

ExPost

Synthèse

Évaluation
de l'AFD

DÉCEMBRE

2019

N° 81

Auteurs Audrey Barbe, Cécile Mouchel
et Bruno Valfrey (Hydroconseil),
Thomas Cazalis, Florence Deram Malerbe,
Thomas Hertzog et Gabriel Lambert (Agriate)



Évaluation rétrospective des interventions de l'Agence française de développement dans le secteur de l'irrigation

Sous la coordination de

Karen Rousseau (AFD)

Ont participé à la collecte et à l'analyse des informations, ainsi qu'à l'élaboration de la méthodologie : Jean-Louis Couture, Camille Salaün et Délia Sanchez Trancon (Hydroconseil).

Les auteurs remercient chaleureusement toutes les personnes rencontrées aussi bien en France qu'au Cambodge, au Maroc et au Sénégal pour le temps qu'elles ont bien voulu leur consacrer.

Des remerciements sont adressés également aux membres du groupe de référence de l'évaluation, au personnel des agences AFD dans les pays visités et à l'équipe « Agriculture, développement rural et biodiversité (ARB) » pour leur disponibilité et leur contribution.

Le rapport complet de l'évaluation ainsi que les cinq études de cas associées sont téléchargeables à l'adresse :
<https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication: Rémy Rioux

Directrice de la rédaction: Nathalie Le Denmat

ISSN: 2425-7087

Dépôt légal: 4^e trimestre 2019

© AFD

Photos de couverture:

En haut, à droite, Rencontre entre les évaluateurs et des usagers du périmètre de Stung Chinit (Cambodge) © Florence Deram Malerbe

Au milieu, à droite, Oued Inanouen aval, affluent de l'oued Sébou, projet Moyen Sébou (Maroc) © Gabriel Lambert/Agriate

En bas, à droite, Moisson sur le périmètre de Chork réservoir, projet sectoriel hydro-agricole (Cambodge) © Florence Deram Malerbe

Photo centrale, à gauche, Projet de gestion de l'eau dans le bassin du fleuve Rouge, province de Ninh Binh (Vietnam) © François Carlet-Soulages, NOI Pictures/AFD

Direction Innovation, Recherche et Savoirs

Département Évaluation et Apprentissage (EVA)

Agence française de développement

5, rue Roland Barthes, 75012 Paris, France

www.afd.fr

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD.

Sommaire

A.	Objectifs et méthode de l'évaluation	p. 2	C.	Analyse évaluative	p. 8
B.	Inflexions successives de la logique d'intervention de l'AFD dans le secteur de l'irrigation	p. 4	C.1	Pertinence et cohérence	p. 8
B.1	Développement de l'agriculture irriguée : vers la fin d'une approche aménagiste des États et des bailleurs de fonds (1983-1991)	p. 4	C.2	Efficacité	p. 13
B.2	Révision des schémas de gestion des périmètres pour une meilleure sécurisation des investissements (1992-2000)	p. 5	C.3	Efficiences	p. 14
B.3	Optimisation économique et environnementale de l'eau « agricole » : réduction des investissements et promotion d'une agriculture irriguée respectueuse de l'environnement (2001-2008)	p. 6	C.4	Impact	p. 15
B.4	Re-déploiement d'une agriculture irriguée compétitive, orientée vers la sécurité alimentaire et adaptée au changement climatique (2009-2017)	p. 7	C.5	Durabilité	p. 17
			D.	Recommandations	p. 20
			D.1	Recommandations transversales	p. 20
			D.2	Recommandations stratégiques	p. 21
			D.3	Recommandations opérationnelles	p. 21
				Glossaire	p. 23
				Liste des sigles et abréviations	p. 24
				Références bibliographiques	p. 26

A.

Objectifs et méthode de l'évaluation

Après plusieurs décennies d'intervention dans le secteur de l'irrigation, l'Agence française de développement (AFD) a commandé la réalisation de la présente évaluation thématique rétrospective, qui fait partie intégrante de sa réflexion stratégique menée dans ce secteur et qui s'inscrit dans le cadre de sa politique d'évaluation.

L'objectif global de cette évaluation formative est de fournir à l'AFD des pistes d'amélioration de son positionnement et de ses interventions dans le secteur de l'irrigation. Pour y parvenir, l'évaluation a répondu aux objectifs spécifiques suivants :

- fournir une appréciation argumentée et indépendante de l'intervention de l'AFD dans le domaine de l'irrigation portant sur une période longue (1983-2017) ;
- tirer les enseignements transversaux et participer à la capitalisation de l'expérience de 34 années d'intervention de l'AFD dans le secteur de l'irrigation ;
- tirer des conclusions et formuler des recommandations stratégiques et opérationnelles, permettant de faire évoluer les approches et les pratiques de l'AFD.

Cette évaluation a été conduite d'août 2017 à juillet 2019 par le groupement Hydroconseil-Agriate. Son pilotage général a été assuré par le département Évaluation et Apprentissage (EVA) de l'AFD. Un groupe de référence (GR), composé d'experts de l'AFD et de personnes ressources extérieures, s'est réuni à cinq reprises pour orienter le processus, commenter et améliorer les produits successifs de l'évaluation.

L'échantillon constitué pour cette évaluation était composé de 47 interventions, soit 103 projets matérialisés par 157 concours (voir glossaire en annexe), dans 23 pays représentatifs des principales géographies où intervient l'AFD. Cet échantillon représente un engagement net de l'AFD de 1,2 milliard d'euros sur la période d'évaluation considérée (34 ans).

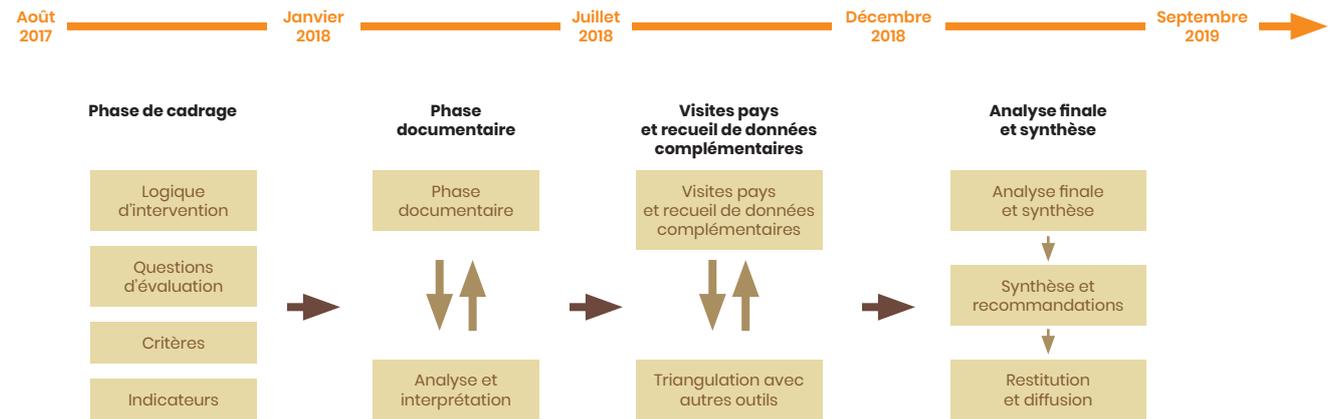
Pour bâtir les réponses aux douze questions principales de l'évaluation, un appareil méthodologique sur mesure a été défini et mis en œuvre, afin de répondre aux défis spécifiques posés par la longueur de la période couverte, la taille de l'échantillon et la faible disponibilité de la documentation sur la première partie de la période d'évaluation (soit jusqu'au début de l'année 2000). L'équipe d'évaluation a combiné plusieurs outils pour effectuer son analyse, à savoir :

- une analyse documentaire complète qui a notamment porté sur l'ensemble des documents du cycle projet AFD pour l'ensemble de l'échantillon étudié ;
- une centaine d'entretiens semi-directifs au niveau des pays d'intervention et une cinquantaine d'entretiens au niveau global, auprès d'agents de l'AFD et de ses partenaires ;
- trois études de cas pays au Cambodge, au Maroc et au Sénégal ; chaque pays a été visité, entre juin et septembre 2018, par un binôme d'évaluateurs qui ont rencontré les principaux partenaires et bénéficiaires des projets financés par l'AFD et qui, à cette occasion, ont également visité un échantillon représentatif des infrastructures réalisées ;
- deux études de cas « transversales », l'une portant sur la question des communs et l'autre sur l'impact des projets de l'AFD sur les politiques publiques.

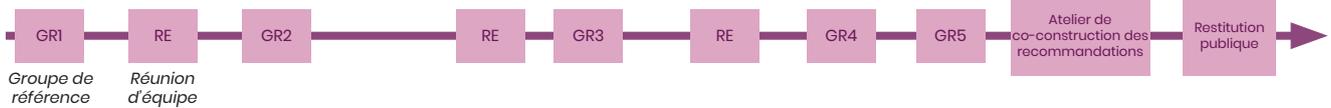
Sept documents ont été produits dans le cadre de cette évaluation (ils sont tous téléchargeables à l'adresse suivante : <https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>) :
- un rapport d'évaluation final complet disponible à l'adresse suivante : www.afd.fr/xp81-eval-irrigation-rap-complet-rousseau,
- la présente synthèse d'évaluation,
- trois études de cas pays (Cambodge, Maroc, Sénégal), deux études de cas transversales (communs et politiques publiques). Les cinq études de cas sont regroupées dans un document annexe disponible à l'adresse suivante : www.afd.fr/xp81-eval-irrigation-synthese-annexes-rousseau

Schéma 1 – Processus et chronogramme final de l'évaluation

Chronologie (en mois)



Réunions



Livrables



- Collecte et analyse des documents clés
- Reconstitution de la logique d'intervention de l'AFD et description du contexte de coopération
- Proposition de questions évaluatives
- Formulation de critères de jugement et des indicateurs
- Proposition de méthodes pour la collecte et l'analyse des données
- Établissement de la base de données des projets AFD
- Incorporation des commentaires
- Rédaction note de cadrage (P/F)

- Proposition de méthodes d'analyse appropriées des données et informations collectées
- Finalisation des indicateurs et des méthodes pour l'analyse des données
- Collecte des informations supplémentaires
- Analyse des programmes de coopération
- Entretiens (AFD Paris, Skype...)
- Premiers éléments de réponses aux questions évaluatives, affinement de l'évaluabilité
- Élaboration d'hypothèses de travail pour la phase de terrain (études de cas pays)
- Identification des interventions/projets à analyser plus en détail pendant la phase terrain
- Élaboration du planning définitif phase terrain
- Incorporation des commentaires
- Rédaction du rapport documentaire final

- Missions de terrain dans trois pays : Maroc, Sénégal et Cambodge
- Réunion de présentation des constats et premières conclusions (chaque pays)
- Deux études de cas thématiques: politiques publiques et communs
- Rédaction des comptes rendus des visites pays + notes de synthèse des deux études de cas transversales

- Analyse approfondie des faits et constats
- Confirmation des constats
- Jugement et formulation des conclusions
- Rédaction du rapport provisoire
- Rédaction du rapport révisé
- Rédaction de la synthèse de l'évaluation
- Élaboration de la présentation (PowerPoint)
- Ébauche des recommandations
- Atelier de co-construction des recommandations de l'évaluation
- Incorporation des commentaires
- Finalisation de l'ensemble des produits (sept livrables au total)
- Restitution publique de l'évaluation

B. Inflexions successives de la logique d'intervention de l'AFD dans le secteur de l'irrigation

Entre 1983 et 2017, l'intervention de l'AFD dans le secteur de l'irrigation s'articule autour de quatre périodes^[1]. Sur chacune de ces périodes, les projets d'irrigation de l'AFD s'inscrivent dans une logique d'intervention de l'institution, elle-même en interaction avec le contexte international de l'aide publique au développement (APD) en faveur de l'agriculture et les inflexions de la politique française de coopération internationale. Les inflexions de la logique d'intervention de l'AFD sur le temps long permettent de préciser le contexte dans lequel s'est construite la stratégie de l'AFD dans le secteur de l'irrigation, et partant de répondre à certaines questions évaluatives.

Précisons que jusqu'à la réforme de la coopération française en 2005, l'Aide publique au développement (APD) française se structure entre (i) la Caisse centrale de coopération économique (CCCE)^[2] qui finance, sur prêts et subventions^[3], des projets (principalement d'infrastructures) dans les secteurs économiques dont l'agriculture, et (ii) le ministère en charge de la Coopération qui finance, sur subventions uniquement, des projets dans les secteurs dits « sociaux » (santé, éducation...) ainsi que des programmes d'assistance technique (AT) et d'appui institutionnel dans tous les secteurs. La zone d'intervention de la CCCE, initialement

circonscrite aux anciennes colonies africaines, va s'étendre progressivement à partir de 1975, tout d'abord aux pays africains non francophones et à Haïti, puis aux pays méditerranéens et d'Asie-Pacifique (1992), alors que le ministère de la Coopération intervient exclusivement dans les « pays du champ »^[4]. Les deux institutions interviennent donc régulièrement et parallèlement dans les mêmes pays.

L'analyse qui suit se concentre sur les inflexions de la logique d'intervention de l'AFD et non de l'APD française dans son ensemble.

B.1 Développement de l'agriculture irriguée : vers la fin d'une approche aménagiste des États et des bailleurs de fonds (1983-1991)

Le début des années 1980 (période peu couverte par l'échantillon de l'évaluation mais bien documentée cependant) est encore très marqué par la logique d'intervention post-coloniale de la France. À cette époque, la CCCE intervient principalement en Afrique francophone^[5]. Son action s'inscrit dans l'accompagnement des politiques agricoles productivistes des pays, destinées à satisfaire les objectifs d'autosuffisance alimentaire en céréales (riz principalement) et/ou les productions d'exportation (coton, arachide, sucre, bananes, cultures pérennes)^[6]. Les projets d'irrigation suivent une logique aménagiste avec une nette priorité en direction des investissements dans les infrastructures, dont les pays manquent cruellement, et la poursuite de l'appui aux grandes sociétés d'aménagement et d'exploitation héritées de la période coloniale ou créées juste après les indépendances. C'est notamment le cas, dans les projets évalués, ceux de l'Office du Niger au Mali, de la Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve

[1] Les dates retenues pour chaque période correspondent aux dates de l'échantillon des projets analysés pour ce travail. Aussi, elles ne doivent pas être considérées à l'année près.

[2] Qui deviendra en 1992 la Caisse française de développement (CFD) puis, en 1998, l'Agence française de développement (AFD).

[3] En 1990, pour éviter l'aggravation de la crise de la dette, le président de la République d'alors (François Mitterrand) décide, au Sommet franco-africain de La Baule, que la CCCE accordera désormais des subventions aux pays africains les plus pauvres.

[4] Principalement les anciennes colonies françaises ayant acquis leur indépendance dans les années 1960.

[5] Même si elle peut également intervenir dans certains pays africains anglophones et lusophones (Mozambique, Cap-Vert, Ghana, Éthiopie, etc.) et en Haïti à partir de 1975.

[6] À la même période, la CCCE finance également des projets d'appui à la mise en valeur agricole, y compris dans les périmètres irrigués, mais ces projets ne sont pas considérés comme des projets d'irrigation et ne figurent donc pas dans le champ de la présente évaluation.

Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé au Sénégal, ou encore de la Société malgache d'aménagement du lac Alaotra (SOMALAC) à Madagascar.

Cette première période correspond à une étape de transition fondamentale dans l'aide au développement, avec la mise en œuvre, par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, des premiers plans d'ajustements structurels (PAS) qui conditionnent l'aide à la réduction des dépenses publiques et à la libéralisation de l'économie dont la privatisation du secteur public dit « économique » (dans lequel s'inscrivent les sociétés d'aménagement hydroagricole).

Dans le même temps, le constat, largement partagé, des limites de la gestion centralisée et de l'insuffisance de maintenance des infrastructures d'irrigation conduit à une remise en question profonde du rôle et du fonctionnement des sociétés publiques d'aménagement et d'exploitation. Cette période marque ainsi le début de la transition entre un schéma centralisé et aménagiste de gestion des périmètres et une redistribution des rôles entre États et irriguants. Cette transition va se réaliser partout, sous des formes et à des échelles différentes, entre le milieu des années 1980 et le début des années 2000.

La CCCE, tout en s'inscrivant globalement dans les objectifs macroéconomiques des PAS, parvient cependant à maintenir à flot certaines sociétés d'aménagement (SAED et ON) en contribuant à leur restructuration (réduction des effectifs, recentrage des missions, amélioration du fonctionnement, etc.).

B.2 Révision des schémas de gestion des périmètres pour une meilleure sécurisation des investissements (1992–2000)

Plusieurs conférences internationales, en particulier la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin et le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro (1992) soulignent la rareté et l'importance de l'eau et initient la remise en question des grands aménagements

hydrauliques en raison de leurs impacts sociaux et environnementaux^[7]. Celles-ci mettent également en avant la nécessité d'impliquer usagers, planificateurs et décideurs dans la gestion de l'eau et sa mise en valeur, confirmant le mouvement amorcé pendant la période précédente (1983–1991).

Les projets d'irrigation se réorientent globalement vers l'implication des irrigants dans la gestion des périmètres, afin de renforcer la durabilité des infrastructures et sécuriser les investissements. La promotion des associations d'usagers de l'eau est portée à la fois par le constat des limites des grandes administrations hydrauliques, par les PAS (réduction des dépenses publiques, privatisation de certaines activités des administrations) et par des retours d'expérience du terrain (substitution des usagers aux administrations défaillantes^[8]). Ce mouvement est également conforté par les travaux de recherche sur la gestion sociale de l'eau (Ostrom, 1992).

Dans la même mouvance, l'AFD promeut de manière systématique, à partir de cette période et jusqu'à aujourd'hui, la responsabilisation des usagers dans la gestion de l'eau, des infrastructures, avec un niveau de transfert de responsabilités variable selon les situations. Elle est confortée dans ce sens par l'expérience des associations syndicales autorisées en France. Pour autant, l'AFD va poursuivre ses appuis institutionnels aux sociétés d'aménagement (notamment la SAED au Sénégal et l'ON au Mali) qu'elle a contribué à maintenir à flot lors de la période précédente. Selon les contextes et les géographies, elle promeut donc des schémas différents, mais reposant toujours sur un partage des rôles et responsabilités entre, d'une part, l'État ou les sociétés publiques d'aménagement (Sénégal et Mali) et, d'autre part, les irrigants organisés en association d'usagers de l'eau (AUE) (Madagascar dès le début des années 1980, Haïti, Sénégal, Mali, Cambodge).

[7] Fondation en 1998 de la Commission mondiale des barrages – <http://www.amisdelaterre.org/La-Commission-mondiale-des-barrages-l-institution-de-reference>

[8] Le désengagement de l'État de la gestion des périmètres a pu favoriser, dans certains cas, l'organisation spontanée des irrigants entre eux pour la réalisation des tâches simples d'exploitation et d'entretien nécessaires au bon fonctionnement des ouvrages.

Le sommet franco-africain de La Baule en juin 1990 marque un tournant dans la politique d'aide au développement de la France avec l'allègement de la dette de certains pays africains et la mise en place de nouvelles conditions de prêt et de subvention. La CCCE ne peut désormais intervenir que sur dons dans les pays les moins avancés. Dans une large partie de sa zone d'intervention, les projets relevant du secteur de l'agriculture seront donc, à partir de cette date, exclusivement réalisés sur dons. Partant, cette décision va limiter les volumes financiers mobilisables et réduire les possibilités de financement d'infrastructures d'irrigation, et ce jusqu'en 2000 voire 2010 selon les pays. C'est aussi le début des projets sectoriels qui vont associer réhabilitation ou construction de périmètres irrigués, approche territoriale, gestion de la ressource et assistance institutionnelle auprès des pays. Le poids des infrastructures va diminuer proportionnellement au profit de ces autres dimensions de l'intervention de la CCCE.

En 1992, la CCCE devient la CFD, et sa zone d'action s'étend aux pays du Maghreb, à la demande des pays qui souhaitent accéder à des prêts et non plus bénéficier uniquement de subventions du ministère de la Coopération française, ainsi qu'à l'Asie du Sud-Est (Cambodge, Laos, Vietnam). La CFD prend son nom actuel (AFD) à la fin de cette période, soit en 1998.

B.3 Optimisation économique et environnementale de l'eau « agricole » : réduction des investissements et promotion d'une agriculture irriguée respectueuse de l'environnement (2001-2008)

Le début des années 2000 se caractérise par un recul général des projets agricoles que les bailleurs de fonds ne trouvent pas assez rentables, à la fois pour les pays (l'agriculture n'est pas considérée comme suffisamment porteuse de croissance) et pour les bailleurs eux-mêmes, malgré les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) fixés par les Nations unies, qui placent la réduction de « l'extrême pauvreté et la faim » en première priorité. Sur cette période, les pays du Sud connaissent en général un très fort développement urbain qu'il faut aussi accompagner. Les institutions financières internationales sont donc très largement sollicitées pour appuyer

des programmes d'infrastructures pour les villes (eau potable, transport, santé, soutien au secteur économique, etc.). Le secteur urbain devient ainsi prioritaire un peu partout, puisque c'est une nécessité pour les pays et cela permet aux bailleurs une meilleure valorisation des fonds investis par rapport au secteur rural. La création en 1995 de l'Organisation mondiale du commerce joue également dans le sens d'un délaissement de l'agriculture en prônant la libéralisation des échanges y compris ceux portant sur les denrées agricoles. L'agriculture irriguée est par ailleurs régulièrement présentée comme une forte consommatrice d'eau, alors que les préoccupations environnementales sur la ressource en eau se font de plus en plus fortes.

À l'AFD, ce mouvement est renforcé par une profonde restructuration de son portefeuille de projets et par des objectifs ambitieux de développement de ses engagements financiers. La croissance recherchée passe notamment par un changement d'échelle des projets : il s'agit d'augmenter le niveau d'engagements sans augmenter (voire réduire) le nombre de projets. Ce changement d'échelle est plus difficile à réaliser dans le secteur de l'agriculture que dans d'autres secteurs. Le secteur agricole se retrouve progressivement dilué en matière d'interventions. C'est aussi le cas pour les projets d'irrigation même si certains représentent des investissements importants. Dans le même temps, les activités de l'AFD dans les pays sont recentrées sur trois secteurs prioritaires, et le secteur agricole – considéré comme complexe et où les résultats (notamment économiques) recherchés sont plus difficiles à atteindre – tend à disparaître des géographies d'intervention où il semble être moins important pour l'AFD (sans préjuger des besoins des pays).

Durant cette période, dans les pays où l'AFD poursuit ses interventions en matière d'irrigation (notamment au Cambodge, au Vietnam, au Maroc et dans les pays du Sahel), les concepts de gestion intégrée des ressources en eau et de gestion sociale de l'eau continuent de s'affirmer. Ces concepts, développés dans les années 1990 et déjà intégrés dans les projets de la période précédente sous différents vocables, deviennent fondamentaux dans la formulation des projets touchant à l'agriculture irriguée.

L'AFD continue de soutenir les cadres institutionnels nationaux pour la mise en place

de politiques sectorielles (politiques de l'eau et de l'irrigation bien sûr), mais aussi de politiques foncières afin de sécuriser l'accès des irrigants à la terre.

À partir de 2003, l'AFD obtient l'autorisation d'intervenir dans certains pays émergents. D'abord à titre expérimental, en Chine et en Turquie, puis en 2007 au Brésil, en Inde, en Indonésie et au Pakistan. En 2009, l'Amérique latine devient une zone d'intervention à part entière. Sur cette période, l'AFD priorise son ouverture sur d'autres pays qui lui fournissent plus d'opportunités de financement dans des secteurs différents de l'agriculture ou de l'irrigation.

En 2005, la réforme de la coopération française modifie profondément la répartition des rôles entre le ministère de la Coopération et l'AFD. Cette dernière reprend alors les programmes d'assistance technique (y compris dans le secteur agricole) et commence à intervenir dans les secteurs sociaux (éducation et santé) notamment.

B.4 Re-déploiement d'une agriculture irriguée compétitive, orientée vers la sécurité alimentaire et adaptée au changement climatique (2009-2017)

La fin des années 2000 voit le retour de tous les grands bailleurs dans le secteur de l'agriculture et plus encore en faveur de l'irrigation, dans un contexte international fortement marqué par la crise alimentaire mondiale de 2007-2008, qui réinscrit la sécurité alimentaire^[9] à l'agenda du développement, en l'associant à la question de l'adaptation au changement climatique. La priorité redonnée à l'alimentation d'une population mondiale en forte croissance marque le retour aux politiques agricoles ; l'eau redevient un élément indissociable de l'augmentation de la production agricole et l'agriculture un moteur du développement économique des territoires ruraux.

[9] En témoignent les nombreuses publications, séminaires et conférences sur le thème « Eau agricole et sécurité alimentaire » depuis 2010 et la place accordée aux débats dans les sphères politiques aux niveaux national et international (par exemple : GISA, CFE, Semaine mondiale de l'eau, G20, COP21...) sur la nécessité d'améliorer la gestion de l'eau afin d'assurer la sécurité alimentaire de la planète.

La question des liens et synergies entre eau, énergie et sécurité alimentaire (approche « nexus ») se développe et, dans le contexte du changement climatique, redonne un sens et une légitimité au développement d'infrastructures hydrauliques, dont les grands barrages. Dans ce contexte, les États font valoir leurs besoins en infrastructures. Par exemple, lors du Forum de haut niveau sur l'irrigation au Sahel tenu en 2013 à Dakar, l'objectif de passer de 400 000 à 1 000 000 hectares (ha) irrigués à l'horizon 2020 a été fixé aux six pays sahéliens (Sénégal, Burkina Faso, Mali, Niger, Mauritanie, Tchad).

Le besoin de développer les surfaces irriguées continue à se heurter aux questions du financement, de la mise en valeur, de la gestion et de la rentabilité de tels aménagements. Pour y répondre, la Banque mondiale met en avant une participation accrue du secteur privé, à la fois pour mobiliser de nouveaux financements et pour améliorer l'efficacité et la rentabilité des systèmes irrigués. Les partenariats public-privé (PPP), déjà largement utilisés dans d'autres secteurs comme l'eau potable, l'énergie ou les transports, apparaissent dans le domaine de l'irrigation (Darghouth, 2007).

Tout en reprenant le financement de grands projets d'infrastructures en irrigation, l'AFD va privilégier partout la construction de politiques publiques destinées en priorité aux agricultures familiales et se démarquer de ce mouvement en faveur d'une forte participation d'investisseurs privés, tant pour le développement des surfaces irriguées que pour la mise en valeur agricole. Ainsi, l'intervention de l'AFD au Maroc va se focaliser sur le développement rural des zones périphériques (selon la terminologie du Plan « Maroc vert »), en retrait de la Grande Hydraulique où le gouvernement marocain favorise les PPP^[10].

Tout en renforçant la visibilité de la priorité qu'elle donne à l'agriculture familiale (2014), l'AFD explore différentes modalités de soutien à la modernisation de l'agriculture et notamment au développement d'exploitations entrepreneuriales familiales sur des terres irriguées de plus grande superficie, permettant d'améliorer la rentabilité de la riziculture en particulier (projet 3PRD au Sénégal). Elle soutient

[10] Rappelons ici que l'AFD a cependant participé à l'émergence du premier projet de PPP au Maroc (projet El Guerdane).

aussi l'émergence d'un modèle de « paysan investisseur », capable d'investir et de moderniser son outil de production (projet PADON au Mali). Néanmoins, il est encore trop tôt pour évaluer la réussite de ce type de projet.

D'une manière générale sur cette période, l'approche de l'AFD en matière d'irrigation se veut plus intégratrice. Il s'agit de soutenir l'agriculture irriguée tout en travaillant à son intégration dans le territoire et au marché, mais également de rechercher, pour chaque contexte local, des systèmes à la fois plus performants sur le plan économique, plus économes en eau, plus résilients au changement climatique et affectant moins l'environnement (projets de petite irrigation, aménagement de bas-fonds à petite échelle). Dans cet esprit et pour favoriser les partages d'expérience, l'AFD finance en 2013 la création du Comité scientifique et technique eau agricole (COSTEA), plateforme de réflexion multi-acteurs qui rassemble des professionnels de l'irrigation, en France et au Sud, et porte des travaux sur ces différentes thématiques.

Sur les dernières années, l'AFD, notamment à travers le COSTEA, parvient à réintroduire le rôle des sociétés d'aménagement^[11] dans la stratégie « Initiative pour l'irrigation au Sahel » (2IS-PARIIS^[12]) conduite par la Banque mondiale qui, au départ, ne les avait pas prises en considération, comptant principalement sur la montée en puissance du secteur privé.

En 2016, l'action de l'AFD est renforcée par l'État français qui lui donne pour objectif ambitieux d'augmenter à hauteur de 4 milliards d'euros ses engagements annuels à l'horizon 2020, fournissant ainsi l'occasion à tous les secteurs, y compris celui de l'irrigation, la possibilité de mettre en œuvre des projets de plus grande ampleur financés sur prêts.

[11] Largement transformées depuis les réformes initiées dans les années 1980.

[12] Projet d'appui régional à l'Initiative pour l'irrigation au Sahel.

C. Analyse évaluative

C.1 Pertinence et cohérence

Les interventions de l'AFD sont globalement pertinentes, cohérentes avec les choix stratégiques des pays. La valeur ajoutée de l'AFD dans les projets d'irrigation qu'elle soutient est reconnue et les principes qu'elle défend sont appréciés, mais la pertinence des choix conceptuels est parfois remise en question par les choix opérationnels et des difficultés de mise en œuvre. La faiblesse de la capitalisation interne est une contrainte pour l'amélioration des projets.

C.1.1 – Les orientations stratégiques de l'AFD sont cohérentes avec celles des autres bailleurs de fonds

L'AFD a pour rôle de mettre en œuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale afin de répondre aux grands enjeux que sont la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté et la résilience au changement climatique^[13]. À ce titre, l'AFD ne définit pas sa propre stratégie même si son expérience et les projets qu'elle met en œuvre ne sont pas sans influence sur la politique française en matière d'APD.

Autant au niveau international que local, les orientations stratégiques de l'APD française et de l'AFD s'inscrivent dans la mouvance des bailleurs de fonds internationaux et suivent globalement les grands mouvements qui caractérisent l'évolution des interventions dans le domaine de l'irrigation depuis les années 1960, comme le montre la reconstitution des logiques d'intervention qui se sont succédé au cours de la période d'évaluation étudiée.

[13] La formulation des enjeux de l'aide internationale varie dans le temps mais la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté en sont des constantes. La prise en compte du changement climatique est en revanche plus récente (une dizaine d'années).

Ainsi, les orientations stratégiques de l'AFD sont cohérentes avec celles des autres institutions financières internationales (IFI), cohérence qui se retrouve dans les collaborations fréquentes avec ces institutions.

C.1.2 – Les choix stratégiques sont pertinents avec les besoins des pays et évoluent avec ceux-ci dans la limite des moyens que l'AFD veut et peut mobiliser

Dans ce cadre global, les décisions stratégiques et opérationnelles de l'AFD se construisent en cohérence avec les attentes des pays d'intervention et ses objectifs internes. Ces derniers sont de différentes natures : politique (comme opérateur de la politique française en matière d'APD), financière (comme institution financière) et technique (comme porteur d'un savoir-faire et d'une longue expérience au service du développement). Ces objectifs peuvent dans certains cas se trouver en contradiction entre eux et générer des contraintes qui obligent à faire des compromis dans les choix opérationnels de l'AFD (cf. *infra*).

Dans la mesure où elle n'intervient qu'en réponse à une demande exprimée par un pays où elle intervient, les choix stratégiques de l'AFD doivent nécessairement s'inscrire dans les stratégies et la politique nationales pour l'irrigation. Ces choix sont donc globalement pertinents par rapport aux besoins des pays. L'institution a d'ailleurs à cœur d'accompagner l'évolution des politiques publiques locales par un dialogue continu. Elle revendique également une certaine spécificité dans son approche, et ce principalement dans les pays où elle intervient depuis longtemps (toute l'Afrique subsaharienne, Madagascar, Haïti) ou dans ceux où elle bénéficie d'une place particulière comme le Cambodge (où elle est un des premiers bailleurs à intervenir dans l'irrigation dès la normalisation de la situation sur le territoire). Les deux principaux éléments spécifiques à l'AFD sont : la priorité donnée à l'agriculture familiale et le soutien aux grandes sociétés d'aménagement d'Afrique sahélienne dans le cadre d'une cogestion avec les irrigants.

Dans les pays où elle est présente depuis longtemps, l'AFD parvient à construire des interventions cohérentes sur le long terme, articulées autour de quelques grands principes qu'elle promeut tout en adaptant ses activités

à l'évolution des pays. C'est le cas au Sénégal où l'intervention s'inscrit dans les stratégies locales (la production rizicole) tout en s'inspirant d'expériences nouvelles (par exemple, le projet 3PRD de modernisation de l'agriculture par le développement de l'entrepreneuriat familial rural). Au Cambodge, l'AFD a construit pas à pas une intervention pertinente au regard des besoins du pays, en adaptant progressivement l'échelle et la nature de ses interventions aux attentes et aux évolutions sociopolitiques locales, et ce dans la limite des outils financiers mobilisables. Selon la même logique, l'AFD n'intervient pas lorsque les attentes locales en termes d'irrigation ne sont pas en accord avec sa propre stratégie (par exemple, au Maroc où elle a, pendant un temps, favorisé des interventions dans le développement local plutôt que dans la Grande Hydraulique).

Dans la conception et la mise en œuvre des projets, cette cohérence en termes de principes se heurte régulièrement aux contextes locaux et aux moyens que l'AFD peut ou veut mobiliser. La stratégie d'intervention et les choix, qu'ils soient stratégiques, techniques ou opérationnels, sont ainsi déterminés par les moyens financiers mobilisables. L'AFD a disposé pendant longtemps de moyens limités et s'est donc vue contrainte dans ses modalités d'intervention, notamment à partir des années 1990 lorsque ses interventions auprès des pays les moins avancés (PMA) ne pouvaient plus se faire que sur dons. Actuellement, malgré l'augmentation des objectifs d'engagements financiers, le problème continue de se poser pour la mobilisation des subventions en particulier. Ces montants étant limités, leur affectation se fait aussi sur la base de considérations financières, stratégiques et politiques^[14], et non pas uniquement en fonction des besoins des projets élaborés par les divisions techniques de l'AFD et ses agences locales.

Il arrive donc que les enveloppes de dons soient définies préalablement aux projets et sans lien direct avec ceux-ci. En irrigation où les volets d'accompagnement, presque exclusivement financés sur dons, sont fondamentaux pour la réussite des projets, il s'agit d'une difficulté majeure. Dans ce cadre financier contraint, il faut reconnaître à l'AFD une certaine flexibilité

[14] Au sens de la politique d'aide publique au développement (APD) et des relations de la France avec les pays bénéficiaires de l'aide.

ainsi qu'une grande implication des agents de la division Agriculture, développement rural et biodiversité (ARB) pour trouver des solutions, mobiliser des fonds d'origines diverses^[15] et construire des projets cohérents avec les attentes des pays.

C.1.3 – Les choix conceptuels, globalement pertinents, se heurtent régulièrement à des difficultés de mise en œuvre mal anticipées et à des choix opérationnels parfois inadaptés

Les choix conceptuels des projets d'irrigation de l'AFD sont globalement pertinents si on les analyse par rapport aux principes généraux de chaque sous-période d'intervention. Ils cherchent toujours à répondre aux demandes des pays et à s'adapter au contexte local. Cependant, les projets se heurtent régulièrement à une réalité de terrain insuffisamment évaluée et à des difficultés de mise en œuvre complexes à anticiper mais surtout à un manque de moyens (humains, financiers, techniques ou en temps) pour la mise en œuvre des projets. Ainsi, les insuffisances au niveau de la mise en œuvre peuvent rendre des concepts a priori pertinents, inadaptés (à titre d'exemple : responsabilisation des usagers sur des tâches qu'ils n'ont pas les moyens de remplir) ou insuffisants (mise en œuvre de volets d'accompagnement par des administrations locales ne disposant pas de moyens adaptés, sans prévoir un appui adapté à ces administrations). Ce problème n'est pas spécifique à l'AFD et se retrouve dans la plupart des projets d'irrigation compte tenu de leur caractère complexe, leur succès reposant sur la mise en œuvre en parallèle de nombreux volets : ce qui relève de l'infrastructure et de sa gestion, de la production agricole, des filières, etc.

D'une manière générale, l'AFD cherche à développer une approche de plus en plus complète intégrant toutes les dimensions de l'agriculture irriguée. Il en résulte des projets (ou des ensembles de projets) *a priori* plus cohérents mais aussi de plus en plus complexes. La durée classique d'un projet AFD (5 ans) est

globalement trop courte pour ce type d'approche dont la réussite repose sur des modifications importantes des systèmes de production et de commercialisation locaux. L'évolution des systèmes agricoles nécessite un temps généralement long, d'autant plus si l'on doit s'assurer de l'appropriation des infrastructures d'irrigation et d'itinéraires techniques nouveaux par les bénéficiaires des projets.

Le rôle des équipes de l'AFD est aujourd'hui plus orienté sur le montage des projets que sur les choix opérationnels et notamment techniques. Les responsables d'équipe projet cherchent cependant à maintenir une certaine implication dans les aspects opérationnels, même si leur implication n'est pas la même selon les dimensions considérées. Ainsi, par exemple, les équipes s'impliquent relativement peu dans les choix techniques au niveau des infrastructures et en questionnent rarement la pertinence. Une importance plus grande est donnée, au stade de la conception du projet, aux actions d'accompagnement^[16]. C'est souvent l'inverse qui se passe lors des études techniques et de la mise en œuvre des projets : l'essentiel des efforts est concentré sur les infrastructures alors que les moyens accordés aux volets institutionnels, sociaux et économiques se révèlent insuffisants. En règle générale, les travaux bénéficient des moyens prévus et parfois davantage, alors que les actions d'accompagnement sont souvent insuffisamment dotées. Ce déséquilibre très fréquent de moyens entre les travaux et les actions d'accompagnement n'est néanmoins pas propre aux projets financés par l'AFD.

Les limites constatées des projets relèvent donc plus rarement des choix conceptuels que des choix opérationnels. Les difficultés de mise en œuvre les plus fréquemment rencontrées sont les suivantes :

- les retards qui se cumulent dès l'instruction du projet et jusqu'à sa mise en œuvre au niveau de tous les acteurs font que certaines actions ne peuvent plus être conduites ou sont réalisées sur un temps trop court. C'est l'accompagnement des agriculteurs qui pâtit en général de ces retards.

[15] Financement d'études de faisabilité sur des reliquats de projets antérieurs, marchés à bons de commande, mobilisation des Fonds d'études et de renforcement de capacités (FERC), utilisation de certains fonds ONG (comme par exemple la FISONG, Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG) pour financer des projets pilotes, etc.

[16] Sans pour autant toujours entrer dans le détail de leur mise en œuvre.

Ce qui pose la question de la pertinence de la durée des projets^[17] et de l'organisation du calendrier de réalisation des différents volets attaché :

- la sous-estimation fréquente des budgets alloués aux volets d'accompagnement malgré une réelle conscience de leur importance au niveau des équipes sectorielles ; pour des raisons de complexité (les études initiales peinent à les définir correctement et exploitent peu les expériences passées), de stratégie et de perception des pays (préférence pour les travaux de résultats plus facilement mesurables et scepticisme par rapport à l'accompagnement) ; pour des raisons d'outils de financement (peu de pays acceptent de s'endetter pour ce type d'intervention, et les subventions sont limitées) et parfois pour des raisons financières internes (par exemple, recherche d'effet de levier pour maximiser le volume de prêt pour un montant de subvention donné).

Ce qui pose des questions sur la capitalisation, l'adéquation des outils de financement, la durée des projets et le dialogue de politique publique de l'AFD avec les États afin de renforcer les volets d'accompagnement :

- les insuffisances dans la mise en œuvre des actions d'accompagnement, par manque de moyens donnés aux opérateurs locaux ou internationaux (études, travaux, assistance technique, etc.) ou du fait de capacités et/ou compétences inadaptées.

Ce qui pose la question des choix opérationnels relatifs aux types d'opérateurs à mobiliser, comme celle des modalités de sélection de ces opérateurs et des moyens ou appuis qui leur sont donnés. Il faut cependant noter que ces choix ne relèvent pas toujours de l'AFD mais des maîtrises d'ouvrage locales ; c'est alors dans le dialogue avec ces dernières que l'AFD peut influencer sur ces choix :

- les insuffisances dans le suivi des projets quand les équipes en charge du suivi (en général au sein des administrations locales) sont limitées dans leurs moyens.

[17] Laquelle est déterminée par des impératifs financiers (notamment le délai de carence maximal dans le calendrier de remboursement des échéances de prêt).

Ce qui pose la question de la définition du schéma de gestion du projet proprement dit, sans unité de projet dédiée. Ceci relève notamment de la volonté de l'AFD de ne pas se substituer à la maîtrise d'ouvrage locale mais, au contraire, de la renforcer. Ce schéma, très pertinent dans son principe, ne correspond pas toujours à un choix opérationnel pertinent sur le moment :

- la faible implication de l'AFD dans le suivi de la mise en œuvre des projets, souvent limitée à une mission par an du responsable de l'équipe projet là où d'autres bailleurs en prévoient plusieurs en plus d'un suivi plus affirmé réalisé par les équipes locales.

Ce qui pose la question des moyens que se donne l'AFD pour suivre ses projets, ou s'assurer que les maîtrises d'ouvrage le font.

C.1.4 – La qualité des processus d'instruction et d'analyse de faisabilité^[18] est variable et repose plus sur des expériences et des sensibilités individuelles que sur une démarche systématique

Le processus d'instruction, tout en étant relativement normé en termes de documents à produire, laisse une grande autonomie aux équipes de projet mais cette autonomie s'exerce dans un cadre très contraint, en termes de délais et de moyens financiers, donc de ressources techniques mobilisables. L'autonomie qui est donnée aux équipes peut être un atout puisqu'elle leur permet de composer au mieux avec leurs capacités face à des moyens contraints, mais elle constitue également un risque dans la mesure où de nombreux choix reposent uniquement sur les responsables d'équipe projet.

La croissance des objectifs fixés à l'AFD ces dernières années ne semble pas s'être accompagnée d'une évolution correspondante des effectifs et des moyens alloués à l'instruction de chaque projet. Les projets d'irrigation, dont on a vu qu'ils étaient particulièrement complexes, n'échappent pas à cette situation.

[18] Le présent paragraphe traite du processus d'instruction et des études de faisabilité réalisées pour la définition du projet. Il ne concerne pas les études techniques réalisées en cours de projet.

Lorsque des moyens sont disponibles, de plus en plus d'étapes sont sous-traitées. Cela permet de répondre à des délais d'instruction de plus en plus contraints et de disposer de compétences techniques renforcées, mais les études réalisées au stade de l'instruction s'exercent également parfois avec des moyens qui ne sont pas à la mesure des enjeux et de la complexité du sujet. L'évaluation des conditions de faisabilité du projet peut alors rester insuffisante. C'est en particulier le cas des grands projets sectoriels qui cumulent un grand nombre de volets. L'étude de faisabilité évalue la faisabilité globale du projet, mais ne permet pas d'apprécier précisément les conditions de réalisation de chaque volet. Ceci se fait alors en cours de projet, alors que les moyens de mise en œuvre ont déjà été définis.

Malgré l'externalisation de certaines tâches, l'équipe projet reste responsable de la qualité du processus d'instruction et de son résultat. Les prestations extérieures peuvent apporter, au moment de la conception du projet, une expertise technique ciblée qui peut manquer en interne. Or, cela favorise la bonne définition du projet uniquement si l'équipe projet dispose du temps nécessaire pour s'approprier les propositions faites, ce qui n'est pas toujours le cas.

Dans toutes les situations, la qualité de la conception du projet va donc d'abord reposer sur l'équipe projet et son responsable, leur connaissance du pays, les relations entretenues localement, l'appui de l'agence locale mais aussi les compétences, expériences et sensibilités propres du responsable et des membres de l'équipe projet. Les étapes et les délais d'instruction des projets laissent peu de place à la réflexion technique. Par ailleurs, les profils de la division ARB sont depuis 15 ans plus généralistes et administratifs que techniques, même si depuis quelques années, la division ARB cherche à étoffer ses équipes avec des profils techniques, notamment en irrigation.

Les contraintes rencontrées par les équipes AFD au stade de l'instruction (cf. *supra*) et le formatage des documents d'instruction de projet, conduisent souvent à la présentation d'argumentaires généraux qui, tout en restant cohérents, ne développent pas de manière suffisante les étapes du projet et les chaînes de causalité. Les résultats intermédiaires en particulier ne sont pas ou insuffisamment développés,

notamment dans les cadres logiques, et cela peut participer du mauvais dimensionnement des différentes activités et étapes. Ceci renvoie à la question de l'insuffisance de la capitalisation (cf. *infra*).

Plus spécifiquement, une analyse économique n'est plus systématiquement demandée lors de l'instruction. Elle est rarement réalisée sur les projets d'irrigation, malgré les enjeux économiques et financiers. En supprimant l'analyse économique, l'AFD s'est privée d'un outil de conception et de structuration des projets d'irrigation. L'intérêt de l'analyse économique n'est pas en effet de justifier le choix d'un projet mais de mieux caractériser les conditions de sa faisabilité et donc de questionner sa conception en termes de moyens alloués. Ce type d'analyse, en mettant en évidence les décalages entre objectifs, actions et moyens, aide à concevoir des projets qui entrent mieux dans les enveloppes disponibles.

C.1.5 – L'insuffisance des mécanismes de capitalisation fait peser un risque sur le maintien d'un bon niveau d'expertise interne et sur les capacités d'innovation de l'AFD

Les processus internes de capitalisation au niveau de la division ARB sont limités. Sur l'irrigation, la production de connaissances, souvent ancienne et externe à l'AFD, se limite à quelques pays emblématiques. Dans le cadre de certains projets, des financements spécifiques ont été mis en place pour permettre la réalisation de travaux de capitalisation très ciblés (notamment au Cambodge, sur le projet Prey Nup mais également sur Stung Chinit – ou une capitalisation croisée d'expériences entre le Mali, le Cambodge et Haïti avec le projet ASIRRI).

Le nombre d'évaluations de projet (internes et externes) est en forte progression depuis quelques années^[19]. Cependant, il faut rappeler que, dans la majorité des cas, les évaluations se font relativement peu de temps après la fin du projet, ce qui ne permet pas une bonne appréciation des impacts (dont certains vont apparaître plusieurs années après), ni une prise

[19] Cette ambition a été affichée dans la nouvelle stratégie « Recherche, innovation et savoirs 2019-2022 » qui fixe pour objectif que 50 % des projets AFD soient évalués dès 2020 (75 % des projets pour la zone Sahel).

de recul suffisante sur les modalités de mise en œuvre du projet.

Mais cette production (travaux de capitalisation et évaluations) ne paraît pas être intégrée dans un processus interne formalisé de valorisation et de partage, même si, en matière d'irrigation, la division ARB a pris des initiatives pour favoriser la transmission et le partage de connaissances, notamment avec une organisation en binôme sur certains projets (instauration du tutorat) et la création en 2013 du COSTEA.

En termes de retour d'expérience interne, le seul document systématiquement produit identifié par l'équipe d'évaluation est le rapport d'achèvement de projet (RAP) dont il faut noter la pauvreté technique. Le RAP a une fonction administrative alors qu'on s'attendrait à y trouver une caractérisation synthétique des résultats du projet et des principales difficultés/limites rencontrées. Les documents internes les plus riches en termes d'information sur les projets sont les aide-mémoires mais ils sont difficilement exploitables.

L'insuffisance de la capitalisation au sein de l'AFD fait peser un risque sur le maintien d'un bon niveau d'expertise interne et sur les capacités d'innovation de l'AFD.

C.1.6 – La valeur ajoutée de l'AFD est bien identifiée et reconnue par ses partenaires

La valeur ajoutée de l'AFD est bien identifiée et reconnue par ses partenaires institutionnels, techniques (opérationnels) et financiers. Cette valeur ajoutée repose notamment sur la qualité du dialogue que l'AFD entretient avec ses partenaires, en termes de richesse conceptuelle, d'ouverture et de disponibilité. La qualité du dialogue est d'autant plus grande qu'il y a une continuité sur les interventions de l'AFD (présence, thématiques et interlocuteurs) dans le pays. Même dans les pays où les interventions sont moins nombreuses ou discontinues, les agents AFD sont globalement considérés comme à l'écoute et intéressés à comprendre le contexte du pays. La souplesse et l'adaptabilité de l'AFD lui sont également reconnues comme l'intérêt des divers outils financiers (prêts et dons) qu'elle peut mobiliser dans le temps, en fonction notamment de l'évolution socioéconomique du pays.

C.2 Efficacité

Les résultats attendus sont globalement atteints, avec des niveaux d'efficacité variables entre les infrastructures et les mesures d'accompagnement. La description des résultats attendus est souvent trop générale mais s'améliore au fil du temps.

C.2.1 – Une description parfois trop générale des réalisations et des résultats à atteindre, mais qui s'améliore au fil du temps

La description des résultats à atteindre est souvent trop globale et imprécise. Pourtant des éléments existent dans les documents de l'AFD réalisés par des prestataires externes (études de faisabilité par exemple), mais ne sont pas systématiquement repris dans les autres documents d'instruction. Les projets souffrent de la faiblesse des systèmes de suivi-évaluation mis en place dans le cadre des projets qui permettraient de mesurer la progression de l'atteinte des résultats et l'efficacité des projets (notamment dans le cadre des projets « en grappe »^[20]). Cependant, avec une plus forte pratique de l'évaluation depuis 2007 et grâce aux interventions « en grappe », la description des résultats attendus et leur suivi tendent à s'améliorer, sans atteindre toutefois le niveau escompté.

C.2.2 – Des réalisations et des résultats hétérogènes en fonction des composantes de chacun des projets

Réalisations physiques

En ce qui concerne les ouvrages de mobilisation et de transport de l'eau, les interventions de l'AFD sont globalement efficaces car les infrastructures construites sont conformes aux prévisions et permettent d'atteindre les objectifs d'augmentation des surfaces irriguées, dans

[20] Par projets « en grappe », on entend une succession de projets dans le temps dont les objectifs et les modalités de mise en œuvre sont similaires. Chaque nouveau projet est formulé sur la base d'une analyse du projet précédent, en vue d'en consolider les résultats.

des proportions diverses cependant et dans des temporalités plus ou moins importantes. Néanmoins, quelques difficultés peuvent être rencontrées dans certains projets : en premier lieu, des retards assez fréquents dans la réalisation des infrastructures, mais également des faiblesses dans les études techniques ou encore, parfois, la référence à des études de faisabilité anciennes. Bien que l'AFD ne puisse pas être considérée comme seule responsable de ces difficultés, ces dernières peuvent venir affecter l'atteinte des résultats prévus.

Aspects institutionnels

Les aspects institutionnels des interventions de l'AFD ont une efficacité moindre. Les structures de gestion sont créées mais présentent des faiblesses opérationnelles manifestes. Le service de l'eau n'est pas toujours assuré au niveau d'efficacité prévu initialement, ce niveau dépendant de très nombreux facteurs. La faible implication des irrigants dans le fonctionnement institutionnel des associations, les faibles niveaux de recouvrement des redevances, la faiblesse des compétences techniques internes illustrent celle des associations d'irrigants, ce qui a pour conséquence de générer un cercle vicieux duquel elles ont du mal à s'extirper. Ceci s'explique en partie par des décalages temporels entre la réalisation de l'infrastructure et l'opérationnalisation des associations d'irrigants et, dans une moindre mesure, par la qualité des accompagnements dispensés par les opérateurs, sans oublier le peu d'attention et de moyens portés parfois par les États qui peuvent y voir une sorte de compétition dans le contrôle de la ressource.

Néanmoins, en dépit de ces difficultés, il faut noter une certaine capacité d'adaptation des irrigants (*via* les associations) pour trouver des solutions locales (mais certes non optimales) pour la réalisation de travaux de maintenance essentiels à la continuité du service.

Mesures d'accompagnement

Le manque de synchronisation entre les constructions physiques (infrastructures d'irrigation) et l'accompagnement des associations d'irrigants concourent à la faiblesse de la gestion (d'une partie) des périmètres par les usagers. L'accompagnement est théorique et pas assez ancré dans les pratiques. Les associations d'irrigants mériteraient un accompagnement qui

puisse se prolonger une fois l'infrastructure d'irrigation opérationnelle. Bien que l'AFD y porte une attention particulière en phase d'instruction, la réalité observée contraste nettement avec l'intention affichée. Ce constat est, par exemple, observable dans le second projet Moyen-Sébou au Maroc où le modèle de gestion des périmètres est loin d'être défini à quelques mois de la mise en service de l'infrastructure et de la fin du projet. On retiendra toutefois que les résultats concernant les mesures d'accompagnement sont ceux pour lesquels l'efficacité de l'intervention, même quelques années après la fin du projet considéré, est la plus difficile à évaluer tant les constructions sociales et institutionnelles sont longues à mettre en place et l'inertie des structures publiques de gestion importante face aux changements attendus.

Mise en valeur agricole et conditions socioéconomiques

La mise en valeur agricole et l'amélioration des conditions socioéconomiques des paysans atteignent quant à elles des résultats mitigés, en fonction du pays et des zones d'intervention couvertes. L'apport de l'infrastructure d'irrigation, si elle ne permet pas systématiquement d'atteindre les objectifs fixés à la fin du projet, demeure un facteur de production essentiel au développement de l'agriculture dont les paysans tirent profit en développant les surfaces irriguées par eux-mêmes (y compris après la fin du projet). En revanche, les volets d'appui à la mise en valeur (techniques culturales, diversification des productions, etc.) sont souvent peu efficaces et ne permettent pas aux agriculteurs d'atteindre, par exemple, les rendements espérés qui constituent pourtant la base des études de faisabilité des projets. Enfin, l'aval des filières agricoles est généralement négligé et ne donne que trop peu de perspectives aux agriculteurs. Ce volet semble pris en compte dans des projets parallèles que le champ de cette évaluation n'a pas permis d'intégrer suffisamment.

C.3 Efficience

L'efficience des projets de l'AFD est jugée globalement satisfaisante et relativement stable dans le temps, avec néanmoins un déséquilibre structurel des budgets au détriment des mesures d'accompagnement.

D'une manière générale, l'appréciation de l'efficience est mal documentée dans la documentation de projet, y compris dans les évaluations, et reste mal appréhendée par les parties prenantes qui prêtent plus d'attention aux critères de pertinence, d'efficacité et d'impact.

C.3.1 – Des coûts unitaires en général cohérents avec les standards des aménageurs et des autres bailleurs de fonds

L'analyse comparative des coûts unitaires est instructive même si elle doit être prise avec précaution. En effet, il n'est pas toujours évident que les coûts recouvrent la même réalité du fait de l'hétérogénéité des projets que ce soit en termes de nature (irrigation gravitaire, irrigation pressurisée) ou de contextes géographiques et socioéconomiques. D'une manière générale, il ressort que les coûts unitaires de l'AFD sont en général alignés avec les coûts admis par les autres bailleurs ou par les sociétés d'aménagement. Cependant, des dépassements de coûts, parfois importants, ont été relevés dans plusieurs cas et peuvent avoir pour cause des facteurs internes (conception surdimensionnée, mauvaise appréciation de la complexité des travaux) aussi bien qu'externes (inflation des prix, dévaluation des devises).

C.3.2 – Les projets de l'AFD sont gérés de manière efficiente, avec des variations en fonction de la nature des interventions

L'efficience de la gestion des projets AFD est souvent satisfaisante même si des retards quelques fois importants dans la mise en œuvre ont régulièrement été relevés. Ces retards étaient fréquemment causés par des procédures de passation de marchés jugées lourdes, imprécises et parfois trop centralisées, par une programmation inadaptée ou par une maîtrise d'ouvrage peu compétente. Néanmoins, la souplesse, la

capacité d'adaptation et la réactivité de l'AFD ont, dans la plupart des cas, permis de maintenir les retards dans des dimensions acceptables ou de réduire l'impact d'évolutions contextuelles négatives. La continuité des partenariats noués par l'AFD a contribué à une efficience accrue.

Il ressort par ailleurs que l'efficience varie en fonction de la catégorie d'activités. Si l'efficience de la mise en œuvre des travaux d'aménagement est généralement satisfaisante, elle diminue en revanche en ce qui concerne les activités d'accompagnement et peut même devenir faible pour les composantes institutionnelles si l'on tient compte des faibles résultats obtenus malgré les efforts consentis et la durée des activités concernées.

C.3.3 – Un déséquilibre de la structure des budgets en faveur des infrastructures et au détriment de l'accompagnement

Le déséquilibre récurrent de la structure des coûts des projets AFD en faveur des investissements infrastructurels et au détriment de l'accompagnement, ne permet en revanche pas toujours de garantir une utilisation optimale et efficiente des infrastructures. Ce déséquilibre a tout particulièrement posé question lorsque les projets avaient pour objectif d'appuyer des modes de gestion participative de l'irrigation dont la mise en œuvre nécessitait des moyens d'accompagnement significatifs. Ce sous-financement de l'accompagnement semble en grande partie lié aux outils financiers mobilisés dans la mesure où l'accompagnement est souvent financé au moyen de subventions. On rappellera que l'AFD est une banque de développement qui consent avant tout des prêts. En outre, les États sont peu enclins à financer l'accompagnement par des prêts bancaires.

C.3.4 – Une efficience qui ne s'améliore pas ou peu au cours du temps

Enfin, il n'a pas été possible de mettre clairement en évidence une évolution positive de l'efficience dans le temps, ni en termes de diminution des coûts unitaires, ni en ce qui concerne la structure des coûts, ni encore en matière de gestion des projets. En effet, les interventions ne sont pas toujours comparables tant dans leurs composantes que dans leurs modalités de mise en œuvre. L'« effet grappe » – c'est-à-dire l'amélioration de l'efficience de certains projets

grâce au retour d'expérience et la capitalisation des projets précédents dans certains pays – n'est pas perceptible dans l'échantillon analysé.

C.4 Impact

Des impacts difficiles à mesurer et à quantifier, mais perceptibles notamment sur les conditions socioéconomiques des irrigants et sur les politiques publiques.

C.4.1 – Les impacts sont encore insuffisamment mesurés

La question de l'impact est encore insuffisamment prise en compte dans la conception et l'évaluation des projets de l'AFD. Les indicateurs de suivi de l'impact sont souvent généraux et focalisés sur les aménagements, au détriment de la mesure de l'amélioration des conditions socioéconomiques des producteurs ou d'aspects plus « soft ».

D'une manière générale, si l'on prend l'ensemble du cycle du projet, la question de l'impact apparaît clairement comme une préoccupation majeure de la part de l'AFD, mais les outils nécessaires pour mesurer les impacts de manière rigoureuse sur un nombre suffisant de projets ne sont pas disponibles (notamment absence de situations de référence).

Aucun projet de l'AFD dans le secteur de l'irrigation n'a fait l'objet d'une véritable mesure d'impact mobilisant des méthodes contrefactuelles, alors que ce type d'approche donnerait pourtant à l'AFD des arguments très solides en faveur des projets irrigation en général (sous l'angle de l'impact sur les conditions socioéconomiques des bénéficiaires finaux) et en faveur de l'orientation revendiquée en direction de l'agriculture familiale.

C.4.2 – Impact sur les conditions de vie et les conditions socioéconomiques des producteurs

Il existe un faisceau concordant d'indices pointant vers un impact positif des projets financés par l'AFD sur les conditions de vie des producteurs (et plus largement des populations

rurales impactées). Dans certains projets, en complément des actions d'aménagement ou de réhabilitation des zones irriguées, l'AFD a développé un arsenal d'actions plus transversales (infrastructures sociales et routières notamment) qui contribuent à amplifier l'impact des projets d'irrigation sur les conditions de vie des territoires ruraux.

Il est malheureusement difficile d'établir un lien clair entre les projets financés par l'AFD et l'évolution des conditions socioéconomiques des populations des territoires concernées, en raison d'une caractérisation mal adaptée de la situation socioéconomique de référence des bénéficiaires en début de projet et d'un dispositif de suivi-évaluation trop limité. Une évolution positive (mais timide) est perceptible notamment dans les grappes de projets.

C.4.3 – Impact sur le foncier et les ressources en eau

Les impacts des interventions de l'AFD au niveau national se traduisent essentiellement par une influence sur les politiques de sécurisation foncière^[21] et d'allocation de l'eau. Certains projets emblématiques ont en effet fortement influencé les politiques de sécurisation foncière dans les pays dans lesquels ils ont été menés : innovation des guichets fonciers autour du lac Alaotra (Madagascar), titrisation dans la zone de l'Office du Niger (Mali), Sénégal, etc. En ce qui concerne l'influence des interventions sur les politiques d'allocation de l'eau, il s'agit davantage d'une influence diffuse, par l'exemple et le succès des mesures pilotes, que par des actions programmées de manière intentionnelle.

C.4.4 – Impact sur les communs^[22]

Le cadre théorique des communs a été développé récemment (2015) au sein de l'AFD. Dans les projets d'irrigation, le terme de « communs » est absent du vocabulaire opérationnel, même dans le cas de projets très récents. Le concept paraît dès lors peu mobilisé pour la conception des projets et leur mise en

[21] Notamment au travers du Comité technique « Foncier et développement » (CTFD) dont les travaux ont été prolongés au travers du COSTEA.

[22] Cet aspect a fait l'objet d'une étude de cas spécifique qui est disponible en ligne dans les annexes.

œuvre. De fait, les documents de projet, comme les études de faisabilité et les études techniques, revus dans le cadre de cette évaluation n'identifient pas les communs comme un sujet à part entière.

Cependant, s'agissant des « communs de l'irrigation », c'est-à-dire relatifs à la gestion d'aménagements hydroagricoles et à la gestion de l'eau dans les zones irriguées, on peut considérer que, dans la grande majorité des cas, il n'existait pas de communs au sens ostromien^[23] du terme préalablement aux interventions de l'AFD^[24].

La revue des interventions sur la question de la gestion des aménagements, communément appelée « gestion sociale de l'eau », montre, à part pour quelques cas particuliers, des résultats mitigés, à l'instar de ceux obtenus par d'autres bailleurs de fonds. Malgré l'importance qui est donnée par l'AFD à cette problématique, les programmes d'accompagnement sont régulièrement insuffisants pour obtenir les résultats recherchés et pour que ceux-ci soient durables. Les projets d'accompagnement à la gestion sont d'autant plus difficiles à conduire que les politiques publiques locales restent centralisatrices et construites sur des visions de l'irrigation plus techniques que sociales, ce qui est encore le cas dans de nombreux pays.

Dès lors, la question qui se pose pour l'AFD dans le secteur de l'irrigation n'est pas tant d'identifier ou de reconnaître des communs existants sur ses zones d'intervention, mais plutôt de trouver, pour chaque contexte, comment mobiliser les concepts et les expériences de communs pour développer des modalités d'intervention qui permettraient d'aboutir à la mise en place de modèles de gestion des aménagements durables et efficaces. Ce travail reste encore à faire, sur la base des réflexions en cours au sein de l'AFD, et le travail sur les communs fonciers conduit par le CTFD depuis 2014 pourrait être un point de départ (CTFD, 2017).

Un travail important de documentation, d'analyse et de capitalisation doit être mené sur les modèles de gestion établis par les projets d'irrigation (principes, méthodes de travail, résultats) financés par l'AFD, mais également par d'autres acteurs, avant que l'AFD puisse, d'une part, développer un dialogue orienté sur les communs avec les États bénéficiaires de l'aide, et d'autre part, mettre à disposition des équipes techniques *a minima* des guides (voire des outils opérationnels) et des moyens adaptés pour les mettre en œuvre (techniques, humains et financiers) tout au long de l'exécution des projets.

C.4.5 – Impact sur les politiques publiques^[25]

L'AFD a contribué à l'évolution des politiques publiques en matière d'irrigation et d'eau agricole dans certains pays, à travers une intervention de long terme ainsi qu'une approche flexible basée sur le dialogue et la promotion de principes cohérents.

Dans les projets d'irrigation, l'AFD intervient principalement en appui au modèle d'agriculture familiale, en décalage avec les positions adoptées par beaucoup de bailleurs et (dans certains cas) d'États. La capacité de l'AFD à faire évoluer les modèles agricoles directement au travers des projets d'irrigation est néanmoins très variable et va dépendre principalement du régime foncier du pays d'intervention considéré.

L'idée communément répandue selon laquelle les pays fortement dépendants de l'aide internationale ne font qu'appliquer, dans leurs politiques publiques, les principes apportés par les institutions financières internationales (IFI) est questionnée par de récents travaux de recherche en anthropologie du développement. Les pays revus dans le cadre de cette évaluation illustrent une situation contrastée où l'influence de l'AFD prend des chemins très variés pour infléchir ou faire évoluer les politiques publiques en lien avec l'irrigation.

L'implication de l'AFD dans les politiques publiques sur l'irrigation est très variable selon les époques et les géographies. L'influence que l'AFD a sur les politiques publiques de certains

[23] D'après Elinor Ostrom, économiste américaine, prix Nobel d'économie 2009 (avec Oliver Williamson) pour son analyse de la gouvernance économique, et en particulier des biens communs.

[24] Des communs de l'irrigation ont été documentés sur les 20 dernières années (par exemple en Bolivie ou dans le Haouz de Marrakech au Maroc), mais aucun ne se situe dans une zone couverte par des projets de l'AFD.

[25] Cet aspect a fait l'objet d'une étude de cas spécifique qui sera prochainement disponible en ligne.

pays relève plus d'une action construite progressivement à partir d'opportunités saisies, parfois provoquées, que d'une volonté affichée et d'une stratégie définie préalablement.

L'AFD est d'autant plus en mesure d'influer sur les politiques publiques d'un pays dans lequel elle intervient dans la durée, de façon continue et avec un ensemble cohérent de projets alignés sur les mêmes thématiques et principes. Une telle influence suppose par ailleurs la construction de relations de confiance avec des interlocuteurs de haut niveau. La qualité du dialogue et la diversité des modalités de financement jouent également un rôle clé.

C.5 Durabilité

La durabilité des projets financés par l'AFD s'est renforcée, aidée par la capacité de l'AFD à se projeter dans le temps long dans certaines géographies, mais la prise en compte des dimensions sociale et environnementale de la durabilité reste timide.

La durabilité est un principe clé des interventions de l'AFD dans le domaine de l'irrigation d'abord de manière progressive entre 1992 et 2008, puis de manière systématique à partir de 2009 (période 3 de la logique d'intervention). Les dimensions technique et institutionnelle de la durabilité sont les plus traitées dans les fiches projets de l'AFD, les RAP et les évaluations ; viennent ensuite, par ordre décroissant, la durabilité économique, sociale et environnementale.

C.5.1 – La durabilité est de mieux en mieux prise en compte par l'AFD, et ce dès la conception des projets

La durabilité technique des infrastructures hydroagricoles s'est maintenue, voire accrue au fil des interventions de l'AFD grâce à une meilleure adaptation des modèles techniques aux différents contextes d'intervention. Par l'expérience et la collaboration sur le temps long, l'AFD a pu s'impliquer dans les grandes orientations de conception des systèmes irrigués (maillage hydraulique, type d'exhaure et énergie, etc.) pour privilégier le développement d'options techniques plus durables sans toutefois se

substituer aux maîtrises d'ouvrages nationales dans la validation des options techniques détaillées proposées par les bureaux d'ingénierie. Malgré l'importance de la durabilité technique, l'étude a montré qu'il n'existait pas d'indicateurs précis pour son suivi-évaluation. Faute de mieux, la durabilité technique est appréhendée en questionnant la fonctionnalité d'une infrastructure plusieurs années après la fin du projet l'ayant portée. Or, cette approche n'est pas totalement satisfaisante car une infrastructure qui fonctionne n'est pas nécessairement gage de durabilité technique si son fonctionnement est assuré par des adaptations qui ne sont pas techniquement optimales (qu'il s'agisse de modifications techniques ou d'arrangements dans la gestion de l'eau).

C.5.2 – Une recherche constante d'amélioration de la durabilité technique des interventions de l'AFD

Les taux d'exploitation (ou niveaux d'utilisation) des périmètres sont généralement bons plusieurs années après la fin des projets et dépassent parfois le taux d'exploitation déjà à la fin des projets grâce à l'augmentation de la superficie cultivée ou à la conduite de plusieurs cycles de culture(s) par an. Les cas de sous-exploitation des périmètres irrigués (ou de secteurs de certains périmètres) sont surtout imputables à des défauts de conception, de réalisation, d'entretien (cause anthropique) ou à des situations exceptionnelles d'inondation (cause naturelle). Dans le cas des défauts de conception ou de réalisation, il faut rappeler que l'AFD n'a en réalité qu'un contrôle limité des travaux exécutés sous maîtrise d'ouvrage nationale si tant est que l'AFD (siège ou agence locale) dispose du temps et des compétences techniques nécessaires au suivi dans chaque pays.

C.5.3 – Les mécanismes de financement des coûts d'opération et de maintenance, un élément de durabilité caractéristique des interventions de l'AFD

La mise en place de mécanismes de financement de l'exploitation et de l'entretien des infrastructures est un facteur essentiel de durabilité et une caractéristique des interventions qui s'inscrivent dans l'approche « Gestion sociale de l'eau » (GSE) privilégiée par l'AFD. Pour faciliter la mise en place de ces mécanismes

basés sur la redevance, l'expérience des sociétés d'aménagement régionales (SAR) françaises a souvent été mobilisée par l'AFD pour alimenter son dialogue avec les sociétés d'aménagement et de gestion de l'irrigation (SAGI) au Sénégal et pour servir de modèle aux gestionnaires partenaires. Les taux de recouvrement des redevances sont très variables : plus élevés au sein des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) ou établissements publics à caractère administratif (EPA), plus bas lorsque la gestion incombe à des formes d'organisations collectives telles que les associations d'usagers de l'eau (AUE) ou les groupements d'intérêt économique (GIE) qui ne disposent pas tous des mêmes moyens de collecte ou de pression sur les irrigants. Malgré les actions menées par l'AFD, le soutien de l'État reste souvent insuffisant, en particulier pour la mise en place de fonds d'entretien. Ces situations fréquentes limitent la durabilité des interventions. Mais elles questionnent surtout le niveau de recouvrement acceptable pour les projets financés par l'AFD (ce qui revient à définir un niveau « acceptable » de dégradation des infrastructures mises en place). En ce qui concerne les coûts de renouvellement des infrastructures (notion de reproductibilité dans la documentation stratégique de l'AFD), ils ne peuvent pas être couverts par l'activité agricole. Cette nécessité d'investissements renouvelés et récurrents est connue mais mériterait une nouvelle réflexion car les demandes d'infrastructures hydroagricoles complexes restent fortes de la part des pays partenaires (importance du nexus « eau potable – énergie – sécurité alimentaire »).

C.5.4 – L'appui organisationnel et institutionnel est perçu comme une condition préalable à la durabilité des interventions

Grâce à la réalisation de projets réussis ou concomitants (notion de « grappe »), la durabilité des interventions a été améliorée par des appuis organisationnels et institutionnels sur le long terme. Les quatre piliers du succès de l'accompagnement des irrigants par l'AFD sont : (i) l'appui aux organisations/associations d'irrigants (formalisation juridique, bonne gestion, comptabilité, etc.) ; (ii) le développement des réseaux d'institutions d'appui-conseil ; (iii) l'accompagnement des gestionnaires dans leurs évolutions institutionnelles pour favoriser la participation des irrigants à la gestion de l'eau ;

(iv) l'appui aux évolutions des cadres législatifs/réglementaires favorables aux formes d'organisation collective. Les interventions de l'AFD révèlent des succès (par exemple, en Afrique de l'Ouest, au Sénégal et au Mali, ou en Asie du Sud-Est, au Cambodge – même si dans certaines géographies, la contribution de l'AFD est à mettre en relation avec celles de nombreux autres partenaires), mais aussi des situations dans lesquelles l'AFD n'est pas parvenue à insuffler les changements souhaités (par exemple au Maroc), ce qui souligne l'importance des spécificités contextuelles.

La majorité des organisations d'irrigants (groupements, associations, faitières) appuyées par l'AFD sont encore existantes plusieurs années après la fin des projets, mais présentent des faiblesses opérationnelles. La fonctionnalité des organisations est centrale pour l'évaluation de la durabilité. Cependant, l'absence d'indicateurs spécifiques dans le système de suivi-évaluation de l'AFD rend cette notion subjective. Dans la posture adoptée par l'AFD de promouvoir la gestion sociale de l'eau (GSE), la pleine fonctionnalité des structures collectives en fin de projet n'est pas toujours un objectif réaliste car les années d'intervention peuvent ne pas être suffisantes pour un réel apprentissage. L'évaluation de la durabilité nécessite alors de fixer les acquis exigibles en fin de projet qui permettraient de s'assurer que les organisations, à défaut d'être fonctionnelles, soient sur la bonne trajectoire d'évolution. Ainsi, une efficacité jugée insuffisante au terme d'un projet pourrait ne pas hypothéquer pour autant la réussite à plus long terme, à condition que des modalités permettent de continuer à appuyer l'évolution positive de ce type de structure après la fin du projet.

C.5.5 – Une prise en compte trop timide des enjeux liés à la durabilité sociale et environnementale ?

Il ressort de l'évaluation des interventions de l'AFD dans le domaine de l'irrigation que les dimensions sociale et environnementale de la durabilité ne sont pas directement prises en compte, mais plutôt de manière indirecte voire diffuse. La durabilité sociale est, par exemple, traitée à travers les démarches de formalisation foncière dans les périmètres irrigués et des activités de développement à l'échelle des territoires qui se veulent plus inclusives. La durabilité environnementale est annoncée comme

un enjeu des interventions de l'AFD mais peine également à se traduire en actions concrètes. À l'échelle des périmètres irrigués, les impacts sur le couvert végétal causés par les aménagements ne sont généralement pas compensés par des reboisements. Les actions menées par l'AFD pour renforcer la durabilité environnementale de ses interventions se situent à des échelles plus grandes, par exemple par son implication dans la gestion concertée des grands fleuves africains (Sénégal, Niger, Congo) et asiatiques (fleuve Rouge). De plus, l'AFD encourage le développement des métiers de l'environnement au sein des maîtrises d'ouvrages nationales partenaires : recrutement d'environnementalistes, études environnementales préalables et plus récemment formations au management environnemental.

D. Recommandations

D.1 Recommandations transversales

L'évaluation a mis en évidence des points clés pour améliorer la qualité des projets, leur pertinence et leur efficacité. Ces éléments peuvent être regroupés en quatre catégories :

- la temporalité des projets : l'évaluation a souligné que les résultats des projets d'irrigation ont tendance à se consolider et se renforcer sur une longue période d'intervention, ce qui contribue également à améliorer la durabilité des infrastructures et des infrastructures associées ; cette « temporalité minimale » de 8 à 10 ans a des conséquences pratiques en matière d'approches et d'outils financiers ;
- l'analyse préalable : l'évaluation a souligné la nécessité pour l'AFD d'améliorer l'intensité et la pertinence des études préalables au sens large du terme, et aussi de consolider une « base de connaissances » locale, multidimensionnelle (politique, historique, sociale, économique) qui permettra à l'AFD de mieux capitaliser sur les géographies où elle intervient régulièrement. L'objectif est de passer progressivement d'une connaissance intuitive et relativement informelle des contextes d'intervention – qui repose beaucoup sur l'investissement des équipes de la division ARB et des agences pays – à une connaissance plus formalisée, plus structurée et régulièrement actualisée ;
- le dialogue de politique publique et le renforcement des capacités des acteurs : l'évaluation a conclu à l'importance de l'organisation d'un dialogue de politique publique tout au long du cycle projet et de l'intervention d'une manière générale. Ce dialogue a permis à l'AFD de co-construire avec les maîtrises d'ouvrage nationales des cadres d'action qui prennent en compte certains sujets défendus par l'AFD : par exemple, un modèle de développement de l'irrigation respectueux de l'agriculture familiale. L'influence de l'AFD sur les politiques publiques a souvent été construite sur des opportunités saisies, parfois provoquées plutôt que sur une stratégie préalable ;
- la mesure des effets et des impacts : une des conclusions de l'évaluation est que les

effets et les impacts des projets d'irrigation se construisent sur le temps long ; une autre conclusion est que l'AFD a aujourd'hui des difficultés à documenter, suivre et correctement mesurer ces effets et impacts. Le renforcement du cadre de suivi-évaluation sur l'ensemble du cycle projet et des processus de capitalisation doivent pouvoir fournir à l'AFD des arguments robustes (car reposant sur une mesure rigoureuse des impacts, notamment socioéconomiques) pour ses interventions en faveur des projets d'irrigation.

Recommandation 1 : mener des analyses économiques, politiques et sociologiques dans les pays d'intervention dans le secteur de l'irrigation

Recommandation 2 : adapter la programmation, les approches et la mobilisation des moyens au temps long des projets

• **Favoriser des cycles projet plus longs**, notamment en permettant le développement de projets successifs (se superposant pour partie)

• **Découpler les temporalités des composantes techniques et institutionnelles**, afin de s'assurer que les composantes d'appui institutionnel (l'accompagnement des irrigants, la GSE, l'appui aux filières agricoles, etc.) se mettent en place au moment voulu et soient encore opérationnelles trois ans au minimum après la mise en service des infrastructures

Recommandation 3 : établir et contribuer, ou inscrire les projets dans un dialogue de politique publique

Recommandation 4 : mieux anticiper, mesurer et suivre les effets socioéconomiques et agricoles des projets

• **Mettre en place un cadre systématique de suivi et d'évaluation des résultats, effets et impacts des projets**, notamment les effets socioéconomiques et agricoles (revenus, production, rendement, accès aux services sociaux), sur le temps long (supérieur à la durée des projets) et au travers des maîtrises d'ouvrages partenaires de l'AFD

• **Systematiser les évaluations des projets** et notamment les évaluations à mi-parcours sur financement des projets (en particulier sur des cycles projet longs)

• **Renforcer la capitalisation des enseignements tirés sur les projets**

D.2 Recommandations stratégiques

L'évaluation a montré que l'irrigation, « secteur » par nature à la croisée de plusieurs thématiques majeures (agriculture, eau, environnement et développement rural) n'avait jamais fait l'objet d'une stratégie autonome au sein de l'AFD. Cet état de fait a sans doute été à l'origine d'une certaine malléabilité qui a permis à l'AFD d'adapter ses interventions de manière souple et réactive, soit au plus près du contexte de chaque pays.

L'évaluation a aussi mis en évidence l'identité marquée de l'AFD dans sa manière de concevoir et de conduire les projets d'irrigation et, partant de là, la nécessité de formaliser non pas une stratégie à part entière, mais plutôt des éléments de doctrine qui mette en cohérence les principes d'intervention de l'AFD. L'élaboration de cette doctrine pourra s'appuyer sur les conclusions de cette évaluation, ainsi que sur les travaux du COSTEA, et pourra également permettre un travail de capitalisation en interne à l'AFD.

Recommandation 5 : produire une note technique qui définisse les grands principes d'intervention de l'AFD

Cette note technique aurait les trois objectifs principaux suivants :

- clarifier les principes d'intervention de l'AFD pour faciliter le dialogue avec les acteurs français et les partenaires dans les pays d'intervention ;
- mettre en valeur l'expérience de l'AFD, son histoire longue dans le domaine de l'irrigation, ses interventions phares et capitaliser sur son savoir-faire ;
- assurer la cohérence avec les principes du Plan d'orientation stratégique (POS) de l'AFD : climat, biodiversité, lien social, développement local, genre (POS 2018-2022).

Cette note technique permettrait de définir, affirmer, argumenter et mettre en cohérence les principes d'intervention de l'AFD dans le domaine de l'irrigation.

D.3 Recommandations opérationnelles

Les recommandations listées dans cette section s'inspirent des conclusions de l'évaluation et notamment des études de cas transversales. Ces recommandations concernent quatre points clés des composantes des projets d'irrigation pour lesquels les capacités demandent à être renforcées et les approches améliorées :

- les aspects techniques en tant que tels,
- l'ingénierie sociale et notamment ses modalités de financement,
- les capacités à mener un dialogue de politique publique,
- l'identification et l'accompagnement des communs.

Recommandation 6 : mieux intégrer, dans les études préparatoires aux projets de l'AFD, les dimensions techniques, institutionnelles, socioéconomiques et juridiques des projets

Recommandation 7 :

les bénéficiaires finaux des infrastructures et des services doivent être consultés et associés, dans la mesure du possible, dès la phase d'étude de faisabilité et de conception des projets, y compris sur les aspects qui influenceront les choix technologiques, la nature des infrastructures et les conditions technico-économiques et financières de leur exploitation et de leur maintenance

Recommandation 8 : réhabiliter l'analyse économique des projets et la considérer comme un outil vivant à mettre en œuvre à différents stades du développement d'un projet

Recommandation 9 : adapter l'infrastructure au contexte

Recommandation 10 : renforcer et sécuriser les financements pour toutes les composantes des projets, et notamment les mesures d'accompagnement institutionnelles et sociales

Recommandation 11 : définir et accompagner les communs dans les projets d'irrigation

Glossaire

Un **projet** mené par l'AFD est identifié par un octroi et une logique d'intervention qui lui est propre pour une durée d'exécution donnée. Un projet peut lui-même être composé de plusieurs concours, c'est-à-dire se déclinant en plusieurs conventions juridiques de financement (une convention est établie par bénéficiaire et/ou par instrument financier – qu'il s'agisse d'un prêt ou d'un don).

Une **intervention** est une succession de projets dans la même zone et portant sur la même finalité. Les interventions ne sont pas formalisées ni reconnues par les procédures de l'AFD. Elles ont été reconstituées pour les besoins de l'évaluation. Une intervention peut comprendre ainsi plusieurs projets.

Liste des sigles et abréviations

2IS	Initiative pour l'irrigation au Sahel (programme financé par la Banque mondiale)
3PRD	Projet de promotion du partenariat rizicole dans le delta du fleuve Sénégal (Sénégal)
AFD	Agence française de développement
APAD	Association pour l'anthropologie du changement social et du développement
APD	Aide publique au développement
ARB	Division Agriculture, développement rural et biodiversité (AFD)
ASA	Association syndicale autorisée (France), établissement public administratif créé et contrôlé par l'État
ASIRRI	Projet d'Appui aux irrigants et aux services aux irrigants (financement FISONG)
AT	Assistant(ce) technique
AUE	Association d'usagers de l'eau
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCCE	Caisse centrale de coopération économique (1958-1992)
CFD	Caisse française de développement (1992-1998)
CFE	Cercle français de l'eau
CGAAER	Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux
CILSS	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CIS	Cadre d'intervention sectoriel (AFD)
CMB	Commission mondiale des barrages
COP21	Conférence de Paris de 2015 sur les changements climatiques (correspondant à la 21e conférence des parties)
COSTEA	Comité scientifique et technique eau agricole
CR	Compte(s) rendu(s)
CTFD	Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française
DfID	<i>Department for International Development</i> (Royaume-Uni)
DG DEVCO	Direction générale Coopération internationale et Développement de la Commission européenne
DGCID	Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (MAE, France)
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
EVA	Évaluation et Apprentissage (département de l'AFD)
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (en français: ONUAA, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FARM	Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde
FERC	Fonds d'études et de renforcement de capacités (instrument financier AFD)
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (instrument financier AFD)

FMI	Fonds monétaire international
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GISA	Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire
GR	Groupe de référence (spécifique à la présente évaluation)
GSE	Gestion sociale de l'eau
ha	Hectare(s)
IDDR	Institut du développement durable et des relations internationales
IFI	Institution financière internationale
IHEID	Institut de hautes études internationales et du développement
IRD	Institut de recherche pour le développement
MAAF	Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (France)
MAE	Ministère des Affaires étrangères (France)
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (France)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement (Nations unies)
ON	Office du Niger (Mali)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ORSTOM	Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (devient l'IRD en 1998)
PADON	Projet d'appui au développement de la zone « Office du Niger » (Mali)
PARIIS	Projet d'appui régional à l'Initiative pour l'irrigation au Sahel
PAS	Plan/Programme d'ajustement structurel (FMI/Banque mondiale)
PMA	Pays les moins avancés (classement Banque mondiale)
PPP	Partenariat public-privé ^[26]
RAP	Rapport d'achèvement de projet
PSP	Participation du secteur privé
SAED	Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (Sénégal)
SAGI	Société d'aménagement et de gestion de l'irrigation (Sénégal)
SAR	Société d'aménagement régionale (française)
SOMALAC	Société malgache d'aménagement du lac Alaotra (Madagascar)

[26] Ce type de partenariat recouvre en fait une grande diversité de situations : de la délégation de service public pour la gestion d'une infrastructure hydro-agricole (Maroc) à des contrats de mise en valeur agricole avec contribution au financement et à la gestion des infrastructures terminales (projet 3PRD au Sénégal), lesquels (contrats) relèvent plus de la participation du secteur privé (PSP).

Références bibliographiques

- AFD** (2017), *Document de travail EVA – Programme triennal d'évaluation de l'AFD 2017-2020*, Agence française de développement, Paris, 16 p.
- AFD** (2013), *Politique d'évaluation de l'AFD*, Agence française de développement, Paris, 40 p.
- AFD** (2012), *Cadre d'intervention sectoriel Développement rural 2010-2012*, Agence française de développement, Paris, 51 p.
- ASPEC**. (2012), *De l'eau agricole à l'eau environnementale – Résistance et adaptation aux nouveaux enjeux de partage de l'eau en Méditerranée*, Éditions Quæ, 384 p.
- BANQUE MONDIALE** (2007), *World development report 2008: agriculture for development*, Banque mondiale, Washington, DC, 384 p.
- CILSS** (2016), *Cadre stratégique pour l'eau agricole au Sahel*, CILSS, Ouagadougou, 61 p.
- COUTURE J.-L.** (2013), *Recontextualiser l'intervention de l'AFD au Laos dans le domaine de l'eau depuis 20 ans pour relativiser échecs et réussites et envisager l'avenir : petit traité de « marxisme-léninisme » lao pour domestiquer les génies montagnards et conjurer les démons de l'hydroélectricité*, Rapport d'évaluation externe, document complémentaire, 17 p.
- CTFD** (2017), *Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte*, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), Agence française de développement (AFD), Paris, 86 p.
- CUMMING G. D.** (2017), *La transformation de l'Agence française de développement et de l'aide française au cours des « années Severino » : vers une nouvelle compréhension des réformes de politiques publiques*, in Rioux J.-P. (dir.) (2017), *75 ans au service du développement – L'Agence française de développement, des origines à nos jours*, Agence française de développement, Paris, 266 p.
- DARGHOUTH S.** (2007), *Emerging Public-Private Partnerships in Irrigation Development and Management*, *Water Sector Board Discussion Paper Series*, 10, World Bank.
- DAVIES R.** (2013), *Planning Evaluability Assessments: A synthesis of the Literature with Recommendations*, *DFID Working Paper*, 40, 48 p.
- DEVEZE J.-C.** (2003), *Grands aménagements hydro-agricoles d'Afrique subsaharienne : poursuivre les évolutions institutionnelles*, *Afrique contemporaine*, 205, (1), pp. 193-203, DOI : 10.3917/afco.205.0193, URL : <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2003-1-page-193.htm>
- DORDAIN D. et L. MOGENET** (2012), *Le paradigme de l'aide projet fait de la résistance : de la dépendance à la réappropriation*, *Afrique contemporaine*, 241 (1), pp. 11-27, DOI:10.3917/afco.241.0011, URL : <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2012-1-page-11.htm>
- EUROPEAN COMMISSION / DG DEVCO** (2007), *Methodological Guidance for Evaluation*, Evaluation Unit DEVCO, Bruxelles, 328 p.
- GILARD O.** (2017), *Irrigation et semis direct*, Agence française de développement, Note de travail, DOE/DTO/DAR, Paris, 2 p.
- GILARD O.** (2009), *Eau et agriculture : quels enjeux pour l'AFD ?* Agence française de développement, Note de plaidoyer, DOE/DTO/DAR, Paris, 5 p.
- GILARD O.** (2008), *Eau et agriculture : cadre conceptuel pour les interventions de l'AFD*, Agence française de développement, Note AFD & Irrigation, DOE/DTO/DAR, Paris, 6 p.
- HOFFMAN J.-M. et D. SADOULET** (2000), *Stratégie française de l'eau agricole pour le développement*, ministère des Affaires étrangères, Note DCT, 12/00, 30 p.
- INTER-RÉSEAUX Développement rural** (2016), *Développer l'irrigation en Afrique de l'Ouest: vieux rêves et nouveaux défis*, *Bulletin de synthèse souveraineté alimentaire*, 22, novembre.
- JACOB J.-P. et P. LAVIGNE DELVILLE** (2019), *Comprendre la trajectoire des interventions de développement [Rapport de recherche]*, Agence française de développement ; IRD, IHEID, APAD <ird-01558783>

MAAF/CGAAER (2011), *L'eau et la sécurité alimentaire face au changement global : quels défis, quelles solutions ?*, Rapport du conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 76 p.

MAE/DGCID (2000), *Prospective de l'agriculture irriguée en Afrique subsaharienne – Stratégie de coopération pour une pérennisation des grands périmètres irrigués*, ministère des Affaires étrangères, direction générale de la Coopération internationale et du Développement, Paris, 36 p.

MOLLE F., P. P. MOLLINGA et P. WESTER (2009), Hydraulic Bureaucracies and the Hydraulic Mission: Flows of Water, Flows of Power, *Water Alternative*, 2, pp. 328-349.

MUKHERJI A. et T. FACON (2009), *Revitalizing Asia's Irrigation: to Sustainably Meet Tomorrow's Food Needs*, Colombo, Sri Lanka: International Water Management Institute, Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations, 46 p.

OCDE/CAD (1991), *Principes du Comité d'aide au développement pour l'évaluation de l'aide au développement*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 10 p.

OSTROM E. (1992), *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, ICS San Francisco.

DE PEERSMAN G., I. GUIJT et T. PASANEN (2015), *Evaluability Assessment for Impact Evaluation – Guidance, Checklists and Decision Support*, A Methods Lab Publication, London, United Kingdom: Overseas Development Institute, 28 p.

RUF T. (2011), Le façonnage des institutions d'irrigation au XX^e siècle, selon les principes d'Elinor Ostrom, est-il encore pertinent en 2010 ?, *Natures Sciences Sociétés*, vol. 19 (4), pp. 395-404. <https://www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2011-4-page-395.htm>

TROY B. (2013), *Gestion de l'eau agricole et sécurité alimentaire : de nouveaux défis pour les pays en développement*, IDDRI publications, Paris, FARM, pp. 43-65.

TURRAL H., M. SVENDSEN et J.-M. FAURES (2010), Investing in Irrigation: Reviewing the Past and Looking to the Future, *Agric Water Manage*, 97, pp. 551-60.

**Agence française
de développement**
5, rue Roland Barthes
75012 Paris | France
www.afd.fr

Direction Innovation,
Recherche et Savoirs.
Département Évaluation
et Apprentissage (EVA)

Qu'est-ce que le groupe AFD ?

Le groupe Agence française de développement (AFD) est un établissement public qui finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et durable. Plateforme française d'aide publique au développement et d'investissement de développement durable, nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud.

Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer et dans 115 pays, pour les biens communs de l'humanité – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé.

Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable.
Pour un monde en commun.

Conception et réalisation Comme un Arbre!
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils