

Série Évaluation et capitalisation



exPost
ExPost

Bilan des évaluations de projets réalisées par l'AFD entre 2007 et 2009

Lionel Cafferini, AFD

Contact : Nicolas Brillion, division Evaluation et Capitalisation, AFD

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

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

Remerciements

Ce rapport a été réalisé par la division Evaluation et Capitalisation de l'AFD, sous la supervision de Lionel Cafferini, avec l'appui de Luc Lefebvre et Joëlline Bénéfice de SEE. L'ensemble des évaluateurs de l'AFD a participé aux travaux ayant abouti à ce bilan, mais plus particulièrement Pauline Larat et Sylvie Oktar.

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 de l'Agence Française de Développement ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Dov ZERAH

Directeur de la rédaction : Laurent FONTAINE

ISSN : 1962-9761

Dépôt légal : 4^e trimestre 2011

Mise en page : Marcelle LARNICOL

Crédits photographiques : AFD

Sommaire

Introduction	5
1. Les évaluations de projets 2007-2009 : champ, déroulement, qualité	7
1.1 Les principales données	7
1.2 L'analyse qualité	15
2. Les évaluations de projets 2007-2009 : résultats, constats et enseignements	19
2.1 Principaux constats sur les critères d'évaluation	19
2.2 Enseignements transversaux	25
Annexe	31
Liste des sigles et abréviations	33

Introduction

En 2006, l'Agence Française de Développement (AFD) a souhaité renouveler la pratique d'évaluation de ses projets. Dans le triple objectif d'un approfondissement de ses partenariats, d'une plus forte redevabilité et d'une extension de la base de connaissance permettant l'apprentissage, il a été décidé de mettre progressivement en place une évaluation systématique de l'ensemble des concours de l'AFD après leur achèvement.

Pour mener à bien cette réforme, l'AFD a privilégié les évaluations de projets présentant les caractéristiques suivantes¹ :

- décentralisées : les évaluations sont pilotées dans les pays d'intervention par les représentations locales de l'AFD ;
- quasi systématiques : tout projet est évalué entre 6 et 18 mois après son achèvement (à l'exception de certains projets multibailleurs pour lesquels la contribution de l'AFD est fongible et minoritaire, et des projets de faible montant) ;
- externes : les évaluations sont confiées à des consultants externes (de préférence locaux ou régionaux) ;
- partenariales : les évaluations sont partagées à toutes les étapes avec les partenaires et restituées en commun ;
- robustes : le questionnaire est standardisé autour des critères d'évaluation du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Au début de l'année 2010, on recensait 50 rapports finaux d'évaluation de projets de ce type ; le présent rapport propose un bilan de ces évaluations.

Le premier niveau d'objectif de ces évaluations est de nourrir un processus local (approfondissement du partenariat, leçons d'expériences utiles pour la poursuite des opérations,

rétroaction sur les stratégies sectorielles locales de l'AFD et de ses partenaires). Ce bilan se propose d'effectuer également une exploitation de deuxième niveau de ces études *ex post* ; cette dernière visera plus précisément deux objectifs :

- rendre lisible le résultat des évaluations de projet pour l'ensemble des parties prenantes des financements de l'AFD par une synthèse transversale des travaux réalisés par les différents évaluateurs ;
- tirer des recommandations utiles pour l'AFD : une liste d'enseignements transversaux sera dressée à partir de l'examen de l'ensemble des évaluations (tous pays et secteurs confondus), puis des méta-évaluations thématiques proposeront des synthèses d'expérience par groupes d'évaluations.

La première partie de ce document présente globalement les 50 évaluations sur lesquelles porte ce bilan. Les principales données de cet échantillon sont détaillées dans une première section relative aux projets, puis aux évaluations elles-mêmes. Une deuxième section porte sur les principaux éléments qualitatifs de retour d'expérience de ces évaluations, en particulier sur leur déroulement, leur qualité et leur utilisation locale. Une courte annexe de présentation des évaluations décentralisées est adjointe à cette partie.

La seconde partie présente les résultats des évaluations concernées. Elle débute par une synthèse du contenu des rapports examinés, qui reprend d'abord les tendances générales des constats effectués par les évaluateurs selon les principaux critères retenus (pertinence, efficacité, efficience, impact, durabilité). Elle dégage ensuite une série d'enseignements transversaux de portée globale qui ressortent de l'analyse croisée des évaluations.

¹ Les finalités, principes et objectifs de ces évaluations sont détaillées en annexe de la première partie de ce document.

1. Les évaluations de projets 2007-2009 : champ, déroulement, qualité

1.1 Les principales données

1.1.1. Données relatives aux projets évalués

Les évaluations décentralisées conduites sur la période 2007-2009 ont concerné un portefeuille de 50 projets répartis dans 19 pays² et représentant un volume total d'engagements de 859,37 M EUR.

Le montant moyen d'un projet de ce portefeuille est de 17,19 M EUR. La taille moyenne des projets financés sous

forme de prêt est de 31,95 M EUR, et de 5,59 M EUR pour ceux financés sous forme de subvention. Les montants des projets oscillent dans une fourchette comprise entre 0,80 M EUR (appui à la certification et à la commercialisation du caoutchouc au Cambodge) et 120 M EUR (métro dans la municipalité d'Istanbul).

Tableau 1. Statistiques clés des projets évalués

	M EUR
Somme	859,37
Moyenne	17,19
Moyenne - prêts	31,95
Moyenne - subventions	5,59
Ecart-type	23,23
Minimum	0,80
Maximum	120,00

Source : auteurs.

• Répartition par date d'octroi et date d'achèvement

Les financements ont été octroyés entre 1990 et 2006, dont 75 % entre 1998 et 2003 (cf. graphique 1). Le concours le plus ancien, octroyé en 1990, concerne un projet d'appui au développement local au Mali. Le projet le plus récent, octroyé en 2006, est un prêt à la municipalité d'Istanbul dans le secteur du transport urbain. Les projets se sont achevés entre 2005 et 2009 dont 75 % entre 2006 et 2008.

La durée d'exécution³ moyenne d'un projet de ce portefeuille est de 6,2 années (cf. graphique 2). Celle-ci s'est limitée à une année pour un projet de ligne de crédit à la banque TSKB en Turquie et, à l'inverse, s'est prolongée sur une période de 16 ans pour le projet de développement local à Gao au Mali.

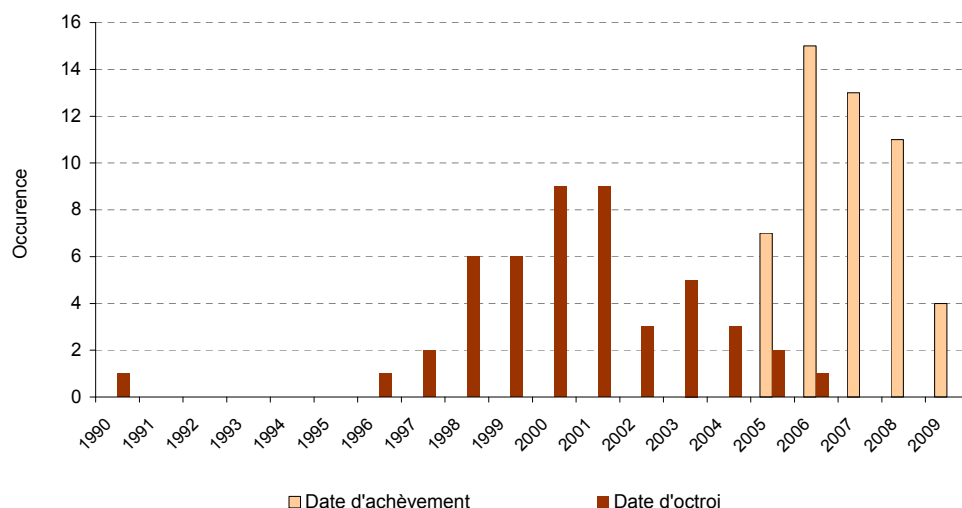
² Afrique subsaharienne (AFR) : Afrique du Sud, Bénin, Burkina-Faso, Comores, Guinée, Mali, Mozambique, Niger, Sénégal, Tchad, Togo
Méditerranée et Moyen Orient (MMO) : Maroc, Territoires Palestiniens, Tunisie, Turquie

Asie : Cambodge, Laos, Vietnam

Amérique latine et Caraïbes (ALC) : Sainte-Lucie

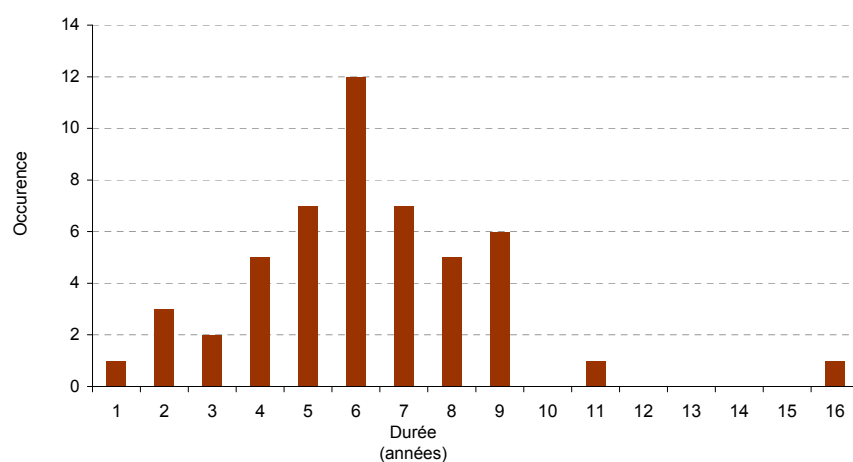
³ La durée d'exécution est définie comme la période écoulée entre la date d'octroi et la date d'achèvement. Sur la période sous revue, la date d'achèvement coïncidait avec la remise à zéro du reste à verser du concours concerné.

Graphique 1. Répartition des 50 projets par date d'octroi et date d'achèvement (1990-2009)



Source : auteurs.

Graphique 2. Répartition des projets par durée d'exécution



Source : auteurs.

Tableau 2. Statistiques relatives aux durées d'exécution des projets

Statistiques principales	Durée (années)
Moyenne	6,20
Ecart-type	2,56
Minimum	2,00
Maximum	16,00

Source : auteurs.

• Répartition géographique et sectorielle

La moitié des projets du portefeuille évalué se situe en Afrique subsaharienne (AFR), un tiers en Méditerranée/Moyen-Orient (MMO) tandis que le reste se répartit entre l'Asie et la région Amérique latine/Caraïbes (ALC). Cette dernière n'est concernée que par un seul projet en raison du développement récent des activités dans cette zone. La région MMO représente en revanche deux tiers des montants engagés et la région AFR seulement un quart.

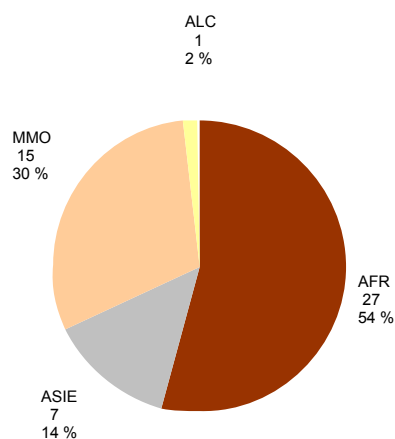
Au total, 29 des 50 projets du portefeuille relèvent des secteurs « infrastructures et développement urbain » et « eau et assainissement », deux secteurs ayant bénéficié d'une majorité des financements de l'AFD au cours de la période 1998-2003.

Les autres secteurs (agriculture et sécurité alimentaire, secteurs sociaux, secteur productif et finance) représentent respectivement 16 %, 14 % et 12 % des projets.

Les secteurs sociaux sont minoritaires, avec seulement 7 projets (dont un seul pour le secteur de la santé), une situation représentative de la place accordée à ces secteurs dans le plan d'affaire de l'AFD au cours de la période sous revue. A la suite de la réforme de la coopération française de 1999, la montée en puissance progressive des engagements de l'AFD ne s'est, en effet, concrétisée par un nombre croissant de projets financés dans ces secteurs, qu'à compter des années 2004-2005.

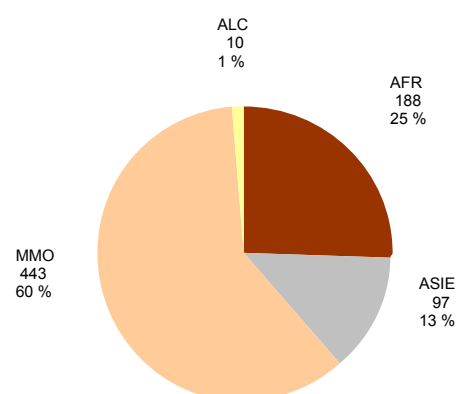
Aucun projet relevant du secteur « environnement » ne figure dans l'échantillon. Ceci est lié à l'absence de projets achevés et spécifiquement dédiés à ce secteur au cours de la période revue. L'AFD n'est, en effet, intervenue dans ce domaine de manière conséquente qu'à partir de 2002-2003. Plusieurs projets évalués présentent toutefois des composantes environnementales.

Graphique 3. Répartition géographique des projets (en nombre)



Source : auteurs.

Graphique 4. Répartition géographique des projets (en montants engagés)



Source : auteurs.

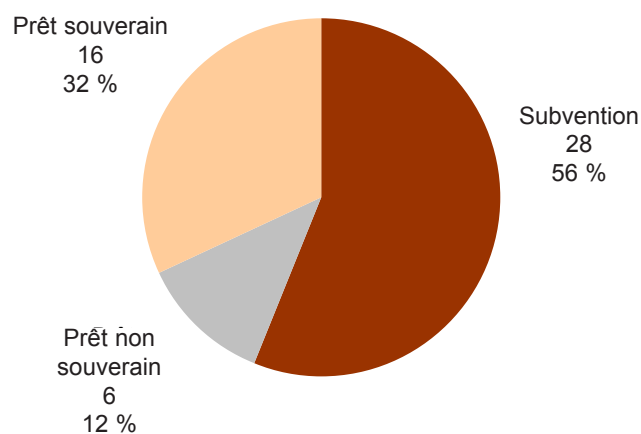
• Répartition par produit

En tout, 28 projets (soit 56 % de l'échantillon) ont été financés sous forme de subventions et 22 sous forme de prêts, parmi lesquels 16 sont des prêts souverains⁴. Ces derniers constituent 44 % des engagements, les prêts non souverains 38 %, et les subventions 18 %. Cette différence dans la part de chaque type de produit (selon qu'on la calcule par rapport au nombre total de projets ou au montant total d'engagements) est liée au fait que le montant moyen des

prêts non souverains est plus important que celui des prêts souverains, lui-même plus élevé que celui des subventions.

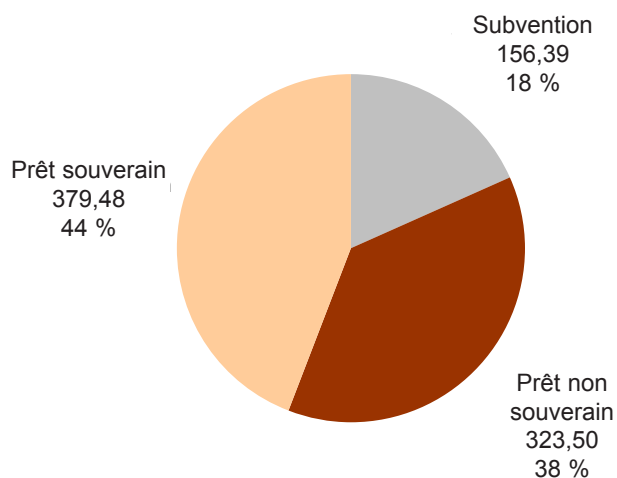
Les subventions concernent principalement l'Afrique subsaharienne. 68 % des prêts souverains ont été octroyés à la Tunisie et au Maroc, les autres pays ayant bénéficié de prêts souverains étant le Vietnam et Sainte-Lucie. Les prêts non souverains ont concerné trois pays : l'Afrique du Sud, le Mozambique et la Turquie.

Graphique 5. Répartition par type de produits (en nombre)



Source : auteurs.

Graphique 6. Répartition par type de produits (en volume)



Source : auteurs.

⁴ Les prêts de l'AFD peuvent être octroyés à un Etat ou à un organisme public bénéficiant d'une garantie d'un Etat (« prêt souverain »), ou à un acteur (entreprise, organisme privé ou public) ne bénéficiant pas d'une telle garantie (« prêt non souverain »).

- Performance des projets

Seulement 26 projets sur 50 (soit 52 %) ont fait l'objet d'un rapport d'achèvement de projet rédigé par les agences

concernées. Sur ces 26 projets, 69 % ont été notés de satisfaisants à très satisfaisants.

1.1.2 Données relatives aux évaluations

- Répartition géographique des bureaux d'études

Tableau 3. Répartition géographique des bureaux d'études

		Région du projet évalué				
		AFR	MMO	ASIE	ALC	TOTAL
Région d'origine du bureau d'études	AFR	24				24
	MMO		12			12
	ASIE			2		2
	ALC					0
	International	3	3	5	1	12
	Total	27	15	7	1	50

Source : auteurs.

Sur les 50 évaluations de l'échantillon, 38 (soit 76 %) ont été réalisées par des bureaux d'études locaux et 12 (24 %) par des bureaux internationaux (français dans la plupart des cas). La nationalité du bureau d'étude recruté n'est toutefois pas systématiquement la même que celle des experts qui conduisent l'évaluation. A titre d'exemple, un cabinet français a réalisé une évaluation en s'appuyant sur une équipe mixte franco-marocaine, alors qu'un bureau sud-africain a eu recours à de l'expertise française.

AFR et MMO sont les deux régions qui ont le plus fait appel à des bureaux d'études locaux (respectivement 88 % et 80 %). A l'inverse, le département Asie a privilégié l'expertise internationale pour 5 évaluations sur 7 réalisées. Cette situation est toutefois à nuancer dans la mesure où un même cabinet français retenu pour trois évaluations au Vietnam s'est

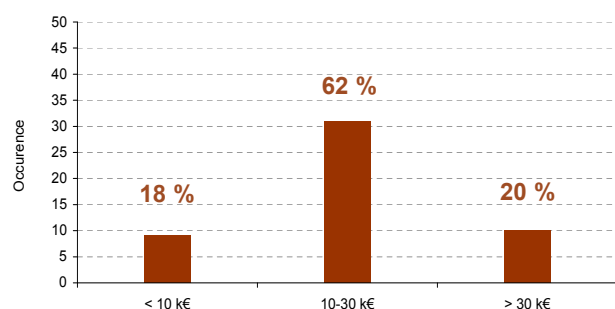
fortement appuyé sur sa représentation locale, qui emploie de nombreux experts nationaux.

En Afrique subsaharienne et au Maghreb, on recense plusieurs expériences prometteuses d'expertises croisées (ex : consultant tunisien au Maroc, béninois au Niger, sénégalais en Guinée, sud-africain au Mozambique, etc.).

Le choix de recourir à un consultant international s'explique, selon les cas, par la découverte progressive du marché local de l'expertise en évaluation par les agences, par la complexité de certains projets au regard de l'offre du marché local (exemple : hydraulique pastorale au Tchad) et, dans certains cas, par l'étroitesse du marché local en général (Guinée, Cambodge).

• Coût des évaluations

Graphique 7. Répartition des évaluations par coûts



Source : auteurs.

Une évaluation coûte en moyenne 21,48 k EUR ; 62 % des évaluations affichent des prix compris entre 10 et 30 k EUR.

L'évaluation la moins coûteuse, d'un montant de 7,50 k EUR, concerne un projet dans le secteur des infrastructures routières au Togo. Il est à noter que les 9 concours dont le coût de l'évaluation est inférieur à 10 k EUR sont des projets octroyés sous forme de subventions, situés majoritairement en Afrique

Tableau 4. Statistiques relatives aux coûts des évaluations

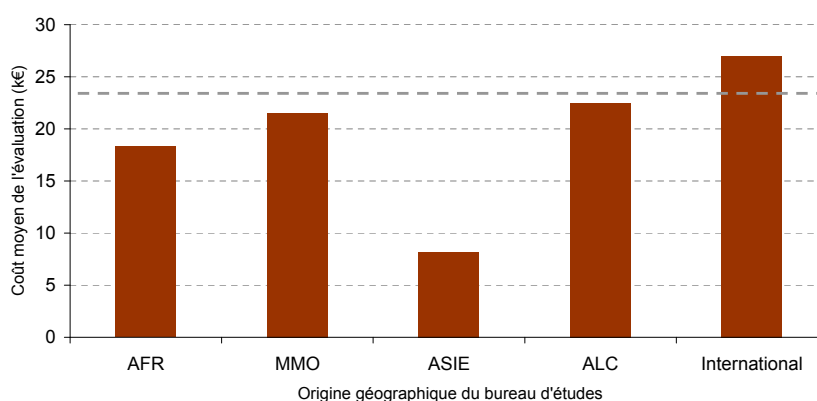
Statistiques principales	Coût de l'évaluation (k EUR)
Moyenne	21,48
Ecart-type	10,80
Minimum	7,50
Maximum	46,70

Source : auteurs.

subsaharienne, et multi-secteurs. 7 de ces 9 évaluations ont été réalisées par des bureaux d'études locaux.

L'évaluation la plus onéreuse a coûté 46,70 k EUR pour un projet au Mozambique dans le secteur des infrastructures électriques. Les 10 évaluations dont le coût est supérieur à 30 k EUR sont réparties de façon aléatoire selon les zones géographiques et les secteurs d'intervention. Parmi elles, 6 évaluations ont été réalisées par des bureaux d'études internationaux.

Graphique 8. Coût moyen des évaluations par origine géographique du bureau d'études



Source : auteurs.

La zone Asie constitue un cas particulier puisque seulement deux évaluations ont été réalisées par des consultants asiatiques, ce qui ne permet pas, à ce stade, d'en tirer des enseignements significatifs.

Les évaluations les moins coûteuses sont donc celles réalisées par les bureaux d'études originaires d'Afrique subsaharienne. Leur coût moyen est de 18,29 k EUR pour des honoraires journaliers d'experts, qui fluctuent entre 100 et 500 EUR. A noter toutefois que les deux évaluations réalisées en Afrique du Sud par des consultants nationaux ont coûté en moyenne 39,50 k EUR, soit plus du double du prix moyen constaté en Afrique subsaharienne ; cette différence est notamment liée aux honoraires d'experts, qui peuvent atteindre 1 000 EUR/jour en Afrique du Sud, selon le degré de technicité demandé.

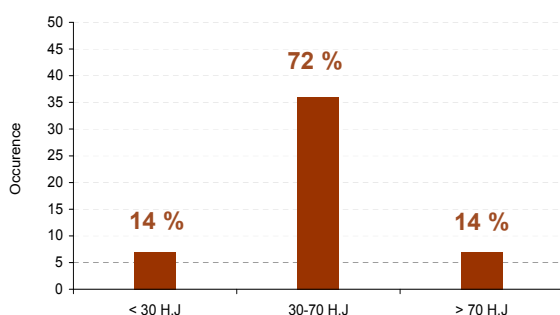
Le coût moyen des évaluations dans la zone couverte par le département MMO est de 21,49 k EUR. Ce chiffre recouvre

des disparités importantes puisque le coût moyen des 9 évaluations conduites par des consultants maghrébins s'élève à 17,7 k EUR, alors qu'il est de 35,06 k EUR pour les évaluations menées par des consultants turcs. Cette différence est principalement due aux honoraires journaliers pratiqués par les experts, se situant entre 200 et 500 EUR au Maghreb, et entre 300 et 700 EUR En Turquie.

Enfin, les évaluations les plus onéreuses sont sans surprise celles réalisées par les bureaux d'études internationaux. Elles s'élèvent en moyenne à 27,01 k EUR, alors qu'elles mobilisent une durée d'expertise moins importante que les évaluations réalisées par les consultants du Sud (39 hommes/jour en moyenne contre 51 h/j pour les évaluations faites par des consultants nationaux). Cette situation est en grande partie imputable aux coûts plus élevés des honoraires d'experts et à la prise en charge des voyages internationaux.

• Durée des prestations

Graphique 9. Durée des prestations des évaluateurs



Source : auteurs.

Les consultants consacrent en moyenne 51 h/j à une évaluation et mobilisent en moyenne des équipes composées de 2 à 5 experts selon la nature et la complexité des projets évalués.

La durée de prestation la plus courte est de 15 h/j ; elle concerne l'évaluation du projet d'appui à la certification et la

Tableau 5. Statistiques relatives aux durées des évaluations

Statistiques principales	Durée de l'évaluation (en h/j)
Moyenne	51,00
Ecart-type	28,00
Minimum	15,00
Maximum	144,00

Source : auteurs.

commercialisation du caoutchouc au Cambodge, qui n'a pas nécessité de visites de terrain spécifiques.

Les 7 projets dont l'évaluation a été inférieure à 30 h/j ne présentent pas de spécificité commune liée aux secteurs opérationnels, aux géographies, aux produits financiers ou

encore à la durée d'exécution. En revanche, ces évaluations ont été réalisées dans 40 % des cas par des cabinets internationaux, ce qui confirme la tendance à confier aux consultants internationaux des missions de plus courte durée.

Le projet de réforme de la gestion des forages ruraux motorisés au Sénégal détient le record de durée, avec une prestation de 144 h/j. Ce chiffre élevé s'explique partiellement par la mobilisation de plusieurs enquêteurs (sans que l'offre ne distingue de manière suffisamment explicite le temps passé par les enquêteurs et celui passé par les experts) ; une autre

explication réside dans la dispersion et le nombre important de sites à visiter sur le terrain pour mener à bien cette évaluation.

Les 7 projets dont l'évaluation a été d'une durée supérieure à 70 h/j ont tous été réalisés en Afrique subsaharienne dans les secteurs de l'éducation et du développement rural. Ce constat s'explique par la nature même des projets évalués dans ces secteurs qui portent sur la construction de très nombreuses petites infrastructures, qui couvrent souvent une multitude de sites dispersés sur le terrain.

1.2 L'analyse qualité

Les premiers résultats obtenus sur l'appréciation de la qualité de la démarche portent sur (i) le processus mis en place, (ii) la qualité des rapports produits et (iii) l'utilité des évaluations tant au niveau de l'AFD que de celui de ses partenaires. Cette analyse s'appuie en grande partie sur les échanges menés avec les agences du réseau AFD et des missions de capitalisation effectuées dans trois pays : Burkina Faso, Sénégal et Tunisie.

1.2.1. Le déroulement des évaluations

Le pilotage de chaque évaluation est assuré par un coordonnateur nommé au niveau local dans chaque agence. Ce dernier s'appuie sur une méthodologie fonctionnelle et des outils qui répondent aux standards professionnels. Il bénéficie de l'expertise de la division de l'évaluation à chaque étape du processus. Les termes de référence utilisés reposent sur les critères d'évaluation préconisés par le CAD et internationalement pratiqués.

Les processus de mise en concurrence des évaluateurs externes sont diversifiés et ouverts. Plusieurs modes de consultation ont été adoptés selon les contextes et les projets évalués : consultation internationale ou nationale, avec ou sans manifestation d'intérêt préalable ; recours à des experts individuels ou à des bureaux d'études, à des consultants locaux/régionaux/internationaux ou à des équipes mixtes, à des consultants spécialisés ou à des cabinets, etc. Au final, cette approche s'est traduite par le recrutement de 40 évaluateurs, de 16 nationalités différentes, dont la plupart étaient jusqu'alors inconnus des équipes AFD.

Au sein de l'AFD, la décentralisation du pilotage a permis de dépasser une pratique d'évaluation circonscrite, centralisée au sein d'une structure dédiée et destinée essentiellement à informer un petit nombre de décideurs. Ce nouveau pilotage, décentralisé, alimente les échanges entre les services

(agences, départements géographiques, divisions techniques et division de l'évaluation), au-delà des points de rencontre habituels inhérents aux phases d'instruction et d'exécution. Il contribue en ce sens à nourrir une démarche de capitalisation interne et collective pour améliorer les stratégies, et mieux prendre en compte les acquis de l'expérience.

L'un des objectifs centraux des évaluations décentralisées est également la construction progressive d'un dialogue entre l'ensemble des parties prenantes, en partageant *a minima* les termes de référence en amont et les rapports en fin de processus. Dans ce cadre, un groupe de référence⁵ a été mis en place localement pour la plupart des évaluations. En outre, celles-ci s'achèvent par des séances de restitution des rapports, animées par les équipes d'évaluateurs, en présence des principaux acteurs impliqués.

De ce point de vue, les premiers retours sont très positifs. Les partenaires locaux se sont globalement bien investis dans les exercices d'évaluation qui constituent, dans certains cas, une amorce de dialogue sur les résultats. Les partenaires en apprécient le caractère coopératif et participatif, certains ayant même contribué au processus de sélection des consultants. Ils l'apprécient d'autant plus que cette pratique est originale et peu répandue chez les autres bailleurs. Plusieurs d'entre eux soulignent également les vertus pédagogiques de tels exercices, dont le caractère systématique amène les acteurs à faire preuve d'une attention et d'une rigueur accrues dans la mise en œuvre du projet.

Enfin, le recours prioritaire aux consultants du Sud s'inscrit, pour beaucoup d'entre eux, dans le cadre d'une démarche pragmatique et concrète de renforcement des capacités des consultants nationaux.

⁵ Ce groupe de référence est un cadre de dialogue et de concertation qui réunit, à l'initiative de l'AFD, les différentes parties prenantes du projet évalué (maîtrise d'ouvrage, opérateurs, entreprises, bailleurs de fonds, etc.). Il a un rôle d'appui et de conseil et permet l'expression de la variété des points de vue et le partage des résultats du projet évalué.

1.2.2. La qualité des rapports

Le processus d'assurance qualité est organisé aux différentes phases de l'évaluation, de la rédaction des termes de référence jusqu'à l'analyse des rapports dans leurs versions provisoire et définitive (en passant notamment par la sélection des consultants). Il bénéficie des contributions de tous les acteurs impliqués, en particulier des équipes pluridisciplinaires de l'AFD, en agence et au siège, et des partenaires membres du groupe local de référence, ce qui en renforce sa crédibilité et son utilité.

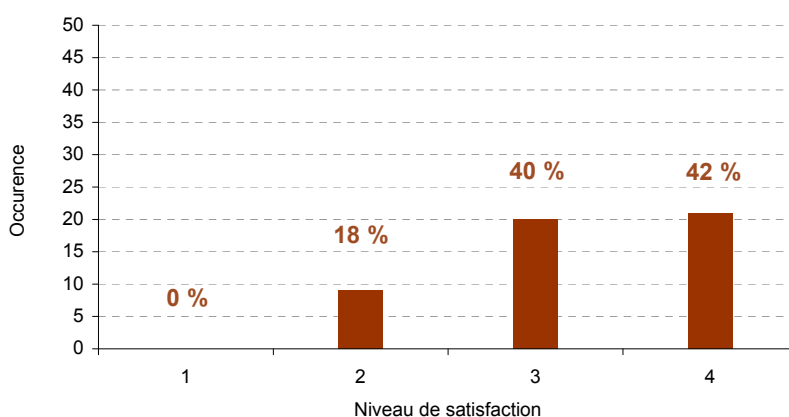
Au stade du rapport final, un expert de la division de l'évaluation note chaque rapport afin d'en vérifier la qualité. Cette notation est effectuée à partir d'une grille de cinq critères qui examine :

- la pertinence du champ de l'évaluation ;
- la méthodologie utilisée ;
- la qualité de l'analyse évaluative (fiabilité des données, crédibilité des constats, solidité de l'analyse) ;
- la clarté et la qualité du rapport (lisibilité, plan, délais de production) ;
- la validité et la crédibilité des conclusions.

Chacun des cinq critères est noté selon quatre niveaux d'appréciation : tout à fait insatisfaisant (note 1), insatisfaisant (2), globalement satisfaisant (3) et très satisfaisant (4). Le rapport fait également l'objet d'une appréciation globale.

Comme l'illustre le graphique 10, plus de 80 % des rapports sont estimés satisfaisants, voire très satisfaisants. Moins de 20 % sont jugés insatisfaisants.

Graphique 10. Notation qualité globale des évaluations



Source : auteurs.

Une analyse plus fine a par ailleurs montré que la qualité des rapports n'est pas corrélée à l'année de réalisation, ni à la région de mise en œuvre, au secteur évalué ou au coût de l'évaluation.

Sur le plan qualitatif, il ressort que les rapports sont dans l'ensemble de qualité tout à fait satisfaisante. Ils répondent aux termes de référence, sont généralement bien documentés, s'appuient sur des méthodologies adaptées, développent globalement des analyses pertinentes et critiques, et proposent des leçons et/ou des recommandations argumentées.

En revanche, les évaluateurs présentent souvent des bilans trop descriptifs qui ne retracent pas clairement les points marquants du déroulement des projets. Les synthèses ne sont pas toujours aisées à lire. Les analyses se concentrent parfois trop sur la mise en œuvre des projets et font l'impasse sur les phases d'instruction (cheminement de l'identification jusqu'à l'octroi) et de démarrage des projets (levée des conditions suspensives, étapes antérieures au premier versement, etc.). Enfin, les évaluateurs rencontrent la plupart du temps des difficultés à apprécier les effets directs et indirects des projets.

1.2.3. L'utilité des évaluations

Au-delà de la qualité des rapports et de l'intérêt du processus partenarial, l'utilité d'une évaluation est aussi un élément déterminant de sa qualité et de sa crédibilité. Plusieurs formes d'utilisation prometteuses se dégagent d'ores et déjà de l'expérience engagée depuis trois ans.

- Une utilisation à des fins de redevabilité

Ce rapport bilan est le premier de la sorte à l'AFD sur les évaluations rétrospectives de projet. Il s'appuie sur l'analyse de 50 rapports produits par des consultants externes indépendants et permet à l'institution d'assurer à ses tutelles une information objective et transparente concernant l'utilisation des fonds publics qu'elle est chargée de mettre en œuvre. Quelques partenaires locaux impliqués dans les groupes de référence envisagent également de s'appuyer sur ces rapports pour rendre compte à leurs autorités des performances des projets évalués.

- Une utilisation à visée opérationnelle

Dans certains cas, les recommandations formulées dans les rapports présentent un intérêt directement opérationnel pour le maître d'ouvrage et l'AFD. Elles sont destinées à remédier, limiter ou anticiper les zones de risques, les erreurs ou les défaillances constatées. Plusieurs exemples montrent que de telles recommandations sont parfois immédiatement mises en œuvre par les acteurs concernés (travaux de consolidation, aménagements complémentaires, renforcement de la coordination entre parties prenantes, production d'un rapport d'exécution technique, etc.).

Dans d'autres cas, l'application des recommandations requiert des prises de décision ou l'adoption de mesures qui s'inscrivent dans des délais plus longs (mise en place d'un programme de surveillance et d'entretien, adoption de textes réglementaires ou législatifs, etc.). Elles nécessitent alors une vigilance particulière des équipes AFD dans leur suivi, de façon à vérifier leur mise en œuvre effective.

- Une utilisation à des fins de rétroaction sur les projets et les stratégies

Bien qu'intervenant en moyenne une à deux années après la fin des projets, plusieurs exemples témoignent de l'utilité des évaluations pour rétroagir sur les opérations en exécution ou pour préparer de nouveaux concours. C'est plus particulièrement le cas lorsque plusieurs phases successives de financements AFD viennent en appui à des programmes nationaux ou à des politiques sectorielles (assainissement, mise à niveau des entreprises, réhabilitation de quartiers, filières agricoles, etc.).

Les améliorations effectuées peuvent porter sur le contenu des projets, les modes opératoires, les modalités de coordination et de suivi, etc. Elles peuvent être très spécifiques (modalités de délégation de la gestion des périmètres publics irrigués en Tunisie) ou générales (enseignements transversaux pour améliorer la concertation entre l'AFD et ses partenaires).

Les leçons tirées des évaluations de projet peuvent parfois même alimenter la réflexion à l'occasion des discussions entre l'AFD et ses partenaires sur les stratégies d'intervention (revue à mi-parcours du Document cadre de partenariat franco-burkinabé). En Tunisie, l'analyse croisée des évaluations décentralisées réalisées dans ce pays au cours des trois dernières années a permis de nourrir le bilan effectué sur le Cadre d'intervention pays (CIP) en 2010.

- Une utilisation à des fins de capitalisation et de production de connaissances

Les évaluations ont un autre type d'effet, moins tangible mais néanmoins fondamental : améliorer la compréhension des mécanismes d'obtention de résultats, rapprocher les vues des partenaires sur des projets communs, capitaliser sur les bonnes pratiques, etc. L'utilité de l'évaluation comme production de connaissances repose sur l'accumulation de savoirs pratiques partagés par l'AFD et ses partenaires.

De ce point de vue, certaines évaluations décentralisées ont permis d'animer un dialogue professionnel (en interne et avec les partenaires) et renforcer ainsi la connaissance concrète des opérations. Ce fut, par exemple, le cas de l'exercice de capitalisation conduit par un consultant tunisien sur les approches soutenues par l'AFD dans le domaine de la

formation professionnelle à partir de différents travaux d'évaluations décentralisées⁶. Ce fut également le cas lors de la production, par la division de l'évaluation, de la synthèse sur les lignes de crédit AFD, qui s'est appuyée en grande partie sur plusieurs rapports d'évaluation⁷.

⁶ AFD (2010), « Capitalisation des démarches pour la mise en œuvre des projets de formation professionnelle - Cas de la Tunisie et du Maroc », Série Ex Post Evaluation et Capitalisation, n°33, AFD, Paris ; document téléchargeable sur le site de l'AFD : <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Evaluations/Evaluation-capitalisation/33-evaluation-capitalisation.pdf>

⁷ Document prochainement disponible sur le site de l'AFD : <http://www.afd.fr/home/publications/travaux-de-recherche/PublicationsExPost/notes-methodologiques>

2. Les évaluations de projets 2007-2009 : résultats, constats et enseignements

2.1 Principaux constats sur les critères d'évaluation

Cette partie propose une synthèse des principaux constats effectués par les évaluateurs sur les cinquante projets examinés au regard de chacun des cinq critères d'évaluation. La diversité des géographies et des secteurs, la variété des bénéficiaires/contreparties (administrations sectorielles, sociétés publiques, réseaux associatifs, entreprises privées, etc.), des instruments financiers (subventions, prêts souverains, prêts non souverains) et des modalités d'intervention (aide-projet, approche programme, ligne de crédit, etc.) constituent des limites à l'homogénéité d'un tel exercice.

Globalement, il ressort toutefois que les projets évalués sont très pertinents, ont été mis en œuvre de façon relativement efficace, présentent une efficience souvent mitigée et ont induit des effets dans l'ensemble positifs. Les évaluateurs portent des jugements plus nuancés sur les conditions de durabilité des structures soutenues ou mises en place par les projets, d'une part, et, les effets induits par les actions financées, d'autre part.

géographies et les secteurs). Les évaluateurs soulignent également le bien-fondé des objectifs des projets par rapport aux besoins prioritaires des bénéficiaires finaux (populations, usagers, branches professionnelles, collectivités locales, entreprises).

Pour les opérations auxquelles l'AFD contribue aux côtés d'autres partenaires financiers, les évaluateurs mettent l'accent sur la bonne cohérence externe des projets financés, la plupart du temps complémentaires des interventions des autres bailleurs de fonds.

Dans un petit nombre de cas, la pertinence peut néanmoins se trouver atténuée, en cours d'exécution, par des événements externes aux projets, relatifs notamment à l'évolution du contexte d'intervention (nouvelle stratégie des partenaires locaux, changements de priorités de la politique sectorielle soutenue, fluctuation des cours des matières premières, etc.). Ce type de situation aboutit, par exemple, à des annulations de financements ou à la mise en œuvre d'actions initialement prévues certes, mais moins pertinentes.

2.1.1 Pertinence

• Des projets globalement très pertinents...

Les évaluateurs portent des appréciations très positives sur la pertinence des projets par rapport aux stratégies nationales et à celles de l'AFD. Ils montrent tous que les financements de l'AFD s'insèrent dans les stratégies définies par les gouvernements nationaux. De même, les projets répondent aux axes prioritaires d'intervention de l'AFD (selon les

• ...malgré des faiblesses sur le plan de la cohérence interne.

Plus de 40 % des évaluations mentionnent des faiblesses dans la cohérence des logiques d'intervention. Les moyens et les instruments mobilisés ne sont en effet pas toujours concordants avec les objectifs fixés et les capacités existantes. Certains évaluateurs traitent cette question sous l'angle de la pertinence. Selon eux, en effet, le manque de cohérence interne d'un projet en réduit sa pertinence en raison d'objectifs surestimés, de capacités des bénéficiaires mal

appréhendées, d'options techniques discutables, de modes opératoires ou de schémas organisationnels inadaptés, et le cas échéant, d'une insuffisante prise en compte de l'avis des partenaires lors de la phase d'instruction.

D'autres, plus nombreux, examinent plutôt les conséquences du manque de cohérence interne, en termes d'efficacité et de durabilité. Les analyses suivantes reviendront donc plus en détail sur ces aspects.

2.1.2 Efficacité

L'efficacité apprécie, d'une part, le niveau de réalisation du projet (comparaison entre les réalisations attendues et les réalisations effectives), et, d'autre part, le degré d'atteinte des objectifs (objectifs spécifiques en particulier).

• Des projets relativement efficaces dans l'ensemble...

Les évaluateurs montrent que les réalisations effectives sont, dans la plupart des cas, conformes aux attentes. Les résultats atteints dépassent même parfois les objectifs initialement fixés. De ce point de vue, et c'est un élément essentiel, l'efficacité est jugée pleinement satisfaisante dans plus de 60 % des projets évalués. De nombreux évaluateurs soulignent la souplesse et l'adaptabilité dont fait preuve l'AFD pour contribuer à ces résultats.

• ...dont les performances pourraient toutefois être consolidées tant au niveau des réalisations que du suivi des objectifs.

Dans près de 40 % des rapports, plusieurs facteurs viennent nuancer les bonnes performances observées sur le plan de l'efficacité. Les évaluateurs mettent ainsi en avant plusieurs propositions visant à renforcer la qualité des réalisations et à mieux appréhender le degré d'atteinte des objectifs.

Au niveau des réalisations, les évaluateurs attirent plus particulièrement l'attention sur les points de vigilance suivants :

- le processus de préparation des projets : plusieurs rapports soulignent les efforts à accomplir en vue d'une appréciation plus fine de la situation initiale et des solutions techniques à adopter, d'une exigence accrue en matière de précision et de fiabilité des études de faisabilité, et d'une estimation plus réaliste des objectifs à atteindre. Les évaluateurs insistent également sur l'importance à accorder au diagnostic préalable de l'environnement institutionnel et des capacités des bénéficiaires (directs et/ou finaux) afin d'éviter le financement d'activités inadaptées et/ou dépourvues d'un accompagnement indispensable à leur maîtrise et à leur bon usage ;
- la nécessité d'impliquer les bénéficiaires dans la conception et la mise en œuvre des projets, et de définir clairement le partage des rôles entre acteurs, notamment dans les opérations qui regroupent un grand nombre de partenaires institutionnels divers (opérateur, associations d'usagers, collectivités locales, branches professionnelles, etc.). Une implication insuffisante des différentes parties prenantes est de nature à réduire fortement les niveaux de réalisation escomptés : contribution financière des bénéficiaires inférieure aux prévisions ou aux engagements, défaillances dans l'entretien des équipements, manque de mobilisation dans la gestion des ouvrages (points d'eau, pistes, etc.) et l'affectation du personnel qualifié, etc. ;
- les difficultés rencontrées dans la définition et/ou la mobilisation des appuis de nature institutionnelle pour pallier les déficits de capacités identifiés ou accompagner les réformes⁸.

⁸ Voir sur ce sujet AFD (2011), « Analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées sur le thème transversal du renforcement des capacités », Série Ex Post Evaluation et Capitalisation, n°39, AFD, Paris ; document téléchargeable sur le site de l'AFD : <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Evaluations/Evaluation-capitalisation/39-evaluation-capitalisation.pdf>

Au niveau des objectifs, plus du tiers des évaluateurs soulignent les difficultés à mesurer l'atteinte des objectifs spécifiques des projets :

- dans certains cas, les objectifs ne sont pas clairement définis ni hiérarchisés ; dans d'autres, la chaîne objectif global / objectif spécifique / résultats attendus / indicateurs de performance correspondants n'est pas formulée de manière suffisamment explicite (indicateurs liés à la finalité faiblement attribuables aux activités mises en œuvre, indicateurs peu pertinents par rapport à la finalité identifiée, etc.). Les indicateurs retenus ne sont donc pas toujours adaptés (ils sont même parfois indisponibles) et leur définition manque souvent de clarté, ce qui les rend difficilement mesurables ;
- les indicateurs relatifs aux objectifs spécifiques sont très rarement quantifiés, ni en termes de situation de départ, ni en termes de valeur cible. Dans d'autres cas, les cibles s'avèrent très ambitieuses ;
- la chaîne des objectifs est relativement peu partagée entre les différents acteurs, causant ainsi une absence de vision commune (les cadres logiques ne sont que très rarement inclus dans les conventions de financement) ;
- près de 40 % des rapports pointent la faiblesse des dispositifs de suivi des objectifs et des réalisations. Ces constats affectent d'autant plus le jugement des évaluateurs que l'AFD doit s'assurer de la clarté des objectifs fixés dans les programmes qu'elle finance et de la fiabilité des systèmes de reporting et de suivi mis en place par les bénéficiaires.

2.1.3 Efficience

L'efficience permet d'apprécier si les ressources (fonds, expertise, temps) sont converties en résultats de façon économe. Dans ce cadre, il s'agit d'examiner si les ressources nécessaires ont été allouées en temps voulu et au moindre coût, puis d'analyser les éventuels retards et dépassements constatés.

- Une appréciation globalement mitigée sur l'efficience...

Seul un tiers des rapports ne relève aucun problème au niveau de l'efficience. Dans ces cas, les évaluateurs mettent en avant l'approche souple et pragmatique adoptée par l'AFD pour favoriser l'efficience (flexibilité des procédures, reports des dates limite de versement des fonds, révision des modalités de décaissement et parfois du contenu des composantes des projets, facilité de recours aux avenants, implication dans l'examen des dossiers, etc.). En revanche, peu de rapports expriment un jugement insatisfaisant des évaluateurs sur ce critère.

- ...qui semble plus particulièrement affectée par quelques facteurs récurrents dont certains sont partiellement sous le contrôle de l'AFD.

Deux tiers des évaluations, soit un peu plus de 30 rapports, font mention de plusieurs facteurs qui affectent l'efficience des projets de façon récurrente. Ces éléments peuvent être regroupés en cinq catégories :

- le manque de précision des études *ex ante* : elles peuvent conduire, selon les cas, à une mauvaise appréciation des coûts estimés ou des délais de réalisation prévus ;
- les retards dans l'accomplissement des « étapes » administratives, opérationnelles ou de nature institutionnelle préalables au démarrage effectif du projet : ils peuvent être imputables à des délais excessifs entre l'octroi d'un concours et la signature de la convention de financement, entre la signature de la convention et la levée des conditions suspensives de versement des fonds ou dans les démarches préparatoires à la réalisation d'un investissement. Seulement 10 % des projets évalués enregistrent des délais supérieurs à un an entre l'octroi du financement et la signature de la convention mais, pour un projet sur deux, il s'écoule plus d'une année entre la signature de la convention et le premier versement ;

- les lourdeurs des procédures locales (procédures de passation de marchés dans la plupart des cas) et/ou l'insuffisance des capacités des acteurs : elles entraînent parfois un surenchérissement des délais ou des coûts ;
- les faiblesses des dispositifs de pilotage et de suivi : plusieurs rapports montrent que le management des projets se trouve régulièrement affaibli par des montages institutionnels trop complexes, des systèmes de suivi défaillants et par l'absence de cadres fonctionnels de coordination entre les parties prenantes (comité de suivi, réunions périodiques, etc.). Cette situation cause des retards dans les prises de décisions, une communication insatisfaisante entre les acteurs et des modifications parfois peu économes dans la mise en œuvre des actions (nombreux avenants, dépassements des coûts, etc.) ;
- des facteurs externes parfois peu maîtrisables par l'AFD et ses partenaires nationaux : le conflit en Cisjordanie a affecté le déroulement d'un projet d'électrification rurale ; les intempéries aux Comores ont retardé les travaux de réhabilitation de l'aéroport de Moroni, etc.

2.1.4. Impact

Encadré 1. Qu'est ce que l'impact d'une intervention ?

Il existe deux acceptions courantes de l'impact d'une action de développement.

La première, définie plus particulièrement par les économistes, peut être ainsi résumée : « *l'ensemble des effets sur les bénéficiaires d'une action de développement qui sont strictement attribuables à cette action* ». Elle est utilisée à l'AFD dans le cadre des évaluations d'impact que l'on peut définir comme l'appréciation d'un projet, d'un programme ou d'une politique, fondée notamment sur la mesure de son impact, établie à l'aide d'un contrefactuel.

L'étude d'impact doit combiner la mesure rigoureuse des effets de l'intervention sur le bien-être, à une compréhension des mécanismes comportementaux et/ou environnementaux, liant cette intervention aux effets ainsi mesurés chez les bénéficiaires. L'impact d'une action de développement peut ainsi être étudié à l'échelle de ses bénéficiaires finaux et concerne alors les changements mesurés dans leur bien-être. Il peut également être étudié à l'échelle d'une communauté, d'une institution, d'une région, etc.

La seconde acception est celle retenue par le CAD : « *Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non* ». C'est cette seconde définition qui a été adoptée dans le cadre des évaluations décentralisées de projets.

- Des impacts difficiles à mesurer...

De façon générale, les évaluateurs ont rencontré des difficultés à mesurer l'impact des projets. Ils remarquent notamment que les données de référence et les systèmes de reporting et de suivi sont la plupart du temps insuffisants pour permettre une mesure objective des impacts, y compris pour les projets évalués dans les pays émergents où ces dispositifs sont censés être plus fiables.

Ils confirment également que l'observation de l'évolution, dans le temps, du bien-être des populations, de la situation financière des entreprises, du renforcement des compétences des parties prenantes ne permet pas à elle seule de mesurer l'impact spécifique de l'action financée par l'AFD. D'autres événements peuvent avoir contribué aux changements observés, si bien qu'il est souvent impossible de distinguer la part attribuable uniquement à l'intervention de l'AFD. Le défi de la mesure d'impact des projets dépasse largement la mise en place d'un bon système d'information.

- ...mais appréciés positivement dans l'ensemble.

En situant l'impact comme le dernier maillon de la chaîne de résultats, sans chercher à en isoler le caractère attribuable, les évaluateurs portent, dans 60 % des rapports, des jugements qualitatifs tout à fait positifs sur les impacts générés par les programmes soutenus par l'AFD, en particulier au niveau des impacts économiques et sociaux.

Dans 40 % des projets, les évaluateurs formulent toutefois des jugements mitigés, plus sévères sur les impacts de nature institutionnelle et environnementale, pas toujours suffisamment pris en compte tant au niveau du contenu des projets que du suivi au cours de la mise en œuvre.

Enfin, les faiblesses relevées plus en amont dans la chaîne des résultats se retrouvent inévitablement au niveau des impacts. Ainsi, les difficultés rencontrées dans la mobilisation des appuis de nature institutionnelle ou des actions de soutien

au renforcement des capacités se traduisent par des effets peu significatifs, alors que les questions institutionnelles ont dans certains cas occupé une place importante dans l'instruction des concours.

2.1.5 Durabilité

La durabilité est définie comme la poursuite des bénéfices résultant d'une action de développement après la fin de l'intervention. Elle est donc assimilée à la probabilité d'obtenir des bénéfices sur le long terme et d'atteindre une situation permettant de préserver les acquis du projet. Dans ce cadre, les évaluateurs ont examiné si l'atteinte des objectifs fixés et les résultats déjà obtenus étaient de nature à se maintenir, voire à s'amplifier dans la durée et, le cas échéant, à quelles conditions.

Les évaluations ont été conduites en moyenne entre une et deux années après l'achèvement des projets. Compte tenu de ce faible recul temporel, la plupart des analyses se focalisent sur la durabilité et la stabilité des institutions chargées de la mise en œuvre ou de la maintenance des opérations ou des ouvrages financés, plutôt que sur la durabilité des effets eux-mêmes.

- Une durabilité qui pose question...

Les évaluateurs expriment des impressions généralement favorables sur les perspectives de durabilité dans environ 40 % des rapports ; pour les 60 % restants, en revanche, ils se montrent sceptiques, voire pessimistes, sur la viabilité technique, institutionnelle ou financière des projets évalués. Ils énoncent différentes raisons pour justifier leurs jugements :

- dans quelques cas, la durabilité des effets est largement tributaire de facteurs exogènes au projet financé par l'AFD, et plus ou moins bien maîtrisables par les bénéficiaires eux-mêmes (fluctuation des cours internationaux, évolution du contexte commercial, etc.) ;

- dans un certain nombre de rapports, les évaluateurs mettent en avant les fragilités intrinsèques aux actions financées ; celles-ci peuvent être de nature technique, institutionnelle ou financière : « vide institutionnel » sur l'organisme responsable de l'entretien ou de la maintenance des opérations financées ; actions insuffisantes pour mettre en capacités, de manière durable, les acteurs responsabilisés dans le cadre d'un projet ; retrait prématuré de l'accompagnement technique et financier ; pénurie de ressources financières pour assurer l'exploitation ou l'entretien ; manque de personnel qualifié pour assurer la maintenance des équipements financés ; activités inadaptées ou mal dimensionnées, etc. ;
- dans d'autres cas enfin, les évaluateurs déplorent que les innovations introduites au travers des financements de l'AFD ne s'accompagnent pas toujours d'une appropriation immédiate par les partenaires nationaux. Ils soulignent notamment qu'il n'est pas toujours facile de déceler « l'influence » de l'AFD sur les orientations stratégiques des acteurs soutenus : incertitudes sur la volonté des bénéficiaires de pérenniser les structures institutionnelles ou les mécanismes créés dans le cadre du projet (instances participatives, comités de gestion, fonds d'entretien, rotation du personnel qualifié, etc.) ; faible influence de certaines lignes de crédit AFD sur les stratégies des banques soutenues⁹ ; doutes sur les motivations des partenaires à adapter le cadre légal ou à mettre en place les institutions nécessaires en vue d'amplifier ou de maintenir les effets des actions du projet ; etc.

- ...mais à des niveaux différents selon les catégories de pays.

Les questions de durabilité ne se posent pas tout à fait de la même manière selon le niveau de développement des pays bénéficiaires et/ou la robustesse de la contrepartie concernée, et par conséquent, selon les instruments financiers utilisés.

Dans les pays pauvres, où les maîtrises d'ouvrage sont généralement moins bien organisées et où l'on enregistre des déficits importants de ressources à différents niveaux, les faiblesses identifiées relèvent la plupart du temps du manque de ressources financières, humaines (d'un double point de vue quantitatif et qualitatif) et/ou d'une organisation institutionnelle défailante. Ces éléments ne permettent donc pas toujours d'assurer l'exploitation et l'entretien des investissements financés ou de maintenir les effets positifs des actions mises en œuvre dans le cadre des projets.

Dans les pays à revenus intermédiaires et dans les pays émergents, les réserves formulées par les évaluateurs sur la durabilité se situent la plupart du temps à un autre niveau. Elles portent ainsi moins sur les capacités des bénéficiaires (ou des contreparties) à entretenir les infrastructures financées que sur les incertitudes inhérentes à « l'influence » des projets (et donc à leurs effets) sur les partenaires pour infléchir les politiques publiques soutenues (promotion d'une démarche partenariale public/privé, appui à la mise en œuvre d'une politique de développement urbain intégré ; etc.) et/ou pour pérenniser et amplifier les innovations introduites (instruments financiers innovants, efficacité énergétique, protection de l'environnement, etc.).

⁹ Se reporter pour plus de détails à la note « Les lignes de crédit à l'AFD : leçons synthétiques d'évaluations », J.-D. Naudet, novembre 2011 (document prochainement disponible sur le site de l'AFD : <http://www.afd.fr/home/publications/travaux-de-recherche/PublicationsExPost/notes-methodologiques>).

2.2 Enseignements transversaux

Sur la base des constats précédemment exposés, et afin d'améliorer les pratiques d'évaluation, les auteurs proposent trois grandes recommandations :

- être plus exigeant sur la qualité *ex ante* des projets,
- favoriser les partenariats transparents et équilibrés,
- formaliser des dispositifs de suivi réalistes et utiles.

Des notes plus spécifiques portant sur les enseignements tirés de ces évaluations en termes d'instruments (lignes de crédit), de pratiques transversales (renforcement des capacités), de stratégie pays (Tunisie) ou d'orientation sectorielle sont disponibles sur demande auprès de l'unité Evaluation et capitalisation de l'AFD¹⁰.

2.2.1 Être plus exigeant sur la qualité *ex ante* des projets

Les évaluateurs relèvent différentes faiblesses dans la conception et la préparation de certains projets qui ont des répercussions sur les différents critères d'évaluation examinés ci-avant.

Même si elles sont loin d'être généralisables, ces faiblesses sont présentes dans une proportion significative des rapports. Elles devraient certainement amener l'AFD à faire preuve d'une exigence accrue sur la qualité *ex ante* des opérations (*i.e.* à la fin du cycle d'instruction, avant le passage devant les instances de décision). Les évaluateurs suggèrent plusieurs pistes d'amélioration à cet effet.

- S'appuyer sur un processus d'instruction complet.

Les évaluateurs remarquent fréquemment que les processus d'instruction ne fournissent pas toujours l'ensemble des

éléments nécessaires au bon dimensionnement des projets et à l'appréciation de la faisabilité dans toutes ses dimensions. Les documents de projet manquent en effet de précisions sur le contenu et les modalités de mise en œuvre.

Il en résulte parfois des choix discutables sur les options techniques, les objectifs fixés, les activités retenues, les moyens alloués et le mode opératoire adopté. Pour certains projets d'infrastructure, l'indisponibilité des études techniques détaillées à l'issue de la phase d'instruction peut entraîner une sous-estimation importante du dimensionnement des financements octroyés et/ou des délais d'exécution. Ceci est quelquefois préjudiciable à la bonne mise en œuvre des opérations.

Pour parvenir à un document complet, le processus d'instruction doit être mené étape par étape, de l'identification jusqu'à la négociation, afin de bâtir une architecture de projet solide et « résistante ». Dans cette construction progressive, l'étude de faisabilité revêt une importance particulière. Il est indispensable, pour la mener à bien, que les responsables de la conception des projets disposent de moyens financiers suffisants et puissent recourir aux expertises appropriées. Un tel processus devrait également être facilité par une meilleure prise en compte de la qualité en amont, à l'entrée des projets, notamment lorsque celle-ci rentre en tension avec les contraintes de calendrier sur les engagements, lesquelles peuvent, dans certains cas, raccourcir les délais d'instruction et affecter l'achèvement de l'étude de faisabilité.

¹⁰ Ces documents sont également téléchargeables à partir du site Internet de l'unité : <http://www.afd.fr/home/recherche/evaluation-capitalisation>. Voir par exemple la publication *Ex Post* - Evaluation et capitalisation, n°33 (août 2010) : Capitalisation des démarches pour la mise en œuvre des projets de formation professionnelle : cas de la Tunisie et du Maroc, de MM. Chelbi et Ficatier, issue d'une analyse croisée des évaluations de projets dans ce secteur (disponible à l'adresse : <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Evaluations/Evaluation-capitalisation/33-evaluation-capitalisation.pdf>)

- Mettre en avant le réalisme des objectifs et la cohérence interne des projets.

En dépit des efforts consentis pour normaliser les concepts, la maîtrise des différents niveaux d'objectifs reste inégale selon les documents de projets. La formulation des objectifs révèle un usage hétérogène des notions d'objectif global et d'objectif spécifique, ainsi que des confusions entre objectifs spécifiques et réalisations attendues.

Une meilleure utilisation des concepts s'avère indispensable pour mieux suivre les résultats des interventions. Il ne s'agit pas seulement d'une question sémantique ou formelle : la maîtrise des principes de base doit permettre de mieux différencier ce qui relève de la mise en œuvre de l'intervention (activités, produits) et ce qui relève des effets ou des changements qu'elle induit. Le résultat doit être en principe attribuable à l'intervention (ce qui ne signifie pas nécessairement attribuable à l'AFD, notamment dans les cas de financements multiples). Si l'activité et son produit sont sous la responsabilité directe du maître d'œuvre, la relation entre le produit et le résultat repose en revanche sur certaines hypothèses portant notamment sur le comportement des groupes cibles.

Au-delà de la maîtrise des concepts, il est également important de faire preuve de réalisme dans la définition des objectifs et dans la construction des logiques d'intervention. L'approche du cadre logique peut, dans cette perspective, constituer une démarche très utile pour renforcer la cohérence interne des projets. Pour cela, elle devrait être conçue comme une façon de penser, comme un processus séquentiel, dont la valeur ajoutée réside dans le fait de réfléchir à une hiérarchisation des objectifs, et à vérifier que l'on tient compte de l'effet réel recherché à travers des activités adaptées et la prise en compte des hypothèses critiques. La manière de conduire ce processus doit être flexible. Elle doit permettre d'éviter les cohérences de façade qui donneraient l'illusion du projet parfait sur le papier, où le contenu de chaque composante apporte une solution à toutes les questions posées sans les mettre nécessairement en perspective avec

le chemin qui sépare l'objectif et l'existant. Or, ce chemin est difficilement planifiable : il résulte de changements de comportements, de leçons d'expériences, de tâtonnements, de succès et d'échecs successifs.

Dans ce cadre, il s'avère indispensable de :

- passer d'une démarche qui consiste à formuler de simples relations de causalité à la réalisation d'un diagnostic sans concession intégrant les dimensions humaines, sociales et politiques du changement ;
 - passer de la définition d'objectifs à partir d'une hiérarchisation des problèmes à un exercice participatif et prospectif qui n'envisage pas seulement l'avenir comme un prolongement du présent, mais qui prenne en considération des ruptures éventuelles et cherche à identifier un objectif partagé ;
 - passer, là encore, d'une logique d'intervention, qui démontre l'intérêt d'une solution prédéfinie, à un dialogue axé sur les effets attendus.
- Réduire le décalage entre intentions et pratiques sur les questions institutionnelles.

Dans le prolongement du point précédent, les évaluateurs soulignent à plusieurs reprises que les actions menées et les résultats obtenus en matière d'appui institutionnel et de renforcement des capacités sont, dans la pratique, souvent en dessous des ambitions initiales.

Plus ou moins formalisés dans le contenu initial des projets, les objectifs institutionnels jouent souvent un rôle important en termes de justification des financements et de valeur ajoutée (voire d'additionnalité) attendue de la contribution de l'AFD. Ils peuvent porter sur l'inflexion d'une politique publique (promotion d'une démarche partenariale public/privé dans le domaine de la formation professionnelle, accompagnement d'une politique d'aménagement urbain intégré, etc.), de la

stratégie d'une institution bancaire (évolutions vers de nouvelles cibles géographiques, sectorielles, etc.) ou d'une entreprise privée (responsabilité environnementale et sociale, efficacité énergétique, etc.). Ils peuvent aussi promouvoir le renforcement des capacités des acteurs (banques, entreprises, usagers, collectivités locales, clients des banques, administrations sectorielles, etc.).

Dans certains cas, les évaluateurs relèvent l'insuffisance des moyens mis en œuvre pour renforcer les capacités des parties prenantes et/ou combler les lacunes institutionnelles. Dans d'autres cas, ils constatent la faible mobilisation des appuis prévus. Ils confirment, la plupart du temps, que la définition du contenu d'un programme institutionnel adapté et susceptible d'avoir un véritable effet de levier reste un sujet particulièrement complexe.

Il est souvent délicat de financer ces actions sur prêt. Il est aussi difficile de les mettre en place en parallèle, faute de ressources suffisantes en subventions. Enfin, il n'est pas sûr que les composantes « renforcement des capacités » rencontrent dans tous les cas un intérêt réel des partenaires, qui peuvent ne les accepter que comme un accompagnement obligé des ressources financières qui « vont avec ».

Pour réduire le décalage observé entre la pratique et les intentions, le processus d'instruction devrait sans doute donner une plus large place à la définition et la formalisation des objectifs institutionnels (inflexion de la politique publique, renforcement des capacités des partenaires, effet de levier, etc.), aux moyens de peser sur ces objectifs (innovations, mixage prêts dons, assistance technique) et aux outils de suivi permettant de vérifier l'atteinte de ces objectifs.

2.2.2 Favoriser les partenariats transparents et équilibrés

- Vers des partenariats plus transparents, notamment en ce qui concerne le suivi des risques.

Outre le fait qu'elle est souvent insuffisamment claire dans les documents de projets, la chaîne des objectifs s'avère, dans la pratique, faiblement partagée avec les bénéficiaires. Certains évaluateurs ont même parfois relevé des engagements différents pour un même projet, dans l'aide-mémoire d'évaluation *ex ante*, dans la note au Conseil d'administration et dans la convention de financement. Il est pourtant indispensable de s'assurer que les finalités recherchées sont suffisamment convergentes pour permettre aux parties prenantes de s'entendre sur des objectifs spécifiques communs et sur les activités et les moyens qui en découlent.

Sur un autre plan, les risques opérationnels et ceux liés aux projets (environnement institutionnel, robustesse des montages organisationnels, risques techniques, commerciaux, sociaux, environnementaux, etc.) ne font pas l'objet d'une identification et d'un suivi aussi structurés et formalisés que le risque de contrepartie, dans le cadre des financements non souverains. Il n'est, en particulier, pas demandé lors de la phase d'instruction, de produire un document de référence qui recense les principaux risques, formule une appréciation systématique sur la probabilité et la gravité de chacun et propose une série de contre-mesures susceptibles d'être envisagées le cas échéant. En revanche, à l'issue du processus d'instruction, la « seconde opinion »¹¹ exprime un avis qui s'appuie sur une analyse des risques. Par la suite, le dispositif de notation qualité permet également d'assurer le suivi des risques en exécution à des fins de pilotage des opérations.

¹¹ La « seconde opinion » est une fonction spécialisée au sein du département des Finances et des Risques, indépendante des services opérationnels, qui formule un avis sur les risques inhérents aux projets devant le comité des financements, qui examine les notes de présentation de projet, puis devant le comité des engagements, qui examine les notes à l'instance de décision.

Notons toutefois que ni le repérage des différents niveaux de risques, ni leur suivi en exécution ne sont partagés avec les partenaires locaux. Les difficultés rencontrées par l'AFD pour anticiper et gérer les situations où des changements importants de contexte se produisent ne sont peut être pas étrangères à cette manière de faire.

Dans ce contexte, la construction progressive de la logique d'intervention d'un projet, entre l'ensemble des acteurs concernés, pourrait constituer le « fil rouge » des différentes étapes du processus d'instruction. Ce « fil » favoriserait l'adoption d'une vision partagée du contenu des projets et des moyens à mobiliser, mais aussi des attentes formulées et des facteurs de risques. Une telle démarche impliquerait d'évoluer d'un cadre logique rigide vers une trame synthétique de la logique d'intervention partagée par les principaux acteurs concernés, sur la base de laquelle le maître d'ouvrage arbitrerait en toute transparence.

Une plus grande transparence dans l'identification et le suivi des risques favoriserait également une plus grande redevabilité des maîtres d'ouvrage nationaux quant à leurs prises de décisions.

2.2.3 Vers des partenariats plus équilibrés et porteurs d'apprentissage mutuel

De nombreux évaluateurs soulignent la souplesse et l'adaptabilité dont fait preuve l'AFD dans les projets qu'elle finance. Cette flexibilité dans les procédures de décaissement, dans la prolongation des contrats ou encore dans l'allègement de critères d'éligibilité a permis, dans plusieurs cas, de pallier les retards de mise en œuvre, de dépasser les attentes en termes de réalisations, et de s'adapter rapidement à des événements inattendus.

Dans certains cas, les évaluateurs s'interrogent toutefois sur la trop forte implication des équipes AFD aux côtés des bénéficiaires locaux durant la phase de mise en œuvre.

Ce surcroît d'implication, plus ou moins formel (rédaction des termes de référence des études de faisabilité, proposition de schémas organisationnels, définition du contenu des appuis institutionnels, etc.) est, la plupart du temps, destiné à garantir au maximum l'atteinte des réalisations physiques visées, à pallier les déficiences des procédures nationales, à promouvoir les innovations recherchées ou à encourager les évolutions institutionnelles souhaitées. Dans certains cas, il peut toutefois entraîner une « déresponsabilisation » de certains partenaires et nuire à l'équilibre du partenariat entre les acteurs, notamment dans les pays pauvres, pour les interventions en subventions.

Dans d'autres cas, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire, c'est la phase de négociation des concours en prêts avec les partenaires qui constitue le point fort du cycle de financement. Cette phase concentre le dialogue entre partenaires et focalise la construction de connaissance sur l'objet du financement. Par la suite, les phases de suivi et d'évaluation rétrospective n'apparaissent plus comme des étapes importantes en termes d'apprentissage réciproque.

Que ce soit donc pour des projets en dons (qui financent des activités répétitives dans des secteurs soutenus sur de longues périodes), pour des prêts souverains successifs (qui viennent en appui aux politiques publiques dans les pays à revenu intermédiaire) ou pour des lignes de crédit (aux banques qui s'inscrivent dans plusieurs cycles de financements), il apparaît que les partenariats prolongés ne sont pas toujours synonymes de capitalisation et d'apprentissage pour l'ensemble des parties prenantes.

Il serait sans doute souhaitable de promouvoir des processus d'apprentissage mutuels et mieux organisés sur la durée de vie des projets. Cela pourrait se faire dans le cadre d'échanges formels réguliers, à différentes étapes d'exécution des concours (bilan à mi-parcours des projets, revue de portefeuilles, évaluations *ex post*, ateliers de mise en commun d'expériences croisées, capitalisation thématiques ou sectorielles des connaissances, bilans annuels des CIP, etc.).

Cette démarche amènerait peut-être également l'AFD à préciser davantage la valeur ajoutée attendue de ses contributions, tout en traçant le chemin de leur évolution idéale au fil des financements successifs dans un même pays et dans un même secteur. Le cas échéant, et en cas d'absence d'avancées sur des problématiques sectorielles, thématiques ou transversales, considérées comme majeures par l'AFD, elle pourrait constituer une base solide d'analyse pour justifier d'éventuelles options de sortie ou de réorientation de portefeuille.

2.2.4 Formaliser des dispositifs de suivi réalistes et utiles

Le choix des indicateurs de suivi représente un sujet de préoccupation récurrent. Les évaluations montrent en effet que les indicateurs relatifs aux finalités et aux objectifs spécifiques sont rarement quantifiés, que ce soit par rapport à la situation de départ ou par rapport à la valeur cible. Ils sont dans bien des cas difficilement attribuables aux actions mises en œuvre et l'information nécessaire pour les renseigner est rarement disponible.

Comme nous l'avons vu précédemment, les impacts sont par nature difficiles à suivre, mais également difficiles à attribuer. Dans quelle mesure est-il dès lors nécessaire de mettre en place des dispositifs de suivi complexes dont l'information sera au mieux difficile à interpréter ? Certains auteurs parlent de « *quantophrénie aigüe* (maladie de la mesure) *qui guette tous ceux qui, au lieu de mesurer pour mieux comprendre, ne veulent comprendre que ce qui est mesurable* »¹².

Excepté dans le cas des aides programmes, l'AFD pourrait se dispenser du suivi de sa contribution à la finalité des projets pour concentrer les moyens de suivi sur les réalisations et sur les objectifs spécifiques. Mettre en place un bon suivi des objectifs spécifiques en plus de celui des réalisations, sur base d'indicateurs quantitatifs ou non, mais observables, constituerait déjà un chantier ambitieux par rapport à la situation existante.

Préciser la situation de référence de l'indicateur oblige à formuler clairement celui-ci et à retenir des indicateurs qui

soient suffisamment accessibles. Définir des cibles quantitatives ou qualitatives pour l'indicateur de résultat permet de porter un jugement sur l'efficacité du projet. L'indication de la fréquence d'actualisation permet de distinguer clairement les indicateurs liés aux produits et résultats intermédiaires, observables pendant la phase de mise en œuvre du projet, d'indicateurs qui ne pourraient être calculés ou mesurés qu'en fin de projet. Les sources et/ou les méthodes de collecte permettent d'envisager les éventuels moyens spécifiques à prévoir pour l'obtention des données. La précision sur la responsabilité de la collecte d'information engage la partie prenante.

Par ailleurs, renoncer à observer les impacts ne signifie pas pour autant qu'il faille toujours s'interdire de les estimer à partir des résultats, voire des réalisations du projet. On parlera alors d'indicateurs déduits ou calculés. L'exemple le plus typique est l'impact d'un projet de transports publics ou d'énergies alternatives sur les émissions de CO₂ ; des techniques de calcul reconnues internationalement peuvent être utilisées dans ce cas pour estimer l'impact.

Enfin, compte tenu du coût humain et financier que représente la mise en place de tels dispositifs de suivi, il paraît indispensable de préciser quelle est la demande interne ou externe d'informations sur les résultats. Quelle information l'AFD doit-elle fournir pour contribuer à honorer les engagements internationaux de la France ? De quelle information sur les résultats a-t-elle besoin en interne ? A-t-elle besoin d'informations sur les résultats pour sa stratégie de communication ? Quel rôle les bénéficiaires locaux doivent-ils jouer dans le suivi des résultats ?

Cette clarification du signal émis par la demande d'information devrait permettre de mieux dimensionner l'effort à consentir et d'adopter des dispositifs de suivi plus réalistes et plus utiles.

¹² Gaulejac, source citée dans l'article de F.Giovalucchi et J.-P. Olivier de Sardan (2009), « Planification, gestion et politique de l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, n° 198, IEDES - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Annexe : extrait du manuel de procédures opérationnelles de l'AFD

Finalités des évaluations décentralisées

L'amélioration constante des pratiques d'évaluation est un enjeu majeur pour l'AFD. Elle répond au souci de l'Agence d'assurer à son conseil d'administration et à ses tutelles une information objective sur les résultats de son activité. Elle s'inscrit également dans sa volonté de toujours mieux répondre à la demande croissante d'information et d'explication formulée par l'opinion publique à l'égard des finalités et des résultats de la politique française d'aide au développement que l'AFD est chargée de mettre en œuvre.

Au souci de rendre compte de la bonne utilisation des fonds publics s'ajoute également, du point de vue de l'AFD, la volonté de mieux connaître ses opérations, de tirer les leçons des interventions passées et de promouvoir un dialogue renforcé avec les bénéficiaires de ses financements. Dans ce contexte, l'AFD a décidé de mettre en place un dispositif d'évaluations rétrospectives qui poursuit quatre finalités principales :

- la redevabilité : rendre compte de ses opérations de manière transparente et indépendante ;
- le partenariat : promouvoir un dialogue avec ses partenaires conduisant à une vision partagée des résultats atteints ;
- la connaissance du portefeuille des opérations : constituer une base exhaustive de données sur l'ensemble des opérations exécutées ;
- l'apprentissage : améliorer les stratégies, programmes et projets, par la rétroaction des leçons d'expérience et par une meilleure prise en compte des résultats des opérations évaluées.

Principes et objectifs

Les évaluations rétrospectives ont pour principal objectif de formuler une opinion indépendante et motivée sur la pertinence (dans leur contexte d'intervention) et les performances (à leur achèvement) des projets et/ou programmes ayant bénéficié de concours de l'AFD.

L'AFD souscrit pleinement aux principes du CAD pour l'évaluation : impartialité et indépendance, crédibilité, utilité, participation et coordination. Afin de concrétiser la mise en œuvre de ces principes, l'Agence a retenu six options stratégiques pour conduire les évaluations rétrospectives de projets :

- la systématisation des évaluations : toutes les opérations doivent être évaluées dans un délai de 6 à 12 mois après leur achèvement. Cet objectif d'exhaustivité s'inscrit dans la politique de transparence et de redevabilité de l'AFD ; il favorise également une connaissance approfondie du portefeuille des opérations exécutées et des enseignements à en tirer ;
- la décentralisation des évaluations : le pilotage est assuré par les départements géographiques et les agences ; ce pilotage décentralisé favorise la mise en cohérence du cycle du projet avec celui de la programmation stratégique. Il permet d'enrichir les stratégies pays (CIP, cadres

- d'intervention régionaux – CIR et documents cadres de partenariat - DCP) à partir d'une connaissance approfondie et complète des performances du portefeuille d'opérations ;
- l'externalisation des évaluations : les travaux d'évaluation des projets sont confiés à des consultants ou des bureaux d'études. Cette évaluation externe favorise l'indépendance, l'impartialité et la crédibilité du processus d'évaluation ; elle permet également de disposer de moyens et de compétences spécifiques, qui ne sont pas toujours disponibles en interne ;
 - la priorité à l'expertise nationale : la mobilisation de l'expertise nationale ou de l'expertise Sud/Sud devra, autant que possible, être privilégiée, afin de bénéficier de sa bonne connaissance du contexte et d'accompagner le développement de capacités locales d'évaluation. Le recours à l'expertise internationale sera limité à certaines situations particulières ou à des projets et/ou programmes complexes ;
 - la simplicité des évaluations et la conformité aux normes internationales : la méthode repose sur les critères d'évaluation préconisés par le CAD et internationalement pratiqués, *i.e.* pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité. L'appréciation de la valeur ajoutée de la contribution apportée par l'AFD complète cette liste de critères standards ;
 - le partenariat : l'évaluation s'inscrit dans la démarche d'aide au développement au même titre que la mise en œuvre des actions. L'un des objectifs centraux des évaluations décentralisées est d'organiser progressivement un dialogue sur les résultats avec les parties prenantes des opérations financées ;
 - les évaluations partenariales permettent en outre de renforcer les capacités nationales, favorisent la capitalisation au niveau local et contribuent à améliorer la viabilité des opérations et l'apprentissage en commun. Enfin, elles concourent à alimenter les échanges avec les bénéficiaires des financements en fournissant des *inputs* opérationnels et concrets aux revues régulières menées sur le portefeuille des opérations AFD et, plus globalement, sur la mise en œuvre des DCP.

Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
AFR	Afrique subsaharienne
ALC	Amérique latine et Caraïbes
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CIP	Cadre d'intervention pays
CIR	Cadre d'intervention régional
DCP	Document cadre de partenariat
h/j	Hommes/jour
IEDES	Institut d'étude du développement économique et social
MMO	Méditerranée et Moyen Orient
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques