

Contrôle d'Avancement du Projet (CAP) 2013

Appui à la Conférence Internationale sur la Région des Grand Lacs, Afrique NA / Burundi

Rapport sommaire

Editeur:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
Internet: <http://www.giz.de>

Eschborn, 11.12.2013

Synthèse

Contrôle d'Avancement du Projet (CAP)

Période du CAP	Octobre 2013
Equipe CAP	James G. Bennett (Consultant) Astrid Karamira (GIZ Unité 42) Mathis Hemberger (GIZ Unité 42) Roger Nsibula (CIRGL)

Mesure de développement

Titre selon contrat	Appui à la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs
No. du projet	2007.2181.1
Période globale (y compris les mesures précédentes)	Phase 1: 10/2004 – 12/2007 Phase 2: 01/2008 – 06/2012 Phase 3: 07/2012 – 12/2016
Coûts totaux (y compris les mesures précédentes)	EUR 20,015 Mio.
Objectif du module (actuel)	Le Secrétariat de la Conférence remplit de manière adéquate ses fonctions dans la mise en œuvre de l'IRRN.
Objectif du module (proposé)	Les structures régionales et nationales de la CIRGL appuient de manière efficace et durable les Etats membres dans la mise en œuvre de l'IRRN.
Partenaire politique	Secrétariat de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL)
Organisations de mise en œuvre (au pays partenaire)	Secrétariat de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) Mécanismes de coordination nationaux (MCN) Centre Régional Levy Mwanawasa (CRLM) à Lusaka, Zambie
D'autres organisations de développement impliquées	Coopération avec la BGR (au niveau du programme) Co-Financement fourni par l'Union Européenne
Groupes cibles	Les populations affectées par les conflits dans la région des Grands Lacs

Appréciation

Appréciation globale	2 (bien)
Appréciation spécifique	Pertinence : 2; Efficacité : 3; Impact : 3; Efficience : 1; Durabilité : 3

Objectif et déroulement du contrôle d'avancement du projet

Dans le cadre de la coopération internationale avec la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), la République Fédérale d'Allemagne soutient le Secrétariat de la CIRGL dans le renforcement de ses capacités humaines, techniques et organisationnelles. Le programme allemand de coopération avec la CIRGL consiste en deux modules : le premier module est appuyé par la société allemande pour la coopération internationale (GIZ) alors que l'institut fédéral des géosciences et des ressources naturelles (BGR) assure l'assistance à la mise en œuvre du second module. Le premier module prévoit dans sa phase actuelle une extension et une augmentation du financement au montant de 4,5 millions d'euros du côté allemand. Il est également prévu un co-financement fourni par l'Union européenne (UE) au montant de 3,0 millions d'euros. L'extension de la phase actuelle et l'augmentation des ressources disponibles ont donné lieu au contrôle d'avancement du projet (CAP), dont les résultats sont présentés en détail dans le présent rapport.

Le but du CAP était de procéder à une évaluation intermédiaire des résultats de la phase actuelle dudit premier module (GIZ), en cours depuis le mois de juillet 2012, et d'élaborer un contrat modifié (voire la partie B du module GIZ) pour la poursuite de la phase actuelle jusqu'à la fin 2016. Avec l'extension envisagée et l'augmentation budgétaire proposée, la phase actuelle sera exécutée durant une période de 4,5 ans (07/2012-12/2016) à un coût de 11,5 millions d'euros.

En suivant les objectifs susmentionnés, la mission CAP a eu lieu du 06 jusqu'à 18 octobre 2013 à Bujumbura (Burundi) et à Lusaka (Zambie).

Conditions-cadres

Les conditions politiques et économiques du projet sont marquées en particulier par la poursuite des conflits armés et transfrontaliers dans la région des Grands Lacs, par les tendances à long terme sur les marchés internationaux des produits de base, qui ont eu un impact en partie positive et en partie négative sur la situation de conflit dans la région, et par la volonté déclarée des dirigeants de la région d'insister sur une solution permanente et axée sur un consensus relatif à la résolution de ces conflits. La volonté des parties conflictuelles à participer à des solutions communes a permis, entre autres, la signature du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement (2006) et de la Déclaration de Lusaka (2010). Le protocole contre l'exploitation illégale des ressources naturelles représente une partie intégrale du Pacte. Après l'inauguration du Secrétariat exécutif de la CIRGL en 2007 à Bujumbura, l'Initiative régionale contre l'exploitation illégale des ressources naturelles (IRRN) a été également lancé comme moyen de mise en œuvre du Protocole. Le projet GIZ renforce le Secrétariat de la CIRGL dans sa capacité à soutenir la mise en œuvre de l'IRRN dans les États membres de la CIRGL et contribue ainsi indirectement à l'amélioration durable des conditions politiques et économiques dans la région des Grands Lacs.

Depuis sa fondation en 2000, la CIRGL a connu une évolution rapide de son rôle régional et national – un rôle peu reflété dans le développement des capacités humaines et techniques de son Secrétariat. Beaucoup de Sommets CIRGL ordinaires et extraordinaires ont eu lieu dans cette période, ceux-ci organisés en grande partie par le Secrétariat. La

préparation, la réalisation et le suivi d'une telle série de rencontres de haut niveau ont posé des grands défis au niveau des capacités du Secrétariat. A ceci s'ajoute la participation de la CIRGL à des forums régionaux et interrégionaux de plus en plus divers, y compris la coopération avec les parlementaires et les représentants de la société civile de nombreux États membres de la CIRGL. Aujourd'hui, en raison de ses capacités humaines et techniques limitées, le Secrétariat de la Conférence est à peine capable de maintenir le processus de stabilisation durable des conditions-cadres politiques et économiques dans la région des Grands Lacs.

Dans ce contexte, le projet GIZ a visé dans sa phase actuelle la réalisation de l'objectif suivante : "Le Secrétariat de la Conférence remplit de manière adéquate ses fonctions dans la mise en œuvre de l'IRRN."

Le processus de changement souhaité a été articulé autour de deux composantes :

- Les professionnels et les gestionnaires du Secrétariat de la Conférence appuient de manière professionnelle et méthodologiquement compétente les États signataires de la CIRGL dans la mise en œuvre de la Déclaration de Lusaka, et
- Les mécanismes de mise en œuvre des instruments sélectionnés de l'IRRN sont établis au niveau du Secrétariat de la Conférence.

L'état d'avancement du processus de changement

En ce qui concerne la première composante, on peut constater du bon progrès dans certains domaines, en particulier dans la mise en place de nouveaux outils de gestion. Pourtant, par rapport à l'introduction d'objectifs individuels au niveau des employés, aucun progrès n'est à enregistrer. Les propositions pour le financement durable du mécanisme régional de certification ont été élaborées, mais elles restent à valider et à appliquer au niveau des États membres de la CIRGL. Plusieurs réunions des bailleurs de fonds ont eu lieu, mais leur organisation est fortement dépendante de l'engagement de la GIZ. L'organisation des réunions du groupe des partenaires n'est pas encore prise en charge par le Secrétariat de la CIRGL. Toutefois, dans son ensemble, l'état des processus de changement dans ce domaine d'intervention peut être qualifié de satisfaisant.

Le projet a contribué de plusieurs manières à la réalisation de l'objectif de la seconde composante. Le Secrétariat de la Conférence dispose aujourd'hui, grâce à l'appui du projet GIZ, de plusieurs mécanismes (mesures pilotes, lois types etc.) pour appuyer de façon active et compétente la mise en œuvre de l'IRRN et des six instruments dans les États membres de la CIRGL. La mise en place d'une nouvelle unité technique au sein du Secrétariat de la Conférence devrait compléter les capacités existantes du Secrétariat dans ce domaine et faciliter ainsi la poursuite du renforcement des capacités professionnelles du Secrétariat.

Appréciation sommaire

L'évaluation du projet s'est basée sur les cinq critères d'évaluation de l'OCDE et les cinq facteurs de réussite du système GIZ de gestion appelé « Capacity Works » (CV) :

- (1) **Pertinence** : Le projet répond aux priorités stratégiques des États membres de la CIRGL et reflète les priorités et les objectifs du gouvernement fédéral d'Allemagne et de l'Union européenne en matière de bonne gouvernance du secteur des ressources naturelles. Cependant, en raison des longues chaînes d'effets et de causalité sur lesquelles est basée la logique d'intervention du projet, la pertinence du projet au niveau des groupes

cibles finaux (c'est à dire, au niveau des populations dans les zones de conflit) reste difficile à apprécier.

- (2) **Efficacité** : Les indicateurs actuellement en vigueur montrent que le degré de réalisation de l'objectif du module GIZ peut être qualifié de satisfaisant. Néanmoins, de nombreux observateurs caractérisent la situation du Secrétariat comme plutôt "stagnante". Les principaux points de critique sont le manque de soutien au niveau de la direction du Secrétariat relatif au renforcement des capacités du personnel et l'adaptation insuffisante des mesures de soutien aux besoins du personnel. Par conséquent, le degré de réalisation des objectifs du module GIZ reste en dessous des attentes de nombreux intervenants.
- (3) **Impact** : A travers des interventions à plusieurs niveaux, le projet a contribué à la sensibilisation des décideurs clés et d'autres parties prenantes en ce qui concerne la problématique des minerais de conflit dans la région. Ainsi il a renforcé la priorité politique accordée par les États membres de la CIRGL à la recherche d'une solution conjointe et durable. Le projet dispose de peu d'informations pour montrer sur la base d'évidences empiriques les effets plus larges voire les impacts de ses interventions.
- (4) **Efficience** : Les prestations du projet répondent aux exigences de l'efficience. Le Secrétariat de la Conférence met à la disposition du projet de l'espace et du matériel de bureau.
- (5) **Durabilité** : L'Allemagne représente le principal partenaire international du Secrétariat de la CIRGL. Lors de la mission CAP, de nombreux observateurs ont critiqué la dépendance du Secrétariat du soutien fourni par l'Allemagne. Néanmoins, le projet a soutenu avec succès le Secrétariat de la Conférence dans la recherche de sources alternatives de financement externe : Un financement supplémentaire de l'UE (3 millions d'euros) a été mis à la disposition du Secrétariat. Le projet GIZ a contribué de manière effective à la mobilisation de ce co-financement important.
- (6) **Stratégie** : La stratégie du projet est principalement basée sur les stratégies des partenaires voire sur les déclarations politiques des États membres de la CIRGL. Le projet de plan stratégique du Secrétariat de la Conférence a été créé avec le soutien de la GIZ. Les outils stratégiques importants du projet sont le conseil technique et organisationnel direct fourni au partenaire à plusieurs niveaux et des retraites régulières. Le projet se sert avec succès de l'instrument du contrat de financement. Ce qui est frappant, c'est l'absence actuelle d'une stratégie de sortie: Par conséquent, la durabilité potentielle des impacts du projet peut être mise en question.
- (7) **Coopération** : Le contact quotidien du personnel du projet avec le personnel technique et de gestion du Secrétariat de la Conférence est bon. Cependant, la coopération interne souffre des difficultés d'alignement des activités du projet avec les décisions et activités souvent imprévisibles des dirigeants et des cadres techniques du Secrétariat de la Conférence. La coopération externe du projet se réalise surtout au niveau des décideurs politiques et des autorités du secteur public des États membres de la CIRGL lors des sommets régionaux et des conférences internationales. Le réseautage du Secrétariat de la Conférence avec les acteurs non étatiques dans la région et ailleurs est plutôt dispersée et fragmentaire. La coordination des travaux du Secrétariat de la Conférence avec les politiques et les programmes des organisations internationales (bailleurs de fonds) est peu systématique.
- (8) **Structure de pilotage** : Le pilotage politique normatif du projet a lieu dans le cadre des réunions ordinaires du Comité de pilotage régional du RINR. Les réunions du comité sont fortement appuyées par le projet GIZ, ceci en termes techniques, organisationnels et financiers. Au niveau du programme, il n'y a pas de pilotage formel, mais plutôt un échange régulier. La division chargée de la bonne gouvernance et de la démocratie au

sein du Secrétariat de la Conférence organise des réunions hebdomadaires avec les représentants des modules de la GIZ et BGR. L'absence d'une structure formelle de pilotage s'impacte négativement sur la transparence du projet et la participation des partenaires dans la prise de décision conjointe. Au sein du module GIZ, les réunions de travail de l'équipe du projet sont organisées de manière ad hoc.

- (9) **Processus** : Le processus de développement organisationnel général du Secrétariat de la Conférence continuera à être soutenu par des conseils techniques et organisationnels du côté GIZ. Les capacités spécifiques du Secrétariat de la Conférence en matière d'IRRN sont toujours très modestes : La création d'une nouvelle unité technique représente une étape importante vers le renforcement du Secrétariat dans ce domaine. Le soutien des États membres de la CIRGL dans la mise en œuvre de l'IRRN peut être favorisé par des mesures qui seront mises en œuvre avec l'aide du co-financement de l'UE. Le développement d'une capacité efficace et durable de renforcement des capacités humaines (RDH) peut être réalisé en collaboration avec une structure spécialisée de la CIRGL, à savoir le Centre Régional Levy Mwanawasa à Lusaka. La conception de cette collaboration est actuellement en préparation ; une première activité de formation conjointe est prévue vers la mi-2014.
- (10) **Apprentissage et innovation** : Le projet est innovateur à plusieurs niveaux. Par exemple, dans le cadre de l'introduction du système d'alerte, le projet a organisé des activités de formation dans la région, contribuant ainsi à l'apprentissage et à l'innovation au niveau des groupes cibles concernés. Il y a cependant peu d'informations sur les besoins de formation des groupes cibles clés. Par conséquent, il est difficile de programmer des mesures bien adaptées aux besoins. Dans le cadre de la préparation de la plate-forme d'apprentissage sur l'ITIE, le Centre Régional de Lusaka envisage une évaluation des besoins des différents groupes cibles potentiels. Actuellement, le Secrétariat de la Conférence ne dispose ni de spécialistes ni d'une unité dédiée au suivi-évaluation des programmes et projets. Le suivi-évaluation n'est pas pratiqué de manière systématique. Par conséquent, il est difficile de trouver des informations bien fondées relatives à l'efficacité des interventions réalisées par le Secrétariat de la Conférence dans la région et d'en tirer des recommandations pour la conception des interventions futures.

Recommandations

- (1) Aider le Secrétariat de la Conférence aussi bien dans la finalisation que dans la mise en œuvre de son plan stratégique, ceci d'une manière participative et bien axée sur les résultats.
- (2) Soutenir la recherche empirique qui cherche à tester les hypothèses de causalité sur lesquelles les interventions du projet sont fondées. Il s'agit de rendre plausible les liens de causalité qui existent entre la mise en œuvre de l'IRRN, la gestion régionale des risques et la situation des populations vivant dans les zones de conflit.
- (3) Aborder de manière ciblée la question de la durabilité des effets du projet en étroite collaboration avec les partenaires et développer une stratégie de sortie qui reflète les meilleures pratiques de développement durable des capacités.
- (4) Charger un membre de l'équipe d'assurer la coordination des activités du projet avec celles du Centre Régional Levy Mwanawasa (CRLM) à Lusaka.
- (5) Fournir du conseil technique au Secrétariat de la Conférence dans la conception d'un mécanisme de coordination des bailleurs de fonds et un soutien organisationnel dans la mise en œuvre de 1 à 2 réunions annuelles des bailleurs de fonds.
- (6) Appuyer le Secrétariat de la Conférence dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication, ceci dans la perspective de contribuer à l'amélioration de la

visibilité du Secrétariat au niveau de la communauté internationale des bailleurs de fonds.

- (7) Introduire une structure de pilotage au niveau du programme. Les modalités exactes du travail de cette structure de pilotage (composition, fonctions, formes et fréquence des réunions etc.) seront à déterminer sur la base d'un accord formel.
- (8) Appuyer de manière bien ciblée la mise en place de la nouvelle unité technique pour les ressources naturelles et contribuer ainsi au renforcement technique et organisationnel du Secrétariat de la Conférence dans le domaine de la mise en œuvre de l'IRRN et de ses six instruments.
- (9) Appuyer davantage les coordonnateurs nationaux CIRGL dans les Etats membres sélectionnés, sans négliger les besoins des coordonnateurs nationaux dans les autres États membres de la CIRGL. En particulier, le projet devrait soutenir le Secrétariat de la Conférence dans la formulation et la coordination des normes minimales pour le bon fonctionnement des mécanismes de coordination nationaux.
- (10) Concevoir et mettre en œuvre des mesures de renforcement des capacités humaines (RCH) sur la base d'une évaluation des besoins au niveau des groupes cibles spécifiques et coordonner toutes les mesures de RCH dans la planification opérationnelle du projet au niveau de la direction du Secrétariat de la Conférence.
- (11) Appuyer l'introduction d'une plate-forme d'apprentissage régionale basée sur le principe d'apprentissage entre pairs (« peer learning ») en étroite collaboration avec le Centre Régional CIRGL à Lusaka. L'ITIE est prévue comme premier thème de formation (outil IRRN no. 5).
- (12) Appuyer l'introduction d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats pour la surveillance continue et l'appréciation bien fondée de la mise en œuvre du Plan stratégique de la Conférence Secrétariat.