



PROGRAMME FÉDÉRAL DE LA VVSG

ÉVALUATION À MI-PAROURS - RAPPORT FINAL

Corina Dhaene

ACE Europe

13 mai 2021

Contenu

1. Introduction.....	3
1.1. Contexte.....	3
1.2. Objet et objectif de l'évaluation	3
1.3. Approche et exécution	4
2. Quelques résultats de l'évaluation intermédiaire (par les pairs)	7
2.1. Aperçu des résultats de chaque évaluation par les pairs.....	7
2.2. Analyse transversale des jumelages par ACE Europe.....	11
3. Expérience avec l'évaluation par les pairs.....	17
4. Conclusion et recommandations.....	19
5. Annexes.....	23
5.1. Aperçu des évaluations par les pairs.....	23
5.2. Résumés des évaluations par les pairs	23

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

Ce rapport concerne l'accompagnement externe d'une évaluation intermédiaire (réalisée par des évaluateurs pairs et encadrée par les évaluateurs externes) du programme pluriannuel VVSG actuel intitulé « Coopération internationale entre les communes », qui a débuté en 2017 et qui se terminera fin 2021.

Ce programme est soutenu par les autorités fédérales belges par le biais de la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD).

Le programme a pour objectif de contribuer à la bonne gouvernance locale par le biais d'un renforcement de la gouvernance dans le sud et d'une cohérence de politique en Flandre. Cet objectif comprend 2 volets. D'une part, le programme souhaite renforcer la bonne gouvernance des autorités locales et de leurs associations de villes et communes dans le sud par le biais d'un processus de renforcement des capacités axé sur des thèmes de politique spécifiques. D'autre part, le programme a pour vocation de contribuer à la réalisation des ODD en Belgique grâce à une traduction communale de ceux-ci dans une politique locale cohérente de développement durable.

1.2. Objet et objectif de l'évaluation

Les partenariats suivants font partie de l'évaluation intermédiaire¹ :

¹ Termes de référence de cette mission.

Pays	Acteurs impliqués	Outcome
Bénin	Jumelage Zoersel – Bohican (Bénin)	Les capacités municipales sont renforcées pour soutenir l'économie locale axée sur le marché.
Bénin	Programme entre la VVSG et l'ANCB (Bénin)	Renforcement des capacités de l'ANCB pour un meilleur accompagnement des communes dans la promotion de la bonne gouvernance locale.
Équateur	Jumelages entre Bierbeek – Oña ; Evergem – Guaranda	Los principios de la buena gobernanza local en cuanto a la gestión integral de los recursos hídricos se han puesto en práctica.
Maroc	Jumelage entre Anvers – Ouled Daoud Zehkanine	L'encouragement et le soutien des activités génératrices de revenus (AGR) dans le secteur de l'économie sociale et solidaire (agriculture, élevage, artisanat et écotourisme) sont renforcés par la commune d'Ouled Daoud Zekhanine en collaboration avec les associations de diaspora et en coordination avec les coopératives et la société civile.

L'objectif de l'évaluation intermédiaire est d'apprendre (à propos de l'évaluation de pairs et des techniques d'évaluation et sur les cas). Par le biais de ces évaluations guidées par des pairs externes, la VVSG et les acteurs impliqués souhaitent obtenir un aperçu du déroulement de la première moitié du programme et récolter des données pour le déroulement ultérieur du programme. L'évaluation intermédiaire a également pour objectif secondaire d'identifier un certain nombre d'éléments permettant de tirer des enseignements en vue du programme pluriannuel suivant.

1.3. Approche et exécution

L'accompagnement des évaluations de pairs a été divisé en plusieurs étapes :

Étape 1 : Réunion de lancement.

Étape 2 : Analyse des documents pertinents liés à l'évaluation de pairs pour le Bénin (pour laquelle ACE Europe n'était pas impliqué en tant qu'évaluateur externe).

Étape 3 : Réunion avec les évaluateurs pairs qui ont mené l'évaluation pour le Bénin.

Étape 4 : Élaboration d'un manuel méthodologique.

Étape 5 : Atelier de formation pour les évaluateurs pairs.

Étape 6 : Mécanismes de soutien pendant l'exécution des évaluations de pairs.

Étape 7 : Analyse des rapports d'évaluation de pairs.

Étape 8 : Atelier de compréhension

Étape 9 : Corédaction du rapport final en collaboration avec la VVSG sur la base d'un premier brouillon rédigé par la VVSG.

Étape 10 : Participation à une réunion de restitution à Bruxelles.

Étape 11 : Finalisation du rapport final.

Diverses adaptations ont été apportées au plan par étapes repris ci-dessus lors de l'exécution. Les causes principales des modifications ont été les suivantes : la pandémie de COVID-19 et le manque de temps pour les parties impliquées.

À cause du manque de temps, les étapes 3 et 10 n'ont pas été réalisées et l'atelier de formation n'a pas été organisé pour les évaluateurs pairs. La VVSG n'a pas non plus été en mesure de livrer le premier brouillon du rapport et les données fournies se sont limitées à des résumés des rapports d'évaluation de pairs. L'analyse transversale est uniquement le travail d'ACE Europe. ACE Europe a reçu une demande supplémentaire, à savoir de soutenir un processus d'auto-évaluation mené auprès de toutes les communes jumelées avec des conseils (à propos des questions et de l'approche). La VVSG a estimé que cette participation était importante pour l'élaboration du nouveau programme. Les résultats de cette enquête font l'objet d'un autre rapport, mais la restitution a été préparée en collaboration avec Voices that Count.

Sur la base des enseignements tirés de l'évaluation pour le Bénin, notamment le fait qu'il a été compliqué pour les communes jumelées de formuler des questions d'évaluation pertinentes, la formation a été orientée de manière différente, et ACE Europe a organisé un atelier pour toutes les communes jumelées de Flandre afin de parvenir à formuler des questions d'évaluation par le biais d'une auto-évaluation sur la base d'un outcome harvesting (récolte des incidences). La VVSG a ensuite décidé en concertation avec les partenaires de jumelage de se pencher sur l'interprétation du concept de bonne gouvernance locale (en vue de l'élaboration du nouveau programme) : dans un jumelage, l'accent se déplace parfois trop facilement vers le suivi opérationnel, et la question est de savoir comment garder à l'ordre du jour le vaste débat sur la contribution d'actions à la bonne gouvernance locale et comment parvenir à poursuivre le travail à cet égard.

Le point de départ était la définition de renforcement de la gouvernance locale telle qu'elle est utilisée par la VVSG (voir cadre ci-dessous).

Renforcement de la gouvernance locale = une vision/un processus sur le long terme qui vise à renforcer les capacités des autorités locales flamandes et de leurs communes partenaires pour que celles-ci fonctionnent de manière plus démocratique, transparente et participative.

Comment ? Les deux communes partenaires travaillent sur le renforcement de la gouvernance locale au moyen d'une collaboration processuelle et réciproque au sein d'un jumelage et par le biais de programmes de jumelage. Les deux partenaires partagent des connaissances et de la pratique, expérimentent et osent faire des erreurs pour en tirer des enseignements, développent des capacités et de l'expertise et mettent en place ensemble un processus de contrôle et d'(auto)évaluation.

Qui ? La gouvernance locale est déterminée par l'interaction entre les 3 piliers du triangle de la bonne gouvernance locale, à savoir les fonctionnaires, les responsables politiques et la société civile issus des deux communes partenaires. La contribution au renforcement de la gouvernance locale doit dès lors tenir compte de cet aspect. Chaque acteur joue un rôle spécifique dans le processus de renforcement de la gouvernance locale et cet élément est repris au sein de chaque jumelage. Une attention particulière est accordée dans les deux communes au renforcement intégral et transversal. Afin de parvenir à renforcer la bonne gouvernance, il est essentiel que les différents acteurs du jumelage reçoivent un mandat (politique) pour pouvoir travailler sur le renforcement de la gouvernance locale.

Résultat ? Le renforcement de la gouvernance locale mènera finalement à un développement local et à une meilleure prestation de services à partir de l'autorité envers les citoyens. La population recevra ainsi plus de reconnaissance en matière de gouvernance locale.

Les questions d'évaluation suivantes ont été élaborées pour l'évaluation de pairs en Équateur

Question	Thème	Question d'évaluation (QE)
Question principale	Renforcement de la gouvernance locale	Quelle est l'interprétation du concept de renforcement de la gouvernance locale, est-ce qu'elle est partagée et comment est-ce que le jumelage contribue au renforcement de la gouvernance locale ?
Question secondaire	Gestion du jumelage	Est-ce que la gestion actuelle du jumelage contribue au renforcement de la gouvernance locale ?

ACE Europe a contribué à la formulation des questions d'évaluation et à l'approche pour la collecte et l'analyse de données. Quelques principes d'évaluation ont été expliqués dans un manuel et des directives ont été données en matière d'organisation d'une évaluation et de collecte de données.

Le COVID-19 a entravé l'exécution des évaluations de pairs au Maroc et en Équateur. Après une concertation entre la VVSG et le coordinateur du jumelage, il a été décidé en juin 2020 d'annuler l'évaluation au Maroc (elle sera exécutée dans le courant de l'année 2021 avec un évaluateur local). Les autres évaluations ont été organisées en ligne. Le manuel a d'abord été adapté, mais l'évaluation de pairs a finalement été organisée sur la base d'un nombre limité d'entretiens (voir aperçu à l'annexe 2).

L'évaluation ainsi que le rapport se sont heurtés à certains obstacles :

- Les évolutions telles qu'expliquées ci-dessus n'ont pas permis d'analyser les rapports sur le Bénin de la même manière que les rapports sur l'Équateur.

- Les entretiens en ligne ont permis l'échange et la réflexion, mais étant donné que de nombreux répondants n'ont pas pu être interrogés (notamment les bénéficiaires finaux), il a été impossible de saisir l'intégralité de la complexité et de la diversité des perceptions.
- L'approche de l'évaluation telle qu'elle est expliquée dans le manuel et l'élaboration de l'analyse n'ont pu être exécutées que de manière limitée : d'une part, en raison d'un manque de temps et, d'autre part, vu l'impossibilité pour les évaluateurs de travailler sur place. L'expérience de l'évaluation en ligne était complètement nouvelle.

2. QUELQUES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE (PAR LES PAIRS)

Dans cette section, nous exposons un résumé des résultats des évaluations de pairs, suivi d'une analyse horizontale sur la base des rapports disponibles.

2.1. Aperçu des résultats de chaque évaluation par les pairs

Vous pouvez retrouver un résumé de chaque évaluation réalisée en annexe de ce rapport. ACE Europe résume ci-dessous les conclusions et les recommandations de chaque rapport.

Jumelage	Résultat	Changements/conclusions	Recommandations
VVSG - ANCB	Guide pour le contrôle du genre Installation de « points focaux liés au genre » dans 12 communes pilotes au Bénin	12 communes pilotes Attention pour le genre dans la planification de la politique des communes + réalisation d'activités liées au genre (ce qui renforce l'équilibre des groupes défavorisés en matière de participation à la politique) ANCB Revitalisation du réseau RÉFEC (Réseau des femmes conseillères du Bénin) Activités de la Commission en faveur du genre, des affaires sociales et de la participation citoyenne Points d'attention : expertise en matière de genre (N et S) et meilleure exploitation des échanges de pair à pair, intégration du genre dans la stratégie de l'ANCB, appropriation du thème pour tous les élus des communes, capitalisation et partage de bonnes pratiques (par ANCB)	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuite du partenariat • Renforcement des effets : mise en place de partenariats avec d'autres associations homologues, recherche de possibles synergies en vue d'élargir le programme/budget, analyse des points d'attention
Zoersel - Bohicon	Infrastructure du marché local : hangar, petits magasins, bloc sanitaire	Amélioration de l'hygiène sur le marché grâce aux infrastructures, mais aussi Brigade de l'hygiène (et leurs activités de sensibilisation) Renforcement du statut social des membres de la brigade (image) Augmentation (légère) des revenus des personnes qui récoltent les contributions financières (collecteurs) Points d'attention : exploitation de l'infrastructure du marché (garantie d'égalité d'accès, voir différents tarifs pour l'utilisation des toilettes pour les hommes et les femmes), amélioration de la visibilité des collecteurs et renforcement de leur mission en termes de sensibilisation	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie pour développer une durabilité financière pour le paiement de la brigade (à soutenir avec un plaidoyer à l'échelle nationale en collaboration avec d'autres communes et l'ANCB et en renforçant la visibilité du projet afin d'attirer de nouveaux partenaires) • Gestion : formalisation accrue du contrôle, amélioration de la communication des politiques (N-S) • Renforcement des effets : adaptation des tarifs pour l'utilisation du bloc sanitaire, récompenses pour les femmes et hommes du marché qui respectent les règles d'hygiène (p. ex. avec une étiquette qui fonctionne à la fois pour sensibiliser), uniformisation de la

			rémunération des collecteurs et renforcement de leur mission de sensibilisation, garantie d'un équipement adéquat pour le personnel
Evergem - Guaranda	Pas d'accent particulier pour l'évaluation : celui-ci a été placé sur le renforcement de la gouvernance locale	<p>Le jumelage peut renforcer l'engagement politique en faveur d'un avenir durable (au N et au S)</p> <p>Mécanismes de participation solides à Guaranda (basés sur la langue, la culture et l'identité), mais moins présents à Guaranda.</p> <p>Personnel technique bien formé à Guaranda</p> <p>Contribution de la gestion du jumelage au renforcement de la gouvernance : présence d'implication et d'égalité, présence d'appropriation</p> <p>Points d'attention : gestion des changements politiques (maintien de la continuité), renforcement de la stratégie d'émancipation à Guaranda (la participation va au-delà du simple nombre de participants), procédures bureaucratiques à Guaranda, disposition à apprendre les uns des autres (moins visible dans le N), communication plus compliquée entre les responsables politiques et les fonctionnaires à Guaranda</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement du partenariat/jumelage : préférence pour les philosophies/agendas internationaux pour le changement en vue d'orienter et de soutenir le jumelage, apprentissage de différentes approches pour le N et le S, association de l'attention pour les questions abstraites comme le renforcement de la gouvernance locale à des thèmes qui plaisent concrètement aux citoyens, évaluation de la possibilité d'instaurer un comité de jumelage à Guaranda avec un mandat pour la coordination et la communication et élaboration de lignes stratégiques • Renforcement de la gestion : procédure de sélection de projets, mise en place d'un système de contrôle adapté, système proactif permettant de gérer les modifications de direction et définition de l'objectif du jumelage et des rôles des différents acteurs (fonctionnaires, responsables politiques et société civile), poursuite du travail en matière de numérisation • Renforcement des effets à Guaranda : stratégie d'émancipation, attention accordée aux processus internes à Guaranda • Renforcement des effets à Evergem : attention pour la diversité p. ex. par le rajeunissement et la féminisation du comité de jumelage, travail sur l'ouverture à l'apprentissage
Oña - Bierbeek	Pas d'accent spécifique pour l'évaluation : il a été placé	<p>Appropriation forte (mais fragmentaire)</p> <p>Communication forte dans les mains des coordinateurs de jumelage</p> <p>Intérêt de la société civile à Oña en vue de renforcer l'implication</p> <p>Garantie que l'égalité est respectée chez les deux partenaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement du partenariat/jumelage : poursuite du développement de l'appropriation des responsables politiques/élus, contribution à une meilleure compréhension du rôle de la société civile dans le jumelage, développement suffisant des activités d'échange N-

	sur le renforcement de la gouvernance locale	Point d'attention : appropriation au niveau politique, systématisation de la communication, les transferts financiers engendrent une dépendance à Oña	S en plus des transferts financiers, renforcement de la clarification du « triangle » de jumelage en tant que cadre pour la collaboration
--	--	---	---

2.2. Analyse transversale des jumelages par ACE Europe

En tant qu'évaluateur externe, ACE Europe a mis en lumière quelques constatations qui ressortent d'une analyse des trois rapports sur les jumelages. Ces constatations ont été évaluées par rapport aux expériences des coordinateurs de jumelage flamands pendant une réunion de restitution en ligne le 23 février 2021 et les commentaires figurent ci-après. Dans l'ensemble, les constatations ont été approuvées par les participants. Ceux-ci ont également remarqué que des résultats importants sont attendus des projets et des jumelages, et qu'il était important d'être conscient de la complexité et des nombreux obstacles.

L'analyse menée par ACE Europe prend comme point de départ la question de savoir dans quelle mesure le concept de (soutien au) renforcement de la gouvernance locale est reconnu par les répondants, et dans quelle mesure la manière de travailler (par le biais du jumelage) crée des conditions adéquates en vue de renforcer la gouvernance locale. Ces conditions sont liées aux aspects suivants :

- Quelle place y a-t-il pour l'intégration de l'appropriation ?
- Quelle place y a-t-il pour la promotion de l'égalité ?
- Comment se déroule la communication entre les partenaires et les différents acteurs dans les deux communes partenaires (nord et sud) ?
- Dans quelle mesure le modèle sous-jacent du triangle est-il utile ? Voir schéma ci-dessous.

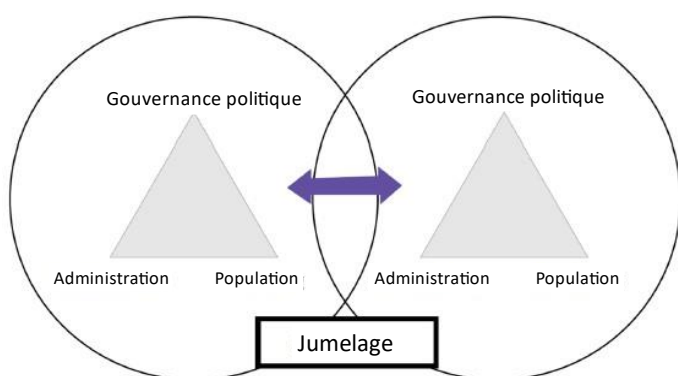


Illustration 1 : acteurs clés pour la politique locale et mondiale

Le concept de renforcement de la gouvernance locale - Voici les éléments de la définition du concept, qui ont été partagés avec les répondants.

- Soutien au renforcement de la gouvernance locale = intégré dans une vision à long terme, c'est un processus visant à renforcer la capacité des communes en matière de bonne gouvernance locale. Bonne gouvernance locale = fonctionnement de la gouvernance de manière plus démocratique, transparente et participative.
- Éléments essentiels : engagement politique, participation, qualité de la prestation de services, transparence de la prise de décision et de son exécution et continuité de la politique.

Le **concept de renforcement de la gouvernance locale est reconnu** par les répondants et les différentes composantes de la définition présentée sont également reconnaissables. Même si tous les répondants ont indiqué vouloir s'engager à cet égard, ils éprouvent des difficultés à identifier des exemples pratiques qui rendent le concept concret. Le concept est une ambition, une norme à propos de laquelle tout le monde semble d'accord. Il est également étonnant que les répondants ne fassent **aucune distinction entre le renforcement de la gouvernance locale en tant que processus endogène lancé et supporté par les communes et l'appui que ce processus reçoit des projets/du jumelage**. Cette distinction est toutefois importante pour l'appropriation relative à l'ambition de renforcer la gouvernance locale, pour déterminer avec précision qui apporte ou peut apporter quel soutien et pour pouvoir situer les projets séparément dans le contexte d'un processus de changement plus complexe. Les évaluations de pairs mettent en lumière une **approche fortement orientée sur les projets avec moins d'attention pour l'ensemble**. Une vision plus holistique est surtout constatée chez les coordinateurs de projets et moins chez les autorités locales ou les différents groupes impliqués de la société civile.

La discussion pendant l'évaluation de pairs à Guaranda a mené à une **nouvelle définition qui requiert plus d'attention pour le développement de l'approche politique en fonction d'un avenir durable**, mais pour laquelle l'engagement de la commune du nord à cet égard disparaît. La définition est la suivante : « Le renforcement de la bonne gouvernance locale augmente les compétences des autorités locales en vue de proposer continuellement des services de qualité élevée de manière participative, transparente et efficace. Une bonne gouvernance locale nécessite une approche politique sur le court et le long terme en faveur d'un avenir durable. »

D'après les répondants, **le soutien au renforcement de la gouvernance locale par le biais de jumelages apporte une valeur ajoutée**. Ils font ainsi référence à différentes caractéristiques du jumelage (qui

apparaissent généralement ensemble). De plus, les rapports mettent en exergue des **observations critiques** pour un certain nombre de ces aspects :

- Au sein de l'approche de jumelage, une attention accrue est accordée au processus de collaboration (définition commune des thèmes et de la méthode d'exécution, attention pour les relations). Les processus internes/le back-office ne reçoivent toutefois pas toujours de l'attention dans la commune où les projets sont mis en œuvre. Tout le monde connaît ces processus et est conscient de l'influence que ceux-ci exercent, mais ils ne sont pas assez présents de manière explicite dans la collaboration. Cette tendance a notamment été ressentie comme un obstacle pour Guaranda-Evergem.
- Un jumelage élargit l'horizon de tous les acteurs impliqués (au propre comme au figuré) et favorise la réflexion sur la nature de la mission d'une autorité locale. Toutefois, il semblerait que cette réflexion n'est pas toujours aussi systématique ou stratégique, ce qui réduit son potentiel de levier en vue de changements radicaux.
- L'attention pour la collaboration entre les collègues/pairs et le réseautage avec d'autres acteurs (comme dans l'exemple Zoersel-Bohicon) est unique par rapport à d'autres collaborations qui sont financées de manière externe. Cette autre perspective est essentielle pour placer le caractère spécifique du soutien au renforcement de la gouvernance locale au centre de l'attention et pour maintenir l'accent sur le rôle de l'autorité locale en tant qu'acteur de développement (en plus d'autres acteurs).
- En travaillant dans le cadre d'un jumelage qui comprend également des échanges (amicaux, non techniques) entre les associations et les collègues, l'attention n'est pas uniquement orientée vers les transferts financiers. Les répondants indiquent également que ces moyens financiers restent essentiels et que la sensibilisation et la communication à propos de la valeur ajoutée du jumelage restent indispensables.
- Les jumelages, avec leur attention pour la société civile, permettent d'obtenir des petites expériences de réussite pour des projets concrets liés à la prestation de services qui sont susceptibles de renforcer la base de la démocratie et de tester des modèles pour la gestion (comme p. ex. la gestion de l'eau à Guaranda). Le modèle du jumelage ne semble cependant pas suffisamment solide pour permettre à ces expériences de réussite d'être transférées vers d'autres services/autorités plus grandes en vue d'exercer une influence sur la manière de travailler (au-delà des projets autonomes).

Les rapports reconnaissent que les travaux de renforcement de la gouvernance locale (par le biais du modèle de jumelage et des projets) connaissent des **limites** :

- Les relations entre les fonctionnaires et les responsables politiques dans le sud (avec souvent un pouvoir décisionnel limité pour les fonctionnaires) semblent constituer un facteur sur lequel il est difficile d'exercer une influence.
- Le degré de stabilité/capacité dans les communes du sud ne permet pas toujours aux autorités et aux organisations de la société civile de jouer leur rôle pour la définition des projets, l'exécution et la garantie de la durabilité. Il s'agit d'une donnée de contexte qui doit être prise en considération. Cependant, les attentes envers les autorités et la société civile ne sont souvent pas réalistes.
- Les jumelages travaillent sur des projets concrets et peuvent difficilement avoir une influence sur les mécanismes sous-jacents qui contribuent à la détermination de la qualité de la gouvernance locale. Ce choix est notamment imposé par l'attente de la population (dans le sud mais surtout dans le nord) : l'adhésion pour un programme qui travaille sur un concept abstrait de renforcement de la gouvernance locale ou de processus internes est limitée. L'eau, la santé,... sont des thèmes beaucoup plus concrets.
- L'ouverture envers l'apprentissage est clairement moins marquée dans le nord. Les répondants (du nord) se demandent où en est la politique pour un avenir durable ou l'expérimentation avec des modèles alternatifs de participation et affichent une attitude plutôt pessimiste envers l'engagement en vue de contribuer au renforcement de la gouvernance locale dans leur propre commune. Pourtant, le rapport sur Guaranda est catégorique, la situation dans la commune partenaire est le reflet de la gestion et souligne l'urgence de trouver une autre politique. Il est parfois également supposé qu'un système qui ne repose pas sur l'efficacité n'est pas une source d'apprentissage (p. ex. un guichet unique à Evergem pour répondre aux questions des citoyens et une interaction plus informelle, individualisée entre les citoyens et la classe politique à Guaranda).
- La valeur ajoutée du modèle de jumelage n'est pas visible pour tout le monde. L'une des évaluations de pairs signale clairement le manque de précision et d'uniformité à propos de la valeur ajoutée et du rôle précis des différents acteurs du triangle à l'égard du renforcement de la gouvernance locale. Ce manque de clarté peut être à l'origine de frictions, p. ex. en cas de changement de direction et en cas de soutien financier à des projets de la société civile (Oña – Bierbeek).

Conditions pour travailler sur le renforcement de la gouvernance locale – Les rapports indiquent qu'il existe une appropriation forte au niveau des projets dans le sud et à propos des différentes parties au sein des projets. L'appropriation est donc bien réelle (surtout dans le sud et chez les coordinateurs de jumelage), mais elle est plutôt fragmentaire. Les rapports indiquent que peu de répondants parviennent à avoir une vision élargie ou à comprendre le lien entre les différents projets et interventions dans la commune (souvent avec différents programmes de financement externes comme à Bohicon). Il existe deux facteurs qui contribuent à cette appropriation : le fait que les projets répondent à un besoin réel et l'attention accordée à la transparence

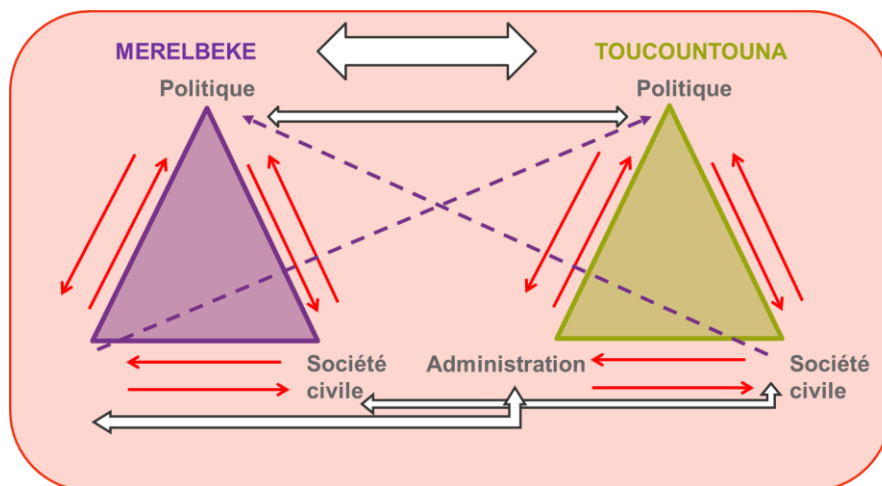
dans l'exécution des projets (p. ex. la concertation à Guaranda avec les communautés autochtones, même si la procédure de sélection est moins claire). Les coordinateurs de jumelage estiment qu'il est important que chaque projet réponde toujours le plus possible aux attentes et aux besoins de la population et de la classe politique, au nord et au sud, et qu'il en tienne compte. Cela n'est toutefois pas évident à mettre en pratique et nécessite souvent beaucoup de temps et d'efforts au début pour que tout le monde soit sur la même longueur d'onde.

L'**égalité** dans la relation de partenariat est une valeur importante pour les répondants et ils indiquent également dans les rapports qu'ils retrouvent cette égalité dans les rencontres (les rapports ne contiennent toutefois pas d'exemples concrets). D'après les répondants, l'égalité est favorisée par des investissements dans la concertation (il s'agit d'un point d'attention permanent pour les coordinateurs de jumelage), et en créant de la place pour les échanges, en plus des transferts financiers. Le rapport sur Oña-Bierbeek souligne que l'identification du potentiel des différentes parties impliquées en tant que base pour le développement de projets contribue au renforcement de l'égalité.

Les coordinateurs du jumelage jouent un rôle crucial en vue de garantir une bonne **communication**. Le rapport sur Oña-Bierbeek met en exergue la différence entre la communication ad hoc (qui est plutôt opérationnelle) et une approche orientée sur la « construction de relations », ce que font assurément les coordinateurs. De plus, les rapports soulignent le fait qu'il existe généralement une bonne communication et interaction entre les fonctionnaires (nord et sud) qui sont impliqués dans les projets, mais moins entre les responsables politiques. L'organisation d'une communication efficace dans un environnement complexe représente toujours un défi : il n'est pas toujours évident de déterminer qui doit discuter de quoi ou qui doit savoir quoi à quel moment. Dans l'ensemble, la pandémie de COVID-19 actuelle nuit gravement à cette communication : les contacts personnels physiques formels/informels sont extrêmement importants pour la qualité de la communication.

Le modèle de triangle comme base pour l'approche de jumelage n'est pas remis en question par les évaluations/rapports. La représentation schématique du modèle (voir ci-dessous) offre des points de référence sur le sujet du renforcement de la gouvernance locale et dans le but de rendre les interactions (entre les trois piliers et entre le nord et le sud) explicites et abordables. Le rapport sur Bohicon-Zoersel met clairement en évidence l'utilité d'élargir le modèle et de le renforcer par le biais de la création d'un 4^e pilier, celui du réseautage avec d'autres autorités locales et acteurs de développement de la commune. Pour Bohicon, cet élément est surtout intéressant en vue d'attirer des sources de financement externes : le réseautage renforce la demande de projet, car différents donneurs y accordent de l'importance. ACE Europe déduit des rapports que l'accent

fort placé sur la société civile en tant qu'acteur (un accent qui est surtout important dans le nord) est susceptible de créer des tensions, mais cette constatation doit encore être analysée plus en profondeur.



Recommandations des parties impliquées – Voici les recommandations des partenaires de jumelage qui sont pertinentes pour la question de l'analyse transversale (sur la base des rapports et du feed-back pendant la restitution) :

- Le modèle de jumelage ne peut pas se limiter à l'organisation d'un soutien au renforcement de la gouvernance locale. **Au sein du jumelage, une attention accrue doit toujours être accordée au soutien de la société civile** en tant que partie prenante spécifique à la création et à la mise en œuvre de la politique + en tant que valeur en soi. Il s'agit justement du degré de complexité et des niveaux au sein du jumelage qui mènent à un capital accumulé. Une bonne communication est essentielle à cet égard, car la situation n'est pas toujours claire pour tout le monde. Il est évident qu'un comité de jumelage (avec une représentation des trois piliers) doit continuer à jouer un rôle clé au sein de la collaboration.
- Il est essentiel de toujours (et à de multiples reprises) clarifier les rôles et les tâches des différents piliers dans le modèle du triangle, dans la relation, la collaboration et pour les projets individuels. Cet aspect va de pair avec l'attention que la gestion du jumelage doit recevoir et le soutien que les acteurs doivent recevoir afin de pouvoir mieux jouer leur rôle dans la gestion (efficacité de l'exécution).
- Il est fondamental de montrer et de visualiser la relation entre les acteurs et les projets qui soutiennent les processus de renforcement de la gouvernance locale, surtout pour la population qui ne voit actuellement pas ce lien. S'ils parviennent à mieux visualiser la relation, ils pourront plus facilement avoir une perspective plus globale.

- L'influence des **processus de prise de décision internes** dans la commune et des (manques de) compétences des fonctionnaires du sud devrait être mise en évidence de manière plus explicite lors de l'élaboration de la collaboration et des projets.
- Il est crucial que les coordinateurs de jumelage **développent une stratégie qui prenne en compte l'instabilité et les élections** ainsi que les changements ultérieurs dans la gestion et dans la fonction publique (surtout pour la commune du sud). Cette démarche implique notamment une meilleure communication/gestion proactive pour les élections.
- Des questions subsistent quant à la manière avec laquelle les objectifs liés au renforcement de la gouvernance locale peuvent recevoir une place dans les communes du nord : comment le soutien à la collaboration et l'apprentissage mutuel, ainsi que le travail collectif sur les défis internationaux (ODD), les modèles innovants de participation citoyenne,... peuvent être inscrits de manière plus explicite à **l'agenda politique de la commune partenaire du nord** ? Il n'existe pas encore de réponse claire à cet égard.
- En vue d'élaborer **un nouveau programme DGD**, il est essentiel que les **partenaires jumelés puissent déterminer les thèmes entre eux** (pour lesquels la commune du sud doit prendre l'initiative) et que les attentes des projets puissent être modifiées et plus **réalistes** (soutenus également par une TdC qui définit les limites). Il a été demandé de travailler plus avec des **projets pilotes** qui peuvent ensuite être élargis (notamment via les associations de villes et de communes dans les pays partenaires). La **société civile** doit à nouveau recevoir un rôle crucial, même si ce n'est pas toujours évident dans la pratique. Il existe un besoin de **mieux définir** la fonction de la société civile (p. ex. comme un pont entre l'autorité et le citoyen, comme une source d'inspiration pour de nouvelles formes de participation) et de réfléchir au meilleur moment pour impliquer la société civile (est-il question de co-création de politique, d'un rôle d'exécution ou d'une fonction de surveillance à l'égard de la mise en œuvre et des résultats de la politique ?). Certaines voix s'élèvent pour proposer de ne pas uniquement travailler avec le modèle de jumelage et le triangle en vue de renforcer la gouvernance locale. La recherche de plus d'**attention pour le réseautage** en fonction du renforcement de la gouvernance locale est par exemple aussi susceptible de contribuer à cet objectif. Le nouveau programme devra également miser particulièrement sur le **soutien de la durabilité** ; il s'agit surtout d'un défi pour les débuts de jumelage (quelle stratégie, quelle approche dès le début ?). Enfin, une attention particulière est demandée pour la charge de travail pour les communes.

3. EXPÉRIENCE AVEC L'ÉVALUATION PAR LES PAIRS

Objectif des évaluations de pairs - Que s'est-il passé à l'égard du soutien et de l'exécution des évaluations par les pairs :

- Organisation d'évaluations de pairs au Bénin (sans soutien) automne 2019 ;
- Échange d'expériences avec le consultant en fonction de l'adaptation du processus. Il a manifestement été compliqué de déterminer les priorités et les questions d'évaluation ;
- Février 2020 : formation pour la formulation de termes de référence adéquats pour les coordinateurs de jumelage du nord. Accent sur la manière de déterminer les priorités et de poser les bonnes questions par le biais d'une approche « outcome mapping » (cartographie des incidences) et « outcome harvesting » (récolte des incidences) ;
- Mars 2020 : manuel pour les évaluateurs pairs (élaboré suivant les caractéristiques produit/rapport, processus/relation et attitude et procédure/méthodes et techniques) traduit en espagnol. Ce manuel a donné une présentation par étapes de toutes les actions nécessaires avec les points d'attention et les conseils. En juin 2020, une adaptation a eu lieu en raison du COVID-19 et de l'organisation de l'évaluation en ligne ;
- Mai 2020 : planning de la VVSG pour l'organisation de l'évaluation de pairs en Équateur et au Maroc ;
- Juin 2020 : décision, après concertation entre la VVSG et le coordinateur de jumelage, d'annuler l'évaluation au Maroc (sera exécutée dans le courant de 2021 avec un évaluateur local) ;
- Juin 2020 : feed-back d'ACE Europe à propos de la formulation finale des questions d'évaluation par les évaluateurs pairs et conseils sur les cadres de référence susceptibles d'aider pour la formulation de questions et l'analyse.

Le matériel de support (manuel, termes de référence,...) est disponible sur simple demande à la VVSG.

Valorisation par les évaluateurs pairs – Les évaluateurs pairs ont jugé leur expérience avec l'évaluation sur papier. ACE Europe a ensuite encore posé quelques questions sur l'expérience avec le manuel et les formats des rapports. Les réactions à ce sujet n'ont pas été très nombreuses (1 réponse d'un évaluateur pair de la VVSG). Le manuel s'est avéré utile pour la préparation de l'évaluation, constituant un soutien pour l'organisation de la communication et la préparation des entretiens.

Il est évident que l'évaluation de pairs a représenté un investissement important, à la fois en raison des évaluateurs pairs (qui ne sont pas des évaluateurs professionnels, mais qui disposent tout de même d'une

certaine expérience en matière de gestion de projets et d'évaluation) et de la VVSG qui a lancé, soutenu et encadré le processus. Une première difficulté fut de trouver des personnes qui ont le temps et l'envie de relever le défi, qui ont de l'expérience avec la gouvernance locale et qui parlent la langue des communes partenaires. Le COVID-19 a imposé une adaptation de l'approche, ce qui a fait augmenter la charge de travail, sous-estimée dans l'ensemble.

Les évaluateurs pairs ont indiqué qu'il s'agissait d'une (première) expérience globalement enrichissante avec l'évaluation de pairs. En tant que membres d'une équipe, ils ont pu découvrir différentes perceptions de la collaboration internationale et ont été impliqués dans des réflexions pertinentes à propos de questions stratégiques (notamment l'augmentation de l'adhésion). Il était également intéressant d'être confrontés aux (autres formes de) questions des pairs. L'expérience a été une source d'inspiration qu'ils peuvent utiliser dans leur propre pratique (mais les rapports ne donnent pas d'exemples explicites d'inspiration).

Les évaluateurs pairs ont été confrontés à des défis très concrets, les exemples suivants ayant été les plus fréquents :

- Gestion d'équipe : les évaluations ont eu lieu avec au moins 3 évaluateurs. Il y avait même une équipe de 6 évaluateurs au Bénin. Cette structure a demandé beaucoup d'attention pour s'accorder à propos des attentes et a compliqué le processus de préparation commune (qui pilote, qui livre quoi et quand ?). Cette situation a également mené à une collecte de données fragmentaire. Au sein des équipes, les évaluateurs ont aussi apparemment adopté des attitudes différentes à l'égard des répondants (donner des conseils très concrets vs se limiter à poser des questions).
- Gestion des attentes des répondants : plusieurs répondants ont été demandeurs de recommandations concrètes, mais la priorité de l'évaluation (surtout en Équateur) était plutôt stratégique.
- Recevoir des informations à temps (pour que la mission et le programme puissent être bien préparés).
- Compétences spécifiques de l'évaluateur : p. ex. gestion des techniques d'entretien, adaptation des questions à différents types de répondants, positionnement en tant que « pair » (dans le cadre de l'évaluation orientée sur la responsabilité : dans quelle mesure être autonome, comment gérer les questions sensibles ?), comment passer des entretiens et de l'étude de bureau au rapport (quelle approche adopter et comment fournir un rapport de qualité dans un temps limité ?).
- Le COVID-19 était un défi en tant que tel : le tableau ci-dessous explique les avantages et inconvénients de l'évaluation numérique en ligne par rapport à une évaluation physique sur le terrain.

	Évaluation numérique	Évaluation sur le terrain
+	Moins de stress pour la planification Pas de déplacements Planification plus facile à organiser avec le reste du travail	Possibilité d'échange collégial Expérience de la réalité (communication non verbale, observation)
-	Intérêt limité pour les évaluateurs pairs (moins d'échanges, réflexion sur la propre pratique) Délais plus longs Absence de certains répondants Qualité de la connexion Moins de possibilités d'évaluation intermédiaire Pas de consultation des bénéficiaires finaux	Gestion des différentes attitudes entre les évaluateurs Beaucoup de choses à faire en peu de temps Peu de temps pour la réflexion et la préparation des conclusions et recommandations

Les recommandations suivantes ont été formulées de la part des évaluateurs pairs :

- Ils ne sont pas favorables à de nouvelles évaluations en ligne à l'avenir.
- Il est important d'accorder de l'attention à des accords clairs : discuter en profondeur des attentes à l'égard de la préparation, de la répartition des tâches entre les évaluateurs, du traitement des entretiens et des rapports.
- Effectuer une estimation du temps réaliste pour les pairs, les efforts ont été considérablement sous-estimés cette fois-ci.
- Un manuel pourrait aussi apporter des indications temporelles et permettre une élaboration plus détaillée du processus tout en contribuant à l'estimation du temps.

4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le renforcement de la gouvernance locale occupe une place centrale dans le programme fédéral et constitue un objectif important des jumelages. Les rapports d'évaluation montrent clairement que les répondants le reconnaissent, mais éprouvent des difficultés à concrétiser cela. La manière de collaborer orientée vers les projets ne permet pas facilement aux processus de renforcement de la gouvernance locale d'occuper une place

centrale. En raison du souhait (compréhensible) d'obtenir un soutien élargi de la part des citoyens, autant au nord qu'au sud, l'accent est mis sur les thèmes qui sont plus attrayants et concrets. Cependant, il semble malgré tout important de placer le renforcement de la gouvernance locale de manière plus explicite à l'ordre du jour : les petites expériences réussies ne suffisent évidemment pas à changer la manière de travailler au sein d'une commune, et il est donc nécessaire d'aller plus loin. Il n'est pas si simple de toucher aux mécanismes sous-jacents et aux dynamiques (entre les fonctionnaires, la classe politique et la société civile) qui influencent la qualité de la prestation de services dans une commune par le biais d'un jumelage (ou d'une relation bilatérale entre les communes). Bien qu'il existe des limites importantes, les conditions pour pouvoir travailler sur un renforcement de la gouvernance locale au sein d'un jumelage semblent réunies : une attention et un souci pour la création d'appropriation, un travail sur l'égalité et une communication qui renforce la relation. Il est toutefois aussi essentiel que les travaux liés au renforcement de la gouvernance locale ainsi que les mécanismes et dynamiques sous-jacents soient un processus endogène et qu'il soit clair qu'il faut aller plus loin que les petits projets pilotes. La disposition d'apprendre l'un de l'autre et de se détacher quelque peu de ses propres modèles peut être renforcée, notamment dans le nord. Il s'agit peut-être du chaînon manquant pour transformer les jumelages en instruments qui sont en mesure de placer la bonne gouvernance locale à l'ordre du jour en plus des projets, des échanges et des transferts financiers. ACE Europe soutient l'idée que l'intégration des jumelages dans des cadres et agendas internationaux peut y contribuer.

L'organisation et la réalisation des évaluations de pairs fut un parcours compliqué, notamment en raison du COVID-19 et de la sous-estimation de la charge de travail. Les évaluateurs pairs restent extrêmement favorables au concept et il est clair que les évaluations de pairs représentent une source d'apprentissage énorme pour l'avenir.

Ce rapport formule des recommandations par rapport à l'évaluation finale, aux parties impliquées et aux évaluations de pairs.

À l'égard de l'évaluation finale - Ces recommandations reposent surtout sur la discussion pendant la réunion de restitution. Les coordinateurs de jumelage souhaitent que l'évaluation finale se penche sur les questions suivantes :

- Efficacité : qu'est-ce qui a changé/été amélioré en matière de bonne gouvernance locale (et qu'est-ce qui a été transposé des projets dans l'organisation de la gouvernance locale) et quels sont les effets sur les différents acteurs/groupes cibles ?
- Quelle a été l'influence du programme fédéral sur le contenu et le fonctionnement du jumelage ?

- Quel a été le rôle des associations des autorités locales dans les différents pays (par rapport à la gestion et au soutien des jumelages et en ce qui concerne la capitalisation et la reproduction des bonnes pratiques) ?
- Qu'est-ce qui peut être remarqué en matière de réciprocité et quelles sont les chances de renforcer cette réciprocité : p. ex. qu'est-ce que le nord peut apprendre des autres formes de participation, approche des ODD, mise en place d'une stratégie alimentaire,... ?

À l'égard des parties prenantes

1. ACE Europe estime qu'il est intéressant de passer en revue la littérature et les manuels existants au sujet des partenariats multipartites.² Dans les rapports figurent de nombreuses constatations, conclusions et recommandations qui concernent la gestion des relations dans un environnement complexe. Une approche multipartite peut permettre d'examiner la gestion du jumelage d'une autre perspective et d'analyser comment la gestion de la collaboration peut être soutenue/renforcée.
2. Le modèle d'institution civile pour le soutien du renforcement de la gouvernance locale³ semble plus adapté que le modèle du triangle pour contribuer au renforcement de la gouvernance locale, pour diverses raisons :
 - a. le modèle de jumelage avec les trois piliers est en réalité un plan d'approche, une stratégie plutôt qu'un modèle qui indique comment les processus de bonne gouvernance locale fonctionnent (théorie de l'action vs théorie du changement) ;
 - b. le modèle ne mentionne pas le citoyen, mais seulement la société civile, alors que l'idée de bonne prestation de services au citoyen occupe une place centrale (et que le citoyen en bénéficie aussi directement et concrètement) ;
- la société civile (sa valeur ajoutée et sa position par rapport au développement et à l'exécution de la politique) n'est pas suffisamment définie dans le modèle des trois piliers. Il pourrait s'avérer utile d'effectuer une distinction entre la « société civile », d'une part, et le « mouvement social », d'autre part. La société civile représente alors une notion analytique qui exprime clairement qu'il n'existe pas de vide entre le citoyen et l'État/autorité locale et qu'il existe des possibilités pour que les relations entre les personnes ne se basent pas sur des lois de marché (secteur privé) ou sur des normes légales établies par le gouvernement, mais plutôt sur un système où les personnes peuvent s'associer de manière libre et au sein duquel ces associations peuvent jouer un rôle dans la détermination et

² Le guide PMP est un guide très intéressant et accessible de l'université de Wageningen, qui peut être consulté sur : mbspguide.org

³ Otto, J.M. (1999) *Lokaal bestuur in ontwikkelingslanden. Een leidraad voor lagere overheden in de ontwikkelingssamenwerking.*

l'exécution de la politique. Les mouvements sociaux sont orientés vers le changement dans la société, ils ont un projet de changement. La « société civile » en elle-même n'est pas un mouvement social avec un projet de changement ; mouvement social et société civile ne couvrent pas les mêmes réalités, même s'il existe bien un lien entre ces deux concepts : une société civile florissante peut constituer un bon terreau pour les mouvements sociaux.⁴ La question est la suivante : si les coordinateurs/acteurs du jumelage dans le nord/sud font référence à la société civile, dans quelle mesure le concept de mouvements sociaux (et les associations qui y sont liées) y joue un rôle ? Si c'est le cas, cela doit être rendu explicite dans la relation de partenariat. Ce point de discussion est particulièrement essentiel pour les jumelages qui envisagent de travailler avec un comité (ou qui souhaitent créer un comité). Il est dès lors fondamental que les partenaires (communes dans le nord) clarifient le concept de société civile. Ce point est important pour éviter qu'ils soutiennent des organisations qui disposent d'un agenda de changement et qui ne font pas nécessairement partie de la société civile. Une telle situation peut être à l'origine de tensions ou d'un manque d'appropriation chez les responsables politiques du sud. Il est important de clarifier ce point, aussi en fonction de la mise en place d'un comité de jumelage : qui doit y siéger et pourquoi ?

À l'égard des évaluations par les pairs- ACE Europe exprimerait les recommandations suivantes dans le cadre de son rôle de soutien :

- Garder une petite équipe d'évaluateurs (maximum 2 personnes, avec toujours un « évaluateur local »).
- Bien définir ce qu'est un « pair » : un évaluateur pair n'est pas un évaluateur et ne doit pas non plus l'être. Les pratiques d'évaluation classiques ne doivent pas être copiées (p. ex. utiliser la pression des pairs comme dans le cadre des évaluations de pairs de l'OCDE) et il est autorisé de « faire les choses différemment ». L'objectif est d'effectuer une combinaison : d'une part, créer une liste de questions et une approche qui permet la collecte de données systématique et, d'autre part, apporter l'expérience de l'évaluateur pair en vue d'un apprentissage mutuel sur la façon de s'améliorer pour tout ce qui se passe et d'ajuster la méthode de travail pour renforcer les effets. Cette démarche permet de gérer la relation de pouvoir afin de créer un climat de confiance et de renforcer le dévouement des différents acteurs impliqués au processus d'apprentissage mutuel (à propos des défis globaux).
- Comprendre les priorités mises en évidence par l'évaluation et analyser les projets concrets (avec de l'attention pour les résultats et la qualité de l'exécution), plutôt que les questions stratégiques (car elles sont souvent plus « politiques »). Les questions stratégiques peuvent apparaître dans un moment de feed-back, par le biais d'une analyse commune et d'une réflexion des conclusions de l'évaluation. Un

⁴ Barrez, D. (2001) *De antwoorden van het antiglobalisme. Van Seattle to Porto Alegre*, 195-197.

moment de feed-back de ce type demande plus de préparation et de temps (une réunion de 2 heures lors de laquelle seules les conclusions sont partagées est trop limitée à cet effet).

- Renforcer encore plus l'aspect d'apprentissage : l'évaluation de pairs peut être élaborée en combinaison avec une auto-évaluation en présence d'un pair, où le pair pose des questions à partir de sa propre expérience et pratique afin de mieux comprendre la situation et d'apporter des « connaissances tacites ». L'objectif est également que l'évaluateur puisse apporter des idées qui sont applicables dans la propre pratique (et qu'il soit encouragé à formuler et à utiliser ces idées de manière explicite).
- Pour l'avenir : (i) inviter des pairs du sud à analyser les projets du nord, (ii) poursuivre les investissements dans l'évaluation et l'apprentissage de pairs, mais ne pas favoriser les évaluations de pairs en fonction de la responsabilité, (iii) prévoir un budget pour les partenaires de jumelage qui souhaitent miser sur l'évaluation de pairs.