **Uitvoeringsfase (mei-aug. 2000).**

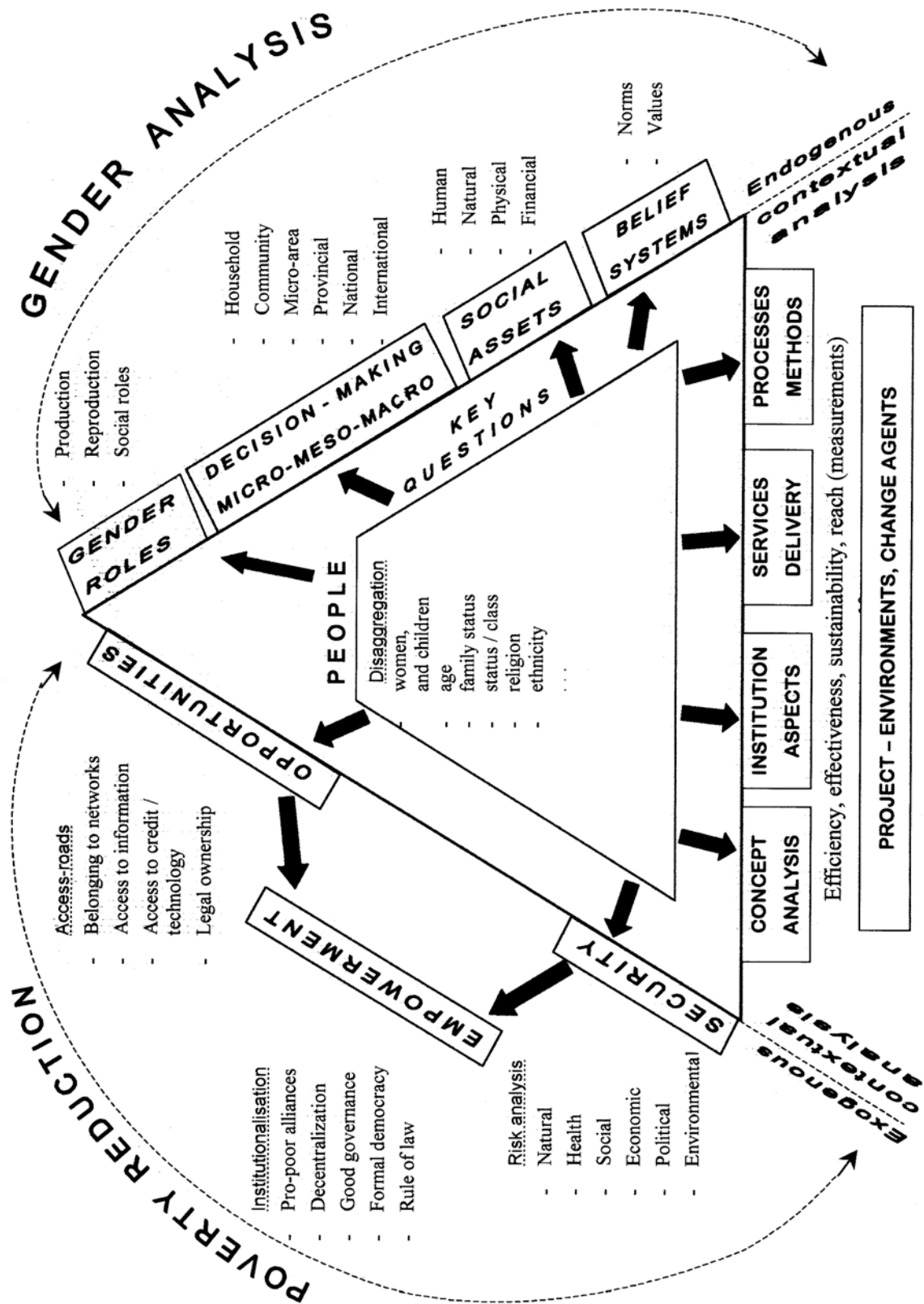
In totaal werden 22 experten op het terrein gestuurd (11 Afrikaanse, 6 Belgische, 2 Duitse, 1 Amerikaanse, 1 Finse en 1 Ierse expert). De veldbezoeken duurden +/- 3 weken. Met uitzondering van de Zambia-missie, waar onenigheid in het team op het terrein geleid heeft tot twee afzonderlijke rapporten, is de professionele inzet en teamgeest bevredigend geweest.

Rekening moet gehouden worden dat in de meeste landen de teams dienden te werken in ofwel vrouwonvriendelijke culturele omgevingen (bvb. Niger, Mali, Kenia) of militair onveilige regio's (bvb. Oeganda) en dat een rechtstreekse bevraging van de doelgroepen enig omzichtigheid vergde.

Er waren wél enige startproblemen in Brussel. Daar de ganse evaluatieoefening gezamenlijk door het Overlevingsfonds en de Bijzondere Evaluatie gefinancierd werd (Niger 2 x en Kenia voor het BOF, rest door B.E.) waren de vastleggingsdossiers van beiden niet gesynchroniseerd in tijd.

Het Overlevingsfonds diende nog enige tijd gegeven te worden om het vastleggingscircuit af te ronden. Ondertussen waren alle teams vertrekkensklaar en dreigde er organisatorische moeilijkheden (niet-beschikbaarheid van sommige teamleden op latere datum).

De Bijzonder Evaluator heeft het initiatief genomen om via onze Ambassadefondsen voorschotten ter plaatse ter beschikking te stellen zodat de operationele kosten en de vergoedingen voor de Afrikaanse experten (geen financiële draagkracht voor pre-financiering) konden uitbetaald worden. Deze eerder on-orthodoxe interventie is vandaag geregulariseerd zowel tussen



het Overlevingsfonds en de Bijzonder Evaluator als de Bijzonder Evaluator en de Financiële Dienst van Buitenlandse Zaken.

Het bleek een noodoplossing die éénmalig moet blijven, gezien ze hier en daar wat ambtelijke pijn veroorzaakte. De Bijzonder Evaluator heeft hierover opmerkingen gekregen van het Rekenhof en zal in de toekomst daarmee rekening houden.

De Bijzonder Evaluator bevond zich evenwel in het klassieke spanningsveld tussen de vereiste van tijdigheid voor evaluatie en de mogelijkheden van de ambtelijke beslissingscircuits om hierop te reageren.

In de toekomst wil de Bijzonder Evaluator meer advies inwinnen bij de verschillende tussenschakels (ordonnateur, inspecteur van financiën, controleur der vastleggingen, financiële diensten en Rekenhof) bij de uitvoering van zijn planning (bvb. afzonderlijk chronogram per evaluatie, waarin elke tussenschakel de haar/hem benodigde tijd aangeeft en zich daartoe verbindt volgens duidelijke en afgesproken procedures).

### **Rapporteringsfase vrouwen en armoede (sept.-dec. 2000).**

De internationale samenstelling van de teams heeft in sommige gevallen (Zambia, Kenia) het tijdig insturen van de eindrapporten vertraagd. De andere 4 evaluatieteams stuurden begin oktober hun eerste versie naar de Bijzonder Evaluator.

Door werkdruk (inceptiefase Azië-luik oktober 2000) kon de Bijzonder Evaluator niet onmiddellijk reageren en heeft dit ook bijgedragen tot enige vertraging in de aflevering van de eindrapporten. In november 2000 of 5 maanden na de start van de eerste evaluatiemissie waren alle rapporten in ons bezit (met uitzondering van de statistische annexen van de Kenia-missie).

**Terugkoppelingsfase – vrouwen en armoede (jan.-mei 2001)**

Zie punt IV infra « Voorlopige Conclusies »

**Totale kost** van chronogram 1a: 20.550.000 bef.  
**Totale investeringsprofiel:** 675.370.000 bef.  
**Duurtijd** van de uitvoering van de evaluatie: 8 maanden  
(operationeel tot rapportering)

**Chronogram 1b: stedelijke armoede.****Inceptiefase van « stedelijke armoede-evaluatie » (mei 2000).**

Programma-evaluatie van « Localising Agenda 21 : Action Planning for Sustainable Development » (Habitat) in 3 steden ; Vinh (Vietnam), Essaouira (Marokko) en Nakuru (Kenia) uitgevoerd door de KUL (P.C.H.S.).

Referentietermen werden opgesteld door de Bijzonder Evaluator. Ze werden ondersteund door een dossierstudie uitgevoerd door de voorzitters van Architecten en Ingenieurs Zonder Grenzen en een pre-evaluatie-bezoek van de Bijzonder Evaluator aan Nakuru (alleen gesprekken met begunstigden/wijkcomités). De referentietermen werden doorbesproken met de verantwoordelijken van de DGIS-cel Leefmilieu, de Dienst Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling (P62) en het Kabinet O.S. Een kopij van deze referentietermen is overgemaakt geweest aan de betrokken partners in de 3 landen voor commentaar.

**Focussen van het onderzoek (sept.-dec. 2000).**

Gebruik is gemaakt van een horizontale organisatie « Platform Zonder Grenzen » die een resem vrije beroepen/individuen met een ervaring/interesse in de ontwikkelingsproblematiek vertegenwoordigt. De Bijzonder Evaluator kon op die wijze een ruim multidisciplinair aanbod aan doelgerichte ontwikkelingsexpertise aanspreken.

Het Platform heeft in deze fase zich georganiseerd volgens de « Delphi-methode ». Dit wil zeggen een steeds bredere en verdiepende terugkoppeling van ideeën en voorstellen onder een maximum-mogelijk aantal betrokkenen.

Het resultaat is een gedetailleerd werkprogramma geweest, dat samen met de sterk uitgewerkte referentietermen een solide methodologische basis geeft aan deze evaluatie. Deze aanpak bezit tevens een hoog gehalte aan participatie al is ze om die redenen tevens niet gemakkelijk te beheren en tijdrovend.

### **Operationele fase (jan.-jul. 2001).**

Binnen de context van het « Platform – Zonder – Grenzen » is een tijdelijke vereniging (CHORA) gecreëerd die de feitelijke uitvoering van de evaluatie beheert. Deze uitvoerder organiseerde twee soorten missies: een verkenningsmissie naar elk van de 3 landen, opgevolgd door een missie van het kernteam (3 experten) gekoppeld aan lokale experten. In dit opzet zit tevens een experte die als opdracht heeft de gehele institutionele context van Habitat / (UNCHS) in de evaluatie van de 3 « Belgische » projecten aan te brengen.

### **Eindrapport (sept.-okt. 2001).**

Het eindrapport zal voorafgegaan worden door een consolidatierapport dat vooreerst met de betrokken partners zal gedeeld worden en hun commentaar toegevoegd in de annex van het eindrapport.

|                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>De totale kost</b> voor chronogram 1b: 4.100.00 bef.</p> <p><b>Totaal investeringsvolume:</b> 76.000.000 bef.</p> <p><b>Duurtijd</b> van de uitvoering van de evaluatie: 9 maanden<br/>(operationeel-rapportering)</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## **Chronogram 1c: rurale armoede.**

### **Inceptiefase van de evaluatie « rurale armoede in 3 Aziatische landen » (okt 2000 – jan. 2001)**

In deze oefening zitten 3 onderdelen vervat die door de DAC worden beschouwd als componenten van de armoede-identificatie: landhervorming, rurale niet-agrarische tewerkstelling en duurzame ontwikkeling op het platteland.

Concreet zijn hiervoor 3 DGIS activiteiten geselecteerd geweest; landhervorming op de Filippijnen; rurale tewerkstelling in N.O. Thailand en de impact van Belgische projecten op de milieugebruiksruimte van het Vietnamese platteland.

De pre-evaluaties zijn uitgevoerd geweest door de Bijzonder Evaluator in oktober 2000, krachtlijnen en sleutelbevraging zijn mee gepubliceerd geweest in het Bulletin der Aanbestedingen in december 2000 en januari 2001.

### **Operationele fase (febr. – aug. 2001)**

De aanbestedingsprocedure is ingezet geweest, selectie van de kandidaten en onderhandelingen met de gekozen studie bureaus afgerond. Het dossier is evenwel geweigerd door de Inspectie van Financiën, wegens het ontbreken van een voorafgaandelijke goedkeuring omtrent de te volgen procedure door de ordonnateur (Secretaris Generaal van Buitenlandse Zaken). De Bijzonder Evaluator heeft dit rechtgezet en na beraadslaging met de Diensten van de Premier (cel aanbestedingen) de procedure van toekenning opnieuw ingezet. Zij hoopt vooralsnog deze evaluaties van de grond te krijgen vóór de zomervakantie, en de rapportering te ontvangen voor december 2001.

Door het uitstellen van deze evaluaties is ook de planning van een internationaal colloquium over de Belgische bijdrage tot armoedevermindering in het gedrang gekomen (gepland in juni 2001).

De Bijzondere Evaluatie is van mening dat een kritiek statistisch minimum voor thematische benadering minstens 15 evaluaties zou moeten tellen. Het colloquium is nu verschoven naar eind 2001. (zie chronogram 1f infra). Belangrijke terugkoppelingen gingen hierdoor verloren; naar het Parlement, naar het Belgische voorzitterschap van de E.U. en de MOL-conferentie.

|                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>De totale kost</b> voor chronogram 1c : 12.200.000 bef.</p> <p><b>Totale investeringsvolume</b> : 753.990.000 bef.</p> <p><b>Duurtijd</b> van de uitvoering van de evaluatie: 8 maanden<br/>(operationeel – rapportering)</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### **Chronogram 1d: gezondheid en armoede.**

**Inceptiefase van evaluatie « gezondheid en armoede in de Andes-regio » (nov. – jan. 2001).**

De gevalstudie behelst hier de evaluatie van het UNICEF Sub-regionaal-programma « Micro-nutrients deficiency in the Andean Region » (Ecuador, Peru, Bolivia, Venezuela en Columbië).

Wegens tijdsgebrek kon de Bijzonder Evaluator geen pre-evaluatie uitvoeren. De aanvraag voor evaluatie dateert evenwel van vóór de installatie van de Bijzonder Evaluator. De referentietermen bestonden reeds binnen DGIS en waren besproken met UNICEF. De Bijzonder Evaluator heeft deze termen aangepast met de hulp van een « resource-person » uit DGIS, en UNICEF New York voor commentaar gevraagd.

**Operationele fase (jan. – aug. 2001).**

Hier gelden exact dezelfde initiatieven, problemen en planning als in punt 2 van vorig chronogram 1c.

|                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>De totale kost</b> voor chronogram 1d : 6.370.000 bef.</p> <p><b>Totale investeringsvolume</b> : 167.500.000 bef.</p> <p><b>Duurtijd</b> van uitvoering van de evaluatie: 8 maanden<br/>(operationeel-rapportering)</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Chronogram 1e: sociaal kapitaal.****Inceptiefase van de 2 evaluaties omtrent sociaal kapitaal en armoedebestrijding (apr. –jul. 2001).**

Het gaat hier om twee internationale programma's: "Promotion du dialogue social en Afrique francophone – Prodiaf" en "Strategies and Tools Against Social Exclusion and Poverty-Step" (Internationale Arbeidsorganisatie – Genève).

De Bijzonder Evaluator heeft reeds gesprekken gevoerd in Genève en in Brussel met de uitvoerders.

De afspraak was dat vooreerst de afhandeling van een interne evaluatie binnen IAO wordt afgewacht en nadien de externe evaluatie zou plaats vinden.

De uitvoerders van de IAO-programma's zouden de Bijzonder Evaluator de nodige documenten ter beschikking stellen vóór of na de zomermaanden. Pas dan zal de Bijzonder Evaluator de referentietermen opstellen en trachten de evaluatie af te ronden vóór het einde van het jaar.

**Geschatte kosten** evaluatie: 7.500.000 bef.  
**Investeringsvolume:** 127.500.000 bef.  
**Geschatte duurtijd** van de evaluatie: 8 maanden

**Chronogram 1f: Internationaal colloquium "armoede".**

Soms worden "observaties" in de pre-evaluatie bevestigd door het evaluatieteam, soms ook niet. Een derde onderzoekslaag dient dan ook aangebracht te worden om tot een verdieping van de consensus te komen wat betreft onze bevindingen.

Eind 2001 zal hiervoor een internationaal colloquium georganiseerd worden. Dit colloquium is tegelijkertijd zowel de eindfase van het denkwerk als het op gang trekken van de terugkoppelingsfase van het reeds geleverde evaluatiewerk.

De aanpak van het colloquium demonstreert dit op een meer verstaanbare wijze

### **Samenstelling.**

Alle teamleiders van de evaluaties en hun rapporten zullen geconfronteerd worden met een panel van maximum 10 internationaal gereputeerde experts (academici, onderzoekers uit andere DAC – OESO evaluatiedepartementen). Dit panel wordt aangevuld met vertegenwoordigers van de uitvoerende organisatie's (DGIS , FAO, Unicef etc.), leden van de Belgische media die een erkende expertise in ontwikkelingssamenwerking bezitten ( geschreven pers, tv., radio), leden van de Parlementaire Commissie Internationale Betrekkingen (Kamer of Senaat) en “last but not least” vier “getuigen” uit het Zuiden zoals bvb een basiswerker in een van de geëvalueerde projecten/programma's. Dit betekent dat tussen minimum 60, maximum 80 specialisten zullen uitgenodigd worden om deel te nemen aan het colloquium. Zowel het DAC-secretariaat als het Evaluatiedepartement van de Wereldbank hebben hun interesse betuigd om meer actief bij deze activiteit betrokken te worden.

### **Aanpak.**

De deelnemers worden onderverdeeld in **5 subcommissies**, die gelijklopen met de opbouw van de ganse armoede-evaluatie 2000-2001.

Commissie I: armoede en “gender” (6 evaluatierapporten voor het BOF in Subsahara Afrika).

Commissie II: stedelijke armoede (Habitat – Agenda 21 – 3 evaluaties in Vietnam, Marokko en Kenia).

Commissie III: rurale armoede (tewerkstelling op het platteland in N.O. Thailand, landhervorming op de Filippijnen en menselijk ecologische aspecten van onze hulp in Vietnam).

Commissie IV: gezondheid van kinderen en vrouwen en armoede in 5 Andeslanden

Commissie V: sociaal kapitaal (STEP en PRODIAF van de Internationale Arbeidsorganisatie)

Het colloquium vangt aan in plenum en eindigt in plenum. Het eerste plenum zal gebruikt worden om de conceptuele omkadering te schetsen van armoedevermindering. Het laatste plenum gebruikt de tussenliggende commissie-rapportering om een armoedestrategie- en beleid te bediscussiëren.

### **Terugkoppelingen.**

Het eindpunt voor dit alles (pré-evaluatie, evaluatiemissies en colloquium) is een **thematisch rapport van de Bijzonder Evaluator aan het Parlement**, waarbij aan de Staatssecretaris zal gevraagd worden om er een beleidsreactie aan toe te voegen, zoals dat bvb. in Nederland het geval is. Deze rapportering omcirkelt de centrale politieke debatvraag “of onze hulp de armen helpt?” (kennen wij de armen, begrijpen wij de armoedespiraal, wat is de kwaliteit van onze armoedeverminderingsstrategie?).

De Bijzonder Evaluator zal er voor instaan dat de terugkoppeling naar het beheer in DGIS, BTC, onze partners in Noord en Zuid zo veel mogelijk kennisgericht zal zijn (animeren van appreciatievergaderingen, documentering, etc...)

Het eindrapport aangevuld met het inhoudelijke debat in het Parlement en de beleidsreactie van de Staatssecretaris zal gebruikt worden als de discussietekst van België op het **DAC-OESO “Forum 2002”**.

Dit forum wil de grote denklijnen voor de toekomst van internationale samenwerking belichten. De Bijzonder Evaluator vormt samen met de evaluatiedepartementen van Noorwegen, Frankrijk en de Wereldbank, een stuurgroep die het forum conceptueel moet voorbereiden.

|                                                          |
|----------------------------------------------------------|
| <b>De totale kost</b> voor chronogram 1: 53.720.000 bef. |
|----------------------------------------------------------|

## **2.2. CHRONOGRAM 2: LEERPROCESSEN** **(juni 2000 - Dec. 2002)**

### **« Ontwerpen en promoten van een Resultatenopvolgings- en Evaluatiesysteem »**

Door het ontbreken van de twee geplande externe deskundigen voor de Bijzonder Evaluator (terugkoppeling en vorming - zie verder punt 3.2. infra) is slechts één van twee geplande leerprocesactiviteiten kunnen gelanceerd worden. Het gaat hier om een Resultatenopvolgingssysteem (« Performance monitoring ») in de eerste plaats bedoeld voor interne evaluatiecapaciteitsopbouw aan de donorzijde.

De tweede leeractiviteit, vorming met onze partners in het Zuiden, werd verschoven naar 2002. De uitgevoerde activiteit is evenwel een **basisactiviteit** voor verdere leerprocesuitbouw, zowel binnen de administratie als met onze partners daarbuiten.

Een wetenschappelijke en toepasbaar kader voor opvolgingskunde is zowel voor de verdere uitbouw van de externe evaluatie (datavergaring, resultaatmeting, indicatorenbepaling en trends) als voor de beheersmatige noden van de ontwikkelingsadministratie van belang.

### **Inceptiefase (jun.-aug. 2000)**

Uitschrijven van de referentietermen door de Bijzonder Evaluator, waarbij zowel gebruik werd gemaakt van Belgische expertise als van de « factfinding » missies van de Bijzonder Evaluator bij twee wereld-

leiders in deze materie namelijk de Wereldbank en CIDA. (zie punt II – chronogram 1 - oriënteringsfase)

### **Operationele fase (sept. 2000 – feb. 2001).**

Twee onafhankelijke experten werden onder contract genomen om het ontwerp uit te tekenen. Er werd uitgegaan van de basisfilosofie dat een organisatie-technologische activiteit alleen kan slagen indien er voldoende rekening wordt gehouden met de beleids- en administratieve context waarin deze moet gaan functioneren.

Met dit doel voor ogen heeft het team een ganse waaier van actoren betrokken bij de oefening (DGIS, BTC, NGO's, Universiteiten, Finexpo, Buitenlandse Zaken APEFE/VVOB, de internationale organisaties die partner zijn in DGIS-interventies enz.)

De studie is incrementeel opgebouwd vertrekkende van een conceptuele verklaring, gecontrasteerd met een behoefteanalyse bij de actoren, gevolgd door een actor specifieke analyse die vergeleken wordt met de ervaringen bij andere donoren (CIDA, W.B., E.U.) om vervolgens neer te dalen naar een aantal praktische toepassingen wat betreft data-management, indicatoren van ontwikkeling, menselijke hulpbronnen, institutionele regels, om uiteindelijk uit te monden in een voorstel van een piloot-project met het Overlevingsfonds. (2001-2002)

### **Terugkoppelingsfase (mei 2001 – dec. 2002).**

Het eindrapport werd ontvangen in mei 2001 en zal gezien het volume en de grote vraag naar dit rapport in verkorte versie ter beschikking gesteld worden van alle potentiële gebruikers. Het basisrapport zal toegankelijk gemaakt worden via een gebruiksvriendelijke website.

**Het potentieel van dit ontwerp is aanzienlijk.** Het verschaft zowel de meest recente informatie op niveau van individueel dossierbeheer als op geaggregeerd beleidsniveau (sectorieel, geografisch, thematisch, kanaal-gericht) waardoor alarmsignalen kunnen opgemerkt worden en interventies bijgestuurd. De geautomatiseerde sturing van de gegevens

laat toe trends te ontwaren, snellere beleidsbeslissingen te nemen, resultaten tegen objectieven te toetsen.

Het verlaagt de drempels tegen transparantie en empowerment en bespaart in werktijd. Het verhoogt de communicatie tussen actoren en verantwoording naar de publieke opinie en hun vertegenwoordigers (Parlement). Tenslotte is het een relevant instrument om de opbouw en vorming van interne evaluatiekunde te bevorderen.

De Bijzonder Evaluator beschouwt zijn onderzoeksoopdracht wat deze activiteit betreft als grotendeels vervuld en verwacht van de gebruikers dat zij zich dit systeem eigen maken (« ownership » verwerven). Het conceptueel kader is aangereikt en de gebruikers dienen zich nu toe te leggen op de doenbaarheid van een dergelijk systeem, aangepast aan hun eigen specifieke beheerssysteem en bedrijfscultuur.

Ervaringen in andere DAC/OESO evaluatiedepartementen leren immers dat een opgelegd systeem niet lukt omdat er een ingebouwd wantrouwen bestaat tegenover hogerhandse controle en bijgevolg de gegevens niet op regelmatige wijze worden aangegeven.

In de komende jaren zal de Bijzondere Evaluatie deze sturing van interne capaciteitsopbouw mee verder helpen begeleiden. Alhoewel het een louter ondersteunend instrument is en geen panacea voor alle beheersproblematiek, is een voldoende lang rijpingsproces nodig. Een realistisch meerjaren-schema is dus vereist.

In 2002 zou deze “vooruitgangsbewaking” in DGIS met als eerste kandidaat het Overlevingsfonds ten volle operationeel moeten worden. Onze bedoeling is deze monitoringscapaciteit te demonstreren aan andere diensten in de hoop dat zij zich deze methodiek toe-eigenen. De Bijzonder Evaluator zou op ad hoc basis expertise ter beschikking willen stellen van dit begeleidingsproces.

Vormingsseminaries voor en terugkoppeling naar onze cliënten (DGIS, BTC) en onze partners in het Zuiden (éénjaarlijkse sessie met partners en Belgische officiële en niet-gouvernementele vertegenwoordigers in

de regio) dienen uiteindelijk opgestart te worden in 2002. (respectievelijk 5,0 mio bef in België en 2,5 mio bef in het Zuiden)

**Geschatte kosten** chronogram 2: 2.980.000 bef.  
**Geschatte duurtijd** van de uitvoering: 7 maanden  
(operationeel-uitvoering)

### **2.3. CHRONOGRAM 3: INSTRUMENTENANALYSE (Jun. 2001 – Dec. 2002).**

Deze tweede grote evaluatieronde moet het resultaat zijn van een logische bevraging uit de eerste ronde. Als we in de eerste ronde van impact-analyse een antwoord vinden voor wie onze hulp niet helpt (armen/armsten) dan moet de tweede ronde trachten een antwoord te formuleren op het waarom (capaciteitsanalyse van de toeleveringsmechanismen van ons hulpparaat zoals strategieën en kanalen). Dit impliceert dat de evaluatiefocus verschuift van impactgericht onderzoek naar proces-evaluatie.

Proces-evaluatie is een meer gesofistikeerde vorm van evaluatiekunde. Deze oefening zal dus een aangepaste expertise vergen die eerder schaars is (management analyse, institutionele procesanalyse, monitoring-capaciteitsanalyse, audit etc...) en bijgevolg duurder.

De tweede ronde moet ons toelaten de effectiviteit van onze instrumenten en hun aanpassing aan de nieuwe vereisten van de komende jaren te beoordelen. Het kan zowel naar beleid, bestuur als de civiele samenleving een cognitieve kaart geven om zich te situeren in een sterk veranderend landschap van ontwikkelingspraktijk (zie OESO, DAC – richtlijnen hieromtrent).

#### **NGO als toeleveringsinstrument.**

Eén van de toeleveringsinstrumenten van de eerste lijn is de NGO-apparatuur. Niet alleen qua impact in toelevering aan de armsten zijn de NGO's van het cruciaalste belang (zie onze bevindingen uit de evaluatieronde "gender en armoedevermindering in Subsahara Afrika")

maar ook qua volume als percentage van onze O.D.A. is het tijd dat een globale studie wordt opgezet.

Ronde twee valt uiteen in twee fasen:

≠ **1e fase:** juni – december 2001: 8 mio bef. of 22% van totaalbudget 2001.

Een “test-run” van onze methodologie op een viertal NGO's en hun projecten in het zuiden (4 NGO-Overlevingsfondsprojecten)

≠ **2e fase** (2002): 26,5 mio bef. of 42 % van totaalbudget 2002. Uit fase 1 worden organisatorische en methodologische lessen getrokken om een statistisch relevantere groep van NGO-evaluaties uit te voeren en dit gedurende het ganse jaar 2002 (maximum 10 NGO-evaluaties in de concentratielanden). Een werkatelier wordt hiervoor gepland. In het verlengde voor de NGO-evaluatie worden de “andere instrumenten” geëvalueerd in de loop van 2002.

Het spreekt vanzelf dat wat gold qua terugkoppeling voor de eerste ronde deze strategische fase nog belangrijker zal zijn in deze tweede ronde.

Gezien de NGO-evaluatie tevens een politiek gevoelig dossier is in de Belgische verzuilde context, is grondigheid en volstrekte onpartijdigheid een absolute noodzaak. Om die reden is de Bijzonder Evaluator van plan de aanbestedingsmarkt te openen naar bij voorkeur Franse of Nederlandse consultants (“joint-evaluations” – zie OESO-DAC richtlijnen in punt 4.1. infra).

**Andere instrumenten: 19,5 mio bef. of 31 % van totaalbudget 2002.**

Ontwikkelingsinstrumenten in onderwijs en onderzoek, rechtszekerheid en politieke democratisering vormen het tweede grote luik van de instrumentenanalyse. Het externe evaluatiewerk beweegt zich dan verder weg van de concentratie op armoedevermindering en haar voornaamste directe toeleveringsinstrument (NGO-sector), naar meer macro-sociologisch onderzoek, en zoekt hiermede aansluiting bij de

internationale ontwikkelingsagenda's. Voor de keuze van de te evalueren "gevalstudies" werd rekening gehouden met de evaluatieverzoeken vanwege de betrokken partijen (concertatieronde 16/11/2000).

Op die manier wil de Bijzonder Evaluator blijven tegemoetkomen aan de voorlopig ontbrekende interne evaluatiecapaciteit bij DGIS en tegelijkertijd zijn thematische opdracht invullen. Voor dit laatste is net zoals bij de armoedevermindering-evaluatie opnieuw een synthese-colloquium noodzakelijk waarbij 15 NGO-evaluaties en 4 "anderen" ter studie moeten liggen. Eénzelfde organisatiestramien zal hierbij gevolgd worden als bij dit eerste colloquium in 2001, zie punt 1.1. (kosten van dit colloquium worden geraamd op 2,5 mio bef.)

## 2.4. PROGRAMMA & BUDGETVOORSTELLING 2001/2002

| BUDGET 2001                       |     |                                                           |                         |        |                                   |                 |                                                                                  |
|-----------------------------------|-----|-----------------------------------------------------------|-------------------------|--------|-----------------------------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Cluster                           | Nr. | Titel                                                     | Implem.                 | Kosten | Type evaluatie / activiteit       | Tijdspad        | Opmerkingen                                                                      |
| 1. ARMOEDEVERMINDERINGS-EVALUATIE |     |                                                           |                         |        |                                   |                 |                                                                                  |
| Gezondheid vrouwen en kinderen    | 1   | Micro-nutrients deficiency in the Andean Region           | Unicef                  | 6,4    | Impact-analyse                    | mei-nov.        | Verzoek Bijzonder Commissaris DGIS en Unicef                                     |
|                                   | 2   | Vietnam: rural livelihood analysis of Belgian projects    | Belgische O.S. algemeen | 4,9    | Duurzaamheids-evaluatie           | mei-nov.        | Selectie door Bijzonder Evaluator van rurale projecten Belgische O.S. in de tijd |
| Landhervorming                    | 3   | Landreform in the Philippines                             | DGIS                    | 3,5    | Impact-analyse                    | mei-nov.        | Verzoek van de Bijzonder Commissaris DGIS                                        |
| Rurale tewerkstelling vrouwen     | 4   | Off. Farm Job Creation in N.E. Thailand                   | DGIS                    | 3,7    | Impact-analyse                    | mei-nov.        | Verzoek van de Bijzonder Commissaris DGIS                                        |
| Sociaal kapitaal                  | 5   | STEP (global)                                             | ILO                     | 4      | Impact-analyse + proces-evaluatie | mei-nov.        | Aanvraag Bijzonder Commissaris en ILO                                            |
| Sociaal Kapitaal                  | 6   | PRODIAF                                                   | ILO                     | 3,5    | Impact-analyse + proces-evaluatie | mei-nov.        | Aanvraag Bijzonder Commissaris en ILO                                            |
| Synthese                          | 7   | Colloquium armoede-vermindering impact van Belgische O.S. | Bijzonder Evaluator     | 2,5    | -                                 | nov.-dec.       | Internationaal forum                                                             |
| Publicatie                        | 8   | idem-supra                                                | Bijzonder Evaluator     | 0,5    | -                                 | dec.'01-jan.'02 | Boekvorm + andere terugkoppelings-instrumenten (NL, F, E, S)                     |

|                                       |    |                                                              |              |    |                  |                         |                                                                                                                           |
|---------------------------------------|----|--------------------------------------------------------------|--------------|----|------------------|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. INSTRUMENTENEVALUATIE<br>2.1 NGO's | 9  | Dév. Rural San<br>Mantengo (Burkina)                         | BOF/W.S.     | 2  | Proces-evaluatie | jun.-dec.<br>(20 dagen) | Aanvraag BOF, zie<br>verklarende nota<br>programma '01 en '02 en<br>punt 2.1.2. (infra 4 test-<br>run-evaluaties in 2001) |
|                                       | 10 | Instit. Crédit d'épargne<br>Tigrée (Erithrea)                | BOF/SOS Faim | 2  | Proces-evaluatie | jun.-dec.<br>(20 dagen) | "                                                                                                                         |
|                                       | 11 | Dev. Rural Manica<br>(Mozambique)                            | BOF/FOS      | 2  | Proces-evaluatie | jun.-dec.<br>(20 dagen) | "                                                                                                                         |
|                                       | 12 | Equipm. Familles<br>paysannes/ PME's du<br>Midwest (Ouganda) | BOF/ACT      | 2  | Proces-evaluatie | jun.-dec.<br>(20 dagen) | "                                                                                                                         |
|                                       |    |                                                              |              |    |                  |                         |                                                                                                                           |
| TOTAAL 2001                           |    | 12 ACTIVITEITEN /<br>EVALUATIES                              |              | 37 |                  |                         |                                                                                                                           |

| BUDGET 2002                                             |      |                                                                                                         |                      |                 |                             |                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------|-----------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cluster                                                 | Nr.  | Titel                                                                                                   | Implem.              | Evaluatiekosten | Type evaluatie / activiteit | Tijdspad             | Opmerkingen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2.1. NGO's (vervolg 2001)                               |      |                                                                                                         |                      |                 |                             |                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 2.1.1 Methodiek                                         | 1    | Methodologische werkatelier                                                                             | Bijzondere Evaluatie | 1,5             | Methodes                    | jan.-mrt. (2 dagen)  | Methodologisch bijstellen NGO-evaluatie op DGIS van empirische "testrun" 4                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 2.1.2. Doelmatigheid en doeltreffendheid op het terrein | 2/11 | 10 NGO-evaluaties waarvan 6 in de regio van de Centrale Meren (Subsahara-Afrika) en 4 in andere regio's | -                    | 20              | Proces-evaluatie            | mrt.-dec. (10 dagen) | NGO-evaluaties in 2001 (in samen-werking met expertgroep en NGO-vertegenwoordiging<br>1) keuzes van NGO's-sector/land in samenspraak met NGO-wereld o.a. tijdens methodologisch werkatelier<br>2) eenheidsprijs per NGO procesevaluatie =<br>a) 20 dagen voor 2 internationale experts = 2 x 800.000<br>b) onvoorziene onkosten + lokale expertise = 400000 |
| 2.1.3. Maatschappelijke terugkoppeling in België        | 12   | Educatie en dienstverlening                                                                             | DGIS/NGO's           | 5               | Proces-evaluatie            | jan.-dec. (60 dagen) | Verzoek van DGIS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 2.2 Onderzoek en onderwijs                              | 13   | Universitaire samenwerking                                                                              | VLIR/CIUF APEFE/VVOB | 5               | Proces-evaluatie            | mrt.-oct.            | Verzoek van DGIS en betrokken organisaties                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

|                                     |    |                                            |                                             |     |                                                                                                |                                  |                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------|----|--------------------------------------------|---------------------------------------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.3. Onderwijs in België            | 14 | Internationale cursussen                   | Belgische universiteiten en hoger onderwijs | 5   | Impact- en procesevaluatie                                                                     | apr. en nov.                     | Verzoek van DGIS (5 programma's)                                                                                                                         |
| 2.4. Politieke instrumenten         | 15 | Bijstand aan de Zuidafrikaanse politie     | Belgische Rijkswacht                        | 3,5 | Impact en procesevaluatie                                                                      | jun.-dec.                        | Verzoek van DGIS en Rijkswacht                                                                                                                           |
| 2.5. Politieke instrumenten         | 16 | Reinforcement des Parlements               | UNDP                                        | 6   | Proces-evaluatie                                                                               | jun.-dec.                        | Verzoek van DGIS                                                                                                                                         |
| 2.6. Synthese                       | 17 | Colloquium instrumenten                    | Bijzondere Evaluatie                        | 2,5 | -                                                                                              | dec.                             | Organisatie conferentie + voorafgaandelijke werkgroepen                                                                                                  |
| 2.7. Publicatie                     | 18 | idem. supra                                | Bijzondere Evaluatie                        | 0,5 | -                                                                                              | -                                | Boekvorm (NL,F,E)                                                                                                                                        |
| <b>3. LEERPROCESSEN / EVALUATIE</b> |    |                                            |                                             |     |                                                                                                |                                  |                                                                                                                                                          |
|                                     | 19 | Resultaten opvolging- en Evaluatiesysteem  | Bijzonder Evaluator                         | 1,2 | Interne capaciteitsondersteuning cliënten (DGIS, BTC, Cabinet, NGO's, VVOB, APEFE, VLIR, CIUF) | jan.-dec. (doorlopend en ad hoc) | Opvolging en promotie van interne monitorings-capaciteit (rapport Bijz. Ev. PME 2001) in de vorm van ad hoc consultantenwerk ten behoeve van de cliënten |
|                                     | 20 | Capaciteitsondersteuning Externe Evaluatie | Bijzonder Evaluator                         | 1,5 | Information - management seminaries opleidingen                                                | jan.-dec. (doorlopend)           | Vorming van de eigen staf van de Bijzondere Evaluatie                                                                                                    |
|                                     | 21 | Capaciteitsondersteuning partners          | Bijzonder Evaluator                         | 2,5 | Vormingsseminarie evaluatiekunde (1 week)                                                      | oct.-dec.                        | Trainingseminarie voor partners in het Zuiden i.s.m. andere donoren                                                                                      |

|                                |    |                                       |                     |      |                        |                           |                                                                                                   |
|--------------------------------|----|---------------------------------------|---------------------|------|------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                | 22 | Uitbouw van de terugkoppelingsfunctie | Bijzonder Evaluator | 1    | Informatiedoorstroming | jan.-dec.<br>(doorlopend) | Naar cliënten, Parlement, pers en publiek (PR-functies, synthese-documenten, nieuwsbrieven, e.d.) |
| 4. ADMINISTRATIE-ONDERSTEUNING | 23 | -                                     | Bijzonder Evaluator | 5    |                        | jan.-dec.                 | Kleine uitgaven : missies, werkingskosten, materiaal documenten, drukwerk 4 x 1,25 mio            |
| 5. PERSONEEL                   | 24 | -                                     | Bijzonder Evaluator | 3    |                        | jan.-dec.                 | Ad hoc aanwerving contractuelen voor specifieke opdrachten                                        |
| TOTALEN                        |    | 24 activiteiten *                     |                     | 63,2 |                        |                           |                                                                                                   |

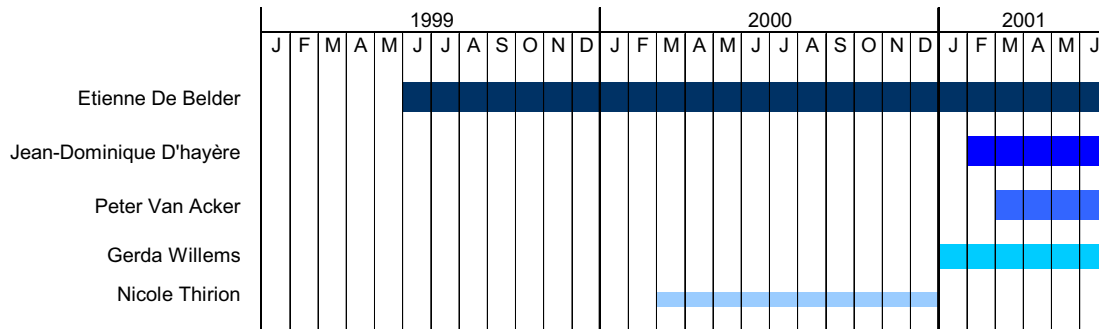
\* waarvan 19 gerelateerd zijn aan de interne evaluatiebehoeften (50,7 mio of 80%) en dienst doen als gevalstudies voor het externe evaluatiewerk (13,2 mio bef of 20 %).

### 3. MIDDELENBESTAND

#### 3.1. FINANCIERING VAN CHRONOGRAM 1

|                                               |                                                                                                                              | Investerings-<br>volume<br>(miljoen BEF) | Evaluatie-<br>kosten<br>(miljoen BEF) | Kostenratio |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------|-------------|
| <b>1.a Vrouwen en armoede</b>                 |                                                                                                                              |                                          |                                       |             |
| Uganda                                        | Districts Integrated Community Development in Hoima and Kibaale                                                              | 330,00                                   | 3,37                                  | 1,0%        |
| Zambia                                        | Improving household food and nutrition security in the Luapula Valley                                                        | 121,97                                   | 4,74                                  | 3,9%        |
| Kenya                                         | Support Programme for Kenya Women's Finance Trust                                                                            | 23,40                                    | 4,10                                  | 17,5%       |
| Niger                                         | Projet intégré Maradi (2 évaluaties)                                                                                         | 100,00                                   | 5,29                                  | 5,3%        |
| Mali                                          | Programme d'aménagement et gestion des terroirs villageois du Sené-Gondo                                                     | 100,00                                   | 3,05                                  | 3,1%        |
| <b>Totaal 1.a Vrouwen en armoede</b>          |                                                                                                                              | <b>675,37</b>                            | <b>20,55</b>                          | <b>3,0%</b> |
| <b>1.b Stedelijke armoede</b>                 |                                                                                                                              |                                          |                                       |             |
| Vietnam, Morocco, Kenya                       | Localising Agenda 21 : Action Planning for Sustainable Development in Vinh (Vietnam), Essaouira (Morocco) and Nakuru (Kenya) | 76,00                                    | 4,10                                  | 5,4%        |
| <b>Totaal 1.b Stedelijke armoede</b>          |                                                                                                                              | <b>76,00</b>                             | <b>4,10</b>                           | <b>5,4%</b> |
| <b>1.c Plattelandsarmoede</b>                 |                                                                                                                              |                                          |                                       |             |
| Philippines                                   | Belgian Landreform Programme in the Philippines                                                                              | 288,49                                   | 3,70                                  | 1,3%        |
| Thailand                                      | Off-farm job-creation in N.E. Thailand                                                                                       | 104,88                                   | 3,60                                  | 3,4%        |
| Vietnam                                       | Rural livelihood analysis of five selected Belgian rural development projects                                                | 360,62                                   | 4,90                                  | 1,4%        |
| <b>Totaal 1.c Plattelandsarmoede</b>          |                                                                                                                              | <b>753,99</b>                            | <b>12,20</b>                          | <b>1,6%</b> |
| <b>1.d Armoede en gezondheid</b>              |                                                                                                                              |                                          |                                       |             |
| Andes                                         | Micro-nutrients deficiency in the Andean Region                                                                              | 167,50                                   | 6,37                                  | 3,8%        |
| <b>Totaal 1.d Armoede en gezondheid</b>       |                                                                                                                              | <b>167,50</b>                            | <b>6,37</b>                           | <b>3,8%</b> |
| <b>1.e Sociaal kapitaal en armoede</b>        |                                                                                                                              |                                          |                                       |             |
| Globaal                                       | Strategies and Tools Against Social Exclusion and Poverty (STEP)                                                             | 57,50                                    | 4,00                                  | 7,0%        |
| Globaal                                       | Promotion du dialogue social en Afrique francophone (PRODIAF)                                                                | 70,00                                    | 3,50                                  | 5,0%        |
| <b>Totaal 1.e Sociaal kapitaal en armoede</b> |                                                                                                                              | <b>127,50</b>                            | <b>7,50</b>                           | <b>5,9%</b> |
| <b>1.f Internationaal colloquium</b>          |                                                                                                                              |                                          |                                       |             |
|                                               | Colloquium                                                                                                                   |                                          | 3,00                                  |             |
| <b>Totaal 1.f Internationaal colloquium</b>   |                                                                                                                              |                                          | <b>3,00</b>                           |             |
| <b>Totaal chronogram 1</b>                    |                                                                                                                              | <b>1.800,36</b>                          | <b>53,72</b>                          | <b>3,0%</b> |

### 3.2. BEMANNING



#### a. Stand van zaken op 15/06/2001

- # vanaf juni 1999 tot vandaag : Bijzonder Evaluator : Etienne De Belder
- # vanaf mei 2000 tot december 2000: plus halftijdse directie-secretaresse Mevr. Nicole Thirion
- # vanaf eind januari 2001 tot vandaag : plus secretaresse 4/5, Mevr. Gerda Willems
- # vanaf februari 2001 tot vandaag: plus adjunct-adviseur Mr. Jean-Dominique D'hayère
- # vanaf maart 2001 tot vandaag: plus zendingsgelastigde Mr. Peter Van Acker.

#### b. Wat was voorzien in het affectatiebesluit ?

- # 1 adjunct-adviseur
- # 1 attaché
- # 2 externe deskundigen
- # 1 directiesecretaresse
- # 2 klerken

#### c. Commentaar

Tussen juni 1999 en april 2000 heeft de Bijzonder Evaluator zonder administratieve of conceptuele ondersteuning gewerkt. Een halftijdse administratieve kracht (Mevr. Thirion) heeft hem verhoogd vanaf april tot december 2000. Wegens ziekte en nakende op pensioenstelling, is deze ondersteuning weggefallen. Op 26/01/01 heeft Mevr. Willems de vervanging waargenomen.

In de periode van juni 1999 tot december 1999 heeft de Bijzonder Evaluator gebruik moeten maken van een zakencentrum dat zijn telefonische oproepen registreerde, typwerk verrichtte en de boekhouding op orde trachtte te houden. Deze ondersteuning gebeurde op ad hoc basis, op bepaalde vooraf afgesproken dagen in de maand.

Het Rekenhof ging ten uitzonderlijke titel akkoord met de facturering van deze externe dienstverlening, gezien het uitblijven van een interne bemanning van de eenheid.

Twintig maanden na de indiensttreding van de Bijzonder Evaluator kon hij beschikken over de hem toegewezen adjunct-adviseur.

De attaché-post is opgevuld door een zendingsgelastigde die 22 maanden na de opstart de eenheid vervoegd heeft.

**Ontbreken nog op het appel: twee externe deskundigen, één directiesecretaresse en één halftijdse klerk.**

Wat de eerste twee betreft heeft de Bijzonder Evaluator zijn aanvraag ingediend in november 1999. Het ganse dossier (aanvraag plus bewijsstukken van publicatie van werving plus CV's van de kandidaten) heeft tot mei 2001 « gerust » op het Kabinet van Buitenlandse Zaken of welgeteld 19 maanden. In mei 2001 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken zijn akkoord gegeven met de door de Bijzonder Evaluator voorgestelde kandidaten en de contracten voor advies doorgestuurd naar de Inspectie van Financiën.

Daar gaan deze dossiers vandaag hun derde maand in. In totaal maakt dit reeds 22 maanden sinds de officiële aanvraag vanwege de Bijzonder Evaluator. Wanneer zij het bureau van de Inspecteur van Financiën verlaten dienen zij nog geïnviseerd te worden door de Minister van Ambtenarenzaken (binnen de 5 dagen). Vervolgens gaan de contracten terug naar het Kabinet van Buitenlandse Zaken voor ondertekening door de Minister.

Ondertussen heeft één van de twee voorgestelde experts afgezegd en dient een nieuwe publicatie en rekrutering door de Bijzonder Evaluator gestart te worden, gezien het origineel dossier met alle C.V.'s (+/- 60) op

het Kabinet van Buitenlandse Zaken is zoekgeraakt. De tweede deskundige denkt na juli-augustus 2001 eveneens haar kandidatuur terug te trekken. Het is dus mogelijk dat de Bijzondere Evaluator zijn 3e jaar ingaat zonder de noodzakelijke ondersteunende expertise in terugkoppeling en vorming.

Tenslotte is voor de administratieve ondersteuning (directiesecretaresse en halftijdse klerk) momenteel niemand beschikbaar. Gezien het akkoord van hun dienstoverste vereist is hebben reeds verschillende geïnteresseerde kandidaten de overstap naar de Bijzondere Evaluatie niet kunnen maken. Bovendien kan de Bijzonder Evaluator geen externe aanwerving aanvragen zolang er maar iemand uit de administratie in de nabije toekomst beschikbaar mocht komen

Geconfronteerd met deze vaststellingen, tracht de Bijzonder Evaluator het gebrek aan mankracht op te lossen door maximaal gebruik te maken van de door de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking aangeboden weg, namelijk het inzetten van zendingsgelastigden. Via de dienst van het ontwikkelingspersoneel is er een oproep gelanceerd naar de « rekenplichtigen » (organisatie secretariaat en boekhouding) en tracht de Bijzonder Evaluator op informele wijze mogelijke kandidaten in de « pool » van de zendingsgelastigden te contacteren.

De door de Bijzonder Evaluator in zijn werkplan 2000 opgestelde jobprofielen vervagen dan wel langzamerhand maar momenteel is er geen alternatief.

De Bijzonder Evaluator zal tevens in augustus 2001 een aanvraag doen om een « eenheid uitzonderlijke en tijdelijke behoeften » te kunnen aannemen. Dit is een expert die beperkt in tijd inzetbaar is. De Bijzonder Evaluator wil hiervoor een jurist (specialist contractleer) aanwerven om hem bij te staan in de aanbestedingsprocedures zoals gevraagd door het Rekenhof in hun rondschrijven aan de ministeries in 2000. Er is immers te weinig synchronisatie van procedures tussen de verschillende schakels in het beheersproces net zomin als een open leerproces om van deze procedures op voorhand kennis te nemen. Dit laat bijgevolg interpretaties toe door elk van de actoren op de beslissingslijn. Het gevolg is **vertragingen** in de uitvoering van het plan.

## **4. VOORLOPIGE CONCLUSIES**

### **4.1. WERKMETHODE: LEERPROCES VAN DE BIJZONDER EVALUATOR.**

Alhoewel voor meer dan driekwart van de periode juni 1999-juni 2001 de Bijzonder Evaluator grotendeels alleen heeft moeten werken, mag hij zich niet voor alles wat fout liep verschuilen achter dit weliswaar dominant gegeven. Er zijn ook denkfouten gebeurd met hun consequenties op de uitvoering van zijn opdracht en de Bijzonder Evaluator moet de eerste zijn om ook zijn lessen te trekken.

**Deze lessen zijn terug te brengen tot één grote vaststelling.** De Bijzonder Evaluator heeft getracht om de **DAC-regels** toe te passen, maar dit bleek moeilijker dan verwacht. De Bijzonder Evaluator wou zijn werk zo dicht mogelijk laten aansluiten bij de vigerende DAC-regels voor evaluatie. Dit was deels ingegeven door een beleidskeuze om de Belgische evaluatiecultuur terug aansluiting te laten vinden bij de internationale kwaliteitsnormen (zie kritiek van de DAC-Peer Review op de doorlichting van België in 1997). Anderzijds was er ook een tactische reden; namelijk een zekere beschutting te zoeken in de internationale sfeer door middel van samenwerking en uitwisselen van ideeën, gezien de heersende sfeer van scepticisme binnen het politico-bureaucratisch beslissingscomplex dat de Belgische ontwikkelings-samenwerking huisvest.

Om deze redenen heeft de Bijzonder Evaluator getracht om de DAC-principes te expliciteren, om ze in concreto toe te passen. Dit gold vooral voor de volgende DAC-regels :

#### **4.1.1. Multidisciplinariteit van de evaluatieteams.**

Er is nauwlettend op toegekeken dat in elk team er een mix aanwezig was van sociologen/antropologen, economen, ecologen en waar nodig landbouwingenieurs, of ander vereiste specialisaties. Dit heeft zich evenwel niet altijd automatisch vertaald naar de eindrapportering. De discipline van de eindredacteur/teamleider domineerde soms in de eindtekst.

In de toekomst moet de Bijzonder Evaluator in zijn pre-evaluatie ook een kennistheoretische regelgeving inbouwen die de multidisciplinariteit heel concreet en voor elke gevalstudie stipuleert en de inbreng van de onderscheiden disciplines duidt. Zelfs in academische middens is multidisciplinaire samenwerking trouwens nog dikwijls meer « lipservice » dan echte toepassing. De Bijzonder Evaluator was dus ietwat te optimistisch met te denken dat wanneer een evaluatieteam geconfronteerd wordt met een complexe realiteit er een organisch kennisproces ontstaat waarbij alle teamleden spontaan op één lijn gebracht worden.

#### **4.1.2. Onafhankelijkheid van individuele experts.**

Om dit principe te vrijwaren had de Bijzonder Evaluator geopteerd voor individuele expertuitbesteding. Een dergelijke aanpak is bijvoorbeeld legio in de E.U., de Wereldbank en de UNO-organisaties. De Bijzonder Evaluator ging uit van de veronderstelling dat studiebureaus te fel rekening houden met de verwachtingen van de « broodheren » zij het deze van de Bijzonder Evaluator of van organisaties die vandaag geëvalueerd worden en morgen uitbesteden.

Opvallend was evenwel dat de mondelinge briefings met de evaluatieleiders of teamleden soms belangrijke ideeën, feiten en observaties naar boven brachten die niet in de eindtekst te vinden waren. Enige vorm van zelfcensuur was blijkbaar ook bij individuele experts aanwijsbaar.

De Bijzonder Evaluator is tot de conclusie gekomen dat zijn uitgangspunt om onafhankelijkheid te vrijwaren via individuele consulenten, maar ten dele opgaat. De onafhankelijkheid werd niet zozeer gegarandeerd door de optie zelf maar door de toevallige kwaliteiten van de evaluatieleiders of de teams op zich.

In de toekomst moet overwogen worden of er geen mix mogelijk is tussen studiebureaus en individuele experts die de Bijzonder Evaluator kan inzetten wegens hun onbetwistbare toegevoegde waarde. Het probleem dat dan eerst moet opgelost worden is volgens welke procedure dit kan gebeuren (bvb. bespreken met de Inspectie van

Financiën of het Rekenhof omtrent de internationale normen van evaluatie-uitbesteding).

#### **4.1.3. Internationale mix van teams.**

Echte gemeenschappelijke evaluaties (« joint-evaluations ») zoals het beleid in de OESO-landen vraagt van de evaluatoren, lag boven de eenmanscapaciteit van de Bijzondere Evaluatie. Deze werkmethode is lonend maar omslachtig in tijd (voortdurend synchroniseren van procedures en agenda's van de deelnemende evaluatiedepartementen).

De Bijzondere Evaluatie heeft getracht halverwege deze doelstelling te geraken door via het DAC-circuit zijn teams te selecteren uit de expertisebestanden van zijn collega's in de OESO. De reacties van de collega's evaluatoren was snel en ruim in aanbod (minimum 3 kandidaten voor 1 taakomschrijving).

Het nadeel is dat na het beëindigen van de veldmissies de teamleden zich letterlijk verspreiden naar alle hoeken van de wereld. De teamleider bleef dan alleen achter, om op relatief korte tijd en toch zo participatief mogelijk, de eindtekst uit te schrijven. Dit leidde tot problemen zoals aangehaald in het vorige punt over multidisciplinariteit.

In de toekomst moet de Bijzonder Evaluator meer voorbereidend werk verrichten om de « gemeenschappelijkheid » van de evaluaties (« joint-evaluations ») te realiseren en zal hij moeten opteren voor minder tempo maar meer samenwerking

#### **4.1.4. De mix internationale/lokale consulenten.**

De vrouwen en armoedeverminderingsevaluatie in Subsahara Afrika had een 50/50 bezetting Afrikanen/Internationalen. Dit was verdedigbaar wegens het antropologisch en dus culturele karakter van de oefening. De Afrikaanse experts zijn niet alleenlijk ingebracht om « culturele vertaler » te spelen tijdens de missie. Zij zijn vanaf het begin (referentietermen en analysekaders tijdens werkatelier te Dar-es-

Salaam) tot het einde (redactie van eigen teksten) aanwezig geweest in het evaluatieproces.

Hun volledige participatie heeft dus ook bijgedragen aan de verbetering van hun evaluatiecapaciteit in hun studie bureaus, universitaire departementen, etc. Toch zijn risico's voor conflicten binnen zulke teams nooit ver weg. De sociabilisatiefunctie van de driedaagse in Dar-es-Salaam heeft wel veel voorkomen. In het geval van de Zambia-evaluatie waar enkele experts niet behoorden tot de deelnemers van dit seminarie heeft dit het team uiteen doen vallen in een Afrikaanse en Europese groep, met drie verschillende « eindrapporten » en etnocentrische verwijten die navenant zijn. Conflicten onderweg zijn er evenwel geregeld gerapporteerd geweest aan de Bijzonder Evaluator, maar kwamen nooit tot uitbarsting zoals in de Zambia-missie. Soms was dit de verdienste van de teamleider, soms misschien gewoon toeval.

In de toekomst wil de Bijzonder Evaluator deze toevalsfactor verminderen. In de mate van de beschikbaarheid aan mankracht moet een lid van de Bijzondere Evaluatie het team vergezellen en naast zijn/haar functie van methodologiebewaking ook de teamleider assisteren in het bewaken van de teamgeest. Ingeval er met studie bureaus wordt gewerkt kan het management van deze bureaus eventueel deze rol overnemen en als het moet daadkrachtig bijsturen als de evaluatie wegens communicatieproblemen dreigt te ontsporen.

#### **4.1.5. Terugkoppeling.**

De evaluandi worden geraadpleegd bij het tot stand komen van de referentietermen en het opstellen van de analysekaders. In een externe evaluatie kunnen zij evenwel onmogelijk aanwezig zijn in de volle van het operationeel en rapporteringsproces (men kan geen rechter en partij zijn). Dit zet de uitvoerders op scherp wat de terugkoppeling van de evaluatiebevindingen betreft. Deze fase is de meest strategische functie van de evaluatie en de alertheid van de « geëvalueerde » is dus terecht. Terugkoppeling is een apart en sterk gestructureerd proces, en kan niet op ad hoc basis gebeuren.

Na de Subsahara-oefening wou de Bijzonder Evaluator dit met de UNO-organisaties en het Overlevingsfonds op een geordende wijze doen, maar dit is in zijn eerste fase mislukt. Het was de bedoeling dat de Bijzonder Evaluator een synthesesnota zou schrijven over alle 6 ontvangen rapporten in januari-februari 2001. In deze nota zouden de appreciatiepunten voor elk evaluatierapport vermeld moeten zijn geweest zodat er afbakening van discussie kon zijn. Door een plotse verhoogde werkdruk plus het uitvallen van de halftijdse secretariaatsfunctie in januari 2001, kon de Bijzonder Evaluator niet tijdig reageren in de terugkoppelingsfase. Enkele rapporten waren reeds door de Bijzonder Evaluator overgemaakt aan het Parlement, met de duidelijke vermelding dat het hier slechts over voorlopige documenten ging die alleen de mening van de consultants weergaf en ze slechts « demonstratief » dienden te worden beschouwd voor de ganse armoedeverminderingsoefening.

Ondertussen werden alle ingekomen rapporten door het Overlevingsfonds naar de UNO-partners gestuurd, een actie die de Bijzonder Evaluator zelf had moeten doen, maar in zijn mislukte poging om nog een « sturende » nota per evaluatierapport toe te voegen werd deze laatste gepakt in snelheid. Uiteindelijk heeft deze dis-synchronisatie geleid tot datgene wat de Bijzonder Evaluator juist wou vermijden: een onrustige en weinig effectieve aanzet tot de terugkoppelingsfase.

Deze wankelende aanzet heeft uiteindelijk niet geleid tot het falen van de terugkoppeling (zie verder) maar het kon beter. De Bijzonder Evaluator hoopt dan ook dat de voorziene externe deskundige in terugkoppeling na 2 jaar wachten zo vlug mogelijk kan ingeschakeld worden. In de toekomst zal elk inkomend evaluatierapport onmiddellijk met de betrokken uitvoerder gedeeld worden om deze onrustige aanzet te vermijden. Het reflectieproces zal dan nadien ook gezamenlijk worden aangepakt. Door een poging tot « oversturing » door de Bijzonder Evaluator dreigde er op zeker moment stuurloosheid in de oefening zelf.

#### **4.1.6. Efficiënt management van de eenheid Bijzondere Evaluatie.**

Door het uitblijven van een bemanning van de eenheid begon de Bijzonder Evaluator begin 2000 te beseffen dat er opportuiniteitskeuze moest gemaakt worden tussen een voluntaristische en attentistische houding. Beiden waren risicovol. De verwachtingen voor de eenheid waren hoog in het Parlement, net als het scepticisme in sommige contreien van het bestuursapparaat. De Bijzonder Evaluator heeft bewust gekozen voor een resultaatgerichte voluntaristische aanpak die evenwel tijdelijk veel ambtelijke pijn zou veroorzaken. Maar gemiste kansen komen nooit echt meer terug, geleden pijn wordt (hopelijk) uiteindelijk vergeten...

De Bijzondere Evaluatie is tamelijk snel (na 6 maanden) op tempo gekomen en heeft relatief vlug een administratief momentum verkregen. Dat momentum begint zich vandaag te laten gevoelen op de dagdagelijkse werking van de eenheid (niet overal aanwezig kunnen zijn, geen interne uitbouw van archief en stijgende informatiestroom, niet tijdig beantwoorden van steeds meer deadlines, bereikbaarheid en permanentie voor een groeiend aantal actoren enz....)

De start van de Evaluatiecel viel ongelukkigerwijze samen met een periode van onduidelijkheden in bevoegdheidssferen. Dit geldt zowel tussen het Kabinet Buitenlandse Zaken en het Kabinet Ontwikkelings-samenwerking, als tussen de Bijzonder Evaluator en het Secretariaat Generaal van Buitenlandse Zaken.

Het nieuwe en aparte werk van de Bijzonder Evaluator maakt dat dit moeilijk herkend wordt door een administratieve praktijk die vooral geënt is op het routineus behandelen van wat gekend is. Voor vele administratieve acties moet de Bijzonder Evaluator zelf een eigen weg zoeken, een eigen werkbare procedure trachten te vinden, en toch tegelijkertijd zijn eigen onafhankelijkheid verdedigen.

Zoals blijkt uit de bevindingen van de operationele fases van de evaluaties (zie supra) is de leercultuur binnen de administratieve context waarin de Bijzonder Evaluator moet werken niet evident. Er bestaan geen algemeen geldende handleidingen over programmering,

administratieve procedures of budgettering die onmiddellijk bruikbaar en toegankelijk zijn, zoals dat bijvoorbeeld het geval is bij de VN-organisaties. Kennis van procedures is opgeslagen bij individuele beheerders of diensten, zonder dat onmiddellijk het overzicht verkregen wordt van het totale administratieve procesverloop. Het vrij frequent verloop van personeel tengevolge van de reorganisatie maakt dat soms geen institutioneel geheugen meer aangetroffen wordt.

Het leerproces van de Bijzonder Evaluator was dikwijls één van al doende lerend met blutsen en builen. Wij zijn evenwel altijd bereid om voorstellen en onderzoek aan te dragen die kunnen bijdragen tot een efficiëntere managementpraktijk. De eerste voorwaarde is evenwel dat een aantal specifieke problemen door alle betrokken partijen moeten worden erkend.

De Bijzonder Evaluator zou bijvoorbeeld graag een project zoals het opstellen van een comprehensieve en gebruiksvriendelijke handleiding ("manuals") mee willen financieren en begeleiden met aangezochte expertise. Maar vooreerst moeten er hier geïnteresseerde diensten voor gevonden worden. Dit initiatief behoort niet echt tot het specifieke mandaat van de Bijzonder Evaluator, maar wel tot de gezamenlijke opdracht van goed bestuur en het zou ook finaal de uitoefening van zijn mandaat vergemakkelijken.

De gevolgen van hogergeschetste situaties zijn legio. Het volstaat één voorbeeld te geven. De uitbetalingsdossiers van de zes projectevaluaties voor het Overlevingsfonds bevinden zich met ingang vanaf april 2001 bij de Secretaris-generaal die als ordonnateur verplicht is alle boekhoudkundige stukken tegen te tekenen wil het uitbetalingsproces zijn verloop krijgen (nadien Financiële Dienst van het Departement, Rekenhof en Thesaurie). Het laatste evaluatierapport is ons toegezonden in januari 2001 waarna wij de boekhoudkundige rekening konden maken van alle evaluatiekosten voor de totale oefening. Het evaluatieonderzoek zelf is uitgevoerd geweest in de periode mei-augustus 2000. Meer dan 15 maanden later wachten de consultants nog steeds op de terugbetaling van hun (gedeeltelijke) pre-financiering, en dit ondanks verschillende nota's vanwege de Bijzonder Evaluator aan de Secretaris-generaal.

De Secretaris-generaal wacht ondertussen op de aanstelling van een adviseur ontwikkelingssamenwerking om tot ondertekening over te gaan. Ondertussen dreigen de consultants met gerechtelijke en media-stappen. Tengevolge van de schommelingen in de wisselkoersen tussen mei 2001 en vandaag zou dit (volgens berekeningen van het Overlevingsfonds) budgettaire overschrijdingen van enkele honderdduizenden franken tot gevolg hebben.

Dergelijke situaties zijn weinig bevorderlijk voor de kredietwaardigheid van de Bijzonder Evaluator gezien ons evaluatiecriterium van goed beheer naar de evaluandii en de uitgestuurde experts toe.

De Bijzonder Evaluator beseft dat wil hij de resultaten van zijn inspanningen niet laten verkommeren er dringend werk moet gemaakt worden van een administratieve en juridische consolidering van zijn eenheid. Dit is evenwel alleen mogelijk als hij weet welke en hoeveel de mankracht is waarover hij kan beschikken, zodat een doelmatige interne planning en uitvoering kan georganiseerd worden. De Bijzonder Evaluator wil voor eind 2001 hier een duidelijk antwoord op en verzoekt alle betrokken partijen aan dit probleem prioriteit te verlenen.

#### **4.2. LESSEN VOOR DE UITVOERDERS.**

De evaluatierapporten van de Bijzondere Evaluatie over vrouwen en armoede in Subsahara Afrika (chronogram 1a) zijn door de cel Overlevingsfonds op een gestructureerde wijze teruggekoppeld geweest. Hiervoor heeft het Overlevingsfonds een eigen interne evaluatiecapaciteit ontwikkeld in de vorm van een « **appreciatie-protocol** ».

Dit werkdocument is ingedeeld in 3 fasen: appreciatie van de ingevoegde componenten van onderzoek, welke zijn de lessen die geleerd zijn geweest en welk engagement dient het Overlevingsfonds en zijn partners aan te gaan in de toekomst?

Met deze project per project opgestelde werkdocumenten is de cel Overlevingsfonds een dialoog aangegaan met het Kabinet Ontwik-

kelingssamenwerking, de Bijzonder Evaluator en de uitvoerende partners (IFAD, UNCDF, FAO, en UNICEF).

Tegelijkertijd heeft het Overlevingsfonds zich ingeschreven in de opvolging van het door de Bijzonder Evaluator gelanceerde leerproces « Resultatenopvolgingskunde » (chronogram 2). Momenteel zijn pogingen aan de gang om deze interne evaluatiefaciliteit te operationaliseren binnen het Overlevingsfonds en ze gelijktijdig te laten lopen met de invoering ervan bij hun partners (UNICEF, IFAD, FAO, UNCDF, NGO's).

De meeste recente fase van terugkoppeling van deze evaluatie was de Parlementaire Werkgroep van het Overlevingsfonds op 1 juni 2001.

**De teruggekoppelde evaluatiebevindingen liggen verspreid over een gamma van niveaus.** Zo zijn bijvoorbeeld een aantal institutionele terugkoppelingspunten onmiddellijk door het lokale projectmanagement in voege gezet, (Niger, Mali, Oeganda); de meer strategische punten over de versterking van de rol van de vrouw die naar voren kwamen in elk evaluatierapport (strategische of onmiddellijke noden?) worden momenteel doorbesproken met de uitvoerders in New York en Rome, terwijl de discussie van sommige instrumenten, zoals bvb. microfinanciering, binnen de **Parlementaire werkgroep** zijn terugkoppeling kreeg.

Met de mankracht en tijd waarover de Bijzonder Evaluator momenteel beschikt is dit voorlopig het maximum dat in de terugkoppelingsfase kan gepresteerd worden. Ideaal zou zijn dat de Bijzonder Evaluatie de inhoud van de evaluatierapporten in verschillende vormen naargelang de aard van de gebruiker (parlementsleden, pers, ambtenaren, andere ontwikkelingsorganisaties, partners in het Zuiden etc...) zou moeten verspreiden. Het ontbreken van de twee externe experts (terugkoppeling en vorming) laat dit voorlopig niet toe.

De Bijzonder Evaluator zal in dit hoofdstuk trachten de voornaamste bevindingen en aanbevelingen te groeperen.

Als analytische matrix gebruiken we een categorisatie in 2 essentiële bevragingen:

- # Is de doelgroep voldoende gespecificeerd geweest?
- # Welk zijn de verworvenheden op gebied van de verbetering van fysiek kapitaal, (sociale en economische infrastructuur, financiering) menselijk kapitaal (vorming, gezondheid) en sociaal kapitaal (tegenmachtcreatie, participatie in de gemeenschap)? En, tot slot, hoe duurzaam zijn deze verworvenheden?

#### **4.2.1. Is de doelgroep voldoende gespecificeerd geweest?**

Het Oeganda-project gebruikte de officiële armoedegrens als doelgroep-identificatie. Circa **90 %** van de bevolking van het Hoima en Kibaale **district** bevindt zich onder deze grens. Binnen **deze geografische omschrijving** zijn het vooral jonge moeders en kinderen die als belangrijkste doelgroep worden aangehaald.

In het Zambia-project wordt deze doelgroep aangevuld met een andere kwetsbare categorie namelijk de ouderen, maar ook met projectstaf (leraars, ambtenaren, etc...). Doelgroepenspecificatie wordt georganiseerd in 124 « gemeenschappen », een sociale ruimte die zich binnen de grenzen van de Luapulu-provincie bevindt.

In het KWFT-project in Kenia wordt de doelgroep niet als de «armsten» geïdentificeerd maar als de « **lage inkomenscategorie** » in vier verschillende regio's (Kust, Nairobi, Mount Kenya en Rift-Vallei).

In het Mali-programma wordt **de ganse bevolking** van een **70-tal dorpen** in de Seno-Gondo-**agro-ecologische zone** geïdentificeerd. Deze zone is gesitueerd in de administratieve omschrijving van de Mopti-regio, waar circa **89 %** van de bevolking onder de armoedegrens leeft. In het Niger-programma worden **90 dorpen** in het Maradi-**departement** als doellocaties uitgekozen, waar **65 % van de bevolking** onder de armoedegrens leeft.

**Armoede-identificatie is dus gebaseerd op twee parameters: de officiële armoedegrens gemeten in absolute armoedecijfers en geografische omschrijvingen (zone, regio, dorpen, etc...) die op hun**

beurt dicht aansluiten bij de administratieve afbakeningen (district, arrondissement, provincie).

#### **4.2.2. Verworvenheden op gebied op van fysiek, menselijk en sociaal kapitaal en hun duurzaamheid.**

##### **a. « Hoima en Kibaale Integrated Project » (Oeganda).**

##### **Fysiek kapitaal.**

In de Oeganda-studie wordt er op gewezen dat « **while physical security has improved in most areas, economic insecurity has increased** » (op. cit. pag. 23). Deze ogenschijnlijke paradox wordt verklaard door het feit dat **infrastructuurinvesteringen** (rurale wegeaanleg, levering van agrarische kapitaalgoederen) en het ter beschikking stellen van fondsen voor **microfinanciering** relatief gemakkelijk in het project aan te brengen zijn.

Zij zijn eigen aan de interne, gesloten projectdynamiek. Eenmaal in een veel turbulentere ontwikkelingsomgeving, vol met onvoorziene en externe invloeden, (de markt, klimaat, politieke toestand, internationale invloeden) vervaagt de impact van deze infrastructuurinterventies. Bijvoorbeeld rurale wegeaanleg brengt ook meer competitie met andere gebieden binnen, de boeren worden afhankelijker van een grotere markt of van monopoliserende tussenpersonen ; etc...

*« Thus, the impact of this component of the project on agricultural production or incomes cannot have been significant. (Farmers expressed the view that the major beneficiaries of the project were officials who received allowances every time they went into the field !). Meanwhile, major developments were taking place in the sector without any project intervention, e.g. liberalisation of input and output markets, escalating disease problems in two major cash crops, expansion of tobacco and livestock (...)*

*(.....) The project responded to the economic changes by dropping the minimum inputs package. It was also sufficiently flexible to permit significant reallocations of funds, e.g., to cover staff incentives. However, it was slow to respond to the challenges resulting from a changing*

*institutional environment or to the emerging disease problems threatening the major cash crops – coffee and bananas. (op cit. pag. 35 en 36)*

In 1997 werd een **rollend fonds voor microfinanciering** met circa 45 mio bef. opgezet. In 2000 telde deze projectcomponent 700 groepen met 5500 leden waarvan 95 % vrouwen. De doelgroep waren « arme vrouwen die geconfronteerd waren met een aantal onzekerheden ». De terugbetalingsratio's van deze groepen was tussen de 85 en 90 %. Dit kredietsysteem liet de deelnemers toe om zowel economische investeringen (uitbreiding bebouwbare landoppervlakte of van de veestapel, ambachtelijke productie, gewassendiversificatie...) als huishoudelijke uitgaven te doen (verbetering van de woonst, schoolgeld voor de kinderen...)

De voordelen van het schema voor deze doelgroep zijn dus onmiddellijk en tastbaar en dragen bij tot een groter zelfbewustzijn van haar leden. Gegoede groepen kunnen geen deel uitmaken en bijgevolg niet disproportioneel afkomen van de ontwikkelingssteun.

Anderzijds kunnen ook de armsten niet genieten van de microfinanciering. De toetredingsregels sluiten diegenen uit die geen bewijs van een solide inkomensverwervende activiteit kunnen voorleggen of die geen goede reputatie bezitten wat betreft terugbetaling van leningen.

De korte termijn van de lening (6 maand) discrimineert de specifiek landbouwgerichte activiteiten waar vooral de armen te vinden zijn gezien de langere loop van circulerend kapitaal (bewerken, zaaien, oogsten).

De microfinancieringsinstelling, KWFT, leent aan de groepen tegen een interest van 22 % op jaarbasis, maar in feite is deze interest dubbel zo hoog namelijk tussen 48 en 60 % vermits de interest wordt berekend op de volle som en niet op de krimpende schuld.

In de praktijk worden de armste groepen de facto uitgesloten:

*« Thus, the beneficiaries are not the poorest groups. Neither are the rich since the small loan amounts, the lengthy procedures and the group pressures, in addition to the rules of the scheme, combine to weed out those who can readily access alternative sources. The scheme assists those who are already a few steps up the economic ladder and assists them to progress a little further. It is mainly married women who access loans, but also widows and some single women. » (op. cit. pag. 78).*

### **Menselijk kapitaal.**

In termen van menselijk kapitaal staat vooral de verwezenlijking van alfabetisatie centraal. Deze activiteit van het project kadert in de Oegandese politiek van « Functional Adult Literacy », (FAL). Dit is een in 1992 gestart alfabetisatiebeleid dat gekenmerkt wordt door een praktische gerichtheid van het curriculum: hoe sanitaire voorzorgsmaatregelen toepassen, hoe kredietaanvragen doen, hoe de stemplicht vervullen, enz... Het beleid richt zich op alle analfabeten van ouder dan 18 jaar. In de praktijk bestaat evenwel 77% van de alfabetisatiegroepen uit vrouwen. Het gevolg is dat in Oeganda de elders veel voorkomende discriminatie van onderwijs voor meisjes, gaandeweg wordt weggewerkt.

Voor de ondervraagde personen gold alfabetisatie als het redmiddel om uit de armoedeval te geraken. Het geeft hen toegang tot inkomensverwervende en beslissingsnemende activiteiten. In het projectgebied volgen 8000 mensen de alfabetisatieklassen. In een gebied waar meer dan 60% van de bevolking analfabeet is, is dit een bescheiden cijfer.

Als reden voor de paradox tussen de hoge appreciatie voor deze projectcomponent bij de doelgroep en hun lage participatiegraad wordt stelselmatig de werkoverlast vermeld, met name het constant bewaken van de velden tegen ongedierte en het veelvuldige takenpakket van de vrouw. De lage participatiegraad voor mannen wordt geweten aan culturele percepties zoals het verlagen van hun status wanneer zij samen zitten met vrouwen.

Des te hoger dus de overlevingsdruk van de doelgroep, des te minder openen zich gelegenheden voor deze mensen om op vitale momenten van onder deze druk uit te geraken. Het is evident dat de armste groepen hier het meest problemen zullen ervaren.

### **Sociaal kapitaal.**

Twintig percent van het totale projectbudget wordt besteed aan deze component en vanaf het begin zijn vrouwen de centrale doelgroep geworden. De reden hiervoor was ironisch genoeg dat vrouwen tegelijkertijd worden beschouwd als de meest kwetsbare en de meest actieve actor in de gemeenschap.

Volgens het evaluatierapport tekent zich in de vorming van sociaal kapitaal een arbeidsverdeling af tussen vrouwen en mannen.

Naast het feit dat vrouwenparticipatie in gemeenschapsontwikkeling sowieso hoger is dan van mannen, is de vrouwelijke inbreng vooral merkbaar in gezondheids- en alfabetisatieprogramma's of in inkomensverwervende activiteiten. Mannen zijn moeilijker te mobiliseren, tenzij rond de door de lokale overheden opgelegde initiatieven zoals infrastructuurwerken.

De mobilisatiegraad die het project vooral onder vrouwen heeft teweegebracht wordt als zeer hoog beschreven. Zo hoog zelf dat dit tevens wordt aangehaald als een intrinsieke zwakte namelijk de financiële en werkoverbelasting bij de meest actieve groepen in de gemeenschap. Een terugslag en demoralisering is niet uit te sluiten. Dit risico zou verband houden met het feit dat **vrouwen maar zeer traag doordringen in de gemeenschapscirkels waar de politieke beslissingen genomen worden.**

*« The Hoima-Kibaale Integrated Community Development Programme (HKICDP) did not invest directly in awareness raising, civic education, or other related activities related to encouraging women's involvement in politics. The Programme did have some influence on women's involvement in local councils by targeting women for specific activities and offering them exposure and sometimes skills that they might not have accessed before.*

*These qualifications helped make the women involved more attractive candidates » (op cit. pag. 36).*

### **Hoe duurzaam?**

De groeiende invloed van de vrouw op het plannings- en beslissingsproces in het projectgebied is onmiskenbaar en kan een versneller zijn in het ontwikkelingsproces. Het kan dit proces heroriënteren naar een meer mensgerichte, meer duurzaam economische ontwikkelingsstrategie, met armoedevermindering als centraal objectief.

Deze doelstellingen vinden we terug in de politieke retoriek van de nationale regering en het projectontwerp van de uitvoerders. De proef op de som ligt evenwel hoe de doelgroepen er in zullen slagen de obstakels op lokaal niveau te overwinnen (lokale overheden/elites, machtsrelaties in het gezin).

Het project is immers ontworpen geweest om tegemoet te treden aan **de praktische noden van families** in Hoima en Kibaale (gezondheidszorg, drinkwater, rurale wegen). Deze interventies hebben vooral tot doel het verbeteren van de capaciteit van het gezin om controle en toegang te krijgen tot hulpmiddelen en niet de capaciteit van de vrouw waarvan bewezen is dat zij een efficiëntere investeerder is in het welzijn van het gezin.

*« The Project activities did not invest in women's strategic needs, i.e., women's ability and freedom to make decisions about where to invest household assets, especially her own labour, skills, and reproductive rights. Project activities such as the credit scheme and the formation of women's groups, along with external influences such as political affirmative action, have advanced women's ability to make decisions over external resources. They have not contributed significantly to changing the social and cultural factors that prevent women from exercising equal decision making over intrahousehold assets – although the credit scheme appears to have increased their leverage to some extent. In a positive political and economic environment, intra-household decision making becomes the most critical aspect of poverty reduction ». (op cit . pag 37)*

**b. « Gestion des Terroirs Villageois du Seno-Gondo » (Mali).**

**Fysiek kapitaal.**

Dit project is multi-sectorieel ontworpen, met een sterke nadruk op investeringen in **landbouwactiviteiten** (compostbehandeling, irrigatie, aanplantingen, veevoeder en landbouwmateriaal), in **drinkwatervoorziening** (boren van waterputten en kanalisering) in **voedselbanken** en stockage-capaciteit, in agro-industriële **tewerkstellingen** (molens voor arachide, gerst, melkerij en rurale ambachten) en rurale wegeaanleg. Daarnaast is er tevens een belangrijke component **microfinanciering**.

Vergeleken met de gestelde objectieven geven de realisaties een onregelmatig beeld. Sommige activiteiten zijn voor bijna 100% of voor de helft gerealiseerd, andere lijken amper uit de startblokken. Watervoorziening, voedselbanken, molens, spaarkassen zijn voorbeelden van het eerste geval, aanplantingen compostbemesting, landbouwmateriaal (karren en kruiwagens) en rurale ambachten een voorbeeld van het tweede, met de prestaties op gebied van rurale wegeaanleg ergens daartussenin.

De succesactiviteiten zijn sterk gerelieerd aan het objectief «voedselveiligheid», en vragen een zeker engagement van de begunstigden hetzij een financiële bijdrage hetzij in de vorm van sociale verplichtingen van onderhoud en beheer. De begunstigden blijken dus bereid ervoor te willen betalen en er vergadertijd voor vrij te maken.

Voor de activiteiten met een eerder zwakkere impact worden verschillende redenen aangehaald: ofwel eigenen de lokale chefs zich teveel het geleverde landbouwmaterieel toe ten behoeve van hun patronagesysteem, ofwel is de rentabiliteit van de rurale ambachten té zwak of de activiteit te gelokaliseerd op één plaats, ofwel is het effect van de aanplantingen nog te pril om enige conclusie te trekken. De rurale wegen zijn wel voor bijna de helft gerealiseerd maar er ontbreekt een echte marktfunctionele aansluiting met een breder netwerk.

Het rapport concludeert dat:

*« Les activités n'ont pas toujours atteint une masse critique suffisante. Les plus aisés étaient souvent les premiers à bénéficier du projet. Si le projet ne refait pas la même activité, les pauvres n'en auront pas bénéficiés ! ! » (op. cit. pag. 3)*

### **Menselijk kapitaal.**

In vele dorpen van het projectgebied zijn er geen basisscholen. Tachtig percent van de bevolking is analfabeet, voor de vrouwelijke bevolking is dat zelfs 95 %. Slechts 5% van de jongens gaan naar school, voor de meisjes is dit zelfs nog lager. Het **onderwijsdeficiet is dus verpletterend**. Vele geïnterviewden zagen analfabetisme dan ook als één van hun voornaamste problemen. De alfabetisatie-sessies werden beschouwd als te schaars en niet altijd aangepast aan en toegankelijk voor alle leden van de dorpsgemeenschap.

Doordat alfabetisatie toegang geeft tot beheersposten in het lokale bestuur riskeert het tevens **gemonopoliseerd te worden door een kleine elite**. Alfabetisatie-sessies worden vooral door mannen bijgewoond. In sommige dorpen is het zelfs ongehoord om vrouwen te laten samen zitten met mannen tijdens om het even welke samenkomst.

Dit zelfs zwakke alfabetisatie-aanbod volgt dus het lokaal-politiek herverdelingsproces waarbij de armste of meest machteloze groepen stelselmatig uitgesloten dreigen te worden.

Er is tevens te weinig aandacht om de neo-alfabeten in staat te stellen hun kennis uit te dragen naar andere geïnteresseerden (« **auto-alphabétisation** »).

Het evaluatierapport stelt dan ook als eerste aanbeveling dat een functioneel alfabetisatieprogramma zo vlug mogelijk een nieuw elan wordt gegeven, zowel naar de behoeften van de armsten toe als naar hun capaciteit om anderen te onderwijzen.

### **Sociaal kapitaal.**

Het project heeft talloze beheerscomités gecreëerd die geënt zijn op het multisectoriële aanbod van de interventie (waterputten, spaarkassen, voedselbanken, etc.) In totaal werden in 27 dorpen 404 mensen gevormd om te kunnen participeren aan bestuurlijke eenheden op dorpsniveau. In 89 dorpen werden 273 mensen gevormd in het beter beoordelen van de problemen en het zoeken naar oplossingen. Vorming op gebied van budget, planning en administratie is tevens verstrekt aan lokaal verkozenen.

Het project is dus actief op een spectrum van institutionele ondersteuningspunten gaande van technische tot politieke comités. De participatie van vrouwen in de comités gaat in dalende lijn van de eerste naar de laatste vorm van beslissingname. Waar de vrouwen wel vertegenwoordigd zijn, is dat gebeurd op nadrukkelijk verzoek van het project. Wanneer sommige lokale bestuurders zich uitspreken voor meer inbreng van de vrouwen is het niet duidelijk of het hier niet gaat om een «lipservice» ten behoeve van het projectmanagement of het een daadwerkelijke bewustwording is van de centrale rol van de vrouw in hun gemeenschapsstructuren.

De evaluatiemissie constateerde dat de **traditionele machtsstructuur feitelijk onaangetast** blijft. Deze structuur is geconcentreerd rond de dorpsoverste die omringd is door een raad van wijzen. De vrouwen worden ofwel geïnformeerd van de reeds genomen beslissingen via een oude vrouw of via hun echtgenoten, en blijven de facto uitgesloten van de beslissingscirkel.

### **Hoe duurzaam?**

Het project blijkt dus op het terrein van de **onmiddellijke doelstellingen** wel bij te dragen tot een beveiliging van de armen (voedselbanken, spaarkassen, etc...) en hen een zekere onafhankelijkheid aan te reiken wat de directe fysieke bedreigingen aangaat (voedselproblematiek, inkomensderving....).

Wat evenwel de **duurzaamheid** van deze verworvenheden betreft merkt de evaluatie op dat er **een strategische elan** ontbreekt zowel in het ontwerp als de uitvoering van het project.

De beheerscomités blijken niet in staat om zonder externe financiering te overleven. Wat het bereiken van de armsten en de vrouwen betreft stelt het rapport dat:

*« Le projet n'y a pas contribué de façon systématique, mais plutôt de façon ponctuelle en marge des inputs matériels. Le projet a donc vraisemblablement permis de renforcer la catégorie des « pauvres » plus que celle des « extrêmement pauvres » ou des groupes marginalisés ou dépendants. Il est vraisemblable que l'écart entre les « pauvres » et les « extrêmement pauvres » s'est creusé. » (op. cit. pag. 50)*

en

*« La neutralité ou la « non-proactivité » du projet renforce la situation existante. Si un changement est en cours, le projet renforcera les éléments dynamiques alors que dans les situations plus figées et traditionnelles, le PAGTV-SG, malgré lui, renforce la hiérarchie et les structures de pouvoir. Afin de répondre de façon adéquate aux intérêts stratégiques des pauvres, un projet devrait prendre une attitude lucide vis à vis de ceux qui ont le pouvoir ». (op. cit. pag. 7)*

In het algemeen stelt de evaluatiemissie:

*« L'évaluation du projet mentionne que « les actions ne sont pas pilotées par une approche stratégique suffisamment réfléchie dans plusieurs domaines avec une vision à moyen et long terme ». Les différentes activités conduites sur le terrain ne sont pas articulées entre elles et reliées avec la finalité du programme. » (op. cit. pag. 3)*

Een voorbeeld hiervan is de component « eco-développement » van het project, die voornamelijk als bedoeling had het gebruik van hout als energiebron te verminderen, maar langzamerhand dreigt uit te doven in een interventiepatroon dat te sterk gestuurd wordt naar resultaten op korte termijn. (dixit UNCDF-vertegenwoordiger Parlementaire werkgroep BOF 01/06/2001).

c. « Programme Intégré de Maradi » (Niger).

**Fysiek kapitaal.**

Twee types van infrastructuurinvesteringen zijn operationeel in dit project. Aan de ene kant zijn er de **sociale investeringen** in gezondheidszorg en drinkbaar water, aan de ander **kant de economische investeringen** in voedselveiligheid (voedselbanken, microkrediet, agrarische uitrustingsgoederen, uitbreiding van de veestapel, vermarkting en communicatie).

Beide investeringsprofielen moeten het hoofdobjectief van dit Unicef-project ondersteunen: het verminderen van de hoge kindersterfte in de Maradi-regio. Het opzet van dit project houdt dus terdege rekening met de onderliggende complexiteit van ondervoeding en kindersterfte.

Investeringen in de **basisgezondheidszorg** hebben ervoor gezorgd dat een deel van de gezondheidscentra in de regio geconsolideerd worden.

Wat de toegankelijkheid betreft zouden deze centra minder dan 20 % van de totale doelbevolking (270.000 personen waarvan 58.000 kinderen en 57.000 moeders) bereiken. De impact van het project op het voortbestaan van de centra is dus opmerkelijk, maar is minder uitgesproken op het gebruik ervan door de doelgroepen. Deze situatie heeft alles te maken met de te hoge instapkosten voor de arme gezinnen en die zich bijgevolg wenden tot traditionele genezers in hun omgeving.

Anderzijds merkte het evaluatieteam op dat de projectcentra nu eenmaal verplicht zijn hun diensten te verlenen tegen terugbetaling (« Bamako-iniatief »). Het gevolg is dat fondsen zich opstapelen in het centrum en er jarenlang ongebruikt « vastzitten ». Er ontwikkelt zich dan een **paradox** waarbij het objectief duurzaamheid van de instelling (medisch centrum) diametraal komt te staan ten opzichte van de doelstelling armoedebestrijding.

Een zelfde scenario ontwikkelt zich in de drinkwatervoorziening. Ook hier is het aanbod (relatief gesproken) hoger dan de afname omdat de gebruikskosten buiten het bereik van de armsten liggen. De vooropgestelde 15.000 eenheden worden bereikt, maar daarom zijn dat nog geen gebruikers. Net als in de gezondheidscentra vond het evaluatieteam hier de institutionele paradox van watercomités die bijdragen van gebruikers en van andere financieringsbronnen « opsparen », zonder deze reserves sociaal aan te kunnen wenden.

**Investerings in economische infrastructuur** zoals voedselbanken, microkrediet, agrarische uitrusting, etc. bereiken dicht de vooropgestelde doelen van installatie, maar net zoals in het sociale investeringsluik worden er in de rapporten vragen gesteld over de reikwijdte van deze interventies: hoeveel mensen van de doelgroep worden ook effectieve gebruikers, wie controleert het gebruiksproces (dorpsoverste, echtgenoot, clan,...), heeft het gebruik van zaadbanken of microkrediet wel voldoende momentum om uit het zeer kleinschalige niveau weg te geraken? Evenzeer als in het sociale luik wordt hier het gebrek aan donorcoördinatie opgemerkt. Zulk een gezamenlijk momentum zou meer kans op slagen hebben.

Uit de interviews bleek dat de meeste mensen het potentieel van deze interventies apprecieerden, maar zich vragen stelden hoe het dan uiteindelijk verder moest; **wie neemt de risico's en wie de winsten?**

*« Les femmes innovent peu: si cela marche, elles vont refaire la même chose quitte à y investir chaque fois un peu plus. Les difficultés proviennent du fait que tout le monde fait la même chose et que le pouvoir d'achat dans les villages n'est pas extensible.. » (op. cit. pag. 57 (Niger-genre)).*

### **Menselijk kapitaal.**

De kwantitatieve objectieven op gebied van **functionele alfabetisatie** zijn voor 50% bereikt. Zoals in de andere gevalstudies (Mali en Oeganda) zijn de verwachtingen van de doelgroepen hooggespannen. Analfabetisme is een even groot probleem voor mannen

als voor vrouwen. Alfabetisatie wordt gezien om zowel beter hun eigen huishouding te beheren (leren rekenen en hun naam schrijven op hun bezittingen) als om meer informatie te verkrijgen over gezondheidszorg voor de kinderen.

Het evaluatieteam kwam evenwel tot de bevinding dat het merendeel van de gealfabetiseerde vrouwen, na 8 maanden noch schrijven noch lezen konden. Dit hield vooral verband met de grote onregelmatigheid in het houden van de klassen, de werkoverlast van de deelnemers, de ongelijke samenstelling van de klassen wat betreft alfabetisatieniveau en het ontbreken van didactisch materiaal. Daarenboven werden sommigen door hun sociale status uitgesloten van deelname: jonge moeders, arbeiders die op losse huurbasis moeten werken en de opgesloten vrouwen in zeer integristische gezinnen.

Het recent réveil van het religieus fundamentalisme in de Maradi-regio is een formidabele barrière tegen meer emancipatorische activiteiten, waar het project weinig impact op kan uitoefenen.

*«L'action de Unicef dans le cadre du PIM a très certainement contribué à un début encore timide d'empowerment (...) Il faut cependant souligner que la stratégie de l'UNICEF ne permet pas encore de changement notable dans les relations de pouvoir au sein du ménage. Au niveau des communautés, les structures formelles dans lesquelles les femmes sont présentes n'ont pas de légitimité en dehors du PIM et n'entraînent pas de changements dans le village; elles n'ont pas un rôle fort ni de moyens pour être efficaces. Les associations ou réseaux de femmes n'existent pas en dehors des connexions pour les mariages et baptêmes...Les progrès acquis restent encore dans le domaine du 'négociable'. (op. cit. pag. 69 (Niger-genre)).*

### **Sociaal kapitaal.**

Het project heeft niet alleen op zijn onderscheiden interventiepunten (water, voedselbanken, gezondheid, etc...) maar ook tussen deze punten comités geïnstalleerd die een maximale « integratie » moeten bewerkstelligen. (« comités inter-disciplinaires »)

Dit heeft geleid tot een te **groot aantal instituties** waarin de leden nog weinig concrete taken verrichten. Het aantal organisaties blijkt ook de bevolking in verwarring te brengen over wie of wat nu welke taak vervult. Er zijn dan ook in een dorp soms niet voldoende personen en bureaus om alle comités te vullen. Daarenboven lijken deze comités alleen binnen de projectcontext op enige legitimiteit te kunnen rekenen. De overdaad aan comités heeft ook een bijeffect dat « zetelen » wordt gezien als een bijverdienste en **per diem winning** niet ongebruikelijk is. Deze cumulering leidt tot een zekere selectie van dikwijls dezelfde participanten op dezelfde vormingssessies of vergaderingen.

Alhoewel er een aantal comités zijn zoals beheer van waterputten of van veeteelt die zeer concreet en goed werken, stelt het rapport dat:  
*« L'imposition d'un nombre de structures villageoises qui n'émergent pas d'un besoin identifié par le village réduit considérablement leur efficacité et leur pérennité. Le PIM exige la formation de groupes avant les activités du programme mais ne prend pas le temps ni ne fournit d'effort pour préparer correctement ces groupes à l'accomplissement de leurs rôles et responsabilités. Ainsi on remarque une cohésion et un esprit de groupe limités, et peu plus important, une insuffisance de la compréhension des objectifs du PIM et des responsabilités de la communauté. En plus, la capacité de leadership est limitée et les faibles taux de continuation (allant de 20 à 60%) expliquent la faible poursuite des activités des groupes lorsque les apports externes sont suspendus » (op. cit. pag. 83 (Niger-projet)).*

### **Hoe duurzaam?**

Het evaluatieteam is van mening dat de activiteiten van het project **te zwak en te verspreid** zijn om een impact te verwerven. Deze zwakte is zowel waarneembaar op niveau van de dorpen als arrondissementeel. Slechts 7% van de dorpen in het programmagebied worden bereikt. In de dorpen zelf worden amper 2 tot 8 personen per activiteit bereikt. Deze dorpen tellen een bevolking van 100 tot 200 huisgezinnen of 700 tot 1400 bewoners. De deelnemers aan de verschillende activiteiten zijn dan ook dikwijls dezelfde.

*« Le nombre de personnes ayant participé aux activités du programme reste encore beaucoup trop faible pour faire tâche d'huile et produire une influence et un impact sur les voisins. Il n'y a pas une masse critique suffisante. Du fait du faible nombre de personnes touchée, nous n'avons pas constaté de contribution significative du PIM à la réduction de la pauvreté dans les villages cibles » (op. cit. Niger-projet pag. 8).*

De lage participatiegraad vanwege de doelgroepen en de te hoge graad aan participatieve instellingen, riskeert dus een categorie van project-geprivilegieerden te ontwikkelen die na alfabetisatie, ook de meeste kredieten naar zich toetrekken, het meest bevoordeeld worden bij de verdeling van de veestapel, het meest gebruik maken van de communicatieapparatuur, het dichtst in de buurt komen van het beslissingsproces van herverdeling in het programma. De conclusie van het rapport is dat corrigerende maatregelen zowel boekhoudkundig als sociaal zich opdringen.

#### **d. « Support to Kenyan Women Finance Trust » (Kenia)**

Het project werd uitbesteed via IFAD over de periode 1997-2002. Het Belgisch Overlevingsfonds is een partner van een donor-consortium met DFID (V.K.) en de Ford Foundation. Het BOF brengt 1/5 in van het totale budget van circa 3,5 mio \$. Het project is een zuiver microkredietinitiatief met als doelstelling het verstevigen van de economische en sociale status van vrouwen in lage inkomensgroepen. De uitvoerende partner is het KWFT, momenteel de grootste microkredietinstelling in Kenia.

In tegenstelling tot de andere BOF-projecten gaat het hier dus niet om een geïntegreerde ontwikkelingsinterventie, maar eerder om een soort **speerpuntactiviteit**.

Uit de pré-evaluatie bleek dat wij meer moeten weten over de ontwikkelingseffectiviteit van een dergelijke strategie. Midden de jaren negentig was microfinanciering erg in de politieke mode als het nieuw panacea voor tewerkstelling en armoedebestrijding. Het empirisch bewijs was, en is gebleven, de Bangladesh-succesverhalen

van de Grameen Bank en BRAC. Vandaag worden deze té hoopvolle verwachtingen door vele donoren, waaronder de Wereldbank en UNDP, verlaten op basis van nieuw empirisch onderzoek van de sindsdien gelanceerde microkredietprogramma's.

De Bijzonder Evaluator was dan ook van mening dat de overeengekomen referentietermen van de armoedebestrijding-evaluatie (Dar-es-Salaam-seminarie) niet integraal van toepassing konden zijn op deze evaluatie.

Het zou niet fair zijn een ontwikkelingsconcept van gisteren tegen de achtergrond van de nieuwe ideeën en bevindingen van vandaag te houden en vervolgens de tekortkomingen bij de uitvoerders te leggen. Het meeste dat men kan zeggen is dat op strategisch en beleidsniveau (inceptiefase) dit concept té vlug een paradigmatische status werd gegeven en vervolgens in uitvoering en financiering gebracht.

De uitvoerders van het microfinancieringsproject in Kenia zijn niet gelukkig met de bevindingen van de evaluatie en dat is begrijpelijk maar tegelijkertijd niet terecht.

De basisvraag van de armoedeverminderingsevaluatie moet immers overeind blijven « helpt het de armen? » De bevraging bij het lezen van dit rapport moet evenwel anders gesteld worden dan bij de overige evaluaties:

- ⌘ Wie **bereikt** het microfinancieringsprogramma?
- ⌘ Welke **risico's** lopen de armere cliënten?
- ⌘ Welke **strategieën** passen deze mensen toe om hun kwetsbaarheid te verminderen?
- ⌘ Welke **rol** speelt het KWFT in dit proces?

### **Wie wordt bereikt?**

Alle betrokken partijen zijn het erover eens dat niet de armsten bereikt worden, om de eenvoudige reden dat zij nooit een doelgroep zijn geweest. Het cliënteel van KWFT bevindt zich boven de grens van het Keniaanse minimum-inkomen omdat dat nu éénmaal de voorwaarde is om toe te treden tot het programma.

Volgens IFAD zijn: *“Well-functioning micro finance institutions (...) not be criticised for not reaching the poorest of the poor, as it is now widely recognised that micro finance is not the best method or channel to reach the poorest groups, but rather those groups who have some resources from the outset (IFAD-commentaar op evaluatierapport pag. 3)”*.

Het profiel van de KWFT-cliënte is een gehuwde vrouw van 35, met 3 kinderen in de lage inkomenscategorie. Het is een kleine, meestal alleenwerkende zelfstandige die de lening in de eerste plaats gebruikt voor haar huishoudelijk budget (schoolgeld, medische kosten) en wat overblijft voorzichtig terugploegt in haar onderneming.

### **Welke risico's?**

Het voornaamste risico is de hoge interest van 22%, aangevuld met toetredings- en levensverzekeringsrentes respectievelijk van 1,5 en 1,04% en een aantal vaste deelnemingskosten. De totale kosten van de lening zijn evenwel groter indien de lening op jaarbasis wordt berekend. Voor leningen van 3, 6, 9 en 12 maanden is dat respectievelijk 32,9 %, 37,7 %, 39,6 % en 40,6 %. Zoals opgemerkt tijdens de Parlementaire Werkgroep van het BOF, is er een discrepantie tussen deze interestlast (« operating capital ») en de normale winstmarges die deze kleine zelfstandigen mogen verwachten. « Een efficiënte bedrijfsleider in België mag gemiddeld 15 % winst op jaarbasis verwachten » (dixit de werkgroep).

De meeste geïnterviewden tijdens de evaluatiemissie vermelden terugbetalingsproblemen als een voortdurend terugkerend risico. Volgens de leningstechnologie van KWFT wordt de verantwoordelijkheid gelegd bij de lokale groep; KWFT is de lener, de lokale groep het terugbetalingsmechanisme. Veel hangt dus af van de sociale cohesie van elke groep om individuele problemen op te vangen.

Het risico dat mensen die vlak boven de armoedegrens leven kunnen meegesleurd worden in een schuldspiraal is dus reëel. De woekerpraktijken behoren tot het onzichtbare terrein waarin buitenstaanders zelden een inzicht wordt gegund. Er is trouwens

ook het gevaar om zijn solide reputatie te verliezen bij de andere cliënten, de groep of KWFT.

### **Welke strategie?**

Economische laagconjunctuur en spanningen in het gezin kunnen de terugbetalingsverplichting onder druk zetten. In plaats van het spaargeld aan te spreken zullen cliënten andere oplossingen zoeken om aan de druk van hun lokale groep te ontsnappen. Vele opties zijn er niet. Ofwel gaan zij bijlenen bij familie of andere geldschieters buiten de lokale KWFT-groep, ofwel gaan zij verschillende jobs verrichten. Tijdens de gesprekken die de Bijzonder Evaluator voerde met de cliëntgroepen waren 4 à 5 verschillende jobs per dag geen uitzondering.

Ondanks het feit dat de lokale groepen niet homogeen zijn qua inkomensniveau, scholing of zelfs etnisch, is er toch een zekere samenhang en solidariteit gegroeid. De leden kunnen met elkaar spreken over hun problemen en over de oplossingen ervan. De groepsstructuur heeft ook een gevoel gecreëerd van meer financiële en persoonlijke autonomie. Ze treden bijgevolg ook meer naar voren als één blok wanneer hun groepsbelang in gedrang komt.

### **Welk is de rol van het KWFT?**

KWFT wordt terecht beschouwd als een goed georganiseerde kredietinstelling. Efficiënt beheer was de eerste vereiste vanwege donoren vijf jaren geleden en vandaag in een nieuwe tijdsgeest, zou het onrechtvaardig zijn om het geweer van schouder te veranderen en op pianistes te schieten die alleen maar onze partituur spelen.

Het concept van microfinanciering is door onszelf té overbeladen geweest met allerlei ongefundeerde verwachtingen zoals tewerkstellingsgeneratie, tegenmachtcreatie, inkomensverwerving, informele economische groei, emancipatie van de vrouw en de armen etc.

Men kan dus moeilijk verwachten dat KWFT opereert als een ontwikkelings-NGO. Haar cliënteel is zo uitgespreid over een 4 grote

regio's, haar structuur niet geënt op een nauwe opvolging van haar leden en haar werkmethoden zijn gekenmerkt door een disciplinerende op te leggen die van toepassing is op de kapitaalmarkt. Haar grootste effectiviteit ligt in een versnelling te geven aan datgene dat reeds aanwezig is en aan diegenen die de armoedeval al ontlopen zijn. Door goed beheer is KWFT gegroeid tot een « actor in-its-own-right ». Het wordt dus tijd dat wij deze maturiteit erkennen en enige afstand nemen.

KWFT beweegt in een omgeving die steeds verder afstaat van wat wij als ontwikkelingsrelevant beschouwen. Ontwikkelingsfinanciering bezit een **te klein volume** om een rol van betekenis te spelen op nationale financiële markten. Wanneer we dachten dat éénduidige microfinanciering grote problemen als armoede of tewerkstelling kon remediëren, vergisten we ons van kader, zowel qua omvang als wat de geldende regels betreft waarin dat moest gebeuren.

Net als KWFT moeten wij ook **de efficiëntievraag** goed oplossen: is het mogelijk dat wij met een beperkte financiering van 23 mio bef. een impact kunnen teweegbrengen op de positie van de arme groepen via een mechanisme dat verplicht is te werken volgens de logica van de financiële markten? We vergissen ons dan niet alleen van omgeving maar ook van mandaat.

#### **e. « Improving Household Food Security and Nutrition in Luapula Valley » (Zambia)**

Het project is door het Overlevingsfonds uitbesteed aan FAO. De deelname van het BOF bedraagt 3,314 mio \$ op een totaal budget van 3,714 mio \$. De projectcyclus loopt over een periode van midden-1996 tot 2001.

Deze interventie bouwt voort op twintig jaren FAO-activiteiten in deze regio en op dit thema van voedselveiligheid.

Wegens onenigheid in het consulententeam zijn 3 afzonderlijke rapporten ingediend bij de Bijzonder Evaluator. Het hoofdrapport

door de teamleader wordt beschouwd als te zwak op analytisch niveau en te weinig gericht op het project zelf. De twee rapporten ingediend door de Belgische en Finse experts belichten enerzijds het milieugebruiksruimte-aspect en anderzijds de socio-economische aspecten van armoede en vrouwen. Zolang de leden van het team er niet in slagen om tot een consensus te komen wat hun onderzoek betreft is het moeilijk voor de Bijzonder Evaluator om zelf tot synthese te komen wat betreft de voornaamste verworvenheden.

Wat hier volgt is een synopsis van de conclusies en aanbevelingen uit de drie rapporten:

- # De **omgeving** waarin het project opereert is drastisch veranderd gedurende de laatste 15 jaren. Economische achteruitgang en de epidemische uitbraak van het HIV/AIDS-virus hebben de situatie van de armen grondig beïnvloed.
- # Het **project** heeft getracht hierop een antwoord te formuleren door zijn focus te verplaatsen van de technische aspecten van voedingsproblematiek naar meer sociale mobilisatie-activiteiten (gemeenschapsontwikkeling).

Deze verschuiving is evenwel te traag en te moeilijk om een adequaat interventiemechanisme op gang te krijgen. Project-personeel en doelgroepen schuiven elkaar de verantwoordelijkheid door voor de moeilijke herstructurering van het project en verwijten elkaar hun respectievelijke verplichtingen niet na te komen.

De achterliggende reden lijkt **een dubbele inefficiëntie** te zijn op organisatorisch niveau. Aan de ene kant is de organisatorische opzet van het project voorbijgestoken door een reeks escalerende dreigingen zoals ecologische crisis (overbevissing en ontbossing), stijgende armoedespinalen en fatale uitbraak van de gevolgen van de Aidsbesmetting. Aan de andere kant destabiliseert de voortdurende reorganisatie van de publieke sector elke zinvolle plannings- en uitvoeringscyclus. De lokale en provinciale

ambtenaren blijken niet in staat het multi-dimensioneel karakter van de crisis het hoofd te kunnen bieden.

# Het project heeft **weinig mensen van de doelgemeenschap bereikt**. Daarenboven zijn niet alle interventiepunten optimaal ten uitvoering gebracht. Vooral het leveren van zaden en cassava-planten en sommige vormingsactiviteiten worden door de doelgroepen geapprecieerd. Er is evenwel veel onvrede over de «afwezigheid» van het project, over de inefficiëntie van de lokale besturen en over de té grote aanwezigheid van korte termijn-missies van FAO-consulenten. Deze onvrede kristalliseert zich in een duidelijk waarneembare houding van «afhankelijkheid» van externe hulp, hetzij van de regering hetzij van het project.

# **Conclusie.** Gezien de zich snel ontwikkelende crisissituatie in het projectgebied en de onmacht van de officiële hulpverlening om hier iets aan te doen, is het misschien niet verwonderlijk dat het evaluatieteam in twee kampen verdeeld geraakte: één Zambiaans en één Europees. Het Zambiaanse kamp heeft zich nauwer aangesloten bij het projectmanagement, het Europese heeft zich hiertegen afgezet.

Alle drie rapporten leggen er wel de nadruk op dat een **nieuwe fase moet vertrekken van een ontwerp dat breder dient geformuleerd te worden** dan de oorspronkelijke FAO-benaderingen van de laatste 20 jaar. Om die reden zou de Bijzondere Evaluatie willen betrokken worden bij de herformulering van het project die zal gebeuren na een interne evaluatie-oefening door het BOF en FAO. De Bijzondere Evaluatie heeft door de 3 rapporten weliswaar een gebroken beeld van de situatie, maar deze laatste is voldoende ernstig opdat ze verder zou opgevolgd worden, in de eerste plaats uit solidariteit met de doelgroepen.

### **4.3. THEMATISCHE BEDENKINGEN: HET LEERPROCES OP BELEIDSNIVEAU.**

Deze bedenkingen kunnen gerangschikt worden in twee grote vraagstellingen.

- # Zijn wij door deze studies tot een dieper begrip gekomen van het armoedefenomeen? Wat is armoede, wie zijn de armen?
- # Hoe duurzaam zijn deze verworvenheden? Welke zijn de structurele en dynamische processen? Wat is het strategisch kader voor armoedevermindering?
- # Welke zijn de voornaamste aandachtspunten voor een beleidsdiscussie?

#### **4.3.1. Armoede-identificatie.**

Het is een vreemde vaststelling dat wij na een halve eeuw ontwikkelingshulp nog altijd niet goed weten hoe de armen te helpen. Noch massieve kapitaalstromen, noch expeditielegers van coöperanten, noch een pleiade aan ontwikkelingsstrategieën hebben de effectiviteit om de armsten te bereiken enige diepgang bezorgd. Het bereiken van de armsten is nochtans de hoeksteen van elk ontwikkelingsbeleid. Het is evenwel op dit punt dat de meeste armoedeanalyses buiten adem geraken.

De Millenniumtop van wereldleiders stelde in september 1999 dat tegen 2015 de ergste armoede voor de helft zou moeten verdwenen zijn. Nog geen twee jaar later is het nu bijna zeker dat deze ambitie veroordeeld is om te mislukken. Alleen al in Subsahara Afrika en Latijns Amerika is de armoedeverminderingstrend 6 x te traag om het 2015-doel te bereiken. Voor alle ontwikkelingslanden samen is dat 3 x te traag. Een economisch groeiscenario van 4 tot 5 % per capita, aangehouden over de volle periode van 15 jaar zou bijvoorbeeld de Afrikaanse kloof kunnen dichten. Zulk een scenario is evenwel zelfs met de meest optimistische verwachtingen ongeloofwaardig.

Dit gebrek aan realisme zowel wat het verleden betreft als naar de toekomst toe is een bevreemdende vaststelling. Wij weten nu on-

getwijfeld meer wat wij minder moeten doen maar blijven onzeker wat wij meer moeten doen omdat we ons minder afvragen waarom wij het doen. Het waarom van onze interventies is dan ook een sleutelvraag in deze eerste thematische bedenkingen.

### **Wat is armoede, wie zijn de armen?**

**« Armoede » is een sociologische optelling van de individuele psychologische toestand van pijn.**

Pijn kan ontstaan door materiële deprivatie zoals honger en ziekte, maar ook door geestelijke deprivatie zoals machteloosheid, angst, lage sociale status, gebrek aan zelfrespect.

Voor een arm individu heeft de scheidingslijn tussen materiële en geestelijke deprivatie geen betekenis. Arme mensen worden het meest bedreigd door hun eigen zelfbeeld van kwetsbaarheid en isolatie. Dit zelfbeeld kan pathologische vormen aannemen van risicovol gedrag, zowel sociaal (bvb. druggebruik en alcoholisme) seksueel (bvb. aids) qua onveilige keuze van huisvesting (bvb « natuurrampen ») als van afhankelijkheid (zowel naar gelijken, naar meerderen, de gemeenschap, de staat toe) of van moedeloosheid (zowel als producent als ouder).

Dit is bijvoorbeeld de reden waarom mensen die lange tijd werkeloos zijn, dikwijls niet meer economisch recupereerbaar zijn wanneer een nieuwe tewerkstellingskans zich voordoet. De economische oorzaak van werkeloosheid kan niet eenvoudigweg weggevlakt worden door een puur materiële economische oplossing. De kwalitatieve gevoelens van kwetsbaarheid en onmacht blijven.

Dit zelfbeeld is de synthese van de armoede-ervaring. Alleen door naar de armen te luisteren, in plaats van hen te tellen boven of onder een abstracte armoedegrens, kunnen wij voor onszelf een beeld vormen van wat armoede eigenlijk is.

Armoede is dus de sociologische beschrijving van sociale pathologie. Het samenvoegen van armen tot één numeriek getal of percentage, betekent nog niet dat zij een sociale groep vormen. Een sociale groep of klasse kenmerkt zich doordat de leden boven hun eigen individuele

niveau of belang uitstijgen en aldus een ideologische of culturele visie op hun bestaan meedragen.

De armen bezitten deze keuze van sociale kwaliteitsbeleving niet. Zij moeten zich strikt houden aan een overlevingsstrategie op straffe van fysiek ten onder te gaan (viciieuze cirkel van de armoedeval). Dit maakt hen per definitie geatomiseerde sociale eenheden en niet zelden de prooi voor antiontwikkeling- en surrogaatideologieën zoals integrisme, fundamentalisme, racisme of messianisme. Armen zijn dus niet alleen constant bedreigd door de armoedespiraal, maar ook door de geweldspiraal, zij het binnen de gemeenschap of in het gezin.

Om deze redenen kunnen vragen gesteld worden bij het hanteren van de abstracte sociologische omschrijvingen, zoals « de armoedegrens », die de doelgroep niet alleen te groot maakt maar ook anoniemer.

In het Hoima en Kibaale projectgebied in Oeganda leeft 90% van de bevolking onder de armoedegrens; voor het Maradi-gebied in Niger is dat 65%. Eenvoudige observatie leert evenwel dat de dreiging en de risico's voor de bewoners van de Maradi-regio veel groter is dan in het Oeganda-gewest. Verpaupering, verknechting en crisis in de milieugebruiksruimte zijn bij een eenvoudige observatie manifester aanwezig in Niger.

De « arme regio », de « arme gemeenschap », het « arme dorp », het « arme huisgezin » waar rijker-arm-armer-en armst in één doelgroep worden ondergebracht, verdeelt de pijn van de armoede gelijkmatig tussen haar respectievelijke leden. Om dezelfde reden is de opsplitsing van onderzoekscategorieën zoals economisch, politiek, sociaal of cultureel, met de nodige omzichtigheid in te voeren. Ook deze categorieën betekenen weinig voor arme mensen. De informatie die in deze categorieën wordt ingevoerd, is vergaard, wordt eigendom van en geanalyseerd door buitenstaanders (experten, ambtenaren, project-personeel, etc..).

Het is dus onze kennis en onze capaciteit om deze kennis te vergaren en niet de kennis en de capaciteit van de armen die telt. Dit betekent dat reeds tijdens de identificatie of zelfs later in het evaluatieonderzoek

« duurzaamheid » en « empowerment » niet écht op de agenda staan, laat staan tijdens de implementatie.

Een steeds terugkerende opmerking vanwege geïnterviewden uit de doelgroepen was dat er dikwijls te weinig projectpersoneel te bekennen was, maar nooit een gebrek aan « mensen-die-vragen-komen-stellen » waarvan zij nadien niets meer vernemen.

Wil armoede-evaluatie datgene wat onzichtbaar blijft naar de oppervlakte brengen, dan moet zij beginnen met de vraagstelling naar de impact bij de armste groepen en individuen hetzij van de regio, het dorp, de wijk, het gezin. Dit impliceert dat wij moeten leren kijken voorbij die fysieke activiteiten die alleen in cijfers kunnen worden uitgedrukt zoals infrastructuur, productietechnologie, financiële en economische interventies, calorieopnames, statistische voorstellingen van sterfte en ziekte e.d. Dingen en cijfers mogen mensen niet wegdrukken uit het interventiebeeld.

Wij zouden bijgevolg meer aandacht moeten besteden aan sociale en culturele relaties die uiteindelijk de duurzaamheid van micro-financiering, gezondheidszorg, landbouwinnovatie, rurale wegenwerken e.d. bepalen, zoals patronagesystemen, informele organisaties, normen, schuldproblematiek, woekerpraktijken, rechtvaardige verloning, controle van productiemiddelen en beslissingsprocessen in de familie.

Alleen indien wij fysieke indicatoren voor armoede (absolute armoedebegrenzing) tot een synthese kunnen brengen met de socio-culturele indicatoren (relatieve armoedebegrenzing) slagen wij erin tot een holistisch begrip te komen van wat armoede is als ervaring op mensenmaat en wat de armoedespiraal is als maatschappelijke dynamiek. Zulk een symbiose moet dan de werkhypothese worden voor het uitschrijven van een meer realistisch armoedeprofiel. Het zou ons voorbij de onmachtige patstelling brengen dat de armsten toch niet te bereiken zijn (« not-the worst-first ») zoals dikwijls blijkt uit de literatuur en de discussies die gevoerd zijn omtrent de eerste evaluatiebevindingen van de Bijzondere Evaluatie. Op zich is deze

stelling trouwens een echo van het ter ziele gegaan « trickle-down » paradigma van de jaren tachtig.

Deze holistische benadering waar een mensbeeld van de armen gesitueerd wordt in de sociale omgeving van deze armen, wint veld binnen het Belgische Overlevingsfonds waarvoor de Bijzonder Evaluator 6 evaluaties heeft laten uitvoeren. Het is zeer hoopgevend te noteren dat er niet alleen de onmiddellijke toepassingen zijn van de aanbevelingen uit de evaluatie op het terrein maar vooral dat er een reflectieproces gestart is binnen de Overlevingsfondscel.

De observatie dat dit bewustwordingsproces zich manifesteert aan een donorkant is zoals we verder zullen betogen in ons besluit, zeer belangrijk. Bewustwording is evenwel maar een begin, operationalisering de proef op de som.

De holistische benaderingswijze van het Overlevingsfonds vormen conceptuele uitgangspunten, en zijn nog geen aanknooppunten met de dagdagelijkse uitvoering en realiteit zowel op het terrein als in de donorkwartieren te Brussel, Rome of New York.

**Een belangrijke observatie die uit onze evaluaties naar voren komt is dat arme mensen niet één overlevingsstrategie beoefenen (tewerkstelling, alfabetisatie, gezondheidszorg...) maar een mozaïek van overlevingsstrategieën gebruiken om de armoede-val te ontlopen.**

Tegenover dit mozaïek hebben de meeste donoren voorlopig geen adequaat antwoord. Interventies worden gezien als doelgerichte « one-mode » hulpverlening om bepaalde flessenhalzen in ontwikkeling te breken (ziekte, gebrek aan markttoegang of toegang tot kapitaal...). Het leidt tot een te verspreide sectoriele en geografische actieradius met in één dorp een medisch steunpunt dat moeilijk bereikbaar is voor de armen, in een ander dorp een plantage voor inkomensverwerving of tegen ontbossing die moeilijk te onderhouden is, enz. **De ontwikkelingssteun wordt bijgevolg té dun gezaaid om wortel te schieten.**

Zulk een monosectoriële of monolocationele strategie is schatplichtig aan de nog veel langere ter ziele gegane modernisatietheorie van de jaren zeventig. Uit de rapportering blijkt tevens dat het lokale projectpersoneel niet talrijk genoeg is om de opvolging van activiteiten over grote gebieden te verzekeren. Bijgevolg blijven vele fondsen in de dorpen soms lange tijd onbenut.

Alle rapporten wijzen in dit verband dan ook naar **het gevaar voor duurzaamheid** van de interventies, éénmaal dat de Belgische financiering zou opdrogen.

De voordelen van een holistisch opgesteld armoedeprofiel zijn naast de bereikbaarheid van de armsten en de identificatie van hun kwetsbaarheid ook **hun potentieel voor zelfredzaamheid**. Op welke manier kunnen bijvoorbeeld traditionele instituties of technieken aangebracht worden in het van buitenaf aangeboden hulppakket? Hoe kan alfabetisatie doelgerichter worden afgestemd op participatie in beslissingsprocessen van de gemeenschappen? Welke allianties op economisch, politiek, sociaal vlak zijn mogelijk binnen de dorpsgemeenschap of tussen verschillende dorpen al dan niet deel uitmakend van het projectgebied (arbeidsverdelingsprincipe)?

Hoe kunnen de doelgroepen op een manier die beantwoordt aan hun overlevingsmozaïek toegang krijgen tot informatie en zelfs participatie in projecten van andere donoren in hetzelfde projectgebied? (donorcoördinatie van-onder-uit)

De Bijzonder Evaluator wil deze thematiek verder uitwerken in het kader van de ganse armoede-evaluatie en als agendapunt laten behandelen op het internationaal colloquium eind 2001.

#### **4.3.2. Strategisch kader voor armoedevermindering.**

Indien het begrip van armoede een holistische benadering vergt (punt 3.1 supra) dan moet ook logischerwijze armoedestrategie deze multidimensionele karakteristieken bezitten.

Duurzame armoedebestrijding zou idealiter alle **elementen** moeten bevatten die de percepties van arme mensen tot uiting brengen.

De elementen zijn de volgende:

- a. ondersteunen van een economische groeipolitiek die in de eerste plaats **herverdelend** is.
- b. **zelfredzaamheid** bevorderen door een verbetering van de mensenrechten en goed bestuur.
- c. voorzien in die **essentiële sociale basisvoorzieningen** (onderwijs en gezondheid) die de val in de armoedespiraal kunnen blokkeren.
- d. inschatten van **risico's** die arme mensen het meest bedreigen (geweld, ecologische rampen)
- e. het kiezen voor die doelgroepen met het grootste ontwikkelingspotentieel, in de eerste plaats **vrouwen**.
- f. het kiezen voor die interventies en technieken die de **milieu-gebruiksruimte** van armen vrijwaren.

**a. Economische groei-imperatieven en herverdelingsbeleid.**

Een economische groei die gekenmerkt is door een herverdelingsbeleid heeft niet alleen een positieve impact op de armen, maar is tevens economisch efficiënter. Indien er bijvoorbeeld extreme ongelijkheid blijft bestaan in de verdeling van productiemiddelen (land, financiering, scholing) zal dit niet alleen de verwijding van de sociale ongelijkheidskloof bevorderen maar tevens grote sociale groepen verhinderen hun productie te verhogen; hen afsluiten van markttoegang; hen in de onmogelijkheid zetten spaarvermogen te ontwikkelen: wat uiteindelijk leidt tot een ondermijning van duurzame economische investeringen (het scheeftrekken van de cruciale spaar/investeringsparameter).

De essentiële vraag is dus niet puur economisch, maar de politiek-economisch « **wie krijgt wat waarvoor?** ». Het succes van een conversiepolitiek van groei naar herverdeling is genoegzaam statistisch bewezen. Indien we twee regio's zoals Oost-Azië (de meest herverdelende) en Latijns Amerika (de meest ongelijke) vergelijken over de periode 1990-2000, dan zien we dat de conversie-

ratio voor de eerste 0,30 en voor de tweede 0,08 is. Kortgezegd betekent dit dat elk groeipercentage de armoede 4 x sneller verkleint in Oost-Azië dan in Latijns Amerika. In sommige van onze concentratielanden zoals Vietnam en Oeganda is deze conversieratio zelfs hoger dan het Oost-aziatische gemiddelde nl. 1 tot 0,40 %. Dit heeft tot gevolg dat deze landen aan de top staan wat betreft armoedevermindering.

Dat de problematiek van de conversieratio niet strikt gebonden is aan de « onderontwikkelingscontext » bewijzen de gegevens voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In de periode 1990-2000 bedroeg de jaarlijkse economische groei in de V.S. 2 %. Op het einde van deze periode bleef 19 % van de Amerikaanse kinderen leven onder de armoedegrens of een status quo met 1990. Het land met het op één na hoogste per capita inkomen in de wereld was ook het op één na laatste wat betreft de daling van kinderarmoede in de OESO landen. In de wereldtabel gaan de V.S. net hun armere buur, Mexico, vooraf.

In het Verenigd Koninkrijk is de problematiek zo nodig nog duidelijker. Met een zelfde groeipercentage als de V.S., verdriedvoudigde de kinderarmoede over dezelfde periode. In beide landen correleren de cijfers van economische groei met de verwijding van de kloof tussen de armste en rijkste uiteinden van het inkomenspectrum.

Als we er van uitgaan dat een nationaal effectief armoedebestrijdingsbeleid een conditio sine qua non moet zijn opdat wij onze interventies enige duurzame impact zouden kunnen geven, **dan stelt de vraag zich of en hoe onze hulp aangesloten heeft aan een nationaal beleidskader van herverdeling.**

In landen als Oeganda, Mali en Vietnam voert de nationale politieke elite een uitgesproken anti-armoedebelid. In andere partnerlanden zoals Kenia, Niger, Filipijnen en Zambia is er weinig doeltreffendheid op dat gebied te bespeuren. De indruk ontstaat dat herverdelingscapaciteit van de nationale of lokale staat niet direct een criterium is voor de keuze van onze partner. De vernauwing van

het interventieperspectief tot het projectmatige maakt dat dergelijke afwegingen gewoonlijk niet hoeven gemaakt te worden.

### **b. Zelfredzaamheid.**

Een herverdelingsbeleid als tussenschot tussen de produktiemarkt en de consumentenmarkt is noodzakelijk omdat een onevenredig deel van het welzijnssurplus nu eenmaal gecapteerd wordt door die sociale groepen die het gemakkelijkst toegang hebben tot de herverdelingsmechanismen hetzij van de staat, hetzij van de markt. In economieën van schaarste kan dit op middellange termijn leiden tot algehele crisissituaties en de neiging om gewelddadige oplossingen te zoeken.

De sociologische dynamiek van de armoede is evenwel niet alleenlijk deze van de neerwaartse armoedeval. Mits een minimum aan bescherming, zoals onafhankelijke rechtspraak, eerlijker bestuur, planning tegen klimatologische of ecologische risico's, kunnen arme groepen zich ook opwaarts in de spiraal bewegen. Deze minima aan bescherming zijn niet van sociologische aard, maar institutioneel en organisatie-technologisch.

Er zijn weliswaar verschillende modii operandi van bestuur, maar de uitgangpunten en de beoogde resultaten zijn tamelijk universeel. De kwaliteit van de bestuurders en de geproportioneerde herverdeling van plichten (belastingen) en voordelen (sociale basisinfrastructuur) voor de ganse bevolking, vormen de legitieme basis van het contract tussen de Staat en de burger en zijn de kernbegrippen van institutionaliteit. **Zonder institutionele sterkte (juridisch, uitvoerend en wetgevend) is geen duurzame economische en sociale ontwikkeling mogelijk.** Elk ontwikkelingsbeleid dat bij het invullen van zijn interventies aan deze historische realiteit voorbijgaat reduceert zichzelf finaal tot een noodhulpprogramma, een internationale vorm van O.C.M.W. Het gaat voorbij aan de centrale zenuw van het armoedefenomeen, de sociale pathologie van onmacht en afhankelijkheid.

Zowel in de economische geschiedenis van het Westen gedurende de laatste 400 jaar, als in deze van het Zuiden gedurende de laatste 50 jaar, zijn het sociale emancipatiegolven geweest die duurzame economische groei teweeggebracht hebben. Omgekeerd zijn beide historische ervaringen bezaaid met pogingen om economische mirakels te forceren uitgaande van één welstellender, soms luxe-consumerend segment van de bevolking.

Er is geen enkel voorbeeld te vinden waar een éenzijdig economische en sociaal beleid niet « gepakt » is geweest in de explosieve « boom-bust » cirkel (bvb. import-substitutie-industrialisatie, export-georiënteerde industrialisatie, enclave-ontwikkeling etc...)

**Strategische keuzes** maken is niet alleen klaarheid verwerven in welke doelen men wil bereiken of het juist identificeren welke de diepere oorzaken zijn die de armoedesituatie in een schijnbaar onwrikbare knoop leggen. Het is ook een keuze maken **tussen die landen en partners die al dan niet een institutioneel kader bezitten waarin de politieke wil aanwezig is om een effectief herverdelingsbeleid uit te voeren.**

**De conditionaliteit van goed beheer en respect voor de mensenrechten** is dus geen politiek machtsmiddel tussen staten, maar een legitieme lijn tussen de Belgische belastingbetaler en de arme doelgroepen in het Zuiden. De mate waarin deze laatsten uit de armoedespiraal geraken is voor de Belgische burgers, wat de opbrengstvoet is voor een aandeelhouder. Al wat daartussen verloren of verkwist wordt, onder welk theoretisch of politiek-strategisch voorwendsel ook, legt een hypotheek op het voortbestaan van het instituut ontwikkelingssamenwerking. Maar conditonaliteit is alleen werkbaar als het niet verwordt tot een waslijst van «binnenlandse» voorwaarden zonder enige coherentie met de «buitenlandse» situatie. Onze partnerlanden kunnen niet alles tegelijkertijd doen. De loskoppeling van ontwikkelingshulp en buitenlandse politiek is dan een eerste logische stap naar doeltreffende armoedevermindering (DAC/OESO « High Level Meeting » april 2001).

Wij kunnen de kwaliteit van onze ontwikkelingshulp slechts verhogen als deze beleidscontext van herverdelende politiek daadwerkelijk aanwezig is in onze interventiegebieden.

Dit houdt in dat een politieke analyse van het economisch herverdelingsproces in onze interventiegebieden, een voorafgaandelijke onderzoeksprioriteit moet worden.

Een armoedebestrijdingsprogramma lanceren zonder vooreerst de mechanismen van herverdeling uit te tekenen, gaat voorbij aan het centrale punt in het holistisch begrip van armoede: onmacht.

**Het ontbreken van analyses van politieke machtsprocessen heeft gevolgen voor de implementatie en resultaten voor onze interventies.** Het is niet alleen een Belgisch euvel, maar een algemeen verschijnsel bij alle donoren.

**In de uitgevoerde en lopende evaluaties komt dit euvel op verschillende niveaus naar voren.**

In een aantal evaluaties in Niger en Mali wordt de « flessenhals » van het project stelselmatig gelegd bij het politieke monopolie van traditionele clanoversten. Het afkomen van ontwikkelingsgelden wordt meestal verpakt in een patriarchale ideologie (« cultuurbarrière ») die herverdeling naar de armsten (vrouwen) bemoeilijkt en hen als « onbereikbaar » beschouwt.

Bij andere evaluaties is sprake van dezelfde « onbereikbaarheid » maar dan weer in het voordeel van lokale ambtenaren (Zambia, Oeganda), of stedelijke elites (Kenia, Thailand).

In de Habitat of Localising-Agenda-21-oefening is er een opvallend bestedingspatroon in « overhead » en « workshop » posten voor nationale en internationale uitvoerders en blijft er relatief weinig over voor doelgroepen. De pre-evaluatie van « sociaal-kapitaal » (PRODIAF en STEP) van de Internationale Arbeidsorganisatie, doet eenzelfde fenomeen vermoeden. In de Andes-evaluatie naar de impact van kropgezwelbestrijding bij vrouwen en kinderen, zal bijzondere aandacht gaan naar de rol van professionele belangengroepen

zoals het geneesherenkorps, de eigenaars van de zoutindustrieën e.d. en hun invloed op het verloop van dit programma. In het landhervormingsprogramma op de Filippijnen is de bevraging in de nog uit te voeren evaluatie sterk geacceerd op de rol van de christelijke migranten in de grotendeels door moslims bevolkte interventiegebieden (numerieke minderheid en sociologische meerderheid, de centrum-periferie-verhouding Manila-Zuidelijke eilanden).

Dat er een afoming is van een deel van de ontwikkelingsgelden naar « establishment » groepen is een haast normale maatschappelijke tendens. Belangrijker is te weten of deze afoming op cruciale wijze bijdraagt tot de verwijding van inkomenskloof en verstarring van het armoedesyndroom.

Indien zulks het geval zou zijn, zou dat betekenen dat wij, zij het onbewust, meewerken aan een **paradoxaal sociaal-substitutie-mechanisme**, met ontwikkelingsgelden die in onze concentratiegebieden er weliswaar in slagen algemene groeicijfers te verhogen. (kapitaalvorming, tewerkstelling, daling van de sterftcijfers, productieverhoging..) maar geen specifieke ontwikkelingsdoelen raken (daling van de armoede, emancipatie van de armen).

Het gevaar dat hierin sluimert is dat wij in een val zouden trappen die we onbewust zelf hebben opgezet.

Alle evaluaties en projectdocumentatie maken gewag van een verhoogde **participatiegraad** in lokale beslissingsorganen, maar het is niet duidelijk hoe strategisch doorslaggevend deze beslissingsniveaus zijn. Dikwijls zijn het beslissingsorganen die buiten de echte machtscirkel liggen en wiens verdienste er vooral in bestaat « bewustzijn » te creëren en niet de deelname aan de politieke machtsuitoefening zelf.

Men mag zich dan de vraag stellen of wij de armen niet alleen blijven beschouwen als de passieve ontvangers van onze materiele goederen maar ook van onze geestelijke goederen. Een voorbeeld is het propageren van grotere **participatie** zonder doelgerichte vorming aan te reiken om deze participatie hard te maken.

Het is opvallend dat de resultaten in alfabetisatie (het meest cruciale beginpunt voor « empowerment ») eerder problematisch zijn terwijl er tegelijkertijd verhoogde participatiegraden worden gemeten. **Doelgerichte participatievorming** zou bijvoorbeeld het aanleren zijn van elementaire controletechnieken wat betreft de herverdeling voor het bruto-lokaal-product. Indien we er in slagen om elementaire landbouwtechnieken aan te leren, (bvb. pesticidenbehandeling) waarom zou het dan niet mogelijk zijn om elementaire organisatie-technieken aan te bieden ? De Vietnamese overheid gebruikte deze techniek om de stijgende corruptie van lokale kaders tegen te gaan. Hier wordt aan de gemeenschap simpele boekhoudkundige technieken aangeleerd die hen toelaat om controle op de landbouw-opbrengst uit te voeren.

Als er niet meer effectieve invulling wordt gegeven aan « participatie » dreigt deze doelstelling binnen de dynamiek van het armoede-syndroom een averechts effect te ressorteren. Meer en meer onderzoek maakt gewag van de «**tirannie van participatie**» in ontwikkelingsprojecten. Men kan arme mensen die lange dagen vullen met een veelheid van overlevingsactiviteiten niet vragen om in de avonden participatievergaderingen bij te wonen over alle aspecten van sociale en economische voorziening van een gemeenschap (water, gezondheid, landkwesties, vermarkting enz...)

Dit is een overbelasting in tijd die wij zelf in het westen óók niet zouden dulden. Net als wij, mogen de doelgroepen in onze projecten verwachten dat sommige van deze voorzieningen op rechtmatige wijze georganiseerd worden door de lokale staat.

Gebeurt er enerzijds onvoldoende politieke invulling van participatie en verplichten wij anderzijds armen om te over-participeren dan voegen wij een relatieve en absolute deprivatie toe aan het armoedesyndroom en is een groter gevoel van onmacht en moedeloosheid niet uit te sluiten.

Hierdoor wordt het nadien nog moeilijker om te remediëren wat we zelf mee hebben teweeggebracht (bvb. sociale apathie of nog risicovoller sociaal gedrag).

Er bestaat dus een tolerantiegrens, voorbij dewelke het creëren van « bewustzijn », indien niet verder opgevuld, uitloopt op een uitholling van het begrip zelf en tot cynisme kan leiden. Het gevolg is dan een verharding van de sociale pathologie van armoede.

### c. Essentiële sociale basisvoorzieningen.

Een onderscheid zou dienen gemaakt te worden tussen doelstellingen die nu eenmaal **door de overheid moeten opgestart worden** (« social-engineering ») en doelstellingen die via het **marktmechanisme** kunnen bereikt worden.

Tot de eerste categorie behoren gezondheid en onderwijs, tot de tweede categorie, inkomensverwerving, tewerkstelling, voedselzekerheid, transport, financiering etc...

*« Markets will not work for the poor where exclusion from educational opportunity or poor health restricts ability to generate income or raise productivity and wages » (op. cit. « Growth with equity » Oxfam 2000 pag. 10).*

De eerste categorie van doelstellingen is strategisch en interventionistisch en het domein van de donor of de lokale staat, de tweede categorie is een op productie gebaseerde benadering en behoort tot het gezamenlijk domein van de markt en de indicatieve overheidsplanning (bvb. toegang naar productiemiddelen voor de armen vrijmaken).

De vigerende beleidsliteratuur en de evaluatiedocumenten omtrent deze materie hebben de neiging deze verschillende doelstellingen naast elkaar te zetten.

In een strategisch denkpatroon moet evenwel de cesuur van **prioritisering** gelden; wat dient eerst aangepakt (effectiviteit) en waar liggen onze grootste mogelijkheden met onze relatief bescheiden middelen (efficiëntie)? Wil een strategie niet verwateren in een amalgaam van hoopvolle verwachtingen, dan is een doelstellingsanalyse op zijn plaats.

Alle reeds ontvangen evaluatierapporten verwijzen naar het strategische belang van prioritaire investeringen in **gezondheid en onderwijs en hun koppeling**.

# **Vorming** werd door alle geïnterviewde doelgroepen beschouwd als de voornaamste uitweg uit armoedeval. Alfabetisatie wordt ook beschouwd als een middel om beter met elkaar te kunnen communiceren, berichten te kunnen lezen en deel te nemen aan het beslissingsproces.

Het bestrijden van bijvoorbeeld het HIV/AIDS-virus zou een groter preventief momentum krijgen indien hier doelgerichter op werd ingegaan in de basisvorming van jongens en meisjes of in de alfabetisatieklassen voor de volwassenen. Aids wordt trouwens in de drie Oost-afrikaanse landen (Uganda, Zambia en Kenia) niet als een ziekte beschouwd, maar als een natuurramp zoals een aardbeving, droogte of overstroming. In de drie West-afrikaanse studies beschouwt men dan weer armoede als eenzelfde soort van « goddelijke bestraffing ». Beide percepties ontstaan door gebrek aan kennis en dragen bij tot een nog groter onmachtsg gevoel.

Vorming heeft tevens een impact op het « fysieke » deel van het interventiepakket. Het heeft bijvoorbeeld weinig zin waterputten te slaan zonder dat de sanitaire voorzorgsmaatregelen bij de gebruikers gekend zijn (zie bvb. Zambia).

In de meeste studies (Oeganda, Zambia, Niger en Mali) wordt er evenwel gewezen dat inspanningen voor vorming zowel van de kant van het project als van de lokale overheid onder optimum blijft. Ofwel is het curriculum niet ontwikkelingsrelevant, ofwel is de sociale toegankelijkheid beperkt (« monopolisatie » door een bevoorrechte groep cfr. het probleem van per-diem-winning) of fysisch problematisch (té grote afstanden afleggen om ze bij te wonen, geen geld om transport te betalen). De bemanning van de vormingsactiviteiten is niet altijd volledig en soms ad hoc, wat dan weer een appreciatie inhoudt van de armoedebestrijdingscapaciteit van de lokale staat (opportuiniteitskeuze).

¶ Het probleem van toegankelijkheid stelt zich ook voor de **medische activiteiten**. Hier speelt zowel de financiële bijdrage als de afstand een rol. De financiële ontoegankelijkheid is het klassiek probleem van de spanning tussen enerzijds betaalbaarheid dus het voortbestaan van de dienstverlening en anderzijds de mogelijkheden van de armen binnen hun beperkt budget. De beslissing om een geneeskundige uitgave te doen volgt dikwijls het heersende machtspatroon in de familie d.w.z. mannen en jongens eerder dan vrouwen en meisjes.

Een ander en **breder patroon** dat uit de observaties van de vorming- en medische koppeling naar voren komt is de zwakke opvolging door het projectpersoneel op het terrein. Het « terrein » is hier soms zo uitgestrekt en zo weinig toegankelijk dat de beperkte projectstaf er niet in slaagt om alle interventieplaatsen regelmatig te bezoeken. Hun « afwezigheid » wordt zowel in de West- als Oost-afrikaanse interviews aangehaald als één van de negatieve punten. Men kan zich evenwel afvragen of dit louter een probleem is van afstanden en bemanning. Ligt de keuze voor grote uitgestrekte “areas” (administratieve omschrijvingen, zoals arrondissementen, provincies) niet aan de basis van deze gebrekkige capaciteit?

Had men bij identificatie misschien niet beter geopteerd voor een verdieping van de impact op een beperkter gebied en gezocht naar donorcoördinatie in aangrenzende gebieden? Op sommige locaties blijken een veelheid van donoractiviteiten geconcentreerd, zonder evenwel onderlinge coördinatie, terwijl op andere locaties geen noemenswaardige aanwezigheid wordt opgemerkt, zo vermeldt het Zambia-project projectinterventies in 120 dorpen, maar in slechts 24 wordt effectief gewerkt, in de Niger, Kenia en Mali-studies worden gelijkaardige vaststellingen gedaan. Het is een beeld dat trouwens bevestigd werd door één van VN-organisaties tijdens de Parlementaire Werkgroep van het BOF op 01/06/2001.

Een ander gevolg is dat in de « vergeten » dorpen soms lokale chefs gedurende een jaar met ongebruikte ontwikkelingsfondsen achtergelaten worden. Dit is enigszins om moeilijkheden vragen... Het gevaar van een te dun bezaaid actieveld is immers dat na

verloop van tijd ontwikkelingsgelden of uitrustingsgoederen in het heersende machtscircuit van herverdeling terecht komen en de armsten opnieuw « onbereikbaar » worden.

We moeten opletten dat we geen virtuele sociale ruimte creëren die uiteindelijk niet meer beantwoordt aan het eigenlijke actieveld. De trend tot het creëren van zulke « **bureaucratische Lebensräume** » is eigen aan vele donoradministraties. De « verlenging » van een project is meer dan eens een « geografische » uitbreiding.

Vanuit het standpunt van de donorbureaucratie is dit misschien politiek rationeel, al was het maar omdat het hun onderhandelingspositie ten opzichte van de nationale elites in de hoofdstad versterkt. Vanuit het standpunt van een effectief armoedebestrijdingsbeleid op het terrein dreigt deze rationaliteit enigszins te vervagen.

#### **d. Inschatten van risico's.**

De armen staan disproportioneel bloot aan de immer stijgende risicospiraal. **Maar er is ook een duidelijke escalerende lijn tussen de verdieping van de armoedekloof en de ineensstorting van het staatsgezag.** Sinds de studie van Lloyd Timberlake « Afrika in Crisis », medio de jaren tachtig, weten we reeds dat grote natuurlijke rampen, niet deus ex machina zijn maar door de mens gemaakt. Grote droogte is alleen een menselijk probleem indien de traditionele eeuwenoude beveiligingssystemen ontregeld worden (bvb. het gesloten en traditionele stockage-systeem in de Sahel versus de moderne monocultuur en de globalisatie).

Elke ziekte in de geschiedenis is pas een epidemie geworden omdat ze gepaard ging met grootschalige verpaupering en verknechting van bevolkingsgroepen (bv. pest in de middeleeuwen, syfilis onder de indiaanse bevolkingen in Spaans Amerika, aids in Afrika.....)

Des te harder de menselijke uitbuiting en verarming des te harder de middelen zijn die de ongelijkheid willen bestendigen, ontvluchten of veranderen. De destructieve schakel tussen de armoedekloof en de crisis van de staat is **de spiraal van geweld**, etnisch, crimineel, sociaal of familiaal.

Er is een aanwijsbaar verband tussen de plundering van de Kongo-staat door troepen van de buurlanden, vóór of tegen het Kinshasa-regime, en de AIDS-problematiek nl. het bekostigen van de dure aidscocktails voor de familieleden op het thuisfront.

De ineensstorting van de staat in grote delen van Centraal, Oost en Zuidelijk Afrika opent perspectieven voor misdaatsyndicaten wiens productie van verdovende middelen wel eens gedelokaliseerd zou kunnen worden vanuit de Aziatische gouden driehoek of de Zuidamerikaanse hooglanden. (ideale teeltgrond, eigen « ports-of entry », afzetmarkten in de nabijheid etc...)

**Risico-analyse kan dus niet opgedeeld worden in onderscheiden interventie terreinen** zoals conflictpreventie, conflictoplossing, post-conflict wederopbouw, noodhulp, beveiliging tegen rampen (« early warning ») en de verbetering van de mensenrechten en goed bestuur. Het heeft weinig zin de armen te beschermen op één terrein (natuurlijke catastrofes) en ze over te laten aan de destructieve krachten op een ander terrein (« war-lordisme », banditisme etc...). Het resultaat blijft uiteindelijk hetzelfde.

In de Hoima en Kibale regio in Oeganda, kan onze micro-financiering nooit zijn micro-niveau « multipliceren » naar het opzetten van coöperatieve en ontwikkelingsbanken, wegens de nachtelijke raids van politieke bandieten uit Kongo en Sudan (ex-Obote, ex-Amin-eenheden , Leger van de Heilige Geest etc...) Het Oegandese leger beschermt weliswaar zijn grenzen, maar dan 1000 km. westwaarts in Kisangani..... Hetzelfde verhaal kan verteld worden over de ongebreidelde criminaliteit in Kenia, de etnische conflicten in Mali en Niger, de religieuze oorlog op de Filipijnen en de zich reeds aftekenende ecologische crisis in de Luapulu-valei in Zambia.

**De identificatie van risico's maakt dus deel uit van het hoger gestelde probleem van gebrek aan voorafgaandelijke politieke analyse bij projectinterventie en de thematiek van zelfredzaamheid onder bescherming van de lokale staat.**

Elke politieke analyse gedurende de identificatiefase van een interventie, zou moeten leiden tot een gemeenschappelijk strategisch platform van alle aanwezige donoren én de nationale overheid wat betreft de inschatting van risico's voor de armste groepen. Het is op dat moment dat bijstand aan het juridisch of politieel apparaat, en waarom niet militaire coöperatie, moet ingepast in de sectoriele of geografische focus van de projectinterventie. Geen enkele donor, en zeker niet België, is in staat om pacificatie op te leggen.

Maar dit strategisch platform kan het **forum** zijn waar een conditionaliteit kan opgelegd worden aan de heersende en ontvangende nationale politieke elite wat betreft het zoeken naar vreedzame oplossingen van maatschappelijke crisissen.

Onze ontwikkelingsbijdrage zou dan moeten gezien worden als een **vredesdividend**. De strategische visie moet bijgevolg de mogelijkheid open laten om een exit-positie te bepalen éénmaal de veiligheidssituatie uit de hand loopt en ons ontwikkelingsengagement dreigt verzeild te geraken in de contradictorische en polariserende situaties van militarisering.

**Een voorbeeld** is ons landhervormingsprogramma op de Filippijnen dat in dergelijke patstelling riskeert terecht te komen. Alhoewel het geconcipieerd is geweest als een programma voor conflictpreventie (rurale armoede en religieuze polarisatie op de zuidelijke eilanden) is het voorbijgegaan aan de realiteiten van de nationale en rurale politiek. Het gevolg is een gradueel terugplooiën van onze objectieven van landhervorming naar meer technische uitvoeringsopdrachten in economisch geïsoleerde locaties. Doordat België de grootste donor is van het landhervormingsprogramma (900 mio bef.) wordt onze positie nauwlettender in het oog gehouden zowel door het Manila-bewind als de moslimrebellens. De politieke en militaire verharding van de wederzijdse standpunten heeft een zekere stuurlaasheid gecreëerd wat onze eigenlijke positie is, wat dan weer wantrouwen verwekt bij beide protagonisten.

Eén van de voornaamste lessen die de Wereldbank getrokken heeft uit haar landhervormingsprogramma's is dat ze relatief snel dienen

doorgevoerd te worden wil men geen blokkering of recuperatie vanwege de grootgrondbezitters toelaten.

Het wegzinken van de Belgische ontwikkelingsinspanningen in door de Filippijnse regering bepaalde locaties, in de vorm van een ganse reeks van kleinschalige projectmatige interventies (microfinanciering, productie, scholing, gezondheid) brengt de programmatische doelstelling van onze toch aanzienlijke bijdrage in gedrang. Het ontbreken van een regionaal-economisch planningskader bij de nationale overheden stelt daarenboven de economische impact van onze interventies in vraag.

#### **e. De vrouw als belangrijkste ontwikkelingsactor.**

Door haar meervoudige overlevingstaken (reproductieve, productieve, huishoudelijke en gemeenschapsverplichtingen) staat de vrouw centraal in de armoedebestrijdingsproblematiek.

Volgens de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Afrika produceren de vrouwen 80 % van het Afrikaanse bruto nationaal product en bezitten zij minder dan 10 % van alle productiemiddelen en inkomens samengeteld.

Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie zouden in de ontwikkelingslanden 2 op 3 vrouwen op het platteland en 1 op 2 in de steden het slachtoffer zijn van fysiek en seksueel geweld. De Wereldbank concludeerde dat geweld alleen een grotere doodsoorzaak is onder vrouwen dan de sterfte ten gevolge van kanker, malaria en ongevallen samen.

Het bindmiddel tussen deze economische prevalentie en politieke subordinitie is een **patriarchaal machtscomplex**, dat net als elk ander feodale systeem wordt samengehouden door ideologische en religieuze normensystemen.

Net als in het feodale systeem is deze onderwerping minder éénvoudig dan men zou vermoeden. De dialectiek van de Meester en

de Knecht is dat de Meester de Knecht nodig heeft om zichzelf te herkennen en niet omgekeerd.

Ondanks hun onderworpen positie presteren vrouwen duidelijk sterker op bijna alle ontwikkelingsactiviteiten. Of het nu gaat over alfabetisatiegraden, terugbetaling van leningen of het nemen van sanitaire maatregelen, de uitkomst blijft onveranderd dezelfde. Vrouwen zijn performanter. Dit houdt geen biologische of seksistische connotatie in, het is simpelweg een neutrale sociologische en statistisch-economische vaststelling. Voor dezelfde redenen hadden we evengoed albino bosjesmannen kunnen aanduiden.

**Een eerste conclusie wat betreft de afgewerkte vrouwen en armoede-evaluatie kan hier reeds gesteld worden.** Al de evaluatierapporten bevestigen dat de « trickle-up » van onmiddellijke noden (drinkbaar water, huisvesting, inkomensverwerving) naar strategische noden (gelijkheid in rechten en bezit, lichamelijke integriteit, politieke beslissingsmacht) geen duurzaamheid verleent aan de emancipatie-objectieven van het project. Als zodanig is deze voorstellingswijze van materiële naar geestelijke noden een legaat van de nog langere ter ziele gegane historisch-materialistische « Stufentheorie ».

De dynamiek van een maatschappij is ongelijktijdig en ongelijkmatic. Daarenboven is het poneren van een lineair proces totaal vreemd aan niet-westerse gemeenschappen (cyclische wereldbeschouwingen) laat staan aan de cultuur van de armen. (cfr. « overlevingsmozaïek » zie supra) **Een voorbeeld** daarvan is de opmerking bij de bespreking van de BOF-projectevaluatie « **dat het project de vrouw meer vrije tijd gegeven heeft** ». Dit is een theoretische veronderstelling die geen rekening houdt met de dynamiek van uitbuiting.

Uit de interviews met de vrouwen blijkt immers dat zij óók « surplus » aan inkomen, land of tijd als een risico inschatten. Meer inkomen kan betekenen meer afoming ter financiering van een sociaal aanvaarde levenswandel van de echtgenoot (alcoholgebruik,

prostitutie en polygamie) meer land meer arbeid, meer tijd meer gemeenschapsverplichtingen vervullen.

Vooraf voor vrouwen die nog maar aan het begin staan van hun deelname aan het ontwikkelingsproject (aanvragen van een lening, invoeren van een nieuwe techniek) is dit een moeilijke beslissing. Het onbekende is te onzeker, het risico voor verdere overbelasting te groot.

Deze wantrouwige houding tegenover surpluscreatie, hoe paradoxaal ook voor westerse begrippen, is niet ongewoon. Het « vernietigen van surplus » door ganse gemeenschappen is reeds lang in de antropologische literatuur gedocumenteerd geweest. Voor vele niet-westerse samenlevingen is overproductie en overinnovatie een gevaar voor de interne stabiliteit. **Arme mensen zullen pas hun gekende status-quo verlaten als zij ook de zekerheid hebben niet verder terug te vallen dan vanwaar zij vertrokken zijn.**

Zo dus zolang vrouwen niet zeker zijn dat hun bezitsverwerving van rechtswege geconsolideerd wordt en vertaald naar politieke beslissingsmacht, kunnen wij logischerwijze weinig duurzaam engagement voor het « empowerment-objectief » verwachten. De conclusie is dan ook dat « **strategische noden** » geen verwachtingspatroon moeten zijn maar een **onmiddellijk** interventiepatroon van bij de start van het project. Eens te meer heeft onze kunstmatige opdeling tussen onmiddellijke en toekomstige noden, weinig betekenis voor de armste doelgroepen.

Verwachten wij kwaliteit en effectiviteit in onze armoedebestrijding dan hebben wij geen andere keuze dan hiermee rekening te houden.

**f. Vrijwaren van de milieugebruiksruimte van de armen.**

**Armoede is zowel een oorzaak als gevolg van milieuproblemen.**

Arme gezinnen passen een korte-termijnstrategie toe om te overleven. De prioriteit ligt bij vergroting van de bestaanszekerheid en de spreiding van risico's (zie supra) en niet op duurzame ontwikkeling. De strategie van de overheden is hiermee niet essentieel verschillend. De nadruk op snelle economische groei krijgt prioriteit ten koste van het als « luxe » beschouwde milieubeheer.

Armoede is dan weer een gevolg van milieuproblemen omdat de negatieve effecten van deze problemen worden afgewenteld op de armsten die juist het meest afhankelijk zijn van natuurlijke hulpbronnen. Dit draagt bij tot de vicieuze spiraalbeweging van de armoedeval. (zie supra)

Uit de rapportering van de Subsahara-evaluatie blijkt dat het inbedden van een milieueffectenrapportering in onze interventies weinig of niet aanwezig is. Waar ze oorspronkelijk wel was aangebracht (eco-ontwikkelingscomponent in het Mali-project) werd ze wegens de hierboven vermelde redenen verlaten

Uit de Zambia-studie blijkt dat ontwikkelingsinterventie door haar keuze van onaangepaste technologietransfert zelfs kan bijdragen tot de inkrimping van de milieugebruiksruimte. In de Niger-studies wordt dan weer melding gemaakt van ad hoc pogingen die reeds tijdens de uitvoering van het project hun duurzaamheid verliezen. In de Kenia-studie van micro-financiering is het milieu-element zelfs helemaal niet aanwezig. In de Uganda-studie wordt melding gemaakt van de verhoogde demografische druk t.g.v. immigratie naar het Hoima en Kibaale-district, maar er zijn geen verwijzingen te vinden naar de gevolgen ervan op de milieugebruiksruimte.

Uit deze observaties heeft de Bijzonder Evaluator de conclusie getrokken dat wij een leerproces moeten starten om onze impact op een milieugebruiksruimte beter in te schatten.

Om die reden werd de voorziene evaluatie in Vietnam omgevormd tot een studie van de impact van de Belgische ontwikkelingssteun op de duurzaamheid van de rurale leefomgeving. Een vijftal projecten worden geselecteerd over een voldoende ruime periode, binnen de sociale ruimte van het platteland.

De keuze van Vietnam als onderzoeksterrein heeft zijn welbepaalde reden. Wat betreft armoedebestrijding is dit land een succesverhaal. Onze ontwikkelingssamenwerking is er veel performanter dan in vele andere gebieden. Dit heeft ongetwijfeld te maken met de capaciteit van de staat, maar wij zouden meer willen weten waar en hoe succesindicatoren werken, tot welke mate zij als « versnellers » kunnen optreden en tot welk niveau deze ervaringen bruikbaar zijn in een andere politiek-culturele en beleidscontext. Het moet ons tevens toelaten om milieu, net als « gender », als een geijkte, impliciete doelstelling in te voegen in al onze toekomstige interventies. Op die manier wil de Bijzondere Evaluatie aansluiten bij nieuwe onderzoekspistes op dit terrein en die voor het moment vooral door de Britse evaluatiedienst worden gepionierd.

Een rurale leefomgevingsanalyse bestudeert de aanwezige potentiaaliteit van sociale en materiële voorzieningen en de menselijke activiteiten die hierop of hiermede worden ingezet om in het levensonderhoud van arme mensen te voorzien.

Een leefomgeving is duurzaam wanneer zij het hoofd kan bieden aan spanningen in de milieugebruiksruimte en tegelijkertijd zijn eigen capaciteit in stand kan houden, of beter nog, uitbreiden, zonder dat daardoor de ecologische basis wordt ondermijnd, nu niet en niet in de toekomst.

Het is een benadering die veronderstelt dat de percepties en prioriteiten van de armen als uitgangspunt worden gebruikt.

#### **4.3.3. Andere aandachtspunten voor beleidsdiscussie.**

Het is niet de bedoeling om nu reeds conclusies uit te schrijven. Het is wachten op meer evaluatiemateriaal en het eindcolloquium over de armoedeverminderingssimpact.

We zouden hier eerder een aantal punten willen belichten die **de onderlinge relatie tussen armoedebestrijding en de duurzaamheid ervan** vatbaar maken voor discussie. Vermits de reeds voltooide evaluaties aangeven dat de armsten niet bereikt worden zoals mag verwacht worden, en anderzijds projecten stelselmatig institutionele structuren en stimulansen inbouwen die moeilijk in stand zullen worden gehouden éénmaal de externe financiering opdroogt, lijkt ons “duurzame armoedebestrijding” een goed vertrekpunt voor een geïnformeerd debat. Zulk een debat zou moeten leiden tot het vinden van de balans tussen de doelstellingen die verwijzen naar armoede en de doelstellingen die gekoppeld zijn aan duurzaamheid.

##### **a. Holistische benadering van armoedevermindering**

Een geïntegreerde rurale aanpak zoals deze van de Overlevingsfondsprojecten vormt dan ook voor de Bijzondere Evaluatie een dankbare laboratoriumfunctie. Er is enerzijds de holistische aanpak van het Fonds wat betreft het armoedeprobleem en anderzijds hun verwachting van een relatief sterke en efficiënte beheerscapaciteit vanwege de lokale en/of gecreëerde instituties.

Het interventiepatroon van het Belgisch Overlevingsfonds houdt wel degelijk rekening met het feit dat arme mensen lijden onder een aantal en onderlinge gerelateerde deprivaties: gebrek aan gelegenheden (tot inkomen, tot bezit, tot markttoegang) gebrek aan capaciteiten (qua gezondheid en scholing) gebrek aan zekerheid (extreme kwetsbaarheid aan externe crisissen), en gebrek aan macht (geen toegang tot beslissingsmechanismen).

Daartegenover staat dat deze interventiepunten weinig of niet geplaatst worden in het kader van het familiale, het lokale of nationale politieke herverdelingsmechanisme. Elk van deze

mechanismen is gestratificeerd volgens vaste formele of informele normen. Deze normen bepalen het karakter van bestuur, zowel in als rond het project. Zonder tegenmacht produceert en reproduceert dit politieke kader een patroon van ongelijkheid, verpaupering en verknechting.

**Zonder precieze afstelling van onze hulp op de armste doelgroepen** is het dan ook logisch dat deze laatsten disproportioneel minder “begunstigd” worden dan deze categorieën van mensen die het relatief beter hebben, zij het in het arme gezin, het arme dorp of de arme provincies.

De waardepatronen die deze ongelijkheid legitimeren liggen diep begraven in de culturele, historische, sociale en politieke ondergrond waarop het project zich bevindt. Het is dan ook zeer de vraag of onze ontwikkelingssteun en dialoog geen te botte instrumenten zijn om een impact te verwerven op deze factoren. Om deze reden heeft de Bijzondere Evaluatie geopteerd om een antropologische benadering van de studies, waarbij de analyse van de “normen en geloofssystemen” een belangrijke plaats werd toebedeeld. (zie analysekader)

Het zou ietwat defaitistisch zijn te moeten toegeven dat deze culturele mechanismen ontsnappen aan de reikwijdte en diepgang van ontwikkelingshulp, alsof we zouden “krassen-op-een-rots”. Zonder inzichtverwerving in het politieke herverdelingsmechanismen tendeeft de projectimplementatie naar meer fysieke investeringen (rurale wegen en andere openbare werken, leveren van productiegoederen, technologieoverdrachten etc...) en minder naar de vorming van sociaal en menselijk kapitaal. Dit is nu eenmaal de logische weg van de minste weerstand. Dit uit zich door een sterke nadruk op de “**social engineering**” in een project. De juiste doelen stellen en hen vervolgens versterken en waarmaken zou dan volstaan.

Het is misschien dan ook niet toevallig dat wij vooral ingenieurs en economen aantreffen in de projectteams. De sociale antropoloog wordt er soms later bijgeroepen om zich met het probleem “mensen”

bezig te houden. Zulk een “engineering” benadering staat dan wel haaks op **de procesmatige benadering** die rekening houdt met situaties van onzekerheid, beperkte kennis en onvoorziene zijeffecten. Het spreekt vanzelf dat deze benaderingen een rechtstreeks effect zullen hebben op de doelstellingen van zelfredzaamheid, tegenmachtcreatie en participatie.

Zonder een versterking van deze laatste zal de ongelijkheid van het politiek herverdelingsproces ongehinderd doorgaan, al bouwen we het tienvoudige aan bruggen en wegen, scholen en hospitalen.

Een politieke analyse van herverdeling is meer dan wetenschappelijk inzicht. Het laat ons toe enige afstand te nemen van onze activiteiten (minder “interventie” meer “samenwerking”) en tegelijkertijd die indicatoren, die actoren en die factoren aan te duiden die als strategisch geplaatste “versnellers” in het projectproces verstevigd kunnen worden. Het argument dat we alles uit de grond moeten stampen omdat er “niks is” is eerder het probleem dat we er “niks” van afweten.

Het begrijpen van de dynamiek van ongelijkheid en niet alleen de identificatie van de onderscheiden elementen van ongelijkheid is dus één van de voorwaarden om de link met duurzaamheid te verstevigen.

### **b. Institutionele omgeving en duurzaamheid.**

Deze omgeving is de zone van de waarheid wat betreft de duurzaamheid van onze interventies. Er bestaat een duidelijk donorpatroon waarbij projecten **nieuwe institutionele structuren of organisationele omwegen creëren** opdat hun hulpverlening toch maar « geïntegreerd » zou geraken.

Deze nieuwe instituties of organisaties vergen een constante stroom van externe financiering, die niet kan ingevuld worden éénmaal onze bijdrage ophoudt. Dit komt opdat de nationale een lokale capaciteit om **inkomsten** te verwerven meestal **niet realistisch zijn**

**ingeschat** geweest of zelfs niet in overweging genomen bij aanvang van het project.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de link van het project met de macro-politieke en economische beleidsomgeving eerder zwak is. (vb. Filippijnen-programma; Kenia, Oeganda, Niger-studies)

Een ander weinig verrassende observatie is dat ontwerp en uitvoering van het project eerder een blauwdruk dan een **procesmatige benadering** zijn. Blauwdrukken zijn eerder arbitrair wanneer we te maken hebben met complexe, multisectoriële aanpak, waar onvoorziene omstandigheden niet te vermijden zijn. Vooral voor geïntegreerde projecten, zoals deze van het Overlevingsfonds, zou dit procesmatige voor alle betrokken partijen meer kansen bieden om meer probleemoplossender en leergerichter te werken.

Juist wegens het ontbreken van een procesmatige aanpak zal de duurzaamheid in geïntegreerde projecten problematisch blijven. De redenen hiervoor kunnen het best geobserveerd worden tijdens de periode van uitfasering, dus afbouwen van onze hulp. Dit is een klassiek spanningsveld tussen de externe evaluatie (aanbevelingen voor bijsturen of stoppen) en de uitvoerders (belangenverdediging).

De logica zelf van de belangengroepen maakt dat de ontvangende en uitvoerende organisaties nooit de uitfasering zelf zullen voorstellen. De verantwoordelijkheid wordt stelselmatig voor de deur van de donoradministratie gelegd. Maar ook hier zal er veel tegenstand zijn om het project daadwerkelijk uit te faseren, en dit om drieërlei redenen: het jaarlijkse “disbursement” syndroom om zijn budget te verdedigen tegenover andere “uitgave-ministeries”, de reeds gemaakte interne investeringskosten ter uitvoering van het project en de zelfbestending van de staf.

Het gevolg is dat de beslissing om uit te faseren gebaseerd is op het volume van donorbudget en andere administratieve overwegingen die weinig verband houden met de duurzaamheid van de investeringen op het terrein.

Aan de andere oever van de financieringsstroom zullen de ontvangende administraties in de partnerlanden trachten nieuwe donors te vinden om onze financiering te vervangen. Het vervangen van wordt dan belangrijker dan het consolideren van wat reeds bereikt werd.

Het is genoegzaam gedocumenteerd in Wereldbank en bilaterale donorpublicaties, dat ontvangende landen de analytische capaciteit missen om op effectieve wijze hun prioriteiten en projecten te identificeren. Veel donorconferenties gebruiken niet toevallig de term “basket” (mand) om de rondvraag voor steun een naam te geven. Hierbij komt nog dat deze landen dikwijls de transparantie, de verantwoordingsprocedures (“accountability”), en het publieke debat missen om hun burgers of organisaties toe te laten een aanspraak te maken op de inkomende geldstroom. Centrale bureaucratieën begrijpen zelden de echte noden van hun onderdanen of lokale gemeenschappen. Eenvoudigweg ontvangen van “cashflows” is dikwijls belangrijker dan er op toe zien dat projecten en hervormingen de doelgroepen bereiken.

De centrale vraag wat het duurzaamheidsaspect betreft is dan of het doenbaar is om beleid en strategie door te drukken die enerzijds alleen maar de donorbelenen vertolken, waarin anderzijds de ontvangende regeringen zelf niet in geloven en vervolgens hun bevolking ze zelf niet wilt ondersteunen.

Dit is geen argument voor het onconditioneel verlenen van hulp. Het is eerder een bedenking dat wij institutionele mechanismen moeten ontwerpen waar deze waaier van actorperspectieven tot zijn recht komt. Dit wil bijvoorbeeld zeggen dat regels voor een uitfasering opgesteld moeten worden. Deze regels moeten reeds aanwezig zijn in het projectdocument, controlepunten van impact en duurzaamheid moeten gedurende het projectverloop ingebouwd worden, de eindbegeleiding zou moeten gebeuren met de inbreng van de nodige extra of externe expertise en de oude en nieuwe projectstaf zou gezamenlijk moeten kunnen werken in een overgangsfase ingeval er een verlenging, of uitbreiding naar een ander gebied plaatsvindt.

Dit zou vermijden dat veel problemen van opstart of uitgefaseerd-zijn, niet meer “gepersonaliseerd” kunnen worden (expert had meer tijd nodig om in te werken, team is te laat ter plaatse gekomen, is te vroeg vertrokken naar een andere opdracht enz....)

Zulke decalages in tijd kunnen soms 1 à 2 jaar aanslepen en trekken de effectiviteit van het project gevoelig naar beneden. Het gevolg is dat we bij sommige projecten gemerkt hebben dat het gros van de activiteiten in het voorlaatste of laatste jaar gelanceerd werden en er dus ook weinig opvolging aan kan gegeven worden door gebrek aan tijd. Hierdoor komt dan de duurzaamheid in het gedrang. Institutionele maatregelen kunnen hier veel aan verhelpen.

### **c. Empowerment en participatie.**

Beide beleidsdoelstellingen scoren zeer goed op **conceptueel** en retorisch vlak. Er is evenwel een groeiend besef in de ontwikkelingsgemeenschap dat hun toepassing eerder zwak is zowel in het projectontwerp als tijdens de implementatie (zie supra).

Er is hier niet voldoende plaats om uitvoerig in te gaan op dit probleem. Maar ondertussen dreigt deze thematiek wel ten onder te gaan aan conceptuele wildgroei en operationele armoede.

Laten we dus hier alleen maar trachten enige intellectuele cesuur aan te brengen ten behoeve van het debat.

Het “empowerment” proces zou volgens ons **moeten gezien worden op twee niveaus**. Het eerste niveau is dat van het zich toe-eigenen van initiatief (“ownership”) en capaciteitsontwikkeling bij de lokale instellingen. Het tweede niveau relateert naar de mogelijkheden van de armen op deze instellingen te controleren of te beïnvloeden.

Het eerste niveau verwijst dus naar duurzaamheid, het tweede naar democratisering. Als gevolg van de dynamiek van politieke macht bij de nationale elite en de technocratische aanpak door de donors, ontstaat er een tendens om zich te gaan concentreren op het eerste niveau. Soms gaat dit gepaard met eerder problematische of

onrealistische veronderstellingen wat betreft de capaciteit van de lokale administratie, ook wanneer deze zelf een deel van het probleem zijn. Het tweede niveau wordt opgevuld met een pleiade van participatieve technieken waarbij het gevaar voor overparticipatie nooit ver weg is. (zie supra)

Als zodanig is deze tendens een ander voorbeeld van het voortdurend afwegen tussen de soms tegenstrijdige objectieven van duurzaamheid en armoedebestrijding.

Wij zouden moeten trachten “institutionele capaciteit” in een veel bredere context te lezen: kennisverwerving, informatiedoorstroming, bestuurs technieken, informele netwerken, economische goederen en grotere vrijheid voor de betrokken doelgroepen om het projectproces in eigen handen te nemen.

Het “empowerment” proces kan dan alleen slagen als wij zelf in de eerste plaats wat meer afstand nemen tijdens de implementatiefase en meer aandacht besteden aan de kritieke punten gedurende de planningsfase zoals we die hebben opgesomd in punt IV 3.2. “strategische elementen”.

#### **d. Positionering van de Bijzondere Evaluatie.**

Men kan zich de vraag stellen waarom meestal goedbedoelde, soms goed geconcepioneerde projecten uit koers slagen éénmaal de implementatiefase is ingezet?

Het is best mogelijk dat een **dubbele dynamiek** hier aan de oorsprong van ligt. Aan de ene kant is er een manifest gebrek aan consensus wat betreft de te volgen strategie zowel tussen donoren als receptoren als onderling in elk van deze groepen. De wildgroei van conditionaliteiten en de voortdurende versplintering van beleidspunten of thema's is hier een goed voorbeeld van.

Aan de andere kant is er de veelheid aan belangenconfiguraties, waarvan de meest gearticuleerden zich dicht bij het politieke machtscentrum bevinden (politici, kabinetsleden, donor-bureaucratieën, private sector, NGO's, projectstaf...)

Ondanks het voldoende aanbod van wetenschappelijk onderzoek, zijn het vooral de percepties van deze machtsgroepen die de overhand halen. Ontwikkelingsprojecten worden dan gestuurd door nationale en internationale elites die opereren binnen de onbewuste en ideologische veronderstellingen **waarom** mensen arm zijn en **wat** er voor hen moet gedaan worden. De voornaamste reden voor deze overheersing van een politico-bureaucratische logica tot op het terrein zelf, is dat de ontwikkelingsactiviteiten, doelen en veronderstellingen nu éénmaal geconcipteerd worden in de politieke dialoog tussen het donorministerie en het receptorministerie. Enerzijds is deze dialoog een positieve zaak voor het democratiseringsproces tussen staten (gelijke partners). Anderzijds wordt hierdoor de focus van onze ontwikkelingsdoelstellingen verplaatst en primeert politieke dialoog ten koste van concentratie op projectontwerp, van het meten van prestaties en van de doeltreffendheid om de armsten bereikbaar te maken.

Het is de bijzonderste uitdaging voor de Bijzondere Evaluatie om een kritische reflectiestructuur tot stand te brengen die deze heersende politieke ontwikkelingsideologie vatbaar maakt voor de inbreng van niet-legitimerende, niet establishmentgerichte en toegepaste wetenschappelijke kennis.

De Bijzondere Evaluatie is een experiment in “reinventing government” dat door het Parlement opgestart is als één van de conclusies van de ABOS-opvolgingscommissie. In vergelijking met de andere OESO-landen is het uniek en innoverend. Het model bezit niet alleen een potentieel voor ontwikkelingsbeleid maar ook voor andere binnenlandse publieke domeinen (justitie, gezondheid, milieu, sociale emancipatie, etc...)

Het Belgisch Parlement moet er mee over waken dat de Bijzondere Evaluatie, niet de zoveelste valse starter is waarmee 40 jaar Belgische ontwikkelingsadministratie en beleid bezaaid is. Om Louis Paul Boon te parafraseren, voor éénmaal mag de “Belgische genialiteit geen te korte pootjes” worden aangemeten.

## **5. BESLUIT EN AANBEVELINGEN.**

### **5.1. UITVOERINGSPROBLEMEN BIJ DE BIJZONDERE EVALUATIE.**

- ## In dit rapport is getracht geweest om op een procesmatige én thematische manier weer te geven **WAT** geëvalueerd is geweest, en hoe dit logisch met elkaar aansluit. In de vorm van becommentarieerde chronogrammen wordt gedemonstreerd hoe de impact-evaluatie van armoedevermindering logischerwijze overgaat in de procesevaluatie van gebruikte kanalen en instrumenten. Als dusdanig geven de chronogrammen het groeiproces weer van de Bijzondere Evaluatie (hoofdstuk 2 “Activiteiten”).
- ## Vervolgens is dieper ingegaan op de organisatorische groeipijnen van de eenheid Bijzondere Evaluatie of **HOE** geëvalueerd is geweest (hoofdstuk 3 “Middelenbestand”). Te onthouden valt dat dit een moeizaam proces was, maar dat dit ook niet geheel onverwacht is. De inpassing van een nieuwe evaluatie-eenheid in een bestuurlijk kader gaat meestal door twee moeilijke aanvangsjaren, zoals blijkt uit een vergelijkende studie van de OESO-donoren (O. Stokke “Evaluating Development Assistance, Policies and Performance” London 1991). Evaluatie is een kennis-activiteit, kennis is een cultuurgegeven en culturen bewegen traag maar gestaag onder de oppervlakte van elke menselijke activiteit. Het is alleen door intenser samen te werken met de betrokken diensten (in dit geval vooral het Overlevingsfonds) dat gaandeweg de vooroordelen bij bestuurders kunnen weggewerkt worden en zij evaluatie gaan zien als een kwalitatieve bijdrage tot hun managementopdracht. De door de wetgever bepaalde termijn van het mandaat van de Bijzondere Evaluator van 7 jaar is dan ook een realistisch tijdschema om het evaluatie-instrument binnen de bedrijfscultuur van internationale samenwerking aan te brengen.
- ## In dit besluit zouden we verder willen ingaan op het **WAAROM** van de geobserveerde organisatieproblemen. De in dit rapport aangehaalde organisatieproblemen zijn niet alleen typisch voor de Bijzonder Evaluator. Ook andere diensten worstelen met dezelfde moeilijkheden.

De Bijzonder Evaluator heeft tijdens één van zijn vorige rapporteringen reeds gewezen op **een paradox in het beslissingsproces**. Veelvuldigheid aan controleniveaus staan dikwijls haaks op een zwakke commandostructuur waardoor beslissingen laattijdig worden uitgevoerd en bijgevolg hun effectiviteit zien dalen. Door de lage graad van delegatie is er ook minder responsabilisering bij de uitvoerders en dus ook minder creativiteit om duurzame oplossingen te vinden. Met andere woorden het is eerder het klassieke blauwdruk aspect en niet het procesmatige van beheer dat naar voren treedt.

Eén van de spijtige gevolgen is dat problemen of blokkades al vlug gepersonaliseerd of gepolitiseerd worden, wat tot een verzuring van het werkklimaat leidt. De **structurele oorzaken** van deze problemen ziet men dan ook meestal over het hoofd. Kritische bedenkenkingen of het aanbrengen van reflectiemomenten worden dan als bedreigend ervaren. Dit leidt tot een verharding van corporatistische reflexen, wat vervolgens weer de integratie van de twee bedrijfsculturen van ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse zaken verder bemoeilijkt.

Deze tendens is dubbel spijtig omdat in tegenstrijd tot wat algemeen gedacht wordt, structurele oorzaken gemakkelijker te remediëren zijn dan gepersonaliseerde. De eersten vereisen een rationeel inzicht, en kunnen als dusdanig getoetst worden; de tweede neigen naar diffuusheid of gebrek aan transparantie en subjectiviteit. Het zijn immers niet de administratieve kundes die ontbreken, maar eerder het tekort aan managementkennis over wat er enerzijds gebeurt buiten de administratie (bij andere pionierslanden in publieke management reorganisatie of in de privé-sector) en anderzijds hoe we daar op kunnen inspelen.

De huidige internationale trend naar resultaat-gericht management is evenwel reeds duidelijk aanwijsbaar in de uitgangspunten van de Copernicushervorming.

Aan de ene kant hebben een aantal landen (Nieuw-Zeeland, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten) de laatste 15 jaren het Nieuwe Publieke Management (N.P.M.) ingevoerd. De evaluatie van deze invoering is momenteel in volle gang. Het is voor ontwikkelingssamenwerking van belang dat wij ons aansluiten bij dit leerproces. Het N.P.M.-model levert immers de argumenten voor de conditionaliteit van goed bestuur die gevraagd wordt aan onze partners in het Zuiden.

Aan de andere kant vertonen **de voornaamste doelstellingen van het N.P.M.-model** niet alleen raakpunten met de Copernicusfilosofie maar ook met de bevindingen van de Bijzondere Evaluatie:

- minder procedures en meer beslissingsdelegatie naar midden-management niveau over personeelsrekrutering, contracten en financiën (zie punt 3.2 en 4.1.6 ibid. supra);
- een sterke nadruk op stimulansen hetzij bij diensten of individuen (korte termijncontracten, resultaatgebonden verloning, promotiesystemen)
- invoeren van geschreven contracten of protocols tussen de actoren op beleids- en bestuursniveau die hun wederzijdse verantwoordelijkheden stipuleren (zie pag.11 ibid. supra);
- opzetten van zones van beleidsstrategische keuzes gekoppeld aan resultaatgerichte bestuurssystemen (zie 4.3.2 ibid. supra);
- inbouwen van een conform resultaatgericht opvolgings- en evaluatiesysteem op alle niveaus van het beslissings- en uitvoeringsproces (zie punt 2.2 chronogram 2 ibid. supra).

Copernicus start pas op 1/1/2002. Wij beschikken dus niet over een praktische leerervaring wat betreft de uitvoerbaarheid van het N.P.M.-model. Het zou dus raadzaam zijn dat wij enige kennis hieromtrent vergaren bij bovenvermelde landen en hun respectievelijke partners in het Zuiden, voordat wij deze conditionaliteit van goed bestuur op internationale fora gaan bijtreden.

De Bijzonder Evaluator heeft de Staatssecretaris informeel gepolst naar zijn belangstelling voor het opzetten van een dergelijk leerproces. Dit zou idealiter kunnen gebeuren parallel met de

geplande procesevaluaties in 2002 (instrumentenanalyse). De Staatssecretaris toonde zijn interesse voor dit initiatief en de Bijzonder Evaluator stelt voor om dit eventueel in samenwerking of in dialoog met zijn Kabinet uit te voeren.

## **5.2. RESULTATEN VAN DE BIJZONDERE EVALUATIE.**

**De meest belangrijkste vraag naar de Bijzonder Evaluator toe is evenwel of zijn wetenschappelijk onderzoek kan toegepast worden, of zijn werk wel degelijk een verschil maakt in de kwaliteitsverbetering van onze hulp?** Met andere woorden zijn de aangegane kosten voor de externe evaluatie verantwoord? Helpt de evaluatie onze hulp en hoe concreet is dit?

### **5.2.1. Kwantificering van de kosten (zie punt 3.1 *ibid.* supra).**

**Kwantificering van de evaluatiekosten** leert dat met 3% van het in 2000-2001 geëvalueerde investeringsprofiel van 1,8 mia bef., de uitgaven van de Bijzondere Evaluatie-eenheid midden op de UNDP-schaal zitten van minimum 1 tot maximum 5%. ("Results-oriented Monitoring and Evaluation" N.Y. 1997. Pag 56")

De voor het Overlevingsfonds uitgevoerde evaluaties hadden betrekking op een investeringsvolume van 0,7 mia bef. wat een redelijk statistisch gehalte is om als steekproef te dienen voor de totale portfolio van 10 mia bef. (1982-2002). Zoals blijkt uit de bijgevoegde matrix van terugkoppeling is de kwalitatieve bijsturing op basis van de evaluatie-aanbevelingen substantieel.

### **5.2.2. Algemene observaties.**

**Kwalificering van de aangegane kosten en resultaten** leert dat er door externe evaluatie bevindingen worden gedaan die nu eenmaal mutatis mutandis buiten het gezichtsveld vallen van een interne evaluatie. De voornaamste bevinding van de externe evaluatie, namelijk de onzekere duurzaamheid van onze projecten, valt bijvoorbeeld sterker op in het ruimer tijds kader van een externe evaluatie.

Dit is niet bedoeld als een verwijt van “bijziendheid” naar de interne evaluatie toe. Het is gewoon een vaststelling van een verschil in actieradius en focus tussen beide noodzakelijke evaluatiefuncties. De uitvoerders van de geëvalueerde projecten mogen zich dan ook niet teveel geïrriteerd voelen door de kritische opmerkingen in de evaluatierapporten. Het constructieve element in het mandaat van de Bijzondere Evaluator bestaat er immers in datgene op kwalitatieve wijze te helpen verbeteren wat reeds gepresteerd is.

Wat gepresteerd is in de overgrote meerderheid van de project-interventies, is inderdaad substantieel. Laten wij daarin gerust zijn, het Belgische Overlevingsfonds doet het niet beter of slechter dan andere vergelijkbare donoren in de OESO. De Bijzonder Evaluator wil er dan ook geen twijfel over laten bestaan dat **het Overlevingsfonds een speerfunctie kan vervullen** in de toekomst van het Belgische ontwikkelingsbeleid. De keuze voor de armste bevolkingsgroepen, voor de meest marginale streken, het hanteren van partnerschappen, de openheid voor innovatief denken (holistische armoedepercepties) en handelen (invoeren van een resultatenopvolgings- en evaluatiesysteem) vanwege de cel van het Overlevingsfonds, maakt deze speerfunctie geloofwaardig.

Het Parlement heeft het Overlevingsfonds terecht op dit moeilijke terrein gezet. Weinige dingen vragen zoveel sociale verbeelding als trachten te begrijpen hoe extreme armoede aanvoelt als met het zelf niet heeft meegemaakt. Niets is zo arrogant als altijd te spreken voor de armen als men het zelf niet is.

De infrastructurele en institutionele verworvenheden van het Overlevingsfonds zijn tastbaar op het terrein. Zij moeten evenwel **geconsolideerd** worden. Dat kan niet door nóg meer hospitalen en scholen te bouwen maar alleen door hogerop te werken naar minder materiële en meer complexe ontwikkelingsdoelen zoals sociale emancipatie en mensgerichte ontwikkelingen.

Typisch voor overlevingsfondsprojecten is dat zij over een aanzienlijk langere tijd lopen dan de meeste andere DGIS-activiteiten. Een looptijd van 5 tot 6 jaren is meestal een minimum. Dit correspondeert met de

visie van de Bijzondere Evaluator in zijn beleidsplan waar gepleit wordt voor een juistere inschatting van tijds-kaders in ontwikkelingsprocessen (Plan 2000, III omgevingsanalyse “zones van sociale tijd”, rapport aan Commissie Buitenlandse Betrekkingen 14/12/1999).

Een dynamische ontwikkelingshulp moeten evenwel binnen zulk een tijds-kader een cesuur aanbrengen. De materiële projectfase met zijn infrastructurele nadruk is een basis maar moet **overgaan in de tweede fase van mens- en niet dinggerichte investeringen**, willen de verworvenheden van deze laatste niet verloren gaan.

Het is vooral op deze tweede fase dat het onderzoek door de Bijzonder Evaluator de aandacht van de gebruikers van deze evaluaties heeft willen trekken. In die zin is externe evaluatie **een toekomstgericht onderzoek** (ibid. supra Plan 2000, II concept en missie evaluatieobjectief nr. 2.4, rapport aan Commissie Buitenlandse Betrekkingen 14/12/1999).

Wij zouden bijgevolg willen pleiten voor **meer realisme** zowel bij de media, de bevolking als in beleidscirkels buiten de ontwikkelings-samenwerking. Door zijn ethische achtergrond wordt ontwikkelings-samenwerking nogal vlug beladen met hooggespannen verwachtingen. Door de grotere veelheid aan uitdagingen en taken waarmee ontwikkelingssamenwerking wordt geconfronteerd daalt ook het begrip voor de groeiende complexiteit in onze sector. Tussen beide tendenzen ontstaat meer en meer een bewustzijnsvacuüm waarin niet altijd gefundeerde of soms zelfs poujadistische argumenten vrij spel kunnen krijgen.

Net zoals wij in ontwikkelingssamenwerking niet moeten vragen aan onze partnerinstanties in het zuiden de dingen beter te doen dan wij ze zelf doen (cfr. waslijsten van conditionaliteiten) net zomin mag ontwikkelingssamenwerking gevraagd worden om alles zoveel beter te doen dan andere nationale publieke of privé-organisaties.

Het ontwikkelingslandschap is dus de laatste jaren grondig veranderd en het is één van de taken van de Bijzondere Evaluator om samen met de betrokken partijen hiervoor een antwoord te formuleren. De Bijzonder Evaluator zal samen met zijn collega's in de Wereldbank,

Frankrijk en Noorwegen, een “**DAC/OESO**”-Forum 2002” conceptueel voorbereiden in een aparte stuurgroep. Dit brede internationale forum wil de grote denklijnen voor de toekomst van de internationale samenwerking belichten. Het rapport van de Bijzondere Evaluator, de reflecties van de Staatssecretaris, van de Commissie voor Buitenlandse Betrekkingen en DGIS kunnen dan dienstig zijn voor **de Belgische inbreng** in deze stuurgroep.

### **5.2.3. Bevindingen op projectniveau.**

**We hebben de resultaten van de zes evaluatieonderzoeken voor het Overlevingsfonds ingedeeld in 4 categorieën van “verworvenheden” :**

- # fysiek kapitaal
- # menselijk kapitaal
- # sociaal kapitaal
- # duurzaamheid van de interventie.

(cfr J.L. Baker “Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty, Worldbank, 2001)

**Vooraf in de eerste categorie** zijn de positieve resultaten van de overlevingsfondsprojecten duidelijk aanwijsbaar. Zodanig zelfs dat zich een bestedingstrend ontwikkelt waarbij volgens eigen BOF-berekeningen 70% van de investeringen in deze categorie gerealiseerd worden. Opklimmend naar de moeilijkere categorieën 2 tot 4 neemt de performantie gaandeweg af.

**In de categorie menselijk kapitaal** adviseren de meeste evaluatiestudie een “relance” van de alfabetisatie component , zowel meer functioneler als meer gericht op auto-alfabetisatie (cursisten leren aan andere niet-cursisten).

**In de categorie sociaal kapitaal** stelt zich het bekende probleem van te veel institutievorming binnen het project: steeds meer comités, met minder functionele aansluiting aan de realiteit en onzekere financiële draagbaarheid éénmaal het project beëindigd is.

**Categorie twee en drie, bepalen de conclusie van de vierde categorie “duurzaamheid”** die door alle evaluatieteams als het hoofdprobleem wordt geciteerd. Duurzaamheid is een categorie die zich meer situeert op het domein van het beleid dan op de uitvoering van projecten.

#### **5.2.4. Bevindingen gericht op beleidsniveau (zie punt 4.3 ibid. supra).**

In dit rapport hebben we een aantal aandachtspunten naar voren geschoven die ons inziens een strategische kader van het duurzaamheidprobleem kunnen vormen.

Deze punten zijn de volgende:

1. het uitwerken van een **algemene armoedetheorie** uitgaande van meer inbreng van de armsten en uitschrijven van specifieke armoede-profielen per interventie (zie punt 4.3.1).
2. een appreciatie van de politieke en **institutionele capaciteit** van de ontvangende nationale/lokale staat wat betreft een doeltreffender armoedebestrijdingsbeleid.
3. méér aandacht voor de mogelijkheden van **zelfredzaamheid door de armsten** uitgaande van meer realistische analyses van het sociale herverdelingsproces en meer concrete invulling van de doelstelling “tegenmachtcreatie” (empowerment en participatie).
4. méér **strategische keuzes** in de activiteiten die vooral geënt zijn op de positie van de armsten. Vorming, gezondheid en hun wederzijdse koppeling zijn activiteiten die de armoedeval effectief kunnen breken en waar wij een toegevoegde waarde kunnen brengen. Laat ons meer concentreren op enkele essentiële strategische keuzes en niet alles en overal willen doen met beperkte publieke overheidssteun (bvb. ook ruimte laten voor de marktontwikkeling wat betreft andere strategische doelen zoals tewerkstelling). Dit argument pleit dus voor **meer verdieping van de impact op** activiteiten, op doelgroepen en op bepaalde locaties.

5. een bredere kijk ontwikkelen op **alle risico's die de armsten bedreigen**, met name ook de **geweldspiralen** die hun oorzaak vinden in extreme verpaupering bij de allerarmsten. Dit argument pleit voor een samenhangend beleid wat betreft het vermijden én oplossen van conflicten, dat toepasbaar moet zijn op het terrein zelf.
6. het inbedden van prioritaire **investering in de vrouw als belangrijkste ontwikkelingsactor**, met name meer aandacht voor de **strategische** noden van vrouwen, zonder daarom de onmiddellijke noden opzij te schuiven, bvb. meer activiteit ontwikkelen wat betreft de juridische rechtszekerheden voor vrouwen en hun politieke zeggingskracht om te beschermen wat zij reeds verworven hebben of willen verwerven. De vrouwen zijn de meeste efficiënte ontwikkelingsactor en met onze beperkte middelen moeten wij onze steun plaatsen bij die groepen die **als sociale versnellers** kunnen werken in het ontwikkelingsproces.
7. het inbedden van een geïkt aandachtspunt voor de **milieu-gebruiksruimte** van de armsten aan de hand van rurale leefomgevingsanalyses in onze projecten.
8. wij moeten een debat aangaan en meer reflectie aanbrengen omtrent **de spanning tussen de doeleinden** van effectieve armoedevermindering enerzijds en duurzame institutionele ontwikkeling anderzijds. Zodus er moet meer invulling gegeven worden aan de centrale opdracht van het ontwikkelingsbeleid: duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding. **Op het terrein** zelf ontwikkelt dit beleidsconcept zich tot een **intern tegenstrijdig gegeven**.

### 5.3. TOEKOMSTGERICHTHEID VAN DE BIJZONDERE EVALUATIE.

De Bijzonder Evaluator zou de Parlementaire Commissie voor Buitenlandse Betrekkingen willen verzoeken de volgende drie punten op de agenda van zijn rapportering te willen plaatsen.

#### 5.3.1. Beleidsdiscussie.

De hier hoger vermelde **acht beleidspunten** samen met de beleidsreactie van de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking **ter discussie** te willen brengen zodanig dat wij tot **een politiek werkbare consensus** kunnen komen wat betreft onze aandachtspunten voor de toekomst. Waar moeten wij ons op concentreren bij nieuwe interventies? Hoe kunnen wij deze strategische punten in de praktijk brengen?

#### 5.3.2. Opvolging.

De Bijzondere Evaluator, in de geest van de Parlementaire Opvolgingscommissie voor Abos, toe te laten om met de begunstigde doelgroepen **daadwerkelijke opvolging** van de hogervermelde synthese en aanbevelingen op het terrein te organiseren ("management by response").

Het is evenwel voor de Bijzondere Evaluatie materieel onmogelijk om alle opvolgingen op het terrein na te gaan. Ook willen wij niet de nadruk leggen op de inspectiefunctie maar op het leerproces in de externe evaluatie.

**De Bijzonder Evaluator stelt bijgevolg een tweevoudige aanpak voor waarin leren het hoofddoel is.**

**Ten eerste opvolging met het Overlevingsfonds.** De Bijzonder Evaluator wil samen met het Overlevingsfonds een opvolgingsoefening organiseren die de resultaten noteert als gevolg van de vele aanbevelingen en engagementen die door de betrokken partijen zijn geformuleerd geweest. Dit kan gebeuren door hetzij via de regionale vertegenwoordigers van het Overlevingsfonds voor West- en Oost-

Afrika, hetzij door hun eigen interne resultatenopvolgingsstysteem dat hopelijk in 2002 operationeel kan worden en waaraan de Bijzonder Evaluator wil blijven meewerken. Het resultaat van deze bevestigingen zou dan aan de Parlementaire werkgroep van het Overlevingsfonds in juni 2002 kunnen medegedeeld worden.

**Ten tweede opvolging door de Bijzonder Evaluator.** Voor deze benadering verwijzen wij naar de vier onderstaande cruciale bevindingen:

1. “ De informatie die in de meeste evaluaties wordt ingevoerd, is vergaard, wordt eigendom van en geanalyseerd door buitenstaanders (experten, ambtenaren, projectpersoneel, etc..).” Het is dus ónze kennis en ónze capaciteit om deze kennis te vergaren en niet de kennis en de capaciteit van de armen die telt. Dit betekent dat reeds tijdens de identificatie of zelfs later in het evaluatieonderzoek “duurzaamheid” en tegenmachtcreatie niet écht op de agenda staan, laat staan tijdens de implementatie”. “Een steeds terugkerende opmerking vanwege geïnterviewden uit de doelgroepen was dat er dikwijls te weinig projectpersoneel te bekennen was, maar nooit een gebrek aan **“mensen-die-vragen-komen-stellen” waarvan zij nadien niets meer vernemen.**” (op cit. pag 60 en 61)
2. “**Vorming** werd door alle geïnterviewde doelgroepen beschouwd als de voornaamste uitweg uit de armoedeval” (op cit. pag. 72; zie ook strategisch aandachtspunt 4 hierboven).
3. De Bijzonder Evaluator en de consultantenteams hebben zich tijdens het methodologieseminarie in Dar-es-Salaam (april 2000) geëngageerd om de stem van **de armste** doelgroepen in de evaluatierapporten te laten primeren. Zowel in de pré-evaluatie als tijdens de evaluatiemissies is dit daadwerkelijk gebeurt. De bedoeling was **een mens-gericht onderzoek** te verwezenlijken. Dit heeft geleid tot een rijkdom aan informatie die door alle gebruikers van de evaluatie wordt onderlijnd. Het betekent ook dat dit onderzoek een andere soort van evaluatie is dan datgene wat tot nu toe uitgevoerd is geweest, en bijgevolg andere toepassingen mogelijk maakt nml. haar bevindingen op een herkenbare manier kunnen

**terugkoppelen** naar deze doelgroepen. Wat de evaluatie missies genoteerd hebben zijn de verwachtingen en bezorgdheden van deze geïnterviewde groepen en niet omgekeerd de opinies van onderzoekers (zie chronogram 1).

4. Door de hierbijgevoegde matrix van terugkoppeling van de evaluatiebevindingen loopt één rode draad nl. de vraag naar **meer (functionele) alfabetisatie** en het onevenwichtig aanbod ervan in de projectuitvoering. De gemeenschappelijke aanbeveling van de meeste rapporten is een “relance” van het alfabetisatieprogramma.

**Uit punt 1 tot 4 volgt dan een voorstel tot opvolgingsactie van de Bijzondere Evaluatie.** Wij willen een participatieve opdracht uitbesteden die er in bestaat een vormingsproject te ontwerpen met een conceptueel (specialist participatieve evaluatie) en materieel luik (uitwerken van een alfabetisatie-pakket), dat in de klassen op het terrein gebruikt kan worden.

In dit pakket moeten de bevindingen van elk afzonderlijke evaluatie opgenomen zijn, zodat zij via het alfabetisatieprogramma in en buiten de klassen (auto-alfabetisatie) besproken kunnen worden.

Hierdoor willen wij de nadruk leggen op het volgende:

- “ownership” van de evaluatie bij de begunstigden;
- zelfredzaamheid bevorderen en vermindering van het afhankelijkheidssyndroom verkrijgen;
- versteviging van de tegenmachtscreatie vooral bij vrouwen;
- strategische keuze voor een essentiële “versneller”: alfabetisatie;
- een steekproef organiseren via één van de essentieelste aanbevelingen van de evaluatie waardoor de graad van opvolging kan ingeschat worden;
- een concretere voorstelling geven aan de doelgroepen van de legitieme band tussen hen en het Belgische maatschappelijke draagvlak tegen armoedebestrijding (of legitimisering van de hulp zie pag. 67 paragr. 4 ibid. supra)

In overeenstemming met het door de Bijzonder Evaluator gelanceerde resultatenopvolgingssysteem in 2001 (punt 2.2.) wil deze laatste de

opdracht toevertrouwen aan een team van maximum twee tot drie experts in participatieve evaluatie en alfabetisatie. Dit team moet twee tot drie van de geëvalueerde projecten bezoeken, de opstart van het alfabetisatie-pakket samen met de doelgroepen en het projectmanagement voorbereiden, de lokale overheid sensibiliseren en hun **bevindingen terugkoppelen aan de twee regionale vertegenwoordigers van het Overlevingsfonds** in Afrika. Deze laatsten kunnen deze “interventie” verder uitbreiden naar andere projectlocaties.

De Bijzonder Evaluator is er zich van bewust dat deze terugkoppelingsactiviteit niet bijzonder spectaculair oogt, tenzij dan door zijn **éénvoud**. Maar gehoopt wordt dat andere denkpijsten met andere sectoren zich zullen openen zodat wij langzamerhand aan het duurzaamheidsprobleem kunnen sleutelen. Voorts is dit een activiteit **op mensenmaat** die terdege rekening houdt met het armoedeperspectief en kan uitgevoerd worden op een **financiële duurzame** manier.

### **5.3.3. Wettelijk Kader voor De Bijzonder Evaluator.**

Tot slot wil de Bijzonder Evaluator het Parlement vragen zich te beraden over het wettelijk kader van zijn opdracht, met name wat betreft zijn **plicht tot “onafhankelijkheid”**. De Wet van de Internationale Samenwerking van 25/05/1999 legt de verplichting op van een evaluatiefunctie in onze sector. Door het ontbreken van een interne evaluatiecapaciteit valt het nakomen van de verplichtingen tot externe én interne evaluatie de facto bij de externe, dus Bijzondere Evaluatie.

Door de onvolledige bemanning van de cel Bijzondere Evaluatie kan deze laatste niet aan alle aanvragen voor evaluatie vanuit het ontwikkelingsapparaat voldoen. Dit overaanbod om evaluaties uit te voeren, kan tot op zekere hoogte door de benadering van de Bijzondere Evaluatie geremedieerd worden (een aantal project-evaluaties rond een thema-evaluatie). Op die manier kan aan de vereisten van goed bestuur en continuïteit van openbaar beheer tegemoet gekomen worden.

Voorts kan door het terugploegen van de bevindingen van de Bijzondere Evaluatie in de uitvoerende diensten van DGIS en BTC de gestage uitbouw van een evaluatiecultuur doorgaan (vormingsfunctie van de evaluatie).

Het probleem is evenwel dat er zich **grijze juridische zones bevinden zowel in het benoemingsbesluit van de Bijzonder Evaluator (KB 04/05/1999) als tussen dit besluit en de andere vigerende wetgevingen (Internationale Samenwerking 25 mei 1999, Maatregelen inzake ambtenarenzaken 22 juli 1993 en 26 maart 2001)**. Deze grijze zones zijn door het Rekenhof geduid geweest en hebben geleid tot een vraag vanwege het Rekenhof tot gebeurlijke nietigverklaring van het KB van de Bijzondere Evaluator.

Het centrale argument van het Rekenhof is dat bij de aanwerving van de Bijzonder Evaluator de wervingsregels van de wet van 23 juli 1993 ("openbaarheid") niet zijn gerespecteerd geweest en bijgevolg de **"onafhankelijkheid" van de Bijzonder Evaluator niet gegarandeerd is**. De Bijzonder Evaluator heeft tijdens zijn twee vorige rapporteringen aan de Parlementaire Commissie zelf gewezen op het probleem van de "onafhankelijkheid". Dit gebeurde weliswaar vanuit een ander perspectief (benoemingen van medewerkers door de Minister van Buitenlandse Zaken en budgetallocatie door de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking). Ten gronde kan de Bijzonder Evaluator zich bijgevolg zonder problemen aansluiten bij de vraag van het Rekenhof om **meer klaarheid** te scheppen wat betreft zijn juridische positie. Maar ondanks deze juridische gegrondheid in de bezwaren van het Rekenhof wil de Bijzonder Evaluator evenwel wijzen op de **problematische gevolgen** van de nietigverklaring van het KB van 04 mei 1999.

Het afronden van deze procedure volgens de wet van 23 juli 1993 voorziet in het ontslag van de Bijzonder Evaluator per aangetekend schrijven in de periode september tot december 2001. Onmiddellijk daarna zou de Bijzondere Evaluatie tijdelijk onthoofd worden en misschien wel finaal dreigen uit te doven in het klimaat van defederalisering van de hulp. Op dat moment kan het departement ontwikkelingssamenwerking niet meer zijn wettelijke verplichting tot

evalueren vervullen (wet van de Internationale Samenwerking 25/05/1999). Daarenboven zouden de in de evaluatie geïnvesteerde kosten van circa 60 mio bef. en hun resultaten grotendeels verloren gaan (uitdoven van de strategische belangrijke terugkoppelingsfase).

De gevolgen van de wettelijke onvolkomenheden bij de aanwerving van de Bijzonder Evaluator komen **dan in botsing met zowel de wet van 25 mei 1999 als met de overheersende principes van goed bestuur en continuïteit van administratief beheer**. Deze laatsten zijn trouwens de condities die wij stellen aan onze partners in het zuiden. Hun niet-naleving zou de geloofwaardigheid van toekomstige evaluatiebevindingen aantasten, en bijgevolg effectieve terugkoppeling bemoeilijken.

Tenslotte dient er op gewezen te worden dat volgens de geest van het rechtsprincipe dat “iedereen gelijk is voor de wet” dit ook wil zeggen dat ze op iedereen op gelijke wijze van toepassing is, dus **niet alleen selectief op de Bijzonder Evaluator**. Het KB van 04 mei 1999 is immers niet het enige met wettelijke onvolkomenheden.

Moest deze vorm van gelijkheid niet het geval zijn dan krijgt het **argument van het Rekenhof** wat betreft de onafhankelijkheid van de Bijzonder Evaluator **een tegendraadse toepassing**.

Een door het Parlement opgerichte onafhankelijke onderzoekscel verdwijnt als gevolg van een juridisch en niet de facto bewezen argument van gebrek aan onafhankelijkheid.

De praktijk van de twee aanvangsjaren van onze onderzoekscel wijst uit dat de in dit rapport geciteerde organisatorische moeilijkheden voor een deel te maken hebben met de houding van de Bijzonder Evaluator om juist dit eerstelijsprincipe van zijn mandaat, namelijk de onafhankelijkheid, glashard te maken voor **alle** betrokken partijen.

In een administratieve omgeving waar voortdurend gezocht wordt naar oplossingen door middel van geven en nemen, is dit de meest moeilijke houding maar ook de enige correcte. Toegeven op dit essentiële punt zou al wat nadien komt aan evaluatiewerk uithollen en de

kredietwaardigheid van de externe onderzoekscel zowel bij de vertegenwoordiging als bij de doelgroepen in onze projecten aantasten. De Bijzondere Evaluatie kan dan bijgevolg nooit doorgroeien naar een institutionele status.

In plaats van de sanctionele oplossing die de procedure tot nietigverklaring voorstelt zou de Bijzonder Evaluator willen vragen **om meer structurele oplossingen te zoeken** die toekomstgericht zijn en rekening houden met de nakende Copernicus-hervorming (01/01/2002). Een dergelijke oplossing is door de Juridische Dienst van Buitenlandse Zaken aan de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking voorgelegd geweest in een nota op 24/7 en 8/8/2001. Het laatste punt van deze nota stelt (besluit punt 3 pag. 19):

*Omdat overeenkomst artikel 5 van de wet Internationale Samenwerking de externe evaluatie van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking tot de wettelijke plicht van de bevoegde overheid behoort, en op grond van dezelfde wet jaarlijks door de heer staatssecretaris een verslag van deze externe evaluatie, vergezeld van zijn commentaar, moet worden uitgebracht aan het Parlement, is het noodzakelijk dat de aan de orde zijnde problematiek ook wordt voorgelegd aan de heer Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking”.*

De Bijzonder Evaluator zou graag het laatste punt toelichten aan de Commissie voor Buitenlandse Betrekkingen en stelt voor een aparte, **beperkte werkgroep** samen te brengen, eventueel na zijn rapportering in plenum, waar er naar oplossingen kan gezocht worden die een pre-Copernicus experiment zoals dat van de Bijzondere Evaluatie geen nieuwe valse starter maakt in de ontwikkelingssector.



## **ANNEXE 1**

RAPPORT DE L'ÉVALUATEUR SPÉCIAL DE LA  
COOPÉRATION INTERNATIONALE — 2001

## *Table des matières*

|                                                                                             | Pages |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>1. Introduction .....</b>                                                                | 168   |
| <b>2. Activités .....</b>                                                                   | 171   |
| <b>2. 1. Chronogramme 1 : Évaluation de l'impact en matière de réduction de la pauvreté</b> | 171   |
| 2. 1. 1. Phase d'orientation : juillet-décembre 1999. ....                                  | 171   |
| 2. 1. 2. Phase d'organisation.....                                                          | 175   |
| Chronogramme 1. a : femmes et pauvreté .....                                                | 175   |
| Chronogramme 1. b : Pauvreté urbaine .....                                                  | 180   |
| Chronogramme 1. c : Pauvreté rurale .....                                                   | 182   |
| Chronogramme 1. d : Pauvreté et santé .....                                                 | 183   |
| Chronogramme 1. e : capital « social » .....                                                | 184   |
| Chronogramme 1. f : colloque international : « réduction de la pauvreté ».....              | 184   |
| <b>2. 2. Chronogramme 2 : Processus d'apprentissage (juin 2000 – déc. 2002).....</b>        | 187   |
| Phase initiale (Juin - août 2000) .....                                                     | 187   |
| Phase opérationnelle (sept. 2000 – fév. 2001) .....                                         | 188   |
| Phase de rétroaction (mai 2001 – déc. 2002).....                                            | 188   |
| <b>2. 3. Chronogramme 3 : analyse des instruments (juin 2001 – déc. 2002).....</b>          | 190   |
| <b>2. 4. Programme – Budget - Présentation (2001 – 2002) .....</b>                          | 193   |
| <b>3. Moyens .....</b>                                                                      | 198   |
| <b>3.1. Financement du chronogramme 1 .....</b>                                             | 198   |
| <b>3.2. Effectifs .....</b>                                                                 | 199   |
| <b>4. Conclusions provisoires.....</b>                                                      | 202   |
| <b>4. 1. Méthode de travail : Processus d'apprentissage de l'Évaluateur spécial .....</b>   | 202   |
| 4. 1. 1. Multidisciplinarité des équipes d'évaluation.....                                  | 202   |
| 4. 1. 2. Indépendance des experts individuels.....                                          | 203   |
| 4. 1. 3. Composition internationale des équipes .....                                       | 204   |
| 4. 1. 4. La combinaison des consultants internationaux/locaux.....                          | 204   |
| 4. 1. 5. Rétroaction .....                                                                  | 205   |
| 4. 1. 6. Gestion efficace de la cellule de l'Évaluation spéciale.....                       | 207   |
| <b>4. 2. Enseignements pour les organes d'exécution .....</b>                               | 209   |
| 4. 2. 1. Le groupe-cible a-t-il été défini de manière suffisamment précise ? .....          | 211   |
| 4. 2. 2. Les acquis au niveau du capital physique, humain et social et leur durabilité..... | 212   |
| a. « Hoima and Kibaale Project » (Ouganda) .....                                            | 212   |
| b. « Gestion des Terroirs Villageois du Seno-Gondo » (Mali) .....                           | 217   |
| c. « Programme Intégré de Maradi » (Niger).....                                             | 221   |
| d. « Support to Kenyan Women Finance Trust » (Kenya) .....                                  | 225   |
| e. « Improving Household Food Security and Nutrition in Luapula Valley » (Zambia) .....     | 229   |

|                                                                                                  | Pages      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4. 3. Réflexions thématiques : le processus d'apprentissage au niveau politique.....</b>      | <b>232</b> |
| 4. 3. 1. Identification de la pauvreté .....                                                     | 232        |
| 4. 3. 2. Cadre stratégique de la lutte contre la pauvreté .....                                  | 237        |
| a. Impératifs liés à la croissance économique et politique de redistribution des richesses ..... | 238        |
| b. Auto-prise en charge.....                                                                     | 240        |
| c. Services et équipements de base sociaux essentiels.....                                       | 245        |
| d. L'évaluation des risques .....                                                                | 248        |
| e. La femme en tant qu'acteur principal du développement .....                                   | 251        |
| f. Sauvegarde de la durabilité écologique de l'environnement des pauvres .....                   | 254        |
| 4. 3. 3. Autres points à aborder dans la discussion politique .....                              | 256        |
| a. Approche holistique de la réduction de la pauvreté .....                                      | 256        |
| b. Cadre institutionnel et durabilité .....                                                      | 258        |
| c. Émancipation (« empowerment ») et participation.....                                          | 261        |
| d. Point de vue de l'Évaluation spéciale.....                                                    | 262        |
| <b>5. Conclusions et recommandations .....</b>                                                   | <b>264</b> |
| <b>5. 1. Problèmes de mise en œuvre de l'Évaluation spéciale.....</b>                            | <b>264</b> |
| <b>5. 2. Résultats de l'Évaluation spéciale .....</b>                                            | <b>267</b> |
| 5. 2. 1. Étude quantitative des coûts (voir point 3. 1. ibid. supra) .....                       | 267        |
| 5. 2. 2. Observations d'ordre général.....                                                       | 267        |
| 5. 2. 3. Constatations au niveau des projets.....                                                | 270        |
| 5. 2. 4. Constatations au niveau politique (voir point 4. 3. ibid. supra) .....                  | 271        |
| <b>5. 3. L'Évaluation spéciale orientée vers l'avenir .....</b>                                  | <b>273</b> |
| 5. 3. 1. Discussion politique .....                                                              | 273        |
| 5. 3. 2. Suivi.....                                                                              | 273        |
| 5. 3. 3. Cadre juridique de l'Évaluation spéciale .....                                          | 276        |

## ***1. Introduction***

---

Ce rapport a pour objet de décrire le chemin parcouru par la cellule Évaluation spéciale. Il portera sur les aspects liés à l'organisation comme sur l'acquisition de connaissances. Les pages consacrées à chacun de ces aspects seront en nombre égal.

La première partie liée à l'organisation décrit les activités de la cellule et la manière dont celles-ci ont été mises en œuvre (ensemble des moyens).

La deuxième partie axée sur l'acquisition des connaissances et du savoir-faire poursuit l'objectif de stimuler une réflexion critique concernant une série d'aspects liés à la décision politique.

Par ailleurs, le rapport porte sur une période de 2 ans qui va du moment de l'entrée en fonctions de l'Évaluateur spécial, en juin 1999 à ce jour. En outre, le rapport contient le plan de travail pour la période de juin 2001 à décembre 2002.

**Dans la première partie axée sur l'organisation**, les activités sont groupées sous la forme de chronogrammes numérotés de 1 à 3 assortis chaque fois d'un commentaire.

L'ensemble des chronogrammes permet non seulement de présenter les activités sous la forme d'un processus mais aussi de poser les questions successives sur une base thématique.

Par exemple, le chronogramme de l'évaluation relative à la réduction de la pauvreté « notre aide vient-elle en aide aux plus pauvres ? » est suivi de manière logique dans le temps par le chronogramme de l'analyse des instruments « si notre aide n'atteint pas les plus pauvres, quels sont les défauts de nos mécanismes d'intervention ? ».

En pareil cas, la science de l'évaluation demande que nous remontions d'un cran et passions de l'analyse d'impact à l'analyse de processus.

**Dans la deuxième partie, axée sur l'acquisition de connaissances** (« conclusions provisoires » et « hypothèses de travail »), seront rassemblées les premières expériences de l'analyse d'impact relative à la pauvreté.

Étant donné qu'il s'agit ici d'un rapport intermédiaire, il y a lieu de souligner que ces textes n'ont pas l'ambition de fournir des étalons pour la politique de développement.

En ce moment, il n'y a pas encore eu suffisamment de rapports d'évaluation pour établir une base statistique solide.

Par ailleurs, le crédit accordé à la recherche appliquée, ainsi que son adéquation politique, sont déterminés par le degré de consensus réuni autour de cette recherche, tant au sein des milieux politiques et administratifs que scientifiques. Ce consensus est loin d'être chose acquise.

**Apprendre et gérer de manière efficace constituent de toute façon un processus progressif.**

L'Évaluateur spécial ne peut pas faire plus que tracer une **carte cognitive** qui doit permettre aux preneurs de décision de naviguer dans des eaux plus sûres en évitant les icebergs (ou autres mastodontes blancs).

Il appartient au Secrétaire d'État à la coopération au développement d'évaluer la faisabilité de ces voies et de mesurer les risques qu'elles comportent dans son **commentaire** du rapport de l'Évaluateur spécial. Les contributions de l'Évaluateur spécial et du Secrétaire d'État constituent le point de départ d'un débat public au Parlement, débat qui doit déboucher sur une **synthèse utilisable**.

Cette synthèse politique s'étendra, en cercles concentriques, à toutes les parties concernées, jusqu'à ce qu'un consensus prenne forme, le consensus que nous appelons la **base sociale** de la coopération au développement. Passé ce niveau du consensus on se trouve à celui du **terrain d'action** des administrations et des organisations chargées de l'exécution, qui sont le chaînon entre la légitimité politique et les opérations sur le terrain.

L'Évaluation spéciale est donc avant tout non une fonction d'inspection mais un processus d'apprentissage. La différence entre ces deux fonctions correspond à la différence entre l'évaluation interne et l'évaluation externe.

La deuxième partie de ce rapport doit donc être appréhendée comme une tentative **d'organiser les connaissances acquises** : avons-nous suffisamment conscience de ce que nous ne savons pas ? Quel est l'ordre d'importance dans la multitude complexe des facteurs auxquels notre secteur est confronté et dans quelle mesure sommes-nous capables de convertir cette matrice de facteurs en une stratégie effective de la coopération ?

L'Évaluation spéciale relève aussi de la **recherche appliquée en sciences sociales**. Ce qui veut dire que nos paramètres doivent être constamment réajustés. Il s'agit d'un « vol de reconnaissance » dans l'incertain à l'instar d'une sonde spatiale qui d'heure en heure envoie des photos de plus en plus précises de ce que nous croyions avoir perçu d'ici-bas, avec le risque de voir, d'heure en heure, nos constatations s'éloigner toujours davantage de notre cadre d'analyse conventionnel.

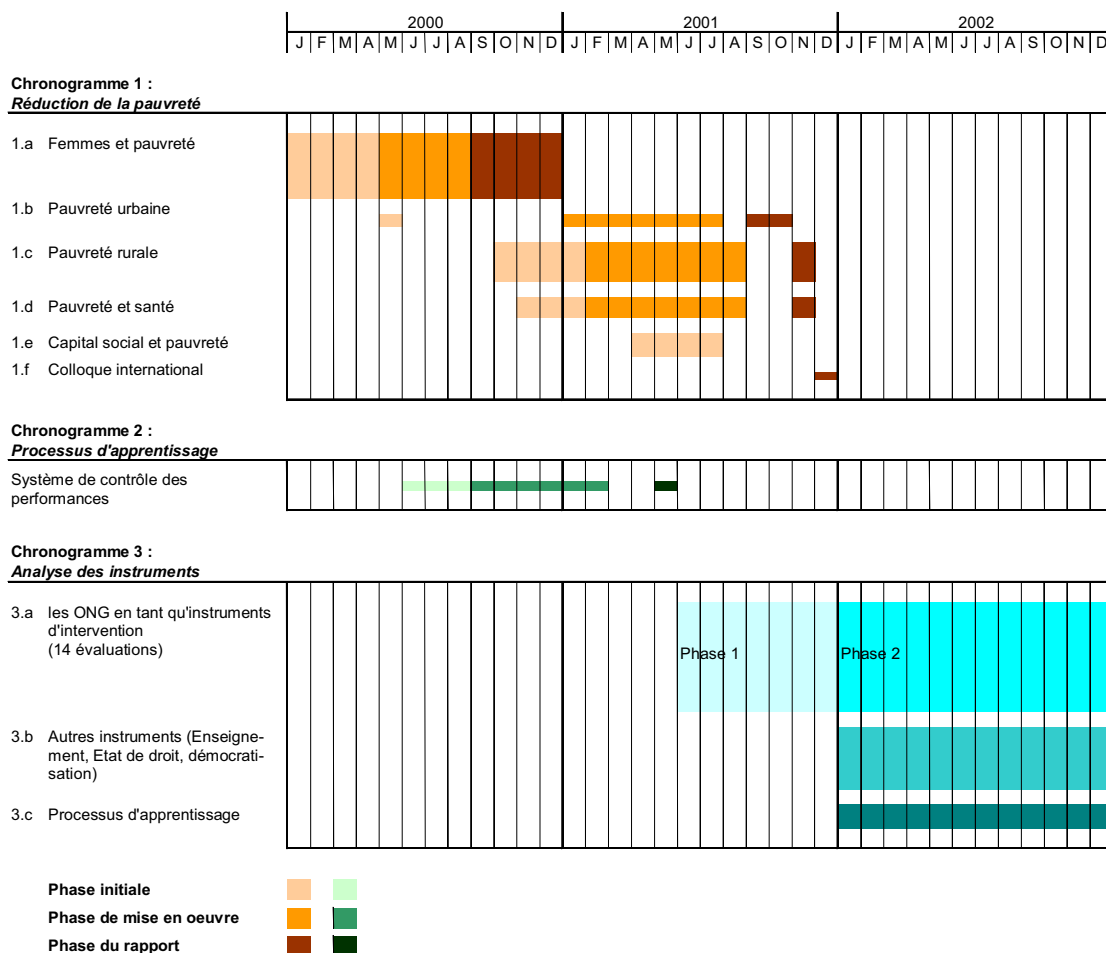
C'est pourquoi l'enquête d'évaluation a été **conçue en diverses strates** de pré-évaluation (par l'Évaluateur spécial), de missions d'évaluation (par des équipes d'experts) et d'une évaluation relative aux niveaux de connaissances acquises durant ces deux phases au cours d'un colloque international (réunissant entre autres un groupe d'experts internationaux et les parties concernées).

L'Évaluation spéciale est aussi **un hybride entre la réflexion sur le sujet (analyse conceptuelle) et l'action ciblée (éthique politique de solidarité envers les groupes-cibles défavorisés)**. C'est dans ce sens que l'Évaluation spéciale s'inscrit dans le contexte beaucoup plus large de la fonction émancipatrice du Parlement, à savoir, la formulation d'objectifs sociétaux (« la réflexion sur ») et le suivi vigilant du processus démocratique qui doit faire aboutir ces objectifs (« l'action ciblée »).

L'acquisition de connaissances comme processus progressif, une approche scientifique commune, la transparence et une démarche démocratique sont donc les concepts clés qui doivent éclairer la lecture de la partie thématique du présent rapport.

Etienne De Belder  
Évaluateur spécial.

## 2. Activités



### 2. 1. Chronogramme 1 : Évaluation de l'impact en matière de réduction de la pauvreté

#### 2. 1. 1. Phase d'orientation : juillet - décembre 1999

Cette période a été consacrée à l'élaboration d'un plan de faisabilité (plan de travail 2000 de l'Évaluation spéciale, examiné en séance de commission du 14/12/1999). Au cours de cette période, les grandes orientations de l'Évaluation spéciale ont été fixées et les séances de concertation avec les principales parties à l'évaluation ont été organisées.

Le plan de faisabilité comportait entre autres la sélection d'un certain nombre de projets dont le plus grand dénominateur commun était **l'impact en matière de réduction de la pauvreté**.

**Les éléments ayant présidé à ce choix sont les suivants :**

- ⌘ L'accent qui avait été mis par la Commission parlementaire chargée du suivi de l'AGCD sur l'efficacité de notre aide et sur les questions relatives à la qualité de notre aide (notre aide vient-elle en aide aux plus pauvres ?)
- ⌘ La note de discussion politique « La qualité dans la solidarité » du Secrétaire d'État à la Coopération au Développement (« Une mission centrale » Chapitre 2)
- ⌘ La publication du CAD, intitulée « Le rôle de la Coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle » orientée résolument vers les objectifs de développement international et notamment la lutte contre la pauvreté.
- ⌘ L'atelier de l'OCDE-CAD – « Workshop on Evaluation of Poverty Reduction » (Atelier sur l'évaluation de la réduction de la pauvreté) – en octobre 1999 à Edimbourg. Au cours de cette rencontre, un consensus fut atteint sur le fait que tous les donateurs OCDE se concentreraient principalement, en 2000 et en 2001 sur l'évaluation de la réduction de la pauvreté et ce, pour contrer les sentiment de désaffection (« aid fatigue ») qui existe dans les pays développés.
- ⌘ Les cadres d'analyse de ce séminaire et les règles du CAD en matière d'évaluation seront explicitées plus tard par l'Évaluateur spécial dans l'exécution concrète de ses évaluations (concepts, orientations, questionnaires, règles d'organisation etc.,)
- ⌘ La possibilité pour l'Évaluateur spécial de satisfaire à la fois aux besoins de l'AGCD en matière d'évaluation interne (évaluations de projets utilisés comme études de cas concrets) et à la mission d'évaluateur externe qui lui a été confiée par le Parlement (rapports thématiques).
- ⌘ L'occasion de préserver la cohérence intellectuelle dans le cadre des tâches d'évaluation quotidiennes, étant donné que l'Évaluateur spécial n'a pas disposé de collaborateurs avant le début de l'année 2001. (rien qu'un «conteneur» : *réduction de la pauvreté* comportant une dizaine d'évaluations de projets pour la DGCI).

Les projets choisis comme cas d'espèce pour l'analyse thématique de l'impact en matière de réduction de la pauvreté sont les suivants :

**1. Femmes et pauvreté en Afrique subsaharienne (projets du Fonds de survie - 6 études d'évaluation)**

En **Ouganda** : Développement intégré d'une communauté dans le District de Hoima et de Kibaale (« District Integrated Community Development »).

Organisation chargée de l'exécution : le FIDA.

Mots-clés : développement rural, femmes et microfinancement.

Rapport final : août 2000.

En **Zambie** : Projet visant à améliorer les produits alimentaires de consommation courante et la sécurité nutritionnelle dans la vallée de Luapula (« Improving household food and nutrition security »)

Organisation chargée de l'exécution : FAO.

Mots-clés : alimentation, développement rural, microfinancement, femmes et écologie.

2 rapports finaux : septembre 2000 en décembre 2000

Au **Kenya** : Programme de soutien pour un organisme de crédit en faveur de la femme kenyane désireuse de lancer une petite entreprise (« Support Programma for Kenya Women's Finance Trust »)

Organisation chargée de l'exécution : KWFT (ONG kenyane).

Mots-clés : microfinancement, petite entreprise, femmes

Rapport final : janvier 2001

Au **Niger** : « Projet intégré Marandi »:

Organisation chargée de l'exécution : UNICEF.

Mots-clés : développement rural, développement communautaire, femmes.

Rapport final : décembre 2000

Au **Mali** : « Programme d'aménagement et gestion des terroirs villageois du Sené-Gondo »

Organisation chargée de l'exécution : FENU - Fonds d'équipement des Nations unies

Mots-clés : développement rural, écologie, femmes

Rapport final : octobre 2000

Au **Niger** : « Projet intégré Maradi » évaluation de fin de projet.  
Mots-clés : développement rural, développement communautaire, santé, production, femmes, etc.  
Rapport final : novembre 2000

## **2. Pauvreté urbaine au Vietnam, au Maroc et au Kenya**

« **Localising Agenda 21 : Programme d'action pour le développement durable** » à Vinh (Vietnam), Essaouira (Maroc) et Nakuru, (Kenya)

Organisation chargée de l'exécution : Habitat (CNUEH)

Mots-clés : cadres macro-économiques, société à deux vitesses, polarisation économique, processus institutionnels, acquisition de pouvoir ou «empowerment» des pauvres urbains.

Rapport final : août 2001

## **3. Pauvreté rurale en Asie du Sud Est**

**Réforme rurale** : Programme belge de réforme rurale intégrée aux Philippines (« Belgian Integrated Land Reform Programme in the Philippines »)

Organisation chargée de l'exécution : DGCI

Mots-clés : développement rural, développement communautaire, analyse politique.

Rapport final : novembre 2001

**Création d'emplois en milieu rural** : création d'emplois hors exploitation dans le nord-est de la Thaïlande (« Off-farm job-creation in N.E. Thailand »)

Organisation chargée de l'exécution : DGCI

Mots-clés : capacités institutionnelles, emploi, femmes, économie sociale et marketing.

Rapport final : novembre 2001

**Écologie humaine** : économie et ressources rurales : analyse de 5 projets belges de développement rural (« Rural livelihood analysis of five selected Belgian rural development projects »)

Mots-clés : macro-économie, politique, agro-écologie, démographie, ressources naturelles et stratégies.

Rapport de synthèse: novembre 2001

Rapport final : décembre 2001

#### 4. santé des femmes et des enfants dans la région des Andes

##### **Déficiences en matière d'oligo-éléments dans la Région andine.**

(« Micro-nutrients deficiency in the Andean Region »)

5 rapports sur l'Équateur, le Pérou, la Bolivie, le Venezuela et la Colombie

Organisation chargée de l'exécution : UNICEF.

Mots-clés : analyse institutionnelle, mise en place de capacités, production, mécanismes d'intervention, contrôle de qualité et techniques associées, femmes et développement.

Rapports finaux : novembre 2001

#### 5. Projet axé sur le « capital social » (2 rapports)

**« Promotion du dialogue social en Afrique francophone. Prodiaf » (BIT)**

**« Stratégies contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté. STEP » (OIT-global)**

Mots-clés : économie sociale, capacités institutionnelles, société civile.

2 rapports: décembre 2001

### 2. 1. 2. Phase d'organisation

#### *Chronogramme 1. a : femmes et pauvreté*

##### **Phase initiale (janvier-avril 2000)**

# Une **pré-évaluation** par l'Évaluateur spécial en vue de tracer les grandes orientations de l'investigation (entretiens avec les groupes cibles ou participation, définition des termes de référence avec les partenaires ou appropriation et recrutement de consultants locaux ou acculturation de l'opération) et mise en place du savoir-faire requis pour chaque évaluation spécifique.

# **Sélection des équipes** : 50 % d'experts africains sélectionnés par l'Évaluateur spécial sur place et 50 % d'experts internationaux proposés par les départements d'évaluation de l'OCDE (3 par poste, dont 1 choisi par l'Évaluateur spécial).

La constitution des équipes s'est faite sur la base des règles CAD ci-dessous :

- ≠ multi-disciplinarité
- ≠ indépendance
- ≠ composition internationale
- ≠ composition à la fois internationale/locale

#### ≠ **organisation d'un séminaire de méthodologie à Dar es Salaam**

##### Participants :

- ≠ experts sélectionnés
- ≠ Organisations d'exécution (UNICEF, FIDA, FENU, FAO)
- ≠ Fonds de Survie
- ≠ Responsables de projet locaux
- ≠ section C.D. Tanzanie

##### Objectifs:

- ≠ focalisation de l'investigation dans 5 cultures différentes (cadre d'analyse)
- ≠ rédaction des termes de référence définitifs
- ≠ uniformisation des méthodes de travail
- ≠ intégration « sociale » des équipes.

##### Sources :

- ≠ « Attacking Poverty » (s'attaquer à la pauvreté) Rapport sur le Développement dans le Monde (Banque Mondiale 2000),
- ≠ Publications de la SIDA (suédoise) et de la CIDA/ACDI (canadienne) : « Gender-questionnaires-manuals » (manuel de questionnaires sur les questions d'égalité hommes-femmes),
- ≠ CIDA/ACDI « Evaluation Guide » (guide de l'évaluation) (publications de l'année 2000)

##### Résultats :

L'atelier de Dar-es-Salaam a développé un module autour de 4 domaines essentiels de l'investigation et applicable aux 5 pays concernés

- ≠ Identification des pauvres et de la dynamique de la pauvreté.
- ≠ Corrélation de ce premier champ d'investigation avec la problématique des femmes
- ≠ Identification des relations causales existant entre l'évolution de la pauvreté et les stratégies menées en vue de la combattre
- ≠ établir une corrélation entre les domaines de recherche identifiés ci-dessus et la mise en œuvre des projets

Le cadre analytique qui doit sous-tendre cette évaluation de la corrélation pauvreté-femmes est reproduit sous forme de graphique à la page suivante, un graphique qui doit servir de fil conducteur pour toutes les autres évaluations relatives à la pauvreté.

### **Phase de mise en œuvre (mai - août 2000)**

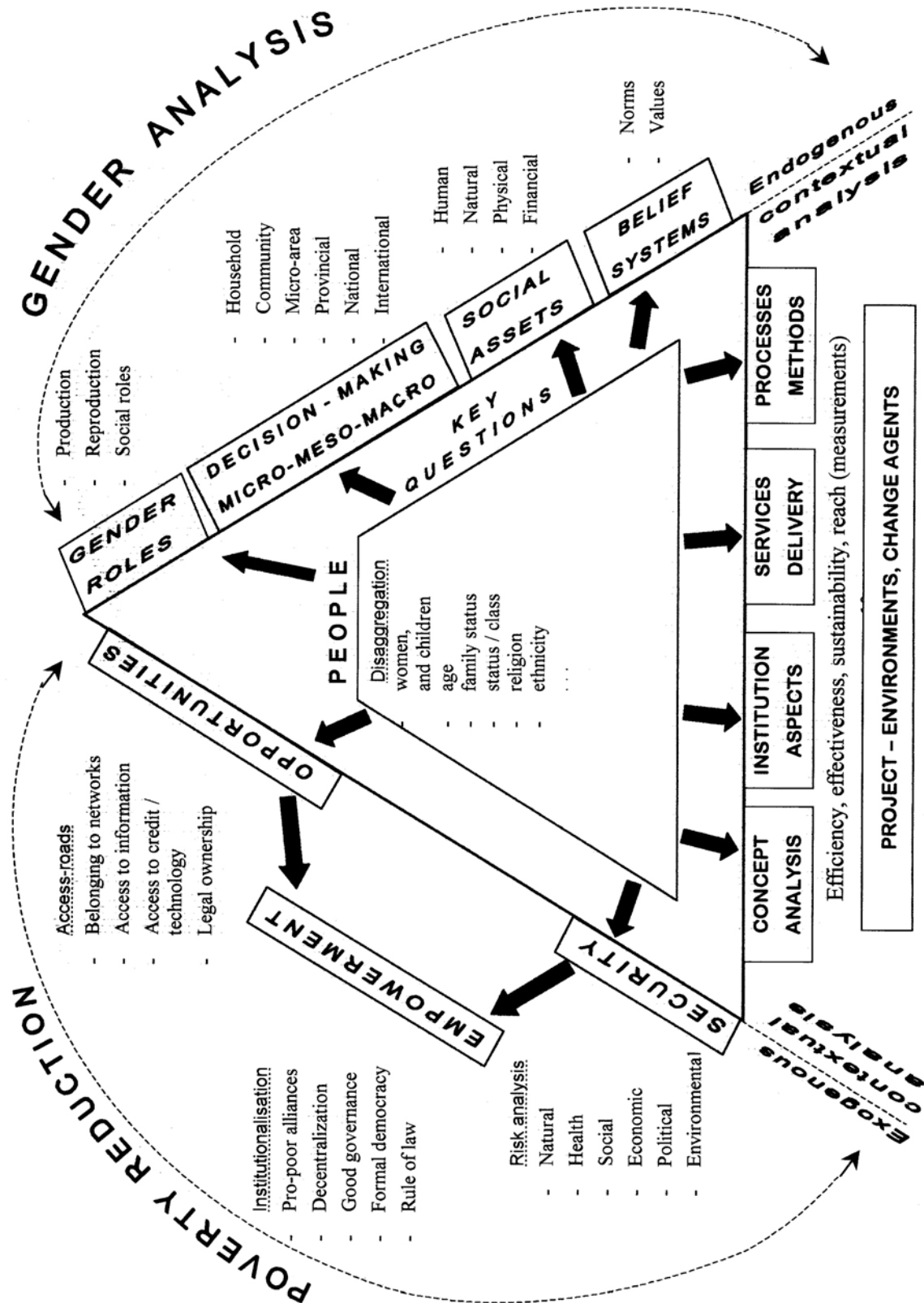
22 experts, au total, ont été envoyés sur le terrain (11 Africains, 6 Belges, 2 Allemands, 1 Américain, 1 Finnois et 1 Irlandais). Les visites sur le terrain ont duré  $\pm$  3 semaines. Sauf pour ce qui concerne la mission en Zambie, au cours de laquelle des divergences au sein de l'équipe sur le terrain ont débouché sur la rédaction de deux rapports distincts, l'esprit d'équipe et l'investissement professionnel a été satisfaisant.

Il y a lieu de tenir compte du fait que, dans la plupart des pays, les équipes ont été amenées à travailler soit dans un environnement culturel qui n'était pas favorable aux droits des femmes (par exemple : le Niger, le Mali, le Kenya) soit dans des régions où régnait l'insécurité militaire (par exemple l'Ouganda) et que toute interrogation des groupes cibles a exigé une certaine dose de prudence.

Il y eut certes quelques problèmes de démarrage à Bruxelles. Tout l'exercice d'évaluation étant financé conjointement par le Fonds de Survie et par l'Évaluation spéciale (Niger 2 x et Kenya pour le FdS, le reste pour l'E.S.), les dossiers d'engagement respectifs ne furent pas menés de manière synchronisée.

Il fallut donner au Fonds de Survie un peu de temps pour boucler le circuit des engagements. Entre-temps, toutes les équipes étaient prêtes à partir et des difficultés d'organisation se profilaient (indisponibilité de certains membres à une date ultérieure).

L'Évaluateur spécial prit l'initiative de fournir, sur les ressources des Ambassades, des avances sur place afin que les frais opérationnels et les indemnités des experts africains (en l'absence de capacité financière pour le préfinancement) puissent être payés. Cette façon de procéder assez peu orthodoxe est maintenant régularisée, que ce soit entre le Fonds de Survie et l'Évaluateur spécial ou entre l'Évaluateur spécial et le Service financier des Affaires étrangères.



C'était là une solution d'urgence qui doit rester un fait unique, car elle a causé çà et là des frictions au niveau administratif.

L'Evaluateur spécial a reçu des remarques de la Cour des Comptes et en tiendra compte à l'avenir.

L'Evaluateur spécial s'est trouvé pris dans le conflit classique entre la nécessité de respecter les délais pour son évaluation et la capacité des circuits administratifs de décision de réagir à ces besoins.

L'Evaluateur spécial entend à l'avenir recueillir davantage l'avis des divers échelons (ordonnateur, inspecteur des finances, contrôleur des engagements, services financiers et Cour des Comptes) dans la mise en œuvre de son planning (p. ex. chronogramme distinct par évaluation, dans lequel chaque échelon lui communiquerait le délai qui lui est nécessaire et s'engagerait à le respecter suivant des procédures claires et convenues).

### **Phase du rapport « femmes et pauvreté » (sept.-déc. 2000)**

La composition multinationale des équipes a eu pour effet dans certains cas (Zambie, Kenya) de retarder l'envoi en temps utile des rapports finaux. Les quatre autres équipes d'évaluation ont envoyé début octobre un rapport (en projet) à l'Evaluateur spécial.

Du fait de la charge de travail (phase initiale volet Asie octobre 2000), l'Evaluateur spécial n'a pas été à même de réagir immédiatement, ce qui a aussi contribué à un certain retard dans la remise des rapports finaux. En novembre 2000, soit 5 mois après le démarrage de la première mission d'évaluation, tous les rapports étaient en notre possession (à l'exception des annexes statistiques de la mission au Kenya).

**Phase de rétroaction – femmes et pauvreté (jan. - mai 2001)**

Voir point IV ci-dessous « Conclusions provisoires »

**Coût total** du chronogramme 1a : 20.550.000 BEF.  
**Profil total de l'investissement** : 675.370.000 BEF.  
**Durée** nécessaire pour mener à bien l'évaluation : 8 mois  
(de la phase opérationnelle à la phase du rapport)

***Chronogramme 1. b. : Pauvreté urbaine*****Phase initiale de l'évaluation « pauvreté urbaine » (mai 2000)**

Évaluation du programme « Localising Agenda 21 : Programme d'action pour le développement durable » (Habitat) dans trois villes : Vinh (Vietnam), Essaouira (Maroc) et Nakuru (Kenya) exécuté par la KUL (P.C.H.S.).

Les termes de référence ont été établis par l'Évaluateur spécial. Ils s'appuyaient sur une étude de dossier menée par les présidents d'Architectes et d'Ingénieurs Sans Frontières et sur une visite de pré-évaluation de l'Évaluateur spécial à Nakuru (uniquement entretiens avec bénéficiaires et comités de quartier). Les termes de référence ont été discutés avec les responsables de la cellule *Environnement* de la DGCI, le service *Environnement et Développement durable* (P.62) et le cabinet de la C.D. Une copie de ces termes de référence a été transmise pour commentaire aux partenaires concernés des trois pays.

**Focalisation de l'étude (sept. - déc. 2000)**

On a eu recours à une organisation horizontale « Plate-forme sans Frontières », qui représente un large éventail de professions libérales / de personnes ayant de l'expérience / un intérêt pour la problématique du développement. L'Évaluateur spécial a pu, par leur entremise, puiser dans un réservoir multidisciplinaire riche en savoir-faire spécialisé dans le développement.

La Plate-forme s'est organisée au cours de cette phase selon la méthode « Delphi », c.-à-d. d'un feed-back d'idées et de propositions sans cesse plus large et plus approfondi au sein d'un groupe le plus vaste possible d'intéressés.

Il en est résulté un programme de travail détaillé, qui, associé aux termes de référence très poussés, ont constitué une base méthodologique solide pour cette évaluation. Cette approche assure également un haut degré de participation, ce qui d'un autre côté n'est pas d'une gestion aisée et demande beaucoup de temps.

### **Phase opérationnelle (jan. - juil. 2001)**

Dans le contexte de la « Plate-forme sans Frontières », une association momentanée a été créée (CHORA), qui s'occupe de gérer la mise en œuvre pratique de l'évaluation. Cet opérateur a organisé deux types de mission : une mission de reconnaissance à destination de chacun des trois pays, suivie par une mission de l'équipe de base (3 experts) associée à des équipes locales. Ce projet inclut également un expert dont la mission consiste à intégrer le contexte institutionnel global de Habitat – (UNCHS) à l'évaluation des trois projets « belges ».

### **Rapport final (sept. - oct. 2001)**

Le rapport final sera précédé d'un rapport de synthèse qui sera d'abord distribué aux partenaires intéressés, leurs commentaires étant repris dans l'annexe au rapport final.

|                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Coût total</b> du chronogramme 1. b. : 4.100.000 bef.<br/><b>Volume total de l'investissement</b> : 76.000.000 bef.<br/><b>Durée</b> nécessaire pour mener à bien l'évaluation: 9 mois<br/>(de la phase opérationnelle à la phase du rapport)</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### ***Chronogramme 1. c. : Pauvreté rurale***

#### **Phase initiale de l'évaluation « pauvreté rurale dans 3 pays asiatiques » (oct. 2000 – jan. 2001)**

Cet exercice comprend trois volets que le CAD considère comme les composants de la lutte contre la pauvreté : réforme agraire, emploi rural non-agricole et développement durable dans les zones rurales.

Dans la pratique, trois activités de la DGCI ont été sélectionnées : réforme agraire aux Philippines, emploi rural au NE de la Thaïlande et impact des projets belges sur la durabilité écologique des zones rurales au Vietnam.

Les pré-évaluations ont été conduites par L'Evaluateur spécial en octobre 2000, les lignes directrices et les questions-clés ont été publiées au Bulletin des Adjudications en décembre 2000 et janvier 2001.

#### **Phase opérationnelle (févr. – août 2001)**

La procédure d'adjudication a été lancée, les candidats sélectionnés et les négociations avec les bureaux d'étude retenus menées à bien. Le dossier a toutefois été rejeté par l'Inspection des Finances, du fait de l'absence d'approbation préalable par l'ordonnateur concernant la procédure à suivre (Secrétaire Général du Ministère des Affaires étrangères). L'Evaluateur spécial a remédié à cette situation et après consultation des services du Premier Ministre (cellule adjudications), la procédure d'attribution a pu être relancée.

Il espère pouvoir lancer ces évaluations avant les vacances d'été, et recevoir les rapports pour décembre 2001.

Le report de ces évaluations a eu pour effet en outre de compromettre l'organisation d'un colloque international sur la contribution belge à la réduction de la pauvreté (prévu pour juin 2001).

L'Évaluateur spécial est d'avis que pour atteindre une « masse critique » du point de vue statistique, un minimum de 15 évaluations est requis pour une approche thématique. Le colloque est maintenant reporté à fin 2001 (cf. chronogramme 1. f. infra). Des rétroactions majeures ont été sacrifiées : le Parlement, la Présidence belge de l'UE, et la Conférence des PMA.

|                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Coût total</b> du chronogramme 1. c. : 12.200.000 bef.<br/><b>Volume total de l'investissement</b> : 753.990.000 bef.<br/><b>Durée</b> nécessaire pour mener à bien l'évaluation : 8 mois<br/>(de la phase opérationnelle à la phase du rapport)</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### *Chronogramme 1. d. : Pauvreté et santé*

#### **Phase initiale de l'évaluation « pauvreté et santé dans la région des Andes » (nov. 2000 – jan. 2001)**

L'étude de cas vise ici l'évaluation du sous-programme régional de l'UNICEF « Micro-nutrients deficiency in the Andean Region » (Équateur, Pérou, Bolivie, Venezuela et Colombie).

Faute de temps, l'Évaluateur spécial ne fut pas en mesure de procéder à une pré-évaluation. La demande d'évaluation date néanmoins d'avant la création du poste d'Évaluateur spécial. Les termes de référence existaient déjà au sein de la DGCI et avaient été discutés avec l'UNICEF (New-York). L'Évaluateur spécial a adapté ces termes avec l'assistance d'une personne-ressource de la DGCI et a demandé à l'UNICEF de lui faire parvenir ses commentaires.

#### **Phase opérationnelle (jan. – août. 2001)**

Les mêmes initiatives, problèmes et planning que pour le point 2 du chronogramme précédent 1. c. se retrouvent ici.

|                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Coût total</b> du chronogramme 1d : 6.370.000 bef<br/><b>Volume total de l'investissement</b> : 167.500.000 bef.<br/><b>Durée</b> nécessaire pour mener à bien l'évaluation : 8 mois<br/>(de la phase opérationnelle à la phase du rapport)</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

***Chronogramme 1. e. : capital « social »*****Phase initiale des 2 évaluations concernant le « capital social » et la lutte contre la pauvreté (avr. – juil. 2001)**

Il s'agit ici de deux programmes internationaux : « Promotion du dialogue social en Afrique francophone – Prodiaf » et « Strategies and Tools Against Social Exclusion and Poverty-Step » (OIT – Genève).

L'Évaluateur spécial a déjà eu des entretiens à Genève et à Bruxelles avec les acteurs de la mise en œuvre.

Il a été convenu qu'on attendrait la conclusion d'une évaluation interne au sein de l'OIT avant de procéder à une évaluation externe.

Les responsables des programmes de l'OIT devraient fournir les documents nécessaires à l'Évaluateur spécial avant ou après les vacances d'été. C'est alors seulement que l'Évaluateur rédigera les termes de référence et essaiera de boucler l'évaluation avant la fin de l'année.

|                                                              |
|--------------------------------------------------------------|
| <b>Coûts estimés de l'évaluation :</b> 7.500.000 bef.        |
| <b>Volume de l'investissement :</b> 127.500.000 bef.         |
| <b>Durée estimée pour mener à bien l'évaluation :</b> 8 mois |

***Chronogramme 1. f. : colloque international :  
« réduction de la pauvreté »***

Parfois certaines « observations » de la pré-évaluation sont confirmées par l'équipe d'évaluation, et parfois pas. Un « troisième tour » s'impose donc dans cette enquête pour renforcer le consensus au niveau de nos constatations.

Un colloque international sera organisé à cet effet fin 2001. Ce colloque sera à la fois le point d'orgue de la réflexion et le prélude de la phase de feed-back du travail d'évaluation déjà fourni.

La philosophie du colloque le démontre de façon plus aisément compréhensible.

### **Composition**

Les rapports des chefs des équipes d'évaluation feront l'objet d'échanges de vues entre ceux-ci et un panel constitué de 10 experts de réputation internationale au maximum (universitaires, chercheurs d'autres sections d'évaluation CAD / OCDE). Ce panel sera complété par des représentants des organisations d'exécution (DGCI, FAO, UNICEF, etc.), des membres des médias belges disposant d'un savoir-faire reconnu en matière de coopération au développement (presse écrite, télévision, radio), des membres de la Commission parlementaire des Relations internationales (Chambre ou Sénat) et « last but not least » quatre « témoins » du Sud, comme par exemple une personne de terrain dans un des projets / programmes évalués. Ceci signifie qu'entre 60 spécialistes au minimum et 80 au maximum seront invités à participer au colloque. Tant le secrétariat du CAD que le Département d'évaluation de la Banque mondiale ont exprimé leur intérêt à être associés plus activement à cette activité.

### **Approche**

Les participants seront répartis en **5 sous-commissions**, parallèlement à la mise sur pied de tout l'exercice d'évaluation de la pauvreté 2000-2001.

Commission I : pauvreté et « genre » (6 rapports d'évaluation pour le FSB en Afrique Subsaharienne).

Commission II : pauvreté urbaine (Habitat – Agenda 21 – 3 évaluations au Vietnam, au Maroc et au Kenya).

Commission III : pauvreté rurale (emploi dans les zones agricoles du NE de la Thaïlande, réforme agraire aux Philippines et aspects humains et écologiques de notre aide au Vietnam).

Commission IV : santé des enfants et des femmes et pauvreté dans 5 pays andins.

Commission V : capital social (STEP et PRODIAF de l'OIT).

Le colloque commence et se termine en séance plénière. La première séance plénière sera mise à profit pour esquisser la cadre conceptuel de la réduction de la pauvreté. La dernière discutera d'une stratégie et d'une politique de réduction de la pauvreté sur la base des rapports intermédiaires des commissions.

### **Rétroactions**

L'aboutissement de tout ceci (pré-évaluation, missions d'évaluation et colloque) doit être un **rapport thématique de l'Évaluateur spécial au Parlement**, qui sera soumis au Secrétaire d'État pour commentaires, comme c'est par exemple le cas aux Pays-Bas. L'aspect « rapport » englobe la question politique qui est au cœur du débat : « notre aide aide-t-elle les pauvres ? » (connaissons-nous les pauvres, comprenons-nous la spirale de la pauvreté, que vaut notre stratégie de réduction de la pauvreté ?).

L'Évaluateur spécial veillera à ce que le feed-back vers le niveau « gestion » à la DGCI, à la CTB, chez nos partenaires du Nord et du Sud soit le plus possible axé sur les compétences (animation de réunions d'appréciation, mise à disposition de documentation etc.).

Le rapport final, complété par le débat sur le fond au Parlement et par les commentaires du Secrétaire d'État, sera utilisé comme texte de discussion de la Belgique au « **Forum 2002** » du CAD - OCDE.

Ce forum vise à tracer les grandes lignes de réflexion pour l'avenir de la coopération internationale. L'Évaluateur spécial est membre d'un groupe-pilote qui comprend les services d'évaluation de la Norvège, de la France et de la Banque mondiale, groupe chargé de préparer ce forum au niveau conceptuel.

|                                                      |
|------------------------------------------------------|
| <b>Coût total</b> du chronogramme 1: 53.720.000 bef. |
|------------------------------------------------------|

## **2. 2. Chronogramme 2 : Processus d'apprentissage (juin 2000 – déc. 2002)**

### **« Mise au point et promotion d'un système de suivi et d'évaluation des prestations »**

Du fait que les deux experts externes prévus pour l'Évaluateur spécial (feed-back et formation – cf. infra point 3. 2.) n'ont pas été mis à sa disposition, il n'a été possible de lancer qu'une des deux activités liées aux processus d'apprentissage. Il s'agit en l'occurrence d'un système de contrôle des prestations (« Performance monitoring ») destiné en premier lieu à renforcer la capacité interne d'évaluation du côté des donateurs.

La deuxième activité d'apprentissage, c.-à-d. la formation avec nos partenaires du Sud, a été reportée à 2002. L'activité qu'il a été possible de mener à bien constitue néanmoins une **activité fondamentale** pour la poursuite du développement du processus d'apprentissage, tant au sein de l'administration qu'avec nos partenaires extérieurs.

Un cadre scientifique et facile à mettre en œuvre pour les techniques de suivi est important tant pour la suite de la mise au point de l'évaluation externe (récolte des données, analyse des résultats, définition des indicateurs et tendances) que pour les besoins de contrôle de l'administration du développement.

### **Phase initiale (Juin - août 2000)**

Mise au point des termes de référence par l'Évaluateur spécial, faisant appel aussi bien au savoir-faire belge qu'aux missions d'enquête de

l'Évaluateur spécial chez deux leaders mondiaux en la matière, à savoir la Banque mondiale et la CIDA/ACDI. (voir pt. 2. 1. 1. – chronogramme 1 – phase d'orientation)

### **Phase opérationnelle (sept. 2000 – fév. 2001)**

Deux experts indépendants ont été engagés sous contrat pour esquisser le projet. La philosophie à la base de l'exercice est qu'une activité relevant des techniques de l'organisation ne peut réussir que si elle tient dûment compte du contexte politique et administratif dans lequel elle doit se dérouler.

En gardant cet objectif à l'esprit, l'équipe a associé à cet exercice une large palette d'acteurs (DGCI, CTB, les ONG, les Universités, Finexpo, les Affaires étrangères, APEFE/VVOB, les organisations internationales partenaires des interventions de la DGCI, etc.)

L'étude s'articule autour d'une structure étagée qui part d'une déclaration des concepts confrontée à une analyse des besoins chez les acteurs, suivie par une analyse propre à chaque acteur comparée aux expériences chez les autres donateurs (CIDA/ACDI, B.M., U.E.) pour redescendre ensuite vers des applications pratiques au niveau de la gestion des données, des indicateurs de développement, des ressources humaines, des règles institutionnelles et déboucher finalement sur une proposition de projet-pilote avec le Fonds de Survie (2001-2002).

### **Phase de rétroaction (mai 2001 – déc. 2002)**

Le rapport final a été reçu en mai 2001; vu son volume et la demande considérable, ce rapport sera mis à la disposition de tous les utilisateurs potentiels en version abrégée. Le rapport de base sera rendu accessible à un large public grâce à un site web convivial.

**Le potentiel de ce projet est considérable.** Il fournira les informations les plus récentes tant au niveau de la gestion des dossiers spécifiques qu'au niveau de la politique globale (sectorielle, géographique, thématique, en fonction du canal d'acheminement), permettant de détecter les signaux d'alarme et de corriger les interventions. L'envoi automatisé des données permet de dégager les tendances, d'accélérer la prise de décisions politiques, de comparer résultats et objectifs.

Il aide à vaincre les réticences à la transparence et à la responsabilisation et économise le temps de travail. Il améliore la communication entre les acteurs et la justification de l'action devant l'opinion publique et ses représentants (Parlement). Enfin, il constitue l'instrument adéquat pour promouvoir la mise en place et le développement d'un savoir-faire interne en matière d'évaluation.

L'Évaluateur spécial considère que sa mission d'enquête est pour ainsi dire terminée en ce qui concerne cette activité, et attend des utilisateurs qu'ils assimilent le système, c.-à-d. qu'ils se « l'approprient » (« ownership »). Le cadre conceptuel est ainsi fourni ; c'est maintenant aux utilisateurs de s'atteler à rendre viable un tel système, adapté à leur système de gestion et à leur culture d'entreprise spécifiques.

L'expérience dans d'autres services d'évaluation du CAD / OCDE nous apprend en effet qu'un système qu'on impose est voué à l'échec parce qu'il y a une méfiance « innée » à tout contrôle venant d'en haut et que par conséquent les données ne sont pas fournies de manière régulière.

Au cours des années à venir, l'Évaluation spéciale continuera d'aider à encadrer le développement de cette capacité d'évaluation. Bien qu'il s'agisse d'un instrument de caractère purement auxiliaire et qu'il ne représente nullement la panacée pour tous les problèmes de gestion, il faudra donner le temps au processus de mûrir au sein de l'administration. Un plan pluriannuel réaliste s'impose donc.

Un tel instrument de « contrôle des progrès » devrait devenir pleinement opérationnel en 2002, avec le Fonds de Survie pour premier candidat. Notre intention est de faire la preuve du potentiel de ce type de suivi auprès d'autres services, dans l'espoir que ceux-ci s'approprient une technique similaire. L'Évaluateur spécial est prêt à mettre de l'expertise à la disposition d'un tel processus d'accompagnement sur base ad hoc.

Il conviendrait enfin de démarrer en 2002 des séminaires de formation et des rétroactions à l'intention de nos « clients » (DGCI et CTB) et de nos partenaires du Sud (sessions annuelles avec les partenaires et des représentants belges officiels et non gouvernementaux dans la région).

Ces activités ont été planifiées pour un total de 5 millions bef en Belgique et de 2,5 millions bef dans le Sud.

**Coûts estimés** du chronogramme 2 : 2.980.000 bef.

**Durée estimée** pour mener à bien l'exercice : 7 mois

(de la phase opérationnelle à la phase du rapport)

### **2. 3. Chronogramme 3 : analyse des instruments (juin 2001 – déc. 2002)**

Ce deuxième grand cycle de l'évaluation doit être le résultat d'une interrogation logique résultant du premier cycle. Si dans le premier cycle, consacré à l'analyse d'impact, nous trouvons une réponse à la question « qui n'est pas aidé par notre aide ? » (les pauvres / les plus pauvres), le deuxième cycle doit trouver une réponse à la question « pourquoi ? » (analyse de la capacité des mécanismes d'intervention de notre structure d'assistance telles que les stratégies et les canaux d'acheminement).

Ceci implique que l'évaluation se recentre, passant d'une étude axée sur l'impact à une évaluation de processus.

L'évaluation de processus est une forme plus sophistiquée de la science de l'évaluation. Cet exercice devra dès lors faire appel à un savoir-faire approprié qui est plutôt rare (analyse du management, analyse des processus institutionnels, analyse des capacités et de monitoring, audit etc.) et dès lors plus cher.

Le deuxième cycle doit déboucher sur dans la formulation de réflexions utiles sur l'efficacité de nos instruments et sur leur adaptation aux nouvelles exigences des années à venir. Elle peut fournir aux dirigeants, à l'administration, mais aussi à la société civile une carte cognitive pour se repérer dans le paysage en forte mutation de l'aide au développement sur le terrain. (cf. OCDE - directives CAD en la matière).

#### **Les ONG comme instrument d'intervention**

Un des canaux d'intervention en première ligne est l'infrastructure des ONG. Non seulement les ONG sont d'une importance capitale au niveau de l'impact des mécanismes d'intervention au profit des plus pauvres (voir nos constatations dans l'évaluation « genre et réduction de la pauvreté en

Afrique subsaharienne »), mais de plus, en termes de volume exprimé en pourcentage de notre APD, il est temps de mettre sur pied une étude globale.

Le deuxième cycle se subdivise en deux phases :

- ## **1<sup>ère</sup> phase** : juin – décembre 2001 : 8 millions bef. soit 22% du budget global 2001. Série d'essais (« test-run ») de notre méthodologie appliquée à quatre ONG et à leurs projets dans le sud (4 Projets ONG / Fonds de Survie)
- ## **2<sup>e</sup> phase** (2002) : 26,5 millions bef. soit 42 % du budget global 2002. La phase 1 doit permettre de tirer les leçons au niveau de l'organisation et de la méthode afin de mener une série d'évaluations d'ONG qui soit plus pertinente du point de vue statistique et ce durant toute l'année 2002 (10 évaluations d'ONG au maximum dans les pays de concentration de l'aide). Un atelier est prévu à cet effet. Dans le prolongement de l'évaluation des ONG, les autres instruments seront évalués dans le courant de 2002.

Il va de soi que ce qui était valable au niveau rétroaction pour le premier cycle de cette phase stratégique sera encore plus important au cours du second cycle.

Étant donné que l'évaluation des ONG est par ailleurs un dossier politiquement sensible dans le contexte cloisonné de la Belgique, la rigueur et l'impartialité totale sont des conditions absolues. C'est pourquoi l'Évaluateur spécial a l'intention d'ouvrir l'appel d'offres de préférence à des consultants français ou néerlandais (« joint evaluations » – cf. directives OCDE-CAD au point 4. 1. ci-dessous).

#### **Autres instruments : 19,5 millions bef. soit 31 % du budget global 2002**

Les instruments du développement au niveau de l'enseignement et de la recherche, de la sécurité juridique et de la démocratisation politique constituent le deuxième grand volet de l'analyse des instruments. Le travail d'évaluation externe s'écarte alors encore plus de la concentration sur la réduction de la pauvreté et de son principal instrument d'intervention directe (le secteur des ONG), pour s'orienter davantage vers l'étude macro-sociologique, et cherche ce faisant à se raccrocher aux programmes

internationaux de développement. Le choix des « études de cas » à évaluer s'est fait en tenant compte des demandes d'évaluation des parties concernées (concertation du 16/11/2000).

L'Évaluateur spécial entend ce faisant continuer de remédier au manque temporaire de capacité interne d'évaluation à la DGCI et en même temps remplir sa mission thématique. Pour celle-ci comme pour l'évaluation de la réduction de la pauvreté, il faudra tenir à nouveau un colloque de synthèse qui devra porter sur 15 évaluations ONG et 4 « autres ». Le même canevas sera suivi pour l'organisation que pour le premier colloque de 2001, voir point 1.1. (le coût de ce colloque est estimé à 2,5 millions bef.).

2. 4. Programme – Budget - Présentation (2001 – 2002)

| BUDGET 2001<br>"CLUSTER"                     |     |                                                                |                     |      |                                          |                            |                                                                                          |
|----------------------------------------------|-----|----------------------------------------------------------------|---------------------|------|------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                              | Nr. | Intitulé                                                       | Exécut.             | Coût | Type d'évaluation                        | Période                    | Remarques                                                                                |
| 1. ÉVALUATION DE LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ |     |                                                                |                     |      |                                          |                            |                                                                                          |
| Santé des femmes et des enfants              | 1   | Micro-nutrients deficiency in the Andean-region                | Unicef              | 6,4  | étude d'impact                           | mai-novembre               | requête Commissaire spécial DGCi et UNICEF                                               |
| Ecologie                                     | 2   | Vietnam : rural livelihood analyses of Belgian projects        | CD belge en général | 4,9  | évaluation de la durabilité              | mai-novembre               | sélection par l'Evaluateur spécial de projets ruraux de la CD belge sur plusieurs années |
| Réforme agraire                              | 3   | Landreform in the Philippines                                  | DGCi                | 3,5  | étude d'impact                           | mai-novembre               | requête Commissaire spécial DGCi                                                         |
| Emploi des femmes dans les zones rurales     | 4   | Off. Farm Job Creation in N.E. Thailand                        | DGCi                | 3,7  | étude d'impact                           | mai-novembre               | requête Commissaire spécial DGCi                                                         |
| Capital social                               | 5   | STEP (global)                                                  | OIT                 | 4,0  | étude d'impact + évaluation de processus | mai-novembre               | demande Commissaire spécial en OIT                                                       |
| Capital social                               | 6   | PRODIAP (global)                                               | OIT                 | 3,5  | étude d'impact + évaluation de processus | mai-novembre               | demande Commissaire spécial et OIT                                                       |
| Synthèse                                     | 7   | Colloque impact de la CD belge sur la réduction de la pauvreté | L'Evalueur spécial  | 2,5  | -                                        | novembre - décembre        | forum international                                                                      |
| Publication                                  | 8   | idem-supra                                                     | L'Evalueur spécial  | 0,5  | -                                        | décembre 2001-janvier 2002 | livre plus autres instruments de feedback (NL, F, E, S)                                  |

|                                               |    |                                                       |                                        |    |                         |                             |                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------|----|-------------------------------------------------------|----------------------------------------|----|-------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. EVALUATION DES INSTRUMENTS<br><br>2.1. ONG | 9  | Dév. Rural San Mantengo (Burkina)                     | FDS/<br>Solidarit<br>é<br>Mondial<br>e | 2  | évaluation de processus | juin-décembre<br>(20 jours) | demande FDS, voir note explicative programme 2001 et 2002 et point "2.1.2 (infra 4 évaluations "test-run" en 2001)" |
|                                               | 10 | Instit crédit d'épargne Tigrée (Eritrée)              | FDS/<br>SOS.<br>FAIM                   | 2  | évaluation de processus | juin-décembre<br>(20 jours) | "                                                                                                                   |
|                                               | 11 | Dév. Rural Manica (Mozambique)                        | FDS/<br>SOS.<br>FOS                    | 2  | évaluation de processus | juin-décembre<br>(20 jours) | "                                                                                                                   |
|                                               | 12 | Equipm. Familles paysannes/PME's du Midwest (Ouganda) | FDS/<br>SOS.<br>ACT                    | 2  | évaluation de processus | juin-décembre<br>(20 jours) | "                                                                                                                   |
|                                               |    |                                                       |                                        |    |                         |                             |                                                                                                                     |
| TOTAL 2001                                    |    | 12 ACTIVITÉS / ÉVALUATIONS                            |                                        | 37 |                         |                             |                                                                                                                     |

| BUDGET 2002<br>"CLUSTER"                    |                                                                                                                 |                        |      |                              |                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------|------------------------------|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nr.                                         | Intitulé                                                                                                        | Exécut.                | Coût | Type d'évaluation / activité | Période                 | Remarques                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2.1. ONG (suite 2001)                       |                                                                                                                 |                        |      |                              |                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 2.1.1 Méthode                               | Atelier méthodologique                                                                                          | Evaluation spéciale    | 1,5  | méthodes                     | jan-mars (2 jours)      | peaufinage méthodologique de l'évaluation des ONG sur base de l'exercice empirique constitué de 4 évaluations ONG en 2001 (en collaboration avec un groupe d'experts et des représentants des ONG)                                                                                        |
| 2.1.2. Ciblage et efficacité sur le terrain | 10 évaluations d'ONG dont 6 dans la région des Lacs Centraux (Afrique subsaharienne) et 4 dans d'autres régions | -                      | 20   | évaluation de processus      | mars-décem. (10 jours)  | 1) choix du secteur ONG / du pays en concertation avec le secteur ONG e.a. pendant un atelier méthodologique<br>2) prix unitaire par évaluation de processus par ONG =<br>a) 20 jours pour deux experts internationaux = 2 x 800.000<br>b) frais imprévus et savoir-faire local = 400.000 |
| 2.1.3. Rétroaction sociale en Belgique      | Education et prestation de services                                                                             | DGCI/ ONG              | 5    | évaluation de processus      | jan-décembre (60 jours) | requête de la DGCI                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 2.2 Recherche et enseignement               | Coopération universitaire                                                                                       | VLIR/ CIUF APEFE/ VVOR | 5    | évaluation de processus      | mars-octobre            | requête de la DGCI et des organisations concernées                                                                                                                                                                                                                                        |

|                                               |    |                               |                                              |     |                                   |               |                                                         |
|-----------------------------------------------|----|-------------------------------|----------------------------------------------|-----|-----------------------------------|---------------|---------------------------------------------------------|
| 2.3.Enseignement en Belgique                  | 14 | Cours internationaux          | Universités et enseignement supérieur belges | 5   | impact et évaluation de processus | avril et nov. | requête de la DGC (5 programmes)                        |
| 2.4. Instruments dans le domaine de la police | 15 | Aide à la police sudafricaine | Gendarmerie belge                            | 3,5 | impact et évaluation de processus | juin-décembre | requête de la DGC et Gendarmerie                        |
| 2.5. Instruments politiques                   | 16 | Renforcement des Parlements   | UNDP                                         | 6   | évaluation de processus           | juin-décembre | requête de la DGC                                       |
| 2.6. Synthèse                                 | 17 | Colloque instruments          | Evaluation spéciale                          | 2,5 | -                                 | décembre      | organisation conférence + groupes de travail préalables |
| 2.7. Publication                              | 18 | idem.supra                    | Evaluation spéciale                          | 0,5 | -                                 | -             | livre (NL,F,E)                                          |

|                                          |    |                                                              |                    |     |                                                                                                             |                                     |                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------|----|--------------------------------------------------------------|--------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. PROCESSUS D'APPRENTISSAGE/ EVALUATION | 19 | Resultats du système de suivi et d'évaluation                | L'Evalueur spécial | 1,2 | Soutien au développement de la capacité interne des clients (DGC, CTB, Cabinet, ONG, VOB, APEFE, VLIR, CIUF | Jan-décembre (en continu et ad hoc) | Suivi et promotion de la capacité interne de "monitoring" (rapport Ev. Spec. SSP (Système de suivi des prestations) 2001) sous la forme d'un travail de consultant ad hoc au profit des clients |
|                                          | 20 | Soutien au développement de la capacité d'évaluation externe | L'Evalueur spécial | 1,5 | séminaires "information management" - formations                                                            | Jan-décembre (en continu)           | Formation du personnel propre de l'Evaluation spéciale                                                                                                                                          |
|                                          | 21 | Soutien au développement de la capacité des partenaires      | L'Evalueur spécial | 2,5 | séminaire de formation à la technique de l'évaluation (1 semaine)                                           | oct-nov-déc.                        | Séminaire de formation pour les partenaires du Sud en collaboration avec d'autres donateurs                                                                                                     |
|                                          | 22 | Développement de la fonction de rétroaction                  | L'Evalueur spécial | 1   | transmission de l'information                                                                               | Jan-décembre (en continu)           | Au profit des clients, du Parlement, de la presse et du public (fonctions de RP, documents de synthèse, bulletins, etc.)                                                                        |

|                          |    |               |                      |      |              |                                                                                                           |
|--------------------------|----|---------------|----------------------|------|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. SOUTIEN ADMINISTRATIF | 23 | idem          | L'Évaluateur spécial | 5    | Jan-décembre | Petites dépenses : missions, frais de fonctionnement, matériel, documents, impression 4 x 1,25 million(s) |
| 5. PERSONNEL             | 24 | idem          | L'Évaluateur spécial | 3    | Jan-décembre | recrutement ad hoc des contractuels à des fins spécifiques                                                |
| TOTAUX                   |    | 24 activités* |                      | 63,2 |              |                                                                                                           |

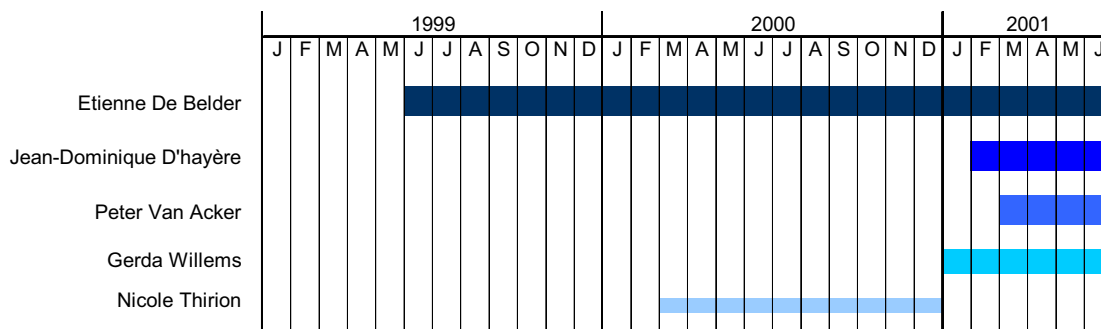
\* dont 19 sont liées aux besoins d'évaluation interne (50,7 million(s) soit 80%) et servent d'études de cas pour le travail d'évaluation externe (13,2 million(s) BEF soit 20 %).

## 3. Moyens

### 3.1. Financement du chronogramme 1

|                                       |                                                                                                                              | Volume investiss.<br>(millions BEF) | Frais d'évaluation<br>(millions BEF) | Taux<br>éval./invest |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|----------------------|
| <b>1.a Femmes et pauvreté</b>         |                                                                                                                              |                                     |                                      |                      |
| Ouganda                               | Districts Integrated Community Development in Hoima and Kibaale                                                              | 330,00                              | 3,37                                 | 1,0%                 |
| Zambie                                | Improving household food and nutrition security in the Luapula Valley                                                        | 121,97                              | 4,74                                 | 3,9%                 |
| Kenya                                 | Support Programme for Kenya Women's Finance Trust                                                                            | 23,40                               | 4,10                                 | 17,5%                |
| Niger                                 | Projet intégré Maradi (2 évaluations)                                                                                        | 100,00                              | 5,29                                 | 5,3%                 |
| Mali                                  | Programme d'aménagement et gestion des terroirs villageois du Sené-Gondo                                                     | 100,00                              | 3,05                                 | 3,1%                 |
| <b>Total 1.a</b>                      |                                                                                                                              | <b>675,37</b>                       | <b>20,55</b>                         | <b>3,0%</b>          |
| <b>1.b Pauvreté urbaine</b>           |                                                                                                                              |                                     |                                      |                      |
| Vietnam, Maroc, Kenya                 | Localising Agenda 21 : Action Planning for Sustainable Development in Vinh (Vietnam), Essaouira (Morocco) and Nakuru (Kenya) | 76,00                               | 4,10                                 | 5,4%                 |
| <b>Total 1.b Pauvreté urbaine</b>     |                                                                                                                              | <b>76,00</b>                        | <b>4,10</b>                          | <b>5,4%</b>          |
| <b>1.c Pauvreté rurale</b>            |                                                                                                                              |                                     |                                      |                      |
| Philippines                           | Belgian Landreform Programme in the Philippines                                                                              | 288,49                              | 3,70                                 | 1,3%                 |
| Thaïlande                             | Off-farm job-creation in N.E. Thailand                                                                                       | 104,88                              | 3,60                                 | 3,4%                 |
| Vietnam                               | Rural livelihood analysis of five selected Belgian rural development projects                                                | 360,62                              | 4,90                                 | 1,4%                 |
| <b>Total 1.c Pauvreté rurale</b>      |                                                                                                                              | <b>753,99</b>                       | <b>12,20</b>                         | <b>1,6%</b>          |
| <b>1.d Pauvreté et santé</b>          |                                                                                                                              |                                     |                                      |                      |
| Andes                                 | Micro-nutrients deficiency in the Andean Region                                                                              | 167,50                              | 6,37                                 | 3,8%                 |
| <b>Total 1.d Pauvreté et santé</b>    |                                                                                                                              | <b>167,50</b>                       | <b>6,37</b>                          | <b>3,8%</b>          |
| <b>1.e Capital social et pauvreté</b> |                                                                                                                              |                                     |                                      |                      |
| Mondial                               | Strategies and Tools Against Social Exclusion and Poverty (STEP)                                                             | 57,50                               | 4,00                                 | 7,0%                 |
| Mondial                               | Promotion du dialogue social en Afrique francophone (PRODIAF)                                                                | 70,00                               | 3,50                                 | 5,0%                 |
| <b>Total 1.e</b>                      |                                                                                                                              | <b>127,50</b>                       | <b>7,50</b>                          | <b>5,9%</b>          |
| <b>1.f Colloque International</b>     |                                                                                                                              |                                     |                                      |                      |
|                                       | Colloque                                                                                                                     |                                     | 3,00                                 |                      |
| <b>Total 1.f</b>                      |                                                                                                                              |                                     | <b>3,00</b>                          |                      |
| <b>Total chronogramme 1</b>           |                                                                                                                              | <b>1800,36</b>                      | <b>53,72</b>                         | <b>3,0%</b>          |

## 3.2. Effectifs



### a. Situation au 15/06/2001

- # de juin 1999 à aujourd'hui : Evaluator Spécial : Etienne De Belder
- # de mars 2000 à décembre 2000 : + une secrétaire de direction mi-temps M<sup>me</sup> Nicole Thirion
- # de fin janvier 2001 à aujourd'hui : + une secrétaire 4/5, M<sup>me</sup> Gerda Willems
- # de février 2001 à aujourd'hui : + un conseiller adjoint, M. Jean-Dominique D'hayère
- # de mars 2001 à aujourd'hui : + un chargé de mission, M. Peter Van Acker.

### b. Que prévoyait l'arrêté d'affectation ?

- # 1 conseiller adjoint
- # 1 attaché
- # 2 experts extérieurs
- # 1 secrétaire de direction
- # 2 commis

### c. Commentaire

Entre juin 1999 et avril 2000, l'Evaluator spécial a travaillé sans assistance administrative ou conceptuelle. Un agent administratif travaillant à mi-temps (M<sup>me</sup> Thirion) lui a été adjoint de mars à décembre 2000. Cette assistance administrative a pris fin pour cause de maladie et de mise à la retraite prochaine. M<sup>me</sup> Willems a assuré le remplacement en date du 26/01/01.

Au cours de la période juin 1999 – décembre 1999, l'Évaluateur spécial a dû recourir aux services d'un centre d'affaires qui enregistrait ses appels téléphoniques, effectuait des travaux de dactylographie et s'efforçait de gérer la comptabilité. Cette assistance s'effectuait sur une base ad hoc, à certains jours du mois convenus préalablement.

À titre exceptionnel, la Cour des Comptes a marqué son accord pour la facturation de ces services extérieurs, vu l'absence d'effectifs internes affectés au service.

Vingt mois après son entrée en fonctions, l'Évaluateur spécial a pu disposer du conseiller adjoint qui lui avait été désigné.

Le poste d'attaché est occupé par un chargé de mission qui a rejoint le service 22 mois après le démarrage de celui-ci.

**Manquent toujours deux experts extérieurs, une secrétaire de direction et un commis à mi-temps.**

Pour ce qui est des deux premiers, l'Évaluateur spécial a introduit sa demande au mois de novembre 1999. L'ensemble du dossier (demande accompagnée des pièces justificatives de la publication du recrutement ainsi que les C.V. des candidats) a « dormi » jusqu'au mois de mai 2001 au Cabinet des Affaires étrangères, soit 19 mois en tout et pour tout. En mai 2001, le Ministre des Affaires étrangères a donné son accord pour les candidats proposés par l'Évaluateur spécial et a transmis les contrats pour avis à l'Inspection des Finances.

Actuellement, lesdits dossiers s'y trouvent depuis trois mois. En tout, cela fait déjà 22 mois depuis la demande officielle transmise par l'Évaluateur spécial. Quand ils quitteront le bureau de l'Inspecteur des Finances, les dossiers devront encore être visés par le Ministre de la Fonction Publique (dans les 5 jours). Ensuite, les contrats retourneront au Cabinet des Affaires étrangères pour être signés par le Ministre.

Entre-temps, l'un des deux experts proposés a renoncé et l'Évaluateur spécial doit entamer une nouvelle publication et recommencer le recrutement, étant donné que l'original du dossier avec tous les C.V. (± 60) a été

égaré au Cabinet des Affaires étrangères. Le deuxième expert envisage également de retirer sa candidature après juillet - août 2001. Il n'est donc pas exclu que l'Évaluateur spécial entame sa 3<sup>e</sup> année sans disposer de l'indispensable savoir-faire en matière de rétroaction et de formation.

Enfin, le service ne dispose pour l'instant de personne pour assurer l'assistance administrative (secrétaire de direction et commis à mi-temps). À plusieurs reprises déjà, des candidats intéressés n'ont pas pu être transférés au service de l'Évaluation spéciale, l'accord de leur supérieur hiérarchique étant requis. Aussi longtemps qu'un agent pourrait être disponible dans un proche avenir, l'Évaluateur spécial ne peut introduire de demande pour un recrutement de personnel extérieur.

Placé devant ce constat, l'Évaluateur spécial s'efforce d'apporter une solution au manque d'effectifs en exploitant au maximum la filière offerte par le Secrétaire d'État à la Coopération au Développement, notamment l'affectation de chargés de mission. Par l'intermédiaire du service du personnel « développement », un appel a été lancé à l'adresse des « comptables » (organisation du secrétariat et comptabilité) et l'Évaluateur spécial tente de contacter de manière informelle des candidats éventuels dans le « pool » des chargés de mission.

Les profils de fonctions inscrits par l'Évaluateur spécial dans son plan de travail 2000 s'estompent certes lentement mais pour l'heure, il n'y a pas d'autre alternative.

En août 2001, l'Évaluateur spécial introduira également une demande en vue de pouvoir engager une « unité besoins exceptionnels et temporaires ». Il s'agira d'un expert affecté pour une période limitée dans le temps. L'Évaluateur spécial souhaite engager en l'occurrence un juriste (spécialiste en science des contrats) pour l'assister dans les procédures des marchés publics comme l'a demandé la Cour des Comptes dans sa lettre circulaire adressée aux ministères en 2000. En effet, dans le processus de gestion, la synchronisation des procédures entre les divers chaînons est trop faible, et il n'existe pas davantage de processus d'apprentissage ouvert permettant de prendre connaissance de ces procédures au préalable. Cela ouvre par conséquent la porte à l'interprétation de la part des acteurs intervenant dans la décision, ce qui entraîne des **retards** dans l'exécution du plan.

## ***4. Conclusions provisoires***

---

### **4. 1. Méthode de travail : Processus d'apprentissage de l'Évaluateur spécial**

Bien que l'Évaluateur spécial ait été le plus souvent obligé de travailler seul pour plus des trois quarts du temps au cours de la période juin 1999-juin 2001, il ne peut pas, pour expliquer tout ce qui n'a pas marché, se réfugier derrière cet aspect - certes prépondérant. Des erreurs de jugement vinrent également grever l'exécution de sa mission. L'Évaluateur spécial doit être le premier à en tirer des enseignements.

**Il faut ramener ces enseignements à une seule constatation importante.** L'Évaluateur spécial s'est efforcé de travailler le plus possible dans la ligne des **règles d'évaluation en vigueur au CAD**. Cette démarche s'inspirait en partie d'un choix politique visant à mettre la culture belge en matière d'évaluation au diapason des normes internationales de qualité (voir les critiques formulées à l'issue de l'examen de l'aide la Belgique par le CAD en 1997). D'autre part, il y avait également une raison tactique ; à savoir la recherche d'une certaine protection au niveau international par la coopération et l'échange d'idées, étant donné le scepticisme dominant au sein du complexe décisionnel politico-bureaucratique qui abrite la coopération belge au développement.

Pour ces motifs, l'Évaluateur spécial s'est efforcé d'expliquer les principes du CAD pour les mettre en œuvre ensuite. Cela valait surtout pour les règles CAD suivantes :

#### **4. 1. 1. Multidisciplinarité des équipes d'évaluation**

Pour chaque équipe d'évaluation, on a veillé attentivement à ce qu'elle soit composée de sociologues/d'anthropologues, d'économistes, d'écologistes et, le cas échéant, d'ingénieurs agronomes, ou d'autres spécialisations requises. Cette démarche ne s'est toutefois pas concrétisée automatiquement dans le rapport final. La discipline du rédacteur final/chef d'équipe fut parfois prédominante dans le texte définitif.

A l'avenir, l'Évaluateur spécial devra veiller à incorporer des aspects de la théorie des connaissances dans sa pré-évaluation, norme qui précisera très concrètement la multidisciplinarité pour chaque étude de cas et définira la contribution des différentes disciplines. D'ailleurs, même dans les milieux académiques, la coopération multidisciplinaire relève encore souvent davantage du vœu pieux que de la pratique. L'Évaluateur spécial était dès lors un peu trop optimiste en s'imaginant que lorsqu'une équipe d'évaluateurs se trouve confrontée à une réalité complexe, il s'instaure un processus d'apprentissage systémique accordant spontanément tous les membres de l'équipe sur une fréquence commune.

#### **4. 1. 2. Indépendance des experts individuels**

Soucieux de garantir ce principe, l'Évaluateur spécial avait opté pour le recrutement d'experts individuels. Ce type d'approche est par exemple très courant dans l'Union Européenne, à la Banque Mondiale et dans les agences des Nations Unies. L'Évaluateur spécial partait de la supposition que les bureaux d'étude se montrent trop attentifs aux espérances de leurs « employeurs », que ce soient celles de l'Évaluateur spécial ou d'organisations qui sont évaluées aujourd'hui et recruteront demain.

Il est toutefois frappant de constater que les briefings oraux menés avec les chefs ou les membres des équipes d'évaluation révélaient parfois des idées, des faits et des observations importants qui ne se retrouvaient pas dans le texte final. Selon toute évidence, on pouvait aussi observer une certaine forme d'autocensure chez les experts indépendants.

L'Évaluateur spécial est arrivé à la conclusion que son intention première, qui visait à garantir l'indépendance par le recours à des consultants individuels ne se concrétise que partiellement. L'indépendance ne fut pas tellement garantie par le choix lui-même mais par les qualités fortuites des chefs d'équipes ou des équipes elles-mêmes.

À l'avenir, il faudra examiner la possibilité de combiner bureaux d'études et experts individuels, que l'Évaluateur spécial pourra engager en raison de leur indéniable valeur ajoutée. Le problème à résoudre au préalable est le choix de la procédure à suivre (p. ex. discuter avec l'Inspection des Finances ou avec la Cour des Comptes en ce qui concerne les normes internationales d'externalisation de l'évaluation)

#### **4. 1. 3. Composition internationale des équipes**

Procéder à de véritables évaluations conjointes (« joint-evaluations ») comme la politique des pays de l'OCDE le requiert de la part des évaluateurs, dépassait les capacités de l'Évaluation spéciale composée d'un seul agent. Cette méthode de travail est payante mais elle est lourde dans la durée (il faut constamment synchroniser les procédures et les agendas des départements participant à l'évaluation).

L'Évaluation spéciale s'est efforcée de faire au moins la moitié du chemin vers cet objectif en sélectionnant ses équipes via le circuit CAD au départ des fichiers d'experts de ses collègues au sein de l'OCDE. Les collègues évaluateurs réagirent promptement, et l'offre fut considérable (minimum 3 candidats pour 1 description de tâches).

Le désavantage est qu'au terme des missions de terrain, les membres de l'équipe s'éparpillent littéralement aux quatre coins du monde. Le chef de l'équipe resta seul pour rédiger le texte définitif en un temps relativement court, tout en s'efforçant d'assurer le plus possible un caractère participatif. Cela déboucha sur les problèmes déjà évoqués au point précédent relatif à la multi-disciplinarité.

À l'avenir, l'Évaluateur spécial devra consacrer plus d'efforts au travail préparatoire afin que le « caractère conjoint » des évaluations (« joint-evaluations ») devienne réalité ; il devra opter pour un rythme de travail moins soutenu, assorti de plus de coopération.

#### **4. 1. 4. La combinaison des consultants internationaux/locaux**

Les équipes chargées d'évaluer le programme « Femmes et diminution de la pauvreté en Afrique subsaharienne » était composée d'experts africains et internationaux dans une proportion de 50/50. Cette approche se justifiait en raison du caractère anthropologique et partant « culturel » de l'exercice. Les experts africains n'ont pas seulement été engagés pour jouer le rôle « d'intermédiaire culturel » au cours de la mission. Ils ont participé au processus d'évaluation depuis le début (termes de référence et cadres d'analyse au cours de l'atelier organisé à Dar es-Salaam) jusqu'à la fin (rédaction de leurs propres textes).

Leur entière participation a donc également contribué à l'amélioration de leur capacité d'évaluation au sein de leurs bureaux d'études, dans les départements universitaires, etc. Mais de telles équipes ne sont jamais à l'abri des conflits. Les prises de contact favorisées par le séminaire de Dar-es-Salaam ont toutefois évité pas mal de problèmes. Dans le cas de l'évaluation pour la Zambie, le fait que quelques experts n'aient pas participé au séminaire de Dar es-Salaam a provoqué un morcellement de l'équipe en un groupe africain et un groupe européen avec, pour conséquence, la production de trois « rapports finaux » différents et des récriminations ethnocentriques à l'avenant. L'Évaluateur spécial a certes été régulièrement informé de conflits passagers, mais jamais ceux-ci n'ont dégénéré comme dans la mission en Zambie. Parfois le mérite en revenait au chef d'équipe, parfois ce n'était peut être que le fait du hasard.

À l'avenir, l'Évaluateur spécial souhaite réduire le facteur hasard. Dans la mesure des disponibilités en effectifs, un membre de l'Évaluation sera tenu d'accompagner l'équipe et, en plus de sa fonction de surveillance de la méthodologie, il devra également assister le chef d'équipe à maintenir l'esprit d'équipe. S'il est fait appel à des bureaux d'études, les dirigeants de ces bureaux pourront éventuellement assumer ce rôle et, le cas échéant, intervenir énergiquement si des problèmes de communication menacent de faire capoter l'évaluation.

#### **4. 1. 5. Rétroaction**

Les évalués sont consultés pour l'élaboration des termes de références et la rédaction des cadres d'analyse. Dans le cas d'une évaluation externe, il est toutefois impossible qu'ils soient présents pendant tout le processus opérationnel et de rédaction du rapport (nul ne peut être juge et partie). Ceci met les exécutants sur leurs gardes pour ce qui est de la rétroaction des résultats de l'évaluation. Cette phase représente la fonction la plus stratégique de l'évaluation, il est donc justifié que « l'évalué » soit vigilant. La rétroaction est un processus distinct et fortement structuré ne pouvant pas fonctionner sur une base ad hoc.

Après la mission d'évaluation en Afrique subsaharienne, l'Évaluateur spécial souhaitait réaliser cette rétroaction de manière structurée avec les organisations des Nations Unies et le Fonds de Survie ; la tentative échoua dans sa première phase. L'Évaluateur spécial se proposait d'écrire, en janvier - février 2001, une note de synthèse au sujet de l'ensemble des 6 rapports reçus. Pour chaque rapport d'évaluation, sa note aurait dû comporter des points d'appréciation, de manière à pouvoir baliser la discussion. Mais, un brusque surcroît de travail combiné avec la suppression de la fonction de secrétariat à mi-temps, en janvier 2001, ont empêché l'Évaluateur spécial de réagir dans le délai souhaité au cours de la phase de rétroaction. Quelques rapports avaient déjà été transmis par l'Évaluateur spécial au Parlement, avec la précision qu'il s'agissait de documents provisoires reflétant uniquement l'avis des consultants et qu'il fallait attribuer à ces documents une valeur purement « d'illustration » pour l'ensemble de l'exercice « réduction de la pauvreté ».

Entre-temps, tous les rapports reçus avaient été transmis par le Fonds de Survie aux partenaires de l'ONU, opération qui incombait à l'Évaluateur spécial, mais dans sa vaine tentative de vouloir joindre une « note d'orientation » à chaque rapport d'évaluation, il fut pris de vitesse. Finalement, cette absence de synchronisation a abouti à ce que l'Évaluateur spécial voulait précisément éviter : un démarrage de la phase de rétroaction qui se ferait dans l'agitation et de manière peu efficace.

Ce démarrage raté n'a finalement pas débouché sur l'échec de la rétroaction (voir infra), mais on aurait pu mieux faire. L'Évaluateur spécial ose dès lors espérer que l'expert externe en rétroaction déjà prévu pourra, après 2 ans d'attente, être engagé le plus rapidement possible. À l'avenir, tout rapport d'évaluation transmis sera immédiatement communiqué au responsable de la mise en œuvre concerné de manière à éviter toute précipitation dans le lancement de la rétroaction. D'autre part, le processus de réflexion sera ensuite mené en commun lui aussi. La tentative de l'Évaluateur spécial de renforcer l'aspect directif de son intervention menaça même un moment de rendre l'exercice ingouvernable.

#### **4. 1. 6. Gestion efficace de la cellule de l'Évaluation spéciale**

Comme aucun personnel n'avait été affecté au service, l'Évaluateur spécial se rendit compte au début de l'an 2000 qu'il se trouvait devant une alternative : choisir entre une attitude volontariste ou une attitude attentiste. Les deux options étaient pas sans risques.

Les espoirs placés par le Parlement dans ce service étaient très élevés et n'avaient d'égal que le scepticisme régnant au sein de certains milieux de l'appareil administratif du développement. L'Évaluateur spécial a délibérément opté pour une approche volontariste axée sur le résultat mais qui, provisoirement toutefois, risquait de provoquer de nombreuses frictions au niveau administratif. Mais il fallait saisir sa chance, l'histoire ne se répète pas ; et avec le temps, les désagréments s'oublient (du moins nous l'espérons...)

On peut dire que la mise en route de l'Évaluation spéciale s'effectua assez rapidement (au bout de 6 mois) pour atteindre très vite sa cadence administrative. Actuellement, cette cadence commence à être perceptible dans le fonctionnement quotidien du service (ne pas pouvoir être présent partout, pas de constitution d'archives internes et flux d'information croissant, impossibilité de respecter les échéances qui deviennent de plus en plus nombreuses, difficulté croissante de joindre un certain nombre d'acteurs et d'assurer la continuité, etc.)

Le démarrage de la cellule Évaluation a malheureusement coïncidé avec une période d'imprécisions entre différentes sphères de compétence. Ceci s'observe tant entre le Cabinet des Affaires étrangères et le Cabinet de la Coopération au développement, qu'entre l'Évaluateur spécial et le Secrétariat général des Affaires étrangères.

L'aspect innovant et particulier des activités de l'Évaluateur spécial a pour conséquences qu'elles ne sont que difficilement reconnues par un mode de fonctionnement administratif orienté principalement sur le traitement routinier de dossiers bien connus. De nombreux actes administratifs supposent de l'Évaluateur spécial qu'il découvre par lui-même un traitement adéquat, qu'il essaie de trouver sa propre procédure fonctionnelle, tout en maintenant son indépendance intacte.

La culture d'apprentissage laisse à désirer au sein du contexte dans lequel doit œuvrer l'Évaluateur spécial, ainsi que le démontrent les constatations enregistrées au cours des phases opérationnelles des évaluations (cf. supra).

Aucune directive générale immédiatement accessible et utilisable n'existe en matière de programmation, de procédures administratives ou budgétaires, comme c'est par exemple le cas pour les organisations des Nations Unies. Ce sont les gestionnaires ou services qui acquièrent à titre individuel leur connaissance des procédures, sans pour autant obtenir immédiatement un aperçu complet du déroulement du processus administratif. Le roulement du personnel intervenant suite à la réorganisation a parfois pour conséquence la disparition d'une mémoire institutionnelle.

Le processus d'apprentissage de l'Évaluateur spécial a souvent consisté en un exercice pragmatique fait de plaies et de bosses. Nous n'en demeurons pas moins prêts à introduire des propositions et des études susceptibles de conduire à une gestion plus efficace, à la condition cependant qu'un certain nombre de problèmes spécifiques soient reconnu par toutes les parties concernées.

L'Évaluateur spécial aimerait par exemple financer et mener conjointement un projet visant à rédiger un manuel complet et convivial en la matière, avec l'aide d'une expertise appropriée. Mais il conviendra d'identifier au préalable les services intéressés. Bien qu'une telle activité s'écarte du mandat de l'Évaluateur spécial, elle relève cependant de l'exigence générale de bonne gestion et permettrait de faciliter l'exercice de son mandat.

Les conséquences des situations esquissées ci-dessus sont légion et un seul exemple suffit à les décrire. Les dossiers qui ont trait à la mise en paiement des six évaluations relatives au Fonds de Survie restent en souffrance chez le Secrétaire général depuis le mois d'avril 2001. La procédure de mise en liquidation impose en effet qu'en sa qualité d'ordonnateur celui-ci contre-signe toutes les pièces comptables, à la suite du service financier du Département, de la Cour des Comptes et de la Trésorerie. Le dernier rapport d'évaluation nous est parvenu en janvier 2001, de sorte que nous avons pu établir le bilan comptable de tous les frais d'évaluation pour l'entièreté de l'exercice. L'étude d'évaluation proprement dite a été effectuée dans la période mai – août 2000. Quinze mois plus tard les consultants restent toujours dans l'attente du remboursement de leur préfinancement (partiel), en dépit des différentes notes adressées par l'Évaluateur spécial au Secrétaire général.

Le Secrétaire général attend la mise à disposition d'un conseiller « Coopération au développement » avant que de procéder à la signature. Les consultants ont entre-temps menacé de traîner l'affaire en justice et devant les médias. D'après les calculs du Fonds de Survie, cette situation a généré des dépassements budgétaires de quelques centaines de milliers de francs, suite aux variations des taux de change enregistrés depuis mai 2001.

De telles situations ne contribuent guère à renforcer la crédibilité de l'Évaluateur spécial, compte tenu de notre propre critère de bonne gestion que nous exigeons des personnes évaluées et des experts envoyés sur le terrain.

L'Évaluateur spécial est conscient que s'il ne veut pas que les résultats de ses efforts soient perdus, il est urgent de veiller à renforcer son service sur le plan administratif et juridique. Cela ne sera toutefois possible que s'il est informé du profil et du nombre d'effectifs dont il pourra disposer, ce qui lui permettra d'organiser efficacement sa planification interne et la mise en œuvre. À cet effet, l'Évaluateur spécial souhaiterait recevoir une réponse plus précise pour la fin de l'année 2001 et engage toutes les parties concernées à accorder la priorité à ce problème.

#### **4. 2. Enseignements pour les organes d'exécution**

Les rapports d'évaluation de l'Évaluation spéciale relatifs aux femmes et à la pauvreté en Afrique subsaharienne (chronogramme 1.a) ont été répercutés de manière structurée par la cellule Fonds de survie. Le Fonds a élaboré à cet effet une capacité d'évaluation interne sous la forme d'un « **protocole d'appréciation** ».

Ce document de travail type comporte trois volets: appréciation des éléments incorporés dans l'enquête, enseignements qui ont été tirés et engagements qui devront être pris à l'avenir par le Fonds de survie et par ses partenaires.

Chaque projet individuel a donné lieu à l'élaboration d'un document de travail de ce type, sur la base duquel le Fonds de survie a entamé un dialogue avec le Cabinet de la Coopération au développement, l'Évaluateur

spécial et les partenaires chargés de l'exécution (FIDA, FENU, FAO et UNICEF).

Le Fonds de survie s'est par ailleurs inscrit dans la ligne du processus d'apprentissage lancé par l'Évaluateur spécial : « Système de suivi des performances » (chronogramme 2). Des efforts sont entrepris à l'heure actuelle en vue de rendre ce mécanisme d'évaluation interne opérationnel au niveau du Fonds de survie et de le mettre simultanément en œuvre chez les partenaires (UNICEF, FIDA, FAO, FENU, ONG).

La plus récente phase de rétroaction concernant cette évaluation a eu lieu dans le cadre du Groupe de travail parlementaire sur le Fonds de survie en date du 1<sup>er</sup> juin 2001.

**Les rétroactions relatives aux rapports d'évaluation se retrouvent à des niveaux très divers.** Par exemple, des suggestions sur un certain nombre de questions institutionnelles ont directement été appliquées par l'équipe locale de gestion du projet (Niger, Mali, Ouganda) ; les points plus stratégiques relatifs au renforcement du rôle de la femme, mis en évidence dans chaque rapport d'évaluation (besoins stratégiques ou immédiats ?), sont actuellement discutés avec les acteurs de la mise en œuvre à New York et à Rome, tandis que l'analyse de certains instruments, tels que le micro-financement, a été soumise à une nouvelle réflexion au sein du **Groupe de travail parlementaire** dans le cadre de la rétroaction.

Eu égard au personnel et au temps dont dispose actuellement l'Évaluateur spécial, ceci représente provisoirement le maximum des prestations envisageables dans le cadre de la phase de rétroaction. Idéalement, l'Évaluation spéciale devrait diffuser le contenu des rapports d'évaluation sous différentes formes, en fonction du type d'utilisateur (parlementaires, presse, fonctionnaires, autres organisations actives dans le secteur du développement, partenaires dans le Sud, etc.). Du fait qu'il manque deux experts externes (rétroaction et formation), ceci n'est provisoirement pas possible.

L'Évaluateur spécial tentera de grouper dans le présent chapitre les principales constatations et recommandations.

Nous utilisons comme matrice analytique une catégorisation sous 2 questions essentielles :

- ## Le groupe-cible a-t-il été défini de manière suffisamment précise ?
- ## Quels sont les acquis au niveau de l'amélioration du capital physique (infrastructure sociale et économique, financement), du capital humain (formation, santé) et du capital social (création de contre-pouvoirs, participation dans la société) ? Et enfin, quel est le degré de durabilité de ces acquis ?

#### 4. 2. 1. Le groupe-cible a-t-il été défini de manière suffisamment précise ?

Le projet Ouganda a utilisé le seuil officiel de pauvreté comme critère permettant l'identification du groupe-cible. Quelque **90 %** de la population du district de Hoima et Kibaale vit en dessous de ce seuil. Outre cette **délimitation géographique**, ce sont surtout les jeunes mères et les enfants qui sont identifiés comme principal groupe-cible.

Dans le projet Zambie, le groupe-cible inclut non seulement une autre catégorie vulnérable, à savoir les personnes âgées, mais également le personnel de projet (enseignants, fonctionnaires, etc.). La délimitation des groupes-cibles s'organise autour de 124 « communautés », dans un environnement social qui se situe dans les limites de la province de Luapulu.

Dans le projet de la KWFT au Kenya, le groupe-cible n'est pas identifié comme le groupe des « plus pauvres » mais comme la « **catégorie des bas revenus** », dans quatre régions différentes (Côte, Nairobi, Mount Kenya et Rift Valley).

Dans le programme Mali, **la totalité de la population** de quelque **70 villages** dans la **zone agro-écologique** de Seno-Gondo est visée. Cette zone se situe dans la circonscription administrative de Mopti, où environ **89 %** de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Dans le programme Niger, **90 villages** dans le **département** de Maradi, où **65 % de la population** vit en dessous du seuil de pauvreté, ont été sélectionnés.

**L'identification de la pauvreté se base donc sur deux paramètres : le seuil officiel de pauvreté, mesuré en chiffres de pauvreté absolue et les divisions géographiques (zone, région, villages, etc....), qui sont à leur**

tour étroitement liées aux circonscriptions administratives (district, arrondissement, province).

#### **4. 2. 2. Les acquis au niveau du capital physique, humain et social et leur durabilité**

##### ***a. « Hoima and Kibaale Project » (Ouganda)***

##### **Capital physique**

L'étude Ouganda souligne que « **while physical security has improved in most areas, economic insecurity has increased** » (op. cit. pag. 23). Ce paradoxe apparent s'explique par le fait qu'il est relativement aisé d'intégrer dans le projet des **investissements en infrastructures** (construction de routes rurales, fourniture de biens de production agricoles) et la mise à la disposition de fonds pour le **micro-financement**.

Ces interventions s'inscrivent dans la dynamique interne, fermée, du projet. Dès qu'elles sont placées dans un cadre de développement beaucoup plus turbulent, soumis à quantité d'influences externes imprévues (le marché, le climat, la situation politique, les influences internationales), leur impact devient plus diffus. La construction de routes rurales par exemple fait naître des concurrences avec d'autres régions, les paysans deviennent plus dépendants d'un marché devenu plus vaste ou d'intermédiaires qui monopolisent certains débouchés, etc.

*«Thus, the impact of this component of the project on agricultural production or incomes cannot have been significant. (Farmers expressed the view that the major beneficiaries of the project were officials who received allowances every time they went into the field !). Meanwhile, major developments were taking place in the sector without any project intervention, e.g. liberalisation of input and output markets, escalating disease problems in two major cash crops, expansion of tobacco and livestock (...)*  
*(.....) The project responded to the economic changes by dropping the minimum inputs package. It was also sufficiently flexible to permit significant reallocations of funds, e.g., to cover staff incentives. However, it was slow to respond to the challenges*

*resulting from a changing institutional environment or to the emerging disease problems threatening the major cash crops – coffee and bananas. (op cit. pag. 35 et 36)*

Un **fonds de roulement pour les micro-financements**, de quelque 45 millions de BEF, a été créé en 1997. En 2000, ce volet du projet concernait 700 groupes comportant 5500 membres dont 95 % de femmes. Le groupe-cible était constitué de « femmes pauvres confrontées à un certain nombre d'incertitudes ». Les ratios de remboursement de ces groupes se situaient entre 85 et 90 %. Ce système de crédit permettait aux participants de réaliser tant des investissements dans le domaine économique (extension de la surface cultivable ou du cheptel, production artisanale, diversification des cultures...) que des dépenses ménagères (amélioration de l'habitation, frais de scolarité des enfants...).

Les répercussions positives sur le groupe-cible sont dès lors immédiates et visibles et contribuent à accroître la prise de conscience chez les membres du groupe. Les groupes aisés ne peuvent pas entrer en ligne de compte et ne prélèvent dès lors pas une part disproportionnée de l'aide au développement.

Par ailleurs, les plus pauvres n'entrent pas davantage en ligne de compte pour les projets de micro-financement. Les règles d'adhésion excluent ceux qui ne peuvent présenter la preuve d'une activité leur garantissant des revenus stables ou qui n'ont pas bonne réputation en ce qui concerne le remboursement des prêts.

La brève échéance des prêts (6 mois) a un effet discriminatoire à l'égard des activités de nature spécifiquement agricole – principalement exercées par les pauvres – qui se caractérisent par un circuit plus long des mouvements de capitaux (labourage, ensemencement, récolte).

L'institution de micro-financement, le KWFT, consent aux groupes des prêts à un taux d'intérêt de 22 % sur base annuelle, mais cet intérêt est en fait deux fois plus élevé et se chiffre entre 48 et 60 %, vu qu'il est calculé sur la totalité de la somme et non sur une dette décroissante.

Concrètement, les groupes les plus pauvres se trouvent de facto exclus:

*«Thus, the beneficiaries are not the poorest groups. Neither are the rich since the small loan amounts, the lengthy procedures and the group pressures, in addition to the rules of the scheme, combine to weed out those who can readily access alternative sources. The scheme assists those who are already a few steps up the economic ladder and assists them to progress a little further. It is mainly married women who access loans, but also widows and some single women.» (op. cit. pag. 78).*

### **Capital humain**

En matière de capital humain, l'accent est principalement mis sur l'alphabétisation. Ce volet du projet s'inscrit dans le cadre de la politique ougandaise de « Functional Adult Literacy » (FAL). Il s'agit d'une politique d'alphabétisation lancée en 1992, qui se caractérise par des programmes d'enseignement poursuivant des objectifs concrets : comment appliquer les mesures sanitaires de prévention, comment introduire une demande de crédit, comment remplir ses obligations de vote, etc. La politique s'adresse à tous les analphabètes de plus de 18 ans. En pratique toutefois, les groupes d'alphabétisation sont constitués à 77 % de femmes, avec pour corollaire qu'en Ouganda, la discrimination subie par les filles en matière d'enseignement – ailleurs très fréquente – disparaît peu à peu.

Les personnes interrogées considéraient l'alphabétisation comme le moyen de sortir de la pauvreté. Elle leur donne en effet accès aux activités génératrices de revenus et à la prise de décision. Dans la zone du projet, 8000 personnes suivent les classes d'alphabétisation. Dans un territoire où plus de 60 % de la population est analphabète, il s'agit d'un chiffre modeste.

La surcharge de travail est régulièrement citée pour expliquer le paradoxe entre le haut degré d'appréciation accordé à ce volet du projet par le groupe-cible et leur faible taux de participation, motivé par la nécessité d'une surveillance constante des champs pour les protéger des ravageurs et par les multiples tâches assumées par les femmes. Le faible taux de participation masculine est attribué à des perceptions d'ordre culturel ; les hommes considérant p. ex. que leur

statut est diminué par le fait de se retrouver dans le même groupe que des femmes.

Plus forte est la pression pour la survie du groupe cible, moins il se présentera des occasions pour ces personnes de se soustraire à cette pression à des moments vitaux. Il est évident que les groupes les plus pauvres connaîtront le plus de problèmes.

### **Capital social**

Vingt pour cent du budget total du projet sont affectés à cette composante ; les femmes sont devenues dès le début le groupe cible principal. La raison, assez ironique il est vrai, était que les femmes sont considérées comme les acteurs de la société à la fois les plus fragiles et les plus actifs.

D'après le rapport d'évaluation, une répartition du travail entre femmes et hommes se profile dans la formation de capital social.

Outre le fait que la participation des femmes au développement de la communauté est de toute façon supérieure à celle des hommes, la contribution des femmes est principalement perceptible dans les programmes axés sur la santé et l'alphabétisation ou dans les activités génératrices de revenus. La mobilisation des hommes s'avère plus difficile, si ce n'est par des initiatives imposées par les autorités locales, comme les travaux d'infrastructure.

Le taux de mobilisation suscité par le projet, principalement chez les femmes, est qualifié de très élevé. À tel point qu'il est également cité comme une faiblesse intrinsèque, car il est la cause d'une surcharge financière et d'un excédent de travail pour les groupes les plus actifs de la société. Un retour de manivelle et une démoralisation ne sont pas à exclure. Ce risque serait lié au fait que **les femmes ne pénètrent que très lentement dans les cercles de la société où se prennent les décisions politiques.**

*« The Hoima-Kibaale Integrated Community Development Programme (HKICDP) did not invest directly in awareness raising, civic education, or other related activities related to encouraging women's involvement in politics. The Programme did have some influence on women's involvement in local councils by targeting women for specific activities and offering them exposure and sometimes skills that they might not have accessed before. These*

*qualifications helped make the women involved more attractive candidates » (op cit. pag. 36)*

### **Durabilité du projet**

L'influence croissante de la femme sur le processus de planification et de décision dans le territoire couvert par le projet est indéniable et peut accélérer le processus de développement. Elle peut réorienter ce processus vers une stratégie de développement plus humaine, plus durable économiquement, focalisée sur la lutte contre la pauvreté.

Nous retrouvons ces objectifs dans le discours politique du gouvernement national et dans la proposition de projet des acteurs de la mise en œuvre. La preuve irréfutable sera toutefois fournie par la manière dont les groupes cibles réussiront à surmonter les obstacles au niveau local (autorités/élites locales, rapports de force au sein de la famille).

Le projet a en effet été conçu en vue de répondre aux **besoins pratiques des familles** à Hoima et Kibaale (soins de santé, eau potable, pistes). Ces interventions visent principalement l'amélioration de la capacité de la famille à contrôler certaines ressources et à y accéder et non la capacité de la femme, dont il est prouvé qu'elle investit plus efficacement dans l'amélioration du bien être de la famille.

*«The Project activities did not invest in women's strategic needs, i.e., women's ability and freedom to make decisions about where to invest household assets, especially her own labour, skills, and reproductive rights. Project activities such as the credit scheme and the formation of women's groups, along with external influences such as political affirmative action, have advanced women's ability to make decisions over external resources. They have not contributed significantly to changing the social and cultural factors that prevent women from exercising equal decision making over intrahousehold assets – although the credit scheme appears to have increased their leverage to some extent. In a positive political and economic environment, intra-household decision making becomes the most critical aspect of poverty reduction». (op cit . pag 37)*

*b. « Gestion des Terroirs Villageois du Seno-Gondo » (Mali)*

**Capital physique**

La conception de ce projet est multi-sectorielle, l'accent étant mis sur les investissements dans des **activités agricoles** (traitement du compost, irrigation, mises en culture, aliments pour bétail et matériel agricole), dans **l'approvisionnement en eau potable** (forage de puits et canalisations), dans **les banques de céréales** et la capacité de stockage, dans les **emplois** agro-industriels (moulins à arachides, orge, laiterie et artisanats ruraux) et dans la construction de pistes. À cela s'ajoute également une importante composante **micro-financement**.

Comparées aux objectifs fixés, les réalisations donnent une image irrégulière. Certaines activités ont pratiquement été réalisées à 100 % ou à moitié ; pour d'autres, on dirait qu'elles viennent tout juste de démarrer. L'approvisionnement en eau, les banques de céréales, les moulins, les caisses d'épargne sont des exemples du premier cas ; les mises en culture, la fertilisation au moyen de compost, le matériel agricole (charrues et charrettes) et les artisanats ruraux illustrent le deuxième cas. Les prestations réalisées dans la construction de pistes se situent quelque part entre les deux.

Les activités couronnées de succès sont fortement reliées à l'objectif de la « sécurité alimentaire » et requièrent un certain engagement de la part des bénéficiaires, soit sous la forme d'une contribution financière, soit sous la forme de responsabilités sociales au niveau de l'entretien et de la gestion. Il semble donc que dans ce cas les bénéficiaires soient disposés à payer et à libérer du temps pour se réunir.

Pour les activités ayant eu un impact plus faible, diverses raisons ont été évoquées : ou bien les chefs locaux se sont exagérément approprié le matériel agricole au profit de leur système de « patronage », ou bien la rentabilité des artisanats ruraux est trop faible ou l'activité est trop localisée en un seul lieu, ou bien les mises en culture sont encore trop récentes pour pouvoir tirer quelque conclusion que ce soit. La construction des pistes a été réalisée pour près de la moitié mais il manque un véritable raccordement à un réseau routier plus vaste et qui soit rentable en termes de marché.

### Conclusion du rapport :

*« Les activités n'ont pas toujours atteint une masse critique suffisante. Les plus aisés étaient souvent les premiers à bénéficier du projet. Si le projet ne refait pas la même activité, les pauvres n'en auront pas bénéficié ! » (op. cit. pag. 3)*

### Capital humain

Dans beaucoup de villages du territoire couvert par le projet, il n'y a pas d'écoles de base. Quatre-vingts pour cent de la population est analphabète ; pour la population féminine, ce taux s'élève même à 95 %. Il n'y a que 5 % des garçons qui fréquentent l'école ; pour les filles, ce taux est encore inférieur. Le **déficit de l'enseignement est donc accablant**. Beaucoup de personnes interviewées considéraient dès lors que l'analphabétisme est l'un de leurs problèmes essentiels. Les cours d'alphabétisation furent considérés comme étant insuffisants et pas toujours adaptés à tous les membres de la communauté villageoise ni accessibles à ceux-ci.

Du fait que l'alphabétisation donne accès aux postes de commande dans la gestion au niveau local, il y a un risque que celle-ci soit également **monopolisée par une petite élite**. Les séances d'alphabétisation sont surtout fréquentées par des hommes. Dans certains villages, il est même scandaleux de faire asseoir ensemble des femmes et des hommes au cours de quelque réunion que ce soit.

Cette offre d'alphabétisation, même affaiblie, est donc soumise au processus de répartition dicté par la politique locale ; les groupes les plus pauvres ou les plus faibles risquent d'en être systématiquement exclus.

Par ailleurs, le projet n'accorde pas assez d'attention à la nécessité de mettre les nouveaux alphabétisés en mesure de transmettre leurs connaissances à d'autres intéressés (« **auto-alphabétisation** »).

Dès lors, le rapport d'évaluation préconise comme première recommandation de relancer sans tarder un programme d'alphabétisation fonctionnel, qui ciblera autant les besoins des plus pauvres que leur capacité d'assurer la formation d'autres personnes du village.

## Capital social

Le projet a créé une multitude de comités de gestion qui viennent se greffer sur l'offre multisectorielle en matière d'intervention (puits, caisses d'épargne, banques de céréales, etc.). Au total, 404 personnes ont été formées dans 27 villages en vue de leur participation à des unités administratives au niveau du village. Dans 89 villages, 273 personnes ont été formées à mieux identifier les problèmes et y apporter des solutions. Une formation a également été organisée pour les élus locaux sur les thèmes du budget, de la planification et de l'administration.

Le projet est donc actif dans une gamme d'activités de soutien institutionnel allant de comités techniques à des comités politiques. La participation des femmes dans ces comités va en décroissant tout au long de la ligne qui va de la première à la dernière catégorie d'organes de décision. Dans les comités où les femmes sont effectivement présentes, cela s'est passé sur demande expresse du projet. Le fait que certains gestionnaires locaux se déclarent pour plus de participation de la part des femmes ne permet pas de conclure avec certitude qu'il ne s'agit pas de déclarations pour la forme à l'intention des gestionnaires du projet ou qu'il s'agit effectivement d'une prise de conscience du rôle central que la femme joue dans leurs structures communautaires.

La mission d'évaluation a constaté que la **structure de pouvoir traditionnelle restait en fait intacte**. Cette structure s'articule sur le chef du village assisté par un conseil des sages. Les femmes sont informées par une femme plus âgée ou par leur mari des décisions déjà prises, et restent de facto exclues du cercle de décision.

## Durabilité du projet

Sur le terrain des **objectifs immédiats**, le projet semble bien contribuer à renforcer la sécurité des pauvres (banques de céréales, caisses d'épargne, etc.) et à leur conférer une certaine indépendance en ce qui concerne les risques matériels directs (problématique de l'alimentation, perte de revenu ....).

Pour ce qui concerne la **durabilité** de ces acquis, les évaluateurs font remarquer que tant le projet que sa mise en oeuvre manquent d'**élan stratégique**.

Les comités de gestion ne semblent pas capables de survivre sans financement extérieur. Pour ce qui est d'atteindre les plus pauvres et les femmes, le rapport observe que :

*« Le projet n'y a pas contribué de façon systématique, mais plutôt de façon ponctuelle en marge des inputs matériels. Le projet a donc vraisemblablement permis de renforcer la catégorie des « pauvres » plus que celle des « extrêmement pauvres » ou des groupes marginalisés ou dépendants. Il est vraisemblable que l'écart entre les « pauvres » et les « extrêmement pauvres » s'est creusé. » (op. cit. pag. 50)*

et que

*« La neutralité ou la « non-proactivité » du projet renforce la situation existante. Si un changement est en cours, le projet renforcera les éléments dynamiques alors que dans les situations plus figées et traditionnelles, le PAGTV-SG, malgré lui, renforce la hiérarchie et les structures de pouvoir. Afin de répondre de façon adéquate aux intérêts stratégiques des pauvres, un projet devrait prendre une attitude lucide vis à vis de ceux qui ont le pouvoir ». (op. cit. pag. 7)*

Remarque générale de la mission d'évaluation :

*« L'évaluation du projet mentionne que « les actions ne sont pas pilotées par une approche stratégique suffisamment réfléchie dans plusieurs domaines avec une vision à moyen et long terme ». Les différentes activités conduites sur le terrain ne sont pas articulées entre elles et reliées avec la finalité du programme. » (op. cit. pag. 3)*

Citons par exemple, la composante « éco-développement » du projet, dont le principal objectif était de réduire la consommation de bois comme source d'énergie mais qui, progressivement, risque de finir en un modèle d'intervention trop fortement axé sur des résultats à court terme. (selon le représentant du FENU devant le groupe de travail parlementaire chargé du FSB le 01/06/2001).

*c. « Programme Intégré de Maradi » (Niger)*

**Capital physique**

Deux types d'investissements en biens d'infrastructure sont opérationnels dans ce projet. D'une part, il y a les **investissements sociaux** en soins de santé et en eau potable, d'autre part, les **investissements économiques** en sécurité alimentaire (banques alimentaires, micro crédits, biens d'équipement agricoles, augmentation du cheptel, commercialisation et communication).

Les deux profils d'investissement doivent venir en aide à l'objectif principal de ce projet UNICEF : la réduction de la forte mortalité infantile dans la région de Maradi. Dès lors, l'objectif du projet prend sérieusement en compte la complexité sous-jacente de malnutrition et de mortalité.

Les investissements dans les **soins de santé de base** ont contribué à renforcer une partie des centres de santé de la région.

En ce qui concerne la fréquentation, ces centres de santé toucheraient moins de 20 % du total de la population cible (270.000 personnes dont 58.000 enfants et 57.000 mères). L'impact du projet sur le maintien des centres est donc remarquable, mais il l'est moins pour ce qui est de leur utilisation par les groupes-cibles. Cette situation est le résultat des coûts trop élevés pour les consultations pour les familles pauvres qui, par conséquent, vont consulter des guérisseurs traditionnels du voisinage.

D'autre part, l'équipe d'évaluateurs a fait remarquer que les centres sont tenus de proposer leurs services contre paiement (« l'initiative de Bamako »). La conséquence est que des fonds s'accumulent sur le compte du centre et y restent « bloqués » pendant des années sans être utilisés. Il se développe ainsi une **situation paradoxale** dans laquelle l'objectif de durabilité de l'institution (centre médical) est diamétralement opposé à l'objectif de lutte contre la pauvreté.

Un scénario comparable se développe dans l'approvisionnement en eau potable. Là encore, l'offre est (en termes relatifs) supérieure à la demande parce que les tarifs sont trop élevés pour les plus démunis. L'objectif de 15.000 unités a été atteint, mais cela ne signifie pas encore qu'il y a autant d'utilisateurs. Comme dans le cas des centres de santé, l'équipe d'évaluateurs releva le paradoxe institutionnel des comités de gestion des points d'eau qui « accumulent » les contributions des utilisateurs et d'autres sources de financement sans pouvoir affecter ces réserves au plan social.

**Les investissements dans l'infrastructure économique**, telle que les banques de céréales, le micro crédit, le matériel agricole etc., se rapprochent fortement des objectifs initialement fixés, mais tout comme dans le volet consacré aux investissements sur le plan social, les rapports soulèvent des questions quant à la portée de ces interventions : combien de personnes au sein du groupe cible deviennent-elles des utilisateurs effectifs, qui contrôle le processus d'utilisation (chef du village, époux, clan...), l'utilisation de banques de semences ou de micro-crédits a-t-elle une dynamique satisfaisante pour élever les projets au-dessus du niveau à très petite échelle ? Tout comme dans le volet social, un manque de coopération entre pays donateurs est également perceptible à ce niveau. Si les dynamiques dispersées agissaient collectivement, on aurait plus de chances de réussite.

Il ressortait des interviews que la plupart des personnes appréciaient le potentiel de ces interventions, mais qu'elles s'interrogeaient sur l'avenir de ces activités ; **qui allait assumer les risques et qui encaisserait les bénéfices ?**

*« Les femmes innovent peu : si cela marche, elles vont refaire la même chose quitte à y investir chaque fois un peu plus. Les difficultés proviennent du fait que tout le monde fait la même chose et que le pouvoir d'achat dans les villages n'est pas extensible. » (op. cit. pag. 57 (Niger-genre)).*

## **Capital humain**

Les objectifs quantitatifs dans le domaine de l'**alphabétisation fonctionnelle** ont été atteints à raison de 50 %. Comme dans les autres études de cas (Mali et Ouganda), les espoirs des groupes cibles sont immenses. Le problème de l'analphabétisme est aussi important pour les hommes que pour les femmes. L'alphabétisation est considérée comme un acquis tant

pour une meilleure gestion de leur ménage (apprendre à calculer et à écrire leur nom sur leurs possessions) que pour une meilleure information sur les soins de santé pour les enfants.

L'équipe d'évaluation a toutefois constaté qu'après 8 mois, la majorité des femmes engagées dans l'alphabétisation ne pouvaient ni lire ni écrire. Cette situation était essentiellement liée au fait que l'organisation des classes est trop irrégulière, à la surcharge de travail des participants, à la composition inégale des classes en ce qui concerne le niveau d'alphabétisation et au manque de matériel didactique. Par ailleurs, certaines catégories de personnes ont été exclues de la participation aux classes du fait de leur statut social : les jeunes mères, les travailleurs obligés de travailler sur la base d'un salaire non fixe et les femmes claustrées dans des familles très intégristes.

La montée récente du fondamentalisme religieux dans la région de Maradi constitue une barrière formidable contre des activités plus émancipatrices, sur lesquelles le projet ne peut exercer guère d'impact.

*« L'action de l'UNICEF dans le cadre du PIM a très certainement contribué à un début encore timide d'empowerment (...) Il faut cependant souligner que la stratégie de l'UNICEF ne permet pas encore de changement notable dans les relations de pouvoir au sein du ménage. Au niveau des communautés, les structures formelles dans lesquelles les femmes sont présentes n'ont pas de légitimité en dehors du PIM et n'entraînent pas de changements dans le village; elles n'ont pas un rôle fort ni de moyens pour être efficaces. Les associations ou réseaux de femmes n'existent pas en dehors des connexions pour les mariages et baptêmes...Les progrès acquis restent encore dans le domaine du négociable ». (op. cit. pag. 69 (Niger-genre)).*

## **Capital social**

Le projet n'a pas seulement installé des comités au niveau des différents points d'intervention (eau, banques de céréales, santé, etc.) mais également des « comités interdisciplinaires » destinés à réaliser une « intégration » maximale.

Ceci a débouché sur un **trop grand nombre d'institutions** où les membres n'effectuent plus guère de tâches concrètes. D'autre part, le nombre même d'organisations semble jeter la confusion parmi la population quant à savoir « qui fait quoi ? ». Ainsi parfois dans un village, il n'y a pas assez de personnes et de bureaux pour rendre tous les comités opérationnels. En outre ces comités ne semblent pouvoir compter sur une certaine légitimité que dans le contexte du projet. La pléthore de comités a également un effet secondaire qui fait que « siéger » est considéré comme un salaire d'appoint et qu'il n'est pas inhabituel de se constituer un revenu supplémentaire en touchant des **indemnités journalières**. Ce cumul a pour effet que ce sont pratiquement les mêmes participants qui sont souvent sélectionnés pour assister aux mêmes sessions de formation ou réunions.

Bien qu'il y ait un certain nombre de comités qui travaillent très concrètement et très bien, comme les comités de gestion des puits et de l'élevage, le rapport observe que :

*« L'imposition d'un nombre de structures villageoises qui n'émergent pas d'un besoin identifié par le village réduit considérablement leur efficacité et leur pérennité. Le PIM exige la formation de groupes avant les activités du programme mais ne prend pas le temps ni ne fournit d'effort pour préparer correctement ces groupes à l'accomplissement de leurs rôles et responsabilités. Ainsi on remarque une cohésion et un esprit de groupe limités, et peu plus important, une insuffisance de la compréhension des objectifs du PIM et des responsabilités de la communauté. En plus, la capacité de leadership est limitée et les faibles taux de continuation (allant de 20 à 60%) expliquent la faible poursuite des activités des groupes lorsque les apports externes sont suspendus » (op. cit. pag. 83 (Niger-projet)).*

### **Durabilité du projet**

L'équipe d'évaluation est d'avis que les activités du projet sont **trop faibles et trop éparpillées** pour avoir un impact. Cette faiblesse s'observe tant au niveau des villages que de l'arrondissement. À peine 7% des villages dans le territoire couvert par le programme sont touchés. Dans les villages mêmes, chaque activité touche à peine 2 à 8 personnes. Ces villages comptent une population de 100 à 200 familles, soit 700 à 1400 habitants. Les participants aux différentes activités sont dès lors souvent les mêmes.

*« Le nombre de personnes ayant participé aux activités du programme reste encore beaucoup trop faible pour faire tâche d'huile et produire une influence et un impact sur les voisins. Il n'y a pas une masse critique suffisante. Du fait du faible nombre de personnes touchées, nous n'avons pas constaté de contribution significative du PIM à la réduction de la pauvreté dans les villages cibles. » (op. cit. Niger-projet pag. 8)*

Le faible taux de participation de la part des groupes-cibles et le nombre trop élevé d'institutions participatives risque donc de produire une catégorie de privilégiés du projet qui, une fois alphabétisés, s'approprieront également la plupart des crédits, seront les plus favorisés dans la répartition du cheptel, feront le plus usage des systèmes de communication, seront les plus proches du processus de décision en matière de répartition au sein du programme. La conclusion du rapport est que des corrections s'imposent tant au niveau comptable que sur le plan social.

***d. « Support to Kenyan Women Finance Trust » (Kenya)***

Le projet a été confié en sous-traitance au FIDA pour la période 1997-2002.

Le Fonds Belge de Survie est le partenaire d'un consortium d'organismes donateurs où l'on retrouve le DFID (Royaume-Uni) et la Fondation Ford. Le FBS apporte 1/5 du budget total de près de 3,5 millions \$. Le projet est une simple initiative de micro-crédits dont l'objectif est de renforcer le statut économique et social des femmes de groupes à faible revenu. Le partenaire chargé de la mise en œuvre est le KWFT, actuellement la plus importante institution de micro-crédits au Kenya.

Contrairement aux autres projets FBS, il ne s'agit donc pas d'une intervention de développement intégrée, mais plutôt d'une **activité de pointe**.

Sur la base de la pré-évaluation, il est apparu que nous devons recueillir plus d'informations sur l'efficacité de ce type de stratégie sur le plan du développement. Vers le milieu des années nonante, le micro-financement était très à la mode en politique ; c'était la nouvelle panacée pour l'emploi et la lutte contre la pauvreté. La démonstration empirique était, et est restée, la « success story » au Bangladesh de la Grameen Bank et du BRAC.

Aujourd'hui, sur la base d'une nouvelle analyse empirique des programmes de micro-crédits lancés depuis, de nombreux donateurs, notamment la Banque Mondiale et le PNUD, ont abandonné ces espoirs trop prometteurs.

L'Évaluateur spécial était d'ailleurs d'avis que les termes de références convenus pour l'évaluation relative à la lutte contre la pauvreté (séminaire de Dar-es-Salaam) ne pouvaient pas être appliqués intégralement à cette évaluation.

Il ne serait pas intellectuellement correct d'évaluer une ancienne conception du développement à la lumière des nouvelles idées et des constats d'aujourd'hui et, par conséquent, de mettre les déficits sur le dos des acteurs de la mise en œuvre. Le moins que l'on puisse dire c'est qu'aux niveaux stratégique et politique (phase initiale), ce concept a trop vite acquis un statut de modèle et a été trop vite financé et mis en œuvre ensuite.

Les responsables de la réalisation du projet de micro-financement au Kenya n'apprécient pas les constats de l'équipe d'évaluation ; leur réaction est compréhensible mais en même temps elle n'est pas justifiée.

Dans l'évaluation de la réduction de la pauvreté, la question fondamentale doit en effet rester « est-ce que cela aide les pauvres ? » ; mais les questions que l'on doit se poser à la lecture du rapport doivent toutefois être formulées différemment par rapport aux autres évaluations.

- ≠ Qui a **accès** au programme de micro-financement ?
- ≠ Quels sont les **risques** pour les clients les plus pauvres ?
- ≠ Quelles sont les **stratégies** utilisées par ces personnes en vue de réduire leur vulnérabilité ?
- ≠ Quel est le **rôle** du KWFT dans ce processus ?

### **Qui a accès ?**

Toutes les parties concernées sont unanimes pour dire que les plus pauvres n'ont pas accès au programme pour la simple raison qu'ils n'ont jamais constitué un groupe cible. La clientèle du KWFT se situe au-dessus du seuil du revenu minimum kenyan parce que ceci constitue en fait la condition requise pour accéder au programme.

D'après le FIDA : « *Well-functioning micro finance institutions (should) not be criticised for not reaching the poorest of the poor, as it is now widely recognised that micro finance is not the best method or channel to reach the poorest groups, but rather those groups who have some resources from the outset.* » (commentaire du FIDA sur le rapport d'évaluation p. 3).

Le profil de la cliente du KWFT est celui d'une femme mariée âgée de 35 ans, mère de 3 enfants, appartenant à la catégorie des faibles revenus. C'est une petite indépendante, travaillant le plus souvent seule, qui utilise le prêt en premier lieu pour son budget ménager (frais de scolarité, frais médicaux) et réinjecte prudemment le surplus dans son entreprise.

### **Quels sont les risques ?**

Les principaux risques sont l'intérêt élevé de 22 %, assorti d'une commission d'accès de 1,5 % et d'une prime d'assurance vie de 1,04 % et d'un certain nombre de frais de participation fixes.

Le coût total de l'emprunt est toutefois supérieur si l'emprunt est calculé sur une base annuelle. Pour les emprunts de 3, 6, 9 et 12 mois, ce coût représente respectivement 32,9 %, 37,7 %, 39,6 % et 40,6 %.

Comme il a été remarqué à l'occasion du Groupe de travail parlementaire du FBS, il y a un écart entre cette charge d'intérêts (« capital d'exploitation ») et les marges bénéficiaires normales que ces petits indépendants peuvent espérer. « En Belgique, un chef d'entreprise efficace peut s'attendre à un bénéfice de 15 % en moyenne sur base annuelle » (d'après le groupe de travail).

La plupart des personnes interviewées au cours de la mission d'évaluation citent les problèmes de remboursement comme un risque récurrent.

Selon la technologie de prêt pratiquée par le KWFT, le groupe local est responsabilisé ; KWFT est le prêteur, le groupe local fait fonction de mécanisme de remboursement. Beaucoup dépend dès lors de la cohésion sociale de chaque groupe quand il s'agit de faire face à des problèmes individuels.

Le risque que les personnes vivant juste au-dessus du seuil de pauvreté soient entraînées dans une spirale de la dette est donc réel. Les pratiques usuraires font partie du domaine invisible où les gens de l'extérieur ont rarement un droit de regard. Il y a d'ailleurs le risque de perdre sa réputation de sérieux auprès des autres clients, du groupe ou du KWFT.

### **Quelle stratégie ?**

Une basse conjoncture économique et des tensions au sein de la famille peuvent rendre l'obligation de rembourser encore plus pesante. Au lieu de puiser dans leurs économies, les clients rechercheront d'autres solutions pour échapper à la pression de leur groupe local. Ils n'ont guère le choix. Ou bien ils demandent un prêt complémentaire auprès de la famille ou d'autres bailleurs de fonds en dehors du groupe local du KWFT ou bien ils vont exercer d'autres métiers. Au cours de ses entretiens avec les groupes de clients, l'Évaluateur spécial a appris que faire 4 à 5 métiers par jour n'était pas une exception.

Malgré le fait que les groupes locaux ne présentent pas d'homogénéité au niveau des revenus, de la scolarité ou même sur le plan ethnique, un certain degré de cohésion et de solidarité s'est tout de même développé. Les membres peuvent parler ensemble de leurs problèmes et de leurs solutions. La structure du groupe a également créé un sentiment d'autonomie financière et personnelle accrue. De ce fait, les membres agissent beaucoup plus en bloc quand l'intérêt du groupe est menacé.

### **Quel est le rôle du KWFT ?**

Le KWFT est considéré à juste titre comme une institution de crédit bien organisée. La gestion efficace était la première exigence présentée par les organismes donateurs il y a cinq ans et, dans l'esprit nouveau qui souffle aujourd'hui, il serait injuste de vouloir changer son fusil d'épaule et de tirer sur les pianistes qui ne font que jouer notre partition.

Nous-mêmes, nous avons surchargé le concept du micro-financement de quantité d'espoirs non fondés, tels que la création d'emplois, la création d'un contre-pouvoir, l'acquisition de revenus, la croissance économique informelle, l'émancipation de la femme et des pauvres etc.

Dès lors, on peut difficilement espérer que le KWFT fonctionne comme une ONG de développement.

Sa clientèle est éparpillée sur 4 grandes régions, sa structure n'est pas axée sur un suivi approfondi de ses clients et ses méthodes de travail sont caractérisées par le fait d'imposer une discipline qui s'applique au marché des capitaux. KWFT est surtout très efficace quand il s'agit de donner un coup d'accélérateur aux projets déjà existants, et un coup de pouce aux personnes qui ont déjà pu échapper à la pauvreté. Grâce à sa bonne gestion, KWFT est devenu un «actor in-its-own-right». Le moment est venu pour nous de reconnaître cette maturité et de prendre une certaine distance.

KWFT évolue dans un environnement qui s'écarte de plus en plus de ce que nous considérons comme pertinent pour le développement. Le **volume** affecté au financement du développement est **trop faible** pour agir de manière significative sur les marchés financiers nationaux. Quand nous nous imaginions de manière trop simpliste qu'un micro-fiancement pouvait remédier à de grands problèmes comme la pauvreté ou l'emploi, nous nous trompions de cadre, tant pour ce qui concerne l'ampleur que les règles en vigueur sur le terrain de notre action.

Tout comme le KWFT, nous devons également apporter une bonne solution à la **question de l'efficacité** : pouvons-nous, avec un financement restreint de 23 millions de BEF, avoir un impact sur la position des groupes démunis en ayant recours à un mécanisme dont le fonctionnement est soumis à la logique des marchés financiers ? Dans ce cas, nous ne trompons pas seulement de cadre mais également de mandat.

*e. « Improving Household Food Security and Nutrition in Luapula Valley » (Zambia)*

Le projet a été donné par le Fonds de Survie en sous-traitance à la FAO. La participation du FBS s'élève à 3,314 millions \$ sur un budget de 3,714 millions \$. Le cycle du projet s'étend sur une période allant de la moitié de 1996 jusqu'à 2001.

Cette intervention se base sur vingt ans d'activités FAO dans la région et dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Comme l'équipe d'évaluation n'a pu se mettre d'accord, 3 rapports séparés ont été remis à l'Évaluateur spécial. Le rapport principal, rédigé par le chef

d'équipe, est considéré comme présentant des faiblesses au niveau de l'analyse et trop peu axé sur le projet lui-même. Les deux rapports introduits par les experts belge et finlandais développent deux points différents, d'une part, l'aspect de la durabilité écologique et d'autre part, les aspects socio-économiques de la pauvreté et des femmes. Aussi longtemps que les membres de l'équipe ne parviendront pas à un consensus sur le thème de leur enquête, l'Évaluateur spécial se trouvera lui-même dans l'impossibilité d'établir la synthèse des principaux acquis.

Ce qui suit est un aperçu général des conclusions et des recommandations émanant des trois rapports :

- ## L'**environnement** dans lequel se déroule le projet a subi des changements radicaux au cours des 15 dernières années. La régression économique et la propagation épidémique du virus VIH/SIDA ont fondamentalement influencé la situation des pauvres.
- ## Le **projet** a tenté d'apporter une réponse à cette problématique en axant son intervention non plus sur les aspects techniques des problèmes d'alimentation mais davantage sur des activités de mobilisation sociale (développement des communautés).

Cette mutation est toutefois trop lente et trop difficile pour assurer le démarrage d'un mécanisme d'intervention adéquat. Le personnel travaillant sur le projet et les groupes cibles se rejettent la responsabilité en ce qui concerne les difficultés qu'entraîne la restructuration du projet et se reprochent mutuellement de ne pas observer leurs engagements respectifs.

La raison sous-jacente semble être **une double inefficacité** au niveau de l'organisation. D'une part, la structure organisationnelle du projet est dépassée par une série de menaces qui vont en s'aggravant, telles que la crise écologique (pêche excessive et déforestation), l'aggravation de la spirale de la pauvreté et les répercussions fatales de la contamination par le Sida. D'autre part, la réorganisation permanente du secteur public déstabilise tout programme sérieux de planification et de mise en œuvre.

Les fonctionnaires locaux et provinciaux ne semblent pas capables de faire face à l'aspect multidimensionnel de la crise.

## Le projet n'a touché que **peu de membres de la communauté cible**. En outre, tous les points d'intervention n'ont pas fait l'objet d'une réalisation optimale. Les groupes cibles apprécient principalement les fournitures de semences et de plants de cassave ainsi que certaines activités de formation. Il règne toutefois un grand mécontentement sur l'« absence » du projet, sur l'inefficacité des administrations locales et sur une trop forte présence de missions à court terme d'experts FAO. Ce mécontentement se traduit par une attitude nettement perceptible de « dépendance » à l'égard de l'aide extérieure, qu'elle provienne du gouvernement ou du projet.

## **Conclusion.** Vu le développement rapide de la situation de crise dans le territoire couvert par le projet et l'impuissance de l'assistance officielle pour y remédier, il n'est peut être pas étonnant que l'équipe d'évaluation se soit scindée en deux camps, un zambien et un européen. Le camp zambien s'est rallié assez largement au point de vue exprimé par la direction du projet, le camp européen s'y est opposé.

Les rapports mettent tous les trois l'accent sur le fait qu'une **nouvelle phase doit démarrer à partir d'un projet dont la formulation doit être plus large** que les approches initiales de la FAO de ces 20 dernières années. Pour ces raisons, l'Évaluateur spécial souhaite être associé à la reformulation du projet qui aura lieu après un exercice d'évaluation interne par le FBS et la FAO. Certes, les 3 rapports fournissent à l'Évaluation spéciale une image morcelée de la situation mais cette image est suffisamment inquiétante pour qu'il faille poursuivre l'action, en premier lieu par solidarité avec les groupes cibles.

### **4. 3. Réflexions thématiques : le processus d'apprentissage au niveau politique**

Ces réflexions peuvent se classer dans deux larges catégories de questionnement.

- €# Ces études nous ont-elles apporté une compréhension plus profonde du phénomène pauvreté ? Qu'est-ce que la pauvreté ? Qui sont les pauvres ?
- €# Ces acquis sont-ils de caractère durable ? Quels sont les processus structurels et dynamiques ? Quel est le cadre stratégique permettant de réduire la pauvreté ?
- €# Quels sont les principaux points à examiner dans le cadre d'une discussion politique ?

#### **4. 3. 1. Identification de la pauvreté**

Il est étrange de constater qu'après un demi-siècle de coopération au développement nous ne savons toujours pas bien comment venir en aide aux pauvres. Ni les apports massifs de capitaux, ni les armées de coopérants expatriés, ni les pléiades de stratégies du développement n'ont pu renforcer quelque peu l'efficacité de nos démarches destinées à atteindre les plus démunis. Atteindre les plus démunis, c'est bien là la pierre angulaire de la coopération au développement et pourtant c'est à ce niveau que la plupart des analyses de la pauvreté perdent pied.

Au Sommet du Millénaire, en septembre 1999, le principe avait été posé que pour 2015, la pauvreté la plus profonde devrait être diminuée de moitié. Moins de deux ans plus tard, il est déjà quasi certain que cet objectif ambitieux ne sera pas atteint. Rien que pour les régions de l'Afrique subsaharienne et de l'Amérique latine, la courbe de réduction de la pauvreté montre un rythme 6 fois trop lent pour que l'objectif 2015 puisse être atteint. Quand on examine la moyenne de l'ensemble des pays en développement, la progression est 3 fois trop lente. Un scénario de croissance économique de 4 à 5 % par habitant sur toute la période de ces quinze ans pourrait, par exemple, combler le gouffre africain. Mais ce type de scénario n'est pas réaliste, même dans les prévisions les plus optimistes.

Ce manque de réalisme tant pour ce qui concerne les analyses du passé que pour les prévisions d'avenir est un constat surprenant. Il est certain que

nous savons mieux à présent ce qu'il faut éviter de faire, mais par contre, pour ce qu'il faudrait faire, nous continuons de tâtonner, parce que nous ne nous attardons guère aux raisons qui sous-tendent nos démarches. Le pourquoi de nos interventions est donc la clé de voûte de ces premières réflexions thématiques.

### **Qu'est-ce que la pauvreté, qui sont les pauvres ?**

**La « pauvreté » est la somme sociologique de situations individuelles de douleur psychologique.**

La douleur peut naître de privations et d'atteintes physiques telles que la faim et la maladie, mais aussi de privations et d'atteintes telles que le sentiment d'impuissance, l'angoisse, un statut social inférieur, le manque de respect de soi, qui frappent l'individu au mental.

Pour un individu pauvre, la distinction entre privations et atteintes physiques et privations et atteintes mentales n'est pas significative. Les pauvres sont menacés surtout par l'image qu'ils ont d'eux-mêmes, leur vulnérabilité et leur isolement. Cet état peut prendre des formes pathologiques et entraîner des comportements à risques : sur le plan social (par exemple, les assuétudes – drogue et alcool), sur le plan sexuel (par exemple, le SIDA), dans le choix d'un habitat peu sécurisant (par exemple les catastrophes naturelles), ainsi que de dépendance (vis-à-vis d'égaux, de supérieurs, de la communauté, de l'état) ou de découragement (en tant que producteur, que parent). C'est là par exemple la raison pour laquelle il arrive que des individus qui ont été au chômage pendant une longue période ne s'avèrent plus « économiquement récupérables » quand une possibilité d'emploi finalement se présente. Les causes économiques du chômage ne peuvent être aplanies d'un coup de baguette magique par une solution matérielle de caractère économique. Les sentiments profonds de vulnérabilité et d'impuissance ne disparaissent pas si facilement.

La description de cette image négative de soi chez les pauvres est en quelque sorte la synthèse de l'expérience « pauvreté ». Ce n'est qu'en écoutant les pauvres, au lieu de les compter et des les classer en dessous ou au-dessus d'un seuil de pauvreté abstrait, que nous serons en mesure de nous faire une idée de ce que la pauvreté est vraiment.

Le concept pauvreté est donc la description sociologique d'une pathologie sociale. Rassembler les pauvres dans un comptage numérique ou sous un pourcentage ne fait pas d'eux un groupe social constitué. Un groupe social ou une classe sociale se distinguent par le fait que leurs membres ont la

possibilité de dépasser le niveau individuel ou leur intérêt individuel et portent donc en eux une vision idéologique ou culturelle de leur existence.

Les pauvres n'ont pas le choix quant à la qualité de leur vécu social. Sous peine d'anéantissement physique, ils sont forcés de s'en tenir strictement aux stratégies de survie (c'est le cercle vicieux qu'est le piège de la pauvreté). Cela fait d'eux des unités sociales dont les forces vives sont atomisées et il n'est pas rare qu'ils deviennent les proies de certaines idéologies de rencontre ou adversaires du développement, telles que l'intégrisme, le fondamentalisme, le racisme ou le messianisme. Les pauvres ne sont donc pas seulement menacés constamment par la spirale de la pauvreté, mais de surcroît, par celle de la violence, que ce soit au sein de la communauté ou au sein de la famille.

C'est pourquoi on peut se poser des questions sur l'usage de définitions sociologiques abstraites telles que « le seuil de pauvreté » qui ont pour effet, non seulement d'élargir exagérément le groupe cible mais aussi d'en accentuer l'anonymat.

Dans la zone couverte par le projet de Hoima et Kibaale en Ouganda, 90 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté ; ce taux s'élève à 65 % pour la région de Maradi au Niger. La simple observation nous apprend cependant que la menace et les risques sont beaucoup plus grands pour les habitants de la région de Maradi que pour la région située en Ouganda. Elle permet de constater que la paupérisation, l'assujettissement et la dégradation de la durabilité écologique sont manifestement davantage présents au Niger.

La notion de « région pauvre », de « communauté pauvre », de « village pauvre », de « ménage pauvre », qui regroupe dans un même ensemble les « plutôt riches », les pauvres, les très pauvres et les plus pauvres, répartit le fléau qu'est la pauvreté de manière égale entre les membres de ces entités. Pour les mêmes raisons, il faut faire preuve de circonspection lorsqu'on introduit dans l'enquête certaines catégories de paramètres, telles que l'aspect économique, politique, social ou culturel. Ces catégories n'ont pas beaucoup de signification pour les pauvres. Au demeurant, l'information obtenue pour ces catégories a été recueillie par des personnes étrangères à la région du projet (experts, fonctionnaires, personnel du projet, etc.), sont devenues leur propriété et ont été analysées par elles.

Dès lors ce sont nos capacités et notre savoir-faire qui priment dans la collecte de cette information et non le savoir-faire et les capacités des pauvres. Ceci explique que les notions de durabilité et d'émancipation

(empowerment) ne sont pas vraiment prises en compte durant la phase d'identification, ni même plus tard lors de l'étude d'évaluation, sans parler de la mise en œuvre.

Une remarque récurrente dans la bouche des personnes interviewées dans les groupes-cibles est que, si on ne voyait souvent que trop rarement le personnel du projet, il ne manquait jamais de « gens qui viennent poser des questions » dont on n'entend plus jamais parler par la suite.

Si nous voulons que l'évaluation de la pauvreté fasse apparaître ce qui aujourd'hui reste invisible, il faudra que ses questions ciblent l'impact des interventions sur les groupes et les individus les plus démunis de la région, du village, du quartier ou de la famille. Ce qui implique que nous devons apprendre à regarder plus loin que les activités concrètes chiffrables et qui ne peuvent être évaluées qu'en chiffres, telles que l'infrastructure, les technologies de production, les interventions financières et économiques, le comptage des calories, les tables de mortalité et de mortalité etc. Les faits et les chiffres ne devraient pas se substituer aux êtres humains dans le tableau de l'intervention.

Nous devrions par conséquent être plus attentifs aux interrelations sociales et culturelles locales qui sont de nature à influencer la durabilité des interventions telles que le micro-financement, les soins de santé, la modernisation de l'agriculture, la construction des routes en milieu rural etc., interrelations qui peuvent se manifester sous des formes diverses : systèmes de « patronage », existence d'organisations informelles et de normes, problématique de la dette, pratiques usurières, problèmes liés à une rémunération équitable des prestations, contrôle des moyens de production et processus de décision au sein des familles.

Ce n'est que lorsque nous aurons réussi à faire la synthèse des indicateurs physiques de la pauvreté (réduction absolue de la pauvreté) et des indicateurs socioculturels de la pauvreté (réduction relative de la pauvreté) que nous serons en mesure d'acquérir une connaissance holistique de ce qu'est la pauvreté en tant qu'expérience à mesure humaine et de ce qu'est la spirale de la pauvreté en tant que dynamique de société. Une symbiose de cette envergure pourra alors servir d'hypothèse pour la définition d'un profil plus réaliste de la pauvreté. Ceci devrait nous permettre de dépasser l'impasse où nous nous trouvons, le sentiment impuissant que de toute façon, les pauvres restent hors de portée (« not-the-worst-first »), une idée si souvent exprimée dans les ouvrages de référence et dans les discussions menées autour des premiers constats d'évaluation de l'Évaluation spéciale.

Ce point de vue est, en soi, un écho de la théorie à présent défunte de la « percolation » ou « trickle down benefits theory » qui était le modèle des années quatre-vingts.

Cette approche holistique où l'image des pauvres en tant qu'individus est replacée dans leur propre environnement social gagne du terrain au sein du Fonds de survie belge pour lequel l'Évaluateur spécial a fait exécuter 6 évaluations. Il est encourageant de constater que non seulement certaines recommandations de l'évaluation aient immédiatement débouché sur une application concrète sur le terrain mais aussi qu'elles aient engendré un processus de réflexion au sein de la cellule Fonds de Survie.

Comme nous allons le démontrer ci-après, dans notre conclusion, le fait que ce processus de prise de conscience se manifeste dans le chef d'un donateur est extrêmement important. La prise de conscience, toutefois, n'est qu'un début et la phase opérationnelle doit en être, en quelque sorte, la « preuve par neuf ».

Les concepts libérés par l'approche holistique du Fonds de Survie ne sont encore, à ce stade, que des germes qui n'ont pas encore pu prendre racine dans la réalité quotidienne, sur le terrain ou dans les quartiers généraux des donateurs, à Bruxelles, à Rome ou à New York.

**Une des observations importantes qui ressort de nos évaluations, c'est que les pauvres ne recourent pas, pour survivre, à une seule stratégie (emploi, alphabétisation, soins de santé,...) mais à une mosaïque de stratégies pour tenter d'échapper au piège de la pauvreté.**

Placés devant cette mosaïque de stratégies, la plupart des donateurs n'ont pas, pour le moment, de réponse adéquate. Les interventions sont considérées comme autant d'actions d'aide ciblée, uniforme, destinées à éliminer certains obstacles au développement (maladies, difficultés d'accès au marché ou au capital...), avec pour résultat une vaste dispersion sectorielle et géographique : dans tel village on a installé un poste médical qui n'est guère accessible pour les pauvres, dans tel autre on a créé une plantation destinée à promouvoir la création de revenus ou à lutter contre le déboisement, mais qui est difficile à entretenir etc. **On peut dire par conséquent que l'aide au développement est trop clairsemée pour pouvoir prendre racine.**

Ce type de stratégie, concentrée sur un secteur unique et sur une localisation précise reste tributaire des théories de modernisation en vogue dans les années septante et disparues depuis longtemps. Il ressort aussi, par ailleurs, que le personnel local affecté aux projets n'est pas en nombre suffisant pour assurer le suivi des activités sur des territoires étendus de sorte que bien des fonds restent longtemps inutilisés dans les villages.

Dans ce contexte, tous les rapports soulignent aussi les **risques que représenterait pour la durabilité** des interventions un arrêt du financement belge.

Parmi les avantages d'un profil de la pauvreté conçu sur une base holistique il faut citer, outre l'accès aux plus pauvres et l'identification de leur vulnérabilité, la possibilité d'activer **leur potentiel de prise en charge d'eux-mêmes**. Comment procéder, par exemple, pour associer à l'aide extérieure certaines institutions ou techniques traditionnelles ? Comment adapter de manière plus efficace l'alphabétisation aux exigences de la participation aux processus de décision des communautés concernées ? Quelles sont les alliances qui pourraient s'établir, sur les plans économique, politique et social au sein de la communauté villageoise ou entre certains villages faisant ou non partie du territoire couvert par le projet (principe de la répartition du travail) ?

Comment ouvrir aux groupes-cibles, et ce d'une manière qui soit compatible avec leur mosaïque de stratégies de survie, l'accès aux informations relatives aux projets d'autres donateurs sur le même territoire ou même une participation dans ces projets ? (coordination entre donateurs – à partir de la base) ?

L'Évaluateur spécial a l'intention de développer plus avant cette thématique dans le cadre de l'évaluation globale relative à la pauvreté et de la placer à l'ordre du jour du colloque qui se tiendra à la fin de 2001.

#### **4. 3. 2. Cadre stratégique de la lutte contre la pauvreté**

Si la compréhension de la pauvreté requiert une approche holistique (point 4. 3. 1 supra), il serait logique que toute stratégie contre la pauvreté possède elle aussi ces caractéristiques multidimensionnelles.

La lutte contre la pauvreté, si nous la voulons durable, devrait idéalement comporter tous les éléments traduisant les perceptions des pauvres.

Ces éléments sont les suivants :

- a. soutenir une politique de croissance économique ayant pour principale caractéristique qu'elle est assortie de **la redistribution des richesses** ;
- b. promouvoir **prise en charge par soi-même** en soutenant l'amélioration de la situation en matière de droits de l'homme et la bonne gouvernance ;
- c. mettre en place **les structures sociales de base essentielles** (enseignement et soins de santé) qui permettent de bloquer la chute dans la spirale de la pauvreté ;
- d. prévoir les principaux **risques** pouvant menacer les pauvres (violence, catastrophes écologiques) ;
- e. opter pour les groupes cibles possédant le plus grand potentiel de développement, avant tout les **femmes** ;
- f. opter pour des interventions et des techniques qui ne portent pas atteinte à la durabilité écologique dont bénéficient les pauvres.

***a. Impératifs liés à la croissance économique et politique de redistribution des richesses***

Lorsque la croissance économique est assortie d'une politique de redistribution des richesses elle a non seulement un impact positif sur les pauvres mais est aussi plus efficace sur le plan économique. Par exemple lorsque, dans un pays, des inégalités extrêmes persistent dans la distribution des moyens de production (terres, financement, éducation et formation) cet état de choses aura pour conséquence, non seulement d'élargir le fossé social mais aussi d'empêcher de larges groupes sociaux d'augmenter leur production, de leur barrer l'accès au marché, de les mettre dans l'impossibilité d'accéder à l'épargne et donc, en fin de compte, de saper tous investissements économiques durables (en entraînant la distorsion du taux essentiel épargne/investissements).

La question essentielle n'est donc pas purement économique mais relève de la politique économique : « **qui reçoit quoi et pourquoi ?** ». Le succès d'une politique de conversion de la croissance en redistribution est suffisamment démontré par les statistiques. Si l'on compare deux régions telles que l'Asie de l'Est (la plus « redistributrice ») et l'Amérique latine (où il y

le plus d'inégalités) pour la période de 1990 à 2000, on constate que le coefficient de conversion est de 0,30 dans la première région et de 0,08 dans la seconde région. En résumé, cela signifie que chaque pour-cent de croissance réduit la pauvreté 4 fois plus rapidement en Asie de l'Est qu'en Amérique latine. Dans certains de nos pays de concentration comme le Vietnam et l'Ouganda ce coefficient de conversion est même plus élevé que la moyenne de l'Asie de l'Est, à savoir 0,40, avec pour conséquence que ces pays sont en tête pour ce qui concerne la réduction de la pauvreté.

La problématique du coefficient de conversion, par ailleurs, n'est pas strictement liée au contexte du « sous-développement » et les données statistiques relatives aux États-Unis et au Royaume-Uni le montrent à suffisance. Au cours de la décade de 1990 à 2000, la croissance annuelle aux États-Unis était de 2 %. À la fin de cette période, 19 % des enfants américains vivaient toujours au-dessous du seuil de pauvreté, c'est-à-dire que le statu quo s'était maintenu depuis 1990. Le pays qui se classe deuxième dans la liste des plus hauts revenus par tête d'habitant était en même temps, parmi les pays de l'OCDE, celui qui se classait avant-dernier en matière de réduction de la pauvreté infantine. Dans le tableau mondial, les États-Unis précèdent tout juste leur voisin, moins opulent, le Mexique.

Au Royaume-Uni, la situation est, si possible, encore plus claire. Dans le contexte d'un pourcentage de croissance égal à celui des États-Unis, la pauvreté infantine y a été multipliée par trois au cours de la même période. Dans ces deux pays, les chiffres de la croissance coïncident avec l'élargissement du fossé entre les plus pauvres et les plus riches en haut et en bas de l'échelle des revenus.

Si nous partons du principe qu'une politique effective de lutte contre la pauvreté au niveau national est une condition sine qua non pour que nous soyons en mesure de donner à nos interventions un impact quelque peu durable, **la question se pose aussitôt de savoir si (et comment) nous avons ancré notre aide dans le cadre d'une politique nationale de redistribution.**

Dans des pays comme l'Ouganda, le Mali et le Vietnam, l'élite politique nationale mène une politique délibérée de lutte contre la pauvreté. Dans d'autres pays partenaires tels que le Kenya, le Niger, les Philippines et la Zambie on ne peut pas dire que l'efficacité dans le domaine saute aux yeux. Cela crée l'impression que la capacité de redistribution du pouvoir national ou local n'est pas vraiment le critère qui a déterminé le choix du partenaire

concerné. Ce genre de critère n'a généralement pas de pertinence lorsque la perspective d'une intervention est réduite à la dimension d'un projet.

### ***b. Auto-prise en charge***

Une politique de redistribution faisant écran entre le marché de la production et le marché de la consommation constitue une protection indispensable parce qu'il est impossible d'empêcher les groupes sociaux ayant un accès plus facile aux mécanismes de redistribution de l'état ou du marché de capter une part plus grande des excédents engendrés par la prospérité. Dans les économies dominées par la pénurie, en effet, cette inégalité peut conduire à moyen terme à des situations de crise globale entraînant la tentation de recourir à des solutions violentes.

La dynamique sociologique de la pauvreté, toutefois, n'est pas exclusivement caractérisée par la descente vers la pauvreté. Lorsqu'il existe un minimum de protection : indépendance du processus judiciaire, gouvernance équitable, planification préventive des risques climatiques et écologiques, les groupes pauvres peuvent au contraire s'élever dans la spirale. Ce minimum de protection ne revêt pas un caractère sociologique, mais institutionnel et relève des techniques de l'organisation.

Certes, le mode de gouvernance peut varier, mais les principes de base et les résultats espérés sont relativement universels. La qualité de ceux qui gouvernent et la répartition proportionnelle des obligations (impôts) et des avantages (infrastructures sociales de base) sur l'ensemble de la population constituent le fondement légitime de la relation entre l'État et le citoyen et sont les noyaux de la légalité institutionnelle.

**Sans institutions (judiciaires, exécutives et législatives) solides, le développement économique et social durable n'est pas possible.** Toute politique de développement qui néglige cette réalité historique dans la conception de ses programmes d'interventions réduit sa propre action au niveau d'un programme d'aide d'urgence, une sorte de C.P.A.S. international. Elle passera à côté du nerf central du phénomène de pauvreté, de la pathologie sociale de l'impuissance et de la dépendance.

Tant l'histoire économique de l'Occident durant les 400 dernières années que celle du Sud au cours des 50 dernières années ont connu des vagues d'émancipation sociale qui ont apporté une croissance économique durable. D'autre part, les expériences historiques de ces deux parties du monde sont semées de tentatives de faire éclore de force des miracles économiques à partir d'un segment prospère de la population, parfois même adonnée à la consommation de luxe.

On ne trouve pas d'exemple toutefois d'une politique économique et sociale unilatérale qui n'ait pas été prise dans l'engrenage des hausses et des baisses extrêmes ou « boom-and-bust economy » (par exemple : concentration d'industries de substitution pour le remplacement des importations, industrialisation orientée vers les exportations, développement d'enclaves, etc.).

**Opérer des choix stratégiques**, ce n'est pas seulement avoir des idées claires sur les buts qu'on veut atteindre ou identifier avec précision les causes profondes qui sont à l'origine d'un état de pauvreté en apparence indéracinable, mais c'est aussi choisir **entre pays et partenaires possédant ou non un cadre institutionnel dans lequel la volonté politique est présente de mener une politique de redistribution effective.**

**La conditionnalité relative à la bonne gouvernance et au respect des droits de l'homme** n'est donc pas un outil de pouvoir politique que l'on brandit entre états, mais un lien légitime entre le contribuable belge et les pauvres qui sont les groupes cibles dans le Sud. La mesure dans laquelle ces derniers échappent à la spirale de la pauvreté est au citoyen belge ce que le dividende est à l'actionnaire. Tout ce qui est perdu ou gaspillé dans l'opération, sous quelque prétexte théorique ou politico-stratégique que ce soit, hypothèque la survie de l'institution « coopération au développement ». Mais la conditionnalité n'est réaliste que si on évite d'en faire une litanie de conditions à appliquer sur le plan national sans tenir compte de la situation hors des frontières nationales. Nos pays partenaires ne peuvent pas tout faire en même temps. C'est pourquoi dissocier l'aide au développement de la politique extérieure constitue dès lors un pas logique vers une réduction efficace de la pauvreté (Réunion à haut niveau CAD/OCDE d'avril 2001).

Il ne nous est possible d'améliorer la qualité de notre aide au développement que quand la politique de distribution décrite ci-dessus est présente et effectivement agissante dans les régions où se situent nos interventions.

Il s'ensuit que dans la phase de l'enquête préalable, il faudra faire une priorité de l'analyse politique du processus de redistribution économique dans les régions où se situent nos interventions.

Lancer un programme de lutte contre la pauvreté sans déterminer d'abord les mécanismes de redistribution serait négliger la cible centrale de l'approche holistique de la pauvreté : l'impuissance.

**Le fait que les processus du pouvoir n'ont pas été analysés dans les régions concernées a des conséquences sur la mise en œuvre et les résultats de nos interventions.** La Belgique n'est pas la seule à pâtir de cet état de choses, la lacune est ressentie chez tous les donateurs.

**Dans les évaluations exécutées et en cours d'exécution ce problème apparaît à différents niveaux.**

Dans un certain nombre d'évaluations au Niger et au Mali, le goulot d'étranglement du projet concerné est systématiquement identifié avec le monopole politique des chefs de clan traditionnels. Le détournement d'une partie des fonds de développement est généralement présenté comme relevant de l'idéologie patriarcale (« la barrière culturelle ») qui rend la redistribution au bénéfice des plus pauvres (les femmes) difficile et considère qu'ils sont « inaccessibles ».

D'autres évaluations font également état de cette « inaccessibilité », mais cette fois au bénéfice des fonctionnaires locaux (Zambie, Ouganda) ou de certaines élites urbaines (Kenya, Thaïlande).

Dans l'opération Habitat ou « Localising-Agenda-21 » cela saute aux yeux qu'une fois pourvus les postes de dépense « frais généraux » et « frais pour séminaires » destinés aux exécutants nationaux et internationaux, il ne reste pas tellement de fonds pour les groupes cibles. La pré-évaluation du « capital social » (PRODIAF et STEP) de l'Organisation Internationale du Travail donne à croire qu'il y a là un phénomène similaire. Dans le cadre de l'évaluation exécutée dans les Andes pour étudier l'impact de la lutte contre le goitre chez les femmes et les enfants, une attention particulière

sera accordée au rôle des groupes d'intérêt professionnels tels que le corps médical, les propriétaires des industries du sel etc. ainsi qu'à leur influence sur le déroulement du programme concerné. Dans le programme de réforme agraire aux Philippines, l'enquête destinée à l'évaluation qui doit encore être menée est axée de manière pointue sur le rôle des immigrants chrétiens dans la zone d'intervention, largement peuplée de musulmans (numériquement minoritaire et sociologiquement majoritaire, la proportion centre-périphérie entre Manille et les îles du Sud).

Qu'une partie des fonds du développement trouvent leur chemin vers des groupes faisant partie de ce que l'on a coutume d'appeler l'establishment est une tendance sociale que l'on pourrait presque qualifier de normale. Ce qu'il est important de savoir, toutefois, c'est si ces prélèvements contribuent de manière essentielle à l'élargissement du fossé qui sépare les revenus des pauvres et des riches ainsi qu'à la sclérose du syndrome pauvreté.

Si tel est le cas, il faudrait admettre que nous coopérons, fût-ce de manière inconsciente, à un **mécanisme paradoxal de substitution sociale**, nos fonds de développement réussissant en effet à faire monter les chiffres de croissance dans nos zones de concentration (constitution de capital, emploi, diminution des chiffres de mortalité, hausse de la production) sans toutefois atteindre des objectifs spécifiques du développement (réduction de la pauvreté, émancipation des pauvres).

Le danger qui nous guette dans cette situation, c'est que nous nous laissions prendre dans un piège que nous avons nous-mêmes posé.

Toutes les évaluations ainsi que la documentation relative aux projets font état d'une amélioration de la **participation** dans les organes de décision locaux, mais il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure ces niveaux de décision pèsent réellement au niveau stratégique. Il s'agit souvent d'organes de décision qui n'appartiennent pas au véritable cercle du pouvoir et dont le mérite est surtout de réveiller la conscience et non de permettre la participation à l'exercice du pouvoir proprement dit.

Ceci doit forcément engendrer le questionnement suivant : ne nous contentons-nous pas, encore et toujours, de considérer les pauvres comme les bénéficiaires passifs de nos biens matériels, mais aussi de nos biens spirituels. Un des exemples en est que nous propageons une meilleure **participation** sans offrir une formation pertinente à cet effet, formation qui permettrait de concrétiser cette participation.

Il est frappant que les résultats en matière d’alphabétisation (le point de départ fondamental de toute émancipation - « empowerment ») sont plutôt problématiques alors que l’on mesure en même temps une augmentation du degré de participation. **Une formation pertinente à la participation** pourrait être, par exemple, l’acquisition de techniques de contrôle élémentaires concernant la redistribution du produit local brut. Puisque nous parvenons à faire acquérir aux bénéficiaires de nos projets certaines techniques agricoles élémentaires (par exemple, les traitements par pesticides), pourquoi ne serait-il pas possible de leur offrir de même des techniques d’organisation élémentaires ? Les autorités vietnamiennes recourent à ce procédé pour lutter contre la corruption des cadres locaux qui ne cesse de s’étendre. Dans ce pays, on enseigne aux habitants des villages de simples pratiques comptables qui leur permettent d’exercer un contrôle sur les recettes agricoles.

Lorsque la notion de « participation » n’a pas de contenu réel, cet objectif risque d’introduire un élément négatif supplémentaire dans la dynamique du syndrome de la pauvreté. De plus en plus d’enquêtes font état de la « **tyrannie de la participation** » dans les projets de développement. Ce n’est pas une bonne idée de demander aux pauvres, dont les journées sont remplies de quantité d’activités de survie, de passer leurs soirées en réunions de participation traitant de tous les aspects relatifs aux besoins sociaux et économiques d’une communauté (eau, santé, questions foncières, commercialisation de la production locale, etc.).

C’est les contraindre à un surmenage qui d’ailleurs ne serait pas accepté non plus en Occident. Tout comme nous, les groupes-cibles de nos projets sont en droit d’attendre de leur gouvernement local qu’il veille à ce que certains services soient mis en place en toute légalité.

Lorsque, d’une part les mécanismes politiques assurant la participation s’avèrent insuffisants et que, d’autre part nous contraignons les pauvres à une sur-participation, nous ajoutons une privation relative et absolue au syndrome de pauvreté et il n’est pas exclu que cette frustration ait pour effet d’ajouter encore au sentiment d’impuissance et de découragement.

Ce sera beaucoup plus difficile par la suite de remédier à la situation que nous avons nous-mêmes créée (par exemple : apathie sociale ou des comportements sociaux plus dangereux encore).

Il existe donc un seuil de tolérance au-delà duquel les actions de « conscientisation », si elles ne sont pas suivies de résultats concrets en termes de participation, peuvent aller jusqu'à vider de son sens la notion même de participation, faisant place au cynisme. La conséquence de ce dérapage est le durcissement de la pathologie sociale qu'est la pauvreté.

### *c. Services et équipements de base sociaux essentiels*

Il y aurait lieu d'opérer une distinction entre **les objectifs dont la réalisation incombe tout naturellement à l'Etat** (« social engineering ») et les objectifs qui peuvent être atteints via **les mécanismes du marché**.

La santé et l'enseignement appartiennent à la première catégorie. L'acquisition de revenus, l'emploi, la sécurité alimentaire, les transports, le financement etc., appartiennent à la deuxième.

*« Markets will not work for the poor where exclusion from educational opportunity or poor health restricts ability to generate income or raise productivity and wages » (op. cit. «Growth with equity» Oxfam 2000 pag. 10).*

La première catégorie d'objectifs est stratégique et interventionniste, et relève du domaine du donateur et de l'état local, la deuxième catégorie relève du contexte de la production et appartient au domaine commun du marché et de la planification indicative de l'autorité. (par exemple, ouvrir aux pauvres l'accès aux moyens de production).

Tant la littérature politique en usage que les documents relatifs à l'évaluation en la matière ont tendance à placer ces différents objectifs sur le même plan.

Mais si on veut appréhender le problème sous l'angle de la stratégie, il faut bien **scinder les priorités par catégories** : quel aspect aborder d'abord (efficacité) ? Dans quel domaine nos moyens limités auront-ils le plus d'effet (rentabilité) ? Si l'on ne veut pas que la stratégie s'effiloche jusqu'à ne plus être qu'un amalgame de vœux pieux, l'analyse des objectifs s'impose.

Toutes les évaluations reçues jusqu'à ce jour soulignent l'importance stratégique d'investissements prioritaires dans **le secteur de la santé et de l'enseignement et de l'association de ces deux objectifs.**

## La **formation** est considérée par tous les groupes cibles interviewés comme la voie principale pour échapper à la pauvreté. L'alphabétisation est également considérée comme un moyen contribuant à favoriser la communication et permettant en outre de lire les messages et de prendre part au processus de décision.

Par exemple, une meilleure impulsion préventive serait donnée à la lutte contre le VIH, le virus du SIDA, si on la mettait au programme de l'enseignement de base pour garçons et filles ou des classes d'alphabétisation pour adultes. Dans les trois pays de l'Afrique de l'Est qui ont fait l'objet d'une enquête (Ouganda, Zambie et Kenya), le SIDA n'est pas considéré comme une maladie, mais comme une catastrophe naturelle, telle qu'un tremblement de terre, la sécheresse ou une inondation. Par ailleurs, il apparaît dans les trois études menées en Afrique de l'Ouest, qu'on considère là-bas la pauvreté comme une sorte de « punition divine ». Ces perceptions sont engendrées, l'une comme l'autre, par le manque de connaissances et elles contribuent à renforcer le sentiment d'impuissance.

La formation a d'ailleurs également un impact sur la partie concrète d'un programme d'intervention. Il ne sert à rien, par exemple, de creuser des puits d'eau si les usagers ne connaissent pas les précautions sanitaires d'usage (cfr., par exemple, Zambie).

Il ressort toutefois de la plupart des enquêtes (Ouganda, Zambie, Niger et Mali) que les efforts en matière de formation, tant du côté du projet que du côté des autorités locales, laissent à désirer. Soit le programme n'est pas suffisamment axé sur le développement, soit l'accès en est limité par discrimination sociale (« monopolisation » par un groupe privilégié cfr. plus haut le problème des indemnités journalières), soit le lieu où les formations sont données pose des problèmes d'accès (distances trop grandes, coût du transport). Les équipes d'enseignants ne sont pas toujours au complet et parfois ne sont présentes que sporadiquement, ce qui permet toutefois d'évaluer la capacité de l'état local en matière de lutte contre la pauvreté (« choix d'opportunité »).

## Le problème de l'accessibilité se pose de la même façon pour les **activités médicales**. Pour ce genre de services, les obstacles à l'accessibilité sont à la fois la distance et la dépense qu'ils requièrent. Cet obstacle financier à l'accès est le problème classique de la tension entre la faisabilité budgétaire sans laquelle il est impossible d'assurer la continuité d'un service et les modestes ressources des pauvres. La décision de faire une dépense médicale est souvent régie par les rapports de force traditionnels dans la famille, à savoir les hommes et les garçons plutôt que les femmes et les filles.

Un autre **scénario, plus général**, qui ressort des observations relatives au couplage « formation-soins médicaux » réside dans le défaut de suivi sur le terrain par le personnel affecté localement au projet. Dans les pays concernés « le terrain » est souvent si étendu et si peu accessible que l'équipe restreinte affectée au projet ne parvient pas à rendre régulièrement visite à tous les lieux d'intervention. Cet « absentéisme » est évoqué, dans la liste des points négatifs, tant dans les interviews d'Afrique de l'Ouest que dans celles d'Afrique de l'Est. On peut se demander toutefois si le problème est dû exclusivement aux distances et au manque de personnel. Le fait d'avoir choisi des divisions géographiques étendues (circonscriptions administratives, p. ex. arrondissements, provinces) n'est-il pas à la base de cette lacune ?

N'aurait-on pas mieux fait d'opter, dans la phase d'identification, pour un approfondissement de l'impact sur une zone plus restreinte en s'efforçant d'organiser la coordination des donateurs entre zones limitrophes ? Il apparaît qu'en certains endroits, il y a concentration d'activités en tous genres par divers donateurs - mais sans coordination, tandis qu'en d'autres on ne note aucune présence digne de ce nom. Le projet Zambie, par exemple, fait état d'interventions dans 120 villages, mais on ne travaille vraiment que dans 24 d'entre eux. Les études relatives au Niger, au Kenya et au Mali contiennent des observations similaires. Cette image a d'ailleurs été confirmée par le représentant d'une organisation des Nations-Unies au cours de la réunion du Groupe de travail parlementaire du Fonds de Survie belge le 01/06/2001.

Une autre conséquence de cet état de choses, c'est que dans les villages « oubliés », il arrive que les chefs locaux se voient confier pendant toute une année des fonds de développement non employés. Si ce n'est pas chercher les difficultés... Ce que l'on risque en effet, lorsqu'une opération ne

suffit pas à couvrir l'étendue du champ d'action, c'est qu'au bout d'un moment les fonds de développement et les biens d'équipement soient absorbés et « redistribués » par les circuits d'influence locaux, de sorte que les plus démunis deviennent encore plus « inaccessibles ».

Nous devons nous garder de créer des espaces sociaux virtuels qui finissent par ne plus correspondre au champ d'action proprement dit. La tendance à créer ce genre « **d'espaces vitaux bureaucratiques** » est propre à pas mal d'administrations de donateurs. La « prolongation » d'un projet n'est autre, bien souvent, qu'une extension « géographique ».

Du point de vue de la bureaucratie des donateurs ces mesures peuvent paraître rationnelles sur le plan politique, ne fût-ce que parce que leur position dans les négociations avec les élites nationales, dans la capitale du pays concerné, s'en trouve améliorée.

Mais du point de vue d'une lutte effective contre la pauvreté sur le terrain, le caractère rationnel risque de paraître un peu moins évident.

#### *d. L'évaluation des risques*

Les pauvres sont exposés dans une mesure disproportionnée à une spirale de risques qui ne cesse de s'étendre. **Mais on note aussi une ligne ascendante très claire entre l'approfondissement du fossé de la pauvreté et l'effondrement de l'autorité de l'Etat.** Depuis l'étude de Lloyd Timberlake « L'Afrique en crise » (Africa in Crisis) du milieu des années quatre-vingts, nous savons que les grandes catastrophes naturelles ne sont pas des phénomènes qui tombent soudain du ciel, mais qu'ils sont la conséquence de l'activité humaine. Une grande sécheresse n'est un problème pour l'homme que s'il a dérégulé les systèmes de sécurité séculaires (par exemple, le système de stockage fermé traditionnel du Sahel comme opposé à la monoculture moderne et la mondialisation).

Chaque maladie apparue au cours de l'histoire n'est devenue une épidémie que parce qu'elle allait de pair avec l'appauvrissement à grande échelle et l'assujettissement de certains groupes de la population (par exemple, la peste au Moyen âge, la syphilis chez les populations indiennes d'Amérique sous la domination espagnole, le SIDA en Afrique ...). Plus l'être humain est courbé sous le poids de l'exploitation et de la pauvreté les plus dures, plus les moyens qu'il cherche pour stabiliser, fuir ou combattre l'inégalité sont durs. Le maillon destructif entre le fossé de la pauvreté et la crise de l'Etat est la **spirale de la violence**, qu'elle soit ethnique, criminelle, sociale ou familiale.

Il existe un lien démontrable entre le pillage de l'État du Congo par des troupes des pays voisins, alliées ou ennemies du régime de Kinshasa, et la problématique du SIDA, à savoir obtenir les moyens de payer aux membres de sa famille les coûteux cocktails de médicaments anti-SIDA.

L'effondrement des structures étatiques dans de vastes zones du Centre, de l'Est et du Sud de l'Afrique ouvre des perspectives aux cartels du crime, qui pourraient délocaliser vers ces régions leur production de drogues actuellement organisées dans le triangle d'or asiatique ou sur les hauts plateaux sud-américains (terres de culture idéales, propres ports d'entrée, proximité des débouchés, etc.).

**L'analyse des risques ne peut dès lors pas être morcelée en divers terrains d'intervention** tels que prévention des conflits, résolution des conflits, reconstruction après les conflits, aide d'urgence, protection contre les catastrophes (alerte rapide - «early warning»), amélioration de la situation sur le plan des droits de l'homme et bonne gestion.

Cela a peu de sens de protéger les pauvres à un niveau (les catastrophes naturelles) et de les abandonner aux forces destructrices à un autre niveau («seigneurs de la guerre», banditisme, etc.). Il n'y aurait en fin de compte aucun changement.

Dans la région de Hoima et Kibaale en Ouganda, il est exclu que notre micro-financement aie un potentiel «multiplicateur», qui permettrait de passer du micro-niveau à la création de banques coopératives et de développement, car des bandits «politiques» venant du Congo et du Soudan (ex-Obote, anciennes unités Amin, Armée de l'Esprit-Saint, etc.) effectuent des raids de nuit dans la région. S'il est vrai que l'armée ougandaise protège ses frontières, cela se passe à 1000 km à l'ouest, à Kisangani... Et c'est le même discours en ce qui concerne la criminalité débridée au Kenya, les conflits ethniques au Mali et au Niger, la guerre de religion aux Philippines et la crise écologique qui commence à se dessiner dans la vallée de Luapulu en Zambie.

**L'identification des risques doit donc être reliée au problème abordé plus haut du manque d'analyse politique préalable aux projets d'intervention et à la thématique de l'auto-prise en charge sous la tutelle des autorités locales.**

Chaque analyse politique menée durant la phase d'identification d'une intervention devrait déboucher sur la création d'une plate-forme stratégique commune recevant l'aval de tous les donateurs présents et des autorités nationales sur le plan de l'évaluation des risques pour les groupes les plus pauvres. C'est à ce moment que l'assistance à l'appareil juridique ou policier, et pourquoi pas, une coopération militaire, devrait être associée aux objectifs sectoriels ou géographiques du projet. Aucun donateur, et certainement pas la Belgique, n'est en mesure d'imposer la pacification.

Mais cette plate-forme stratégique pourrait, elle, être le **forum** dans le cadre duquel une certaine conditionnalité pourrait être imposée à l'élite nationale au pouvoir, bénéficiaire des dons, en ce qui concerne la recherche de solutions pacifiques aux crises de société.

Notre contribution au développement devrait alors être considérée comme un **dividende de la paix**. Toute vision stratégique doit par conséquent laisser la possibilité de définir une position de sortie dès que la situation devient ingérable sur le plan de la sécurité et que notre engagement en matière de développement risque de s'engluer dans des contextes de militarisation où prévalent les antagonismes et les polarisations.

**Un exemple :** notre programme de réforme agraire aux Philippines, qui risque de se retrouver en situation de « pat ». Bien qu'il ait été conçu comme un programme de prévention des conflits (pauvreté rurale et polarisation religieuse dans les îles méridionales), il a ignoré les réalités politiques nationales et rurales, avec pour corollaire un redéploiement graduel de nos objectifs de réforme agraire vers des missions d'exécution plus techniques dans des endroits économiquement isolés. Du fait que la Belgique est le principal pays donateur pour le programme de réforme agraire (900 millions de BEF), notre position est étudiée avec une attention toute particulière tant par les dirigeants à Manille que par les rebelles musulmans. Notre position s'est mise à fluctuer en fonction du durcissement des différentes positions politiques et militaires, ce qui a à son tour éveillé de la méfiance chez les deux protagonistes.

L'une des principales leçons que la Banque mondiale a tirées de ses programmes de réforme agraire est qu'ils doivent être assez rapidement mis en

œuvre si l'on veut éviter un blocage ou une récupération par les grands propriétaires terriens.

L'enlisement des efforts belges de développement à certains endroits déterminés par le gouvernement philippin, sous la forme de toute une série d'interventions à petite échelle (micro-financement, production, scolarisation, santé) compromet l'objectif de programmation de notre contribution, pourtant conséquente.

Par ailleurs, le fait que les autorités nationales n'ont aucun cadre de planification économique régional remet en question l'impact économique de nos interventions.

#### *e. La femme en tant qu'acteur principal du développement*

En raison des multiples activités de survie qu'elle assume (obligations en matière de reproduction, de production, responsabilité du ménage et envers la communauté), la femme se trouve au centre de la problématique de la lutte contre la pauvreté.

Selon la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU, si leurs activités interviennent pour 80 % dans le produit national brut du continent africain, les femmes ne détiennent même pas 10 % des moyens de production et des revenus considérés dans leur ensemble.

Selon l'Organisation Mondiale de la Santé, dans les pays en voie de développement, 2 femmes sur 3 dans les campagnes et 1 femme sur 2 dans les villes seraient victimes de violences physiques et sexuelles. La Banque mondiale a conclu que la violence constitue à elle seule une cause de décès plus importante chez les femmes que le cancer, la malaria et les accidents réunis.

La conjonction de cette prévalence sur le plan économique et de cette subordination sur le plan politique est due à un **complexe de domination patriarcale**, qui comme tout système féodal s'appuie sur des systèmes de normes idéologiques et religieuses.

Tout comme dans le système féodal, cette soumission est moins univoque qu'on ne pourrait le croire. La dialectique du Seigneur et du Vassal est que

c'est le Seigneur qui a besoin du Vassal pour exister en tant que tel et non l'inverse.

Malgré leur position de subordination, les prestations des femmes sont nettement meilleures et ce, dans presque toutes les activités de développement. Qu'il s'agisse du degré d'alphabétisation, du remboursement de prêts ou de l'adoption de mesures sanitaires, le bilan reste inchangé. Les femmes sont plus performantes. Il s'agit simplement d'une constatation sociologique et statistico-économique, tout à fait neutre, sans aucune connotation biologique ou sexiste. Les mêmes arguments auraient pu, le cas échéant, faire retenir des bochimans albinos comme groupe le plus performant.

**On peut dès à présent tirer une première conclusion en ce qui concerne l'évaluation effectuée sur le thème femmes - pauvreté.** Tous les rapports d'évaluation confirment que l'effet de capillarité (« trickle-up ») des besoins immédiats (eau potable, logement, perception de revenus) vers les besoins stratégiques (égalité au niveau des droits et de la possession, intégrité physique, pouvoir de décision politique) ne confère aux objectifs d'émancipation du projet aucun caractère durable. Cette représentation d'une élévation de la satisfaction des besoins matériels vers celle des besoins spirituels est en tant que telle un héritage de la « Stufentheorie » historico-matérialiste, défunte depuis belle lurette.

La dynamique d'une société est tout sauf unie et régulière. En outre, l'idée d'un processus linéaire est totalement étrangère aux communautés non occidentales (conceptions cycliques du monde), et à plus forte raison à la culture des pauvres (cf. la « mosaïque de stratégies » dont il est question plus haut). L'observation, dans le cadre de la discussion des évaluations des projets FBS, selon laquelle « **le projet a donné à la femme davantage de temps libre** », en est **un exemple**. Il s'agit d'une supposition théorique, qui ne prend nullement en considération la dynamique de l'exploitation.

En effet, il ressort des interviews des femmes qu'elles considèrent tout surplus de revenu, de terres ou de temps comme un risque. Plus de revenus peut signifier plus de prélèvements pour le financement d'un changement, socialement accepté, du mode de vie du conjoint (consommation d'alcool, prostitution et polygamie), posséder plus de terres peut entraîner plus de

travail, avoir plus de temps peut signifier avoir à remplir plus d'obligations vis-à-vis de la communauté.

C'est principalement pour les femmes dont la participation au projet de développement (demande d'un prêt, introduction d'une nouvelle technique) n'a commencé que depuis peu de temps qu'il s'agit d'une décision difficile. L'inconnu est trop incertain, le risque de surcharge supplémentaire trop important.

Cette attitude méfiante vis-à-vis de la création de surplus, toute paradoxale qu'elle puisse paraître pour nos esprits occidentaux, n'est pas inhabituelle. La « destruction de surplus » par des communautés entières est un thème abordé depuis longtemps dans la littérature anthropologique. De nombreuses communautés non occidentales considèrent la surproduction et un excès d'innovations comme un danger pour leur stabilité interne. **Les pauvres ne quitteront le statu quo qu'ils connaissent que lorsqu'ils auront l'assurance de ne pas retomber plus bas que leur point de départ.**

Par conséquent, aussi longtemps que les femmes ne seront pas certaines de ce que chaque acquisition de propriété sera consolidée de droit et traduite en pouvoir de décision politique, nous ne pourrons logiquement espérer qu'elles s'engagent de manière durable en faveur de l'objectif de responsabilisation (« empowerment »). La conclusion que l'on peut en tirer est donc que les « **besoins stratégiques** » ne doivent pas s'inscrire dans un schéma d'attentes mais constituer un schéma **immédiat** d'intervention, dès le démarrage du projet. Soulignons une fois encore que notre catégorisation artificielle en besoins immédiats/besoins futurs n'a que peu de sens pour les groupes-cibles les plus pauvres.

Si nous voulons que nos projets de lutte contre la pauvreté soient des projets de qualité, des projets efficaces, nous n'avons pas d'autre choix que de tenir compte de ces éléments.

***f. Sauvegarde de la durabilité écologique de l'environnement des pauvres***

**La pauvreté est tout à la fois une cause et une conséquence des problèmes d'environnement.**

Les familles pauvres appliquent une stratégie à court terme pour survivre. Leur priorité est d'accroître leur sécurité d'existence et de répartir les risques (cf. supra) ; elles ne visent pas le développement durable. La stratégie des autorités n'est pas fondamentalement différente. La primauté est donnée à une croissance économique rapide, au détriment de la gestion de l'environnement, considérée comme un « luxe ».

La pauvreté est par ailleurs une conséquence des problèmes d'environnement car les plus pauvres doivent en supporter les répercussions négatives alors qu'ils sont précisément les plus dépendants des ressources naturelles. Ceci contribue à les maintenir dans le piège de la pauvreté (cf. supra).

L'évaluation relative à l'Afrique subsaharienne laisse apparaître qu'une étude de l'impact sur l'environnement n'a que peu, voire pas du tout, été intégrée dans nos interventions. Là où pareille étude était prévue au départ (composante d'éco-développement dans le projet Mali), elle a été abandonnée pour les raisons mentionnées ci-dessus.

Il ressort de l'étude relative à la Zambie que si dans le cadre d'une intervention en faveur du développement, on opte pour un transfert inapproprié de technologie, on peut même contribuer à réduire la durabilité écologique. Dans les études concernant le Niger, il est aussi question d'interventions ad hoc qui, dès le stade de la mise en oeuvre du projet, ont perdu leur caractère durable. L'élément « environnement » est même tout à fait absent de l'étude sur le micro-financement au Kenya. L'étude relative à l'Ouganda mentionne l'augmentation de la pression démographique due à l'immigration vers le district de Hoima et Kibaale mais ne fait aucunement référence aux répercussions sur la durabilité écologique.

Sur la base de ces observations, l'Évaluateur spécial a conclu que nous devons démarrer un processus d'apprentissage de manière à pouvoir mieux évaluer l'impact de nos projets sur la durabilité écologique.

C'est pour cette raison que l'évaluation prévue au Vietnam a été remplacée par une étude de l'impact de l'aide belge au développement sur la durabilité du milieu de vie rural. Quelque cinq projets ont été sélectionnés, s'étalant sur une période suffisamment longue, dans le cadre social du milieu rural.

Le choix du Vietnam comme terrain d'enquête repose sur un motif spécifique. La politique vietnamienne de lutte contre la pauvreté est couronnée de succès. Les résultats de notre coopération au développement y sont bien meilleurs que dans nombre d'autres régions. Ceci veut dire que nos expériences doivent être jugées en fonction du contexte politico-culturel. Mais il est utile de savoir où et surtout comment on peut pointer une réussite, et comment ces expériences peuvent servir « d'accélérateur » dans d'autres interventions. L'environnement, tout comme la dimension de « genre », pourrait ainsi être inscrit comme objectif « consacré », implicite, dans toutes nos interventions futures. L'Évaluateur spécial souhaite de cette manière s'aligner sur les nouvelles pistes en matière d'études sur ce terrain et qui sont, pour le moment, principalement appliquées par le service britannique d'évaluation, pionnier en la matière.

Dans l'analyse d'un cadre de vie rural sont examinées les potentialités existantes en matière d'équipements sociaux et matériels ainsi que les activités humaines qui peuvent y être associées pour assurer la subsistance des pauvres.

Un cadre de vie est jugé durable lorsqu'il peut résister aux tensions qui apparaissent dans la marge écologique tout en maintenant, ou mieux encore, en accroissant sa propre capacité, sans porter atteinte à la base écologique, ni dans le présent, ni dans l'avenir.

Ce type d'approche part du point de vue que ce sont les perceptions et les priorités des pauvres qui doivent être pris comme paramètres de base.

### **4. 3. 3. Autres points à aborder dans la discussion politique**

Notre propos n'est pas de rédiger dès à présent des conclusions. Il faut attendre de disposer de plus de matériel d'évaluation et d'avoir participé au colloque final qui analysera l'impact sur la réduction de la pauvreté.

Nous souhaiterions plutôt exposer un certain nombre de points qui permettront de discuter **l'interconnexion entre la lutte contre la pauvreté et la durabilité de cette action**. Vu que les évaluations déjà terminées révèlent que les plus démunis ne sont pas touchés comme nous pouvions l'espérer et que, d'autre part, les projets installent systématiquement des structures et des incitants institutionnels qu'il sera difficile de maintenir en place quand se fermera le robinet du financement externe, il nous semble que la « lutte durable contre la pauvreté » est un bon point de départ pour un débat en connaissance de cause. Ce genre de débat devrait permettre de trouver l'équilibre entre les objectifs qui font référence à la pauvreté et les objectifs qui sont liés à la durabilité.

#### ***a. Approche holistique de la réduction de la pauvreté***

Une approche rurale intégrée comme celle des projets du Fonds de Survie constitue dès lors un exercice de laboratoire bienvenu pour l'Évaluation spéciale. D'une part, il y a l'approche globale (holistique) du Fonds en ce qui concerne le problème de la pauvreté et, d'autre part, ses attentes en matière de capacité de gestion relativement forte et efficace de la part des institutions locales et/ou créées.

Le modèle d'intervention du Fonds de Survie Belge prend effectivement en compte le fait que les pauvres subissent un certain nombre de privations étroitement liées entre elles: manque de possibilités (d'avoir un revenu, de posséder, d'avoir accès au marché), manque de capacités (en matière de santé et de scolarité), manque de sécurité (extrême vulnérabilité face aux crises externes), et manque de pouvoir (pas d'accès aux mécanismes de décisions).

Face à cela, il faut remarquer que ces points d'intervention s'insèrent peu, voire pas du tout dans le cadre des mécanismes de répartition au niveau familial, local ou de la politique nationale. Tous ces mécanismes sont

organisés en strates suivant des normes fixes, formelles ou informelles. Ces normes déterminent tant la gestion même que l'environnement administratif des projets. À défaut de contre-pouvoir, ce cadre politique produit et reproduit un modèle d'inégalité, d'appauvrissement et d'assujettissement.

**Sans une meilleure adéquation de notre aide aux besoins des groupes cibles les plus démunis**, il est donc logique que ces derniers soient nettement moins « favorisés » que les catégories de personnes relativement plus aisées, que ce soit dans la famille pauvre, le village pauvre ou les provinces pauvres.

Les valeurs qui légitiment cette inégalité sont profondément ancrées dans les bases culturelles, historiques, sociales et politiques sur lesquelles le projet est mis en œuvre. La question se pose dès lors avec acuité de savoir si notre aide au développement et notre dialogue ne sont pas des instruments trop faibles pour avoir un impact sur ces facteurs. Pour ces motifs, l'Évaluation spéciale a donné la préférence à une approche anthropologique des études, une place importante y étant réservée à l'analyse des « normes et systèmes religieux » (voir cadre d'analyse).

Nous serions quelque peu défaitistes, si nous devions admettre que ces mécanismes culturels sont totalement hors de portée de notre aide au développement, comme si nous donnions des coups d'épée dans l'eau. Sans une vue d'ensemble des mécanismes politiques de la répartition, la mise en œuvre du projet vise plus des investissements physiques (routes rurales et autres travaux publics, fourniture de biens de production, transferts de technologie etc.) et moins la formation du capital social et humain. C'est la voie logique, celle de la moindre résistance. Cela se traduit dans un projet par une forte insistance sur l'aspect « **social engineering** ». Il n'y aurait qu'à poser les objectifs exacts, et ensuite à les renforcer et à les réaliser.

Ce n'est peut être pas un hasard si nous rencontrons surtout des ingénieurs et des économistes dans les équipes travaillant sur un projet. Plus tard, il est parfois fait appel au socio-anthropologue pour qu'il s'occupe du problème des « gens ».

Ce genre d'approche de type « engineering » est diamétralement opposée à l'**approche centrée sur le processus**, qui tient compte des situations d'insécurité, des connaissances limitées ou d'effets secondaires imprévus. Il est évident que ces approches auront un effet direct sur les objectifs d'autonomie (auto-prise en charge), de création d'un contre-pouvoir et de participation.

Sans le renforcement de ces objectifs, rien ne viendra empêcher l'inégalité du processus politique de répartition de se perpétuer, même si nous devons construire dix fois autant de ponts, de pistes, d'écoles et d'hôpitaux.

Une analyse politique de la répartition est bien plus qu'une étude scientifique. Elle permet de nous distancer quelque peu de nos activités (moins « d'intervention », plus « de coopération ») et, en même temps, de déterminer les indicateurs, les acteurs et les facteurs qui, placés à des endroits stratégiques dans le processus du projet pour y jouer le rôle d'« accélérateurs », seraient susceptibles d'être consolidés. Prétendre que nous devons tout faire sortir de terre parce qu'il n'y a « rien » est inexact, nous devons plutôt admettre le fait que nous ne savons « rien ».

Comprendre la dynamique de l'inégalité, et pas seulement identifier les différents éléments de cette inégalité, constitue dès lors l'une des conditions nécessaires pour consolider le lien avec la durabilité.

### ***b. Cadre institutionnel et durabilité***

Ce cadre est la zone de vérité pour ce qui concerne la durabilité de nos interventions. Il est clair qu'il existe un « schéma du donateur » dont où l'on voit les projets **créer de nouvelles structures institutionnelles ou des détours organisationnels** de manière que leur assistance finisse quand même par être « intégrée ».

Ces nouvelles institutions ou organisations exigent d'être constamment alimentées par un financement externe, qui ne peut plus être assuré une fois que notre contribution arrive à terme. Cela est dû au fait que les capacités nationales et locales permettant d'acquérir des **revenus** n'ont la plupart du temps **pas été évaluées de manière réaliste** ou n'ont même pas été prises en compte dès le début du projet.

Dès lors, il n'est pas étonnant que le lien du projet avec le cadre macro-politique et économique soit plutôt faible (par exemple : programme Philippines ; Kenya, Ouganda, études sur le Niger).

Une autre constatation, aussi peu surprenante, est le fait que la planification et la mise en oeuvre du projet sont plutôt un schéma directeur qu'une **approche centrée sur le processus**. Les schémas directeurs sont plutôt arbitraires ; nous sommes en effet confrontés à une approche complexe, multisectorielle où des circonstances imprévisibles sont inévitables. C'est surtout pour des projets intégrés, comme ceux du Fonds de Survie, qu'une approche centrée sur le processus offrirait plus de chances à toutes les parties concernées pour que leur action apporte davantage de solutions et d'enseignements.

C'est précisément à cause de l'absence d'approche centrée sur le processus que la durabilité dans les projets intégrés restera problématique. Les raisons de cette intégration problématique seront le mieux perceptibles au cours de la période de « phasing-out », c.-à-d. au moment où notre aide fait l'objet d'une réduction progressive. C'est un terrain classique pour des tensions entre l'évaluation externe (qui formule des recommandations en vue d'apporter des mesures correctrices ou pour demander l'arrêt) et les réalisateurs (qui défendent leurs intérêts).

La logique même des groupements d'intérêts fait que les bénéficiaires et les organisations responsables de la réalisation ne proposeront jamais d'eux-mêmes le « phasing-out ». La responsabilité est systématiquement mise sur le dos de l'administration du donateur. Mais chez celle-ci aussi, on rencontrera beaucoup de réticence à « sortir » effectivement du projet, et ce pour trois types de raisons : le syndrome bien connu qui revient tous les ans, c.-à-d. « vider la caisse » pour défendre son budget face aux autres ministères « qui dépensent », les frais d'investissements internes déjà effectués pour la réalisation du projet, et la tendance du personnel à se maintenir en place.

Il s'ensuit que la décision de commencer le « phasing-out » est fondée sur le volume du budget du donateur et sur d'autres considérations administratives qui ont très peu de rapport avec la durabilité des investissements sur le terrain.

À l'autre extrémité du flux du financement, les administrations bénéficiaires dans les pays partenaires s'efforcent de trouver des nouveaux donateurs pour remplacer notre financement. Trouver d'autres sources de financement prend alors le pas sur la consolidation de ce qui a déjà été réalisé.

Les publications de la Banque Mondiale et des donateurs bilatéraux font suffisamment état de pays bénéficiaires manquant de la capacité d'analyse requise pour être en mesure d'identifier efficacement leurs priorités et projets. Ce n'est pas par hasard si beaucoup de conférences de pays donateurs utilisent le terme « basket » (panier) pour qualifier les démarches en vue d'obtenir de l'aide. À cela s'ajoute encore le fait qu'il manque souvent à ces pays la transparence, les procédures de responsabilisation (« accountability »), et le débat public qui permettrait à leurs citoyens ou à leurs organisations de réclamer leur part du flux entrant de moyens financiers. Les bureaucraties centralisées comprennent rarement les besoins réels des citoyens ou des communautés locales. Souvent, la perception pure et simple de « cash-flows » est plus importante que les mesures à prendre pour que les projets et les réformes touchent les groupes cibles.

La question clé en matière de durabilité est alors de savoir s'il est possible de faire passer une politique et une stratégie qui, d'une part, ne représentent que les intérêts des pays donateurs et dans lesquelles, d'autre part, les gouvernements bénéficiaires ne croient pas eux-mêmes et auxquelles, par conséquent, leur population ne veut pas donner son appui.

Ceci n'est pas un argument pour accorder de l'aide sans condition. C'est plutôt une réflexion pour nous inciter à élaborer des mécanismes institutionnels qui pourront servir de cadre à cette gamme d'interventions. Par exemple, cela signifie qu'il y a lieu d'établir des règles pour un « phasing-out ». Ces règles doivent déjà être contenues dans le document relatif au projet, il faut prévoir des points de contrôle de l'impact et de la durabilité pendant le déroulement du projet, l'accompagnement en fin de projet devrait se faire avec l'apport du savoir-faire nécessaire (en complément ou externe) et l'ancienne et la nouvelle équipe affectées au projet devraient pouvoir collaborer au cours d'une phase de transition dans l'éventualité d'une prolongation du projet ou de son extension à un autre domaine.

Cette pratique pourrait éviter de « personnaliser » de nombreux problèmes liés au démarrage ou au « phasing-out » (l'expert avait besoin de plus de temps pour se familiariser, l'équipe est arrivée trop tard sur place ou est partie trop tôt pour une autre mission, etc.).

Des décalages de cette nature peuvent parfois traîner pendant 1 à 2 ans et affaiblissent sensiblement le degré d'efficacité du projet. Il s'ensuit que nous avons remarqué dans certains projets que l'essentiel des activités n'a démarré qu'au cours de la dernière ou de l'avant-dernière année ; le manque de temps fit d'ailleurs qu'elles bénéficièrent de beaucoup moins de suivi. La durabilité du projet est alors menacée. Des mesures institutionnelles peuvent y remédier largement.

### *c. Émancipation (« empowerment ») et participation*

Les deux objectifs politiques enregistrent de bons résultats sur le plan **conceptuel** et rhétorique. Les acteurs du développement reconnaissent toutefois de plus en plus que la concrétisation de ces objectifs est plutôt faible tant dans la planification du projet que dans la mise en œuvre (voir plus haut).

La place nous manque pour traiter ce problème de manière exhaustive. Mais entre-temps, cette thématique risque toutefois de succomber à la prolifération des concepts et à la pauvreté opérationnelle.

Pour les besoins du débat, nous nous limiterons donc à poser quelques points de repère.

Le processus d'émancipation (« empowerment ») devrait, d'après nous, être **pris en compte sur deux niveaux**. Le premier niveau est celui de l'appropriation des initiatives (« ownership ») et du développement de capacités au sein des institutions locales. Le deuxième niveau se rapporte aux possibilités des pauvres de contrôler ces institutions ou de les influencer.

Le premier niveau se réfère donc à la durabilité, le deuxième à la démocratisation. La dynamique du pouvoir politique au sein de l'élite nationale et l'approche technocratique opérée par les pays donateurs tendent à produire une concentration au premier niveau.

Cette tendance est parfois accompagnée d'hypothèses plutôt problématiques ou irréalistes en ce qui concerne la capacité de l'administration locale, même quand cette dernière est elle-même un élément du problème. Le deuxième niveau est encombré par une pléiade de techniques participatives: le risque de « sur-participation » n'est jamais très éloigné (voir ci-dessus).

En tant que telle, cette tendance est un autre exemple du constant exercice d'équilibre entre ces deux objectifs parfois contradictoires que sont la durabilité et la lutte contre la pauvreté.

Nous devrions nous efforcer d'intégrer la « capacité institutionnelle » dans un contexte beaucoup plus large : acquisition de connaissances, diffusion de l'information, techniques d'administration, réseaux informels, biens économiques et une plus grande liberté pour les groupes cibles d'assumer eux-mêmes le processus du projet.

Le processus d'émancipation (« empowerment ») ne peut réussir que si nous prenons nous-mêmes un peu plus de recul au cours de la phase de mise en œuvre et que nous nous montrons plus attentifs aux points critiques de la phase de la planification tels qu'énumérés au point 4. 3. 2. « éléments stratégiques ».

#### ***d. Point de vue de l'Évaluation spéciale***

On peut se demander pourquoi des projets parfois bien conçus, aux objectifs le plus souvent généreux, font fausse route dès le démarrage de la phase de mise en œuvre ?

Il est fort possible qu'une **double dynamique** en soit la cause. D'une part, il y a un manque évident de consensus quant à la stratégie à suivre tant au niveau des donateurs qu'au niveau des bénéficiaires et au sein de chacun de ces groupes. Une bonne illustration en est la prolifération des « conditionnalités » et l'éclatement permanent des points et des thèmes de la politique.

D'autre part, il y a la quantité de groupes d'intérêts dont les plus structurés sont très proches du centre du pouvoir politique (politiciens, membres de cabinets, bureaucraties des pays donateurs, secteur privé, ONG, personnel du projet...).

Bien que les analyses scientifiques ne manquent pas, ce sont surtout les perceptions de ces groupes de pressions qui prévalent. Les projets de développement sont alors dirigés par des élites nationales et internationales opérant dans le cadre des hypothèses inconscientes et « idéologiques », à savoir : **pourquoi** les gens sont-ils pauvres et **que** faut-il faire pour les aider ? La raison principale qui explique qu'une logique politico-bureaucratique exerce sa domination jusque sur le terrain, est tout simplement que les activités, les objectifs et les hypothèses de développement, sont formulés dans le cadre du dialogue politique entre les ministères du pays donateur et du pays bénéficiaire. D'un côté, ce dialogue est un facteur positif pour le processus de démocratisation entre les États (partenaires égaux), mais d'un autre, il y a glissement de l'axe de nos objectifs de développement ; le dialogue politique prévaut aux dépens des efforts à faire au niveau de la planification du projet, de l'évaluation des prestations et de l'efficacité à atteindre les plus démunis.

Le plus grand défi pour l'Évaluation spéciale sera d'organiser une structure de réflexion et de critique en vue d'ouvrir cette idéologie politique du développement à l'introduction de connaissances scientifiques appliquées, non « officielles » et non axées sur l'establishment.

L'évaluation spéciale est une expérience de « reinventing government » (repenser l'administration), qui a été lancée par le Parlement en réponse à l'une des conclusions de la commission de suivi sur l'AGCD. Comparée à ce qui se fait dans les autres pays de l'OCDE, cette expérience est unique et innovatrice. Le modèle ne possède pas seulement un potentiel pour une politique de développement mais également pour d'autres domaines de l'administration publique interne (justice, santé, environnement, émancipation sociale, etc.).

Le Parlement belge doit veiller à ce que l'Évaluation spéciale ne soit pas l'énième de ces faux départs qui ont émaillé 40 ans de politique et d'administration belges en matière de développement. Pour paraphraser l'écrivain flamand Louis Paul Boon, « voor éénmaal mag de “Belgische genialiteit geen te korte pootjes” worden aangemeten » (pour une fois, il faut ne faut pas rogner les ailes au génie belge).

## 5. Conclusions et recommandations

---

### 5. 1. Problèmes de mise en œuvre de l'Évaluation spéciale

- ## Nous avons tenté dans ce rapport d'aborder de manière rationnelle et thématique l'**objet** des évaluations entreprises et l'enchaînement logique qui y a présidé. Des chronogrammes commentés mettent en évidence la manière dont l'évaluation de l'impact de la réduction de la pauvreté conduit logiquement à une évaluation des processus associés aux canaux et instruments utilisés à cette fin. Les chronogrammes reflètent ainsi le processus d'élaboration de l'Évaluation spéciale (Chapitre 2 : Activités).
- ## Nous avons en conséquence approfondi les « douleurs de l'enfantement » de la cellule de l'Évaluation spéciale ou encore la **manière** dont il a été procédé aux évaluations (Chapitre 3 : « Moyens »). A retenir que ce processus s'est avéré pénible, ce qui ne devrait pas étonner outre mesure. L'intégration d'une unité d'évaluation au sein d'un cadre administratif suppose la plupart du temps deux dures années d'installation, ainsi qu'il apparaît dans une étude comparative de l'ensemble des donneurs d'aide de l'O.C.D.E. (O. Stokke : *Evaluating Development Assistance, Policies and Performance*, London, 1991).

Les activités d'évaluation relèvent de la connaissance, mais la connaissance est une composante culturelle et les cultures n'évoluent que lentement, mais elles sous-tendent en permanence toute l'activité humaine. Ce n'est que grâce à une collaboration intensive avec les services concernés (dans notre cas principalement le Fonds de Survie) que les préjugés des gestionnaires peuvent graduellement être écartés de manière à les amener à considérer l'évaluation comme une contribution qualitative à leur fonction de management. Le terme de sept ans assigné par le législateur au mandat de l'Évaluateur spécial constitue de ce fait un laps de temps réaliste pour l'introduction de l'instrument de l'évaluation dans la culture d'entreprise de la coopération internationale.

- ## Nous aimerions dans ces conclusions revenir sur le « **pourquoi ?** » des problèmes d'organisation rencontrés. Les problèmes relevés dans ce rapport ne sont pas spécifiques à la seule Évaluation spéciale : d'autres services sont également confrontés aux mêmes difficultés.

L'Évaluateur spécial a déjà eu l'occasion d'aborder, durant un de ses comptes-rendus précédents, le **paradoxe associé au processus de décision**. Une prolifération de niveaux de contrôle s'accorde mal avec une structure décisionnelle trop faible, ce qui entraîne des prises de décisions tardives qui perdent de ce fait une partie de leur efficacité. Le faible niveau de délégation engendre une faible responsabilisation des agents d'exécution et donc une créativité moins grande dans la recherche de solutions durables. En d'autres mots, c'est avant tout le classique aspect reproductif de la gestion qui prévaut, au détriment de son aspect de processus.

Une des conséquences regrettables de cette situation est que des problèmes ou des blocages sont assez rapidement associés à des personnes ou à des obédiences politiques, ce qui conduit à une détérioration du climat de travail. Aussi les **origines structurelles** de ces problèmes sont-elles négligées la plupart du temps ; émettre des observations critiques ou encore ménager des temps de réflexion sont dès lors ressentis comme autant de menaces. Cette situation conduit à un renforcement des réflexes corporatistes, qui à leur tour entravent l'intégration des cultures d'entreprise réciproques de l'aide au développement et des Affaires étrangères.

Cette tendance est regrettable à double titre car, contrairement à ce qui est communément admis, il est plus aisé de remédier à des causes structurelles qu'à des raisons liées à des personnes. Les premières exigent une compréhension rationnelle du problème et peuvent être abordées à ce titre ; les secondes amènent la confusion, la subjectivité et le manque de transparence. Ce ne sont pas tant les connaissances administratives qui font défaut, mais plutôt celles relatives au management en usage hors de l'administration (dans les pays qui sont à la pointe de la réorganisation de la gestion publique ou dans le secteur privé), ainsi que la manière dont nous pourrions leur emboîter le pas.

La tendance internationale actuelle en faveur d'une gestion orientée vers des résultats est déjà clairement décelable dans les objectifs de la réforme Copernic.

On assiste d'un côté à l'introduction, au cours des 15 dernières années, d'une « nouvelle gestion publique » par un certain nombre de pays (Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, États-Unis). L'évaluation de cette initiative est actuellement pleinement en cours. Il est important pour la coopération au développement de nous associer à ce processus. Le modèle de cette nouvelle gestion publique fournit par ailleurs des arguments à l'appui de la condition de bonne gestion à laquelle nous soumettons nos partenaires du Sud.

D'un autre côté, les **objectifs principaux du modèle de « nouvelle gestion publique »** présentent des points communs, tant avec la philosophie du plan Copernic qu'avec les constatations de l'Évaluation spéciale :

- ## Un nombre réduit de procédures associées à un accroissement des délégations de pouvoir en faveur du niveau intermédiaire de gestion, en matière de recrutement du personnel, de contrats et de finances (voir point 3. 2 et 4. 1. 6. *ibid. supra*).
- ## L'accent marqué sur la stimulation des services ou des individus (contrats à court terme, paiements en fonction des résultats obtenus, systèmes de promotions).
- ## L'introduction de contrats ou de protocoles écrits, stipulant les responsabilités respectives des différents acteurs aux niveaux politique et administratif.
- ## L'identification de zones de choix politiques stratégiques liées à des systèmes de gestion orientés vers les résultats (voir 4. 3. 2. *Ibid. supra*).
- ## L'intégration, à tous les niveaux du processus décisionnel et d'exécution, d'un système de suivi et d'évaluation uniforme orienté vers les résultats (voir point 2. 2. Chronogramme 2, *ibid. supra*)

Le plan Copernic ne démarrera qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Nous ne disposons donc d'aucune expérience pratique relative à la mise en application du modèle de « nouvelle gestion publique ». Il serait donc sage de parfaire nos connaissances en la matière auprès des pays mentionnés ci-dessus et de leurs partenaires du Sud, avant que de s'associer à cette exigence de bonne gestion dans les enceintes internationales.

L'Évaluateur spécial s'est enquis de manière informelle auprès du Secrétaire d'État de son intérêt éventuel pour l'introduction d'un tel processus d'apprentissage, qui pourrait être mené parallèlement aux

évaluations de processus prévues en 2002 (analyse des instruments de coopération). L'intérêt porté par le Secrétaire d'État à cette initiative incite l'Évaluateur spécial à proposer de la réaliser en contact ou en collaboration éventuelle avec son Cabinet.

## **5. 2. Résultats de l'Évaluation spéciale**

**La question la plus importante adressée à l'Évaluateur spécial consiste à savoir si son analyse scientifique est susceptible d'être mise en application ou encore si son activité est à même d'apporter une contribution à l'amélioration qualitative de notre aide.** En d'autres termes, les frais engagés pour procéder à l'évaluation externe trouvent-ils leur justification ? L'évaluation apporte-t-elle une contribution à notre aide, et dans quelle mesure est-elle bien réelle ?

### **5. 2. 1. Étude quantitative des coûts (voir point 3. 1. *ibid.* supra)**

**L'étude quantitative des coûts d'évaluation consentis** nous apprend que ceux-ci s'élèvent pour la période 2000-2001 à 3 % d'un investissement en aide de 1,8 milliards BEF, ce qui place les dépenses de la cellule de l'Évaluation spéciale au milieu de l'échelle de 1 à 5 % adoptée par le PNUD (*Results-oriented Monitoring and Evaluation*, N.Y. 1997, p.56).

Les évaluations réalisées pour le Fonds de Survie ont porté sur un volume d'investissements de 0,7 milliards BEF, soit un échantillonnage statistiquement réaliste à l'égard d'un volume total de 10 milliards BEF (1982-2002). La matrice des rétroactions ci-jointe propose de substantielles réorientations qualitatives sur base des constatations des évaluations.

### **5. 2. 2. Observations d'ordre général**

**L'étude qualitative des coûts consentis au regard des résultats enregistrés** nous apprend que certaines constatations de l'évaluation externe échappent mutatis mutandis au champ d'investigation de l'évaluation interne. La principale constatation de l'évaluation externe, en l'occurrence la durabilité problématique de nos projets, apparaît par exemple plus clairement dans le cadre chronologique plus large étudié par l'évaluation externe.

Ce qui précède ne vise pas à reprocher à l'évaluation interne une vision trop étroite des situations étudiées, mais revient simplement à constater que les différences de champs d'action et de points de vue de ces deux formes d'évaluations sont également nécessaires. Les instances chargées de la mise en œuvre des projets soumis à évaluation ne doivent pas se sentir visées par les observations critiques émises dans les rapports d'évaluation. Une des composantes constructives du mandat de l'Évaluateur spécial consiste d'ailleurs en une contribution à l'amélioration qualitative des réalisations effectuées.

Et ces réalisations apparaissent substantielles dans la grande majorité des projets évalués. Rassurons d'emblée : le Fonds de Survie Belge n'apparaît ni meilleur ni pire que d'autres organismes donateurs comparables au sein de l'O.C.D.E. L'Évaluateur spécial ne veut laisser subsister aucun doute quant à la **fonction de pointe que le Fonds de Survie peut être appelé à remplir** dans la politique de coopération belge à venir. Cette fonction de pointe de la cellule Fonds de Survie se voit confirmée par ses choix effectués en faveur des groupes de populations les plus pauvres et des régions les plus marginales, l'établissement de partenariats, l'ouverture d'esprit manifestée à l'égard de modes de pensée innovants (perception holistique de la pauvreté) et de pratiques innovantes (introduction d'un système de suivi des prestations).

C'est à juste titre que le Parlement a assigné ce rôle difficile au Fonds de Survie. Peu d'exercices exigent la dose d'imagination sociale requise pour essayer de comprendre comment est ressentie la pauvreté lorsqu'on n'y a pas été soi-même confronté. Rien de plus arrogant que de parler à la place des pauvres lorsqu'on ne l'est pas soi-même.

Les réalisations d'infrastructure et institutionnelles du Fonds de Survie sont tangibles sur le terrain mais doivent cependant être **consolidées**. Ceci ne se fera pas par voie de la construction d'encore plus d'hôpitaux et d'écoles, mais en travaillant en amont à des objectifs de développement moins matériels et plus complexes, tels l'émancipation sociale et le développement humain.

Les projets du Fonds de Survie se caractérisent par une mise en œuvre sensiblement plus longue que celle de la plupart des activités de la DGCI. Une durée de 5 à 6 ans constitue la plupart du temps un minimum. Cette

constatation correspond avec les vues exprimées par l'Évaluateur spécial dans son plan d'évaluation, dans lequel il plaide en faveur d'une estimation plus rigoureuse des cadres chronologiques au sein des processus de développement (Plan d'évaluation 2000, III. Analyse de l'environnement : « zones de temps social », rapport à la Commission des Relations extérieures – 14/12/99).

Une aide au développement dynamique doit également limiter ce cadre chronologique. La phase « matérielle » d'un projet mettant l'accent sur les infrastructures doit être suivie d'une **deuxième phase d'investissements orientés vers les gens et non les choses**, sous peine de perdre le bénéfice de ces derniers.

C'est sur cette deuxième phase que l'Évaluateur spécial a surtout désiré attirer l'attention des utilisateurs de ces évaluations. L'évaluation externe constitue dans ce sens **une recherche axée sur l'avenir** (ibid. supra Plan 2000, II. « Conception d'ensemble et mission », objectif d'évaluation 2.4, rapport à la Commission des Relations extérieures – 14/12/99).

Nous voulons donc plaider en faveur de **plus de réalisme** tant auprès des médias et de la population qu'auprès des instances politiques extérieures à la coopération au développement. Son arrière-plan éthique est responsable des grandes attentes souvent placées un peu trop hâtivement dans la coopération au développement. Notre compréhension de la complexité croissante du secteur souffre du nombre accru des défis et des tâches auxquels se trouve confrontée la coopération au développement. Ces deux tendances engendrent un défaut de conscience qui laisse le champ libre à des argumentations parfois non fondées ou de caractère poujadiste.

De même qu'il ne peut être exigé de nos partenaires du Sud, dans le cadre de coopération au développement, de mettre en œuvre les activités mieux que nous ne le ferions nous-mêmes (cf. les interminables listes de conditionnalités), il ne peut pas davantage leur être demandé de faire mieux que d'autres organisations nationales publiques ou privées.

Le paysage de la coopération s'est donc profondément modifié au cours des dernières années, aussi une des tâches de l'Évaluateur spécial consiste-t-elle en la formulation d'une réponse conjointement avec les parties concernées. L'Évaluateur spécial participera à la conception d'un **Forum**

**CAD/OCDE 2002** au sein d'un comité directeur spécifique regroupant ses collègues de la Banque Mondiale, de France et de Norvège. Ce large forum international se propose d'éclairer les grandes idées directrices qui présideront à l'avenir de la coopération internationale. Le rapport de l'Évaluateur spécial ainsi que les réflexions du Secrétaire d'État, de la Commission des Relations extérieures et de la DGCI peuvent contribuer à **l'apport belge** au sein de ce comité directeur.

### **5. 2. 3. Constatations au niveau des projets**

**Nous avons subdivisé les résultats des six études d'évaluation en quatre catégories de réalisations :**

- ## capital « physique »
- ## capital « humain »
- ## capital « social »
- ## durabilité de l'intervention

(cfr. J. L. Baker : Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty, Worldbank, 2001)

**C'est essentiellement dans la première catégorie** que se retrouvent les résultats positifs des projets du Fonds de Survie. Au point d'ailleurs qu'une tendance se développe suivant laquelle, d'après les propres calculs du FSB, 70 % des investissements relèvent de cette catégorie. Les performances décroissent graduellement lorsqu'on passe en revue les catégories 2 à 4.

En ce qui concerne la **catégorie capital « humain »**, la plupart des études d'évaluation préconisent une « relance » de la composante alphabétisation, dans le sens d'une meilleure fonctionnalité et orientée davantage vers l'auto-alphabétisation (les formés apprennent aux non formés).

Dans la **catégorie capital « social »** se pose le problème bien connu de la création à l'excès de composantes institutionnelles au sein même du projet : une prolifération de comités, de moins en moins ancrés fonctionnellement dans la réalité et confrontés à l'insécurité financière une fois le projet terminé.

**Les catégories deux et trois déterminent les conclusions relatives à la quatrième catégorie « durabilité »,** identifiée par toutes les équipes d'évaluation comme le problème principal. La durabilité est une catégorie qui se situe davantage sur le plan politique que sur celui de l'exécution des projets.

#### **5. 2. 4. Constatations au niveau politique (voir point 4. 3. *ibid.* supra)**

Nous avons veillé dans ce rapport à dégager un certain nombre de points susceptibles de constituer à notre avis un cadre stratégique du problème de la durabilité.

Ces points sont les suivants :

1. l'élaboration d'une **théorie générale de la pauvreté**, en partant d'un apport accru des populations les plus pauvres et de l'identification de profils de pauvreté spécifiques à chaque intervention (voir point 4. 3. 1.).
2. une appréciation des **capacités politiques et institutionnelles** du pouvoir récipiendaire national ou local de mener une politique de lutte contre la pauvreté plus efficace.
3. une attention accrue pour les possibilités laissées aux plus pauvres de se **sauver par eux-mêmes**, en se fondant sur des analyses plus réalistes du processus de redistribution sociale et une définition plus concrète de l'objectif de création d'un contre-pouvoir (« empowerment » et participation).
4. un **choix plus stratégique** des activités visant principalement la situation des plus pauvres. La formation, la santé ainsi que leurs interactions réciproques constituent des activités susceptibles de contrer de manière efficace la chute dans la pauvreté et auxquelles nous sommes en mesure d'apporter une valeur ajoutée. Il est préférable de nous concentrer sur quelques choix stratégiques essentiels plutôt que de tout vouloir faire partout au moyen d'une aide publique limitée (et p.e. de laisser la place aux mécanismes du marché pour la réalisation d'autres objectifs stratégiques tels l'emploi). Cet argument plaide en faveur d'un **approfondissement de l'impact** sur des activités, des groupes cibles et des localisations bien définies.

5. développer une vision plus large de **tous les risques qui menacent les plus pauvres**, y compris les **spirales de la violence** qui trouvent leur origine dans l'extrême paupérisation des plus démunis. Cet argument plaide en faveur d'une politique cohérente en matière de prévention et de solution des conflits, laquelle doit rester applicable sur le terrain.
6. l'incorporation d'un **investissement prioritaire dans les femmes en leur qualité de plus important acteur du développement**, sous forme d'une attention accrue pour leurs besoins **stratégiques**, sans négliger pour autant leurs besoins immédiats, en développant p.e. davantage d'activités relatives à leur sécurité juridique et à leur pouvoir politique, de manière à protéger les acquis présents et à venir. Les femmes constituent l'acteur de développement le plus efficace qui soit, et nos moyens limités nous forcent à accorder notre aide aux groupes de population susceptibles d'intervenir comme **catalyseurs sociaux** dans le processus du développement.
7. l'incorporation d'une mesure de la **durabilité écologique** à laquelle sont confrontées les populations les plus pauvres, à la lumière d'analyses environnementales rurales de nos projets.
8. il convient de lancer un débat et de consacrer davantage de réflexion à **la tension existant entre les objectifs** d'une diminution effective de la pauvreté d'une part, et un développement institutionnel durable d'autre part. Il est donc nécessaire de donner plus de substance à la mission centrale de la politique de l'aide : le développement durable et la lutte contre la pauvreté. Ce concept se développe **sur le terrain** même en une **donnée interne contradictoire**.

### 5. 3. L'Évaluation spéciale orientée vers l'avenir

**L'Évaluateur spécial aimerait demander à la Commission parlementaire des Relations extérieures d'inscrire les trois points suivants à l'ordre du jour de son intervention.**

#### 5. 3. 1. Discussion politique

Susciter une **discussion des huit points** énumérés ci-dessus, ainsi que des commentaires du Secrétaire d'État à la Coopération au Développement, de manière à réunir un **consensus politiquement utilisable** sur nos points d'intérêts pour l'avenir. Sur quels aspects devons-nous nous concentrer pour nos nouvelles interventions ? Comment concrétiser ces points stratégiques ?

#### 5. 3. 2. Suivi

Autoriser l'Évaluateur spécial, dans l'esprit de la Commission parlementaire de suivi de l'A.G.C.D., d'organiser avec les groupes cibles bénéficiaires un **suivi concret** sur le terrain de la synthèse et des recommandations mentionnées ci-dessus (« management by response »).

L'Évaluation spéciale se trouve cependant dans l'impossibilité matérielle de participer à tous les suivis effectués sur le terrain. Aussi ne tenons-nous pas tant à placer l'accent de l'évaluation externe sur la fonction d'inspection que sur le processus d'apprentissage.

**L'Évaluateur spécial propose en conséquence d'opter pour une approche double dans laquelle l'apprentissage constitue l'objectif principal.**

**En premier lieu, un suivi avec le Fonds de Survie.** L'Évaluateur spécial tient à organiser conjointement avec le Fonds de Survie un exercice de suivi visant à enregistrer les résultats atteints en fonction des nombreux engagements et recommandations formulées par les parties concernées. Cet exercice peut intervenir soit via les représentants régionaux de Fonds de Survie pour l'Afrique de l'Est et de l'Ouest, soit par l'intermédiaire de leur

propre système de suivi des prestations, qui devrait devenir opérationnel en 2002 et auquel l'Évaluateur spécial tient à continuer à apporter sa contribution. Le résultat de cette enquête pourrait dès lors être communiqué en juin 2002 au groupe de travail parlementaire sur le Fonds de Survie.

**En second lieu, un suivi par l'Évaluateur spécial.** Nous renvoyons pour cette approche aux quatre constatations fondamentales ci-dessous :

1. Les informations contenues dans la plupart des évaluations sont collectées par des personnes étrangères à la région du projet (experts, fonctionnaires, personnel du projet, etc.), deviennent leur propriété et sont analysées par elles. Ce qui importe donc sont nos connaissances et notre capacité à les rassembler, et non les connaissances et capacités des pauvres. Ceci explique que la durabilité et la création de contre-pouvoirs ne sont pas vraiment prises en compte durant l'identification, ni même plus tard lors de l'étude d'évaluation, sans parler de la mise en œuvre. Une remarque récurrente des membres des groupes cibles interviewés consiste à dire que si souvent on ne voyait que trop rarement le personnel du projet, il ne manquait jamais de « **personnes qui viennent poser des questions** » dont on ne reçoit plus de nouvelles par la suite » (op. cit. pp. 67 et 68).
2. La **formation** est considérée par tous les groupes cibles interviewés comme le remède principal à la chute dans la pauvreté (op cit. p. 79 ; voir aussi le point stratégique 4 ci-dessus).
3. Lors du séminaire méthodologique de Dar-es-Salaam (avril 2000), l'Évaluateur spécial et les équipes de consultants se sont engagés à donner, dans les rapports d'évaluation, la primauté à la voix des groupes de populations **les plus pauvres**. Et ceci s'est vérifié ultérieurement, tant à l'occasion des évaluations préalables que durant les missions d'évaluation proprement dites. Nous avons l'intention de réaliser une **étude orientée sur les aspects humains**. Ceci a conduit à la collecte d'une moisson d'informations dont la richesse est soulignée par tous les utilisateurs des évaluations. Cela signifie également que cette étude constitue une forme d'évaluation différente de celles pratiquées jusqu'à présent et permet donc d'autres applications, en l'occur-

rence la **rétroaction** intelligible des résultats des évaluations vers les groupes cibles concernés. Les évaluations ont retenu les attentes et les préoccupations des groupes interviewés plutôt que les opinions des examinateurs (voir chronogramme 1).

4. Un fil rouge sous-tend la matrice jointe en annexe (rétroaction des constatations des évaluations), en l'occurrence la demande exprimée en faveur de **plus d'alphabétisation (fonctionnelle)** et l'offre peu équilibrée dont elle fait l'objet dans la mise en œuvre des projets. La recommandation commune à la majorité des rapports est une « relance » du programme d'alphabétisation.

**Les points 1 à 4 ci-dessus engagent l'Évaluation spéciale à proposer l'activité de suivi ci-après :** nous avons l'intention de consacrer une activité participative à l'élaboration d'un projet de formation doté d'un volet conceptuel (spécialiste en évaluation participative) et d'un volet matériel (mise au point d'une « valise » d'alphabétisation), susceptible d'être utilisée dans les classes sur le terrain.

Cette « valise » devra contenir les résultats de chacune des évaluations, de sorte qu'elle puisse être discutée dans les classes et en dehors d'elles (auto-alphabétisation), via le programme d'alphabétisation.

Nous tenons ainsi à mettre l'accent sur les points suivants :

- favoriser l'appropriation de l'évaluation par les bénéficiaires
- promouvoir les capacités à se sauver par soi-même et générer une baisse du syndrome de dépendance
- renforcer la formation de contre-pouvoirs, principalement chez les femmes.
- faire un choix stratégique en faveur d'un catalyseur : l'alphabétisation.
- procéder à un échantillonnage de ce facteur, qui rencontre l'une des recommandations les plus essentielles de l'évaluation et est susceptible de fournir une indication du degré de suivi de l'ensemble de l'activité.
- fournir aux groupes cibles une représentation concrète du lien légitime qui les unit à la communauté belge sensible à la lutte contre la pauvreté. (caractère légitime de l'aide, voir p. 67, § 4, *ibid.* supra)

Par analogie avec le système de suivi des prestations lancé par l'Évaluateur spécial en 2001 (point 2. 2.), celui-ci envisage de confier une telle mission

à une équipe constituée au maximum de deux ou trois experts en évaluation participative et en alphabétisation. Cette équipe sera chargée de visiter deux à trois des projets déjà évalués, de préparer conjointement avec les groupes cibles et la direction du projet le démarrage de l'activité « valise d'alphabétisation », de sensibiliser les autorités locales et de **rétroagir leurs constatations vers les deux responsables régionaux du Fonds de Survie** en Afrique. Ces derniers seront chargés de l'extension de cette activité à d'autres projets.

L'Évaluateur spécial est parfaitement conscient que cette activité de rétroaction n'apparaît pas spécialement spectaculaire, si ce n'est par sa **simplicité**. Mais il espère découvrir d'autres pistes de réflexion en y associant d'autres secteurs, de manière à progressivement être en mesure de contribuer à la solution du problème de la durabilité. Cette activité se situe par ailleurs à un **niveau humain**, tient particulièrement compte de la perspective de la lutte contre la pauvreté et est susceptible d'une mise en œuvre **durable du point de vue financier**.

### **5. 3. 3. Cadre juridique de l'Évaluation spéciale**

L'Évaluateur spécial tient enfin à demander au Parlement de se pencher sur le cadre juridique de son mandat, plus particulièrement en ce qui concerne son **obligation d'« indépendance »**. La loi sur la Coopération internationale du 25/05/1999 impose une fonction d'évaluation dans notre domaine. L'absence de capacité d'évaluation interne a assigné de facto le respect des obligations en la matière à l'évaluation externe, et donc à l'Évaluation spéciale.

La cellule de l'Évaluation spéciale n'est pas en mesure de répondre à toutes les demandes émanant de la coopération en raison d'un cadre en personnel incomplet. L'Évaluateur spécial peut remédier jusqu'à un certain point à un tel excédent de demandes, en organisant un certain nombre d'évaluations de projets autour d'une évaluation thématique. Il est ainsi possible de rencontrer les exigences de bonne gestion et de continuité du service public.

La rétroaction des résultats obtenus par l'Évaluation spéciale vers les services opérationnels de la DGCI et de la CTB peut par ailleurs conduire à l'élaboration progressive d'une culture d'évaluation (fonction de formation de l'évaluation).

Posent également problème les **zones grises juridiques qui entachent tant l'Arrêté de nomination de l'Évaluateur spécial (A.R. du 04/05/1999), que ses articulations avec les autres législations en vigueur (Loi sur la Coopération internationale – 25/05/1999, Lois portant sur certaines mesures en matière de fonction publique – 22/07/1993 et 26/03/2001)**. Ces zones grises ont été relevées par la Cour des Comptes et ont conduit celle-ci à demander l'annulation éventuelle de l'A.R. de nomination de l'Évaluateur spécial.

L'argument central de la Cour des Comptes tient en ce que le recrutement de l'Évaluateur spécial n'est pas intervenu conformément aux dispositions de la loi du 23 juillet 1993 (« publicité »), et qu'en conséquence **l'« indépendance » de l'Évaluateur spécial n'est pas garantie**. L'Évaluateur spécial a lui-même évoqué le problème de son « indépendance » à l'occasion de ses deux comptes-rendus précédents à la Commission parlementaire, il est vrai dans une perspective différente (nominations des collaborateurs par le Ministre des Affaires étrangères et allocation budgétaire par le Secrétaire d'État à la Coopération au Développement). L'Évaluateur spécial peut se joindre sans problème à la demande de la Cour des Comptes d'apporter **plus de clarté** dans sa situation juridique. Cependant, malgré le fondement juridique qui préside à ses remarques, la Cour des Comptes tient également à souligner les **conséquences problématiques** qu'entraînerait l'annulation de l'A.R. du 04 mai 1999.

La procédure prévue par la loi du 23 juillet 1993 prévoit la démission de l'Évaluateur spécial par voie de lettre recommandée durant la période septembre – décembre 2001. L'Évaluation spéciale se verrait immédiatement privée de direction et pourrait même menacer de disparaître complètement dans l'actuel climat de « défédéralisation » de l'aide.

Le département coopération au développement ne serait dès lors plus en mesure de remplir son obligation légale de procéder à des activités d'évaluation (Loi sur la Coopération internationale 25/05/1999). Par ailleurs des investissements en évaluation de 60 millions BEF environ seraient perdus en grande partie, de même pour les résultats acquis (disparition de la phase de rétroaction, importante du point de vue stratégique).

Les conséquences des carences légales affectant le recrutement de l'Évaluateur **spécial entrent en conflit, tant avec la loi du 25 mai 1999 qu'avec les principes administratifs de bonne gestion et de continuité du service public**. Ces dernières conditions sont d'ailleurs celles que nous posons à nos partenaires du Sud. Un défaut d'observance de celles-ci pourrait compromettre la crédibilité des résultats des évaluations à venir, et donc rendre difficile leur rétroaction effective.

Il convient enfin de souligner que selon l'esprit du principe de droit posant l'égalité de tout individu devant la loi, ce qui précède est applicable de manière identique à tout un chacun **et ne concerne pas seulement l'Évaluateur spécial**. L'A.R. du 04 mai 1999 n'est d'ailleurs pas le seul à souffrir de manquements juridiques.

**L'argument de la Cour des Comptes** relatif à l'indépendance de l'Évaluateur spécial se verrait **appliqué à contresens** au cas où cette forme d'égalité ne serait pas d'application dans le cas présent.

Une cellule d'études indépendante créée par le Parlement disparaîtrait suite aux conséquences d'un argument juridique de manque d'indépendance, et non d'un argument démontré de facto.

La pratique des deux premières années de notre cellule d'évaluation laisse apparaître que les difficultés organisationnelles mentionnées dans ce rapport sont partiellement imputables à l'attitude adoptée par l'Évaluateur spécial, en l'occurrence celle de garder inaltéré ce principe de base de son mandat (l'« indépendance ») vis-à-vis de **toutes** les parties concernées.

Dans un contexte administratif constamment à la recherche de solutions « marchandées », cette attitude est certes la plus difficile à garder, mais également la seule correcte. Céder sur ce point essentiel viderait de sa substance toute activité d'évaluation future et porterait atteinte à la crédibi-

lité de cette cellule d'études externe. L'Évaluation spéciale ne parviendrait dès lors plus à accéder à un statut institutionnel.

De préférence à la solution de sanction que constitue la procédure d'annulation, l'Évaluateur spécial aimerait suggérer de chercher des **solutions plus structurelles**, orientées vers l'avenir et tenant compte de la réforme Copernic toute proche (01/01/2002). Une telle solution a été proposée au Secrétaire d'État à la Coopération au Développement par le Service Juridique des Affaires étrangères dans ses notes du 24 juillet et du 8 août 2001. Le dernier point de celle-ci s'énonce comme suit (conclusion point 3, p. 19):

*Étant donné que l'article 5 de la Loi sur la Coopération internationale assigne l'évaluation externe de la coopération au développement belge à l'obligation légale de l'autorité compétente, et que sur base de cette même loi un rapport relatif à cette évaluation externe doit annuellement être introduit auprès du Parlement par le Secrétaire d'État, accompagné de ses commentaires, il est indispensable d'également soumettre au Secrétaire d'État à la Coopération au Développement la problématique en question.*

L'Évaluateur spécial aimerait pouvoir commenter ce dernier point auprès de la Commission des Relations extérieures et propose de réunir, éventuellement après son rapport en plénière, un **groupe de travail restreint** susceptible de rechercher des solutions autres que celle consistant à faire de l'expérience « pré-Copernic » de l'Évaluation spéciale un nouveau faux démarrage dans le secteur de la coopération.

## BIJLAGE 2

**Commentaar van de staatssecretaris voor  
Ontwikkelingssamenwerking bij het rapport  
van de bijzondere evaluator van de  
Internationale Samenwerking — 2001**

De oprichting van een dienst Bijzondere Evaluatie was een wezenlijk onderdeel van de aanbevelingen die de Parlementaire Opvolgingscommissie formuleerde in 1998. Het eerste jaarrapport van de in 1999 opgerichte dienst Bijzondere Evaluatie ligt voor, en vat de werkzaamheden van twee werkjaren samen, zowel op vlak van de organisatie van de evaluatie als dat van de inhoud. Eveneens bevat het elementen van een werkplan voor 2002.

Het jaarrapport is geen droge opsomming van activiteiten en evaluatieresultaten, maar schetst zowel de moeizame opbouw van de evaluatiedienst en de soms ontnuchterende realiteit van het feitelijke evaluatiewerk. Ruim twee jaar na de oprichting van de Bijzondere Evaluatiedienst is het personeelsbestand nog steeds niet helemaal opgevuld. Dat heeft uiteraard een impact gehad op het werkvolume, dat minder hoog lag dan de actieplannen van 2000 en 2001 vooropstelden. Ik heb alles in het werk gesteld om het personeelsprobleem van de baan te krijgen, maar het grote tekort aan attachés internationale samenwerking heeft belet mensen uit die categorie ter beschikking te stellen en aangezien het « statuut 67 » uitdooft zijn de mogelijkheden ook daar zeer beperkt.

Ik kan slechts vaststellen dat er geen voor alle betrokkenen aanvaardbare oplossing is gevonden binnen het departement voor Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Het evaluatierapport schetst vervolgens de activiteitenclusters die tot dusver ontplooid werden. De werkzaamheden zijn het verst gevorderd inzake evaluatie van de impact op het verminderen van de armoede. Deze thematische analyse valt uiteen in vijf onderdelen, waar telkens één of meerdere projecten worden geëvalueerd. Een tweede belangrijk onderdeel heeft betrekking op het « Resultatenopvolgings- en evaluatiesysteem ». Het betreft een doorlichting van de bestaande praktijk binnen de Belgische ontwikkelingsadministratie gekoppeld aan voorstellen voor geleidelijke integratie van een aangepast systeem in DGIS. De onderzoeksfase is afgelopen.

Gezien het beperkte volume van afgeronde evaluaties beperkt de Bijzondere Evaluator zich tot « voorlopige conclusies ». Dit hoofdstuk bevat een mengeling van vaststellingen en observaties van de evaluaties, persoonlijke opmerkingen en appreciaties, alsook aanbevelingen over :

- a) werkmethodes,
- b) bevindingen en terugkoppeling op projectniveau,
- c) thematische bedenkingen over armoede en strategieën in de strijd tegen armoede.

## ANNEXE 2

**Commentaire du secrétaire d'État pour la  
Coopération au Développement sur  
le rapport de l'évaluateur spécial de  
la Coopération internationale — 2001**

La création d'un service d'Évaluation spéciale s'inscrit dans le cadre des recommandations émises en 1998 par la Commission parlementaire de Suivi. Le premier rapport annuel du service d'Évaluation spéciale — créé en 1999 — que j'ai sous les yeux résume les activités de deux années, tant au niveau de l'organisation de l'évaluation que de sa teneur. Il contient aussi des éléments d'un plan de travail pour 2002.

Le rapport annuel n'est pas une simple énumération des activités et des résultats des évaluations, mais dépeint tout autant la construction laborieuse du service d'évaluation et la dure réalité du travail d'évaluation proprement dit. Plus de deux ans après la création du service d'Évaluation spéciale, ses effectifs ne sont toujours pas complets. Cela a évidemment eu un impact sur le volume de travail accompli, qui a été moins important que prévu dans les plans d'action de 2000 et 2001. J'ai tout mis en œuvre pour résoudre le problème du personnel, mais le manque criant d'attachés en coopération internationale a empêché de disposer d'hommes et de femmes de cette catégorie et puisque le « statut 67 » a été supprimé, les possibilités sont là aussi très limitées.

Je ne peux que constater qu'aucune solution acceptable par toutes les parties concernées n'a pu être trouvée au département des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement.

Le rapport d'évaluation décrit ensuite les groupes d'activités déployées à ce jour. Les travaux les plus avancés concernent l'évaluation de l'impact sur la réduction de la pauvreté. Cette analyse thématique s'articule en cinq parties, qui évaluent chacune un ou plusieurs projets. Un deuxième volet important concerne le « système de suivi et d'évaluation des résultats ». Il s'agit d'une étude de la pratique actuelle au sein des institutions belges de développement liée à des propositions d'intégration progressive d'un système adapté à la DGCI. La phase de recherche est terminée.

Compte tenu du volume limité des évaluations menées à bien, l'Évaluateur spécial s'en tient à des « conclusions provisoires ». Ce chapitre contient des constatations et observations des évaluations, des remarques et appréciations personnelles ainsi que des recommandations sur :

- a) les méthodes de travail,
- b) les constatations et le *feed-back* au niveau du projet,
- c) les réflexions thématiques sur la pauvreté et les stratégies de lutte contre la pauvreté.

Deze verslagvorm levert zowel interessante feitelijke informatie over de evaluatiewerkzaamheden als nuttige bespiegelingen over zeer uiteenlopende onderwerpen zoals de kwaliteit en samenstelling van evaluatieteams, de wisselwerking tussen diverse actoren in het evaluatiegebeuren, het meerdimensionale karakter van armoede, het bereik van de huidige aanpak van armoedebestrijding, en de variabelen die aan de basis dienen te liggen van strategische keuzen van ontwikkelingsinstrumenten en doelgroepen.

In de huidige staat van werkzaamheden van de Bijzondere Evaluator werden nog geen aanbevelingen geformuleerd. Vandaar dat mijn commentaar zich beperkt tot enkele opmerkingen over de « voorlopige conclusies » en over de opbouw van een interne evaluatiecultuur binnen DGIS. Deze voorlopige conclusies worden slechts gedeeltelijk onderbouwd door de feitelijke bevindingen en evaluaties waarvan het rapport melding maakt. Een transparante evaluatiemethodologie, een goed afgesproken terugkoppeling en wisselwerking met de betrokken partners in het evaluatiegebeuren, en een kritische massa van evaluaties zal ongetwijfeld de autoriteit versterken van conclusies en het leerproces vergemakkelijken. Ook kan het evaluatiegebeuren (onder meer de jaarrapporten van de voormalige evaluatiedienst) dat ABOS organiseerde voor de oprichting van de dienst van de Bijzondere Evaluator wellicht een interessante aanvulling bieden bij de nieuwe evaluatieactiviteiten.

Op verschillende niveaus van het Belgische ontwikkelingsgebeuren dient een evaluatiecultuur ontwikkeld te worden. Het is bekend dat bij de hervorming de noodzaak van interne evaluatie uit het oog is verloren. De oplossing hiervoor is grondig bestudeerd en de oprichting van een interne evaluatie-eenheid is nu in een vergevorderd stadium met als belangrijkste taken :

(a) het terugkoppelen van lessen en bevindingen uit reeds gerealiseerde evaluatiewerkzaamheden (zowel van ex-ABOS als van andere actoren in België en natuurlijk ook van internationale instanties en andere bilaterale donoren);

(b) het realiseren van evaluaties die niet worden opgenomen in het werkschema van de Bijzondere Evaluator, maar die nodig zijn voor de operationele noodwendigheden van DGIS. De noodzaak hiertoe werd nogmaals bevestigd door de recente « *peer-review* » van het Ontwikkelingscomité van de OESO.

Aangezien in dit « rapport van de Bijzondere Evaluator » het werkplan 2002 en het rapport 2000-2001 samenvloeien, en het aan mij is bezorgd op 12 juli 2001, kan ik slechts vaststellen dat strikt genomen niet is voldaan aan het tijdschema en de procedure bepaald in het koninklijk besluit van 4 mei 1999. Immers : jaarlijks voor 31 maart dient een rapport voorgelegd te worden ten behoeve van de minister tot wiens bevoegdheid de Internationale Samenwerking behoort. Ook dient voor 30 september een programma opgesteld te worden dat voorafgaandelijk overleg veronderstelt met overheidsdiensten, groeperingen, verenigingen of niet-gouvernementele organisaties. Ook in dit jaarrapport — dat strikt genomen een verslag dient te zijn — is een activiteitenprogramma verweven voor het jaar 2002.

Cette forme de rapport fournit des informations intéressantes sur les activités d'évaluation en tant que réflexions utiles sur des sujets les plus divers, comme la qualité et la constitution des équipes d'évaluation, l'interaction entre divers acteurs dans les activités d'évaluation, le caractère multidimensionnel de la pauvreté, la portée de l'approche actuelle de la lutte contre la pauvreté et les variables qui doivent être à la base des choix stratégiques des instruments de la coopération et des groupes cibles.

Dans l'état actuel des travaux de l'Évaluateur spécial, aucune recommandation n'a encore été formulée. Mon commentaire se limitera donc à quelques remarques sur ses « conclusions provisoires » et sur l'élaboration d'une culture d'évaluation interne à la DGCI. Ces conclusions provisoires ne sont que partiellement étayées par les constatations factuelles et les évaluations mentionnées dans le rapport. Une méthodologie d'évaluation transparente, un *feed-back* concerté et une interaction entre les partenaires concernés par les travaux d'évaluation, ainsi qu'une masse critique d'évaluations ne feront que renforcer l'autorité des conclusions et faciliter le processus d'assimilation. Les travaux d'évaluation qu'a organisés l'AGCD avant la création du service de l'Évaluateur spécial (notamment les rapports annuels de l'ancien service d'évaluation) peuvent aussi apporter un complément intéressant aux nouveaux travaux d'évaluation.

Une culture de l'évaluation doit être développée à divers niveaux de la coopération belge. On sait que, lors de la réforme, la nécessité d'une évaluation interne a été perdue de vue. La question est maintenant étudiée à fond et la création d'une unité d'évaluation interne est imminente, avec comme principales tâches :

(a) le *feed-back* des leçons et des constatations tirées des divers travaux d'évaluation déjà réalisés (tant de la part de l'AGCD que d'autres acteurs en Belgique et naturellement des instances internationales et autres donateurs bilatéraux);

(b) la réalisation d'évaluations qui ne sont pas incluses dans le plan de travail de l'Évaluateur spécial, mais qui sont nécessaires pour les opérations de la DGCI. Leur nécessité a encore été récemment confirmée par « l'examen de pair » du Comité de Développement de l'OCDE.

Étant donné que ce rapport de l'Évaluateur spécial rassemble le plan de travail 2002 et le rapport 2000-2001, et que je ne l'ai reçu que le 12 juillet 2001, je ne peux que constater qu'il ne respecte pas au sens strict le calendrier et la procédure fixés par l'arrêté royal du 4 mai 1999, qui stipule en effet que chaque année avant le 31 mars, un rapport doit être soumis au ministère de tutelle de la Coopération internationale. Un programme doit aussi être élaboré avant le 30 septembre, ce qui suppose une concertation préalable avec les pouvoirs publics, les groupements, les associations ou les organisations non gouvernementales. Ce rapport annuel — qui doit être un compte-rendu au sens strict — inclut également un programme d'activités pour l'année 2002.

De meeste evaluatieonderdelen beslaan meerdere jaren, en het is nuttig om deze programma's te bekijken in hun samenhang. De formule van de door de Bijzondere Evaluator gehanteerde « chronogrammen » leent zich daar overigens toe. Maar tegelijkertijd is het nuttig voor planningsdoeleinden van de diverse betrokken partijen om een meer gedetailleerd en helder overzicht te krijgen van te ontplooiën activiteiten binnen een kalenderjaar. Een dergelijk jaarplan dient tijdig met de relevante partners besproken te worden.

Deze keuzes dienen mijns inziens eveneens geïnspireerd te worden door een bekommernis tot maximale bruikbaarheid van resultaten « *om de samenwerkingsactiviteiten en het beleid inzake Internationale Samenwerking te verbeteren van de Belgische gouvernementele en niet- gouvernementele actoren, van de internationale organisaties als van de partnerlanden* » (koninklijk besluit van 4 mei 1999). Die bruikbaarheid voor de betrokken partijen verhoogt naargelang de evaluaties naar inhoud en vorm (bijvoorbeeld een eenduidig en begrijpelijk taalgebruik) nauwer aansluiten bij de diverse partners.

Terecht vestigt de Bijzondere Evaluator de aandacht op bruikbare lessen en ervaringen bij andere donoren en multilaterale instellingen. Maar gezien de relatief beperkte terugkoppeling tot dusver — mede omwille van de beperkte personeelsbezetting — kan de vraag gesteld worden naar de timing en de omvang van het voorgestelde « internationaal colloquium armoedeverminderingssimpact », gepland voor eind 2001. De « verdieping van de consensus » die nagestreefd wordt, kan wellicht eveneens bevorderd worden door een meer gerichte — en dus ook minder tijdsintensieve — samenwerking met de verschillende diensten en partners.

Verdieping van de kennis over armoede- en ontwikkelingsdynamieken blijft noodzakelijk.

Maar wat beleidsmakers en ontwikkelingsadministratie en partners evenzeer bezig houdt zijn de implicaties van nieuwe of vernieuwende inzichten voor het beleid en voor de instellingen.

La plupart des unités d'évaluation couvrent plusieurs années et il est utile de considérer ces programmes dans leur cohésion. La formule des « chronogrammes » adoptée par l'Évaluateur spécial s'y prête d'ailleurs bien. Mais, en même temps, il est utile pour le planning des diverses parties concernées d'obtenir un tableau plus détaillé et plus clair des activités à mener à bien dans les limites d'une année. Un tel plan annuel doit être discuté en temps voulu avec les parties concernées.

Ces choix doivent également être inspirés selon moi par le souci d'une efficacité maximale des résultats « *pour améliorer les activités de coopération et la politique en matière de Coopération Internationale des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux belges, des organisations internationales et des pays partenaires* » (arrêté royal du 4 mai 1999). Cette efficacité pour les parties concernées est d'autant plus grande que les évaluations leur sont plus accessibles en teneur et en forme (par l'utilisation d'un langage clair par exemple).

L'Évaluateur spécial attire à raison l'attention sur les leçons à tirer des expériences des autres donateurs et des institutions multilatérales. Mais compte tenu du *feed-back* relativement limité à ce jour — notamment en raison du manque de personnel — on peut s'interroger sur la programmation et la portée d'un « colloque international sur l'impact sur la réduction de la pauvreté » prévu pour fin 2001. « L'approfondissement d'un consensus » visé peut sans doute tout aussi bien être atteint par une coopération qui serait mieux ciblée — et prendrait donc moins de temps — avec les divers services et partenaires.

L'approfondissement de la connaissance sur les dynamiques de pauvreté et de développement reste nécessaire.

Mais ce qui préoccupe tout autant les décideurs, les services de coopération et leurs partenaires, ce sont les implications d'angles de vue nouveaux et novateurs pour la politique à mener et pour les institutions.

BIJLAGE 3

Extract van het beleidsplan van de bijzonder evaluator

1. CONCEPT EN MISSIE

De definitie van de bijzondere evaluatie-eenheid van de Internationale Samenwerking is deze van de Ministeriële Samenkomst van het Comité voor Ontwikkelingshulp van de OESO :

« An evaluation is an assessment, as systematic and objective as possible of an on-going or completed project, program or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, developmental efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both recipient and donors. » (« Principles for Evaluation Development Assistance. » December 1991).

2. VOORNAAMSTE OBJECTIEVEN VAN DE BIJZONDERE EVALUATIE

2.1. Evaluatie is een verzelfstandigingsproces

— Evaluatie is een volstrekt autonome activiteit, maar tegelijkertijd een integraal deel van het beleid en bestuur van de internationale samenwerking. Autonomie mag geen isolatie tot gevolg hebben.

— Het is een opbouwend instrument voor positieve verificatie van ontwikkelingsinterventies.

— Het is niet in de eerste plaats een inspectiefunctie, maar een dynamisch en wederkerig leerproces tussen de betrokkenen.

— Het kan alleen goed uitgevoerd worden ten behoeve van diegenen die luisterbereidheid willen betonen.

— Het is een rigoreus toegepast onderzoek met praktische doeleinden, geen wetenschappelijke studie of methodologie ten behoeve van de kennis-om-de-kennis of de elegantie van de techniek.

— Het kan niet scherp afgebakend worden van monitoring. De voortdurende bewaking van de project/programmavooruitgang is een voorwaarde voor een breder en dieper inzicht in de relevantie, de regelmatigheid, de vernieuwingen en de toepasbaarheid van de ontwikkelingsinstrumenten.

2.2. Evaluatie is dienstbaar voor alle niveaus, zowel op beleids- en bestuurlijk vlak als op het politiek en maatschappelijk draagvlak van de internationale samenwerking

— Evaluatie dient te gebeuren op strategisch, organisatorisch, institutioneel, programma- en projectniveau.

— Het dient ten gepaste tijden relevante informatie te verschaffen aan beslissingsnemers.

— Evaluatie is dienst- en klantgericht.

— Elke bestuurlijke functie kan voor evaluatie in aanmerking komen, bijgevolg is op middellange termijn organisationele controle of

ANNEXE 3

Extrait du plan d'action de l'évaluateur spécial

1. CONCEPTION D'ENSEMBLE ET MISSION

1. La définition de l'entité d'Evaluation Spéciale de la Coopération internationale est celle définie à l'issue de la rencontre ministérielle du Comité pour l'aide au développement de l'OCDE :

« An evaluation is an assessment, as systematic and objective as possible of an ongoing or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, developmental efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both recipient and donors. » (« Principles for Evaluation of Development Assistance. » December 1991).

2. PRINCIPAUX OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION SPÉCIALE

2.1. L'évaluation est un processus d'autonomie évolutive

— L'évaluation est une activité totalement autonome, mais elle fait en même temps intégralement partie de la politique générale et de la direction de la Coopération internationale. L'autonomie ne peut avoir pour conséquence l'isolement.

— Il s'agit d'un instrument constructif dont le but est la vérification positive des interventions dans le domaine de la coopération.

— Il ne s'agit pas en premier lieu d'une fonction d'inspection, mais bien d'un processus d'apprentissage dynamique et réciproque entre les parties concernées.

— Elle ne peut être efficace que pour ceux qui sont disposés à faire preuve de capacité d'écoute.

— C'est une recherche appliquée avec rigueur en vue de réaliser des objectifs pratiques, et non un travail d'érudition ou une méthodologie à usage exclusivement scientifique ou purement technique.

— Elle ne peut être clairement distinguée de la pratique de l'observation. Assurer le suivi de la progression du projet/programme en permanence est indispensable pour mieux apprécier la pertinence, la régularité, les innovations et les possibilités d'application des instruments de développement.

2.2. L'évaluation est utile à tous les niveaux, tant du point de vue de la gestion et de l'administration que sur un plan politique et social en ce qui concerne la coopération nationale

— L'évaluation doit être réalisée au niveau stratégique, organisationnel, institutionnel, de même qu'au niveau des programmes et des projets.

— Elle doit fournir en temps opportun des informations pertinentes aux décideurs.

— L'évaluation est axée sur le service et sur les clients.

— Toute fonction administrative étant susceptible de faire l'objet d'une évaluation, le contrôle organisationnel ou l'audit est, à moyen

audit een logisch verlengstuk van de capaciteitsopbouw in evaluatiekunde.

— Evaluatiebevindingen dienen in hun gepaste vorm kenbaar gemaakt worden aan een reeks van betrokken groepen, ook buiten de potentiële en bestuurlijke omgevingen, vnl. in een breder maatschappelijk debat (bijvoorbeeld duidende, algemene artikels in de vakliteratuur en pers, deelname aan werksessies enz.).

### **2.3. Evaluatie is een investering die een aantal winsten moet opleveren, in het openbaar bestuur is het de activiteit die het dichtst bij de markt staat**

— Evaluatie moet daadwerkelijke toegevoegde waarde opleveren, geen ritualistische legitimatie van wat is geweest.

— Het moet kosteneffectief zijn, dus in relatie staan tot het financieel volume van de te evalueren interventies.

— Het mikt op die activiteiten in het managementproces die van voldoende groot belang zijn om de inzet van evaluatiemiddelen te rechtvaardigen.

— Evaluatiebevindingen moeten kunnen verspreid worden binnen efficiënte, korte tijdsspannen.

— Evaluatie en vooruitgangsbewaking beperken financiële verliezen en risico's door slecht geconcipeerde interventies te voorkomen en uit koers geslagen interventies bij te sturen.

— Alle evaluaties dienen te gebeuren op basis van een kosten-recuperatieberekening.

### **2.4. De toekomst is het uitgangspunt voor evaluatie**

— Evaluatie moet uitgevoerd worden met de bedoeling om toekomstige beslissingen te helpen nemen, het is dus veel meer dan *ex post*-autopsie.

— Evaluatie werkt in het heden en trekt uit het verleden de lessen voor de toekomst.

— Evaluatie is een instrument voor institutioneel leren en tegelijkertijd een zenuwcentrum voor het institutioneel geheugen van de internationale samenwerking. Vorming en opleiding is dus een integraal deel van evaluatiecapaciteit.

— Evaluatie kan dan alleen goed uitgevoerd worden indien vanaf het begin in de projectidentificatie en in de vooruitgangsbewaking een toekomstperspectief is ingebouwd en ernstig werk gemaakt is van basislijnstudies in de respectievelijke interventies.

### **2.5. Evaluatie start en eindigt met resultaten**

— Evaluatie concentreert zich op prestaties, niet op intenties of verwachtingen.

— Het tracht zowel de beoogde als niet-beoogde impact van de interventies te begrijpen.

— Het dient duiding te verschaffen over het macro-economische en macro-sociologische weefsel waarin de specifieke ontwikkelingsinterventie zich situeert. Het mag zich niet beperken tot de interne logica en prestatie-indicatieven van de interventiecyclus op zich.

terme, le prolongement logique des progrès enregistrés en matière de capacité d'évaluation.

— Les constats résultant de l'évaluation doivent être communiqués de façon adéquate à une série de groupes concernés, même à ceux situés en dehors des environnements potentiels et administratifs, en particulier dans le cadre d'un débat social élargi (par exemple des articles significatifs ou à caractère général dans la littérature professionnelle et la presse, la participation à des sessions de travail etc.).

### **2.3. L'évaluation est un investissement censé être profitable, c'est l'activité la plus proche du marché dans l'administration publique**

— L'évaluation doit produire une valeur ajoutée réelle, et ne pas constituer une légitimation « ritualiste » de ce qui a été.

— Elle doit être envisagée en termes de coûts/efficacité et donc tenir compte du volume financier des interventions à évaluer.

— Elle vise, dans le processus de gestion, les activités suffisamment importantes pour justifier l'engagement de moyens d'évaluation.

— Les constatations résultant de l'évaluation doivent pouvoir être diffusées efficacement et en temps utile.

— L'évaluation et le suivi des progrès réalisés limitent les pertes et les risques financiers en ce sens qu'ils évitent les interventions mal conçues et corrigent les interventions ayant dévié de leur objectif.

— Toutes les évaluations doivent être effectuées sur la base d'un calcul de récupération des coûts.

### **2.4. L'évaluation est axée sur l'avenir**

— L'évaluation doit être effectuée dans le but d'aider la prise de décisions dans le futur; elle constitue donc bien davantage qu'une simple « autopsie » *ex post*.

— L'évaluation travaille dans le présent et tire, dans une perspective d'avenir, les enseignements du passé.

— L'évaluation est un instrument d'apprentissage institutionnel ainsi qu'un centre nerveux de la mémoire institutionnelle de la coopération internationale. La formation fait donc partie intégrante de la capacité d'évaluation.

— Le travail d'évaluation ne peut être efficace que dans la mesure où il a intégré depuis le début une perspective d'avenir dans l'identification du projet et dans le suivi des progrès réalisés, et dans la mesure où l'étude des lignes de force a été sérieusement prise en compte dans les interventions respectives.

### **2.5. L'évaluation commence et s'achève par des résultats**

— L'évaluation est axée sur les prestations effectives, pas sur les intentions ou les attentes.

— Elle s'efforce d'appréhender les incidences tant souhaitées que non souhaitées des interventions.

— Elle doit fournir des éclaircissements au sujet du tissu macro-économique et macrosociologique au sein duquel l'intervention de développement spécifique se situe. Elle ne peut se limiter à sa logique interne et aux indicateurs de prestations du cycle d'intervention en soi.

— Evaluatie concentreert zich op de belangrijkste verworvenheden en mijlpalen om een oordeel over de realisatiegraad ervan te formuleren. Als kwaliteitsbewaking moet het in staat zijn belangrijke trends en risico's te demonstreren, en dit op een tijdige en toegankelijke manier.

## **2.6. Evaluatie is participatie**

— Evaluatie is op professionele wijze leren-door-te doen, het is transparant, zonder verborgen agenda maar met klare werkhypothesen (positie-paper, referentietermen) tijdens de belangrijke momenten van de evaluatiecyclus.

— Het betreft alle belanghebbenden op een neutrale manier zowel tijdens de uitvoering en analyse van de evaluatie als tijdens de verspreiding van de bevindingen.

— Evaluatie is een activiteit die in samenspraak- en samenwerking gebeurt met de partners. Het moet een zakelijk contract zijn waarbij zowel de wenselijkheid, de inbreng in de uitvoering als de beslissingen over het gebruik van de bevindingen, gebaseerd op wederkerigheid.

## **2.7. Evaluatie is een groeiend proces van kennisverwerking**

— Evaluatie wordt uitgebouwd vanuit de huidige stand van zaken en referentiekaders in evaluatiekunde. Het maakt gebruik van de comparatieve voordelen bij andere evaluatie-organisaties om te komen tot de best mogelijke methodes en uitvoeringen.

— Het concentreert zich op de realisatie, doelmatigheid, doeltreffendheid, wettigheid, regelmatigheid, impact, duurzaamheid en verantwoordingen van gekozen hulpkanalen.

— Evaluatiebevindingen dienen op een zo ruim mogelijke schaal verspreid te worden onder de betrokken partijen.

— Evaluatie is een proces van kennismanagement dat verbonden is met een ruimer netwerk dat kennis verdeelt onder evaluatiedeskundigen, zowel op nationaal als op internationaal niveau.

## **2.8. Evaluatie stimuleert de opbouw van evaluatiecapaciteit in de partnerlanden en/of bij individuele partnerorganisaties (bijvoorbeeld NGO's)**

— Het eindmotief van evaluatie is duurzaamheid bevorderen. Dit kan verschillende vormen aannemen al naargelang de situatie waarin de partner zich bevindt, bijvoorbeeld diagnose van eigen capaciteit, ontwerpen van actieplannen met onder andere procedure- opmaak, instrumenten en keuze van betrokken instituties en organisaties of de opleiding in evaluatiekunde en uitwerken van beheersprocessen waarbij de vraag naar evaluatie bij de beslissing beter tot uiting wordt gebracht. Evaluatiebeleid is bijgevolg overtuigd van het nut van de investeringen in lokale kunde.

— Evaluatie tracht de realiteit te lezen met de ogen van de partners en de doelgroepen. Deze zijn geen optelsommen van individuen (cf. « de begunstigden ») maar socio-cultureel gestructureerde groepen met eigen strategieën, organisatiestructuren, percepties en noden. Met dit inzicht tracht evaluatiepraktijk een combinatie van technieken aan te wenden die zich tot dit inzicht lenen (DIP, *Rapid Appraisals*, enz.).

— L'évaluation se concentre sur les acquis et les étapes les plus importantes en vue de permettre d'apprécier leur degré de réalisation. En tant qu'instrument de contrôle de la qualité, elle doit permettre d'indiquer les tendances et les risques importants, de façon accessible et dans les délais voulus.

## **2.6. Qui dit évaluation dit participation**

— L'évaluation est une manière professionnelle d'apprendre par la pratique. Elle est transparente, sans intentions cachées, mais se fonde sur des hypothèses claires, (rapports, termes de références) durant les phases importantes du cycle d'évaluation.

— Elle implique de façon objective toutes les parties intéressées, aussi bien pendant son processus d'exécution et l'analyse de ses effets que pendant la diffusion des résultats.

— L'évaluation est une activité qui s'exerce en concertation et en collaboration avec les partenaires. Elle doit être un contrat pragmatique où, ce qui est souhaitable, la contribution à l'exécution de même que les décisions relatives à l'utilisation des résultats sont basées sur la réciprocité.

## **2.7. L'évaluation est un processus évolutif de mise en œuvre des connaissances**

— L'évaluation se fonde sur la situation actuelle et les cadres de référence des techniques d'évaluation. Elle utilise les avantages comparatifs d'autres organismes d'évaluation afin de parvenir à dégager les meilleures méthodes et modes d'exécution possibles.

— Elle se concentre sur la réalisation, l'efficacité, l'efficience, la légitimité, la régularité, l'incidence de l'aide, la durabilité et les justifications des canaux d'assistance sélectionnés.

— Les résultats de l'évaluation doivent être diffusés à une large échelle auprès des parties concernées.

— L'évaluation est un processus de gestion des connaissances lié à un réseau plus vaste qui répartit les connaissances entre les experts évaluateurs, au niveau tant national qu'international.

## **2.8. L'évaluation favorise l'acquisition de la capacité d'évaluation des pays partenaires et/ou des organisations partenaires individuelles (les ONG par exemple)**

— L'évaluation a pour objectif de favoriser la durabilité. Ce qui peut revêtir différentes formes selon la situation dans laquelle se trouve le partenaire, par exemple le diagnostic de la capacité propre, la mise au point de plans d'action comprenant notamment l'élaboration de procédures, les instruments et le choix des institutions et organisations concernées ou la formation en techniques d'évaluation et la mise au point de processus de gestion mettant mieux en évidence la nécessité de l'évaluation en vue d'optimiser la prise de décision. La politique générale en matière d'évaluation implique par conséquent la nécessité d'investir dans des capacités locales.

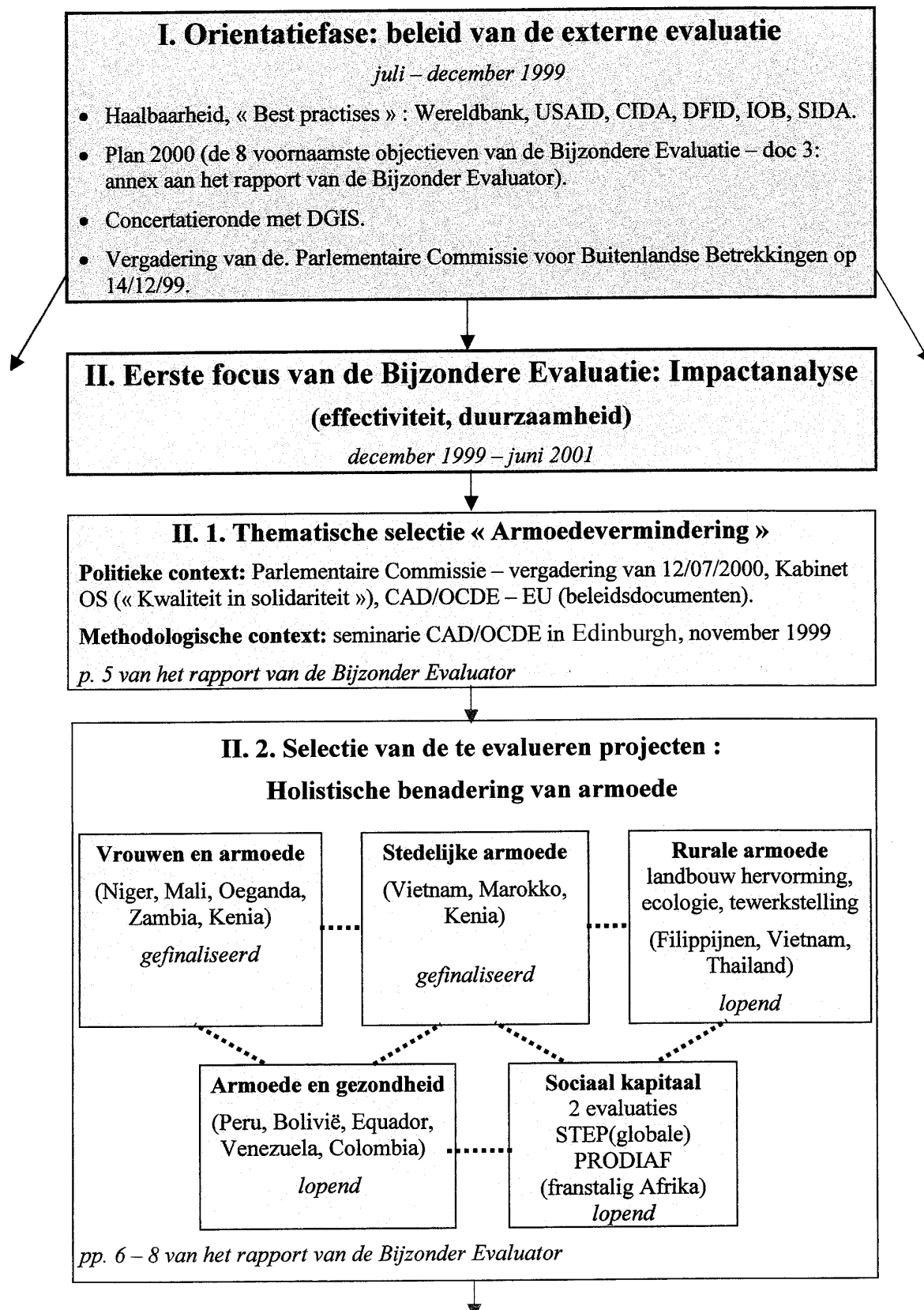
— L'évaluation s'efforce de déchiffrer la réalité telle que les partenaires et les groupes cibles la perçoivent. Il ne s'agit pas en l'occurrence de la somme d'individus (cf. « les bénéficiaires ») mais de groupes structurés sur des bases socio-culturelles, possédant des stratégies, des structures d'organisation, des perceptions et des besoins qui leur sont propres. C'est partant de là que l'évaluation s'efforce en pratique d'appliquer une combinaison de techniques qui se prêtent à cette conception d'ensemble (PIPO, *Rapid*, *Rural Appraisals* etc.



#### **BIJLAGE 4**

#### **CHRONOLOGIE VAN DE BIJZONDERE EVALUATIE**

## Document 4

**Chronologie van de Bijzondere Evaluatie***situatie op 1/12/2001*

### **II. 3. Methode en uitvoering van de externe armoedeverminderingsevaluatie**

*december 1999 – november 2000*

- Pre-evaluatie door Bijzonder Evaluator (december 1999 – maart 2000)
- Selectie van de experten (cf. CAD/OCDE : « Principes van de evaluatie »)
- Werkatelier met de betrokken partijen (Dar-es-Salaam – april 2000)
- Referentietermen en cofinanciering met DGIS/BOF (april 2000)
- Evaluatiemissies (maart – augustus 2000)
- Eerste voorlopige rapporten (november – december 2000)
- Finale rapporten en terugkoppeling (januari – mei 2001)
- Internationaal colloquium (midden-2002)

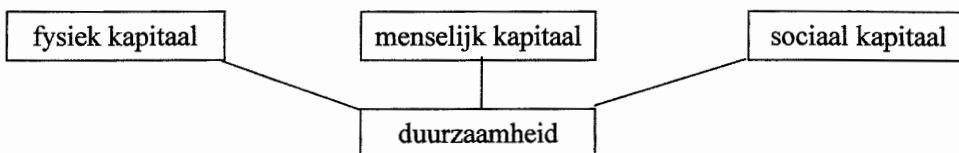
*pp. 8 – 20 en 35 – 42 van het rapport van de Bijzonder Evaluator*



## II. 4. Resultaten van de armoedeverminderingsevaluatie

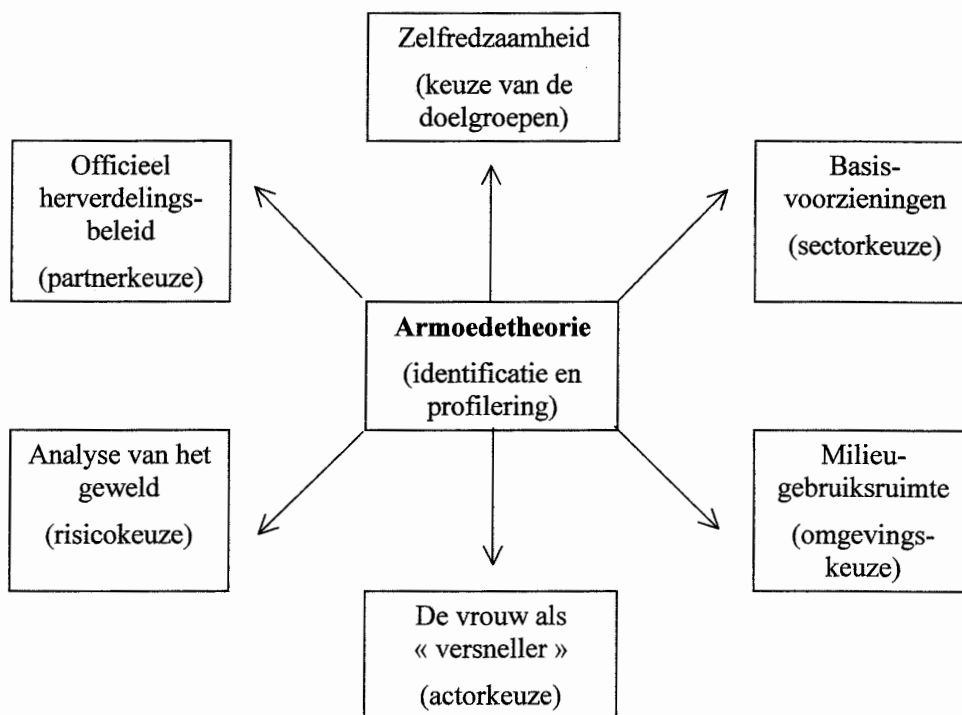
*Rapport van de Bijzonder Evaluator: juni 2001*

### II. 4. 1. Op het niveau van de uitvoering / projecten



*pp. 42 – 64 en 103 – 104 rapport van de Bijzonder Evaluator*

### II. 4. 2. Op beleidsniveau / thematisch (Strategisch kader)



*pp. 65 – 96, 100 – 105 rapport van de Bijzonder Evaluator*



## **II. 5. Terugkoppeling van de armoedebestrijdingsevaluatie**

- **op het niveau van de uitvoering / projecten**

Matrixen 1 – 5, doc. 2 annex aan het rapport van de Bijzonder Evaluator  
*november 2001 – juni 2002*

- **op het niveau van de begunstigden / alfabetisatie**

zie rapport p. 106  
*januari – mei 2002*

- **op het beleidsniveau**

commentaar van de Staatssecretaris en van de Commissie voor Buitenlandse  
betrekkingen  
*januari 2002*

- **op het niveau van de actoren in België**

DGIS, universiteiten (VLIR, CIUF), VVOB, APEFE, NGOs :  
verspreiding op 1000 exemplaren van het rapport van de Bijzonder Evaluator  
*december 2001*

- **op het internationaal niveau**

Wergroep DAC: evaluatie van ontwikkelingssamenwerking, Parijs  
verspreiding op 80 engelstalige exemplaren van het rapport van de Bijzonder  
Evaluator  
*15 november 2001*

*pp. 106 – 109 van het rapport van de Bijzonder Evaluator*

### **III. Tweede focus van de Bijzondere Evaluatie : Verstevigen van interne evaluatiecapaciteit / leerprocessen**

*juni 2000 – september 2001*

*pp. 20 – 23 van het rapport van de Bijzonder Evaluator*



#### **III.1. Selectie: ontwerp en promotie van een resultatenopvolgings- en evaluatiesysteem**

##### ***III.1.1. inceptiefase***

factfinding Wereldbank, CIDA, EU, USAID door Bijzonder Evaluator

*juni - augustus 2000*

##### ***III.1.2. operationele fase***

- selectie van de consultants
- behoefteanalyse (DGIS, BTC CTB, universiteiten, internationale organisaties)
- conceptuele analyse
- vergelijkende studie (missies : Wereldbank, CIDA, EU)

*september 2000 - februari 2001*

##### ***III.1.3. redactionele fase***

2 documenten

*september 2001*



#### **III.2. Terugkoppeling**

- introductie van een resultatenopvolgings- en evaluatiesysteem bij BOF en zijn partners (UNICEF, FAO, FIDA, FENU)  
*november 2001*
- introductie van een resultatenopvolgings- en evaluatiesysteem bij DGIS  
*januari 2002 ?*
- informatieverstrekking aan derden (NGOs, VVOB)  
*lopend jaar 2002*

**IV. Derde focus van de Bijzondere Evaluatie : Proces analyse (Efficientie, institutionele capaciteit)**

*september 2001 – december 2002*



**IV.1. Selectie: Evaluatie van de Instrumenten**

(NGO's, universitaire organisaties, VLIR, CIUF, steun aan het Parlement en aan de politie)



**IV. 2. Inceptiefase**

- overleg met de betrokken partijen  
*16 november 2000*
- werkvergadering met de betrokken partijen – NGO/BOF  
*14 september 2001*
- referentietermen in overleg met de betrokken partijen NGO/BOF  
*december 2001*



**IV. 3. Operationele fase : 2002**

*pp. 23 – 25 van het rapport van de Bijzonder Evaluator*

**V. Vierde focus van de Bijzondere Evaluatie:  
internationale terugkoppeling**

Voorbereiding van een « OESO/DAC Forum 2002 » met Wereldbank, Frankrijk en Noorwegen (stuurgroep). Onderwerp: gouvernementele en niet-gouvernementele evaluatiecapaciteit, samenwerking en verbeteringen

*pp. 19 – 20 van het rapport van de Bijzonder Evaluator.*

**VI. Kwantitatieve stand van zaken op 01/12/2001****VI. 1. Aantal en aard van de documenten / geproduceerde rapporten :**

- 1 beleidsdocument van de evaluatie (Plan 2000)
- 6 evaluatierapporten vrouw en armoede in Subsaharaans Afrika
- 2 documenten over voortgangsbewaking
- 1 evaluatierapport stedelijke armoede
- 1 thematisch rapport (juni 2001)
- 1 matrix van terugkoppeling per project en per projectcomponent.

**VI. 2. Gemiddelde**

**12 documenten over een operationele periode van 22 maand**  
hetzij 1 document /  $\pm$  2 maanden.

**VI. 3. Kosten**

- totale uitgaven door de Bijzonder Evaluator in de periode 2000-2001:  
22,8 mln. BEF. Saldo : + 4,8 mln. BEF
- gemiddelde per « product » : 1,6 mln. BEF
- kosten / opbrengsten :  
kost uitgevoerde evaluaties inclusief co-financiering met BOF : 20,5 mln. BEF  
hetzij 3 % op een investeringstotaal van 700 mln. BEF.  
hetzij 0,2 % van de investeringsportefeuille van BOF (10 mld. BEF in de periode 1982-2002).

*pp. 31 - 34 van het rapport van de Bijzonder Evaluator*

#### **ANNEXE 4**

#### **CHRONOLOGIE DE L'ÉVALUATION SPÉCIALE**

## Chronologie de l'Évaluation spéciale

*situation au 1/12/2001*

### I. Phase d'orientation : politique de l'évaluation externe

*juillet – décembre 1999*

- Faisabilité, « Bonnes pratiques » : Banque Mondiale, USAID, ACDI, DFID, IOB, SIDA.
- Plan 2000 (les 8 objectifs principaux de l'évaluation spéciale – doc 3 : annexe au rapport de l'Évaluateur spécial).
- Concertations avec la DGCI.
- Réunion de la Commission Parlementaire des Relations extérieures du 14/12/1999.

### II. Premier point de focalisation : Analyse d'impact

**(effectivité, durabilité)**

*décembre 1999 – juin 2001*

#### II. 1. Sélection thématique « Réduction de la pauvreté »

**Contexte politique :** Commission Parlementaire – Réunion du 12/07/2000, Cabinet C.D. (« La qualité dans la solidarité »), CAD/OCDE – U. E. (documents politiques).

**Contexte méthodologique :** Séminaire CAD/OCDE d'Edimbourg, novembre 1999

*p. 5 du rapport de l'Évaluateur spécial*

#### II. 2. Sélection des projets à évaluer :

##### Aperçu holistique de la pauvreté

##### Femmes et pauvreté

(Niger, Mali,  
Ouganda, Zambie,  
Kenya)

*finalisées*

##### Pauvreté urbaine

(Vietnam, Maroc,  
Kenya)

*finalisées*

##### Pauvreté rurale :

réforme agraire,  
écologie, emploi

(Philippines, Vietnam,  
Thaïlande)

*en cours*

##### Pauvreté et santé

(Pérou, Bolivie,  
Équateur, Venezuela,  
Colombie)

*en cours*

##### Capital social :

2 évaluations  
STEP(globale)  
PRODIAF  
(Afrique francophone)

*en cours*

*pp. 6 – 8 du rapport de l'Évaluateur spécial*

### **II. 3. Méthodes et mise en oeuvre de l'évaluation externe de la réduction de la pauvreté**

*décembre 1999 – novembre 2000*

- Pré-évaluation par l'Évaluateur spécial (décembre 1999 – mars 2000)
- Sélection des experts (cf. CAD/OCDE : « Principes de l'évaluation »)
- Atelier méthodologique avec les parties concernées (Dar-es-Salaam – avril 2000)
- Termes de référence et cofinancement avec DGCI/FSB (avril 2000)
- Missions d'évaluation (mars – août 2000)
- Premiers rapports provisoires (novembre – décembre 2000)
- Rapports finaux et rétroactions (janvier – mai 2001)
- Séminaire international (mi-2002)

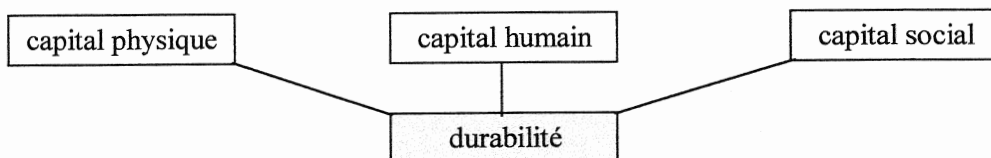
*pp. 8 – 20 et 35 – 42 du rapport de l'Évaluateur spécial*



## II. 4. Résultats de l'évaluation externe de la réduction de la pauvreté

*Rapport de l'Évaluateur spécial : juin 2001*

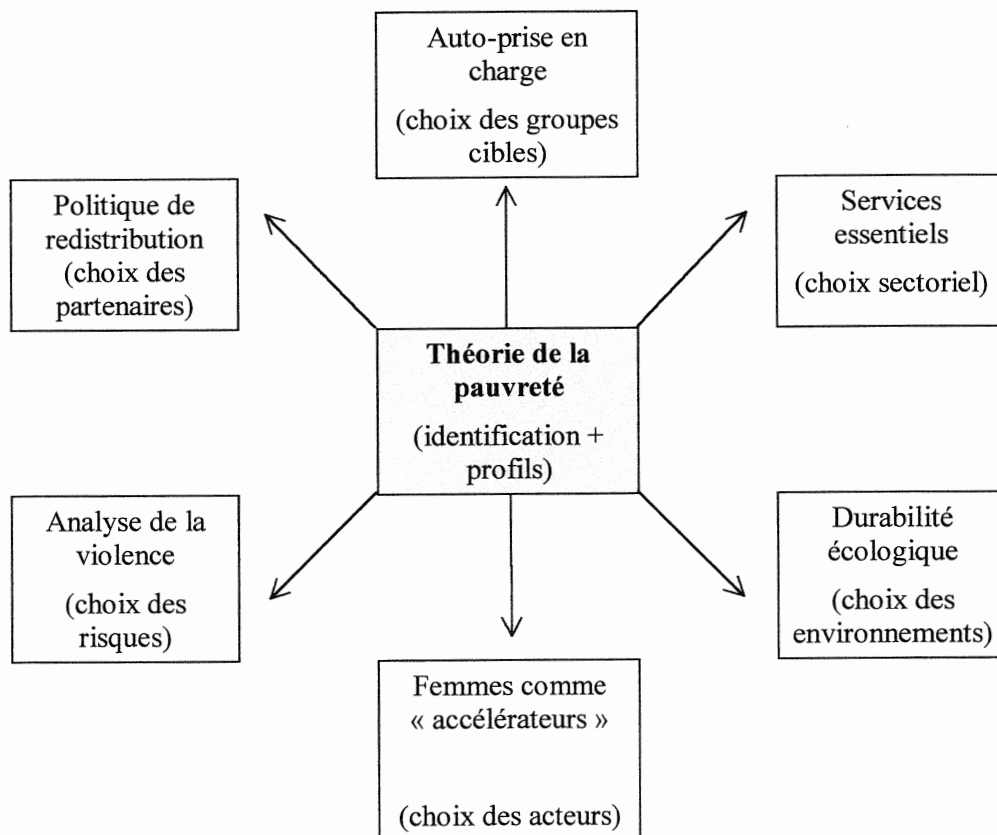
### II. 4. 1. Niveau de l'exécution / projets



*pp. 42 – 64 et 103 – 104 du rapport de l'Évaluateur spécial*

### II. 4. 2. Niveau politique / thématique

*(Cadre stratégique)*



*pp. 65 – 96, 100 – 105 du rapport de l'Évaluateur spécial*

## **II. 5. Rétroactions de l'évaluation de la réduction de la pauvreté**

- **niveau de l'exécution / projets**

Matrices 1 – 5, doc. 2 annexe au rapport de l'Evaluateur spécial  
*novembre 2001 – juin 2002*

- **niveau des bénéficiaires / alphabétisation**

voir rapport p. 106  
*janvier – mai 2002*

- **niveau politique**

commentaires du Secrétaire d'Etat + Commission des Relations extérieures  
*janvier 2002*

- **niveau des acteurs en Belgique**

DGCI, universités (VLIR, CIUF), APEFE, VVOB, ONGs :  
diffusion de 1000 exemplaires du rapport de l'Evaluateur spécial  
*décembre 2001*

- **niveau international**

Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide, Paris  
diffusion de 80 exemplaires du rapport en version anglaise  
*15 novembre 2001*

*pp. 106 – 109 du rapport de l'Evaluateur spécial*

### **III. Deuxième point de focalisation : Renforcement de la capacité d'évaluation interne / apprentissage**

*juin 2000 – septembre 2001*

*pp. 20 – 23 du rapport de l'Évaluateur spécial*



#### **III.1. Sélection : mise au point et promotion d'un système de suivi et d'évaluation des prestations**

##### ***III.1.1. phase initiale***

collecte d'info : « Bonnes pratiques » Banque Mondiale, ACDI, U.E., USAID.

*juin - août 2000*

##### ***III.1.2. phase opérationnelle***

- sélection des consultants
- analyse des besoins (DGCI, CTB, universités, organisations internationales)
- analyse conceptuelle
- étude comparative (missions : Banque Mondiale, ACDI, U.E.)

*septembre 2000 - février 2001*

##### ***III.1.3. phase rédactionnelle***

2 documents

*septembre 2001*



#### **III.2. Rétroactions**

- introduction d'un système de suivi des prestations au sein du FSB et de ses partenaires (UNICEF, FAO, FIDA, FENU)

*novembre 2001*

- introduction d'un système de suivi des prestations au sein de la DGCI

*janvier 2002 ?*

- information d'autres parties intéressées (ONGs, VVOB)

*courant 2002*

**IV. Troisième point de focalisation : Analyse des processus  
(Efficience, capacités organisationnelles)**

*septembre 2001 – décembre 2002*



**IV.1. Sélection : Evaluation des instruments**

(ONGs, VLIR, CIUF, assistance aux Parlements et à la police)



**IV. 2. Phase initiale**

- concertation avec les acteurs concernés  
*16 novembre 2000*
- réunion de travail avec acteurs concernés évaluation – ONG/FSB  
*14 septembre 2001*
- termes de références avec acteurs concernés ONG/FSB  
*décembre 2001*



**IV. 3. Mise en œuvre : 2002**

*pp. 23 – 25 du rapport de l'Evaluateur spécial*

**V. Quatrième point de focalisation :  
apprentissage et rétroaction internationale**

Evaluateur spécial membre avec la B.M., la Norvège et la France du groupe - pilote chargé de préparer le « FORUM 2002 » organisé par le CAD/OCDE en novembre 2002.

*pp. 19 – 20 du rapport Evaluateur spécial*

## **VI. Eléments quantitatifs au 01/12/2001**

### **VI. 1. Nombre et genre de documents/rapports produits :**

- 1 document de politique de l'évaluation (Plan 2000)
- 6 évaluations femmes et pauvreté en Afrique Subsaharienne
- 2 rapports de suivi des résultats
- 1 évaluation en pauvreté urbaine
- 1 rapport thématique (juin 2001)
- 1 matrice projet par projet, composante par composante.

### **VI. 2. Moyenne**

**12 documents au cours d'une période opérationnelle de 22 mois**  
soit 1 document /  $\pm$  2 mois/homme.

### **VI. 3. Coûts**

- dépenses totales de l'Evaluateur spécial pour la période 2000-2001:  
22,8 millions BEF. Solde : + 4,8 millions BEF
- moyenne par « produit » : 1,6 millions BEF
- Coûts / bénéfices :  
évaluations exécutées pour et cofinancées <sup>par</sup> avec le FSB : 20,5 millions BEF  
soit 3 % des investissements de 700 millions BEF.  
soit 0,2 % du portefeuille d'investissement du FSB (10 milliards BEF au cours 1982-2002).

*pp. 31 - 34 du rapport de l'Evaluateur spécial*