

ExPost

Synthèse

Évaluation
de l'AFD

MAI
2020
N° 82

Auteurs Valérie Audibert, Laetitia Labaute,
Philippe Lecointe et Yann Parquer (ICEA)



Revue des conditionnalités
des projets eau et
assainissement visant
l'amélioration des cadres
sectoriels nationaux

Sous la coordination de
Pascal Thiais (AFD)

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.

Photo de couverture

Station de production d'eau potable de Morogoro (Tanzanie)
© Claire Fargeaudou, juillet 2019.

Sommaire

Introduction	p. 2	F.	
A.		Conclusions et	
Stratégie sectorielle		recommandations	p. 15
de l'AFD	p. 2	F.1 Sur la logique	
B.		d'intervention	p. 15
Méthodologie	p. 3	F.2 Sur les conditionnalités d'un	
C.		financement de projet	
Caractéristiques		ou programme	p. 16
des projets et des			
partenaires	p. 6	Annexe	p. 20
D.		Liste des sigles	
Enseignements des		et abréviations	p. 23
visites de terrain	p. 6		
D.1 Maroc	p. 7		
D.2 Burkina Faso	p. 9		
D.3 Tanzanie	p. 9		
E.			
Résultats			
de l'évaluation	p. 11		
E.1 Logique d'intervention	p. 11		
E.2 Pertinence	p. 12		
E.3 Efficacité	p. 13		
E.4 Efficience	p. 13		
E.5 Durabilité	p. 14		
E.6 Impact et effet	p. 14		
E.7 Cohérence stratégique	p. 15		

Introduction

Ce rapport présente une évaluation, sur la période 2003-2015, de l'appui à la définition et la mise en œuvre de cadres sectoriels clairs et efficaces dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement au travers de conditionnalités (conditions suspensives et engagements particuliers) adossées aux financements de l'Agence française de développement (AFD), sachant que d'autres éléments, parfois non financiers, peuvent concourir également à la réalisation des actions visant l'amélioration de ces cadres sectoriels.

L'AFD utilise des conditionnalités articulées avec ses différentes modalités de financement pour inciter les bénéficiaires et les bénéficiaires finaux à améliorer leur cadre sectoriel :

- dans le cas d'une aide programme, les critères d'éligibilité sont harmonisés, les financements coordonnés et les procédures de décaissement communes ; si les projets sont cofinancés avec d'autres bailleurs, les conditionnalités sont, dans la grande majorité des cas, harmonisées, et les décaissements de chaque bailleur sont simultanés et proportionnels ;
- dans le cas d'une aide projet finançant un projet défini, des conditions suspensives (CS) et des engagements particuliers (EP) sont formalisés avec ou sans coordination avec les autres bailleurs de fonds.

La majorité des conventions de financement sélectionnées dans le présent rapport peuvent être considérées comme relevant de l'aide projet car elles financent des projets bien définis. Cette classification diffère de celle du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), selon laquelle tous les financements de l'AFD relèveraient d'une « approche programme ». Plusieurs conventions peuvent être considérées comme relevant de l'aide programme. Elles ciblent en effet un programme d'investissement quinquennal *via* un outil financier de mutualisation des fonds des bailleurs, comme le *Basket Fund* en Tanzanie, ou d'autres outils, comme ceux utilisés pour le programme assainissement au Maroc et pour le programme eau et assainissement au Sénégal.

Cette évaluation apporte des éléments de réponse aux questions suivantes, à savoir :

- dans quelle mesure les projets financés par l'AFD participent à la mise en place de cadres sectoriels clairs et efficaces et à la pérennité financière du secteur,
- quels sont les changements concrets identifiables et les processus de changement (impacts) qu'ils produisent,
- quels sont les moyens d'amélioration des outils de cadrage stratégique et de l'usage des conditionnalités nécessaires à leur mise en œuvre.

A. Stratégie sectorielle de l'AFD

L'AFD a formalisé sa stratégie d'intervention dans un Cadre d'intervention sectoriel (CIS) Eau et assainissement. Son objet principal est la définition de stratégies opérationnelles pour la réalisation des projets dans les pays où elle intervient. Ce document précise, en particulier, les actions à viser en vue d'obtenir un cadre sectoriel clair, efficace et inclusif, garantissant la pérennité financière du secteur et les orientations techniques les plus pertinentes.

Quatre CIS ont été élaborés. Ils correspondent aux périodes 2003-2005, 2007-2009, 2010-2012 et 2014-2018. Ils reflètent l'évolution de la réflexion interne à l'AFD ainsi que celle des orientations fixées par ses tutelles et l'environnement : politique française de coopération, recommandations de l'aide internationale et attentes des pays partenaires.

Au regard de la déficience de gouvernance du secteur de l'eau potable et de l'assainissement, de la fragilité des réformes et de l'importance des mécanismes de régulation dans la gestion de ces services, les CIS ont évolué de la façon suivante : sur la période 2003-2005, la composante institutionnelle était un effet direct des projets ; sur 2007-2009, la priorité a porté sur la mise en place d'un cadre de gestion des projets et, depuis 2010, pour les deux derniers CIS, la priorité a été de définir et de mettre en place un cadre sectoriel viable, efficace et réaliste, constituant le premier axe d'intervention de l'AFD.

Les actions de l'axe institutionnel d'intervention définies dans le dernier CIS sont :

1. la définition des rôles et responsabilités des acteurs institutionnels ;
2. le renforcement du dispositif législatif et réglementaire ;
3. le renforcement des structures décentralisées, à l'échelle des bassins ou collectivités locales, dans leur rôle de planification et leurs relations avec le niveau national ;
4. le développement de politique de Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) ;
5. la définition d'un modèle financier pérenne pour le secteur qui concilie les impératifs économiques, sociaux et environnementaux propres à chaque contexte ;
6. l'amélioration et le suivi des performances techniques et financières des opérateurs ;
7. la promotion de mécanismes en faveur des populations les plus vulnérables (tarification, branchements sociaux...);
8. l'implication de la société civile et la capacité à rendre compte des gestionnaires ;
9. la lutte contre la corruption par la promotion de la transparence, de la redevabilité, de l'intégrité et de la participation/consultation.

B. Méthodologie

Pour évaluer dans quelle mesure les conditionnalités ont visé ces actions et ainsi contribué à améliorer les cadres sectoriels, un échantillon de 56 projets a été sélectionné par les services de l'AFD dans 23 pays, répartis dans cinq zones géographiques d'intervention : Afrique de l'Est-Océan Indien, Afrique de l'Ouest, Afrique du Nord, Proche-Orient et Asie du Sud-Est.

Les engagements sur cet échantillon de concours ont représenté un peu plus du quart des engagements octroyés par l'AFD dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement sur cette période. Il se compose de 32 projets achevés et de 24 en cours sur la période 2003-2015.

L'échantillon est suffisamment large pour être représentatif de l'ensemble des autres concours dans le secteur, compte tenu du fait qu'il exclut ceux dont les conditionnalités ne visent pas d'action d'amélioration du cadre sectoriel

et de la relativement faible concentration des conditionnalités (68 %) sur un tiers des concours.

L'analyse a consisté à :

- identifier les conditionnalités qui relèvent d'une des actions d'amélioration du cadre sectoriel, et de quelle(s) action(s) relève(nt) chaque conditionnalité ;
- obtenir auprès des chargés de projet les réponses aux vingt questions évaluatives qui caractérisent l'incidence de ces conditionnalités sur l'amélioration du cadre sectoriel, au regard des critères d'analyse du CAD de l'OCDE : (1) logique d'intervention, (2) pertinence des leviers utilisés, (3) efficacité, (4) efficience, (5) impacts, (6) durabilité, (7) cohérence stratégique ;
- réaliser trois visites de terrain, au Maroc, au Burkina Faso et en Tanzanie, pour recueillir les opinions des bénéficiaires sur la stratégie d'intervention de l'AFD dans leur pays.

Les questions évaluatives proposées dans les termes de référence (TDR) ont été validées avec le groupe de référence lors de la réunion de présentation de la note de cadrage de l'étude le 27 février 2017. Les résultats ont été présentés lors de la réunion de présentation du rapport provisoire, le 30 juin 2017, et les recommandations ont été discutées lors de la réunion de présentation du rapport final, le 23 novembre 2017.

Les 774 conditionnalités adossées aux conventions de financement analysées ont été classées en trois catégories, selon qu'elles répondent à :

- des objectifs de gestion de la convention (1) (386, soit 50 %),
- des objectifs de gestion du projet proprement dit (2) (196,25 %) ;
- des actions d'amélioration du cadre sectoriel (3) (192,25 %).

Une conditionnalité ayant le même intitulé peut être classée en catégorie (1) ou (2) pour certains projets, et en catégorie (3) pour d'autres. Aussi, le classement a été vérifié avec les dix-neuf chargés de projet au moment de l'entretien.

Sur les 192 conditionnalités de la catégorie (3), 69 sont des CS (36 %) et 123 des EP (64 %).

Une typologie des conditionnalités se rapportant à la catégorie (3) a été reconstituée selon les douze leviers utilisés :

1. élaboration et signature de contrats qui définissent le rôle des acteurs (43 conditionnalités, soit 22 % du total);
2. participation de l'Etat (16,8 %);
3. tarification (34,18 %);
4. maîtrise des coûts du service, *Non Revenue Water* (NRW) (6,3 %);
5. *business plan*, développement et mise à jour des projections financières (19,10 %);
6. maîtrise et paiement des consommations publiques (9,5 %);
7. mise en place d'outils et moyens de suivi des performances (30,16 %);
8. entretien et renouvellement des ouvrages (3,2 %);
9. amélioration de la gestion commerciale, sensibilisation (4,2 %);
10. coordination et planification sectorielles (9,5 %);
11. gestion et protection des ressources en eau et code de l'eau (15,8 %);
12. organisation et ressources humaines (4,2 %).

La méthode d'évaluation est inspirée de la cartographie des incidences, destinée à favoriser l'apprentissage et le perfectionnement des pratiques de gestion de projets. Cette méthode est cohérente avec l'objectif final de cette évaluation, qui consiste à améliorer la stratégie de l'AFD à partir des résultats obtenus avec les conditionnalités des concours octroyés, en particulier des changements de comportement des bénéficiaires finaux. Les bénéficiaires finaux sont ici les entités chargées de réaliser les projets, et non les usagers.

Les impacts des conditionnalités de chaque concours sont décrits dans un fichier Excel comprenant :

- une fiche descriptive du déroulement du concours et des conditionnalités;
- un journal des incidences sur les modifications des comportements des bénéficiaires finaux qui doivent apporter le changement;
- un journal des stratégies pour consigner les stratégies appliquées par l'AFD pour encourager le changement chez les bénéficiaires finaux, qu'il s'agisse de stratégie dans le cadre du projet ou d'une modification des conditionnalités initiales.

Les échanges avec le groupe de référence ont permis de corriger certaines interprétations des résultats et d'émettre des recommandations les plus opérationnelles possibles.

Les limites de l'évaluation sont principalement liées au nombre de conditionnalités de certains concours sélectionnés :

- cinq conditionnalités de neuf concours sélectionnés dans deux pays d'Asie du Sud-Est (Laos, Cambodge) ne reflètent pas la disparité des cadres sectoriels des pays^[1] qui composent cette zone géographique,
- puis 33 conditionnalités visant les actions les moins ciblées du CIS (2, 3, 4, 7, 8),
- et 33 conditionnalités des cinq prêts non souverains.

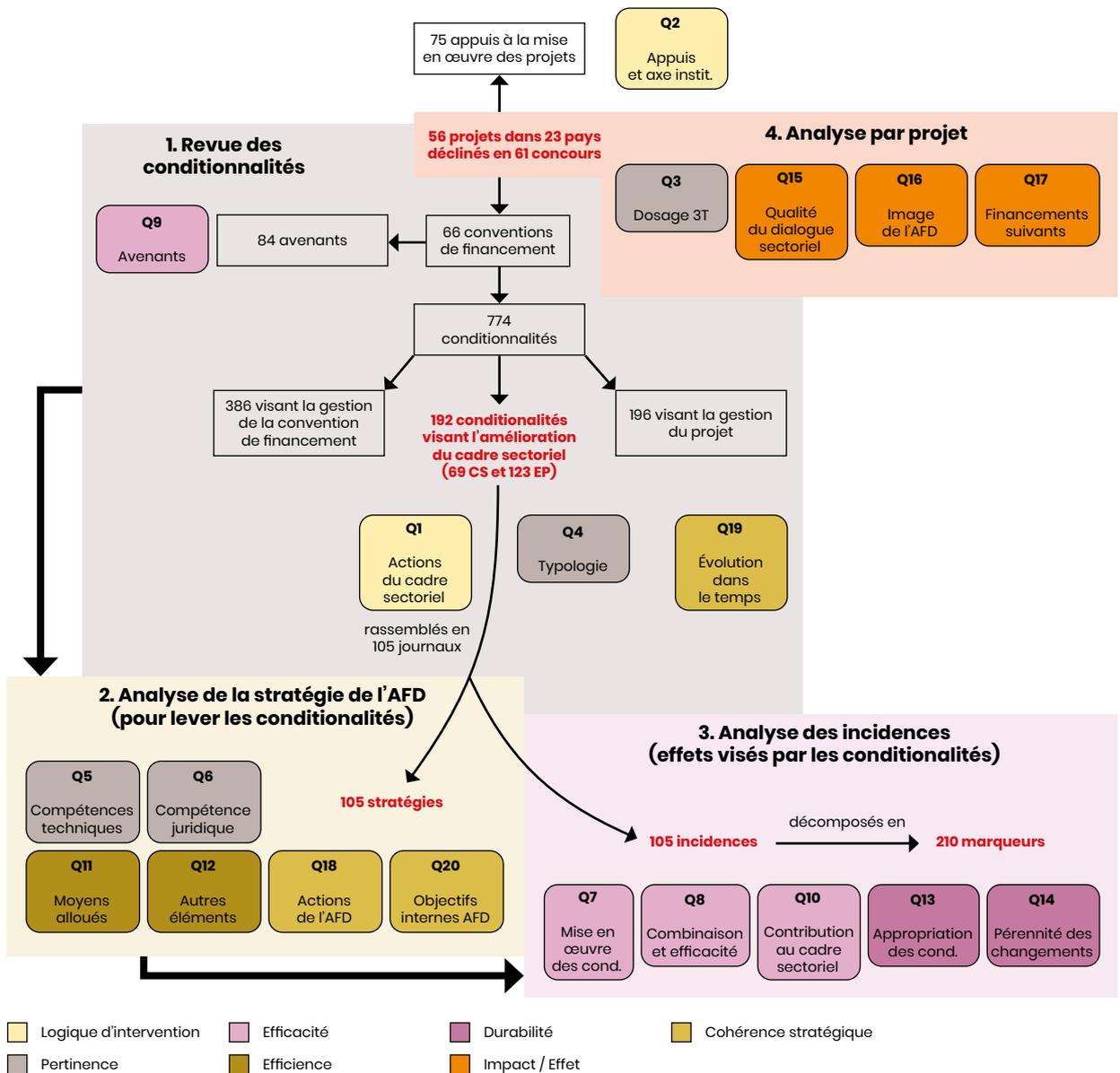
Les limites tiennent également au fait que les réponses recueillies dépendent de l'expérience et de l'individualité des chargés de projet interrogés, pouvant expliquer des différences d'appréciation sur les conditionnalités d'un même concours.

Chaque concours constitue un cas particulier qui dépend du contexte géographique (rural/urbain), du bénéficiaire final, de la nature du financement (prêt non souverain, prêt souverain, subvention), de la maturité du cadre sectoriel, de la stabilité dans la fonction de responsable de projet dans le pays. Les conditionnalités étant étroitement liées à ces contextes, il a été particulièrement difficile de tirer des conclusions générales sur un ensemble de cas particuliers.

Cette évaluation se focalise sur la mise en œuvre des conditionnalités qui visent des actions d'amélioration du cadre sectoriel. Elle ne porte pas sur l'objet des projets. C'est la raison pour laquelle certains résultats peuvent ne pas mettre en évidence des actions que l'AFD promeut, telles que l'aide aux populations vulnérables.

[1] Le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande, le Brunei, le Viêt Nam et la Birmanie.

Schéma 1 – Concepts clés et questions évaluatives



Source : les auteurs

C.

Caractéristiques des projets et des partenaires

Les principales composantes des 56 projets sélectionnés sont les suivantes :

- la réalisation d'infrastructures d'alimentation en eau potable en milieu urbain (63 % du nombre de projets),
- la réalisation d'infrastructures d'assainissement en milieu urbain (50 %),
- la réalisation d'infrastructures d'alimentation en eau potable en milieu rural (16 %),
- la réalisation d'infrastructures d'assainissement en milieu rural (7 %),
- les appuis institutionnels (80 %),
- les appuis financiers (13 %).

La période écoulée entre la date d'octroi et la date de signature des conventions de financement est en moyenne de six à sept mois. Entre la date de signature et la date de levée des conditions suspensives au premier décaissement, la période est en moyenne de seize mois. Entre la date de signature et la date limite de mobilisation des fonds, la période est de 63 mois, en intégrant les reports accordés pour 64 % des concours.

Les financements des projets étudiés ont représenté 1,6 milliard d'euros, soit en moyenne 121 millions euros par an sur treize ans. Au total, 70 % de ce montant est concentré sur sept pays : la Tunisie et la Jordanie (15 % chacun), le Maroc (13 %), le Kenya (9 %), la Tanzanie (7 %), le Liban et la Palestine (6 % chacun). Les engagements portent ensuite sur la Côte d'Ivoire et le Cameroun (5 % chacun), puis sur les quatorze autres pays (moins de 5 % chacun).

Par zone géographique, les engagements se sont répartis de la manière suivante : 28 % en Afrique du Nord, 24 % au Proche-Orient, 18 % en Afrique de l'Ouest, 17 % en Afrique de l'Est-Océan Indien, 11 % en Afrique centrale et 2 % en Asie du Sud-Est. Rapportés aux populations des pays, les engagements sont cinq à dix fois plus importants au Proche-Orient (20 euros par habitant) et en Afrique du Nord (10 euros par habitant), que dans les autres zones géographiques (moins de 3 euros par habitant).

La moitié des bénéficiaires finaux des concours sont les administrations centrales. Un tiers de ces bénéficiaires sont des établissements spécialisés, tels que les régies et les établissements publics marocains, dont l'Office national de l'électricité et de l'eau potable (ONEE), et tunisiens – Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (SONEDE), Office national d'assainissement (ONAS) – les autorités sectorielles kenyanes et tanzaniennes. Les collectivités locales et les associations d'usagers et les exploitants privés sont minoritaires.

Dans le cas des concours par subvention (24) ou des prêts souverains (27), les conventions de rétrocession ou les protocoles entre l'État et le bénéficiaire final précisent les conditions applicables aux bénéficiaires finaux. L'échantillon de projets comprend cinq prêts non souverains, qui engagent aussi les États par une lettre de confort reprenant les conditions du prêt.

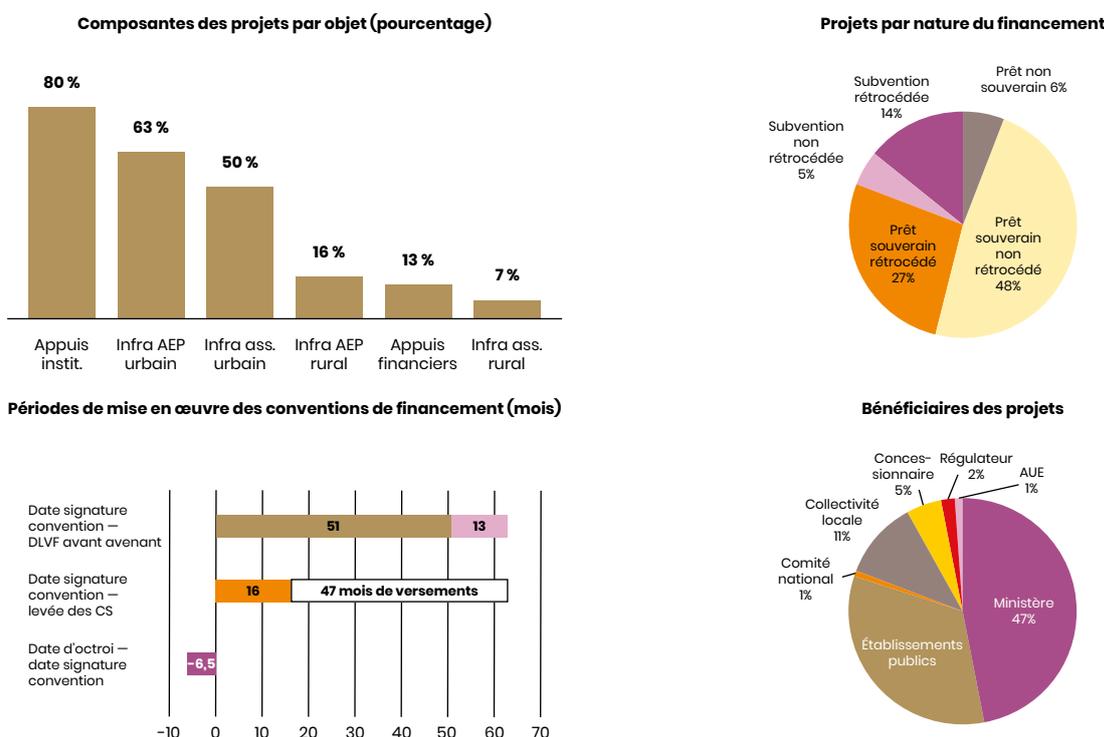
Les autres partenaires techniques et financiers, associés au financement de ces projets, sont Proparco, l'Union européenne avec la Facilité d'investissement pour le voisinage (UE-FIV), la Banque européenne d'investissement (BEI), la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), les coopérations belge et hollandaise, la Banque mondiale (BM), la Banque africaine de développement (BAfD), l'*Overseas Private Investment Corporation* (OPIC), la Banque islamique de développement (BID), les fonds arabe et japonais. Des appuis techniques ont été apportés par des partenaires techniques publics, tels que la *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), Eau de Paris, le Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP), le Grand Lyon, l'ONEE.

D.

Enseignements des visites de terrain

L'objet de ces visites est de compléter la vision macro de la consolidation des analyses des conditions par une vision plus micro dans trois pays sélectionnés en fonction de leur zone géographique : le Maroc, le Burkina Faso et la Tanzanie. Cette seconde vision permet de caractériser plus précisément les contextes

Graphique 1 – Caractéristiques des 56 projets et des bénéficiaires



Source : les auteurs

dans lesquels les conditionnalités sont définies et mises en œuvre et, ainsi, de mieux cerner les contraintes opérationnelles. Les trois visites de terrain se sont déroulées de mai à juillet 2017 et ont fait l'objet d'un rapport séparé.

Quinze conventions de financement sont concernées dans les trois pays visités : neuf sont au Maroc (pour un montant de 213,5 millions d'euros), deux au Burkina Faso (pour 20,5 millions d'euros) et quatre en Tanzanie (pour 117,5 millions d'euros).

D.1 Maroc

L'AFD intervient depuis de nombreuses années au Maroc dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, auprès de différents bénéficiaires.

D.1.1 – L'Office national de l'électricité et de l'eau potable (ONEE)

L'ONEE (issu de la fusion en 2011 de l'Office national de l'électricité et de l'Office national de l'eau potable) a bénéficié de plusieurs conventions de financement, tant dans le secteur de

l'eau que dans celui de l'assainissement. Les cinq conventions à l'étude couvrent toute la période d'évaluation (2004-2015) pour un montant de 138 millions d'euros. Vingt-trois conditionnalités relatives à la définition et la mise en place d'un cadre sectoriel efficace ont été identifiées dans les cinq conventions.

Lors des rencontres, les représentants de l'ONEE ont réagi assez fortement sur la question de leur capacité à mettre en œuvre les conditionnalités. Ils classent ces dernières en deux catégories : les conditionnalités « *corporate* » que l'Office a la possibilité de lever en interne, et les conditionnalités relevant de décisions qui ne dépendent pas de lui. Parmi ces dernières, deux types de conditionnalités sont difficiles à satisfaire pour l'ONEE, car elles impliquent des décisions émanant de ses autorités de tutelle : (i) les conditionnalités imposant la transmission annuelle des projections financières à cinq ans, pour démontrer l'équilibre financier de l'Office et (ii) les conditionnalités lui imposant de faire ses meilleurs efforts pour formaliser un document qui contractualise ses relations avec ses autorités de tutelle (contrat-programme). Ces conditionnalités peuvent retarder les décaissements des fonds au titre des conventions.

Il est ainsi attendu que les conditionnalités, une fois la convention signée, soient uniquement axées sur le projet même. Ces conditionnalités « *corporate* » sont acceptées comme telles et considérées comme étant justifiées. Elles permettent aussi de « tirer » l'ONEE vers de meilleures performances. En effet, l'ONEE est demandeur d'assistance technique s'il n'a pas toutes les compétences pour lever les conditionnalités.

L'ONEE se félicite de la collaboration avec l'AFD, relation qui s'est établie dans la continuité, et reconnaît que les exigences appliquées amènent le secteur tant à se structurer qu'à améliorer ses performances. L'AFD est jugé comme un « chef de file exemplaire », un partenaire encadrant et efficace, d'une grande rigueur mais avec lequel il est toujours possible de trouver une solution. L'Office souligne la grande qualité des interlocuteurs et du bureau local, bien que certaines demandes « de détail » allongent les délais.

D.1.2 – La Régie autonome multi-services d'Agadir (RAMSA)

La RAMSA a bénéficié d'un prêt non souverain de 35 millions d'euros et d'une subvention de 0,5 million d'euros, signés en 2008 pour le financement d'investissements d'assainissement. Les conditionnalités participant à la définition et à la mise en place d'un cadre sectoriel efficace comptaient trois conditions suspensives et sept engagements particuliers.

Deux conditions suspensives ont été annulées par avenant en juillet 2011 pour les raisons suivantes : (i) un refus des autorités d'approuver les augmentations tarifaires dans un contexte de « Printemps arabe », ce qui a amené à la suppression de la condition suspensive portant sur cette approbation et (ii) les infrastructures de réutilisation des eaux usées épurées, demandées dans la deuxième condition suspensive, étant déjà en place, ne présentaient pas d'intérêt.

Quatre conditionnalités ont échappé aux capacités de la RAMSA car elles relèvent soit d'organismes externes comme l'Agence des bassins hydrauliques (ABH) et la Wilaya, soit parce que la législation fait défaut. Par ailleurs, l'engagement particulier portant sur la remise annuelle des projections financières mises à jour est considéré comme une manière pour l'AFD

de faire remonter des informations. Un outil a été développé par un appui externe mais il ne répond pas aux besoins internes de la RAMSA.

De manière plus générale, les représentants de la RAMSA considèrent que les conditionnalités n'étaient pas très adaptées pour cette convention (sachant qu'elles auraient dû notamment se conjuguer à la capacité de la RAMSA à les lever et s'appliquer aux outils déjà existants), mais qu'elles ont toutefois été un moyen d'améliorer son organisation. La RAMSA se demande si les exigences relatées dans les conditionnalités relèvent d'un manque de confiance envers la Régie.

L'AFD est considérée comme plus exigeante et plus proche que les autres bailleurs. Les échanges avec le personnel de l'AFD sont toujours intéressants, instructifs et éclairants sur certains sujets, notamment ceux avec les autorités, relatifs à l'appui à l'augmentation tarifaire. Pour un prochain financement, la RAMSA se permettra de mettre l'AFD en concurrence avec d'autres sources de financement.

D.1.3 – La Régie autonome intercommunale de distribution d'eau et d'électricité d'Oujda (RADEEO)

La convention étudiée porte sur un prêt non souverain de 10 millions d'euros signé en 2010, mais dont la moitié seulement a été décaissée, la phase deux n'ayant pas été enclenchée du fait des résultats insuffisants de la phase 1. Les conditionnalités associées à la définition et à la mise en place d'un cadre sectoriel efficace comptaient trois conditions suspensives en seconde phase et un engagement particulier.

La condition suspensive portant sur la formalisation d'un document spécifique contractualisant les relations de l'emprunteur avec ses tutelles a été une conditionnalité bloquante du fait du temps excessif demandé. Elle a été l'une des raisons, en sus du manque de recul pour juger des résultats du projet, expliquant la non réalisation de la phase 2.

Les trois autres conditionnalités ont été en revanche faciles à lever, soit parce que la réalisation du projet lui-même permettait de lever la conditionnalité (constatation d'une amélioration du rendement annuel), soit encore parce que les outils (modèle financier) et ratios financiers existaient déjà et étaient suivis.

L'AFD est un partenaire de la RADEEO depuis 2002, et son seul partenaire dans le secteur de l'eau. La Régie souhaite pouvoir signer une nouvelle convention, les conditionnalités ne constituant pas un obstacle et s'avérant être une base intéressante de discussions. Le personnel de l'AFD cherche toujours des solutions pour lever les conditionnalités, ce qui prend du temps.

D.2 Burkina Faso

Les deux conventions étudiées portent sur le projet Ziga bis. Elles comportent un prêt non souverain de 18,5 millions d'euros et une subvention de 2 millions d'euros, signés en 2008. Elles participent au financement de la seconde tranche de la phase une du projet Ziga, d'un montant de 61 millions d'euros. Les conditionnalités sélectionnées incluent trois conditions suspensives à la seconde phase et un engagement particulier.

Les quatre conditionnalités ont été levées assez rapidement, ce qui traduit une bonne adhésion de l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA) et de ses tutelles à ces actions. Les interlocuteurs se sont montrés convaincus du bien-fondé de ces conditionnalités, vues globalement comme un moyen d'améliorer les performances de l'ONEA et de « tirer l'Office vers le haut ». Ils ont souligné, en particulier, l'importance de l'audit technique et du modèle financier, dont les résultats sont régulièrement présentés aux différents acteurs du secteur, créant ainsi les conditions pour un dialogue sectoriel ouvert.

Contrairement à l'opinion d'autres bénéficiaires, comme pour le Maroc par exemple, les conditionnalités qui ne sont pas directement du ressort de l'ONEA sont perçues de façon positive et représentent notamment un moyen de faire pression sur les autorités. En effet, l'ONEA, acteur fort face à ses tutelles, se sent en mesure d'influencer les autorités pour obtenir la levée des conditionnalités qui ne sont pas directement de son ressort, par exemple une révision des tarifs de l'eau.

Il apparaît difficile de déterminer précisément l'impact de ces conditionnalités sur l'amélioration de la pérennité financière du secteur, étant donné les larges évolutions du secteur de l'eau. Néanmoins, il semblerait que

le projet Ziga ait été un catalyseur de transformations, qui s'ajoute aux effets du contrat-plan, de l'attitude proactive de la direction de l'ONEA pour provoquer le changement, de la dynamique insufflée par la ligne de management, de l'audit technique, du modèle financier et des différents cadres de suivi/concertation, qui créent les conditions d'un dialogue sectoriel ouvert.

Ces conditionnalités ont contribué à donner une image vertueuse de l'AFD, qui possède une bonne connaissance du secteur, et qui peut se montrer relativement accommodante dans l'application des conditionnalités. Ces qualités clés permettent de créer les conditions d'un dialogue constructif et de nouer ainsi une relation de confiance.

D.3 Tanzanie

Contrairement à ses implantations au Maroc et au Burkina Faso, la présence de l'AFD en Tanzanie est récente, le bureau de Dar es Salam ayant été ouvert en 2008. Depuis, ses engagements, en particulier dans le secteur de l'eau, connaissent une forte expansion.

Les quatre conventions de financement étudiées concernent (i) le financement de deux tranches d'un *Basket Fund* et (ii) le financement de projets dans les villes de Musoma et Bukoba.

D.3.1 – Le *Basket Fund*

Le *Basket Fund* est un instrument financier (*Pooled Financing Mechanism* ou mécanisme de financement commun), associé à une approche d'aide programme en conformité avec l'efficacité de l'aide publique au développement, adoptée par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement du 2 mars 2005.

Après le financement d'une première tranche de 612 millions USD par un ensemble de bailleurs de fonds, la plupart d'entre eux ont renoncé à financer une seconde tranche, préférant se tourner vers l'aide projet, du fait des insuffisances en termes de préparation et de gestions technique et financière des projets par les agences d'exécution, et des réserves émises par quelques députés sur les règles d'utilisation des fonds. Les incidences des conditionnalités de la convention de financement sur la performance globale du secteur n'ont pu être évaluées,

le système d'information n'ayant pas permis de ventiler les contributions des bailleurs de fonds, par marché et par sous-projet.

Le ministère de l'Eau et de l'Irrigation (MoWI) est très favorable à cette forme d'aide et l'AFD a accepté de poursuivre l'expérience en finançant une deuxième tranche, sous réserve de conditions énoncées dans un *Memorandum of Understanding* (MoU), parmi lesquelles :

- l'ouverture d'un compte en shilling tanzanien (TSh) alimenté par le *Basket Fund*, en plus du compte existant en USD, domicilié à la Banque de Tanzanie au nom du MoWI, afin d'accélérer le paiement des dépenses des projets ;
- l'amélioration ou le remplacement du système d'information pour un suivi effectif de l'utilisation des fonds par bailleur de fonds ;
- la réalisation d'un audit technique annuel indépendant, incluant l'évaluation de la passation des marchés, de la *Value for Money* (rapport qualité-prix) des sous-projets et des résultats d'exploitation des agences d'exécution.

Il est trop tôt pour évaluer l'incidence de ces conditionnalités, la première n'étant pas encore effective. Le MoWI a besoin d'une assistance (*Procurement Management Support*) pour améliorer sa gestion des marchés. L'approche par le *Basket Fund* a été une expérience intéressante. Elle a donné plus de flexibilité aux autorités dans les priorités d'investissement. Cette approche apparaît plus complexe que celle de l'aide projet. En Tanzanie, elle nécessite, outre la bonne coopération entre le gouvernement et les bailleurs de fonds, une volonté politique et un renforcement des capacités de l'ensemble des bénéficiaires finaux et des prestataires nationaux.

D.3.2 – Les projets Musoma et Bukoba

L'objectif de ces deux projets est de mettre à niveau les infrastructures d'eau potable et d'assainissement de deux villes situées sur les rives du Lac Victoria, d'où elles puisent la quasi-totalité de leurs ressources en eau. Ces projets participent à la préservation de la qualité des eaux du lac Victoria conjointement avec d'autres interventions à Mwanza en Tanzanie et dans deux autres pays riverains (à Kisumu au Kenya, à Kampala et Jinja en Ouganda).

Les deux exploitants publics, *Musoma Urban Water Supply and Sanitation Authority*

(MUWASA) et *Bokoba Urban Water Supply and Sewerage Authority* (BUWASA), sont favorables aux conditions suspensives qui définissent les moyens (*business plan*, tarif) et les engagements particuliers qui évaluent les résultats (reporting des performances techniques et financières). Deux conditions suspensives n'ont pu être réalisées, faute d'un financement suffisant de la première convention de financement pour l'amélioration de la couverture géographique par des extensions des réseaux de distribution et le redimensionnement de la composante assainissement prévue dans les deux conventions de financement.

Des progrès importants ont été enregistrés sur l'équilibre financier et les performances des deux sociétés d'eau. Par ailleurs, les incidences des conditionnalités pourront être consolidées avec une nouvelle convention de financement. Les conditionnalités des deux conventions de financement ont été sans doute trop ambitieuses au regard des montants de financements. Leurs incidences sur les équilibres financiers et les performances (couverture, *Non Revenue Water – NRW*) des deux sociétés d'eau ont été positives, mais restent encore à consolider.

Dans l'ensemble, les bénéficiaires finaux apprécient la contribution de l'AFD au dialogue sectoriel. Ils apprécient son approche, plus souple que celle d'autres bailleurs de fonds, pour faire adopter les conditionnalités et faciliter leur mise en œuvre. Ils considèrent le nombre de conditionnalités réaliste. Le personnel des agences, accessible et disponible, facilite la réalisation des projets. Les bénéficiaires se plaignent du taux de renouvellement des chargés de projet, en particulier dans les agences, mais reconnaissent l'adaptation rapide des successeurs.

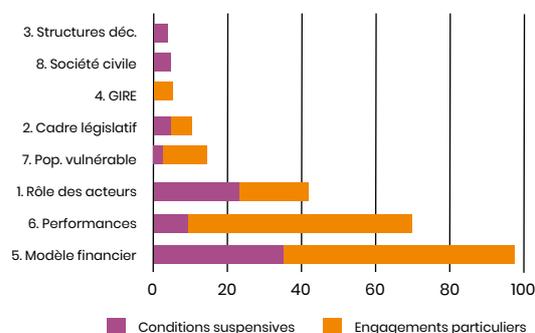
Au-delà des recommandations spécifiques à chaque projet, les cinq enseignements essentiels sur les stratégies de l'AFD portent sur :

- les difficultés rencontrées par les bénéficiaires finaux pour mettre en œuvre certaines conditions suspensives à lever par l'État (adoption de contrats, dispositions financières nécessaires à l'équilibre financier, révisions tarifaires...);
- l'adoption d'une approche *Value for Money* pour la sélection et le suivi des projets, en particulier s'agissant d'une aide sectorielle ou d'une aide programme;

- le renforcement des capacités des bénéficiaires finaux et la mise en place d'un système d'information approprié permettant de connaître les imputations aux sous-projets;
- le financement des branchements par un *Revolving Fund* (fonds renouvelable) et l'assistance au développement d'un instrument d'aide au paiement des consommations des ménages vulnérables;
- l'amélioration de la gestion des usages et la protection des ressources en eau (action 4 du CIS).

- (ii) la régulation des performances des opérateurs à travers notamment l'amélioration et le suivi des performances techniques et financières des opérateurs (action 6,23 %), et
- (iii) la définition des rôles et des responsabilités des acteurs institutionnels (action 1,19 %). Par ailleurs, pour les actions cinq et six, les conditionnalités sont concentrées sur un petit nombre de pays, principalement sur le Maroc, la Tunisie et le Cameroun.

Graphique 2 – Actions ciblées par les conditionnalités



Source : les auteurs

Cette concentration vise spécifiquement les conditions de pérennité des infrastructures financées, mais ne semble pas répondre à une adaptation de la logique d'intervention de l'AFD à chaque pays, c'est-à-dire à un ciblage des conditionnalités sur les actions prioritaires susceptibles d'améliorer le cadre sectoriel du pays concerné. La déclinaison de la stratégie opérationnelle des CIS par zone géographique laisserait supposer *in fine* une distribution différente des conditionnalités par action. Par ailleurs, dans certains pays, les conditionnalités se concentrent sur des actions ciblant des domaines non prioritaires, selon l'enquête du *Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water – GLAAS (2014)*. Les domaines prioritaires, selon cette enquête, sont visés par les conditionnalités des concours dans treize pays et non visés dans quatorze pays.

Les conditionnalités concourent à la définition et à la mise en œuvre de cadres sectoriels clairs et efficaces, à travers différents moyens que sont, pour les plus couramment utilisés, la contractualisation, la tarification, l'élaboration de la réglementation, la mise en place d'outils et de moyens de suivi des performances.

Au total, 71 % des projets ont bénéficié d'appuis pour la réalisation et l'atteinte de leurs objectifs. Certains de ces appuis ont pu contribuer à la mise en œuvre des conditionnalités en visant certaines actions du CIS. Il s'agit d'assistances techniques et de programmes de formation (environ 45 % des appuis), d'études (environ 25 %), d'audits techniques (environ 15 %), de mise en place d'associations d'usagers (environ 5 %). Presque la moitié des appuis visent principalement l'action 6 (amélioration et suivi des performances), alors qu'elle ne concerne que 23 % des conditionnalités. Ceci peut provenir du fait que

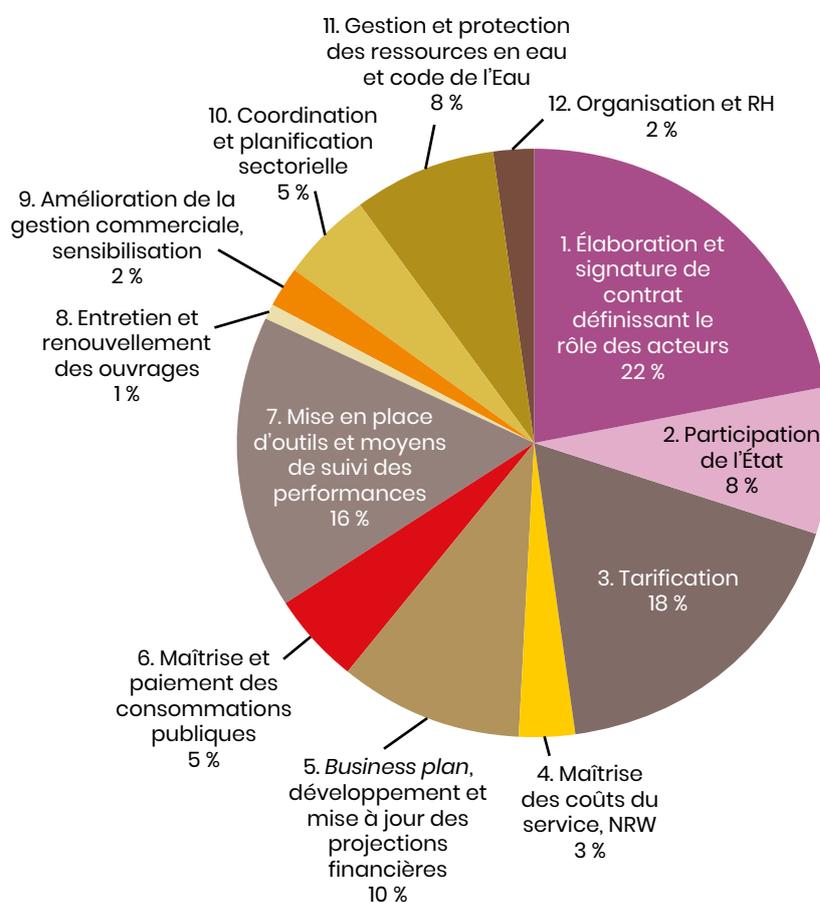
E. Résultats de l'évaluation

E.1 Logique d'intervention

Les conditionnalités portent principalement sur trois des neuf actions énoncées dans le CIS, à savoir :

- (i) la prise en compte des impératifs économiques, sociaux et environnementaux dans le développement d'un modèle financier pérenne (action 5,45 % des conditionnalités),

Graphique 3 – Typologie des conditionnalités



Source : les auteurs

les appuis visent, en premier lieu, à atteindre les objectifs du projet et seulement, en second lieu, à aider les bénéficiaires à satisfaire aux conditionnalités.

E.2 Pertinence

Un peu plus de la moitié des conventions de financement (52 %) traitent des questions de tarification et d'appui budgétaire de l'État au travers de leurs conditionnalités. La tarification est traitée par les conditionnalités de trois des cinq prêts non souverains, 37 % des 24 prêts souverains et 33 % des 18 subventions. L'appui budgétaire est traité par les conditionnalités d'un seul prêt non souverain, 30 % des prêts souverains et 13 % des subventions. Les conditionnalités de seulement quatre conventions (soit 7 % du nombre total de conventions) traitent de la complémentarité entre tarifs et appui budgétaire, dont un seul prêt non souverain et trois prêts souverains. Les

conditionnalités de deux prêts non souverains, 44 % des prêts souverains et 54 % des subventions ne traitent d'aucune des deux questions.

Il apparaît clairement que, dans les trois types de financement, les conditionnalités ne traitent pas suffisamment des questions de tarification et d'appui budgétaire (non traité par 48 % des conventions) et du dosage nécessaire entre ces deux instruments, en vue d'atteindre un équilibre financier, alors que 70 % des conventions de financement disposent de conditionnalités sur l'action 5 (modèle financier pérenne).

La répartition entre les types de conditionnalités les plus représentés est : (i) celle des compétences entre le ministère de tutelle et un opérateur public et la contractualisation (22 % des conditionnalités), (ii) la tarification pour atteindre ou tendre vers l'équilibre financier des opérateurs publics ou privés (18 %), (iii) la mise en place d'outils et de moyens de

suivi des performances des opérateurs (16 %) et (iv) l'adoption de *business plans*, le développement et à la mise à jour des projections financières des opérateurs (10 %).

Quatre types de conditionnalités concentrent ainsi deux tiers des conditionnalités.

Les conditionnalités s'adressent généralement à des interlocuteurs qui ont les moyens juridiques et techniques pour les mettre en œuvre. D'une part, 74 % des bénéficiaires finaux disposent des compétences juridiques pour lever les conditionnalités, les conventions de rétrocession et autres documents contractuels ou réglementaires (protocoles, régulation) leur donnant ces compétences. L'État est également engagé par la lettre de confort accompagnant un prêt non souverain, qui reprend les conditionnalités de la convention de financement. D'autre part, 86 % des bénéficiaires finaux disposent des capacités techniques pour les mettre en œuvre, soit du fait que cela ne nécessite pas de moyens particuliers, soit parce que l'AFD les met à leur disposition.

Quand les conditionnalités s'adressent à des bénéficiaires finaux qui n'ont pas les moyens de les mettre en œuvre seuls, même si elles sont justifiées par la logique de l'intervention, son historique et la nécessité d'inciter les institutions publiques à engager des actions d'amélioration du cadre sectoriel, cela pose la question de leur pertinence par rapport à la mise en œuvre du projet lui-même et la rapidité des décaissements.

E.3 Efficacité

En excluant les non-réponses (information indisponible liée aux documents de levée de conditions suspensives manquants) et les conventions en cours, 84 % des conditions suspensives ont été levées. Toutefois, 50 % seulement des marqueurs relatifs aux engagements particuliers ont été atteints. Le taux de non-réponse est relativement élevé (20 %) pour ces marqueurs car, contrairement aux conditions suspensives, les engagements particuliers ne font pas l'objet d'un suivi formalisé, ce qui limite l'analyse de leur mise en œuvre.

Le degré de satisfaction (atteinte des marqueurs) varie selon les actions. Ils sont les plus élevés pour l'action 1 (rôles des acteurs) avec 68 % de marqueurs atteints, dont 53 % facilement,

et l'action 6 (performances techniques et financières) avec 65 %, dont 48 % atteints facilement. Les conditionnalités visant l'action 5 (modèle financier pérenne) sont les moins efficaces, avec seulement 55 % des marqueurs atteints.

Pour savoir si la combinaison des conditionnalités accroît leur efficacité, nous avons comparé les pourcentages d'appropriation des marqueurs par les partenaires avec le pourcentage de changements acquis et insuffisamment acquis (incidences). Ainsi, la combinaison des conditionnalités semble augmenter leur efficacité pour les actions 1, 5 et 6. Cependant, les taux d'appropriation et de changements peuvent également être élevés quand il y a peu de conditionnalités (actions 2 et 4).

Au total, 40 conventions de financement (71 %) ont nécessité au moins un avenant, mais seulement huit ont nécessité un avenant ayant un impact direct sur les conditionnalités étudiées. Il s'agit par exemple de réallouer les fonds (réduction ou abandon d'une composante), d'annuler ou de décaler une condition suspensive contraignante pour le premier versement, ou de modifier une délégation de signature. Les cas d'annulation ou de modification de conditions suspensives par avenant sont exceptionnels.

En excluant les non-réponses (concours non achevés et absence de réponse des chargés de projet), les incidences (changements obtenus) sont significatives dans 48 % des actions entreprises et à consolider dans 26 % des cas. En outre, 26 % des actions n'ont apporté aucune amélioration. Les incidences les plus significatives proviennent dans l'ordre, des actions 1 (rôles des acteurs, avec un taux de 83 %), 6 (performances techniques et financières, 82 %) et 5 (modèle financier pérenne, 64 %).

E.4 Efficience

La mise en œuvre des conditionnalités a nécessité l'allocation de moyens spécifiques dans 55 % des stratégies développées. Les études ou expertises complémentaires financées dans le cadre du projet (19 %), la mise en place d'une assistance technique ou d'un appui à maîtrise d'ouvrage (14 %) sont les moyens alloués les plus souvent cités. Les chargés de projet considèrent que les moyens spécifiquement alloués ont été suffisants dans 45 % de ces stratégies.

Les 45 % des cas où la mise en œuvre des conditionnalités n'a nécessité aucun moyen s'expliquent en partie par le financement ou la mise à disposition de moyens en amont du projet précédemment financé par l'AFD ou par un autre bailleur de fonds.

Pour 25 % des stratégies développées, d'autres leviers ont concouru à la levée des conditionnalités. Il s'agit par exemple de l'intervention d'autres bailleurs de fonds, de l'intervention d'une personne décisionnaire chez le bénéficiaire final, des résultats d'études prévues dans le cadre du projet, etc.

Ainsi, les conditionnalités peuvent être considérées efficaces pour l'AFD puisque dans la quasi-totalité des cas (90 %) elles n'ont pas nécessité de moyens spécifiques importants pour leur mise en œuvre. Par ailleurs, il ne semble pas y avoir de corrélation entre l'importance des moyens alloués et la mise en œuvre des conditionnalités : des moyens jugés « suffisants » conduisent dans les mêmes proportions à une mise en œuvre aisée des conditionnalités et à une non mise en œuvre (23 % des marqueurs). Il en va de même des moyens jugés « importants ». Aux moyens octroyés s'ajoutent ceux que l'État mobilise pour lever les conditions suspensives et respecter les engagements particuliers.

E.5 Durabilité

Les résultats sur l'appropriation des marqueurs des conditionnalités par les bénéficiaires sont très positifs. Les bénéficiaires finaux se sont appropriés 77 % des marqueurs, dont 60 %, fortement. Cette appropriation est encore plus importante pour les actions 1 (rôle des acteurs, 83 %) et 6 (suivi et amélioration des performances, 85 %). Les bénéficiaires finaux s'approprient davantage les marqueurs dans les pays où le cadre sectoriel est le plus mature.

Près de la moitié (45 %) des incidences visées par les conditionnalités sont pérennes, et plus du quart (27 %) sont à consolider. L'appropriation des marqueurs des conditionnalités par les bénéficiaires se traduit souvent par une pérennité du changement : 38 % des marqueurs fortement appropriés par les bénéficiaires ont apporté un changement durable. À l'inverse, les marqueurs qui n'ont apporté aucun changement pérenne sont principalement ceux

pour lesquels il n'y a eu aucune appropriation, en raison, par exemple, du refus de l'autorité de tutelle de procéder à ce changement ou de l'abandon du changement initié. Enfin, le changement peut être approprié par le bénéficiaire final, mais doit être consolidé.

Les résultats sont assez similaires pour les actions 1, 5 et 6 (respectivement de 48 %, 42 % et 43 % d'incidences pérennes et de 13 %, 31 % et 38 % d'incidences à consolider). Cependant, la comparaison des résultats consolidés de ces trois actions, selon les critères d'efficacité et de durabilité, montre les caractéristiques suivantes :

- Action 1. Rôle des acteurs : très bonne efficacité et appropriation par les bénéficiaires, mais changements moins durables.
- Action 5. Modèle financier : bonne efficacité et appropriation par les bénéficiaires, changements relativement durables.
- Action 6. Performances : bonne efficacité et appropriation par les bénéficiaires, changements durables.

E.6 Impact et effet

Dans 41 % des projets, les conditionnalités ont un effet positif sur la qualité du dialogue sectoriel, alors que les conditionnalités n'ont pas eu d'effet sur le dialogue sectoriel dans un quart des projets. Un effet négatif est exceptionnel. Il s'est produit dans deux projets.

Les visites de terrain montrent que le dialogue des bénéficiaires finaux avec l'AFD est apprécié, lorsque les conditionnalités conduisent à les rendre plus performants. Elles sont plus mal perçues lorsqu'elles imposent des contraintes que le bénéficiaire final n'est pas en mesure de maîtriser, par exemple lorsqu'elles impliquent des acteurs extérieurs, tels que les autorités de tutelle ou les industriels (à l'instar du Maroc). L'AFD est jugée généralement réactive, compréhensive et accessible, notamment au regard d'autres bailleurs. Son intervention se distingue également par la fréquence des échanges et la rapidité de ses réactions.

Dans 38 % des concours, les conditionnalités ont favorisé les financements suivants octroyés par l'AFD, à travers une compréhension plus fine des forces et faiblesses du cadre sectoriel, le renforcement des capacités et l'amélioration de la situation financière des

bénéficiaires finaux. Dans 29 % des concours, les conditionnalités n'ont pas eu d'effet sur les financements suivants. Dans 11 % des concours, elles ont constitué des obstacles à la mise en place du financement suivant, du fait d'un changement dans la nature du financement (un prêt au lieu d'un don) ou de la non mise en œuvre par les bénéficiaires des conditions suspensives.

Il ressort des entretiens réalisés que la qualité de l'accompagnement des bénéficiaires finaux par l'AFD tout au long du cycle de projet est un facteur déterminant *(i)* dans l'élaboration de conditionnalités adaptées aux priorités lors de l'instruction du financement, *(ii)* de l'appropriation des changements qu'elles induisent et *(iii)* de la pérennité de ces changements. Or, la qualité de l'accompagnement dépend d'une continuité des relations entre les responsables des bénéficiaires finaux et les chargés de projet.

E.7 Cohérence stratégique

Les stratégies développées par l'AFD pour faire adopter les conditionnalités sont variées. Elles agissent à la fois sur les bénéficiaires finaux et leur environnement, avec une large palette d'activités.

Ces stratégies utilisent dans la moitié des cas :

- des appuis complémentaires pour stimuler la réflexion (fonds d'études et de formation) ou l'acquisition de compétences nouvelles : *study tour* (voyage d'étude), partenariat public-public, réseau d'expertises, coopération interrégionale, etc. ;
- un suivi soutenu auprès du bénéficiaire : relance sur les décisions à prendre, intervention au niveau politique ;
- une concertation entre les bailleurs de fonds.

Pour faire adopter des conditionnalités par les bénéficiaires et les bénéficiaires finaux, l'approche de l'AFD passe dans 61 % des cas par des activités axées sur la persuasion (dialogue, *Soft Lobbying*), dans 43 %, par le soutien aux partenaires (supervision, assistance technique, participation aux groupes sectoriels) et, dans 32 %, par les causes et effets (financement d'études). Cette approche est flexible, offrant la possibilité de modifier la stratégie, par exemple en faisant adopter des engagements particuliers au lieu de conditions suspensives.

L'évolution du nombre de CS et d'EP ainsi que celle de leur répartition ne semble pas suivre de tendance particulière. De manière générale, le ratio EP/CS est en moyenne de 1,8. Le nombre de conditionnalités par convention, de 3 en moyenne, varie en fonction de la nature des financements : 6,6 en moyenne pour les prêts non souverains, 3,8 pour les prêts souverains et 1,6 pour les subventions. Cette différence de traitement des conditionnalités entre les prêts souverains et les subventions est liée au cadre institutionnel des onze pays bénéficiaires des subventions, et non aux actions d'amélioration ciblées par les conditionnalités. Or, les cadres sectoriels des pays concernés étant parmi les plus fragiles, ils nécessiteraient un effort d'amélioration particulier et au moins aussi important que pour les autres pays.

Dans l'ensemble, la levée des conditions suspensives ne retarde pas les décaissements (88 %). En effet, des délais supplémentaires étant nécessaires pour la mise en œuvre du projet, ces périodes supplémentaires sont mises à profit par les bénéficiaires pour lever les conditionnalités.

F. Conclusions et recommandations

La dernière des trois questions posées par l'évaluation porte sur l'amélioration des outils de cadrage stratégique et l'usage des conditionnalités pour leur mise en œuvre. Les propositions qui suivent portent sur cette amélioration.

F.1 Sur la logique d'intervention

Sur la base des conditionnalités associées à un financement, le schéma 2 présente dans l'ordre les meilleurs outils visant les actions d'amélioration du cadre sectoriel.

Ces dernières années, l'AFD a mobilisé un nouvel outil, le prêt de politique publique, pour accompagner la définition et la mise en œuvre de cadres sectoriels clairs et efficaces dans le secteur de l'eau. Il s'agit d'un appui budgétaire pluriannuel non ciblé, dont la finalité est de financer et accompagner une politique publique

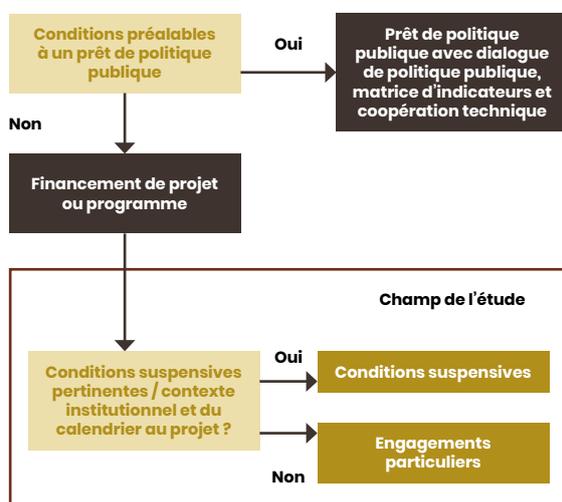
sectorielle (en l'occurrence une politique dans le secteur de l'eau et de l'assainissement). Ces prêts rassemblent trois composantes : (i) le prêt budgétaire en lui-même (non ciblé), (ii) un dialogue de politique publique adossé à une matrice d'indicateurs (dont l'atteinte déclenche les décaissements du prêt), et (iii) une coopération technique en appui à la formulation et à la mise en œuvre de la politique publique.

Le choix entre un prêt de politique publique et le financement d'un programme ou d'un projet dépend ensuite :

- de la logique d'intervention de l'AFD : projet d'amélioration du cadre institutionnel ou projet d'infrastructure ?
- Du contexte institutionnel : les conditions préalables requises pour un prêt de politique publique sont-elles réunies ?

Le prêt de politique publique est un plus fort levier pour l'amélioration du cadre institutionnel que celui de l'aide classique.

Schéma 2 – Relations entre conditionnalités et financement pour améliorer le cadre sectoriel



Source : les auteurs

L'aide classique associe un projet d'infrastructure avec une composante de gouvernance (actions d'amélioration du cadre sectoriel) au moyen de conditionnalités et d'appuis, notamment pour les lever (assistance technique, études, formation, etc.). Le choix entre conditions suspensives et engagements particuliers dépend

du contexte institutionnel du projet (bénéficiaire final, autorités de tutelle), selon les recommandations présentées à la section 6.2.

F.2 Sur les conditionnalités d'un financement de projet ou programme

L'évaluation a montré l'intérêt des conditionnalités visant les actions d'amélioration des cadres sectoriels. Elles sont pertinentes car elles s'adressent en général à des bénéficiaires finaux qui ont les moyens de les mettre en œuvre. Elles obtiennent des résultats satisfaisants en termes d'efficacité (57 % des marqueurs atteints, 74 % de contributions aux actions) et de durabilité (77 % d'appropriation par les bénéficiaires finaux et 72 % de changements durables). Compte tenu des moyens modestes alloués pour mettre en œuvre les conditionnalités, ces résultats apparaissent comme très « rentables ».

L'évaluation a également fait ressortir des pistes d'amélioration présentées *infra*.

F.2.1 – Mieux définir les conditionnalités

Repenser les conditionnalités

1. Destiner les conditions suspensives et les engagements particuliers à des types d'actions spécifiques

Les conditions suspensives devraient viser de préférence les actions d'amélioration en amont des décaissements : *business plan*, tarif, etc.

Les engagements particuliers devraient viser de préférence les actions d'amélioration permettant d'évaluer les résultats après les décaissements, par exemple le reporting des performances techniques et financières.

Pour être réalistes, les performances attendues doivent être (i) établies en cohérence avec les composantes d'investissement financées et (ii) calées dans le temps en fonction du calendrier de réalisation de ces composantes.

2. Revaloriser les engagements particuliers et élargir leurs actions d'amélioration

Bien qu'exigibles dans la dernière version des conventions de financement, les

engagements particuliers sont insuffisamment suivis après le versement des fonds.

En conséquence, ils sont partiellement mis en œuvre. Leur application s'avérant plus souple dans les faits que celle des conditions suspensives, leur suivi systématique permettra de mesurer leur efficacité et deviendra un instrument privilégié de dialogue avec les bénéficiaires finaux pendant la période de réalisation du projet. Un engagement particulier pourra au besoin être ensuite changé en condition suspensive avec la convention de financement suivante.

Les actions d'amélioration ciblées par les engagements particuliers devraient aussi être élargies à des actions d'amélioration de portée plus générale, en particulier l'action 4 (contribution à la mise en place d'une GIRE) et l'action 7 (mécanismes en faveur des populations les plus vulnérables).

3. Traiter plus systématiquement des questions de tarification et d'appui budgétaire, ainsi que du dosage nécessaire entre ces deux instruments, pour obtenir un modèle financier pérenne qui concilie les contraintes financières et sociales

Les conditionnalités abordent insuffisamment la question de la tarification et de l'appui budgétaire, ainsi que celle du dosage nécessaire entre ces deux outils, pour obtenir un modèle financier pérenne qui concilie les contraintes financières et sociales.

Les conditionnalités qui visent l'action 5 (modèle financier pérenne) devraient plus systématiquement y faire référence.

Mieux intégrer le contexte institutionnel dans les conditionnalités

4. Renforcer les conditionnalités dans les pays bénéficiaires de subventions

Pour les pays bénéficiaires de subventions, dont le cadre sectoriel est généralement le plus fragile, il convient de considérer les conditionnalités appliquées aux subventions au moins au même niveau d'exigence que celles appliquées aux prêts souverains.

5. Mieux tenir compte du contexte institutionnel pour la rédaction des conditions suspensives d'un prêt non souverain

Pour un prêt non souverain, les conditions suspensives engageantes pour les autorités doivent être rédigées en fonction du rapport entre le bénéficiaire et les autorités de tutelle. Par exemple, les visites de terrain ont mis en évidence deux situations très différentes :

- au Maroc, l'ONEE ne disposait pas de levier pour contraindre ses autorités de tutelle à lever certaines des conditions suspensives sur l'équilibre financier,
- au Burkina Faso, l'ONEA disposait d'un levier suffisant pour contraindre ses autorités de tutelle à les lever.

De manière générale, il apparaît préférable d'inscrire les engagements des autorités de tutelle en conditions suspensives à la signature de la convention, et non aux versements des fonds, ou bien en engagements particuliers, pour ne pas freiner la réalisation du projet ou devoir y renoncer (cas d'un projet d'assainissement avec la Régie autonome de distribution d'eau et d'électricité de Fès – RADEEF, au Maroc).

Il est également possible d'utiliser d'autres leviers, tels que le dialogue sectoriel ou l'appui des autres bailleurs de fonds.

6. Vérifier que les bénéficiaires finaux disposent de toutes les compétences juridiques et les capacités techniques nécessaires pour lever les conditionnalités et mettre en œuvre des actions d'amélioration de ces capacités

Les compétences juridiques des bénéficiaires finaux peuvent résulter d'une convention de rétrocession, d'un protocole d'accord ou, plus simplement, de la régulation sectorielle.

La mise en œuvre des conditionnalités peut ne pas nécessiter de capacité technique spécifique du bénéficiaire final. Dans le cas contraire, il est pertinent de proposer un appui extérieur pour renforcer les capacités.

7. Mieux adapter les conditionnalités aux montants engagés et au temps de réalisation du projet

Certaines des conditionnalités (conditions suspensives) sur les performances attendues sont trop ambitieuses par rapport au montant du concours, par exemple, une augmentation des ventes d'eau potable sans composante d'extension du réseau de distribution.

Par ailleurs, les conditionnalités ne sont pas toujours définies en fonction du temps de réalisation des composantes du projet. Par exemple, en Tanzanie, une condition suspensive au versement des fonds (tarification) a été définie pour une composante assainissement qui a ensuite été très fortement réduite et réalisée seulement en fin de projet. Il aurait été plus pertinent de l'inscrire en engagement particulier.

8. Utiliser les outils de suivi pertinents déjà existants

Dans la mesure où ils s'avèrent suffisamment adaptés à la gestion du projet et au suivi des actions d'amélioration, il conviendrait d'ajuster la rédaction des conditionnalités aux outils, éléments de *reporting* et tableaux de bord déjà utilisés par le bénéficiaire final, plutôt qu'exiger des développements spécifiques.

Mieux adapter les stratégies au contexte institutionnel

9. Proposer des moyens supplémentaires pour accroître l'efficacité des conditionnalités visant des actions d'amélioration essentielles pour le projet, en particulier celles relatives au modèle financier pérenne

Les institutions sectorielles étant fortement dépendantes de décisions politiques, les incidences des actions d'amélioration sont fragiles. En particulier, les conditionnalités visant l'action 5 (modèle financier pérenne) se révèlent globalement moins efficaces que celles visant les autres actions d'amélioration, bien qu'elles soient les plus utilisées (44 % des conditionnalités).

Des moyens supplémentaires peuvent être proposés aux bénéficiaires finaux pour renforcer l'efficacité des conditionnalités qui visent des actions d'amélioration essentielles à la pérennité des infrastructures financées.

Les incidences de ces actions sont aussi à consolider au moyen du dialogue sectoriel, de l'assistance aux négociations avec les autorités, et des soutiens apportés par les autres bailleurs de fonds.

10. Diversifier et adapter au contexte la stratégie pour faire adopter les conditionnalités et obtenir la mise en œuvre des actions d'amélioration

La stratégie poursuivie par l'AFD pour faire adopter les conditionnalités est diversifiée et, le plus souvent, adaptée au contexte du cadre sectoriel et du projet.

Il ressort des entretiens avec les bénéficiaires finaux que la démarche de l'AFD pour faire adopter les conditionnalités est perçue comme pragmatique et flexible, et qu'ils apprécient les conditionnalités lorsqu'elles « *tirent leurs performances vers le haut* ». Dans la mise en œuvre des actions d'amélioration, ils apprécient la réactivité de l'AFD.

11. Envisager un meilleur maillage entre les chargés de projet dans les agences locales

Le *turn-over* des chargés de projet, mentionné par les interlocuteurs dans les trois pays visités, peut perturber parfois l'accompagnement par l'AFD des bénéficiaires finaux tout au long du cycle de projet. Il serait utile d'envisager un maillage plus important et une meilleure transmission des dossiers dans le suivi de la mise en œuvre des conditionnalités visant des actions d'amélioration du cadre sectoriel entre les chargés de projet dans les agences locales.

Garder une traçabilité des conditionnalités

12. Conserver les justifications des conditionnalités pour un meilleur ciblage des actions d'amélioration du cadre sectoriel

Un meilleur ciblage des actions d'amélioration du cadre sectoriel peut être obtenu par :

- la capitalisation des expériences des chargés de projet,
- le suivi de l'évolution des résultats de l'enquête GLAAS,
- le dialogue sectoriel,
- la concertation avec les autres bailleurs de fonds.

À cette fin, les outils de suivi existants pourraient conserver au moment de l'instruction du projet :

- une justification des conditionnalités plus détaillée que celle figurant dans la note au conseil, par rapport :
 - à la stratégie pays (à formaliser) : domaines et actions à cibler en priorité,
 - au contexte institutionnel : dynamique, passif, oppositions, événements conjoncturels,

- aux enjeux du projet lui-même,
- les raisons du choix et de la combinaison des conditions suspensives et des engagements particuliers,
- les éventuelles difficultés rencontrées pour l'adoption des conditionnalités.

13. Conserver les conditions de mise en œuvre des conditionnalités des conventions pour maintenir une exigence continue d'amélioration

Le maintien d'une exigence continue d'amélioration chez les bénéficiaires finaux nécessite d'assurer une certaine cohérence entre les conditionnalités des conventions de financement, précédentes et suivantes.

À cette fin, les outils de suivi existants pourraient permettre aux chargés de projet de prendre connaissance des conditions de mise en œuvre des conditionnalités des conventions précédentes. Au moment du changement de chargé de projet ou au plus tard à la clôture de la convention de financement, les éléments suivants devraient être partagés :

- le suivi de la mise en œuvre des engagements particuliers,

- les éléments ayant facilité ou entravé la levée des conditionnalités et la mise en œuvre des actions d'amélioration,
- les moyens et appuis réellement mobilisés,
- les recommandations pour poursuivre les actions d'amélioration du cadre sectoriel pour les financements suivants : continuité, inflexions, contournement des obstacles rencontrés, etc.

Il ressort cinq points essentiels de la présentation finale de la revue faite aux membres du groupe de référence qui a piloté cette étude :

1. Capitaliser les historiques sur la négociation et la mise en œuvre des conditionnalités, notamment des engagements particuliers.
2. S'interroger sur la concentration des conditionnalités sur trois des huit actions du CIS 2014-2018.
3. Prendre en compte les résultats des enquêtes du GLAAS.
4. Adapter les outils disponibles au contexte et aux objectifs visés : prêts de politique publique, composante sur la gouvernance dans les projets, conditionnalités sur la gouvernance, etc.
5. Maintenir un niveau d'exigence sur les subventions au moins équivalent à celui des autres modes de financement.

Annexe – Définition des concepts clés utilisés

Action

Neuf actions visant un cadre sectoriel clair et efficace ont été définies dans l'étude :

1. La définition des rôles et responsabilités des acteurs institutionnels.
2. Le renforcement du dispositif législatif et réglementaire.
3. Le renforcement des structures décentralisées, à l'échelle des bassins ou collectivités locales, dans leur rôle de planification et leurs relations avec le niveau national.
4. La contribution à la mise en place d'une GIRE.
5. La définition d'un modèle financier pérenne pour le secteur, qui concilie les impératifs économiques, sociaux et environnementaux.
6. Le suivi des performances techniques et financières des opérateurs.
7. La promotion de mécanismes en faveur des populations les plus vulnérables (tarification, branchements sociaux...).
8. L'implication de la société civile et la capacité à rendre compte des gestionnaires.
9. La lutte contre la corruption par la promotion de la transparence, de la redevabilité, de l'intégrité et de la participation/consultation.

Le libellé de l'action 6 « *Suivi des performances techniques et financières des opérateurs* » a été modifié en « *Amélioration et suivi des performances techniques et financières des opérateurs* » après validation par le groupe de référence. Par ailleurs, les conditionnalités visant l'action 9 n'ont pas été analysées, étant systématiquement incluses dans toutes les conventions de financement.

À ces neuf actions, s'ajoutent deux domaines auxquels contribuent les conditionnalités :

10. La gestion de la convention de financement.
11. La réalisation du projet.

Appui : les éléments, dans le cadre du projet, visant la mise en œuvre des conditionnalités. Les appuis dédiés à la mise en œuvre du projet proprement dite, mais qui ne visent pas une des huit actions d'amélioration du cadre sectoriel ne sont pas inclus, par exemple les financements des contrats de maîtrise d'œuvre.

Autre partenaire : l'organisme associé à la mise en œuvre du projet autre que le bénéficiaire ou le bénéficiaire final.

Bénéficiaire : le signataire de la convention de financement.

Bénéficiaire final : le maître d'ouvrage du projet. Dans un prêt non souverain, le bénéficiaire final est le signataire de la convention de financement. Dans un prêt souverain ou une subvention, le bénéficiaire final est le signataire de la convention de rétrocession.

Composantes du projet : l'extrait de la description du projet dans la note au Conseil.

Contexte du financement du secteur de l'eau et de l'assainissement avant le projet : l'extrait de la note au Conseil et des compléments obtenus au cours des missions de terrains.

Conditionnalités étudiées : l'ensemble des conditions suspensives (CS) de la convention de financement et de ses avenants, plus les engagements particuliers (EP) visés par un article spécifique ou extrait des engagements généraux se rapportant aux actions d'amélioration du cadre sectoriel.

Les conditionnalités étudiées sont classées selon les huit actions définies *supra*. Le rattachement d'une conditionnalité à une ou plusieurs actions est validé au cours de l'entretien avec le chargé de projet.

Certaines conditionnalités (32) se rapportant à des actions différentes, on obtient un total de 222 rattachements. Le pourcentage de conditions suspensives par action varie comme le montre la dernière colonne du tableau 1. Il est le plus élevé pour les actions 1, 2, 5 et 8.

Tableau 1 – Répartition CS-EP par action

Action	CS	EP	Total	CS/ Total %
1. Rôles des acteurs	23	18	41	56
2. Cadre législatif	4	5	9	44
3. Structures déc.	3		3	100
4. GIRE		5	5	
5. Modèle financier	36	62	98	37
6. Performances	9	41	50	18
7. Pop. vulnérables	2	10	12	17
8. Société civile	4		4	100
Total	81	141	222	36

Source : les auteurs

Incidence: le résultat recherché par la mise en œuvre des conditionnalités et visant une action d'amélioration du cadre sectoriel. Une incidence regroupe les conditionnalités visant une même action. Cependant, une conditionnalité peut aussi avoir deux (7 conditionnalités) ou trois incidences (2 conditionnalités). Par exemple, la condition suspensive CS6 du projet CJO103902 (Nappe de Disi, Jordanie) a trois incidences :

Condition suspensive : *“Delivery by the Borrower to the Lender of the Evidence that the conditions set out in column “triggers events for the first Drawdown” of the Monitoring Chart in Schedule 2 (Programme description and Monitoring Chart) has been fulfilled*

1. Improve energy efficiency
2. Reduce NRW
3. Enhancing revenue
4. Improve water production: investment, reallocation and substitution mechanism
5. Debt management”

Incidences :

1. Efficacité énergétique et substitution ressources en eau
2. Réduction NRW
3. Restructuration de la dette

Journal des incidences: tableau décrivant les incidences, le partenaire limitrophe concerné, les marqueurs (éléments des conditionnalités contribuant à l'incidence), leurs contributions à l'incidence, leur appropriation par le partenaire concerné (changement apporté), la pérennité du changement apporté.

Tableau 2 – Nombre de conditionnalités par incidence selon les actions

Action	Conditionnalités	Incidences	CS/ Total %
1. Rôles des acteurs	32	26	1,23
2. Cadre législatif	7	4	1,75
3. Structures déc.			
4. GIRE	9	3	3,00
5. Modèle financier	110	44	2,5
6. Performances	32	25	1,28
7. Pop. vulnérables		2	
8. Société civile	2	2	1,00
Total	192	106	1,81

Source : les auteurs

Nous avons identifié 105 incidences, dont 23 projets avec 1 incidence, 20 projets avec 2 incidences, 11 projets avec 3 incidences, 2 projets avec 4 incidences.

Le nombre de conditionnalités par incidence varie selon l'action comme le montre la dernière colonne du tableau 2. Il est le plus élevé pour les actions 4 et 5.

Journal des stratégies : tableau décrivant les activités menées par l'AFD pour faire adopter et mettre en œuvre les conditionnalités. Les stratégies sont établies par incidence.

LVF : limite de versement des fonds.

Levée des conditions suspensives (LCS): lettre listant les conditions suspensives et les dates d'effet des décisions, objet des conditions suspensives.

Marqueur : chaque incidence est générée par un ou plusieurs marqueurs. Ces marqueurs sont déduits des conditionnalités et correspondent aux éléments exigés pour obtenir l'incidence recherchée. La conditionnalité est considérée mise en œuvre lorsque son ou ses marqueurs ont été atteints et que le partenaire concerné s'en est approprié (changement de pratique). Comme le montre l'exemple ci-après, un marqueur peut être déduit de plusieurs conditionnalités (EP1, EP3) et une même conditionnalité peut se traduire par plusieurs marqueurs (EP7).

Exemple de journal d'une incidence du projet CJO 1012 01 (Nappe de Disi, Jordanie)

Incidence visée : la gestion de la ressource de la nappe aquifère de Disi, la conformité de la qualité de l'eau

Marqueurs attendus	Atteinte du marqueur	Contribution à l'axe inst	Appropriation par le partenaire
1. Mesures d'interdiction d'utilisation de la ressource en eau de la nappe de Disi par l'irrigation (EP1, EP3)	En cours (2 fermé, 3 ^e engagement de transfert à usage AEP)	Forte	Forte
2. Modification du décret n° 85 sur les aquifères visant à augmenter la redevance de prélèvement (CS12, EP7)	Facilement	Faible	Faible
3. Contrôle de la qualité de l'eau et réalisation des investissements de mise en conformité (EP2)	Facilement	Forte	Excellente (SCADA perfectionné)
4. Mise en œuvre du plan de gestion des bassins d'Amman-Zarka et Azraq (EP7)	Difficilement (concertation)	Forte	Forte
Les changements apportés par les conditionnalités sur la définition et la mise en œuvre d'un cadre sectoriel clair et efficace sont-ils pérennes ?		Oui, action continue inscrite dans une stratégie sectorielle renouvelée	

Source : les auteurs

Numéro de concours : numéro à 3 lettres et 6 chiffres de la convention de financement.

Objectif du projet : extrait des finalités décrites dans la note au Conseil.

Partenaire limitrophe/partenaire/contrepartie : l'organisme chargé de mettre en œuvre la mesure, objet de la conditionnalité.

Typologie

Les conditionnalités sont classées selon 12 types:

1. Élaboration et signature de contrats définissant le rôle des acteurs.
2. Participation de l'État.
3. Tarification.
4. Maîtrise des coûts du service, NRW.
5. *Business plan*, développement et mise à jour des projections financières.
6. Maîtrise et paiement des consommations publiques.
7. Mise en place d'outils et de moyens de suivi des performances.
8. Entretien et renouvellement des ouvrages.
9. Amélioration de la gestion commerciale, sensibilisation.
10. Coordination et planification sectorielles.
11. Gestion et protection des ressources en eau et code de l'eau.
12. Organisation et ressources humaines (RH).

Liste des sigles et abréviations

ABH	Agence des bassins hydrauliques (Maroc)
AEP	Adduction en eau potable
AFD	Agence française de développement
ass.	assainissement
AUE	Association d'usagers de l'eau
BAfD	Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne de développement
BID	Banque islamique de développement
BM	Banque mondiale
BUWASA	<i>Bokoba Urban Water Supply and Sewerage Authority</i> (Tanzanie)
CAD	Comité d'aide au développement
CIS	Cadre d'intervention sectoriel
CS	Condition suspensive
EP	Engagement particulier
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GIZ	<i>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
GLAAS	<i>Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water</i>
LCS	Levée des conditions suspensives
LVF	Limite de versement des fonds
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MoWI	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation (Tanzanie)
MUWASA	<i>Musoma Urban Water Supply and Sanitation Authority</i> (Tanzanie)
NRW	<i>Non Revenue Water</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONAS	Office national d'assainissement (Tunisie)
ONEA	Office national de l'eau et de l'assainissement (Burkina Faso)
ONEE	Office national de l'électricité et de l'eau potable (Maroc)
OPIC	<i>Overseas Private Investment Corporation</i>
RADEEF	Régie autonome de distribution d'eau et d'électricité de Fès (Maroc)
RADEEO	Régie autonome intercommunale de distribution d'eau et d'électricité d'Oujda
RAMSA	Régie autonome multi-services d'Agadir
SIAAP	Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne
SONEDE	Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (Tunisie)
TDR	Termes de référence
TSh	Shilling tanzanien
USD	Dollar américain
UE-FIV	Union européenne - Facilité d'investissement pour le voisinage

**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 l'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.

Directeur de la publication Rémy Rioux
Directrice de la rédaction Nathalie Le Denmat
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation Comme un Arbre!

Dépôt légal 2^e trimestre 2020 | © AFD

ISSN 2425-7087

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection ExPost :

www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post