

Série Évaluation et capitalisation

exPost
ExPost



Bilan des évaluations décentralisées réalisées par l'AFD en 2010 et 2011

Nicolas Brillion, division Évaluation 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 Évaluation et capitalisation de l'AFD, sous la supervision de Nicolas Brillion, avec l'appui du bureau d'études SEE. L'ensemble des évaluateurs de l'AFD a participé aux travaux ayant abouti à ce bilan.

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.

Directrice de la publication : Anne PAUGAM

Directeur de la rédaction : Laurent FONTAINE

ISSN : 1962-9761

Dépôt légal : 3^e trimestre 2013

Mise en page : Marcelle LARNICOL

Crédits photographiques : AFD

Sommaire

Introduction	5
1. Les évaluations de projets comme instrument de la redevabilité	7
2. Champ et qualité	9
2.1 Analyse du portefeuille évalué	9
2.2 Données sur les évaluations décentralisées	12
2.3 Qualité des évaluations décentralisées	13
3. Synthèse sur les constats tirés des rapports d'évaluation	15
4. Pistes d'amélioration	21
Conclusions	23
Annexe	25
Liste des sigles et abréviations	29

Introduction

L'AFD a décidé d'adopter le dispositif des évaluations décentralisées en 2006, dans le triple objectif d'un approfondissement de ses partenariats, d'une plus forte redevabilité et d'une extension de la base de connaissances permettant l'apprentissage. Il a été testé lors d'une phase pilote, en 2007 et 2008, puis étendu à l'ensemble des projets courants de l'AFD à partir de 2009.

Un premier bilan des évaluations décentralisées a été présenté au Conseil d'administration de l'AFD, le 15 septembre 2011, et diffusé dans la collection Ex Post, Série Évaluation et capitalisation, n° 45, décembre 2011. Ce bilan portait sur les 50 évaluations conduites entre 2007 et 2009.

Le présent bilan porte sur les 56 évaluations réalisées entre 2009 et 2011.

Le contenu de ce bilan est structuré de la façon suivante :

- la première partie explique la manière dont le dispositif d'évaluations décentralisées s'inscrit dans une démarche de redevabilité ;
- la deuxième partie présente globalement le portefeuille des projets évalués et apporte des éléments sur le coût et la qualité des évaluations ;
- la troisième partie fait une synthèse des principales appréciations portées par les évaluateurs, selon les six critères évaluatifs retenus : pertinence, efficacité, efficience, impact, durabilité, valeur ajoutée de l'AFD. Ces appréciations sont étayées par les constats tirés des rapports sur la manière dont l'AFD instruit, met en œuvre et suit ses projets ;
- la quatrième partie énonce quelques recommandations globales sur la conception, la mise en œuvre et le suivi des projets.

La liste des 56 projets évalués est donnée en annexe.

1. Les évaluations de projets comme instrument de la redevabilité

Par leur indépendance, leur crédibilité et le champ couvert, les évaluations de projets constituent un instrument de redevabilité de l'AFD envers les membres de son Conseil d'administration (parlementaires, personnes qualifiées et tutelles).

Externalisation des évaluations décentralisées

Les évaluations de projets sont réalisées par des évaluateurs externes. Le principe d'externalisation est appliqué de manière stricte. L'AFD, en décentralisant son système d'évaluation, a voulu privilégier le recours à l'expertise locale en poursuivant un objectif de renforcement des capacités locales d'évaluation. Dans certains pays où la proximité des consultants avec les maîtrises d'ouvrage locales est susceptible de nuire à leur indépendance, le recours à des bureaux d'études internationaux est recommandé.

Critères et standards de qualité des évaluations décentralisées

Les évaluations décentralisées de projet s'appuient sur les critères d'évaluation internationalement reconnus, les critères du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (pertinence, efficacité, efficience, impact, durabilité), auxquels l'AFD a ajouté un critère sur sa propre contribution « *valeur ajoutée de l'AFD* ». Les évaluations de projets obéissent également aux standards de qualité du CAD.

Un processus d'assurance qualité est appliqué aux différentes étapes de l'évaluation : rédaction des termes de référence, choix des consultants et validation de leurs travaux. A cet effet, les agences peuvent bénéficier d'un appui de la division de l'Évaluation et de la capitalisation (EVA),

notamment sous forme de missions d'appui sur place ou même de pilotage de certaines évaluations. Quatre missions d'appui ont été effectuées en 2012

EVA a développé une grille d'analyse qui reprend de manière simplifiée les standards de qualité du CAD, pour apprécier la qualité des travaux des consultants. La grille comprend cinq critères : la pertinence du champ de l'évaluation, la méthodologie utilisée, la qualité de l'analyse évaluative, la clarté et la qualité du rapport et la crédibilité des conclusions et des recommandations.

Ce rapport apporte des précisions sur la qualité des évaluations menées en 2010 et 2011. D'une manière générale, près de 80 % des évaluations décentralisées sont jugées de qualité satisfaisante ou très satisfaisante. Ces grilles sont utilisées comme base de référence pour constituer une mémoire des performances des bureaux d'études.

Périmètre des évaluations décentralisées

L'AFD se réfère à deux critères pour décider de l'évaluation d'un projet à l'achèvement, selon la procédure d'évaluation décentralisée :

- le montant du projet. Le seuil, de 1,5 M€ initialement, a été ramené à 0,75 M€ en 2010 ;
- le caractère fongible ou non du financement. Les projets « fongibles » sont exclus du périmètre des évaluations décentralisées de projets. Les projets sont considérés comme « fongibles » lorsqu'il est *a priori* impossible de déterminer, en s'appuyant sur les méthodes simples et légères d'évaluation des agences de l'AFD, la contribution de l'AFD dans l'atteinte des objectifs.

Ce dernier critère a notamment pour effet d'exclure du champ de la procédure des évaluations décentralisées certains projets en cofinancement et les projets d'aides budgétaires globales ou sectorielles. Ces projets peuvent en revanche faire l'objet d'une évaluation, qui sera alors directement conduite par la division de l'Évaluation, en s'appuyant sur des méthodes plus complexes. Ces projets font souvent l'objet d'évaluations conjointes faites avec d'autres bailleurs de fonds. C'est le cas, dans le programme d'évaluations 2010-2011, du programme des prêts Climat accordés à l'Indonésie (évaluation conjointe avec l'Agence japonaise de coopération internationale – JICA) et de l'évaluation du programme du développement de l'éducation au Bénin (évaluation conjointe avec l'Agence danoise pour le développement international – DANIDA). Cette activité d'évaluation, conduite à Paris, permet d'étendre la démarche d'évaluation à l'ensemble des types d'interventions de l'AFD.

La majorité des projets entrant dans le périmètre des évaluations décentralisées doivent être évalués six à dix-huit mois après leur achèvement. Cette pratique est nouvelle à l'AFD, puisqu'avant la mise en place du dispositif des évaluations décentralisées, le choix des projets à évaluer était

fait sur une base sélective, sur proposition des agences et des départements géographiques de l'AFD.

Un comité présidé par le directeur exécutif des opérations, auquel participe le responsable de la division de l'évaluation, établit chaque année le programme des évaluations de projets à conduire l'année suivante¹. Un nombre limité de projets en sont exclus pour des raisons diverses : la proximité de l'achèvement d'un projet très similaire, dans la même géographie, pouvant justifier un report ; des conditions de sécurité insuffisantes, ne permettant pas l'envoi d'évaluateurs sur le terrain.

Diffusion des évaluations décentralisées

Les évaluations décentralisées ne sont pas publiées. Dans le cadre de sa politique de transparence, l'AFD a décidé de rendre publiques à l'avenir les « Fiches de performance » qui synthétisent en une page les principaux résultats de l'évaluation. L'AFD a introduit à cet effet une clause dans ses conventions de financement, qui stipule l'accord *a priori* du bénéficiaire.

¹ Ce comité détermine également les appuis dont les agences auront besoin pour conduire leurs évaluations de projets.

2. Champ et qualité

2.1 Analyse du portefeuille de projets évalués

Les évaluations décentralisées achevées sur la période 2010-2011 ont concerné un portefeuille de 56 projets, répartis dans 27 pays², et représentant un volume total d'engagements de 799 M€.

Le montant moyen d'un projet de ce portefeuille est de 14,3 M€. La taille moyenne des projets financés sous forme de prêt est de 23,6 M€, et de 4,9 M€ pour ceux financés sous forme de subvention.

Les montants des projets oscillent dans une fourchette comprise entre 0,5 M€ pour un projet de microfinance au Maroc et 89 M€ pour un projet d'infrastructures aéroportuaires en Afrique du Sud.

Tableau 1. Statistiques clés des projets évalués

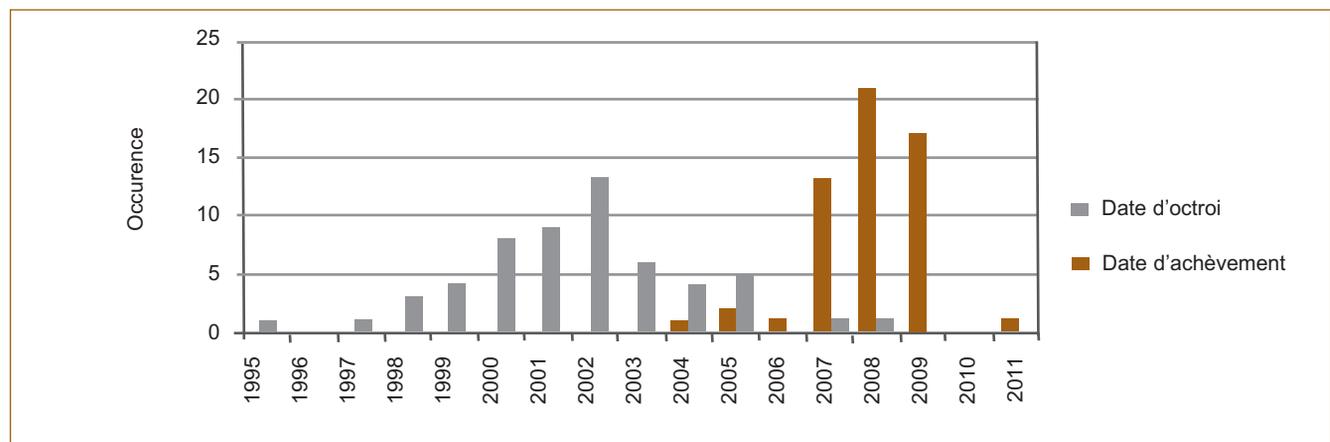
	M€
Somme	799,0
Moyenne	14,3
Moyenne - Prêts	23,6
Moyenne - Subventions	4,9
Ecart-type	17,6
Minimum	0,5
Maximum	88,7

Source : auteur.

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

Les financements ont été octroyés entre 1995 et 2008, dont 80 % entre 2000 et 2005. Au total, 90 % des projets ont été achevés entre 2007 et 2009.

Graphique 1. Répartition du nombre de projets par date d'octroi et date d'achèvement



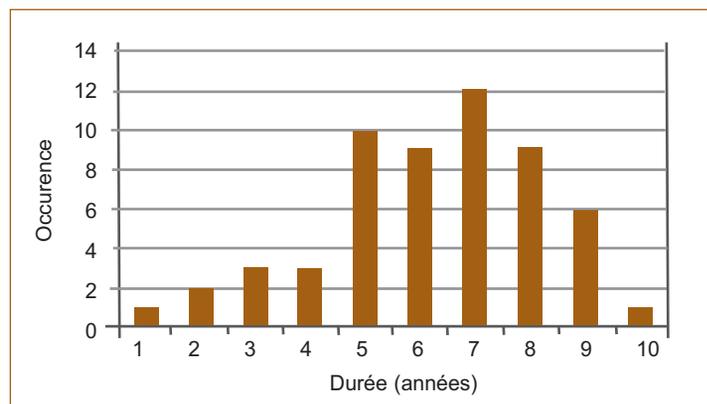
Source : auteur.

² AFR : Afrique du Sud, Cameroun, Djibouti, Ethiopie, Gabon, Ghana, Guinée, Kenya, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Sénégal, Tchad et Togo ;
 MED : Algérie, Maroc, Territoires palestiniens, Tunisie et Turquie ;
 ASI : Cambodge, Laos, Vanuatu, Vietnam ;
 ALC : République dominicaine, Saint-Vincent.

La durée d'exécution³ moyenne d'un projet de ce portefeuille est de 6,2 années. Elle a été d'une année pour le projet d'infrastructures aéroportuaires en Afrique du Sud. Elle s'est,

à l'inverse, prolongée sur une période de 10 ans pour un projet d'hydraulique pastorale au Tchad.

Graphique 2. Répartition des projets par durée d'exécution



Statistiques principales	Durée (en années)
Moyenne	6,2
Ecart-type	2,0
Minimum	1,0
Maximum	10,0

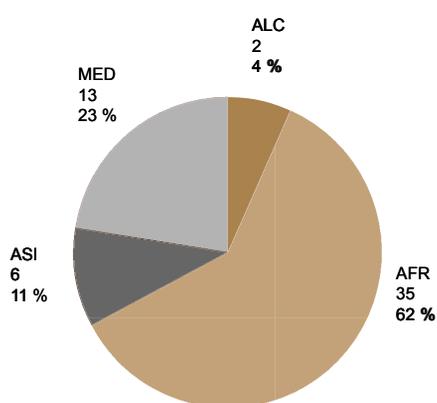
Source : auteur.

Répartition géographique et sectorielle

Au total, 65 % des projets du portefeuille évalué se situent en Afrique subsaharienne, près d'un quart dans la région Méditerranée, tandis que le reste se répartit entre l'Asie (11 %) et la région Amérique latine – Caraïbes (4 %).

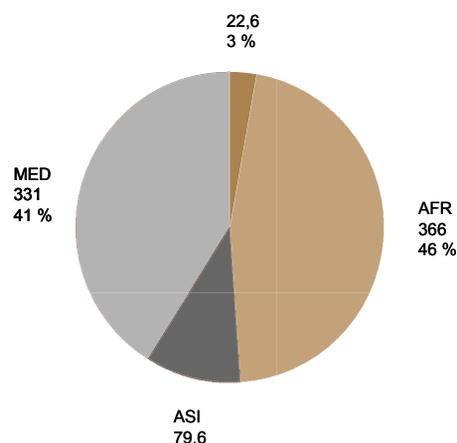
En revanche, la région Méditerranée représente plus de 40 % des montants engagés, soit un volume presque équivalent à celui engagé en Afrique subsaharienne.

Graphique 3. Répartition géographique des projets (en nombre)



Source : auteur.

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



Source : auteur.

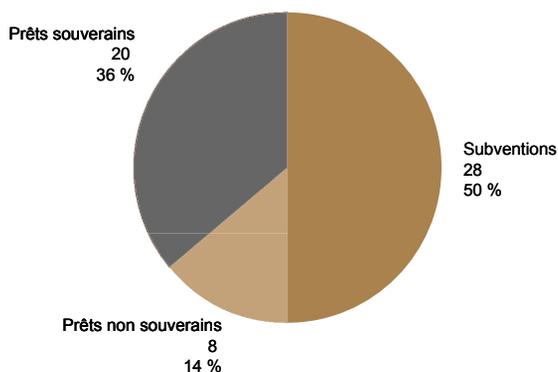
³ La durée d'exécution est la période écoulée entre la date d'octroi du prêt et la date d'achèvement.

Un tiers des projets du portefeuille relève du secteur « Infrastructures et développement urbain » et 16 % du secteur « Eau et assainissement » sont le reflet de la part prépondérante des financements octroyés dans ces secteurs par l'AFD au cours de la période 2000-2005. Les secteurs sociaux sont peu représentés, avec seulement cinq projets (dont un seulement dans le secteur de la santé).

Le secteur financier compte sept projets, sous forme notamment de lignes de crédit à des banques et à des institutions de microfinance.

Deux projets sont spécifiquement dédiés au secteur de l'environnement, sachant que d'autres projets évalués comportent des composantes environnementales.

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



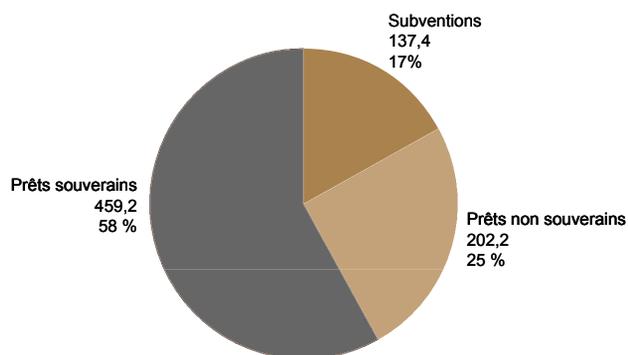
Source : auteur.

Répartition par produit

La moitié du portefeuille sous revue comprend des projets financés sous forme de subventions et l'autre moitié sous forme de prêts parmi lesquels 20 sont des prêts souverains. Les prêts souverains constituent 58 % des engagements, les prêts non souverains 25 % et les subventions 17 %.

Les subventions concernent principalement l'Afrique subsaharienne. Les prêts souverains se répartissent à part égale (45 %) entre l'Afrique subsaharienne et la région Méditerranée, et le solde entre les Caraïbes et le Vietnam. Les prêts non souverains ont concerné cinq pays (Afrique du Sud, Maroc, Mozambique, Sénégal et Turquie).

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



Source : auteur.

2.2 Données sur les évaluations décentralisées

Répartition géographique des bureaux d'études

Tableau 2. Répartition géographique des bureaux d'études

Origine du bureau d'études	Région du projet évalué				Total
	AFR	MED	ASI	ALC	
Local / régional	27	5	2	-	34
International	8	8	4	2	22
Total	35	13	6	2	56

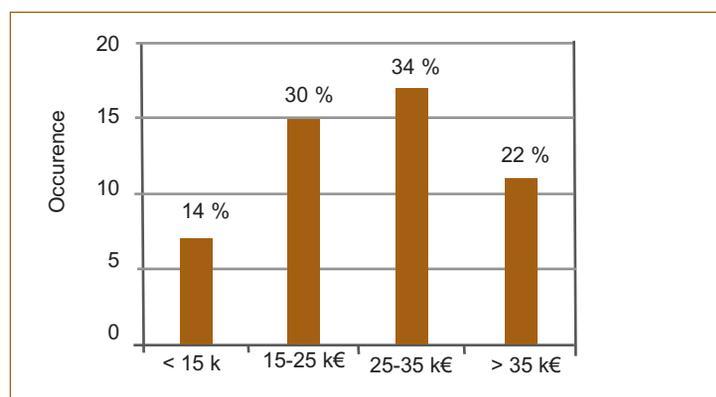
Source : auteur.

Au total, 34 évaluations (60 %) ont été réalisées par des bureaux d'études locaux, et 22 (40 %) par des bureaux internationaux (français, dans la plupart des cas). La nationalité du bureau d'études recruté n'est pas systématiquement la même que celle des experts qui conduisent l'évaluation. Pour quatre évaluations (7 %), il s'agissait d'une association entre un bureau d'études international et un bureau d'études local. AFR est le département géographique qui a davantage fait appel à des bureaux d'études locaux (77 %).

A l'inverse, les départements ASI et MED ont fait davantage appel à l'expertise internationale. Cette situation est toutefois à nuancer, dans la mesure où les bureaux français s'appuient fortement sur leurs représentations locales qui emploient de nombreux experts nationaux.

Il est à noter que le recours à des consultants locaux est en recul de 75 % à 60 %, par rapport aux évaluations réalisées entre 2007 et 2009.

Graphique 7. Coût des évaluations



Source : auteur.

Statistiques principales	Coût de l'évaluation(k€)
Moyenne	27,11
Ecart-type	11,58
Minimum	5,97
Maximum	53,00

Le coût moyen d'une évaluation décentralisée ressort à 27,11 K€, soit une augmentation de 26 % par rapport au coût moyen des évaluations réalisées entre 2007 et 2009. Au total, 64 % des évaluations coûtent entre 15 k€ et 35 k€.

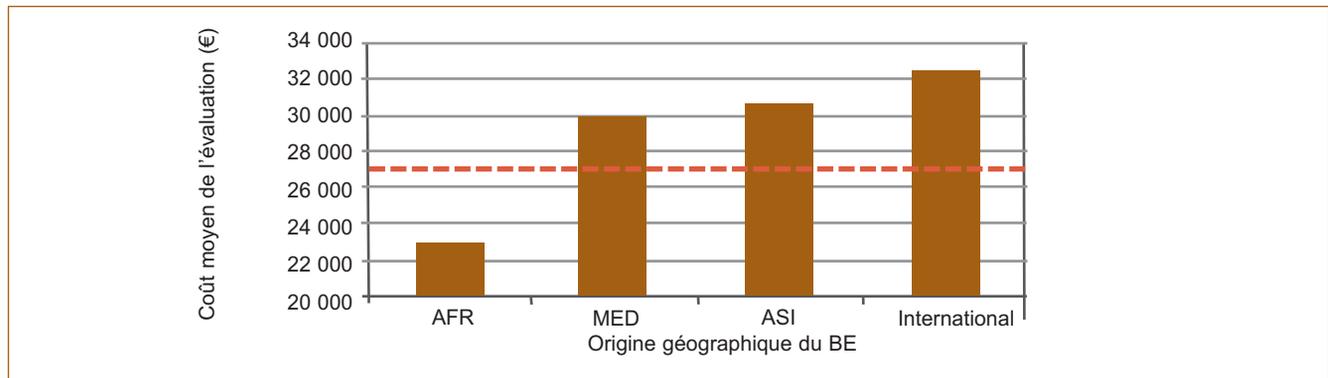
L'évaluation la moins coûteuse, d'un montant de 6 K€, concerne un projet dans le secteur de la santé au Togo. Il est à noter que les huit concours dont le coût de l'évaluation est inférieur à 15 K€ sont des projets octroyés sous forme de subvention, situés en Afrique

subsaharienne. Ces huit évaluations ont été réalisées par des bureaux d'études locaux.

L'évaluation la plus onéreuse s'est élevée à 53 K€. Parmi les onze évaluations dont le coût est supérieur à 35 K€, sept ont été réalisées par des bureaux d'études internationaux.

Les évaluations les moins coûteuses sont donc celles réalisées par les bureaux d'études originaires d'Afrique subsaharienne. Leur coût moyen est de 22,9 K€.

Graphique 8. Coût moyen des évaluations par origine géographique du BE



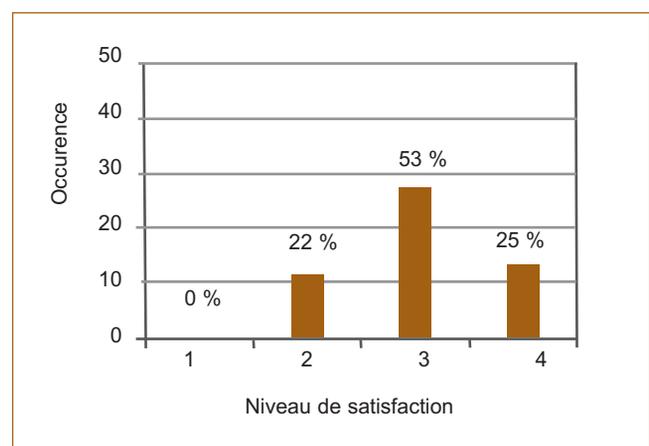
Source : auteur.

2.3 Qualité des évaluations décentralisées

Comme nous l'avons indiqué dans la première partie, le processus d'assurance qualité est appliqué aux différentes phases de l'évaluation, de la rédaction des termes de référence, en passant notamment par la sélection des consultants, jusqu'à l'analyse des rapports dans leurs versions provisoire et définitive. Cette analyse donne lieu à une notation attribuée selon quatre niveaux d'appréciation : tout à fait insatisfaisant (note 1), insatisfaisant (2), globalement satisfaisant (3) et très satisfaisant (4).

Comme le montre le graphique 9, 78 % des rapports sont jugés satisfaisants, voire très satisfaisants, et 22 % sont jugés insatisfaisants. Ces chiffres sont proches de ceux constatés pour les évaluations réalisées entre 2007 et 2009 (respectivement 82 et 18 %).

Graphique 9. Notation qualité globale



Source : auteur.

D'une manière générale, la division de l'Évaluation constate la difficulté des évaluateurs de se conformer strictement à la définition des critères d'évaluation.

Les évaluateurs pratiquent, en effet, le glissement suivant : l'impact, censé être le dernier maillon de la chaîne de résultats, est en fait apprécié au regard du degré d'atteinte des objectifs, qui relève normalement de l'efficacité ; le plus souvent, l'efficacité est appréciée dans les rapports d'évaluation décentralisée uniquement comme le niveau de réalisation du projet (comparaison entre les

réalisations attendues et les réalisations effectives) et, parfois, sans clairement le distinguer du critère de durabilité, c'est-à-dire comme la continuation des bénéfices résultant de l'action de développement après la fin de l'intervention.

En d'autres termes, les évaluations décentralisées offrent, d'une manière générale, une bonne analyse de la pertinence et de la qualité de mise en œuvre des projets ; elles apportent moins d'éléments d'appréciation sur les résultats obtenus et leur impact.

3. Synthèse sur les constats tirés des rapports d'évaluation

Cette partie propose une synthèse des principaux constats des évaluateurs sur les 56 projets examinés⁴ au regard de chacun des six critères d'évaluation. Elle s'appuie sur les fréquences d'apparition de commentaires ou sur les observations des évaluateurs concernant la manière dont l'AFD instruit, met en œuvre et suit ses projets.

Les constats établis sur les évaluations réalisées entre 2007 et 2009 restent d'actualité pour les évaluations réalisées en 2010 et 2011. Il en ressort que les projets évalués sont dans l'ensemble très pertinents : ils ont été mis en œuvre de façon relativement efficace, présentent une efficacité souvent mitigée, et ont induit des effets globalement positifs. Sur les perspectives de durabilité des structures soutenues ou mises

en place par les projets, les évaluateurs portent des avis partagés.

Depuis 2010, un nouveau critère a été ajouté dans les termes de référence : il est demandé aux évaluateurs de se prononcer sur la « valeur ajoutée » de l'AFD. Dans la plupart des cas où ce critère est vérifié, la contribution de l'AFD fait l'objet d'une appréciation positive.

La traduction quantitative des fiches de performance à travers l'appréciation « satisfaisante » ou « non satisfaisante » par critère permet de synthétiser les constats généraux énoncés *supra*.

Tableau 3. Synthèse quantitative des critères

	Pertinence	Efficacité	Efficience	Impact	Viabilité	Valeur ajoutée de l'AFD
Nombre d'évaluations	55	52	53	52	53	50
Pourcentage d'appréciations satisfaisantes	93	83	70	87	58	86
Pourcentage d'appréciations non satisfaisantes	7	17	30	13	42	14

NB : certains rapports d'évaluation ne comportent pas d'appréciation sur un critère.
Source : auteur.

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.

Une très large majorité d'évaluations fait en effet état d'une bonne adéquation des interventions de l'AFD avec les stratégies et politiques nationales, et les cadres d'intervention pays de l'AFD.

Les évaluateurs soulignent également le bien-fondé des objectifs des projets par rapport aux besoins prioritaires des bénéficiaires finaux. Le ciblage et la sélection des bénéficiaires et des interventions sont examinés dans plus des deux tiers des rapports : le ciblage des bénéficiaires apparaît pertinent dans la majorité des projets concernés.

⁴ Cette analyse tient compte de tous les rapports d'évaluation reçus, qu'ils aient été jugés satisfaisants ou non. En effet, un rapport peut être considéré comme insatisfaisant sur un certain nombre de points (délais de remise, clarté de l'exposé, non prise en compte ou insuffisante prise en compte de certains critères d'évaluation, etc.), et formuler un jugement néanmoins recevable sur un ou plusieurs critères d'évaluation.

S'agissant de la cohérence externe des projets, les interventions s'inscrivent le plus souvent en bonne complémentarité avec les stratégies des autres bailleurs de fonds quand elles ne sont pas intégrées dans une architecture plus globale, comme pour les opérations en cofinancement ou en financement parallèle, généralement.

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

Si les projets cadrent bien avec les stratégies locales, la cohérence interne est parfois critiquée dans les rapports, en raison de faiblesses dans la conception des interventions. Les évaluateurs traitent le plus souvent les conséquences du manque de cohérence interne en termes d'efficacité et de durabilité.

Des projets dont l'effectivité est très largement avérée...

Les évaluateurs constatent que les réalisations effectives sont le plus souvent conformes aux réalisations attendues : l'efficacité ainsi définie est jugée satisfaisante dans plus de 80 % des projets évalués.

...mais des limitations à l'appréciation du degré d'atteinte des objectifs

Dans près de la moitié des rapports, plusieurs facteurs viennent limiter la portée de l'appréciation positive sur l'efficacité des projets : les évaluateurs relèvent des faiblesses dans l'énoncé de la logique d'intervention et/ou des objectifs spécifiques du projet, parfois le caractère irréaliste des objectifs du projet ou le caractère trop ambitieux de leur valeur cible, des notions propres à l'efficacité du projet insuffisamment définies dans les documents de projets.

Près de la moitié des évaluations évoquent en effet des problèmes de conception, tant au niveau de la clarté des objectifs du projet que de leur définition et délimitation. Le degré de précision des rapports varie : certains ne font que

pointer une faiblesse globale de conception en amont qui affecte l'ensemble de la mise en œuvre du projet, alors que d'autres identifient des facteurs d'échecs plus précis.

La qualité des études de faisabilité peut parfois être mise en cause. Un quart des rapports relèvent que les insuffisances des cadres logiques découlent de la faible qualité des études de faisabilité. Les diagnostics de la situation initiale sont jugés trop faibles et imprécis, débouchant sur une mauvaise appréciation du problème à traiter et/ou du champ du projet.

La faiblesse du diagnostic initial s'explique notamment par :

- i) la faible prise en compte de l'environnement physique et des contraintes spécifiques du territoire, qui affecte la qualité conceptuelle des projets ;
- ii) l'insuffisante prise en compte du cadre institutionnel et normatif dans la conception des projets. Deux des facteurs récurrents mis en avant dans les rapports sont : la faible appréhension des capacités institutionnelles locales à absorber et conduire le projet, l'inadéquation des projets avec les modalités de fonctionnement des institutions ;
- iii) la faible analyse des caractéristiques sociales des populations concernées. Cette méconnaissance des mécanismes et de la structure des relations sociales entraîne une perception erronée de la capacité des bénéficiaires à s'approprier sereinement les projets, accompagnée d'une prise en compte insuffisante des habitudes des bénéficiaires.

La clarté des formulations et la précision dans la définition du projet font parfois défaut. Dans près d'un tiers des rapports, les objectifs ne sont pas clairement définis et la conception des projets n'a pas été assez rigoureuse. Dans quelques rapports, les évaluateurs relèvent que la chaîne des objectifs n'est pas complètement formulée et que les projets manquent de cohérence et de vision d'ensemble.

Les objectifs affichés ne sont pas toujours bien partagés par tous les acteurs impliqués : ce manque de partage est identifié dans près de 15 % des cas comme une faiblesse minorant la pertinence et/ou l'efficacité des projets.

La prise en compte des conditions de succès est parfois insuffisante. Près d'un cinquième des rapports rappellent que la qualité de conception d'un projet passe par une identification en amont des risques potentiels et des paramètres qui en conditionnent le succès. Ce travail d'identification et de préparation de l'intervention fait défaut dans près d'un quart des cas.

Certaines des solutions proposées sont inadéquates. Quelques rapports critiquent les approches techniques proposées par l'AFD ou par la maîtrise d'ouvrage, l'inadéquation des solutions financières, abordée dans trois rapports qui mettent en avant l'importance de prendre en compte la propension à payer des bénéficiaires et la capacité réelle de paiement des bénéficiaires.

Plus de la moitié des rapports soulignent l'importance de la prise en compte des capacités locales et de l'implication des bénéficiaires dans la conception du projet, que cette prise en compte ait été insuffisante (dans 20 % des cas) ou qu'elle ait été un facteur de succès d'une partie ou de la totalité du projet (dans un tiers des cas).

Plusieurs évaluations estiment que la prise en compte du renforcement des capacités locales est insuffisante sur certains volets des projets (formation, capacités opérationnelles, capacité de gestion et de management financier).

En revanche, le développement des capacités est plus souvent cité comme un facteur positif, dans la mesure où il contribue au renforcement de la durabilité et des capacités de maintenance, ainsi qu'au degré d'appropriation des bénéficiaires finaux.

Un quart des rapports met en cause la construction institutionnelle du projet : des schémas organisationnels complexes et peu clairs entraînent une dilution du leadership et des responsabilités ou impliquent trop d'acteurs. C'est, dans certains cas, l'ensemble même du schéma institutionnel qui est défaillant.

Enfin, également environ un quart des rapports souligne des faiblesses dans le suivi des réalisations et des objectifs, sachant que l'effort de suivi se concentre essentiellement sur l'exécution financière.

Une appréciation globalement mitigée sur l'efficacité...

L'efficacité permet d'apprécier si les ressources (fonds, expertise, temps) sont converties en résultats de façon économe. Dans ce cadre, il s'agit : (i) d'examiner si les délais impartis des ressources nécessaires ont été respectés et si ces ressources ont été pourvues au moindre coût ; (ii) d'analyser les éventuels retards et dépassements constatés.

Les écarts de perception et de compréhension de ce concept diffèrent sensiblement d'un rapport à l'autre : le « seuil de tolérance » vis-à-vis des dépassements de planning et de budget varie selon les évaluateurs. L'efficacité est considérée comme satisfaisante dans 70 % des rapports d'évaluation. Les évaluateurs relèvent dans près d'un tiers des cas une faiblesse de la maîtrise d'ouvrage dans la supervision ou une incapacité de la maîtrise d'œuvre à faire face à l'importance des travaux. Des causes plus précises peuvent être avancées : renchérissement des coûts, lacunes administratives imputables à la maîtrise d'œuvre, allongement des délais, faillite de certains prestataires ou encore mobilisation d'une assistance technique internationale en lieu et place d'une expertise locale moins coûteuse.

Les évaluateurs soulignent cependant que la flexibilité de l'AFD dans la mise en œuvre des procédures (adaptabilité au contexte, flexibilité dans les procédures de

décaissement, etc.) a permis, dans certains cas, de dépasser les attentes en termes de réalisation ou de s'adapter rapidement à des changements inattendus. Il est à noter que dans les cas où des mécanismes de suivi ont été mis en place et ont fonctionné, ils ont entraîné des modifications dans la mise en œuvre du projet, permettant ainsi sa réorientation ou un recentrage sur un volet de l'intervention.

La communication entre les différentes parties prenantes s'est avérée insuffisante dans 10 % des cas, y compris avec les bénéficiaires directs ou les autres institutions du secteur, engendrant parfois conflits et méfiance entre les partenaires chargés de la maîtrise d'œuvre. En revanche, 15 % des rapports soulignent la qualité des partenariats entre les différents acteurs, une communication efficace et fluide.

La rigueur dans la sélection des partenaires, facteur de succès ou au contraire d'échec de l'intervention, est citée dans un tiers des rapports. Ces partenaires sont jugés de qualité insuffisante et médiocre, dans un tiers de ces rapports (incapacité de faire face à l'ampleur des travaux, faillite de sous-traitants au cours de la phase de mise en œuvre).

Des impacts difficiles à mesurer...

De façon générale, les évaluateurs rencontrent des difficultés à apprécier l'impact des projets. Ils remarquent notamment que les données sur la situation de référence et les systèmes de suivi sont, la plupart du temps, insuffisants pour pouvoir évaluer l'impact. Comme indiqué *supra*, les évaluateurs traitent le plus souvent, au niveau de l'impact, des questions relatives à l'efficacité.

...mais appréciés positivement dans l'ensemble

Les évaluateurs portent en général, comme pour les évaluations réalisées entre 2007 et 2009, des jugements qualitatifs positifs sur les impacts générés par les programmes que soutient l'AFD, en particulier économiques et sociaux.

Quand les évaluateurs formulent des jugements plus mitigés, ces derniers concernent principalement les impacts de nature institutionnelle, qui ne semblent pas toujours suffisamment pris en compte tant au niveau du contenu des projets que du suivi au cours de la mise en œuvre.

Une durabilité qui pose question...

Les évaluations ont été faites 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/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.

Les évaluateurs expriment des jugements généralement favorables sur les perspectives de durabilité, dans environ 60 % des rapports. Dans plus de 30 % des rapports, les évaluateurs considèrent que le développement des capacités locales a été de nature à renforcer la durabilité des projets et le degré d'appropriation par les bénéficiaires finaux. Selon 20 % des rapports d'évaluation, la prise en compte du renforcement des capacités locales dans le projet serait insuffisante.

Dans 40 % des rapports, en revanche, les évaluateurs se montrent sceptiques, voire pessimistes sur la viabilité technique, institutionnelle ou financière des projets. Dans la majorité des cas, le volet « entretien et maintenance » fait défaut ou n'est pas effectivement mis en œuvre. Dans certains cas la viabilité financière n'est pas assurée ; les capacités techniques d'entretien sont insuffisantes ; des difficultés d'exploitation surviennent après les travaux, ou encore la mobilisation des bénéficiaires pour assurer la maintenance est faible.

Dans un peu plus d'un tiers des rapports, les évaluateurs estiment que la durabilité n'est pas suffisamment prise en compte dans l'instruction du projet, et moyennement prise en compte, dans près d'un quart.

Les démarches participatives sont mentionnées dans quelques rapports : l'implication des bénéficiaires dans la conception du projet semble contribuer à la pertinence, puis à l'appropriation par les bénéficiaires et à la pérennité des dispositifs. *A contrario*, lorsque les bénéficiaires ne sont pas impliqués, les réalisations ne sont pas en concordance avec les attentes de la population, et le degré d'appropriation est faible. Cette faible sensibilisation des bénéficiaires finaux et la faible implication des parties prenantes dans la conception sont des facteurs fréquemment évoqués pour expliquer la faible durée de vie des projets.

Enfin, le développement des capacités est plus souvent cité comme un facteur positif, dans la mesure où il contribue au renforcement du degré d'appropriation par les bénéficiaires finaux, de la durabilité et des capacités de maintenance..

La contribution de l'AFD est jugée très favorablement

L'approche pragmatique et les différentes formes de soutien apportées par l'AFD (appui technique, conseil, degré d'implication, apport de l'expertise française dans certains domaines de pointe ou tout simplement présence sur le terrain) sont mises en avant dans près de la moitié des rapports, qui soulignent que ce soutien propre à l'AFD constitue une réelle valeur ajoutée. L'implication de l'AFD a eu un effet de levier dans 15 % des cas, incitant d'autres bailleurs à s'engager dans des projets connexes ou similaires, et les autorités nationales et/ou locales à s'investir davantage financièrement.

4. Pistes d'amélioration

Sur la base des constats formulés *supra*, des pistes d'amélioration des pratiques dans le cycle du projet, de l'instruction à la mise en œuvre et au suivi des projets, sont proposées.

Améliorer la qualité *ex ante*

Les faiblesses relevées dans la conception et la préparation des projets ne concernent pas, bien entendu, tous les projets. Elles sont cependant suffisamment récurrentes pour amener l'AFD à se montrer plus exigeante dans la qualité *ex ante* des opérations.

Les améliorations devraient porter en priorité sur la qualité des études de faisabilité, ce qui suppose que les chefs de projets disposent de moyens suffisants, financiers et en temps, pour piloter dans les meilleures conditions la phase d'instruction.

Il est, par ailleurs, important de faire preuve de réalisme dans la détermination des objectifs et la construction des logiques d'intervention. L'approche du cadre logique, dans le contexte d'une démarche flexible, séquentielle et partagée, devrait y contribuer. Les logiques d'intervention devraient identifier précisément les risques potentiels et les conditions de réussite.

Concernant les questions institutionnelles, et dans le souci de réduire le décalage observé entre les intentions et la pratique, le processus d'instruction devrait accorder une importance accrue à la définition et à la formalisation des objectifs institutionnels, aux moyens de peser sur ces objectifs et aux outils de suivi qui permettent de vérifier l'atteinte de ces objectifs.

Favoriser les partenariats transparents et équilibrés

Les évaluateurs émettent souvent une appréciation positive des maîtrises d'ouvrage, de la souplesse et de la flexibilité dont sait faire preuve l'AFD dans la mise en œuvre de ses procédures, mais ils soulignent souvent également une trop faible implication de ces maîtrises.

Il serait sans doute souhaitable de promouvoir plus systématiquement *i)* un partage des objectifs avec les parties prenantes, de l'analyse des risques et des conditions de succès dans la phase d'instruction et *ii)* l'organisation de processus d'apprentissages mutuels dans le cadre d'échanges formels réguliers à différentes étapes d'exécution des projets.

Formaliser des dispositifs de suivi réalistes et utiles

Le choix des indicateurs de suivi représente un sujet de préoccupations récurrent. Les évaluations montrent 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.

A défaut de pouvoir mesurer les impacts, difficilement attribuables et mesurables dans bien des cas, il conviendrait de définir précisément les attentes en matière de mesure des résultats, et de concentrer l'effort sur la mesure de l'atteinte des objectifs spécifiques.

Conclusions

Ce bilan permet de dégager des conclusions sur la performance globale des projets financés par l'AFD, et d'identifier des axes de progrès pour l'AFD dans l'instruction, la mise en œuvre et le suivi de ses projets.

Ce bilan montre également que les évaluations décentralisées de projets, conçues pour évaluer les financements de l'AFD pour lesquels les résultats sont « traçables », apportent une bonne appréciation de la pertinence, de l'effectivité des projets et de la qualité de la collaboration avec les partenaires, comme l'avait déjà relevé le Comité des évaluations dans son avis du 7 juillet 2011. Elles

présentent toutefois un intérêt plus limité dans l'analyse de l'impact des projets, qui nécessite le recours à d'autres outils.

La qualité des évaluations décentralisées peut être améliorée par un travail supplémentaire, actuellement en cours, portant notamment sur les termes de référence-type, qui permettrait de mieux évaluer l'efficacité des projets. Ce travail ne pourra aboutir que si, en parallèle, l'AFD renforce la qualité des projets à l'entrée et du suivi de leur mise en œuvre (formulation de la logique de l'intervention, diagnostic de la situation de référence, prise en compte du contexte, renforcement du suivi en exécution, etc.).

Annexe - Liste des projets (évaluations décentralisées achevées en 2010 et 2011)

GEO	Pays	Id. Projet	Libellé du projet	Année d'octroi	Année achèvem.	Type de financement	Engagements nets (Euros)
AFR	Afrique du Sud	CZA1052	ACSA - Aéroports d'Afrique du Sud	2008	2009	Prêt non souverain	88 674 237
AFR	Afrique du Sud	CZA3004	Ligne de crédit axée sur les PME et BEE (<i>Black Economic Empowerment</i>)	2003	2008	Prêt non souverain	30 000 000
AFR	Cameroun	CCM1127	Réhabilitation du pont sur le Wouri	2001	2008	Prêt souverain	12 000 000
AFR	Cameroun	CCM1082	Réhabilitation des ouvrages d'accostage et des terre-pleins du port de Douala	2002	2007	Prêt souverain	18 297 738
AFR	Cameroun	CCM 1102	Projet de réhabilitation et de constructions de points d'eau pour le bétail	1997	2004	Prêt souverain	6 479 083
AFR	Cameroun	CCM1105	Réaménagement routes dessertes gares (Pistes de substitution aux services ferroviaires omnibus)	1998	2007	Prêt souverain	5 778 312
AFR	Cameroun	CCM1109	Projet de développement Ouest Bénoué (PDOB)	2000	2008	Prêt souverain	9 825 439
AFR	Cameroun	CCM1155	Projet agriculture de conservation « eau-sol-arbre » ESA	2002	2007	Prêt souverain	6 500 000
AFR	Centrafrique		Projet d'aménagement de quartiers à Bangui - THIMO 3	1999	2007	Subvention	3 457 870
AFR	Djibouti	CDJ1049	Développement social et travaux d'intérêt public pour l'agglomération urbaine de Djibouti	2002	2008	Subvention	3 373 584
AFR	Djibouti	CDJ1053	Projet d'Appui à l'Enseignement fondamental de DJIBOUTI	2002	2009	Subvention	2 625 150
AFR	Ethiopie	CET1020	Forages Addis phase 2 (Raccordement de 14 forages)	1998	2007	Subvention	9 073 251
AFR	Ethiopie	CET1022	AEP Villes secondaires Debré Berhan	2001	2009	Subvention	6 287 120
AFR	Gabon	CGA3001	Appui au développement de l'agriculture péri-urbaine	2002	2009	Prêt souverain	6 275 280
AFR	Ghana	CGH1065	Construction de ponts ruraux dans le Nord du Ghana	2000	2009	Prêt souverain	10 895 000
AFR	Gulnée	CGN1096	PACV - Projet d'appui aux communautés villageoises (Financement d'infrastructures villageoises et sociales)	2000	2009	Subvention	5 796 416
AFR	Gulnée	CGN1106	Extension et amélioration de la scolarisation primaire dans les préfectures de Telimele, Lelouma et mali	2001	2008	Subvention	6 500 000
AFR	Kenya	CKE3006	Electrification rurale au Kenya	2005	2012	Prêt souverain	30 000 000
AFR	Madagascar	CMG1157	Projet d'aménagement et d'assainissement des quartiers sud-ouest d'Antananarivo	2002	2007	Subvention	6 780 640
AFR	Madagascar	CMG1187	Création d'un fonds de garantie de sortie de crise	2002	2008	Subvention	1 656 923
AFR	Madagascar	CMG1158	Mise en valeur du lac Alaotra (Mise en valeur et protection bassins versants au lac Alaotra)	2001	2008	Subvention	6 770 000
AFR	Madagascar	CMG1179	Appui au secteur des PME malgaches et au développement de la microfinance	2001	2008	Subvention	2 857 142
AFR	Mali	CML1212	Programme d'amélioration des systèmes d'exploitation Mali Sud/Région de Kita	2000	2007	Subvention	6 499 140
AFR	Mali	CML1215	Phase consolidation forêts classées - Mise en valeur écotouristique forêts monts Mandingues	2002	2009	Subvention	1 259 962
AFR	Mali	CML1224	Financement du troisième plan à moyen terme de la BNDP pour la période 2003-2005	2002	2008	Subvention	7 967 410

Série Évaluation et capitalisation . n° 49

GEO	Pays	Id. Projet	Libellé du projet	Année d'octroi	Année achèvem.	Type de financement	Engagements nets (Euros)
AFR	Mauritanie	CMR1112	Amélioration des conditions de vie dans l'agglomération de Nouadhibou	2002	2008	Subvention	2 958 812
AFR	Mauritanie	CMR1107	Appui aux organisations professionnelles du secteur de la pêche artisanale	1999	2008	Subvention	1 309 275
AFR	Mozambique	CMZ1039	Relance de la production d'anacarde	1999	2007	Subvention	4 279 250
AFR	Mozambique	CMZ6000	Exploitation du gaz naturel du champ de Temane	2003	2006	Prêt non souverain	24 062 000
AFR	Niger	CNE1099	Réhabilitation et extension d'usines de traitement d'eau potable à Niamey	2002	2007	Subvention	7 486 845
AFR	Sénégal	CSN1180	SONES/PSE long terme/Finct partiel renforcementt réseau eau potable de Dakar	2002	2008	Prêt non souverain	5 912 848
AFR	Sénégal	CSN1184	Reconstruction du quai du port de Ziguinchor	2004	2008	Subvention	6 975 118
AFR	Tchad	CTD 1056	Hydraulique pastorale Borkou/Tibesti	1995	2005	Subvention	5 110 273
AFR	Tchad	CTD 1091	Programme hydraulique pastorale Almy Bahaim 2 – Tchad oriental	1998	2005	Subvention	6 768 260
AFR	Togo	CTG1110	Projet de développement des districts sanitaires de la Région des Plateaux	2001	2009	Subvention	5 476 370
ALC	République dominicaine	CDO1014	Amélioration de la qualité du café dominicain et promotion des cafés spéciaux	2001	2009	Prêt souverain	17 000 000
ALC	Saint-Vincent	CVC1009	Amélioration de la desserte en eau potable de la côte Est	2001	2008	Prêt souverain	5 582 886
ASI	Cambodge	CKH1052	Réhabilitation du réseau d'irrigation de Stung Chinit	2000	2008	Subvention	3 243 143
ASI	Laos	CLA1040	Projet sectoriel de développement et de gestion de l'irrigation décentralisée	2000	2007	Subvention	3 099 999
ASI	Laos	CLA1048	Développement bassin versant Nam Ngum	2003	2009	Subvention	4 296 887
ASI	Vanuatu	CVU1032	Amélioration des infrastructures des aéroports secondaires	2003	2009	Subvention	6 499 998
ASI	Vietnam	CVN1045	Développement plantations industrielles d'hévéas sur hauts plateaux	1999	2008	Prêt souverain	27 471 002
ASI	Vietnam	CVN1075	Renforcement du secteur financier non bancaire	2002	2007	Prêt souverain	35 000 000
MED	Algérie	CDZ1019	Restructuration des quartiers dégradés d'Alger	2000	2006	Prêt souverain	16 954 457
MED	Algérie	CDZ3008	Programme de reconstruction suite au séisme de Boumerdès du 21 mai 2003	2003	2008	Prêt souverain	41 046 176
MED	Maroc	CMA1042	Mise en valeur et protection du massif forestier d'Ifrane	2000	2009	Prêt souverain	4 558 507
MED	Maroc	CMA6003	Financement partiel de la 4 ^{ème} tranche du PERG	2004	2009	Prêt souverain	50 000 000
MED	Maroc	CMA6011	Liaison ferroviaire Tanger - nouveau port Tanger Méditerranée	2005	2008	Prêt souverain	25 000 000
MED	Maroc	CMA6025	Refinancement de l'institution de microfinance Al Amana	2005	2008	Prêt non souverain	11 000 000
MED	Maroc	CMA6030	Refinancement de l'association de microcrédit AMSSF	2005	2008	Prêt non souverain	500 000
MED	TAP	CPS1011	Projet de Construction et d'équipement d'écoles	2001	2007	Subvention	5 467 000
MED	TAP	CPS3002	Programme de développement communautaire 2003 en Cisjordanie	2003	2007	Subvention	3 500 000

Bilan des évaluations décentralisées réalisées par l'AFD en 2010 et 2011

GEO	Pays	Id. Projet	Libellé du projet	Année d'octroi	Année achèvem.	Type de financement	Engagements nets (Euros)
MED	Tunisie	CTN1078	Programme sectoriel municipal (PSM)	2004	2009	Prêt souverain	50 000 000
MED	Tunisie	CTN1049	PISEAU - Programme d'investissement du secteur eau	2000	2008	Prêt souverain	24 999 980
MED	Turquie	CTR6008	Kayseri infrastructures municipales	2007	2009	Prêt non souverain	22 000 000
MED	Turquie	CTR3004	Ligne de crédit en faveur de TKB pour le soutien à l'investissement des PME	2005	2009	Prêt non souverain	20 000 000

Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
AMSSF	Association marocaine solidarité sans frontières (microcrédit)
BEE	<i>Black Economic Empowerment</i>
CAD	Comité d'aide au développement
DANIDA	<i>Danish International Development Agency</i>
EVA	Division de l'Évaluation et de la capitalisation (AFD)
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PACV	Projet d'appui aux communautés villageoises
PDOB	Projet de développement Ouest Bénoué
PME	Petites et moyennes entreprises
PSM	Programme sectoriel municipal