



## Résumé exécutif

Rapport de la revue à mi-parcours de l'intervention

« Renforcement des capacités »

Niger

NER 1607011

Marc LESCAUDRON, Consultant principal

Adamou FODI, consultant non-principal

COTA asbl

Mai 2020

# 1 Présentation de l'évaluation

L'Intervention Renforcement des Capacités (IRC) portée par ENABEL, l'agence belge de développement, vise à accroître les performances des acteurs des secteurs de la santé et de l'élevage au Niger, sur une période d'exécution de 4 ans (01/2018-12/2021). L'IRC vient en appui aux deux nouveaux programmes sectoriels d'Enabel : i) le Programme d'Appui au Système de Santé (PASS) qui a pour ambition de renforcer l'offre et la demande des soins et des services de santé de qualité ; ii) le Programme d'Appui au Développement de l'Elevage (PRADEL) qui vise à rendre les systèmes d'élevage plus résilients, performants et durables, dans lesquels des emplois, surtout des jeunes et des femmes sont créés et renforcés.

L'IRC vise à développer les compétences de chacune des organisations partenaires du secteur de l'élevage et de la santé qui sont partenaires d'au moins un des deux programmes sectoriels d'Enabel au Niger. De manière globale, l'IRC se trouve confrontée à une évolution du contexte géopolitique du pays et à la croissance de la violence et de l'insécurité, qui a été prise en compte dans le dispositif de mise en œuvre de l'IRC.

Une revue à mi-parcours a été confiée à COTA. L'objectif principal de cette revue à mi-parcours a été d'évaluer la performance de l'intervention, en se basant sur les 5 critères CAD, selon l'approche générique développée dans le cadre du suivi des projets ENABEL. Cette revue s'est déroulée du 6 janvier au 30 avril 2020. L'approche méthodologique des évaluateurs a été participative, flexible, centrée sur l'apprentissage et orientée « changements ». Les évaluateurs ont par ailleurs porté une attention particulière sur l'intégration effective des thèmes transversaux (Genre, Approche basée sur les droits humains, environnement, digitalisation) dans la stratégie d'intervention. La collecte des données a été faite au travers d'une revue documentaire, d'entretiens semi-structurés avec les principales parties prenantes à la mise en œuvre de l'intervention ainsi que de visites sur le terrain.

## 2 Résultats et conclusions

### 2.1 Critères de performance

Les principaux résultats de l'évaluation sont fournis dans la grille de notation présentée ci-dessous, élaborée par ENABEL pour évaluer la performance de ses interventions :

Critères CAD	Score <sup>1</sup>	Résumé des observation et analyses
Pertinence	B/ Bien <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"><li>• IRC bien ancrée en appui aux programmes sectoriels et aux politiques publiques</li><li>• Une démarche <i>bottom up</i> de diagnostic et de planification des RC basée sur les besoins des OB</li><li>• Des marges de progression identifiées (appropriation, coordination, optimisation des effets démultiplicateurs)</li></ul>

<sup>1</sup> Pour la méthodologie de la grille de notation et des catégories de notation, voir « Enabel, More results volume III: Revue des résultats », p.26-27.

<sup>2</sup> La notation est effectuée sur une échelle de quatre points : A (vert) = très bien, B (jaune) = bien, C (orange) Problèmes, D (rouge) Carence graves

Critères CAD	Score <sup>1</sup>	Résumé des observation et analyses
<b>Efficacité</b>	B/ Bien (sous condition)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une mise en œuvre progressive des activités qui atteint sa vitesse de croisière en fin d'année 2</li> <li>• Un cycle de RC et une démarche de suivi-évaluation rigoureux</li> <li>• Des modalités de mise en œuvre et de procédures longues à être acquises</li> <li>• Des premiers résultats constatés et appréciés</li> <li>• Des difficultés de mise en œuvre qui semblent surmontées (procédures de marché public, modalités de formations, suivi/coaching)</li> <li>• Des marges de progression identifiées : manque de coordination entre les programmes, en particulier IRC/PASS/MSP, manque d'investissements organisationnels et institutionnels coordonnés pour faciliter l'application des compétences acquises</li> </ul>
<b>Efficiace</b>	C/ Problèmes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des facteurs favorables à l'efficiace (synergie avec d'autres programmes pour la mise en œuvre des plans de RC, gestion en régie, formation par les pairs)</li> <li>• Mais des difficultés importantes à corriger : équipe réduite, retards cumulés, sous consommation budgétaire, en particulier dans le secteur de la santé, une mise en place de 18 mois qui laissent planer un risque sur une non-exécution budgétaire finale à 100%</li> </ul>
<b>Impact</b>	B/ Bien	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Critère difficilement mesurable à ce stade</li> <li>• Un enjeu de formation en cascade et d'application des compétences acquises (RC organisationnelles et institutionnelles) identifié avec des marges de progression</li> <li>• Des outils d'aide à la décision valorisés</li> </ul>
<b>Durabilité</b>	B/ Bien	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des conditions de la durabilité des actions en cours de construction sur des bases partenariales saines</li> <li>• Une hétérogénéité des situations à harmoniser : marges de progression pour certains OB, en particulier dans le secteur de la santé</li> <li>• Un risque de mobilité des RH et des limites au bénévolat des points focaux (mobilisation et suivi post-formation) liés aux situations de précarité économique</li> </ul>

## 2.2 Questions spécifiques

- *La méthodologie mise en place est-elle adaptée et adéquate pour permettre la mise en œuvre effective des activités ?*

**La méthodologie est adaptée pour garantir la pertinence et la cohérence des PRC avec les objectifs et vision des OB.** Les diagnostics organisationnels et les CP et PRC ont suivi une **méthodologie participative pertinente et efficace**. Ces documents sont aujourd'hui disponibles, pertinents et cohérents avec la stratégie de l'IRC et des

programmes sectoriels. La **mise en œuvre effective des activités dépend de la proactivité des OB et de la coordination des programmes sectoriels avec l'IRC pour disponibiliser les moyens** afin d'en garantir l'application et la diffusion.

- *Quelle appréciation peut-on faire des cartes de performance et plans RC mis en place pour adresser les besoins en capacités des organisations bénéficiaires ? Peuvent-ils permettre l'évolution vers le changement ?*

**Les cartes et plans de RC ont été conçus pour atteindre ou contribuer à l'évolution vers le changement dans une démarche participative bottom-up.** Cette démarche est en soi un facteur favorable à la réussite de cette évolution. **Les freins identifiés au changement ne sont pas directement liés aux outils et méthodologies mais aux enjeux de résistance et au manque de moyens.**

- *Les marqueurs de progrès sont-ils pertinents pour apprécier le changement ? Sinon, comment doivent-ils être conçus ou formulés ? Le lien entre les activités RC et les marqueurs est-il assez explicite ?*

**Les marqueurs de progrès sont pertinents et explicites.** Ils procèdent tous de l'auto-analyse organisationnelle de chaque OB qui dispose par définition d'une bonne connaissance de ses forces et faiblesses. Ainsi, tous les marqueurs de progrès définis dans les CP des 24 OB appuyées apprécient le changement souhaité. Un point d'attention doit toutefois être noté ici : **la mesure des marqueurs de progrès est un chantier à lancer en 2020 pour en optimiser la faisabilité à l'horizon 2021**, dans la continuité de l'accompagnement des OB démarré en novembre 2019. En effet, il convient de vérifier avec chaque OB la faisabilité de la mesure de ces marqueurs, tant en termes d'objectivation qu'en termes de disponibilité de sources d'informations fiables et rigoureuses pour chaque indicateur. En l'absence de tels critères, la mesure des marqueurs sera limitée ou impossible.

- *Le mécanisme de collaboration est-il efficace pour permettre la mise en œuvre effective et cohérente des activités d'IRC qui doivent être complémentaires dans le sens d'être additionnelles (càd sans duplication)*

- *Comment construire une complémentarité de façon efficace et arriver aux résultats escomptés tout en gardant l'autonomie et ainsi que l'additionnalité voulue de chacune des interventions ?*

- *Quels sont les outils mis en place qui permettent de mesurer la contribution de IRC et celles des programmes sectoriels pour l'évolution de l'organisation bénéficiaire vers une meilleure performance ? Quelles sont les recommandations dans le cas où une amélioration de ces outils est nécessaire ?*

La démarche mise en place depuis le démarrage du projet est une **fondation solide pour garantir la pertinence et la cohérence des actions de RC entre les acteurs impliqués** (IRC/Programmes sectoriels/OB). Cette **démarche a été réalisée conjointement par les trois interventions** d'Enabel, tant au niveau de l'autodiagnostic partagé que de la validation collective des CP et PRC et de la répartition des efforts. Cette répartition s'est traduite dans les Accords de collaboration et au travers des comités de coordination, comités de pilotage croisés avec la participation des ministères sectoriels et partages d'informations réguliers.

**Les marges de progression concernent la coordination et l'application.** Ainsi, la concertation et les efforts conjoints, dans un contexte de pression opérationnelle forte, a connu quelques difficultés identifiées à ce stade. Pour la suite du projet, la pression opérationnelle allant *crescendo*, il existe un **risque de ne pas prioriser la coordination pour privilégier l'action** et le décaissement, programme par programme.

En termes d'outils de mesure de la performance des OB, il convient de relever que la phase 6 d'auto-évaluation n'a pas encore réellement débuté et que **les outils de mesure des effets sur les OB sont encore assez largement à construire au cas par cas.**

### 3 Recommandations

#### 3.1 Principales recommandations stratégiques

Domaine	Destinataire	Propositions d'actions	Priorités
	IRC/ PRADEL/ PASS	<p><b>Refonder, relancer et améliorer le processus de coordination IRC/programmes sectoriels et OB</b></p> <p>Il est important notamment de prévoir l'intégration de l'IRC dans l'exercice de planification annuelle du MSP, dit projet annuel d'activités (PAA).</p> <p>En outre, les besoins d'appui matériels éventuels des OB en lien avec les formations dispensées doivent être anticipés en amont des formations, dès l'élaboration des TDR.</p> <p>Enfin, conformément aux recommandations formulées lors des exercices parallèles d'évaluation des programmes sectoriels en février 2020, il semble intéressant d'envisager l'affectation d'un point focal au sein de l'équipe IRC par secteur. Ces RH dédiées seraient issues de chacun des programmes sectoriels et assureraient un rôle de facilitateur de la coordination et du partage d'information, sans surcharger le fonctionnement actuel des équipes, déjà mis sous pression.</p>	1
	IRC/ PRADEL/ PASS	<p><b>Prioriser les articulations RC/formations en cascade/conditions d'applicabilité</b> avec une articulation des programmes sectoriels</p> <p>Cette priorité pour les dix-huit mois à venir sera de nature à favoriser le plus grand impact possible au sein de chaque OB.</p>	1

#### 3.2 Principales recommandations opérationnelles

Domaine	Destinataire	Propositions d'actions	Priorités
	IRC/ PRADEL/ PASS	<p><b>Refonder, relancer et améliorer le processus de coordination IRC/programmes sectoriels et OB</b></p> <p>Il est important notamment de prévoir l'intégration de l'IRC dans l'exercice de planification annuelle du MSP, dit projet annuel d'activités (PAA).</p> <p>En outre, les besoins d'appui matériels éventuels des OB en lien avec les formations dispensées doivent être anticipés en amont des formations, dès l'élaboration des TDR.</p> <p>Enfin, conformément aux recommandations formulées lors des exercices parallèles d'évaluation des programmes sectoriels en février 2020, il semble intéressant d'envisager l'affectation d'un point focal au sein de</p>	1

		l'équipe IRC par secteur. Ces RH dédiées seraient issues de chacun des programmes sectoriels et assureraient un rôle de facilitateur de la coordination et du partage d'information, sans surcharger le fonctionnement actuel des équipes, déjà mis sous pression.	
	IRC/ PRADEL/ PASS	<b>Prioriser les articulations RC/formations en cascade/conditions d'applicabilité</b> avec une articulation des programmes sectoriels  Cette priorité pour les dix-huit mois à venir sera de nature à favoriser le plus grand impact possible au sein de chaque OB.	1

## 4 Leçons apprises

### 4.1 Liées à l'intervention

Les principaux enseignements tirés de cette revue à mi-parcours concernent les **enjeux de coordination des IRC ; l'apprentissage des procédures** et leur réplication à l'avenir ou dans d'autres contextes et **l'hétérogénéité des situations d'appropriation** selon les OB. Sans préjuger d'autres éléments d'appréciation qui ne seraient pas mis à notre connaissance, les **trois principales hypothèses explicatives** sont probablement :

- Le **décalage entre l'intérêt individuel et l'intérêt institutionnel** : si le niveau central n'identifie pas d'intérêt, pour son management ou pour son propre RC individuel, dans les différents PRC élaborés à la base, il aura tendance à ne pas en prioriser la mise en œuvre, dans un contexte de stress de moyens et de pilotage dans l'urgence ;
- La **résistance institutionnelle à l'empowerment par la base** dans des institutions autoritaires descendantes qui minimisent l'intérêt des PRC issus de processus *bottom up* ;
- Le **différentiel d'opportunité entre les acteurs** : le MSP a probablement beaucoup plus d'opportunités de financements et d'appuis extérieurs que les conseils régionaux. Il est donc rationnel que ces derniers soient beaucoup plus proactifs pour optimiser les appuis existants.

### 4.2 Liées au processus évaluatif

Dans son ensemble le processus évaluatif s'est déroulé dans de bonnes conditions. Le principal enseignement tiré de ce processus concerne **l'intérêt d'une démarche d'apprentissage dans le cadre de revues à mi-parcours**. En effet, la participation de l'unité d'intervention aux différentes visites et entretiens lui a permis de faire un suivi qui n'avait pas pu être fait, du fait des retards opérationnels mentionnés, et d'entendre les constats de difficultés exprimés par les partenaires. Cette écoute a également permis de lever des malentendus et d'explicitier certains points.