

Série Evaluation et capitalisation



exPost
ExPost

Évaluation des « Cadres d'Intervention Pays » (CIP)

Synthèse de l'évaluation rétrospective menée par Christian Hugues et Soraya Fahmy (evalua)

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France
www.afd.fr



Avertissement

Ce travail a été piloté conjointement par la division du pilotage stratégique et par la division de l'évaluation et de la capitalisation de l'AFD

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 : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET

ISSN : 1958-590 X

Dépôt légal : avril 2008

Mise en page : Eric THAUVIN

Présentation de l'instrument CIP

L'Agence Française de Développement (AFD) utilise le cadre d'intervention pays (CIP) depuis 1997. La démarche d'élaboration et le contenu ont évolué à plusieurs reprises. Actuellement, c'est le « CIP axé sur les résultats de développement durable », de 2006, qui s'applique. Cet outil concerne toutes les géographies couvertes par l'AFD : pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), outre-mer et pays émergents.

L'introduction du CIP dans la « boîte à outils managériale » de l'AFD répond à trois motivations : i) rendre compte de la performance des interventions auprès d'une diversité de publics (conseil de surveillance, tutelles, autres bailleurs de fonds) ; ii) se conformer aux démarches internationales d'amélioration de l'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris) ; et iii) s'affirmer comme l'acteur pivot du dispositif français de coopération internationale.

Dans chaque géographie, le CIP doit : i) aboutir à une concentration sectorielle reposant sur une réflexion stratégique structurée intégrant les enjeux de développement durable ; ii) préserver l'autonomie d'action de l'AFD dans un cadre cohérent avec les orientations de l'État français ; iii) constituer le référentiel de travail pour le personnel de l'AFD (siège et agences) ; iv) renforcer le pilotage par les résultats des opérations et des stratégies ; v) permettre de clarifier et de justifier la stratégie de l'AFD dans les géographies d'intervention ; et vi) renforcer la capacité de l'AFD à rendre compte de ses résultats de développement (escomptés et effectifs).

Objectifs et méthodologie de l'évaluation

L'évaluation avait pour objet d'analyser la pertinence et la performance du CIP axé sur les résultats de développement durable en tant qu'outil technique et stratégique : analyse du processus d'élaboration des CIP, des effets opérationnels et stratégiques sur le portefeuille de projets et sur la programmation, des effets « institutionnels » (communication, dialogue, transparence, etc.) et des impacts sur le pilotage stratégique global de l'AFD.

Elle devait examiner plus particulièrement les questions suivantes : i) articulation du CIP et du document cadre de partenariat (DCP) ; ii) durée (ou « pas de temps ») du CIP ; iii) indicateurs de suivi et de résultat ; iv) cycle du CIP ; et v) dialogue interne.

La démarche d'évaluation a été organisée en trois phases :

- structuration : élaboration d'un référentiel d'évaluation à partir d'une analyse documentaire et d'entretiens auprès de personnes ressources au siège de l'AFD et au ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) ;

- collecte et analyse de données : missions en Turquie, au Burkina Faso et au Kenya ; étude approfondie des CIP Ghana, Mozambique, Polynésie, Thaïlande et Tunisie ; analyse comparative avec les pratiques d'autres bailleurs de fonds (DFID, Banque africaine de développement [BAfD], Agence suédoise pour le développement international [ASDI]) ; animation d'une réunion de créativité au siège ; et enquête par courrier électronique auprès des directeurs d'agences et des chargés de région géographique (CRG) ;

- formulation des conclusions et des recommandations.

Principaux constats de l'évaluation

L'évaluation a mis en évidence plusieurs caractéristiques témoignant de la **performance** de l'instrument :

- Le CIP constitue un **outil de motivation du personnel** : la démarche de réflexion collective, associant représentants du siège (CRG et représentant de la direction de la stratégie) et personnel de l'agence, est appréciée par les parties prenantes. Tant l'analyse des enjeux de développement du pays et des stratégies poursuivies par les partenaires du développement (dont la France) que la formulation d'une stratégie d'intervention propre à l'AFD fédèrent les équipes autour d'une vision partagée.

- Le CIP **participe à la réflexion sur l'engagement sectoriel** de l'AFD : il permet, dans la plupart des cas, d'argumenter et de valider des choix déjà effectués par ailleurs (par exemple lors des échanges informels que les directeurs d'agences ont avec la direction générale pendant leurs déplacements au siège). Il sert, plus rarement, à justifier un désengagement sectoriel ou à préparer le positionnement sur de nouveaux secteurs.

- Le CIP est un instrument de **communication interne** : le document est un outil d'intégration pour les nouveaux arrivants (information sur l'activité de l'AFD dans ses géographies d'intervention). Il contribue au dialogue interne dans sa dimension stratégique (présentation et débat en comité de programmation stratégique [CPS]) et opérationnelle (support du CRG pour son interface avec les directions du siège et avec l'agence, document de référence pour les membres de la direction générale lorsqu'ils se rendent sur le terrain).

- Le CIP est un outil de **communication externe** lorsque l'AFD peut dialoguer directement avec les autorités nationales (cas de l'outre-mer et des pays émergents). Dans les pays de la ZSP, si le CIP s'efface derrière le DCP, il nourrit et structure le discours du personnel de l'agence sur la stratégie de l'AFD.

L'évaluation a également mis en lumière les **limites** de l'instrument :

- Le CIP **ne constitue pas un document de partenariat** :

à de rares exceptions près (outre-mer), la démarche d'élaboration du document mobilise exclusivement le personnel de l'AFD (la société de Promotion et participation pour la coopération économique [Proparco] et le Fonds français pour l'environnement mondial [FFEM], par ailleurs peu concernés par l'outil, ne sont pas associés). La contribution des services de l'ambassade de France, des autres bailleurs de fonds et, surtout, des autorités nationales n'est pas sollicitée. Dans la mesure où le document n'est pas l'aboutissement d'une démarche partenariale, il n'engage que l'AFD et n'a pas de valeur contractuelle.

- Le CIP **n'est pas un instrument de cohérence interne** : si l'articulation est recherchée avec le projet d'orientation stratégique (POS), la volonté de cohérence avec les cadres d'intervention stratégiques et régionaux (CIS et CIR) n'est pas formalisée, en l'absence de consignes précises de la part de la direction générale et d'identification des personnes devant assumer cette responsabilité. Ces dernières années, la recherche d'une « couverture stratégique » la plus large possible a prévalu sur la nécessaire mise en cohérence des documents de stratégie (et la gestion des situations de tension inhérentes à cet exercice).

- Le CIP **n'est pas un instrument de pilotage** : les indicateurs de suivi des objectifs des résultats de développement, tels que prévus dans la procédure CIP, ne sont pas renseignés. Le directeur d'agence et le CRG sont avant tout préoccupés par l'atteinte de leurs objectifs de plan d'affaires, parce que le dialogue de pilotage de gestion avec la direction générale privilégie cette dimension (engagements, décaissements). L'animation de gestion autour du CIP, associant le siège et l'agence autour du suivi de l'atteinte des objectifs énoncés dans le document, fait défaut.

Recommandations

Les évaluateurs ont formulé plusieurs recommandations, détaillées ci-après.

- **Faire coïncider l'élaboration de la stratégie de l'État français dans chaque géographie avec celle de l'AFD**

Dans les pays de la ZSP, le DCP et le CIP sont élaborés en même temps et ont la même durée de vie (*a priori* 5 ans). Le CIP reste un document spécifique à l'AFD (les parties communes entre CIP et DCP sont renforcées et leur rédaction est prise en charge par l'AFD). Un plan-type pour le CIP est défini et s'applique à toutes les géographies.

L'AFD anime la réflexion stratégique préparatoire à l'élaboration du futur DCP avec les services de l'ambassade (à l'appui d'une réflexion stratégique interne menée préalablement par l'agence). Elle pèse pour que la stratégie pays de la France soit élaborée selon l'approche méthodologique qu'elle a retenue à ce jour pour le CIP (analyse des enjeux de développement durable, gestion axée sur les résultats, mise sous tension de la stratégie par une analyse *in itinere* de la performance).

L'AFD incite les tutelles à « caler » la durée de vie des DCP (et donc du CIP) sur celle des documents de stratégie pays communautaires afin d'anticiper l'élaboration de stratégies d'intervention communes aux États membres. Elle prend une part active dans l'animation du dialogue avec les partenaires lors de l'élaboration du DCP/CIP (autorités locales et autres bailleurs de fonds) et promeut l'élaboration de diagnostics partagés (bailleurs et, le cas échéant, autorités locales).

Dans les pays émergents et en outre-mer, le CIP est élaboré selon la même démarche avec un souci de renforcement de la cohérence avec l'État français : concertation avec les représentants de l'État français lors de la formulation du CIP, sollicitation par l'AFD d'une participation accrue à l'élaboration des documents stratégiques comme les contrats de projets État/régions (CPER) et les programmes opérationnels des fonds structurels communautaires (outre-mer) ou les documents de planification en vigueur entre l'État français et le pays partenaire (pays émergents).

La durée de vie du CIP coïncide avec la période couverte par le document de planification contractuelle en vigueur entre l'État français et l'autorité partenaire. Le CIP est élaboré conformément au plan-type.

Dans tous les cas, le CIP est présenté en CPS pour validation puis mis en ligne sur le site de l'AFD.

● Compléter la démarche stratégique pluriannuelle (CIP) par une démarche managériale annuelle (feuille de route, tableaux de bord, rapport d'activité)

Élaboration de la feuille de route annuelle

L'agence élabore, en fin de chaque année *n*, une feuille de route valable pour l'année *n+1*. Ce document formalise les jalons à atteindre pour chacun des objectifs pluriannuels figurant dans le CIP (déclinaison opérationnelle annuelle du CIP intégrant les objectifs à atteindre sur toutes les activités de l'agence – production, commercial, gestion). Il précise les moyens financiers, humains et techniques à mobiliser (l'actuel document d'application pays [DAP] sera donc intégré à ce document). Enfin, il identifie les indicateurs quantitatifs et qualitatifs à collecter pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la feuille de route en cours d'année. Ces indicateurs doivent pouvoir donner une image fidèle de l'activité et des résultats de l'agence.

Suivi de la feuille de route

L'agence rassemble sous forme de tableau de bord les indicateurs quantitatifs et qualitatifs de suivi de la feuille de route annuelle (moyens, réalisations, résultats...). La périodicité de production du tableau de bord est mensuelle (chaque indicateur pouvant avoir une périodicité mensuelle, trimestrielle, semestrielle ou annuelle).

L'analyse du tableau de bord donne lieu à une réunion de travail mensuelle entre le CRG et le directeur d'agence (suivi au quotidien de l'activité de l'agence), trimestrielle entre le directeur d'agence, le CRG et le directeur du département géographique et annuelle dans le cadre du rapport d'activités (voir *infra*).

Le tableau de bord comporte, pour chaque indicateur, la valeur-cible à atteindre en fin de CIP (lorsque cette donnée sera pertinente), le jalon à atteindre en fin d'année et la donnée collectée à la date de production du document. Un commentaire en fin de document vient expliquer les données col-

lectées et les décisions prises à l'issue de leur analyse.

Lorsqu'ils en ressentent la nécessité, le directeur d'agence, le CRG ou le directeur du département géographique sollicitent la réalisation d'évaluations de courte durée pour éclairer les zones de non-performance révélées par le tableau de bord.

Rapport d'activité

L'agence rédige au cours du premier trimestre de l'année n+1 le rapport d'activités de l'année n. Ce document s'appuie sur les tableaux de bord mensuels élaborés en cours d'année n et dresse de manière succincte un bilan de l'atteinte des objectifs fixés en début d'année n. Il est présenté au directeur géographique concerné pour validation. Celui-ci mobilise, le cas échéant, les responsables des divisions techniques concernées.

Ce document sert au dialogue avec l'autorité partenaire lors des missions de terrain du directeur géographique (par exemple, lors de revues de portefeuille annuelles). Il est également utilisé pour dialoguer avec l'ambassadeur (dans le cadre de la revue annuelle de performance du DCP). Dans les deux cas, une communication à la presse peut être envisagée (avec l'accord de l'ambassadeur dans les pays de la ZSP et dans les pays émergents).

• Mettre en cohérence les différents documents stratégiques actuellement disponibles (CIR, CIS, CIP)

Les évaluateurs suggèrent d'aborder de front, dans la perspective de la future élaboration du POS3, la question de la cohérence entre les composantes du portefeuille de stratégies de l'AFD (CIR, CIS et CIP) :

- Étude des points de convergence et de divergence entre les documents (avec l'appui des agences au regard de leur connaissance du terrain), mise en évidence des impacts organisationnels des décisions de concentration prises au niveau local (agences), mise en lumière de la convergence avec les décisions d'investissement ou de désinvestissement sectoriel figurant dans le POS2. Parallèlement, mise en évidence des

points de convergence et de divergence avec les stratégies géographiques et sectorielles définies par le MAEE.

- Mise en place, dans la procédure de définition de toute nouvelle stratégie, d'une étape de validation de la cohérence de la stratégie proposée avec le « portefeuille » de stratégies en cours (démarche qualité). Ce groupe de travail inter-départements aurait pour fonction de régler les problèmes de cohérence et, en cas de non-aboutissement, de proposer les arguments du débat aux membres du CPS chargé d'arbitrer. Ce groupe de travail serait également appelé à piloter le chantier décrit précédemment (mise en cohérence des stratégies en vigueur actuellement avec la même procédure d'arbitrage).

- Une fois les stratégies mises en cohérence, rédaction par chaque agence d'une note stratégique pour chacun des secteurs couverts par le CIP (déclinaison locale de l'articulation entre stratégies sectorielles et géographiques).

• Veiller à la cohérence de la stratégie de l'AFD avec la géographie des organisations multilatérales qui bénéficient de la contribution financière de la France

Les évaluateurs proposent que l'AFD optimise l'effet de levier potentiel que représentent pour ses interventions les financements octroyés sur la géographie par les bailleurs de fonds multilatéraux.

Plusieurs propositions sont faites : i) l'AFD informera les administrateurs français siégeant aux conseils d'administration des organisations multilatérales d'aide au développement (Banque mondiale [BM], BAfD, Union européenne [UE]...) du contenu des stratégies sectorielles et géographiques de l'AFD (qui auront été mises en cohérence avec celles du MAEE) ; ii) l'AFD indiquera aux administrateurs les points-clés à défendre lors de l'élaboration des stratégies sectorielles et géographiques de ces organisations ; iii) l'AFD recueillera les différentes stratégies sectorielles et géographiques pour diffusion de cette information en son sein (divisions techniques, agences) ; et iv) l'AFD veillera à la conformité de la mise en œuvre de ces stratégies par les organisations concernées (via les agences).

● **Apporter quelques modifications à la procédure et au plan-type du CIP**

Démarche d'élaboration du CIP

La démarche actuellement retenue doit être légèrement modifiée pour prendre en compte le nouveau positionnement retenu pour l'outil (« fusion entre CIP et DCP » dans les pays de la ZSP, rapprochement des autres procédures de planification stratégique pluriannuelle de la France dans les autres géographies).

Les principales modifications concernent la mobilisation obligatoire des partenaires extérieurs lors de l'élaboration du CIP, la communication sur le CIP aux parties prenantes de l'AFD en France (publication sur le site web de l'AFD) et la déclinaison opérationnelle du CIP (feuille de route annuelle).

Caractéristiques de l'instrument

Le plan suivant est valable pour toutes les géographies couvertes par l'AFD afin de faciliter les travaux de consolidation des CIP par le siège, les échanges entre directeurs d'agence sur le contenu des documents et l'appropriation de l'instrument lors des mobilités (capitalisation sur l'expérience acquise).

Le principe d'un document synthétique est maintenu (10 pages maximum hors annexes) dont le plan s'impose à toutes les agences mais dont le contenu varie, bien entendu, d'une agence à l'autre. Le principe d'un CIP axé sur les résultats de développement durable est également confirmé.

Les modifications proposées par rapport au plan-type actuel figurent en italiques.

- **Synthèse** : *sous la forme d'un encadré, la synthèse présente aux lecteurs pressés les principaux éléments constitutifs de la stratégie de l'AFD dans le pays (secteurs de concentration, secteurs hors concentration, enveloppes financières prévisionnelles).*

- **Glossaire** : *le glossaire rend intelligibles les sigles qui jalonnent le texte de la stratégie pays (et qui sont spécifiques à chaque document).*

- **Introduction** : *présentation des éléments-clés de l'histoire de l'intervention de l'AFD dans la géographie (date d'installation, évolution des engagements et des décaissements sur les dix dernières années, nature de la collaboration avec les autorités et les autres bailleurs de fonds...) et présentation du plan du document et des annexes.*

1. Éléments déterminants pour la stratégie de l'AFD sur la période couverte par le CIP :

La période est celle retenue pour le futur DCP (pays de la ZSP), pour le CPER et les fonds structurels européens (COM), pour le document de stratégie française ou le document de stratégie pays communautaire (pays émergents).

● **Analyse des enjeux de développement du pays et synthèse de sa stratégie**

Mention des éléments déterminant le contexte et les risques des projets AFD : aspects politiques (signaler les événements intervenus pendant l'année et prévus pour l'année suivante, qui ont eu ou sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'appréciation du risque pays et sur l'activité du groupe) et aspects macro-économiques (principaux indicateurs significatifs disponibles et éléments marquants par secteur).

Utilisation de la grille d'analyse des enjeux de développement durable (à enrichir en fonction des remarques formulées par les utilisateurs).

Dans le cas où un diagnostic partagé a été réalisé, il est fait explicitement référence à ce texte qui peut être mis en annexe. Sont alors mentionnés les principaux points de ce document et les spécificités de l'analyse française (approfondissements, points de désaccord).

● **Éléments de cadrage de la stratégie française sur la période couverte par le CIP et déterminants pour la stratégie de l'AFD** :

cette partie, *a priori* légère dans les pays de la ZSP (les documents CIP et DCP étant très proches) est essentielle dans les autres géographies où l'AFD conservera un document CIP « autonome ». Seront rappelés les enjeux prioritaires de l'intervention de l'État français, les points forts et

faibles de la mise en œuvre de la stratégie précédente, le cadre juridique, les secteurs de concentration et les résultats attendus dans les domaines relevant du champ de compétence de l'AFD.

● **Principaux axes de la stratégie poursuivie par les autres partenaires de développement.** *Présentation, sous forme de tableau, des principaux bailleurs bilatéraux et multilatéraux (et des autres partenaires au développement qui comptent dans la géographie concernée), par secteur de concentration, avec mention des enveloppes financières, des instruments mobilisés et de la nature de l'intervention (leadership, participation active, participation passive).*

Dans le cas où il existe une stratégie d'assistance conjointe qui structure les interventions des différents partenaires au développement, le tableau reprend celui figurant dans le document et le complète (le cas échéant).

2. La stratégie d'intervention de l'AFD

● **Évaluation de la stratégie passée :** *présentation de la stratégie en vigueur sur la période précédente (notamment les secteurs de concentration, les outils financiers, la nature des interventions par secteur, les résultats en termes d'engagements, de décaissements, de qualité des opérations, les avantages comparatifs de l'AFD).*

● **Orientations du groupe AFD influant sur la stratégie pays :** *présentation des décisions qui ont été prises et qui*

façonnent l'intervention de l'AFD dans le pays (instruments financiers mobilisés, coordination entre les différentes composantes du groupe AFD et leurs interventions, stratégies sectorielles groupe qui s'appliquent dans le pays, orientations de la stratégie régionale qui concerne la géographie...)

● Secteurs de concentration de l'AFD

Introduction justifiant l'identification des objectifs auxquels souhaite contribuer l'AFD. Puis, objectif par objectif :

- Positionnement de l'AFD (structuré par finalités/objectifs directs/secteurs de concentration, en explicitant cet enchaînement i) par rapport aux priorités du pays, à ce que font les autres partenaires et aux enjeux de l'aide française, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement [OMD] et les grandes initiatives internationales [NEPAD, Rio...]; ii) en tenant compte du bilan [notation et qualité] et des enseignements des interventions en cours, les éléments concernant Proparco étant rédigés par ses soins).

- Activités prévues par l'AFD (programme d'activités présenté par secteurs et n'indiquant que les grandes masses par instruments financiers envisagés y compris i) les contributions attendues de ces activités aux OMD et aux grandes initiatives internationales et; ii) les conditions nécessaires pour la réalisation de ces activités).

