

## QU'EST-CE QUE L'ÉVALUATION ?

L'évaluation consiste à porter un jugement sur la valeur d'une action passée.

**Sur sa pertinence :** cette action valait-elle d'être conduite ? Répond-elle aux attentes de tout ou partie des acteurs concernés ?

**Sur son effectivité :** les actions envisagées ont-elles été réellement menées ?

**Sur son efficacité :** les résultats attendus ont-ils été atteints ? Dans quelle mesure ? Des résultats non escomptés se sont-ils produits ? Sont-ils positifs ou négatifs ?

**Sur son efficience :** les résultats sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?

**Sur sa cohérence :** les moyens utilisés étaient-ils adéquats à l'objectif et adéquats entre eux ?

**Sur sa viabilité :** l'action a-t-elle engendré une structure ou des pratiques capables de "vivre" et de se développer ?

**Sur son impact :** l'action a-t-elle eu, au-delà de ses résultats attendus, une influence dans un autre domaine ou sur un autre plan ?

L'évaluation porte sur les seules actions, non sur les personnes. Elle est réalisée par des experts extérieurs et indépendants. Ses conclusions et recommandations constituent un élément d'appréciation parmi d'autres pour le décideur.

## LE BUREAU DE L'ÉVALUATION

Au sein de la DgCid, le bureau de l'évaluation réalise un programme spécifique d'évaluations :

- des évaluations géographiques qui permettent de juger la coopération française, tous secteurs confondus, avec un pays ou une zone pendant une période déterminée ;
- des évaluations sectorielles qui permettent d'apprécier la valeur de la coopération française dans un secteur, telle qu'elle est conduite dans l'ensemble des pays, dans une zone ou un pays déterminé ;
- des évaluations d'instruments qui permettent d'évaluer les instruments techniques et financiers de la coopération française ou l'action d'organismes agissant comme opérateurs du ministère ;
- des évaluations de projets ou de programmes développés dans un pays ou un groupe de pays.
- des évaluations internationales, en liaison avec d'autres bailleurs ou des pays partenaires.

Un comité de pilotage est formé pour chaque évaluation. Il élabore le cahier des charges de l'évaluation (termes de référence) et sélectionne, après mise en concurrence, les experts extérieurs et indépendants qui réaliseront l'évaluation. Le comité entretient un dialogue avec les experts sur l'orientation de leur étude, valide leur rapport et contribue à la diffusion de leurs conclusions et recommandations.

Il contribue à la diffusion de la culture de l'évaluation :

- au sein du ministère des Affaires étrangères : en apportant son appui méthodologique à la conduite d'évaluations par les postes ou les autres services, en donnant un avis sur les projets présentés au comité d'examen du FSP, en participant à la réflexion sur les indicateurs de suivi, en assurant des formations à l'évaluation ;

- sur un plan interministériel : en participant à des évaluations conjointes et en ouvrant les comités de pilotage à des responsables d'autres ministères ;
- sur le plan européen et dans le cadre d'organisations internationales comme l'OCDE : en participant notamment au groupe de travail "évaluation de l'aide" du Comité d'aide au développement.

## APPUI AU PARTENARIAT EN ÉVALUATION DE POLITIQUES PUBLIQUES DANS LA ZSP

Face à de nouveaux enjeux procédant d'une plus forte imprégnation de l'évaluation dans la coopération internationale, à la multiplication d'évaluations conjointes, avec d'autres acteurs français ou sur le plan international, à des objectifs visant au renforcement des capacités, le bureau de l'évaluation s'est doté d'un nouvel instrument d'intervention : approuvé en mai 2005, le projet mobilisateur FSP n° 2004-39 est doté de 2,8 M€.

### Où en est-on ?

Le projet FSP se propose d'intervenir selon trois modalités complémentaires :

#### 1. Réalisations d'évaluations partenariales

Plusieurs évaluations du programme 2005-2006 sont préparées dans la perspective de conduire les exercices conjointement avec les pays bénéficiaires. Il s'agit de permettre aux autorités locales et aux autres acteurs, y compris à la société civile, de prendre une part active à toutes les étapes du déroulement des évaluations rétrospectives, en contribuant à tirer ensemble les enseignements et en élargissant la base de redevabilité.

Un premier exercice portant sur l'évaluation de la coopération maroco-française est en cours de lancement.

#### 2. Soutien aux organisations associatives d'évaluation du Sud

Avec l'Europe, l'Afrique est le second continent qui dispose d'une association inter-régionale : l'AFREA (association africaine d'évaluation) créée en 1999. La quatrième conférence de cette association est prévue en janvier 2007 à Niamey.

Le bureau de l'évaluation se propose de soutenir les activités de l'AFREA, notamment sur l'établissement de normes et de standards de qualité, et de renforcer les liens avec la société française d'évaluation (SFE).

#### 3. Mise en œuvre de formations-actions

Une vingtaine de SCAC ont manifesté leur intérêt à la prise en charge de formations-actions destinées à des experts locaux (ou à des commanditaires, chargés d'évaluation, etc.). Trois principes ont été proposés : la maîtrise d'ouvrage de l'organisation par les SCAC (privilegiant une démarche de demande à celle d'offre), la participation active des bénéficiaires (impliquant un accompagnement dans des évaluations prolongeant la formation théorique), et un partage d'expériences dans le cadre d'un réseau ad hoc en privilégiant l'évaluation des FSD. Pour l'instant cette troisième modalité est restée en instance de demandes formelles, bien que plusieurs postes s'étaient félicités de pouvoir mobiliser ces moyens mis à leur disposition.

Le **guide de l'évaluation** a fait l'objet en 2005 d'une réédition complétée et renouvelée.

Ce document est transmis par le bureau de l'évaluation sur simple demande (en version éditée et/ou en fichier électronique).

[evaluationdgcid@diplomatie.gouv.fr](mailto:evaluationdgcid@diplomatie.gouv.fr)



L'évaluation de la coopération de la France avec le Sénégal sur la période 1994-2003 fait suite à une évaluation pays réalisée sur la période 1984-1993 et permet une continuité dans la vision évaluative de l'aide publique française au développement dans ce pays.

Conjointement financée par la DgCiD et l'AFD, cette évaluation a été réalisée par le bureau d'études "évalua".

Le Sénégal a connu, au cours de la décennie étudiée, de profonds changements politiques (alternance démocratique), économiques (dévaluation, privatisations, croissance forte et régulière, augmentation des transferts des émigrés), structurels (engorgement de Dakar, décentralisation) et le contexte relationnel avec les bailleurs de fonds a très sensiblement évolué.

Le rapport contient des analyses utiles pour la compréhension des mécanismes de coopération :

- l'ancienne présence de la France à travers ses coopérants s'est effacée de l'intérieur du pays ; des modes

renouvelés de coopération humaine commencent à prendre le relais de l'assistance technique administrative, de plus en plus mal perçue ;

- l'accent croissant mis sur l'instrument "projet" débouche sur des limites annoncées ;
- la participation française à la coordination entre bailleurs est reconnue ; pourtant, loin de communiquer et de se valoriser, la coopération française s'est repliée et opacifiée ;
- de nouveaux mécanismes de coopération financière se mettent en place avec un certain succès ;
- la parenté historique et culturelle entre les deux pays est, dans l'économie mondialisée, une base durable pour la coopération. Les intérêts communs aux deux pays sont nombreux et croissants. Là où ils sont explicités dans un intérêt réciproque et équitablement partagé, le partenariat est considérablement assaini.

#### RECOMMANDATIONS

*Les principales recommandations des experts visent à :*

- *concentrer la coopération sur les intérêts convergents à moyen/long terme : situer l'intervention française au point de rencontre entre solidarité et influence (au lieu de distinguer ces deux volets) ;*
- *maintenir l'expertise et faire croître la coopération humaine (selon d'autres modalités que l'ancienne "assistance technique") : ce sont les valeurs ajoutées de la relation franco-sénégalaise ;*
- *concentrer les moyens financiers sur :*
  - **l'investissement local** (dans les régions, surtout hors Dakar), clé d'une transformation de l'argent liquide des émigrés en développement durable et en stabilité sociale ;
  - **le rayonnement régional et les échanges culturels**, auxquels la France a spécialement intérêt au regard de ses politiques africaine et mondiale.
- *laisser le leadership aux multilatéraux, dans les secteurs sur lesquels l'expertise française est élevée mais ses intentions soupçonnées : bonne gouvernance (PNUD) et économie formelle dakaroise (Banque Mondiale).*

*Les orientations proposées par les experts diffèrent significativement du repli sur Dakar, sur l'influence dans l'appareil d'État et sur l'économie formelle, qui caractérisent la stratégie poursuivie, dans le passé, par la coopération française qui se trouve prolongée par le récent Document Cadre de Partenariat (DCP).*

#### SUITES

Les incidences des recommandations stratégiques de l'évaluation devraient être perceptibles dans le cadre de l'exercice de suivi de la mise en œuvre du Document Cadre de Partenariat (DCP) qui sera mené conjointement par les autorités sénégalaises et françaises.

D'ores et déjà certaines recommandations opérationnelles ont pu être prises en compte, notamment concernant un meilleur plan de communication sur nos actions de coopération.



L'évaluation rétrospective de la coopération française en Guinée-Équatoriale a porté sur l'ensemble de la coopération pour la période 1995-2004. Elle a été menée par le ministère des Affaires étrangères, avec le concours d'autres administrations et agences intéressées.

Ce travail a été précédé d'un cadrage général de la période antérieure durant laquelle la France a soutenu fortement ce pays (1980 –1994). La Guinée-Équatoriale se révélait alors être parmi les États les plus démunis d'Afrique. Notre coopération a appuyé notamment :

- l'intégration régionale de la Guinée-Équatoriale à l'Afrique francophone ; dès 1985, elle rejoint la zone franc et adopte le franc CFA comme unité monétaire ;
- l'adhésion du pays à l'Union Douanière des États d'Afrique Centrale (UDEAC) en 1983, puis à la Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) en 1994. La Guinée-Équatoriale rejoint le cercle de la francophonie en 1989; le français devient la deuxième langue officielle du pays en 1997 ;
- la bonne gouvernance, après la découverte de ses ressources pétrolières -1991.

Le contexte régional de la Guinée-Équatoriale a été pris en compte, la partie française ayant dorénavant la volonté d'instaurer un dialogue renouvelé avec ce pays sur un plan régional plutôt qu'au travers des relations bilatérales traditionnelles.

Notre coopération est jugée globalement pertinente et efficace par les évaluateurs. Elle a permis d'atteindre les objectifs visés (renforcement de la francophonie, appui à la bonne gouvernance, développement économique et social). Néanmoins, elle est actuellement estimée «en panne», cette situation s'expliquant en particulier par des désengagements qui ne relèvent pas de choix stratégiques. Notre coopération s'est resserrée sur l'île au détriment du continent, alors qu'il devenait urgent d'inverser cette tendance.

## RECOMMANDATIONS - d'ordre opérationnel :

1) *Domaine de l'environnement culturel et linguistique : en particulier, l'appui au développement de l'enseignement secondaire, la création d'une structure d'expression française à Bata (lieu central de la francophonie pour la Guinée Equatoriale), l'extension des activités culturelles pour viser un public plus large, le développement de la communication en français dans les médias.*

2) *Domaine de la formation : mise en place d'un département de français (FLE) à l'université - formation initiale et continue, dont celle des instituteurs - ; utilisation des ressources de l'AUF et d'universités françaises ; harmonisation des formations de premier cycle avec celles des universités de la sous-région pour favoriser la mobilité des étudiants équato-guinéens ; poursuite de la politique de bourses de professionnalisation en France dans les domaines linguistique, des médias, du journalisme et pour les cadres de l'administration ; développement de la formation relative à l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA). Un partenariat avec l'Espagne et l'Union européenne devrait viser une complémentarité de nos actions dans les secteurs de l'éducation, de la culture, de la justice.*

3) *Les activités de veille : en particulier dans les domaines de la protection sociale, du développement local et des administrations économiques et financières.*

### - d'ordre stratégique :

- un rééquilibrage de notre coopération entre l'île de Malabo et le continent (Bata) ;
- une coopération financière fondée sur une offre technique pour le recyclage des pétrodollars ;
- un appui institutionnel pour une meilleure gouvernance économique et dans la perspective de l'élaboration d'un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) ;
- une concertation avec les principaux partenaires de coopération bi et multilatérale ;
- l'inscription des orientations à 5 ans dans un Document Cadre de Partenariat avec la Guinée-Équatoriale (DCP).

*La partie prospective de l'étude présente, sans prétendre à l'exhaustivité, trois scénarios possibles quant à la situation de ce pays d'ici la fin de "l'ère du pétrole", soit une quinzaine d'années environ : une rente pétrolière dilapidée qui brise le pays, une rente mobilisée qui lui donne un sursis, ou un réinvestissement de la rente qui lui permet d'éviter le syndrome hollandais -dans ce cas précis, l'afflux de ressources extérieures, qui s'avère préjudiciable notamment pour les exportations, conduit à une perte de compétitivité : ce phénomène conjoncturel peut se transformer en crise structurelle déstabilisatrice sur les plans social, économique et politique.*

*Des recommandations visent à faire émerger le dernier scénario.*

*Une période de 2 ans est préconisée pour observer l'évolution de la situation en Guinée-Equatoriale. Si le réinvestissement de la rente ne se produit pas, il est recommandé à la France d'opter pour une stratégie réactive : privilégier l'influence sur la solidarité en maintenant le dispositif de coopération linguistique et culturelle, réduire la coopération institutionnelle, renforcer l'alignement sur l'Europe, préparer des politiques de prévention des conflits et de sortie de crise.*

## SUITES

Une restitution de la partie rétrospective de cette étude a eu lieu en Guinée-Équatoriale auprès des ministères techniques concernés, des partenaires de la coopération espagnole et multilatérale (fin 2005). Certaines recommandations sectorielles sont d'ores et déjà en cours de réalisation. Des réunions de travail avec la partie équato-guinéenne, la partie espagnole et la Commission européenne devraient nourrir la préparation du DCP avec la Guinée-Équatoriale, dont l'élaboration est prévue dans le courant de l'année 2006.



L'évaluation de l'assistance humanitaire et de la coopération de la France avec l'Afghanistan pour la période 2001-2004 est un exercice de nature rétrospectif. Mené par la DGCID et la DAH du ministère des Affaires étrangères, il a rassemblé au sein d'un Comité de Pilotage, l'ensemble des administrations et organisations concernées par cette coopération.

L'intervention de la France a été très rapide avec une forte impulsion politique et une importante mobilisation des administrations et des acteurs, notamment les ONG. Tous les instruments de l'aide ont été utilisés, le Fonds d'Urgence humanitaire, l'aide alimentaire, les crédits de la MCNG, les crédits classiques de la programmation et la "ligne souple", auxquels se sont ajoutés les fonds "sortie de crise". La rapidité de l'engagement français, qui est un atout dans une situation de crise, a eu des conséquences positives : les positions politiques ont été décidées et annoncées dans les plus brefs délais, la France a joué un rôle important dans les enceintes multilatérales pour la définition du cadre de la reconstruction, des actions d'urgence humanitaire ont été menées à bien dans les premières semaines, des actions de coopération ont été initiées et déployées dans des délais très courts.

Cependant, plusieurs facteurs ont limité le maintien de cette dynamique dans la durée. Les calendriers n'ont pas coïncidé entre les approches multilatérale et bilatérale. Aussi, par rapport aux bailleurs de fonds multilatéraux, les moyens français sont apparus très modestes dès la conférence de Tokyo et la structure de l'aide publique au développement de la France n'a pas permis d'abondements supplémentaires significatifs. Ces facteurs ont eu pour conséquence de marginaliser la France dans la concertation internationale.

Au delà de la première année, et à mesure que se manifestait la complexité et les difficultés locales, "l'essoufflement" naturel de l'élan initial n'a pas pu être contrebalancé par une structure stabilisée et homogène de décision et d'action. Ces éléments ont été aggravés par la modestie des moyens financiers et par la dispersion des sujets traités.

Le contexte évolutif afghan donne aujourd'hui à la coopération française l'occasion de valoriser ses acquis. Il s'agit pour la France d'un "tournant" qui peut faire évoluer le dispositif déjà en place. De véritables acquis tels que l'approche originale qui a permis de répondre aux objectifs de solidarité et de soutien, l'accent mis sur l'appui institutionnel au niveau de l'agriculture, de la santé et de l'éducation, les actions dans le domaine de la formation de l'armée afghane et de la lutte anti-drogue, ou encore l'acceptation par la France du statut de nation-cadre pour la mise en place du Parlement afghan, peuvent servir de base à un ajustement de la coopération.

## RECOMMANDATIONS

*Dans ce contexte, les évaluateurs préconisent notamment de réfléchir sur la concentration des actions au sein des secteurs ; d'étudier l'engagement de la France dans la sphère culturelle ; de faire le point sur le rôle et les actions des ONG, ces dernières occupant une place importante dans la coopération franco-afghane.*

Sur ces bases, une série de recommandations stratégiques pour améliorer la coopération bilatérale est proposée :

- accroître l'engagement français en Afghanistan ;
- renforcer les alliances entre bailleurs, notamment en direction de l'Allemagne ;
- renforcer la visibilité de la Commission européenne et alléger la pesanteur des procédures ;
- renforcer les services de coopération de l'ambassade ;
- redéfinir ou ajuster la politique d'intervention française en Afghanistan ;
- améliorer la communication, notamment par la mise en circulation d'un document autour de la coopération franco-afghane.

## SUITES

Pour chacune des interventions, des mesures de consolidation (intervention des FSP, intervention de l'AFD, renforcement de la programmation, etc.) sont déjà lancées ou sur le point d'être décidées.

# LA COOPÉRATION FRANCO-INDIENNE EN SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES

Evaluation rétrospective (1992-2004)



La coopération franco-indienne en sciences humaines et sociales s'effectue essentiellement à travers trois centres de recherche : le Centre de sciences humaines (CSH) de New Delhi, l'Institut français de Pondichéry (IFP) et l'Ecole française d'Extrême Orient (EFEO). Seuls les deux premiers ont été analysés dans l'évaluation conduite en 2005 par deux experts de l'IRD (Institut de Recherche pour le Développement), MM. Denis Vidal et Roland Waast. L'évaluation, qui porte sur une période de dix ans, a pris en compte l'ensemble des moyens mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères (subventions, assistance technique, missions d'expertises, bourses, etc.). Les experts soulignent que les enjeux généraux ne sont pas réellement explicités et relèvent l'absence d'une base de données exhaustive permettant de cerner les moyens financiers et humains. La coopération franco-indienne dans le domaine des sciences humaines et sociales mobilise une très faible proportion des trente mille chercheurs et universitaires, et hors la coopération soutenue par le MAE, les acteurs français sont dispersés, leurs interventions limitées et ponctuelles, dans le cadre d'un partenariat peu développé. Enfin, les experts notent que les centres d'intérêt et les priorités des indiens et des français ne coïncident pas toujours, sans prendre en compte les nouvelles données d'un pays accédant à la catégorie des pays "intermédiaires" ou "émergents".

## RECOMMANDATIONS

*• Déterminer une programmation des missions et des invitations à partir d'objectifs précis, en impliquant les institutions, en s'inscrivant sur des thèmes d'intérêts communs.*

- Assurer un plus large accès à la coopération entre les deux pays, en proposant aux chercheurs indiens des missions "étapes", en internationalisant les centres français avec une participation plus active des chercheurs indiens, ainsi que par des accords inter-établissements, des programmes Sud-Sud.
- Réaliser une clarification de la mission des centres et de leurs objectifs principaux, par une ouverture des recherches françaises en visant à les doter d'un statut d'institutions de référence sur le plan international.

## SUITES

Le Service pour la Science et la Technologie (SST) près l'Ambassade de France en Inde a tiré de nombreux enseignements de l'évaluation rétrospective :

- les missions et invitations prévues dans la programmation de l'Ambassade devront s'inscrire dans le cadre d'objectifs précis définis par la DGCID ;
  - le comité de direction conjoint des deux centres en Inde souhaite une meilleure participation des experts indiens à la définition des axes de recherche de ces centres ;
  - un suivi de l'évolution sur les dernières années des séminaires, projets de recherche et publications associant chercheurs français et indiens sera réalisé.
- En conclusion, le SST estime que l'organisation de la coopération en sciences humaines et sociales doit se rapprocher de ce qui existe dans le domaine des sciences dites "dures". La sous-direction de l'archéologie et des sciences sociales entend prendre en compte les recommandations des experts qui ont été validées par le SST.

## ÉVALUATION DU CONTRAT DE DÉSENETTEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT (C2D) DU MOZAMBIQUE



La présente évaluation porte sur le contrat de désendettement et de développement (C2D) du Mozambique ; le premier C2D, signé en novembre 2001. Mis en place par la France en complément de l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés), les C2D prévoient une réduction de la pauvreté et le désendettement du pays dans lesquels ils sont appliqués. Par le biais de ce dispositif, ce sont également la rapidité des décaissements, la visibilité de l'aide française ou encore la modernisation du dispositif français d'aide au développement qui sont en jeu.

Les objectifs spécifiques de l'étude ont notamment visé à l'établissement d'un bilan quantitatif et qualitatif du C2D tel qu'il a été appliqué au Mozambique, à dégager les lignes de force de l'application du dispositif au Mozambique ou encore à se prononcer sur son efficacité.

Si le C2D a bien joué son rôle attendu de modernisation, en facilitant la prévisibilité de l'aide, en permettant l'aide budgétaire et en sécurisant l'affectation des fonds, la lutte contre les inégalités est encore insuffisamment prise en compte. Il en va de même pour la coordination entre les autorités françaises au

Mozambique qui est plutôt bonne alors que le dialogue avec les autorités nationales et la société civile est plus limité, tant sur le plan de la préparation du C2D que concernant son pilotage. Aussi, la perspective du refinancement apportée par le C2D incite, en effet, le pays à rembourser sa dette mais la multiplication des mécanismes de désendettement compromet la lisibilité de la politique française. S'ajoute à cela le fait que la coordination avec les bailleurs de fonds est assurée dans le cas de l'aide budgétaire mais n'est pas une préoccupation pour l'aide projet, et le fait que le respect de procédures spécifiques au C2D alourdit la charge administrative du Mozambique et complique les circuits de financement.

### RECOMMANDATIONS

*Dans ce contexte, les évaluateurs proposent cinq principales recommandations stratégiques pour une meilleure efficacité du dispositif :*

*• définir des objectifs spécifiques concernant la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans chaque pays ;*

- accroître la concentration sectorielle des actions ;
- associer la société civile à la préparation et au pilotage du C2D ;
- considérer l'aide budgétaire comme une action de développement à part entière ;
- définir dans les conventions d'affectation de l'aide, les modalités du suivi-évaluation.

### SUITES

Les recommandations opérationnelles tirées des résultats de cette évaluation devraient être intégrées dans les prochaines missions d'instruction des C2D. En outre, une discussion entre l'ambassade, l'AFD et les autorités mozambicaines va être lancée. Elle concerne notamment l'extension de la durée du deuxième C2D du Mozambique (2007-2009), de trois à cinq ans.

## ACTIONS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DE LA FRANCE

*Evaluation stratégique (2000-2004)*



A l'initiative du ministère des Affaires étrangères, cette évaluation a associé, dans un comité de pilotage, les niveaux interministériels chargés du suivi des dossiers du développement durable, les divers ministères techniques et organismes concernés, ainsi que des représentants de la société civile et du secteur privé. Réalisée par le Cabinet "RCT" - Réseau Conseil en développement Territorial - , l'évaluation s'est appuyée sur une analyse de terrain d'une cinquantaine de projets dans 7 pays (Brésil, Burkina-Faso, Laos, Madagascar, Mali, Niger, Vietnam).

Elle met en avant **un grand nombre d'atouts dont dispose la France sur la scène internationale pour agir en faveur du développement durable**. Sont cités, entre autres : un large réseau de compétences sur le terrain notamment en terme de recherche ; l'intérêt de l'ensemble DOM-TOM ; un savoir-faire en matière de partenariat public-privé ; un secteur associatif et une coopération décentralisée actifs ; une image résiliente en terme de diversité culturelle ; une conception intégrante de l'aménagement du territoire et une lecture patrimoniale des stratégies de développement local.

Mais elle souligne aussi que **le concept est insuffisamment connu et maîtrisé** et qu'un certain nombre de handicaps doivent être surmontés : si le cadre géographique et les approches conceptuelles apportent une "french touch" à entretenir et valoriser, **des déficits importants restent à combler** quant à la méthodologie et l'organisation qui doivent davantage viser au décloisonnement, à la transversalité et à la capitalisation des expériences et quant à la mise en œuvre qui devrait optimiser les effets de la réforme, en 1998, de l'APD française.

### RECOMMANDATIONS

*L'équipe d'experts propose une série de recommandations dont elle distingue :*

- **Le niveau stratégique et conceptuel** : mettre en place une stratégie unifiée de promotion du développement durable ; sérier les objectifs en fonction des contraintes de pas de temps ; évoluer des logiques sectorielles vers des visions transversales et des thèmes fédérateurs permettant une réelle approche de développement durable ; renforcer le principe territorial par des plates-formes régionales d'intervention ; maintenir la gouvernance démocratique comme socle du développement durable et développer les synergies entre action culturelle et coopération technique.
- **Les aspects opérationnels** : faire évoluer les missions de l'assistance technique ; impliquer davantage la société civile, les collectivités locales et les entreprises ; créer des pôles régionaux de compétence en s'appuyant notamment sur les DOM-TOM ; adapter les procédures d'instruction et les cycles de projets ; enfin, faire évoluer les pratiques d'évaluation et de capitalisation pour mieux cerner les points forts et les points faibles des programmes en faveur du développement durable.

### SUITES

L'évaluation ayant fait ressortir un réel déficit d'information sur le concept et les programmes de développement durable, le comité de pilotage a soutenu l'idée de la publication d'une **plaquette de sensibilisation** s'appuyant notamment sur les travaux évaluatifs. Un comité de lecture associant divers ministères et organismes a été constitué. Cette plaquette sera largement diffusée lors des journées du réseau de la DgCID, en juillet 2006. La mise en place d'une **"task force"**, par la direction des politiques du développement (DPDEV) en coordination avec les autres directions du Ministère, est envisagée afin de s'inscrire dans une démarche de bilan permanent d'amélioration continue des stratégies et d'adaptation des moyens. Enfin, le bureau des politiques environnementales et de la prévention des risques pourrait solliciter un financement de **programme mobilisateur, associant la recherche, sur une approche régionale pilote "développement durable"**.



Sur proposition initiale du Haut Commissaire de l'OMVS, l'évaluation a été conduite conjointement avec l'Agence française de Développement (AFD). Cette première évaluation de l'organisation inter-régionale créée en 1972 était particulièrement ambitieuse : réaliser une analyse sur une longue période, avec un regard sur les dix dernières années, portant sur l'ensemble des actions mises en œuvre par les acteurs gouvernementaux publics français, MAE, AFD et FFEM (Fonds Français pour l'Environnement Mondial).

Les principales conclusions établies par les évaluateurs sont :

- la France a joué un rôle majeur dans la création de l'OMVS et la régulation du débit du fleuve Sénégal. Les flux migratoires pourraient s'inverser dans la vallée du fleuve ;
- on assiste à un bouleversement des conditions économiques et environnementales dues aux barrages. Le bilan économique (énergie électrique, eau potable, agriculture) est très positif pour les pays membres, mais des effets négatifs importants sont apparus (bilharziose...) et des réalisations sont encore insuffisantes ;

- les principes de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) s'imposent. L'OMVS est une référence dans l'organisation des grands bassins fluviaux internationaux ;
- la coopération française a été longtemps dominée par des approches "technicienne" ou "politique". Ce n'est que très récemment que l'on observe une prise en compte des aspects institutionnels.

#### RECOMMANDATIONS

- *Les objectifs initiaux doivent être révisés pour tenir compte de nouvelles dynamiques : la dimension développement durable doit être intégrée ; l'approvisionnement en eau (des capitales) devient une composante essentielle ; les besoins d'électrification rurale sont à prendre en compte, et l'OMVS doit communiquer sur les choix réalisés et les objectifs à terme.*
- *L'OMVS doit assumer aussi d'autres dynamiques en cours : volet agricole et sécurité alimentaire, navigation, intégration de la Guinée, pour lesquelles elle dispose d'atouts (et des handicaps à surmonter) : la charte des eaux et la capacité institutionnelle améliorée du Haut-Commissariat ; la mise en place d'un Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, l'aménagement hydro-électrique de Félou.*
- *La Coopération française a un rôle essentiel à jouer à l'OMVS en faveur de la gestion intégrée des ressources en eau.*

#### SUITES

Dans la lignée des recommandations de l'évaluation, l'AFD doit présenter au Comité des Etats du 28 juin 2006, un projet d'appui à la Gestion Intégrée des Ressources en Eau à l'OMVS. Ce projet (subvention de 7 M€ sur quatre ans) suit les objectifs suivants : consolider le rôle de l'OMVS dans la GIRE du bassin du fleuve Sénégal, au service du développement durable des États-membres et des populations du bassin. Pour ce faire, deux axes d'intervention sont privilégiés :

1. le renforcement des capacités institutionnelles de l'OMVS pour la mise en œuvre du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), qui comporte les activités suivantes :

- l'élaboration et l'animation du SDAGE ;
- le renforcement de l'Observatoire de l'Environnement ;
- la consolidation du Tableau de Bord Ressources / Besoins ;
- l'appui à la mise en œuvre de la réforme institutionnelle.

2. l'organisation du contrôle de l'endémie bilharzienne à l'échelle du bassin, avec les activités suivantes :

- l'appui au pilotage des activités de contrôle des maladies à transmission hydrique ;
- l'appui aux initiatives de lutte intégrée contre la bilharziose.

Ce projet a été conçu en étroite concertation avec l'assistant technique, Conseiller du Haut Commissaire de l'OMVS. Ce poste d'assistant technique étant pris en charge par le MAE.



Le "Programme Concerté Maroc" (PCM) s'inscrit dans le processus de nouvelle contractualisation entre les pouvoirs publics français et les acteurs non-gouvernementaux. Il regroupe 14 associations françaises et 35 associations marocaines. Ce programme, d'un montant global de 4 498 731 euros, a été cofinancé par le Ministère des Affaires étrangères à hauteur de 2 300 000 euros.

Il comprend deux volets :

- un volet "animation générale" en charge de tous les aspects transversaux et relationnels ;
- un volet "composantes thématiques" :  
trois thématiques sont définies dans lesquelles les projets sont regroupés :
  - développement local ;
  - développement économique ;
  - développement institutionnel et accès aux droits.

Le secteur associatif marocain a pris un essor considérable au cours de la dernière décennie, et les associations constituent un excellent terrain d'expression des nouveaux besoins des populations. Des résultats concrets sont aujourd'hui visibles. Pour autant une bonne partie du tissu associatif est jeune, peu expérimenté et évolue avec peu de moyens. Au niveau des pouvoirs publics marocains un processus de démocratisation de la vie politique et sociale est en cours.

L'évaluation fait ressortir les points marquant suivants :

- le PCM, tout en étant au départ une offre française, répond dans sa globalité à des attentes réelles du monde associatif et apparaît donc pertinent ;
- la plus-value du programme concerté est en cours de confirmation. La dynamique collective est devenue largement positive mais elle doit être consolidée ;
- la régionalisation s'avère pertinente et efficace pour le travail en réseau des ONG marocaines. L'efficacité est bonne compte tenu du peu de moyens alloués à cette activité. L'articulation qui a été trouvée entre l'organisation en composantes et l'organisation par région est la preuve de la volonté et de la capacité d'évolution de l'ensemble des acteurs du PCM, ce qui constitue un aspect extrêmement positif ;
- par contre, l'effet de levier du PCM est faible, sa visibilité réduite et son ouverture à la société civile limitée ;
- enfin, les structures de direction du programme sont adaptées mais la gestion doit être allégée. S'agissant d'une première expérience, la pertinence des structures semble bonne. Si l'implication très importante de la MCNG est appréciée, celle du SCAC a été moindre, ce qui eût été utile pour la mise en cohérence du programme avec les autres secteurs de la coopération non gouvernementale et de sa promotion.

### RECOMMANDATIONS

*L'équipe d'évaluation distingue trois niveaux de recommandations :*

- *à l'ensemble des acteurs : concevoir, en concertation, un programme cohérent et précis - élaboré en commun entre les partenaires de la société civile Nord et Sud et en collaboration avec les services du ministère, le programme doit se définir un objectif principal auquel ils peuvent contribuer de manière significative et des objectifs spécifiques précis et surtout atteignables - aux modalités de pilotage claires - comité paritaire, cahier des charges, grille de sélection des projets, ... - et ouvert aux autres secteurs de la coopération non gouvernementale ;*
  - *aux pouvoirs publics français : améliorer la concertation entre SCAC et AFD tout en maintenant une forte implication de la MCNG, favoriser la complémentarité avec les autres programmes de coopération, servir de médiateur avec les pouvoirs publics marocains, et conserver une souplesse de gestion ;*
  - *aux acteurs de la société civile au Nord et au Sud : assurer des orientations politiques claires au programme tout en renforçant les partenariats, mieux prendre en compte l'interculturel pour un renforcement des deux sociétés civiles, améliorer la transparence financière par des procédures communes de suivi administratif et financier.*
- Les résultats très encourageants du PCM conduisent les experts à recommander sa poursuite et son renforcement. Son dispositif opérationnel, et donc son financement, doit être adapté aux ambitions et son centre de gravité doit se déplacer vers le Maroc, où se déroulent les actions du programme.*

### SUITES

La présentation de la synthèse de l'évaluation a eu lieu au Maroc en décembre 2005 et a complété l'éclairage important apporté par la capitalisation des actions sur la même période.

La conception du "PCM2" a, d'ores et déjà, intégré de nombreuses recommandations et les discussions se poursuivent entre les partenaires du Nord et du Sud pour mieux adapter le programme aux évolutions rapides du contexte marocain et solliciter les financements nécessaires à la pérennisation de cette dynamique associative franco-marocaine.

## PROJET D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT DE L'ANESTHÉSIE-RÉANIMATION ET MÉDECINE D'URGENCE DANS L'OCEAN INDIEN (PARMU)

Evaluation finale du projet FAC inter-États n°1997-128



Le Projet d'appui au développement de l'Anesthésie-Réanimation et Médecine d'Urgence (PARMU) a été conçu pour développer la qualité de services spécialisés dans six pays de l'Océan Indien (Comores, Djibouti, Madagascar, Maurice, Mozambique, Seychelles).

Prévu pour 3 ans avec un financement de 1,5 M€, ce projet, démarré en 1998, est arrivé à terme en 2003, et a fait l'objet d'une évaluation externe et finale en 2004-2005.

Le PARMU comportait 3 composantes, comprenant un appui à 2 instituts de formation pour les médecins à Maurice et pour les infirmiers à Madagascar ; des programmes de formation de médecins (30) et de personnels paramédicaux (60) ; et la coordination du projet.

L'évaluation conclue a un projet pertinent, qui a mis en œuvre une approche cohérente du développement de l'anesthésie-réanimation, ayant bénéficié d'une gestion et d'une coordination financières maîtrisées, et d'une efficacité qui varie en fonction du niveau de développement des pays concernés, mais d'une efficacité faible (15 médecins et 43 infirmiers formés). L'impact du projet sur la relève de l'assistance technique française est réel. La constitution d'un pôle d'excellence technique francophone en est à ses débuts.

### RECOMMANDATIONS

- Concevoir une comptabilité analytique et un tableau de bord qui permettraient d'évaluer le coût des personnels formés et d'établir un suivi budgétaire.
- Assurer un meilleur respect des conventions de coopération en particulier de leur financement.
- Veiller à obtenir un rapport de stage de chaque étudiant.
- Assurer un suivi "post PARMU" pour les personnes formées, en utilisant les ressources régionales.
- Développer l'accès à Internet dans les services hospitaliers.
- Développer un programme de formation aux urgences, adapté au contexte national.
- Poursuivre l'approche régionale telle qu'inaugurée par le PARMU et poursuivie par le projet COI médecine d'urgence et Sida.
- Développer l'utilisation des compétences régionales.
- Poursuivre l'appui à la formation de cadres infirmiers qui font défaut aux pays de la région.

### SUITES

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a décidé en 2004 une clarification des rôles et un transfert progressif à l'AFD (agence française de développement) des responsabilités de gestion et de conduite d'opérations. Cette nouvelle répartition entre la DgCiD (direction générale de la coopération internationale et du développement, ministère des affaires étrangères) et l'AFD laisse désormais à cette dernière la mise en œuvre éventuelle de nouvelles opérations dans le domaine de l'anesthésie-réanimation.

Le bureau des politiques de santé et de la protection sociale de la DgCiD a désormais des fonctions d'organisation, de détermination de stratégies et de relations avec les institutions multilatérales.

## EFFICACITÉ ET IMPACT DE LA POLITIQUE "FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT" DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL (PAM)

Evaluation conjointe (1999-2003)



Parallèlement à son activité de distribution d'aide alimentaire, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) a promu une politique nommée "Favoriser le développement" (EDP : "enabling development policy").

Elle est destinée à permettre aux populations à risque ou marginalisées, et à travers l'outil de l'aide alimentaire ("food for assets"), d'intégrer un processus de développement et d'en partager les bénéfices.

En 2003, un groupe de 7 pays donateurs (Allemagne, Canada, Danemark, Finlande, France, Italie, USA) a souhaité disposer d'une évaluation de cette nouvelle approche. L'évaluation a été confiée, par le comité de pilotage, à un consortium d'experts : "Development Researchers Network".

7 pays - dont 3 de la ZSP - (Bangladesh, Bolivie, Ethiopie, Mali, Mozambique, Pakistan et Honduras), ont été retenus pour une analyse de terrain.

L'équipe d'évaluation a considéré que l'EDP a généralement contribué à l'accroissement de la pertinence des interventions du PAM en affinant l'orientation sur la pauvreté et en rehaussant la cohérence des projets de développement du PAM par rapport aux priorités des bénéficiaires. Les résultats sont particulièrement positifs pour les projets d'alimentation scolaire, mais moins convaincants en matière nutritionnelle pour les jeunes

enfants et les mères enceintes. La mise en œuvre des projets EDP dans la lutte contre le VIH/Sida semble artificielle et nécessite un approfondissement dans la conception des actions.

D'une manière générale, les évaluateurs estiment que le PAM doit être considéré comme une organisation efficiente en ce qui concerne l'acquisition de vivres lorsque ses donateurs lui offrent des ressources non liées. Les changements institutionnels liés à l'EDP sont durables à l'échelle des organismes communautaires, satisfaisants à l'échelle régionale des partenaires d'exécution, mais demeurent faibles sur le plan des politiques.

### RECOMMANDATIONS

L'équipe d'évaluation constate le besoin d'intégrer plus étroitement les 3 catégories de programmes du PAM (opérations d'urgence, interventions prolongées de secours et de redressement, et opérations "favoriser le développement").

7 grandes catégories de recommandations ont été formulées :

- mieux intégrer l'aide du PAM dans les grands cadres de réduction de la pauvreté ;
- améliorer le ciblage des groupes les plus exclus et vulnérables ;
- intégrer systématiquement les priorités nutritionnelles dans les opérations de développement du PAM ;
- que la direction, le CA et les donateurs du PAM analysent soigneusement les enjeux de la dotation en ressources (mécanismes de financement pluriannuels, garantie du financement des coûts opérationnels directs, ...)
- renforcer la diffusion des résultats et l'analyse de l'efficacité pour faciliter les prises de décision éclairées ;
- revoir les priorités de l'EDP à la lumière des changements organisationnels au sein du PAM ;
- considérer plus attentivement la viabilité des activités de développement du PAM et prévoir des stratégies de sortie accompagnées de points de repère.

### SUITES

La présentation de la synthèse de l'évaluation, en marge du conseil d'administration de février 2005, a reçu un accueil favorable et a déjà engendré, du fait de la qualité des analyses, une prise en considération, par les instances opérationnelles du PAM, de certaines recommandations particulièrement pertinentes.



Face à l'extraordinaire amplitude de la crise du Tsunami, l'ensemble de la société française s'est fortement mobilisée. La réponse des autorités françaises a elle aussi été massive et rapide (312 millions d'euros de dons privés et 129,6 millions d'euros de financement public). Une structure exceptionnelle, la Délégation Interministérielle Post Tsunami (DIPT) a été mise en place dès la mi-janvier 2005 et a assuré un rôle de coordination des initiatives interministérielles ainsi que la ventilation des fonds aux ONG et autres institutions.

Cette évaluation, conduite en deux phases, porte un regard sur les actions et projets mis en œuvre par les ONG bénéficiaires de l'Aide Publique Française dans la zone touchée par le raz de marée, tout particulièrement au Sri Lanka, en Indonésie et en Inde.

Dix principales leçons ont été tirées de la première phase d'évaluation :

- la taille significative, mais pas massive, de l'aide française a obligé à un travail ciblant davantage la qualité que la quantité ;
- un ordre de marche interministériel clarifié, une mécanique inter-institutionnelle d'analyse des dossiers, un bon soutien de la DgCid et une bonne coordination avec les bailleurs, ont été les ingrédients fondamentaux de la cohérence de la réponse française ;
- la capacité de gestion des contraintes est une donnée essentielle (accès à l'information, logistique, faiblesses de la coordination, ruée des acteurs internationaux et chasse aux bénéficiaires, qualité des ressources humaines et rotation rapide du personnel) ;
- le diagnostic doit comprendre les analyses de la situation, des besoins, des capacités et des contraintes ;
- dans des contextes de surenchère, politiquement sensibles et rythmés par les saisons, des tensions entre rapidité et qualité de mise en œuvre, et, satisfactions des populations et des autorités se sont fait sentir. Il en va de même dans des mécanismes d'assistance dont les mémoires collectives retiennent des images sélectives ;
- la reconstruction devra prendre en compte les enjeux de durabilité (gestion intégrée des zones côtières... ) ;
- les dispositifs français d'appui et de suivi sur le terrain, impliqués de manière remarquable, avaient des moyens très limités. Des dispositifs de soutien en ressources humaines et en équipement de base devraient être plus facilement mis à disposition ;
- les actions basées sur des partenariats préexistants ont souvent comporté des facteurs de qualité importante ;
- visibilité et communication ne doivent pas être confondues ;
- l'aide n'est pas sans impact sur les dynamiques et les conflits de la zone.

## RECOMMANDATIONS

*A ces dix leçons, s'ajoutent un certain nombre de recommandations par secteurs et par acteurs. Notamment :*

- *pour le secteur de l'habitat, il s'agira de réfléchir à un certain nombre de composantes des scénarios d'intervention (choix entre le transitoire et le permanent, intégration des systèmes de captage des eaux pluviales, etc.) ;*
- *pour le secteur de l'eau et de l'assainissement, les enjeux concernent surtout la mise en place de systèmes de gestion de l'approvisionnement en eau et de l'évacuation des effluents dans les zones urbaines et périurbaines ;*
- *pour le secteur de la santé, il s'agira notamment d'assurer une connaissance des systèmes nationaux autour du médicament. Et en ce qui concerne le secteur du psychosocial, un minimum de connaissance des contextes culturels, sociaux et religieux devra, entre autres choses, être assuré ;*
- *pour le secteur de la sécurité économique, une amélioration de la filière agricole doit être envisagée, ainsi que de la micro-économie. Les programmes d'appui à la relance des filières de pêche devront sans doute être poursuivis ;*
- *pour l'État français, il est essentiel de renforcer rapidement l'équipe des ambassades pour assurer une capacité de suivi des projets sur le terrain ; de tirer les leçons de l'expérience DIPT/CPT pour améliorer le système français de gestion des crises ;*
- *pour les acteurs de terrain, assurer le plus tôt possible un diagnostic de qualité, assurer que des missions de terrain découlent systématiquement sur la production d'un rapport et renforcer les stratégies de partenariats avec les acteurs de la société civile, sont autant de recommandations qui doivent être prises en compte.*

## SUITES

Les premières conclusions et recommandations ont fait l'objet d'une restitution auprès des ONG concernées. Ces dernières, qui avaient réservé un bon accueil à l'équipe de consultants, ont marqué leur appréciation quant à ce processus d'échange et d'apprentissage.

La seconde phase de l'évaluation est d'ores et déjà lancée. Elle viendra compléter les conclusions tirées de la première phase et mettra l'accent sur l'impact sur les populations et pays bénéficiaires des actions financées par le Gouvernement Français.



Huit semaines après que le séisme et le tsunami aient frappé l'Asie du Sud-Est, une réunion a rassemblé à Genève les principales organisations du secteur humanitaire (pays donateurs, agences des Nations Unies, Organisations non gouvernementales, Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge). A l'issue de cette rencontre exceptionnelle, un processus d'évaluation multi-agences, questionnant la réponse au tsunami, a été mis en œuvre. Son objectif : optimiser les connaissances du secteur humanitaire et porter une réflexion collective sur ses problèmes récurrents. Suite à cela, six évaluations thématiques ont été lancées, soutenues financièrement par les organisations membres de la TEC. Elles ont porté sur la coordination, l'évaluation des besoins dans la réponse humanitaire, l'impact de l'action internationale sur les capacités locales et nationales, la relation entre urgence, reconstruction et développement et, le financement de la réponse aux désastres.

La mise en place de ces évaluations par la TEC répondait surtout à la nécessité pour les donateurs de rendre compte de leur action auprès de la société civile et des bénéficiaires de l'aide. La conduite d'études sectorielles, difficiles à réaliser de manière individuelle par les organisations, serait opportune. Les cinq évaluations ont été menées courant 2005 et ont débouché sur un rapport synthétique mettant en lumière les conclusions tirées au regard des résultats de ces dernières et identifiant les forces et faiblesses de la réponse internationale au tsunami. Par ailleurs, si ce rapport s'appuie sur les évaluations conjointes menées par la TEC, une centaine d'études additionnelles ont également servi de base à son élaboration.

### RECOMMANDATIONS

*Sept recommandations stratégiques sont proposées par les évaluateurs dans l'optique d'améliorer l'efficacité de l'action humanitaire :*

- *dans la mesure où des catastrophes sont amenées, dans le futur, à faire de plus en plus de victimes, tous les acteurs de l'Humanitaire doivent contribuer à améliorer la capacité de réponse aux niveaux régional, national et local ;*
- *la nature complexe de la réponse aux catastrophes implique que tous les acteurs améliorent la relation et la cohérence entre ses composantes ;*
- *les donateurs et organisations internationales doivent considérer les activités de reconstruction comme des interventions de développement plutôt que comme une extension des opérations de secours ;*
- *Les organisations humanitaires doivent, de façon significative, améliorer leur processus de compte rendu et de transparence envers les bénéficiaires de l'aide et les donateurs publics ;*
- *Le système humanitaire international doit établir un système d'accréditation pour différencier les organisations professionnelles travaillant dans un secteur donné, de celles qui ne le font pas ;*
- *Tous les acteurs doivent contribuer à rendre l'actuel système de financement plus efficace, flexible, transparent et en lien avec les bonnes pratiques en matière de financements humanitaires ;*
- *La communauté humanitaire internationale doit faire évoluer son rôle de fournisseur d'aide et mettre l'accent sur les efforts locaux au niveau de l'urgence et de la reconstruction.*

### SUITES

Le rapport de la TEC sera examiné lors de la réunion du Conseil Economique et Social des Nations Unies (ECOSOC) qui se tiendra en juillet 2006.

## ÉVALUATION CONJOINTE DE L'AIDE BUDGÉTAIRE GLOBALE



Conduite à la demande du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), cette évaluation a été lancée en 2004 grâce au soutien financier de 17 bailleurs internationaux dont la France.

L'aide budgétaire est une forme d'aide programme permettant l'affectation directe aux gouvernements partenaires d'une aide publique au développement non liée aux activités de projets spécifiques. Ceci se fait par le biais de leurs propres systèmes d'allocation, de passation de marchés publics et de comptabilité. L'aide budgétaire générale n'est pas réservée à un secteur ou à des activités spécifiques dans le cadre du budget gouvernemental.

C'est la première évaluation de grande ampleur sur l'aide budgétaire. Une étude spécifique a été menée dans sept pays : Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Ouganda, Vietnam. Ces différents travaux ont permis la rédaction d'un rapport de synthèse. L'évaluation a été coordonnée par le Département de Développement International de l'Université de Birmingham.

Le rapport souligne que l'aide budgétaire est un outil complexe et en pleine évolution, qui s'inscrit dans une

logique de long terme. Pour être efficace, sa mise en place doit être subordonnée à un certain nombre de conditions comme une politique macro-économique saine, des stratégies sectorielles pertinentes, des finances publiques efficaces.

L'appui budgétaire global est donc un instrument parmi d'autres, susceptible d'être mis en place dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté, mais qui, au regard des conditionnalités, ne peut être développé dans tous les pays.

La mise en place d'un cadre logique devrait faciliter le recours à l'aide budgétaire globale et le rendre plus efficace.

### RECOMMANDATIONS

- *Ne pas surcharger les aides budgétaires tant dans les objectifs qui lui sont assignés que dans le nombre de réformes à mettre en place.*
- *Veiller au renforcement des finances publiques.*
- *Limiter le nombre de conditionnalités pour le décaissement des aides budgétaires.*
- *Porter l'attention sur l'ensemble du processus de mise en œuvre des politiques de développement et non simplement sur les résultats.*
- *Analyser le risque politique en procédant à des analyses détaillées et en prévoyant des réponses graduées intégrant l'approche de moyen terme induite par l'appui budgétaire global.*
- *Renforcer le partenariat entre les pays partenaires et les bailleurs.*

### SUITES

Il est souhaité que des travaux complémentaires d'analyse soient entrepris afin d'impulser des évolutions nécessaires aussi bien en ce qui concerne les principes directeurs de l'aide budgétaire globale que ses modalités de mise en œuvre.

La Direction des politiques de Développement du Ministère des Affaires étrangères, la Direction générale du Trésor et de la politique économique du Ministère des Finances et l'Agence Française de Développement élaboreront ensemble un cadre logique permettant une plus grande efficacité et une meilleure capitalisation de cet instrument.



Résolue à instaurer un processus efficace de développement à l'échelon international, la communauté internationale a inscrit le renforcement de la cohérence des politiques à son programme d'action. Son objectif est d'accroître le degré de cohérence entre les politiques publiques pour obtenir de meilleurs résultats en ce qui concerne le développement international.

Dans ce contexte, le Groupe des responsables des services d'évaluation de la coopération au développement des États membres de l'UE et de la Commission européenne (EUHOE) ont convenu de la réalisation d'une série d'évaluations conjointes visant à établir le degré d'application et l'incidence, dans le domaine de la coopération au développement, des principes de coordination, de complémentarité et de cohérence (3C) consacrés par le traité de Maastricht. Une évaluation sur l'efficacité des mécanismes de promotion de la cohérence des politiques mis en place dans l'UE a été lancée avec comme groupe de référence, des représentants de France, d'Allemagne, de Belgique, des Pays-Bas et de la Commission européenne. Face à la complexité du sujet, le comité de pilotage

de l'évaluation a décidé d'entreprendre au préalable une première étude exploratoire qui lui a permis de mieux focaliser la future évaluation en termes de cadres institutionnels, de mécanismes et de types de cohérence visés.

Cette étude exploratoire a notamment servi à identifier les différents types de cohérence, et propose de concentrer l'évaluation sur les mécanismes de cohérence internes et intra-gouvernementaux, c'est-à-dire, ceux visant à la cohérence à l'intérieur du domaine de la politique de développement ou entre les différents domaines de la politique extérieure et intérieure d'un seul et même gouvernement.

L'étude exploratoire a également cherché à identifier et à situer dans leur contexte, les mécanismes et procédures (réunions informelles, unités spéciales au sein des Ministères, rôle des Agences de Développement, etc.) que les 25 pays membres et les institutions européennes ont mis en place ces dernières années en vue de renforcer la cohérence de leurs politiques au service du développement.

Ces recherches ont permis l'élaboration d'un cadre de référence estimant la pertinence d'une évaluation de ces mécanismes.

### RECOMMANDATIONS

*Les consultants concluent cette étude exploratoire en soulignant certains points, notamment :*

- *s'il est possible de conclure que des progrès ont été accomplis au cours des douze dernières années qui ont suivi le traité de Maastricht, il convient néanmoins de constater que les mesures prises en vue du renforcement de la cohérence des politiques au service du développement semblent avoir été davantage impulsées par la Déclaration du millénaire des Nations Unies que par le traité lui-même ;*
- *la participation des pays en développement aux débats sur la cohérence des politiques au service du développement reste apparemment marginale au niveau des gouvernements des États membres comme des institutions européennes ;*
- *il est frappant de noter que tous les pays engagés envers la cohérence des politiques au service du développement se sont dotés, sous une forme ou une autre, de mécanismes de rapport visant à étayer et à mettre en évidence les options prises, de même que toute cohérence et incohérence dans des dossiers spécifiques, afin de faciliter l'évaluation des politiques ou leur coordination institutionnelle. Cette capacité d'évaluation ou de conseil semble une condition sine qua non de l'instauration d'une cohérence des politiques au service du développement ;*
- *il est évident que la manière dont les différents acteurs appréhendent la cohérence des politiques est étroitement liée au contexte, aux cadres institutionnels et aux approches politiques déjà en place. Toute tentative d'évaluation de l'efficacité, de l'efficacéité et de l'incidence des mécanismes de cohérence des politiques, tels qu'ils existent actuellement dans l'UE, doit donc nécessairement intégrer une étude du contexte historique et constitutionnel qui leur est propre. La transposition de ces mécanismes dans un contexte national ou européen différent est une possibilité qui doit être envisagée avec prudence, car rien ne prouve qu'un mécanisme efficace dans un contexte institutionnel et une culture administrative donnés pourra s'avérer aussi performant ailleurs ;*
- *un lien semble exister entre le degré de consolidation du système d'aide et l'attention accordée à la cohérence des politiques au service du développement. Les nouveaux donateurs pourraient donc tirer parti d'une évaluation de certaines approches et de certains mécanismes appliqués de longue date à la cohérence des politiques au service du développement ;*
- *les résultats obtenus par plusieurs États membres en termes d'Indice d'Engagement pour le Développement (IED) tendent à suggérer que des approches différentes peuvent promouvoir la cohérence avec un égal succès. Il n'existe apparemment pas de modèle universel pour parvenir au résultat recherché.*

### SUITES

Après cette étude exploratoire, l'évaluation proprement dite des mécanismes de cohérence mis en place dans les États membres et institutions européennes a été lancée. Elle aura pour but d'approfondir la présentation des mécanismes existants dans tous les États membres et Institutions européennes, et d'évaluer six à huit d'entre eux, afin d'en déterminer l'efficacité et de proposer des améliorations.



## Bilan de la formation à l'évaluation de septembre 2005

Un stage de formation relatif à la méthodologie et la réalisation d'évaluations de programmes et de projets a été organisé avec la DRH, du 5 au 9 septembre 2005 à Paris.

Cette formation, sur cinq jours, a été animée par un cabinet indépendant, avec la contribution des membres du bureau de l'évaluation de la DgCiD et celle d'experts en évaluation (AFD, anciens présidents de comité de pilotage).

Ont participé à cette formation une vingtaine de personnes du réseau de coopération. Ils exercent pour la plupart la fonction d'assistant technique ou de chef de projet sur Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP), en Afrique subsaharienne (représentant principalement le réseau de Mauritanie, du Ghana et du Cameroun). Des participants venaient également d'autres pays d'Afrique, du Pakistan et de Madagascar.

La formation avait pour ambition de clarifier les objectifs et le processus d'évaluation, de faire connaître les principes et les méthodes pratiqués notamment à la DgCiD. Elle visait également à entraîner les participants au cycle de l'évaluation de sorte qu'ils se l'approprient. Elle contribuait à positionner cet outil dans les pratiques de gestion de projets et celles de coopération en partenariat.

Le stage s'est déroulé en 6 séquences sur les thèmes suivants :

- les raisons de l'évaluation ;
- le cadre déontologique ;
- les critères et les indicateurs de l'évaluation ;
- l'élaboration des termes de références et le choix du prestataire ;
- le suivi des travaux d'évaluation ;
- la valorisation des résultats de l'évaluation.

Selon le profil des agents en formation et la nécessité de se montrer opérationnels dès leur retour en poste, des recommandations ont été formulées afin d'améliorer la structuration du stage. Les suggestions ont porté :

- sur la réduction de certaines séquences au bénéfice d'autres, plus pratiques, comme l'élaboration d'indicateurs ;
- sur l'évaluation d'ensembles de petits projets (cf. projets d'ONG sur Fonds de Solidarité Développement - FSD) ;
- sur le renforcement des capacités des différents acteurs de la coopération ;
- sur les méthodes souhaitées ou préférées. Ont été cités : l'élargissement de la formation à des intervenants étrangers afin de comparer les pratiques, un jeu de rôle sur des séquences du processus d'évaluation ( cf. comité de pilotage, mobilisation des compétences locales etc.).



## Note de capitalisation des évaluations

(République de Guinée-Équatoriale et pays pétroliers d'Afrique centrale).

Une note<sup>1</sup> de capitalisation des évaluations a été élaborée par un consultant du cabinet DME<sup>2</sup>. Elle s'appuie sur une analyse prospective de l'utilisation de la rente pétrolière par les autorités nationales, au regard de l'évaluation de la coopération française en République de Guinée-Équatoriale (RGE), de 1994 à 2004, dans son contexte régional. Les enseignements tirés renvoient notamment aux évaluations antérieures d'autres pays comme le Gabon, le Tchad ou l'ex Congo. Ils peuvent s'appliquer également à d'autres pays du Sud concernés par la découverte récente - ou à venir - de richesses minières et pétrolières.

Comme d'autres pays d'Afrique centrale, la Guinée-Équatoriale est intrinsèquement riche mais sa population demeure pauvre.

Pauvre, car un équato-guinéen vit en moyenne avec moins de deux dollars par jour. Les performances en matière de mortalité, de longévité, de scolarisation, d'accès à l'eau et à l'assainissement sont proches, voire parfois inférieures, à celles prévalant dans les pays les plus déshérités d'Afrique subsaharienne. Au total, l'IDH ( indice de développement humain) place la RGE à la 109ème position mondiale sur 177 nations. Cette situation est source d'instabilité.

Riche, car la RGE possède, à son échelle, de formidables ressources pétrolières génératrices de rentes, susceptibles de pallier la faiblesse de son épargne domestique

même si une partie importante des recettes provenant de l'exploitation pétrolière grossissent artificiellement le PIB et retournent en fait aux firmes opératrices. En théorie, cette rente permettrait de financer une croissance soutenue et d'éradiquer la pauvreté.

Cependant, la situation est autre. Le pays connaît toujours des problèmes de développement liés notamment à la gouvernance. L'utilisation des ressources naturelles nuit à sa compétitivité et tend à accélérer la polarisation sur le pétrole.

Des éléments de prospective permettent d'envisager sous différents angles la situation du pays dans une quinzaine d'années, suite à l'ère du pétrole :

- soit la rente pétrolière n'est pas gérée dans une perspective d'investissements à moyen et long termes, ce qui risquerait de déstabiliser le pays ;
- soit la répartition des revenus tirés de la capitalisation des pétrodollars procure une croissance des revenus de l'ensemble de la population et permet un recul significatif de la pauvreté.

La réalisation de cette seconde hypothèse suppose néanmoins un certain nombre de préalables (transparence pétrolière, élaboration d'un cadre stratégique de la réduction de la pauvreté, approfondissement du processus démocratique, identification de placements efficaces) qui ne sont pas encore réunis dans les pays pétroliers africains, et notamment en Guinée-Équatoriale.

1) "Le pétrole en Afrique centrale : comment échapper au désordre circulaire ?", 8/12/2005, 11 p.

2) Olivier Sudrie, directeur de DME (didacticiels et modélisation économiques).



## Évaluations en cours au 1<sup>er</sup> semestre 2006

- Coopération française avec le Maroc.
- Programme Solidarité Eau (PS-Eau).
- Opérations post-crise : typologie, coût et procédures.
- Fonds fiduciaire auprès de la Banque Mondiale (conjointe avec le Trésor).
- Programme Coordination Sud (ONG).
- Fonds Mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme.
- Coalition pour l'évaluation suite au tsunami (TEC).
- Évaluation partenariale en Guinée.
- Programme de coopération scientifique Ecos Nord et Sud en Amérique latine.
- Coopération éducative et linguistique dans les nouveaux pays membres de l'Union européenne.
- Coopération audiovisuelle et médiatique au Proche, Moyen Orient et Maghreb.



## Évaluations menées par les services de la DgCiD en 2005 (hors bureau de l'évaluation)

La quasi-totalité des évaluations mentionnées ci-dessous portent sur des projets financés par le Fonds de Solidarité Prioritaire.

### Évaluations finales

- Partenariat entre le MAE et la Conférence Permanente des Chambres Consulaires Africaines et Françaises (CPCCAF) de 1993 à 2004.
- Appui à la recherche agronomique en Côte d'Ivoire FSP 1997/67 (PARA).
- Projet d'appui à la Formation et à l'insertion professionnelle (PAFIP).
- FACSS - N'Djaména, Tchad 26 avril 2005.
- Assistance à la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de la gestion et du développement urbain au Cambodge.
- Décentralisation et consolidation du secteur minier en Guinée.
- Programme franco-chinois de recherches avancées (PRA).
- Projet FORMA (Forum de la Recherche à Madagascar - FSP 2001-72 appui à la recherche agronomique et environnementale à Madagascar).
- Appui au réseau des classes bilingues et formation des enseignants du réseau au Laos.
- PAREAE.
- Projet d'appui à la maison du petit élevage et projet de structuration des filières horticoles d'exploitation à Madagascar.
- Aspects sanitaires et qualitatifs des produits animaux en Éthiopie (FSP 2000-108).
- Appui à la décentralisation et à la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales au Cap-vert (projet FSP 2001-26).
- Développement éducatif dans les Territoires palestiniens (projet FSP 2000-32).
- Projet de coopération avec le Bénin d'appui aux formations techniques et professionnelles (PAFTP).
- Projet d'appui à la sécurité publique au Sénégal (FSP 2000-18, PASEP).
- Appui au renforcement de la sécurité civile congolaise (FSP n° 2001-33).

### Évaluations à mi-parcours

- Food security and Rice Producers organisations project - (FSRPOP) - sécurité alimentaire et organisation des riziculteurs.
- Projet de renforcement des organisations professionnelles agro-pastorales du Niger (PROPAN).
- L'École de la réussite (MADERE).
- Appui au bilinguisme à Madagascar.
- Appui au développement culturel de Madagascar.
- Développement du réseau de lecture publique sur l'ensemble du territoire national et aide à l'édition.
- Projets FSP d'appui aux politiques agricoles et à la sécurité alimentaire dans les pays de ZSP.
- Assistance humanitaire et coopération de la France 2001-2004.
- Aide à la structuration et au développement des systèmes d'information et de communication dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche en Afrique et à Madagascar (projet 2000-70).
- Évaluation de 10 ans de coopération éducative française (1994/2004) au Maroc : Quels enseignements, quelles perspectives ?

**Le bureau de l'évaluation s'efforce de rassembler les évaluations menées par tous les services du ministère.**

**N'hésitez pas à nous faire parvenir une copie de vos rapports.**

## Un rassemblement autour de l'évaluation

### *Le comité de pilotage est un groupe de travail qui a un rôle de réflexion et de proposition.*

Le comité de pilotage de l'évaluation est constitué de personnes susceptibles d'apporter un éclairage sur la coopération, l'instrument ou la thématique à évaluer. Il est souhaitable que ces personnes expriment à ce sujet une diversité de point de vue.

Les personnes invitées à participer au comité de pilotage viennent de différentes directions du Ministère des Affaires étrangères, d'autres départements ministériels, d'institutions extérieures à l'administration (exemple : instituts de recherche), de la société civile ou du secteur privé.

Le président du comité de pilotage joue un rôle particulier au sein du comité : il facilite le cheminement de l'exercice d'évaluation, tient la place du modérateur lors des discussions, contribue à la phase de restitution.

### *Le comité de pilotage contribue à la réalisation de l'évaluation, à la validation des rapports à la diffusion des résultats.*

Il se réunit de trois à six reprises à l'occasion d'étapes importantes de l'évaluation :

- élaboration des termes de référence ;
- choix du consultant ;
- suivi et validation des travaux de l'évaluateur ;
- examen, discussion et validation des rapports.