



Résumé exécutif

**REVUE FINALE DE L'INTERVENTION
PROGRAMME D'ETUDES ET D'EXPERTISES**

République Démocratique du Congo

Code intervention : RDC 1015311

Thierry Becheret
COTA asbl

1 Présentation du programme et de l'évaluation

Le Programme d'Etudes et d'Expertises (PEE) a démarré, il y a plus de 10 ans maintenant ; il a pour objectif de financer des missions d'études et expertises en lien avec les secteurs et zones de concentration et les approches thématiques transversales du PIC. Il a connu deux grandes phases de mise en œuvre :

- 1^{re} phase de 2012 à 2018, et
- 2^e phase de 2018 à 2022.

Les objectifs de la présente Revue sont l'analyse de la performance globale du Programme, basée sur les critères OCDE-CAD (pertinence, efficacité, impact et durabilité), l'analyse des effets de l'ancrage institutionnel du PEE, l'examen de la plus-value du PEE dans la mise en œuvre du PIC, et l'examen des mécanismes, procédures et outils utilisés par le PEE.

Le PEE étant un programme de support, à des projets d'études et expertises, il a été retenu de mener des analyses à deux niveaux : d'une part au niveau des études et expertises supportées, d'autre part au niveau du Programme qui les héberge, les analyses du premier niveau étant susceptibles d'induire potentiellement les analyses du second niveau.

Il était important de commencer par retracer l'historique de ce programme, d'une durée inhabituelle, et qui a connu bien de vicissitudes avec des hauts et des bas. Ensuite il était pertinent de se référer précisément aux analyses de la première "Revue finale", celle de 2018, qui avait mis le doigt sur certaines difficultés du PEE, et en particulier sur ses défauts de conception d'origine : trop ouvert, pas assez ciblé, peu communicant, à la performance incertaine. Par contre, l'évaluateur avait relevé le grand intérêt que les autorités portaient à ce programme, et à la satisfaction largement partagée des bénéficiaires. L'application au Programme des critères de performance du CAD avait fait ressortir une côte assez –moyenne- en termes de potentialités, et franchement – faible- en termes de résultats obtenus.

Si l'évaluateur avait recommandé de ne pas arrêter le Programme à son terme, il avait néanmoins suggéré que le futur PEE puisse disposer d'une réelle théorie de changement, d'un cadre logique, d'une gestion axée sur les résultats. Ceci, en définitive, n'a pas été pris en compte et les fondamentaux n'ont pas été changés. Le PEE a ainsi été prolongé de 36 mois et a reçu une dotation complémentaire de 4 millions d'euros.

Une nouvelle campagne d'information, notamment auprès des Directions des Études et Planification des ministères, a permis de réactiver les demandes, au-delà même des capacités d'absorption par l'Unité d'Appui à la Gestion du Projet, ainsi que des possibilités de financement.

Trois années plus tard, le moment est donc venu de faire un nouveau point de situation, avant de se livrer à l'exercice d'évaluation selon les critères habituels. Ce point de situation porte sur le dispositif de Programme d'abord, et sur les activités du Programme ensuite.

Sur le dispositif :

- Les deux organes principaux du PEE, le COMPAR dans une fonction décisionnelle, et l'UAGP dans une fonction de support administratif, ont retrouvé une activité importante et ont même dû s'adapter à la forte demande : l'UAGP s'est ainsi renforcée et étoffée, et le COMPAR s'en est tenu à l'approbation des listes de requêtes, pré-instruites et pré-validées selon les critères par l'UAGP.
- L'équipe du Programme repose sur 5 cadres (en équivalent temps plein) : 3 pour la partie administrative et comptable, 1,5 pour la gestion des opérations, et 0,5 pour l'Intervention Manager partagé entre PEE et PRECOB (entièrement financé sur le PRECOB). Le point faible

de l'UAGP, reste les opérations précisément, qui si elles sont bien suivies au plan de leur processus d'instruction, approbation et mise en œuvre, le sont très mal au plan du fond et de la qualité des travaux financés. Le recrutement il y a un an d'une spécialiste du suivi-évaluation a amélioré sensiblement la situation, mais il reste beaucoup à faire ; en fait, idéalement, c'est surtout en amont des études elles-mêmes que le renforcement de capacités des bénéficiaires devrait intervenir.

- Les indicateurs de gestion enfin sont tous au vert dans la mesure où le budget du Projet a été engagé en totalité ; il reste à le dépenser, et c'est un véritable défi d'y arriver dans le temps qu'il reste.

Sur les activités:

- Sur les 159 requêtes déposées auprès du PEE de 2019 à 2022 (sur 4 ans), 40 ont été approuvées soit 28 % (44 initialement, dont 4 annulées par la suite), ce qui représente une progression importante par rapport à la période précédente de 2012 à 2018 (7 ans), où seulement 41 avaient été approuvées sur 242 déposées. Ce taux de 28 % reste quand même faible ; que d'efforts déployés en pure perte, pour les 72 % autres requêtes, qui ne rentrent pas dans les critères, mais qu'il faut considérer et instruire !
- Les secteurs/thématiques de la Santé et de l'Agriculture représentent en montant plus de la moitié des requêtes déposées, à peu près la même proportion que ces deux secteurs dans le PIC.
- L'activité est actuellement intense ; 10 études/expertises sont en cours et 14 en démarrage ; au regard des délais habituels de mise en œuvre, on peut s'inquiéter.

L'évaluation a reposé sur les éléments suivants :

- une documentation très complète (DTFs, Rapports Annuels, Rapports de Revue, Réunion du COMPAR), identification de toutes les requêtes de la seconde phase et consultation de celles approuvées, consultation de certaines études menées et de certains narratifs de missions (Cf. Annexe 1) ;
- des entretiens individuels et collectifs avec les autres parties prenantes du PEE, que ce soit coté Gouvernement Congolais ou coté Coopération Belge, ainsi bien sûr qu'avec les cadres de l'Unité d'Appui à la Gestion (UAGP) du PEE (Cf. Annexe 2) ;
- des entretiens avec les promoteurs d'une sélection de 14 interventions approuvées, sur les 44 approuvées pendant la seconde phase du Programme (Cf. Annexe 3).

2 Résultats

Les résultats ont été présentés de manière synthétique, sur une échelle croissante de A à D selon les règles habituelles :

- "B" pour la pertinence et efficacité : il y avait eu beaucoup de déperdition d'un programme intéressant, au départ mal conçu et dessiné, avec des études de qualité moyenne et générant un coût de transaction élevé ; toutefois, depuis 2020, il y a eu une très nette amélioration dans la pertinence et l'efficacité des requêtes sélectionnées provenant d'une nouvelle stratégie de sélection.
- "B" pour l'efficacité : l'UAGP a su s'adapter aux nécessités du traitement des requêtes dans des conditions acceptables ; parfaitement au plan administratif, et plus difficilement au plan des opérations, insuffisamment dotées en personnel.
- "D" pour l'impact et la durabilité : peu d'impact et durabilité très improbable ; les études financées ne peuvent avoir d'effet réel sur la gouvernance publique et le développement.

Des réponses ont été proposées pour les 3 questions spécifiques d'évaluation :

- L'ancrage du Programme au Ministère de la Coopération Internationale a été solide ; est-il le plus qualifié pour gérer des programmes et projets d'appui ? La question reste ouverte.
- La contribution au renforcement des autres interventions... et la plus-value dans la mise en œuvre du Programme de Coopération sont difficilement mesurables... Récemment les programmes sectoriels de la Coopération Belge ont volontiers sollicité le PEE pour des études et de l'expertise.
- Les mécanismes, procédures et outils utilisés par le PEE : ils sont appropriés, compte tenu des caractéristiques particulières du Programme à mettre en œuvre. Quelques améliorations sont toujours possibles, comme suggéré à plusieurs endroits de ce Rapport, mais le problème reste la logique d'intervention.

3 Conclusions et leçons tirés

On retiendra que le PEE n'a pas atteint le résultat attendu, mais qu'il demeure pertinent dans l'impact et l'outcome. Il existe deux voies de sortie : mal conçu à l'origine il n'a pu être ajusté qu'à la marge en cours de route, et on pourrait (i) soit rebattre complètement les cartes d'un nouveau PEE toujours transversal, mais recentré et moins isolé, (ii) soit **envisager des fonds dédiés, dans le cadre des grands programmes sectoriels de la Coopération Belge**. C'est la voie que l'on privilégiera, mieux ciblée et plus efficiente en termes de mise en œuvre.

Qu'en retenir ? le PEE se voulait être un programme à guichet ouvert, organisé à parité entre donateur et bénéficiaire, mais cela n'a pas bien fonctionné. Être partenaires ne veut pas dire qu'on est égaux. Dans tout programme, il faut au départ une stratégie partagée, il faut ensuite une direction de programme clairement assumée, il faut enfin des parties prenantes chacune bien dans son rôle.