

# Evaluation externe du **Programme spécial de développement**

Rapport de synthèse  
*Avril 2008*

n° 12



SUIVI ET ÉVALUATION



**Cette évaluation a été pilotée par l'Organisation internationale de la Francophonie.**

- ◆ Direction de la Planification Stratégique ([dps@francophonie.org](mailto:dps@francophonie.org))
- ◆ Direction du Développement durable et de la Solidarité. ([psd@francophonie.org](mailto:psd@francophonie.org))

**L'étude a été réalisée par le bureau d'études EVALUA (France) et cinq experts indépendants entre septembre 2007 et avril 2008.**

**Experts intervenants :**

- ◆ M. **Christian HUGUES**, responsable de l'étude, assisté de :
- ◆ Mme. **Soraya FAHMY-VILLAUME**, Evalua (France)
- ◆ Mme **Emmanuelle CHEVALIER**,
- ◆ M. **André Richard OUEDRAOGO**, Ouagadougou (Burkina-Faso)
- ◆ M. **Akoétévi KOUGBLENOU**, Lomé (Togo)
- ◆ M. **Y. Yantio DEBAZOU**, Yaoundé (Cameroun)
- ◆ M. **Marcel NGANASSEM**, Bangui (RCA)
- ◆ M. **Duc MINH TRUONG**, Hué (Vietnam)

**Synthèse**

Le présent rapport est une présentation synthétique du bilan, des constats relatifs aux effets des actions et du Programme Spécial de Développement et de son évaluation. Il n'engage que ses auteurs.

**Organisation internationale de la Francophonie**

ISSN : 1728-1598

ISBN : 978-92-9028-313-3

## Table des matières

<b>SOMMAIRE EXECUTIF .....</b>	<b>5</b>
PRESENTATION DU PROGRAMME SPECIAL DE DEVELOPPEMENT .....	5
OBJECTIFS DE L'EVALUATION.....	6
PRINCIPAUX CONSTATS DE L'EVALUATION .....	6
RECOMMANDATIONS .....	7
<b>PARTIE I - OBJECTIFS ET METHODOLOGIE.....</b>	<b>9</b>
1.    MOTIVATIONS A L'ORIGINE DE L'EVALUATION.....	9
2.    METHODOLOGIE DE L'EVALUATION .....	9
3.    DESCRIPTION DE L'OBJET D'EVALUATION .....	10
4.    PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES.....	10
<b>PARTIE II – FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME.....</b>	<b>13</b>
2.1    LE PSD : UN FONDS MULTILATERAL A MULTIPLES USAGES .....	13
2.1.1 <i>Un même libellé pour désigner trois programmes distincts (1975-1997)</i> .....	13
2.1.2 <i>Un programme en crise, une volonté de repartir sur de nouvelles bases (1998-1999)</i> .....	14
2.1.3 <i>Création d'un nouveau programme soumis à un questionnement permanent (2000-2006)</i> .....	15
2.2    LE SYSTEME DE GESTION DU PROGRAMME .....	18
2.2.1 <i>Critères d'éligibilité et sélection des projets</i> .....	18
2.2.2 <i>Élaboration des requêtes</i> .....	21
2.2.3 <i>Procédure d'expertise des projets à Paris</i> .....	22
2.2.4 <i>Communication de la décision de sélection aux porteurs de projets</i> .....	28
2.2.5 <i>Suivi administratif, suivi et évaluation</i> .....	29
2.3    LE CADRE FINANCIER .....	32
2.3.1 <i>Recettes et contributions volontaires d'États et de gouvernements membres de la Francophonie</i> .....	32
2.3.2 <i>Dépenses au titre du financement des projets</i> .....	34
2.3.3 <i>Dépenses au titre de la gestion du programme</i> .....	35
2.3.4 <i>Écart cumulé entre recettes et dépenses fin 2006</i> .....	37
<b>PARTIE III – ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES PROJETS FINANCES .....</b>	<b>39</b>
3.1    DES PROJETS TRES MAJORITAIREMENT PEU PERFORMANTS .....	39
3.2    COMPARAISON AVEC UN DISPOSITIF SIMILAIRE : LE FONDS SOCIAL DE DEVELOPPEMENT (COOPERATION FRANÇAISE).....	41
<b>PARTIE IV – REPONSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES .....</b>	<b>43</b>
4.1    PERTINENCE (FORTE) .....	43
4.2    MISE EN ŒUVRE (PLUTOT FAIBLE).....	44
4.3    COHERENCE (FAIBLE) .....	45
4.4    EFFICIENCE (PLUTOT FORTE) .....	47

4.5	EFFICACITE (PLUTOT FORTE).....	48
4.6	VISIBILITE ET LISIBILITE (FAIBLES) .....	50
4.7	IMPACTS (PLUTOT FAIBLES).....	51
4.8	VIABILITE (PLUTOT FAIBLE).....	52
4.9	UTILITE (PLUTOT FAIBLE).....	53
<b>PARTIE V – RECOMMANDATIONS .....</b>		<b>55</b>
5.1	SCENARIO CENTRAL, PRECONISE PAR LES EVALUATEURS : CONSTATER L’ECHEC DU PROGRAMME ET METTRE UN TERME A SON FINANCEMENT.....	55
5.1.1	<i>Les États et gouvernements contributeurs au PSD mettent un terme immédiat au financement du PSD.....</i>	57
5.1.2	<i>L’OIF propose des mécanismes de terminaison du programme au comité d’orientation qui les valide, puis les met en oeuvre.....</i>	58
5.2	SCENARIO ALTERNATIF : REORIENTER LE PSD POUR EN AMELIORER LA PERFORMANCE .....	58
5.2.1	<i>Les États et gouvernements contributeurs au PSD suspendent leur financement au PSD pendant une période transitoire (2008-2009) .....</i>	58
5.2.2	<i>Recentrage des objectifs du programme autour du principe de capitalisation.....</i>	58
5.2.3	<i>Gouvernance du programme.....</i>	59
5.2.4	<i>Information des porteurs de projets.....</i>	60
5.2.5	<i>Accompagnement des porteurs de projets dans l’élaboration de leurs requêtes .....</i>	61
5.2.6	<i>Expertise et sélection des projets.....</i>	62
5.2.7	<i>Information des porteurs de projets sur les décisions de l’OIF .....</i>	63
5.2.8	<i>Suivi et évaluation des projets.....</i>	64
5.2.9	<i>Capitalisation et diffusion des connaissances acquises.....</i>	65
5.2.10	<i>Moyens à mobiliser.....</i>	65
<b>LISTE DES SIGLES.....</b>		<b>67</b>
<b>ANNEXES .....</b>		<b>69</b>
ANNEXE 1 – TERMES DE REFERENCE DE L’EVALUATION .....		69
ANNEXE 2 – METHODOLOGIE DE L’EVALUATION .....		85

# SOMMAIRE EXECUTIF

## Présentation du Programme Spécial de Développement

Le Programme Spécial de Développement (PSD), mis en place en 1975, a connu plusieurs réorientations successives : appui ponctuel aux politiques nationales de développement des États membres (1975-1978), financement de projets répondant à une urgence (1978-1995) puis de projets de développement économique (1985-1996) et, enfin, outil au service d'un développement solidaire et durable des communautés de base des pays en développement de la Francophonie (depuis 1998). Le PSD est chargé de soutenir des initiatives de développement durable en encourageant celles qui sont novatrices et qui contribuent aux objectifs stratégiques de la Francophonie. Il s'inscrit dans un objectif global de lutte contre la pauvreté.

Le PSD est un fonds multilatéral alimenté par les contributions volontaires d'États et de gouvernements membres de l'Organisation Internationale de la Francophonie et mis en œuvre selon une procédure d'appel à propositions (17 entre 2000 et 2006). La Direction du Développement Durable et de la Solidarité de l'OIF en assure la gestion. Depuis 2004, le PSD privilégie les projets portant sur l'accès à l'eau, la valorisation des ressources et produits locaux, le développement ou le renforcement des compétences et savoir-faire. Il soutient également de manière spécifique les projets concernant les femmes et les jeunes.

À travers le financement d'actions ciblées au bénéfice de communautés villageoises des pays de la francophonie, le PSD vise à :

- Améliorer les conditions de vie des populations bénéficiaires des projets, à structurer et professionnaliser les acteurs du développement local, à renforcer la capacité des communautés villageoises à élaborer et mettre en œuvre un plan de développement local et à pérenniser le processus de développement local des communautés villageoises dans une perspective de développement durable.
- Renforcer la coordination avec la programmation régulière de l'OIF, avec les interventions des bailleurs de fonds et des autorités nationales, de renforcer la valeur ajoutée de l'OIF et d'améliorer la lisibilité et la visibilité de l'OIF dans les pays bénéficiaires du PSD.
- Capitaliser sur les opérations financées et communiquer sur les bonnes pratiques.

La mise en œuvre du PSD privilégie volontairement les relais officiels de la Francophonie, c'est-à-dire les correspondants nationaux et les responsables des bureaux régionaux de la Francophonie (Afrique de l'Ouest, Afrique Centrale et Asie Pacifique), pour la diffusion de l'information et les relations avec les porteurs de projets sur les différentes phases du programme.

Sur la période 2000-2006, les États et gouvernements contributeurs ont apporté un financement à hauteur de 5,1 millions euros. Cette somme a permis de financer 331 projets pour un montant de 3,2 millions euros dans 27 pays différents. Les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Centrale ont été les principaux bénéficiaires.

## Objectifs de l'évaluation

L'évaluation visait à mesurer la performance des projets sur le terrain et la gestion du programme (en termes de pertinence, cohérence, efficacité, efficience, visibilité, viabilité et impact).

L'évaluation a donné lieu à des missions de terrain dans cinq pays : Burkina Faso et Togo (Afrique de l'Ouest), Cameroun et République Centrafricaine (Afrique Centrale) et Viêt-Nam (Asie). Au total, 54 projets ont été expertisés.

Les points de vue des parties prenantes du programme ont été recueillis : États et gouvernements contributeurs, OIF (directions et bureaux régionaux), correspondants nationaux, porteurs de projets lauréats, porteurs de projets déçus (non retenus), populations bénéficiaires, coopérations bilatérales et multilatérales finançant des programmes similaires.

## Principaux constats de l'évaluation

**Système de gestion du programme** : les porteurs de projets connaissent le PSD mais comprennent mal les critères d'éligibilité et de sélection des projets et élaborent leurs requêtes sans soutien méthodologique. La procédure d'expertise des projets à Paris est rigoureuse mais conduit, au regard du nombre très important de projets proposés, à un très fort taux de non sélection (91% des projets sont écartés). La décision de financement, communiquée à tous les porteurs de projets, ne leur permet pas de comprendre les raisons et de progresser. Enfin, si le suivi administratif depuis Paris est effectué avec soin, le suivi et l'évaluation sur le terrain sont lacunaires.

**Cadre financier du programme** : les versements volontaires des États et gouvernements sont conformes aux engagements et en constante augmentation sur la période 2000-2006. Les dépenses au titre du financement des projets ont stagné (64% des recettes). Les dépenses au titre de la gestion du programme ont été maîtrisées (14% des recettes). L'écart cumulé entre les recettes et les dépenses atteint 1,2 millions d'euros fin 2006 (22% des recettes). Les États et gouvernements contributeurs n'ont pas été informés de la situation financière du programme et de l'utilisation de cette somme pour la gestion de trésorerie de l'OIF.

**81% des projets financés expertisés ont été jugés peu performants** (7% « très faiblement », 31% « faiblement » et 43% « plutôt faiblement »). Aucune amélioration significative de la performance n'est constatée sur la période en dépit des modifications apportées (resserrement des pièces justificatives à joindre à la requête, focalisation sur des secteurs, choix de publics cibles, ...). À titre de comparaison, avec les mêmes critères de notation, seuls 50% des projets financés par le Fonds Social de Développement de la coopération française sont peu performants. Les lacunes du management du programme expliquent pour une grande part ces résultats (les projets ont été « livrés à eux-mêmes »).

**Le programme est lui-même globalement peu performant** : s'il répond bien aux besoins des communautés de base (pertinence), il est géré de manière isolée (faible cohérence avec les autres programmes de l'OIF ou avec celles des autorités nationales et des bailleurs de fonds intervenant sur les mêmes territoires). Le programme a atteint les réalisations escomptées et plus modestement les résultats attendus (efficacité) en mobilisant des moyens avec parcimonie (efficience), fragilisant sa capacité à répondre durablement aux attentes des bénéficiaires (utilité, viabilité). La visibilité et la lisibilité de l'OIF à travers ce programme, auprès des institutionnels et des bénéficiaires, sont faibles.

## Recommandations

Les évaluateurs recommandent deux scénarii :

**Un scénario central**, qu'ils préconisent, et qui consiste à **constater l'échec du programme et à mettre un terme à son financement** (plus de versements à compter de 2008).

Pour les États et gouvernements contributeurs, cet arrêt ne saurait remettre en cause les engagements stratégiques et opérationnels figurant dans la programmation quadriennale qui court jusqu'en 2009. L'OIF dispose en effet d'une réserve financière correspondant à deux années de financement de projets.

Au cours de ces deux années, les évaluateurs recommandent que l'OIF présente aux États et gouvernements contributeurs les modalités opérationnelles de terminaison du programme (gestion financière et gestion des ressources humaines).

Ces mécanismes devront être validés par le comité d'orientation du programme.

**Un scénario alternatif visant à réorienter le PSD pour en améliorer les performances.**

Dans l'hypothèse où, pour des raisons diverses, la décision de clôture du programme ne pourrait être prise, les évaluateurs recommandent que les États et gouvernements contributeurs suspendent leur financement pendant une période transitoire (2008-2009) dans l'attente de la mise en œuvre des modifications préconisées par les évaluateurs :

- Recentrage du programme autour d'un seul thème, valable deux années consécutives, choisi dans un souci de cohérence avec les autres interventions de l'OIF.
- Évaluation de la performance des projets au cours de la troisième année dans une perspective de capitalisation et de diffusion des enseignements auprès du personnel de l'OIF et de ses partenaires institutionnels (résultats atteints, facteur favorisant ou au contraire limitant la performance des projets). À cet effet, contractualisation dans les pays couverts par le programme avec des évaluateurs indépendants.
- Financement de projets dans les seuls pays pour lesquels une contractualisation a été opérée avec des bureaux d'études chargés d'accompagner les porteurs de projets dans l'élaboration de leurs requêtes et d'assister la mise en œuvre des projets lauréats.
- Signature d'une convention d'objectifs quadriennale entre les représentants des financeurs (États et gouvernements contributeurs) et de l'opérateur (OIF) précisant les objectifs à atteindre, les moyens à mobiliser, et les modalités de suivi et d'évaluation de la performance du programme.
- Centralisation des décisions autour du comité d'orientation composé des seuls représentants des États et gouvernements financeurs.
- Renforcement de la transparence du mécanisme d'expertise des projets (notamment à travers l'information sur les outils utilisés et la transmission aux porteurs de projets des fiches de notation renseignées).





# PARTIE I - OBJECTIFS ET METHODOLOGIE

## 1. Motivations à l'origine de l'évaluation

Les représentants des États et gouvernements contributeurs au Programme Spécial de Développement ont formulé à plusieurs reprises, au cours des comités d'orientation du PSD de 2006 et 2007, le souhait de voir procéder à une évaluation *ex-post* des modifications stratégiques et opérationnelles qui ont été apportées au programme depuis la réforme de 1998. Cette commande rejoint, sous certains aspects, les attentes formulées par les personnes en charge de la gestion du programme au sein de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

L'évaluation poursuit plusieurs objectifs<sup>1</sup> :

- Analyser les conditions de mise en œuvre du programme, c'est-à-dire sur les différentes étapes du pilotage du programme par l'Organisation Internationale de la Francophonie qui agit, selon les États et gouvernements contributeurs, en tant qu' « opérateur » unique depuis la création du programme en 1975.
- Mettre en évidence les résultats et impacts rendus possibles par le programme auprès des différents publics cibles, et principalement les communautés villageoises des pays en voie de développement francophone qui figurent, depuis la réforme de 1998, parmi les publics prioritaires.
- Fournir des propositions d'amélioration de la performance du programme pour les prochaines années.

## 2. Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation du Programme Spécial de Développement, qui s'est déroulée entre octobre 2007 et mars 2008, a été structurée autour de trois phases<sup>2</sup> :

- Phase 1 – Structuration de l'évaluation (début octobre – mi novembre 2007) : analyse documentaire, entretiens auprès des personnes-ressources parmi le personnel de l'OIF, élaboration d'une base de données des projets financés et d'une typologie des pays bénéficiaires des financements en découlant, proposition d'une liste de projets à expertiser, reconstitution d'un schéma logique du PSD.
- Phase 2 – Collecte et analyse de données (mi novembre 2007 – mi janvier 2008) : missions de terrain de dix jours dans cinq pays, analyse approfondie de chacun des projets expertisés, expertise de 54 projets sur la base d'une grille de 42 critères, rédaction d'un rapport d'évaluation pour chaque pays visité, passation d'un questionnaire au porteurs de projets bénéficiaires du PSD et aux correspondants nationaux.
- Phase 3 – Formulation des conclusions et des recommandations (mi-janvier à fin mars 2008).

---

<sup>1</sup> Les termes de référence de l'évaluation figurent en annexe 1.

<sup>2</sup> Une présentation détaillée de la méthodologie est proposée en annexe 2.

### **3. Description de l'objet d'évaluation**

À travers le financement d'actions ciblées au bénéfice de communautés villageoises des pays de la francophonie, le PSD vise à :

- Améliorer les conditions de vie des populations bénéficiaires des projets, à structurer et professionnaliser les acteurs du développement local, à renforcer la capacité des communautés villageoises à élaborer et mettre en œuvre un plan de développement local et à pérenniser le processus de développement local des communautés villageoises dans une perspective de développement durable.
- Renforcer la coordination avec la programmation régulière de l'OIF, avec les interventions des bailleurs de fonds et des autorités nationales, de renforcer la valeur ajoutée de l'OIF et d'améliorer la lisibilité et la visibilité de l'OIF dans les pays bénéficiaires du PSD.
- Capitaliser sur les opérations financées et communiquer sur les bonnes pratiques.

### **4. Principales difficultés rencontrées**

Les évaluateurs ont été confrontés à trois difficultés :

Les lacunes de la partie « bilan informationnel » des termes de référence de l'évaluation. En effet, deux informations importantes pour la réalisation de l'évaluation faisaient défaut :

- Une description des bases de données sur lesquelles travaille le personnel en charge du PSD au siège : les évaluateurs ont découvert que chaque intervenant disposait de sa propre base de données, ce qui a nécessité, de la part des consultants, un fort investissement de mise en cohérence des supports informatiques.
- Un état du fonds documentaire disponible pour chacun des projets : les évaluateurs ont découvert que les dossiers des projets de la période 2000-2003 pour lesquels la contribution financière de l'OIF était clôturée, avaient été éliminés. Cette situation, pour les pays concernés par les missions de terrain, a occasionné, de la part des consultants, un important travail de reconstitution du matériel documentaire préalablement aux déplacements de terrain, auprès des porteurs de projets (entretiens téléphoniques avec les opérateurs en France, sollicitation de transmission préalable de documents, ...).

La lourdeur de l'appareil administratif de la Francophonie : délais dans la signature du contrat de prestations de services (contraignant les consultants à démarrer leurs travaux avant formalisation de la relation contractuelle), délais pour l'obtention de l'état des recettes déclarées et versées par les États et gouvernements contributeurs (cinq semaines), difficultés d'obtention de lettres d'introduction des consultants auprès des porteurs de projets, faible capacité de mobilisation des correspondants nationaux pour augmenter le taux de réponse à l'enquête par courrier électronique les concernant.

L'absence de caractérisation des populations bénéficiaires et d'identification de groupes de comparaison avant la mise en œuvre des projets : dès lors, la méthodologie s'est trouvée fortement affaiblie dans sa capacité à formuler une argumentation étayée sur la mesure des impacts (posttest seulement, groupe expérimental seulement, approche qualitative).

La démarche méthodologique a été appliquée conformément à ce qui avait été proposé par le bureau d'études à l'exception de l'enquête postale auprès des représentants légaux des bénéficiaires des projets financés sur la période 2000-2006 (adresses postales et électroniques non disponibles).



## PARTIE II – FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

### 2.1 Le PSD : un fonds multilatéral à multiples usages

#### 2.1.1 Un même libellé pour désigner trois programmes distincts (1975-1997)

##### ***Un outil au service des politiques nationales de développement des États membres (1975-1978)***

À sa création en 1975 à l'initiative du Canada, le «Programme Spécial de Développement pour la coopération économique, sociale et culturelle (PSD)» reçoit la mission d'aider les pays membres à atteindre les objectifs de leur plan national de développement en répondant à des besoins précis qu'il leur appartient d'exprimer. Le PSD agit en complément des efforts engagés par les États membres et prend la forme d'un fonds de concours alimenté par les contributions volontaires des pays membres de l'espace francophone (fonds multilatéral de coopération et de solidarité).

Opérationnel à compter de 1977, le PSD intervient principalement dans les domaines des études techniques, de l'assistance technique et financière et du perfectionnement (octroi de bourses)<sup>3</sup> :

- Mission d'étude et de conseil ou d'assistance technique vue principalement sous l'angle de la coopération horizontale, notamment : envoi sur demande d'experts, de conseillers et de techniciens pour des missions déterminées de courte durée, aide à la présentation de dossiers, études techniques ainsi que recherches et prospections nécessaires à la mise au point des projets.
- Mission de prospection pour le financement de projets agréés.
- Mission de mise en œuvre, notamment participation à des projets de développement touchant le monde rural, participation à des projets de développement d'éducation, de formation, de perfectionnement et de recherche, en privilégiant la coopération horizontale.

##### ***Un outil au service du financement de projets répondant à une urgence (1978-1985)***

De 1978 à 1985, les objectifs évoluent en faveur du financement de projets précis, d'une durée ne devant pas excéder une année, et répondant à des situations d'urgence non répétitives.

Le PSD intervient principalement dans les secteurs à caractère social et culturel : enseignement du français, artisanat, lecture publique, perfectionnement des enseignants, des médecins, des sages femmes, des journalistes, etc.

Ces interventions isolées ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un projet de développement. Elles ne se positionnent pas en complémentarité avec les projets de l'Agence de Coopération Culturelle et Technique et bénéficient plus à des individus qu'à des structures ou à des groupes.

---

<sup>3</sup> MWOROHA E. (1996) : « ACCT 1970-1995 : 25 ans au service du développement et de la coopération francophone », publication de l'Agence de Coopération Culturelle et Technique, pp. 197-204.

### ***Un outil du financement de projets de développement économique (1985-1996)***

À partir de 1985, de nouvelles orientations sont confiées au PSD qui doit intervenir prioritairement en faveur du développement économique des pays du Sud (création d'entreprises individuelles ou communautaires), renforcer la performance de ses actions, instaurer plus de rigueur dans la sélection des requêtes, encourager les actions régionales, intensifier la solidarité et les échanges coopératifs, donner une préférence aux projets des femmes dans le développement économique. Il est attendu du PSD qu'il injecte des fonds dans des investissements rentables, générateurs d'effets multiplicateurs et qu'il soutienne la création de micro-entreprises. Par ailleurs, le comité de gestion du PSD demande une procédure d'évaluation permanente des actions du PSD.

### ***Un questionnement de fonds sur le PSD (1996-1997)***

Une intense démarche de questionnement sur la raison d'être et les objectifs du PSD est engagée à partir de 1996. Une mission d'évaluation est confiée à un intervenant extérieur afin de contribuer à la réflexion de l'Agence sur la clarification du statut, de la structure et du mode de fonctionnement du PSD.

### **2.1.2 Un programme en crise, une volonté de repartir sur de nouvelles bases (1998-1999)**

Le rapport, remis en février 1998<sup>4</sup>, conclut que le PSD doit maintenir sa capacité de réponse importante aux demandes initiées par la base et propose de maintenir le *modus vivendi* entre la recherche de synergie avec les activités à caractère économique du PSD et de l'ACCT et la réponse aux demandes ponctuelles des pays qui ne sont pas prévisibles dans la programmation régulière.

Il suggère de profondes modifications des modalités de fonctionnement du programme dans quatre domaines : la gouvernance, la gestion de l'offre de service, la gestion de la demande et la livraison des activités.

À la lumière des enseignements de cette évaluation, le comité de gestion du PSD formule des recommandations en février 1998<sup>5</sup>, qui sont validées par le comité de réflexion du PSD réuni à Moncton (mai 1998<sup>6</sup>) et par le comité de gestion de Bruxelles (juin 1998<sup>7</sup>) :

- Le PSD doit conserver sa spécificité tout en renforçant sa cohérence interne avec la programmation régulière de la Francophonie. Les statuts du PSD sont abolis, le PSD est intégré à titre de fonds de concours de l'Agence de la francophonie au sein du Fonds Multilatéral Unique (FMU), la responsabilité de la gestion du PSD est confiée à l'Administrateur général de l'Agence de la Francophonie.
- Inscrire les relations entre le comité de gestion du PSD et la direction de l'Agence en charge du PSD dans une dynamique « mandant/mandataire » et organiser le système de suivi et d'évaluation en conséquence. Le comité de gestion du PSD est remplacé par un comité d'orientation du fonds de concours PSD.

---

<sup>4</sup> HIVON F. (1998) : « Évaluation externe du Programme Spécial de Développement », cabinet APFOR, 42 pages.

<sup>5</sup> Programme Spécial de Développement, Rapport de la 21<sup>ème</sup> session, Paris, 3-4 février 1998, 8 pages.

<sup>6</sup> ACCT (1998) : « Comité de réflexion du comité du Programme Spécial de Développement – 7 et 8 mai 1998, Moncton », 4 pages.

<sup>7</sup> Agence de la Francophonie (1998) : « PSD – Rapport de la XXII<sup>ème</sup> session du comité de gestion du Programme Spécial de Développement – Bruxelles, 19 et 20 juin 1998 », 5 pages.

- Améliorer l'efficacité et l'efficience du PSD et clarifier les relations financières avec l'Agence (engagement de l'Agence à prendre en charge les frais de fonctionnement et de gestion du PSD, respect de l'autonomie comptable et budgétaire lorsque la direction en charge de la mise en œuvre du PSD gère simultanément plusieurs programmes, reversement des réserves cumulées du PSD au compte courant du PSD).
- Ouvrir le tour de table des financeurs du PSD à d'autres pays de façon à limiter la contribution financière maximale d'un pays à 50% des recettes (adoption des principes d'une participation et d'un partenariat accrus entre les pays bénéficiaires et le PSD).
- Renforcer le rôle des correspondants nationaux dans la diffusion de l'information et dans le processus de gestion des requêtes.

La Conférence ministérielle de Bucarest (décembre 1998) valide ces propositions tandis que le sommet de Moncton (septembre 1999) intègre le PSD dans le nouveau champ d'intervention de la coopération multilatérale francophone confié à l'Agence : le développement social et la solidarité. Dans ce cadre, le PSD est chargé de soutenir des initiatives de développement durable en encourageant celles qui sont novatrices et qui permettent de contribuer aux objectifs stratégiques de la Francophonie.

### **2.1.3 Création d'un nouveau programme soumis à un questionnement permanent (2000-2006)**

#### ***Un outil en réponse aux situations d'urgence et au service du développement des communautés de base<sup>8</sup> des pays en développement de la Francophonie.***

Un document de politique est publié par l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie en 1999<sup>9</sup>. Il précise les nouveaux objectifs fixés au PSD perçu comme un outil au service de la « Francophonie de terrain ».

Le PSD s'inscrit dans l'objectif global de lutte contre la pauvreté par l'appui aux initiatives qui concourent à la satisfaction des besoins essentiels de base des communautés locales, notamment celles qui visent la sécurité alimentaire, le développement ou l'utilisation de moyens locaux de production, l'accès aux services de base, le soutien aux activités génératrices de revenus, ...

Le Programme Spécial de Développement a pour objectifs de :

- Permettre la mise en œuvre d'opérations ponctuelles de développement ne s'inscrivant pas dans la programmation biennale, mais pouvant se mettre en synergie avec celle-ci.
- Appuyer des programmes de développement de l'Agence ou soutenir, en tant que de besoin, des initiatives innovantes susceptibles d'être ultérieurement amplifiées, multipliées et reproduites.
- Appuyer les initiatives de la société civile et particulièrement des communautés de base des pays du Sud.
- Favoriser la solidarité entre les Etats membres de la Francophonie particulièrement dans les situations d'urgence ».

<sup>8</sup> Le terme « communautés de base » recouvre des réalités différentes selon les pays : groupements villageois, groupements d'intérêt économique, associations de développement des villages, collectivités locales.

<sup>9</sup> Agence Intergouvernementale de la Francophonie (1999) : « Le Programme Spécial de Développement - Document de politique », avril 1999, 5 pages

Il est décidé que le PSD demeure un fonds de concours alimenté par les contributions volontaires des États et gouvernements membres de l'Agence.

Ses interventions consistent à octroyer des subventions contribuant au financement de projets ou opérations en faveur des populations des États et gouvernements membres, sur la base de requêtes dûment introduites par les promoteurs auprès de l'Administrateur général de l'Agence.

Celui-ci prend sa décision sur avis consultatif d'un comité de sélection de projets qui se réunit régulièrement pour analyser les requêtes au regard de critères spécifiques du programme.

Trois types d'intervention sont financés : les études techniques (études de faisabilité et études portant sur les projets existants), l'assistance technique et financière et le perfectionnement.

Le correspondant national est la pierre angulaire du dispositif (dialogue avec les opérateurs lors de la phase d'élaboration des projets, réception des requêtes, suivi des projets dans leur phase de mise en œuvre, relations avec l'équipe en charge du PSD à Paris).

« Un des points de débat concernait l'implication du correspondant national au processus de gestion des requêtes. D'aucuns estiment qu'il n'est pas suffisamment outillé pour servir de relais et ne devrait pas être le passage obligé des demandes destinées à l'Agence, compte tenu de la grande diversification de la clientèle intéressée par le PSD. Les représentants du Canada-Québec et du Bénin estiment pour leur part qu'il serait important que le pays d'où provient la demande puisse s'inscrire dans l'opération. Ce sont les États et gouvernements qui paient les contributions ; le correspondant national apparaît donc comme un élément clé de l'ensemble du processus ».

*Rapport des travaux du Comité d'orientation du PSD du 9 février 2000, p.3.*

Les programmations successives de l'AIF puis de l'OIF réorientent chemin faisant les objectifs du PSD en fonction des évolutions des priorités politiques ou techniques<sup>10</sup> :

- Le PSD finance trois types d'opérations : projets de développement initiés par des personnes physiques ou morales, opérations de développement communautaire, assistance humanitaire (programmation 2000-2001).
- Les opérations d'urgence et l'assistance humanitaire sont exclues du champ d'intervention du Fonds (programmation 2004-2005).
- Le PSD est consacré à l'appui aux initiatives communautaires en privilégiant celles qui sont axées sur l'eau, la valorisation des ressources et produits locaux ainsi que le renforcement des capacités des acteurs associatifs locaux (à compter de 2004 mais décision officialisée dans la programmation 2006-2009).

### ***Un outil soumis à un questionnement permanent.***

Au cours de la période 2002-2006, le PSD fait l'objet d'un questionnement intense :

Un groupe de travail intitulé « Bilan et perspectives du PSD rénové, trois ans après » est installé fin 2002 : il est consacré à la mise en place d'un mécanisme efficace d'accompagnement et de suivi des projets.

---

<sup>10</sup> Le texte des orientations données au PSD dans le cadre de la programmation de l'OIF de 2000 à 2009 figure en annexe 5.



Une réflexion est engagée, au cours du biennium 2004-2005, pour intégrer le PSD dans le Cadre Stratégique décennal 2005-2014 formulé lors de la Conférence de Ouagadougou (novembre 2004<sup>11</sup>) et dans le cycle quadriennal de programmation (2006-2009).

Une réflexion informelle du comité d'orientation est lancée en février 2006 en vue d'une réflexion d'ensemble sur les nouvelles orientations à donner au programme dans le contexte des restructurations en cours à l'OIF.

Ces réflexions portent sur un nombre limité de questions récurrentes :

- **La focalisation géographique** : faut-il répondre aux requêtes formulées par tous les pays de la Francophonie ou définir *a priori* une liste restreinte de pays éligibles ? La question est ouverte pendant toute la période et il faut attendre l'année 2007 pour que le comité d'orientation décide d'exclure une zone géographique, à savoir les Pays d'Europe Centrale et Orientale (dans la mesure où ces pays disposent d'autres instruments multilatéraux).
- **La focalisation sectorielle** : faut-il financer des projets dans tous les secteurs ou définir *a priori* une liste restreinte de secteurs de concentration ? Le comité d'orientation décide en 2003 de mettre un terme à l'opportunité offerte de financer des actions humanitaires et, en 2004, le resserrement des champs d'intervention sur trois secteurs prioritaires (qui correspondent en fait aux principaux secteurs couverts par les projets financés par le PSD sur la période 2000-2003).
- **La focalisation sur des publics cibles** : faut-il intervenir auprès de tous les publics ou définir *a priori* des publics prioritaires ? Dès 2002, l'Agence décide de viser prioritairement les populations rurales et parmi elles les groupes sociaux les plus vulnérables (femmes et jeunes) ... sans exclure pour autant les autres catégories de bénéficiaires. Elle précise en 2005 que les collectivités de base visées sont les communautés rurales et périurbaines et introduit en 2006 un public spécifique dénommé « groupes défavorisés (femmes et jeunes) » en cohérence avec deux des thèmes transversaux de la programmation quadriennale (le genre et la jeunesse).
- **Les conditions d'une assistance aux porteurs de projets lors de l'élaboration de leurs requêtes** : comment renforcer la qualité des projets « à l'entrée » ? Décision est prise en 2005 d'affecter annuellement une part allant de 5 à 10% des ressources du PSD à la mise en œuvre d'activités directement initiées par l'OIF pour le renforcement des capacités des porteurs de projets.
- **Les conditions d'une optimisation de la performance des projets financés** : comment assurer la performance du « portefeuille de projets » ? L'OIF signe la Déclaration de Paris en 2005 et s'engage à mettre en œuvre ses principes (notamment la gestion axée sur les résultats).

---

<sup>11</sup> L'OIF s'engage à développer la coopération au service du développement durable et de la solidarité avec comme axe stratégique « contribuer par la coopération aux efforts de réduction de la pauvreté dans une stratégie de développement durable ». *Organisation Internationale de la Francophonie (2004) : « Déclaration de Ouagadougou – Cadre stratégique décennal de la Francophonie », 15 pages*

- **L'articulation entre le caractère hors programmation du PSD et la programmation régulière de l'OIF** au-delà de l'intégration formelle du PSD au Cadre Stratégique Décennal et au sein de la mission D de la programmation quadriennale (dans le cadre de l'objectif « contribuer par la coopération aux efforts de réduction de la pauvreté dans une stratégie de développement durable »)<sup>12</sup>.
- **Le financement du PSD** : articulation entre les contributions volontaires d'États et de gouvernements (dont on souhaite augmenter le nombre et susciter une participation financière plus conséquente) et la participation de l'OIF au titre de son budget régulier (Fonds Multilatéral Unique).

## 2.2 Le système de gestion du programme

### 2.2.1 Critères d'éligibilité et sélection des projets

#### *Le dossier de candidature*

Le personnel de l'OIF en charge de la gestion du PSD a élaboré, dès 2000, trois documents destinés aux porteurs de projets potentiels à diffuser à l'occasion de chaque appel à propositions :

- **Le calendrier des appels à propositions** : information en début d'année, pour chaque appel à propositions, des dates limites de transmission des requêtes et des dates de réunion du comité d'orientation.
- **Le guide du porteur de projets** : document présentant le mandat du PSD, les objectifs poursuivis par le programme, les pays concernés, les orientations privilégiées, les activités non couvertes par le PSD, les critères de recevabilité, les critères d'éligibilité, la procédure de réception et d'analyse des requêtes, les critères d'analyse, le niveau de contribution financière du PSD, les modalités de versement de la contribution.

---

<sup>12</sup> Les trois extraits suivants des compte rendus des comité d'orientation du PSD témoignent de la divergence des positions sur cette question entre représentants des contributeurs et de l'OIF :

> « (...) L'Administrateur général de l'Agence (...) a plaidé pour que le PSD enrichisse au travers des projets qu'il finance, les orientations développées dans d'autres programmes de l'Agence » *Rapports des travaux du Comité d'orientation du 21 février 2002, p. 2.*

> « (...) Conserver la spécificité du PSD, c'est-à-dire le maintenir hors programme à titre de « soupape de sécurité ». Il est à craindre qu'une fois intégré à la programmation quadriennale, ce programme perde sa capacité à apporter un soutien conjoncturel. La capacité à répondre aux demandes ponctuelles apparaît à tous comme une des forces du programme » *Rapport des travaux du Comité d'orientation du 7 avril 2005, p. 4.*

> « (...) Le Québec et le Nouveau-Brunswick plaident pour que le PSD soit mieux rattaché aux priorités de la programmation quadriennale, sans perdre toutefois sa spécificité et sans l'inféoder à la gestion des autres directions. En somme, les nouvelles orientations proposées ne sauraient se réaliser au détriment des objectifs propres du PSD » *Rapport des travaux du Comité d'orientation du 7 avril 2006, p. 4.*

- **Le formulaire de présentation des projets** : informations générales (pays d'intervention, organisme demandeur, projet, principaux partenaires intervenant dans la mise en œuvre du projet et avis de l'autorité transmettant la requête) et les détails du projet (présentation de l'organisme demandeur, contexte, description du projet, suivi, gestion du projet, visibilité, budget prévisionnel, compte d'exploitation prévisionnel, plan de financement et détail du financement sollicité du PSD).

Ces documents, qui ont évolué sur la période 2000-2006<sup>13</sup>, présentent les caractéristiques suivantes :

- Leur structure est proche de celle adoptée par d'autres bailleurs de fonds pour des interventions similaires.
- La terminologie employée pour définir les critères d'éligibilité peut donner lieu à des interprétations divergentes, faute d'exemples concrets permettant d'explicitier chacun des critères. Il s'agit notamment des critères suivants : « le projet est une initiative qui présente un caractère démonstratif, une approche ou une solution novatrice à un besoin, au sein de la communauté » et « le projet présente un fort potentiel d'effets multiplicateurs et de pérennité ».
- Les critères d'analyse des projets manquent également de précision (par exemple « qualité de l'argumentaire », « fiabilité des études préalables », « maîtrise des axes thématiques envisagés »).
- Faute d'une information précise sur le détail de la démarche d'expertise des requêtes et sur les motifs de leur non sélection, les porteurs de projets écartés ne sont pas en capacité d'apprécier les lacunes de leur dossier.
- Les hypothèses critiques pesant sur la réussite des projets sont insuffisamment prises en compte (événements pouvant contrecarrer l'atteinte des réalisations, résultats, impacts spécifiques et impacts généraux attendus). Le document s'inspire de l'outil « cadre logique des projets » sans en intégrer la principale valeur ajoutée (obligation d'anticiper les raisons de l'échec du projet).

*« On pourrait imaginer que l'OIF adresse avec le dossier de demande de financement un questionnaire d'auto-évaluation pour que le porteur de projet expertise lui-même son projet avant de l'adresser » (porteur de projet déçu).*

### **Les vecteurs d'information permettant aux porteurs de projets de prendre connaissance de l'existence du PSD**

Plusieurs vecteurs d'information des porteurs de projet ont été mis en place par l'OIF depuis 2000, répondant à un enjeu relevé à plusieurs reprises par l'Administrateur lors des réunions du comité d'orientation (« la démocratisation de l'offre par une plus grande diffusion du programme », 2003) :

- La publication des appels à propositions sur le site internet de l'OIF.
- La mobilisation des correspondants nationaux pour qu'ils choisissent eux-mêmes les supports de communication les plus adaptés à leurs contextes spécifiques.

---

<sup>13</sup> Le contenu de chacun des documents et les principales évolutions constatées sur la période 2000-2006 sont précisés en annexe 6. Ces évolutions font généralement suite aux suggestions formulées par les membres du comité d'orientation.

- La mobilisation des responsables des Bureaux Régionaux de la Francophonie pour qu'ils assurent une large diffusion du dossier de candidature et du formulaire de présentation des requêtes sur leurs zones géographiques de compétence.
- L'organisation d'une séance d'information des porteurs de projets lors des missions de terrain réalisées par le responsable du PSD (dans le cadre de ses activités de suivi). Une demande en ce sens a systématiquement été formulée à l'attention du correspondant national par le responsable du PSD avant chacun de ses déplacements sur le terrain).

L'efficacité de ces différents vecteurs de communication s'est révélée très variable :

- Les correspondants nationaux ont porté l'essentiel de l'effort de communication à travers la publication d'encarts dans les médias nationaux (Togo) ou à travers des échanges avec les réseaux d'Organisations Non Gouvernementales nationales (Burkina Faso). Lorsque le correspondant national a transmis l'information à des tiers et non pas directement aux porteurs de projets potentiellement intéressés, l'information est rarement parvenue aux destinataires finaux (Viêt-Nam).

La mobilisation des correspondants nationaux, espérée suite à l'atelier régional d'information de Libreville organisée en avril 2002 à l'attention des correspondants nationaux d'Afrique Centrale et de l'Océan Indien ainsi que de leurs collaborateurs en charge de la coordination du PSD à l'échelle nationale et animée par le responsable du PSD, n'a pas donné les résultats escomptés.

« Malheureusement, alors que toutes les délégations présentes en avaient pris l'engagement, force est de constater que, à l'exception notable de Maurice et de la République Démocratique du Congo, cet atelier n'a pas été prolongé par des sessions nationales de restitution qui auraient favorisé une bonne dissémination des acquis ». *Rapport d'exécution du PSD, Exercice 2002, p.4.*

- Les Bureaux Régionaux ont apporté une contribution beaucoup plus limitée : ils se sont contentés d'afficher les documents d'appels à propositions à l'extérieur de leur locaux (Lomé) ou ont décidé de ne pas communiquer sur l'existence du PSD afin de ne pas être submergés par des requêtes qu'ils ne seraient pas en mesure de traiter au regard des moyens humains disponibles (Hanoi).
  - « On ne veut pas faire de publicité car on aurait un afflux de travail. Le Bureau s'est tenu à une prudente réserve » (*chargée de programmes, BRAP*).
- La mise en ligne des documents sur le site de la Francophonie est adaptée aux porteurs de projets résidant en zone urbaine, mais pas du tout à ceux situés en zone rurale (qui constitue cependant le territoire-cible du PSD).
- L'investissement des correspondants nationaux dans l'organisation de réunions d'information des acteurs nationaux intéressés lors des visites de terrain du responsable du PSD a été très variable (pas d'organisation ou participation faible dans les pays couverts par les évaluateurs qui ont donné lieu à des déplacements du responsable du PSD).

Quel que soit le mode de communication retenu, l'information sur l'existence et les modalités de fonctionnement du PSD a été reçue par des porteurs de projets, opérateurs du développement (ONG), et non pas par les bénéficiaires finaux (communautés de base). La démarche d'information a rencontré une démarche de recherche active de financements de la part de ces acteurs, que l'OIF qualifie d'« initiés » (sur internet, par le « bouche à oreille », par l'intermédiaire de réseaux de connaissances, ...).

Enfin, aucun effort particulier n'a été fourni par l'OIF pour informer les acteurs potentiellement intéressés des pays pour lesquels le français ne constitue pas la langue principale, contrairement aux exigences formulées par le comité d'orientation en ce sens<sup>14</sup>.

### **2.2.2 Élaboration des requêtes**

L'OIF a très tôt perçu la nécessité de renforcer les capacités des pays à présenter des projets (pour les pays faiblement pourvoyeurs en projets ou pour ceux dont la qualité des projets était déficiente).

Les initiatives conduites au cours de la période 2000-2006 ont produit des résultats très disparates :

- Les missions d'expertise des projets, réalisées par des experts indépendants, dans six pays en 2001, dont un des objectifs était d'identifier, au plan local et national, les atouts pour la mise en place d'un dispositif souple de coordination et d'encadrement du programme permettant la formation et l'accompagnement des porteurs de projets, n'ont pas donné lieu à des suites opérationnelles.
- Un atelier de renforcement de capacités des accompagnateurs de microprojets communautaires en Afrique de l'Ouest, a été organisé au Bénin en décembre 2006 en partenariat avec l'Association pour la formation en développement humain (Asfodevh).
- Une trentaine de membres d'associations venus du Burkina Faso, du Mali, du Niger et du Togo ont été sensibilisés au « Guide de l'accompagnement des personnes ou de groupes porteurs de projets » conçus par Asfodevh et de faire de ces acteurs des agents de relais et d'encadrement des porteurs de requêtes du PSD, n'a pas donné de résultats concrets (au delà des intentions exprimées en fin de formation).
- L'appui des correspondants nationaux rencontrés lors des missions de terrain a souvent privilégié l'analyse de la conformité des requêtes (la « forme ») au détriment d'une réelle évaluation a priori des projets (le « fonds »).
- *« Une fois les projets finalisés et déposés à la CNPF pour transmission à la DDDS, nous les parcourons et faisons si nécessaire des observations au vu des critères d'éligibilité et autres consignes contenus dans le guide puis appelons les auteurs à la prise en compte de celles-ci » (réponse du correspondant national à l'enquête par mél).*

---

<sup>14</sup> « S'agissant du déséquilibre observé dans la répartition des projets financés, le Comité a recommandé que des actions soient menées en vue de susciter des requêtes dans certaines régions de la Francophonie telles que l'Asie, l'Afrique du Nord et le Moyen Orient et l'Europe de l'Est » *Rapport des travaux du Comité d'orientation du 29 janvier 2001, pp. 3-4.*

« La non participation des pays lusophones et hispanophones pose également problème aux membres du comité qui demandent à l'Agence d'envisager un effort supplémentaire pour ces pays » *Rapport des travaux du Comité d'orientation du 26 février 2004, p.4.*

Cette situation s'explique par l'absence de mandat formel de l'OIF en ce sens, par la faiblesse des moyens humains et financiers disponibles et par l'absence d'expertise du personnel sur ces questions.

Au Viêt-Nam, le correspondant national, précédemment premier secrétaire de l'ambassade du Viêt-Nam en France (1999-2003) et adjoint au directeur des relations internationales du Ministère des Affaires Etrangères, chargé entre autres des relations avec la Francophonie, à Hanoi (depuis 2003), n'a que très peu de temps à consacrer au Programme Spécial de Développement.

Au Togo, le correspondant national affirme avoir des difficultés à apprécier *a priori* les chances de succès de tel ou tel projet, faute d'expertise en matière d'évaluation *ex-ante* de projets.

- Les chargés de programmes des Bureaux Régionaux ont apporté une contribution variable, en fonction de l'intérêt qu'eux-mêmes ou que leur direction portait au PSD (faute d'un mandat clair en ce sens de la part du siège) : accompagnement personnalisé et approfondi au Bureau Régional Asie Pacifique, intervention très limitée au Bureau Régional Afrique de l'Ouest (moyens humains mobilisés sur la phase aval d'expertise des dossiers une fois transmis à Paris).
- L'appui d'organismes bilatéraux et internationaux de coopération pour mutualiser les coûts et les expériences, évoqué à plusieurs reprises lors des comités d'orientation, n'a pas donné lieu à une mise en œuvre concrète.
- La mobilisation d'un bureau d'études technique, pour venir en appui aux porteurs de projets, expérimentée au Burkina Faso, a produit les résultats les plus intéressants. Cette procédure a cependant souffert de l'absence de contractualisation formelle entre l'OIF et cet opérateur (qui par conséquent s'est rémunéré sur les financements octroyés aux bénéficiaires finaux, à l'origine de situations conflictuelles), de l'absence de clarification sur le statut de cet opérateur (le BSD est intervenu, entre 2000 et 2006, à la fois comme porteur de projet, comme prestataire de service aux porteurs de projets et comme expert indépendant chargé de l'évaluation *a priori* des projets).

### **2.2.3 Procédure d'expertise des projets à Paris**

L'expertise et la sélection des projets mobilisent les trois comités mis en place dès 2000 :

- Le **comité d'orientation** « est l'interlocuteur privilégié de l'Agence pour ce qui concerne le PSD. À ce titre il dégage les orientations spécifiques du PSD ainsi que les axes prioritaires à court et moyen terme en tenant compte des grandes orientations arrêtées lors des Sommets, examine les états et rapports d'exécution technique et financière du programme ainsi que les rapports d'évaluation des projets, examine les instruments de gestion du programme élaborés par l'Agence, formule tout avis qu'il juge utile pour le bon fonctionnement du PSD. Il fait rapport à l'Administrateur général de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie »<sup>15</sup>. Ce comité est constitué de représentants d'États et de gouvernements membres contribuant régulièrement au fonds<sup>16</sup>. Il joue, auprès de l'Administrateur, un rôle de conseil chargé, entre autres missions, de dégager les orientations spécifiques du Programme. Il se réunit au moins une fois dans l'année.
- Le **comité consultatif de sélection des projets** qui a pour missions « d'examiner les requêtes enregistrées à l'occasion des appels à propositions du PSD et d'en apprécier les aspects conceptuels et financiers sur la base des critères spécifiques régissant ce fonds, et de formuler des recommandations à l'Administrateur quant à l'éligibilité des projets objet des requêtes et, le cas échéant, au montant de la contribution à accorder »<sup>17</sup>. Ce comité est composé de représentants de l'OIF et de deux membres du comité d'orientation désignés sur une base rotative. Il se réunit deux fois dans l'année.
- Le **comité d'experts** chargés d'émettre un avis sur les projets soumis au financement du PSD. Il se réunit à chaque clôture d'appel à propositions. Les experts indépendants sont désignés par la DDDS, à partir de la base d'expertise francophone, à raison de trois par session. Pour assurer la continuité des travaux d'une session à l'autre, le renouvellement du groupe s'effectue au deux tiers.

***En moyenne, 227 projets ont été reçus à chaque appel à propositions, en provenance de 27 pays de la Francophonie***

Dix-sept appels à propositions ont été organisés sur la période 2000-2006 (deux en 2000, trois de 2001 à 2003 et deux depuis 2004<sup>18</sup>) : le nombre de requêtes reçues se situe entre 126 (premier appel, 2000) et 436 (quinzième appel, 2005)<sup>19</sup>. En moyenne, 227 projets ont été réceptionnés. Une croissance modérée est observée depuis le sixième appel à propositions (2002).

<sup>15</sup> Article 2 de la décision n°41/2000/AG du 10 avril 2000 portant création, organisation et fonctionnement du comité d'orientation du Programme Spécial de Développement.

<sup>16</sup> En règle générale, les délégués admis à participer à une session donnée du comité d'orientation sont ceux dont les États ou gouvernements se sont acquittés de leur contribution volontaire au titre de l'année précédente de la session.

<sup>17</sup> Article 1<sup>er</sup> de la décision n°40/2000/AG du 10 avril 2000 portant création du comité consultatif de sélection des projets du Programme Spécial de Développement.

<sup>18</sup> Le comité d'orientation de 2004 décida de baisser le nombre d'appels à propositions de trois à deux pour faciliter aussi bien la gestion du programme que le suivi et l'évaluation des projets financés.

<sup>19</sup> Le détail des projets reçus et retenus par pays et par appel à propositions figure en annexe 7.

Le nombre de pays représentés à chaque appel à propositions varie entre 18 (premier appel à propositions, 2000) et 34 (troisième, 2001). Au total, 48 pays différents ont participé au PSD en provenance de toutes les géographies de la Francophonie : Afrique Occidentale (11 pays), Afrique Centrale et Océan Indien (15), Afrique du Nord (4), Europe Centrale et Orientale (5), Caraïbes (3), Asie Pacifique (4) et autres (6<sup>20</sup>). En moyenne, 27 pays ont été représentés à chaque appel à propositions (situation relativement stable sur la période).

Les projets sont adressés directement par les porteurs ou transitent par les correspondants nationaux<sup>21</sup>.

La procédure d'expertise et de sélection des projets présente les caractéristiques suivantes :

	Analyse responsable PSD			Analyse comité des experts			Analyse comité de sélection	
	Requêtes reçues	Requêtes retenues jugées non éligibles	Requêtes proposées aux experts	Requêtes non sélectionnées	Requêtes avec demande de compléments d'information	Requêtes pré-sélectionnées	Requêtes non retenues	Requêtes sélectionnées
2000-2006								
<b>Total</b>	<b>3 873</b>	<b>1 317</b>	<b>2 556</b>	<b>1 874</b>	<b>314</b>	<b>368</b>	<b>37</b>	<b>331</b>
<b>Base 100</b>	<b>100</b>	<b>34</b>	<b>66</b>	<b>48</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>9</b>

**Première analyse des projets par le responsable du PSD : 34% des projets sont jugés non conformes**

L'équipe en charge du PSD effectue un travail administratif conséquent d'enregistrement des requêtes des porteurs de projets au fur et à mesure de leur réception à Paris (par courrier électronique ou par courrier postal).

Les documents sont à la fois saisis sur le logiciel de gestion du courrier et sur le logiciel propre à l'équipe du PSD (enregistrement des requêtes et établissement de fiches synthétiques mentionnant les caractéristiques de chaque projet dans la base *File Maker* en raison de l'absence de module spécifique dans le Système d'Information de Gestion de l'OIF). Le suivi comptable et financier des projets s'effectue, quant à lui, sur un autre logiciel.

Aucune confirmation de bonne réception des documents n'est adressée aux porteurs de projets : ceux-ci le regrettent au regard des incertitudes d'acheminement du courrier qu'ils connaissent dans leurs pays respectifs.

Les requêtes jugées relevant d'autres dispositifs ou d'autres comités de l'OIF sont relayées vers les structures et personnes concernées (par exemple à l'Institut de l'Énergie et de l'Environnement de la Francophonie).

<sup>20</sup> Dans la catégorie « autres » figurent les projets sous-régionaux (3) et les projets émanant de pays industrialisés (3).

<sup>21</sup> Cette situation ne répond pas aux critères initiaux d'acceptation des requêtes précisées dans le document de politique de l'AIF (1999, p.3) qui stipule que « toute requête adressée à l'Agence dans le cadre du PSD doit impérativement être examinée par le correspondant national du pays d'origine de l'initiateur du projet. Le correspondant national est le seul responsable habilité à transmettre les requêtes de l'Agence ». Le comité d'orientation modifia cette disposition en 2001 en décidant que les porteurs de projets pouvaient adresser leurs requêtes à travers les canaux de leur choix.



Le responsable du PSD effectue ensuite, seul, une analyse de la conformité des projets au regard des critères de recevabilité (cf. annexe 12). En moyenne, 34% des projets reçus sont écartés dès ce stade de la procédure.

***Deuxième analyse des projets par le comité d'experts : 48% des projets sont jugés non conformes et 8% appellent des compléments d'information.***

Les réunions des comités d'experts ont été organisées conformément à ce que prévoyait la procédure. Au total treize experts provenant de huit pays différents ont été invités à participer au travail d'expertise des projets (cf. annexe 13). Le choix des experts semble davantage avoir été effectué sur la base de leur expérience de terrain des différentes zones géographiques couvertes par le PSD plutôt qu'au regard de leur expertise dans les secteurs de concentration et sur les publics cibles du programme.

Tous les projets reçus sont présentés aux experts qui, en général, confirment la première sélection opérée par le responsable du PSD (souci de transparence de la démarche). Les projets jugés conformes par le responsable du PSD sont systématiquement lus par les trois experts, sur deux journées de suite. Le temps moyen consacré à l'analyse d'une requête se situe donc autour de 8 minutes<sup>22</sup>. Cet investissement apparaît très décalé au regard de l'effort consenti par les porteurs de projets pour élaborer leur dossier de candidature (plusieurs journées de travail).

Chaque expert analyse la totalité des dossiers et dialogue avec ses collègues. Ce dialogue se fonde sur plusieurs critères : pertinence, conception générale, stratégie de mise en œuvre et de gestion du projet et montage financier (cf. annexe 12). L'analyse ne donne pas lieu à une formalisation écrite (renseignement d'une grille d'évaluation ex-ante des projets par exemple). La décision s'effectue par consensus.

*« On a très peu de temps pour analyser les dossiers. On recherche donc le détail qui tue dans chaque projet » (expert).*

*« On fonctionne par consensus. Dès qu'il y a débat, alors le dossier ne passe pas » (expert).*

À l'issue de cette analyse, 48% des projets, en moyenne, sont écartés car jugés non conformes.

*« (...) D'une manière générale, la qualité des dossiers présentés reste insuffisante et n'offre pas de garantie quant à la faisabilité réelle des projets. Ce constat ne saurait surprendre dans la mesure où, au regard du fonctionnement actuel du programme, les documents reçus ne sont que des avant-projets sommaires nécessitant une étude opérationnelle avant la phase d'exécution. À cet égard, les experts réitèrent leur conviction que seuls l'encadrement, l'accompagnement et le suivi du promoteur et ce, dès la phase d'idée de projet, garantiront la pérennité et la duplicabilité des projets financés ». Extrait du rapport des experts, sixième appel à proposition du PSD, mars 2002.*

<sup>22</sup> Les valeurs non renseignées dans le schéma ci-dessous (deuxième et onzième appels à propositions) correspondent à deux appels à propositions pour lesquels les évaluateurs n'ont pu collecter de données fiables.

Pour 8% des projets, les experts proposent au responsable du PSD de solliciter des compléments d'information au porteur du projet (ou via le Bureau Régional de l'OIF ou une autre structure de la Francophonie). Lorsqu'une version révisée de ces projets est présentée au comité des experts à l'occasion d'un appel à projets suivant, le dossier est directement transmis au comité consultatif de sélection des projets.

Les experts formulent également un avis sur la contribution financière demandée par les porteurs de projets à l'OIF. L'examen des décisions prises par les experts sur les cinquante-quatre projets expertisés dans le cadre de l'évaluation, met en évidence que la requête est en général amputée de plus du quart du budget (26%) alors que tous les projets respectent tous les critères financiers (montant maximum de la participation de l'OIF, taux de contribution du porteur de projet, ...).

Échantillon de 54 projets (2000-2006)	Montant demandé	Montant octroyé	%
Burkina Faso	88 595	87 086	<b>98%</b>
Cameroun	182 234	126 129	<b>69%</b>
République Centrafricaine	123 630	83 788	<b>68%</b>
Togo	138 425	113 868	<b>82%</b>
Viêt-Nam	143 021	86 210	<b>60%</b>
<b>Total</b>	<b>675 905</b>	<b>497 081</b>	<b>74%</b>

Les experts revoient à la baisse les demandes financières dans 57% des cas lorsque la contribution financière demandée à l'OIF est supérieure à 7500 euros et dans 16% des cas lorsque celle-ci est inférieure à 7500 euros. Ces décisions ne sont assorties d'aucune explication.

*« On a jamais vu qu'ils spécifient ce qui doit être fait pour réduire l'enveloppe financière » (correspondant national, Togo).*

Échantillon de 54 projets (2000-2006)	Demandes supérieures à 7500 euros			Demandes inférieures à 7500 euros		
	Nombre de demandes	Nombre de demandes modifiées	%	Nombre de demandes	Nombre de demandes modifiées	%
Burkina Faso	5	1	<b>20%</b>	6	0	<b>0%</b>
Cameroun	8	5	<b>63%</b>	3	2	<b>67%</b>
République Centrafricaine	6	4	<b>67%</b>	5	0	<b>0%</b>
Togo	9	5	<b>56%</b>	3	0	<b>0%</b>
Viêt-Nam	7	5	<b>71%</b>	2	1	<b>50%</b>
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>20</b>	<b>57%</b>	<b>19</b>	<b>3</b>	<b>16%</b>

### **Troisième analyse des projets par le comité consultatif de sélection : 1% des projets sont écartés, 9% sont sélectionnés**

Les réunions du comité consultatif de sélection des projets ont été organisées conformément à ce que prévoyait la procédure (d'une demi-journée à une journée de travail).

À partir des recommandations des experts et sur la base des dossiers mis à leur disposition, les membres du Comité procèdent à l'analyse des requêtes jugées éligibles et proposent le montant de la contribution de l'Agence à allouer à chaque projet. Ils passent ensuite en revue les dossiers des requêtes jugées non recevables ou non éligibles en vue de s'assurer de la pertinence des avis émis par les experts (souci de transparence de la démarche). Sur chacune des requêtes, ils sont en capacité de questionner le responsable du PSD sur les choix proposés.

Les remarques formulées mettent en évidence les lacunes ressenties en matière d'évaluation *a priori* des projets.

L'analyse des projets par le comité consultatif de sélection valide en général le choix effectué par le comité des experts. Sur dix projets présentés, un seul est écarté. La contribution financière moyenne de l'OIF par projet est également légèrement revue à la baisse (de l'ordre de 6%).

### **Des taux de réussite très variables selon les pays et les zones géographiques**

Sur les 3873 projets proposés à l'OIF sur la période 2000-2006, 331 ont été approuvés, soit une moyenne de 8,57%<sup>23</sup>. Le taux de sélection se situe entre 2,31% (troisième appel à propositions, 2001) et 19,05% (premier appel à propositions, 2000).

Le taux de réussite (nombre de projets retenus/nombre de projets proposés) est élevé pour la zone Asie Pacifique (20,39%) et très faible pour l'Afrique du Nord (3,17%)<sup>24</sup>, les autres zones se situant dans la moyenne<sup>25</sup>.

Zone géographique	Nombre de projets proposés	Nombre de projets retenus	Taux de réussite
Afrique Occidentale	1970	179	9,09%
Afrique Centrale et Océan Indien	1380	113	8,19%
Afrique du Nord	221	7	3,17%
Europe Centrale et Orientale	51	5	9,80%
Caraïbes	56	6	10,71%
Asie Pacifique	103	21	20,39%
Autres	83	0	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>3864</b>	<b>331</b>	<b>8,57%</b>

Si 27 pays ont bénéficié d'un financement pour au moins un projet, 15 pays ont toujours connu l'échec lors de leur participation à la procédure d'appel à propositions<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Le ratio est de 12,95% si l'on ne retient que les projets éligibles (2 556 projets).

<sup>24</sup> Le Maroc a proposé 191 projets pour seulement 7 projets retenus (3,66%). « (...) A été relevé le cas du Maroc dont aucun des 34 projets introduits n'a été retenu. Selon l'administration de l'Agence, lesdits projets ont été déclarés non éligibles du fait que la plupart se sont révélés des initiatives institutionnelles visant la mise en place de crédits de fonctionnement » *Rapport des travaux du Comité d'orientation du 22 mai 2003, p.3*

<sup>25</sup> Les dix meilleurs taux de réussite sont, par ordre décroissant : Comores (31,25%, 16 projets présentés, 5 retenus), Laos (25%, 4 et 1), Cambodge (23,08%, 39 et 9), Roumanie (22,73%, 22 et 5), Niger (19,05%, 63 et 12), Viêt-Nam (18,87%, 53 et 10), Mali (17,93%, 145 et 26), Guinée Conakry (15%, 40 et 6), Vanuatu (14,29%, 7 et 1) et Gabon (13,46%, 52 et 7).

<sup>26</sup> Liban, Seychelles, Moldavie, Sao Tomé et Príncipe, Djibouti, Tunisie, Cap Vert, Guinée Bissau, Albanie, Macédoine, Dominique, Bulgarie, Egypte, Sainte-Lucie et Guinée Equatoriale.

En moyenne, 19 projets ont été retenus lors de chaque appel à propositions (minimum de 10 lors des troisième et sixième appels, et maximum de 35 lors du treizième appel).

Le montant moyen de la contribution de l'OIF s'élève à 9 822 euros (minimum de 6827 euros lors du sixième appel et maximum de 12251 euros lors du dix-septième appel). Les projets pour lesquels l'OIF est l'un des cofinanceurs sont très rares.

#### **2.2.4 Communication de la décision de sélection aux porteurs de projets**

Si la plupart des porteurs de projets interpellent l'OIF dès le lendemain de la date de la réunion du comité consultatif de sélection des projets, l'information officielle prend la forme de courriers adressés aux porteurs de projets.

##### ***Porteurs de projets lauréats***

Les porteurs de projets lauréats, soit 9% des participants, reçoivent un courrier les informant de la sélection et leur proposant de signer un protocole d'accord<sup>27</sup>.

Dans certains cas, cette décision est assortie d'une demande d'expertise de la part d'une institution de l'OIF (BRAO ou IEPF<sup>28</sup>) ou d'un prestataire de service (BSD au Burkina Faso). La personne concernée effectue une mission d'une journée et analyse en profondeur le projet avec les parties prenantes (opérateur, bénéficiaires, ...). Cette intervention est généralement très appréciée des porteurs de projets.

##### ***Porteurs de projets non retenus***

Les porteurs dont les projets ont été écartés au cours de la procédure, soit 83% des participants, reçoivent un courrier leur indiquant la décision du comité de sélection des projets et leur fournissant une information très sommaire sur les raisons de leur échec.

L'explication est souvent jugée insuffisante de la part des porteurs de projets déçus, renforçant les suspicions d'un traitement arbitraire des requêtes par le personnel de l'OIF à Paris<sup>29</sup>.

*« On m'indique que mon projet est non éligible car « les activités programmées ne permettent pas d'innovations majeures par rapport aux nouveaux axes d'intervention du PSD ». Je ne comprends pas ce que cela veut dire au regard des caractéristiques de mon projet » (porteur de projet déçu).*

---

<sup>27</sup> Le document-type figure en annexe 8.

<sup>28</sup> L'avis technique de l'IEPF a ainsi été sollicité en juillet 2005 sur le projet « entreprise solidaire et expérimentale de production et de distribution électrique pour le village de Banteay Dêk » au Cambodge en juillet 2005.

<sup>29</sup> La correspondante nationale en République Centrafricaine affirme ignorer les raisons pour lesquelles les projets ne sont pas retenus alors que, selon elle, d'autres correspondants nationaux, notamment celui du Bénin, disposent de cette information. Les porteurs de projets « déçus » du Cameroun qualifient les critères d'éligibilité de « fallacieux » (rapport-pays Cameroun, p.24).

*« Lorsque le PSD refuse un projet, il faut que la lettre soit clairement notifiée. On peut lire « refus pour insuffisance d'informations » sans que soit spécifié l'endroit où l'information manque. De même, on lit « projet pas suffisamment novateur » sans dire comment les projets devraient être formulés pour répondre à ce critère » (correspondant national, Togo).*

### **Porteurs de projets pour lesquels une demande de complément d'information est requise.**

Les porteurs dont les projets sont en attente de réception de compléments d'informations, soit 8% des participants, reçoivent un courrier leur indiquant la décision du comité de sélection des projets et leur demandant de compléter leur dossier. Les porteurs de projets se trouvent alors souvent démunis face à la formulation, souvent sibylline, de la demande de l'OIF (d'autant plus que la contribution des représentants locaux de l'OIF est souvent réduite<sup>30</sup>).

*« On me demande de « souligner davantage l'implication des bénéficiaires sur les retombées du projet » mais je ne comprends pas ce que cela veut dire. Je suis confronté au problème de compréhension de la demande (...) J'essaie de partager cette réponse avec certaines ONG pour voir comment ils comprennent la formulation de l'OIF. Dans la lettre, il n'est pas indiqué de noms de personnes à contacter » (porteur de projet ayant reçu une demande de complément d'information).*

## **2.2.5 Suivi administratif, suivi et évaluation**

### **Suivi administratif (Paris)**

Le versement de la contribution financière de l'OIF est effectué avec beaucoup de rigueur (contrôle des pièces justificatives) et souvent avec beaucoup de lenteur.

Lorsque les pièces justificatives ne sont pas fournies, le versement suivant n'est pas accordé. Les décisions de l'OIF ne sont pas toujours expliquées ou comprises des porteurs de projets.

Des avenants sont proposés aux porteurs qui ne sont pas en capacité de mener leur projet dans les délais. Les projets sont systématiquement clôturés deux années après leur signature, même si tous les versements n'ont pas été effectués (les porteurs de projets sont alors informés par courrier). Sur 191 projets acceptés sur la période 2000-2003, 44 ont vu leur financement interrompu en cours de mise en œuvre (27,2%). L'enveloppe financière non distribuée s'est élevée à 188 040 euros (soit 10,7% du budget qui devait être octroyé). Cette situation trouve essentiellement son origine dans l'absence de production par les porteurs de projets des justificatifs prévus dans la convention signée avec l'OIF.

Aucun des projets expertisés par les évaluateurs, clôturés sans avoir été menés à terme, n'a donné lieu au remboursement total des acomptes versés avec intérêt au taux légal en vigueur dans le pays du siège de l'OIF (article 7 des conditions générales du protocole d'accord entre l'OIF et les porteurs de projets).

---

<sup>30</sup> Au Togo, le rôle du correspondant national est limité : recherche d'une amélioration de la formulation de la requête pour renforcer les chances de succès lors de la réunion suivante du comité consultatif de sélection des projets (rapport-pays Togo, p.9).

### **Suivi des projets sur le terrain**

Le suivi des réalisations et des résultats est effectué de plusieurs manières :

**Le responsable du PSD** réalise des missions de terrain dans les pays bénéficiaires du financement (priorité étant donnée aux plus importants consommateurs de crédits). Quatorze missions ont été identifiées sur la période 2000-2006 couvrant 12 pays (cf. annexe 14). Sur cette période de sept années, 77 projets au plus ont été expertisés (deux missions au Burkina Faso et en République Centrafricaine). Le taux de couverture est faible (38%).

Les comptes-rendus de mission rédigés par le responsable du PSD mettent en évidence les conditions de réalisation de ces missions :

- Le responsable de PSD est souvent accompagné, pour effectuer ces visites de terrain, du correspondant national et, parfois, d'un représentant du Bureau Régional. Les porteurs de projets et les bénéficiaires ont donc en face d'eux des représentants officiels de la Francophonie qu'ils considèrent, à juste titre, davantage comme des bailleurs de fonds (qu'il ne faut pas décevoir) que comme des experts en capacité de les accompagner dans la mise en œuvre de leurs projets.
- Aucune grille d'analyse des projets n'a été conçue qui permettrait, par exemple, de mener une analyse comparative entre les projets. À cet égard, la Direction de la Planification Stratégique n'a apporté aucune aide méthodologique à la Direction du Développement Durable et de la Solidarité (alors que cette direction siège dans les structures de décision du PSD).
- Les représentants de l'OIF sur le terrain se sont avant tout préoccupés du respect des engagements pris par les porteurs de projets dans les protocoles d'accord (mise en perspective des réalisations attendues avec les réalisations constatées).

*« Cette évaluation s'est déroulée par l'inventaire de tous les matériels acquis, des pièces justificatives et des rapports d'exécution du projet, aussi par les questions réponses participatives » (République Démocratique du Congo, 2003-70).*

*« Cette évaluation a été très intéressante et nous a permis de comprendre beaucoup de choses que nous ne connaissions pas » (BF 2005-179).*

**Les Bureaux Régionaux** sont également intervenus pour effectuer ce suivi, sans pour autant disposer de prérogatives officielles en ce sens (transfert de compétences accompagné de moyens financiers).

Le Bureau Régional Afrique de l'Ouest s'est déplacé sur le terrain lorsque le siège l'invitait officiellement à le faire (essentiellement pour des projets togolais et béninois pour lesquels le siège était resté sans nouvelles depuis la perception, par les promoteurs, des premières tranches de financement).

Le Bureau Régional Asie Pacifique a, par contre, réalisé systématiquement une visite de terrain par projet financé entre 2000 et 2005 (aucune visite de terrain n'a été effectuée depuis le changement de directeur, la priorité étant donnée à d'autres actions du BRAP<sup>31</sup>).

---

<sup>31</sup> Cf. rapport-pays Viêt-Nam, pp. 8-11.

Ces interventions ont été réalisées dans les mêmes conditions techniques que celles pilotées par le responsable du PSD. L'incidence financière de ces prestations a pu être prise en charge par le siège (pour autant qu'un accord préalable ait été trouvé suite à l'envoi, par le bureau régional, d'un état prévisionnel des dépenses<sup>32</sup>).

Dans tous les cas, un rapport a été rédigé et transmis au siège<sup>33</sup>.

Les **correspondants nationaux** ont été sollicités pour suivre les projets financés. À cet effet, ils ont systématiquement été destinataires de la liste des projets financés par le PSD dans leur pays. Pour autant, rares ont été les correspondants nationaux à assurer ces prestations pour l'OIF (manque de moyens).

**Un bureau d'études** a également été mobilisé pour effectuer ce suivi (le seul exemple connu des évaluateurs est le BSD au Burkina Faso, ONG d'assistance mandatée pour suivre les micros projets socio-économiques sur le terrain).

Les insuffisances du système de suivi et d'évaluation mis en œuvre ont très tôt été identifiées par le responsable du PSD et les membres du comité d'orientation. Toutes les solutions envisagées pour y remédier ont produit des résultats décevants :

L'élaboration d'un outil permettant d'effectuer un suivi des projets de production n'a pas abouti. Le bureau d'études « Afrique Initiatives », missionné en 2005, devait mettre en place cet outil à partir du cas précis d'un projet en cours à Madagascar (« la décortiquerie de Ambadja »).

Cette prestation, valorisée à hauteur de 20 000 euros, visait trois objectifs : constituer une liste d'indicateurs agréables pour le suivi du PSD (au stade de la sélection des projets et dans le cadre de leur mise en œuvre), intégrer le suivi des résultats dans les conventions de financement et réaliser des études de cas afin d'identifier les facteurs-clés de succès et de favoriser la réplication et la diffusion des bonnes pratiques.

Ce projet n'a pu aboutir en raison de la défaillance du porteur de projet (les outils n'ont pas été élaborés).

La sollicitation de bailleurs de fonds bilatéraux (par exemple les Services de Coopération et d'Action Culturelle des Ambassades de France) ou multilatéraux (par exemple le PNUD ou la Banque Mondiale) pour réaliser ce suivi, de manière volontaire et bénévole, n'a pas donné lieu à des interventions concrètes de ces interlocuteurs (pas d'intérêt manifesté par ces interlocuteurs). Une telle configuration est difficilement envisageable, sans contractualisation et attribution de moyens financiers spécifiques, au regard des contraintes de moyens auxquelles sont confrontées ces structures pour le pilotage de leurs propres projets. Il en est de même pour les ONG des pays industrialisés, représentées dans les pays couverts par le PSD, identifiées par l'OIF comme susceptibles d'effectuer ce suivi.

---

<sup>32</sup> Les évaluateurs n'ont cependant pas trouvé de traces formelles de ces versements. Depuis 2004, les directeurs des bureaux régionaux reçoivent systématiquement la liste des projets retenus sur leur zone géographique de compétences accompagnée d'un courrier d'envoi, signé par supérieur hiérarchique du responsable du PSD, indiquant que « ma direction reste disposée à contribuer à la prise en charge des frais afférents à toute visite de site dont vous prendrez l'initiative lors de missions officielles de vos collaborateurs ou de vous-mêmes dans les pays concernés ».

<sup>33</sup> Les évaluateurs n'ont identifié aucune intervention du personnel du Bureau Régional Afrique Centrale en faveur du PSD.

La sollicitation en 2005 de Veolia Waterforce, fondation d'entreprise de Veolia Environnement, pour réaliser l'expertise bénévole des projets d'accès à l'eau, n'a pas non plus donné de résultats concrets, faute d'intérêt de la part de ce partenaire.

La sensibilisation de responsables de bureaux d'études et d'ONG d'Afrique Occidentale (Burkina Faso, 2003<sup>34</sup>) et d'Afrique Centrale (Cameroun, 2006) n'a pas permis à l'OIF de se doter d'un réseau d'intervenants en suivi-évaluation des projets financés (faute de mise en place, au delà des déclarations d'intention, d'un mécanisme opérationnel incitatif à leur égard).

La mise en place, pour tous les projets dont la participation financière de l'OIF est supérieure ou égale à 15 000 euros d'un comité de gestion auquel participe l'OIF, évoquée en comité d'orientation, n'a pas eu de suite concrète (faute de capacité concrète de l'OIF à participer à de telles instances).

Enfin, la mobilisation d'autres directions de l'OIF et d'autres opérateurs de la Francophonie (Association Internationale des Maires Francophones, Agence Universitaire de la Francophonie, ...), évoquée à plusieurs reprises lors de comités d'orientation, n'a jamais été testée (faute d'un portage d'une telle ambition par les instances dirigeantes de l'OIF).

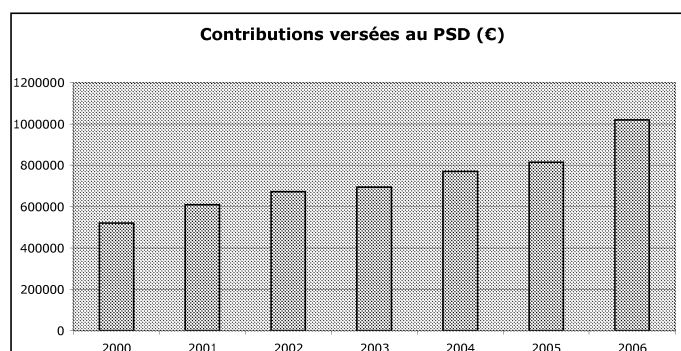
Fin 2006, les conditions ne sont toujours pas réunies pour que l'OIF dispose d'un dispositif et de procédures de suivi évaluation des projets financés. Elles le sont d'ailleurs d'autant moins que les dossiers des projets, financés sur la période 2000-2003, ont été détruits lors des déménagements successifs de l'OIF ces dernières années (rendant difficile leur évaluation ex-post). Ce comportement illustre le manque d'investissement effectif de l'OIF sur la question du suivi et de l'évaluation du PSD.

## 2.3 Le cadre financier

### 2.3.1 Recettes et contributions volontaires d'États et de gouvernements membres de la Francophonie

Les moyens financiers alloués au PSD ont connu les évolutions suivantes au cours de la période 2000-2006 :

L'enveloppe financière versée, de manière volontaire, par les États et gouvernements de la Francophonie, a été chaque année plus importante (520 766 euros en 2000 et 1 019 645 euros en 2006, soit un quasi doublement de l'enveloppe).

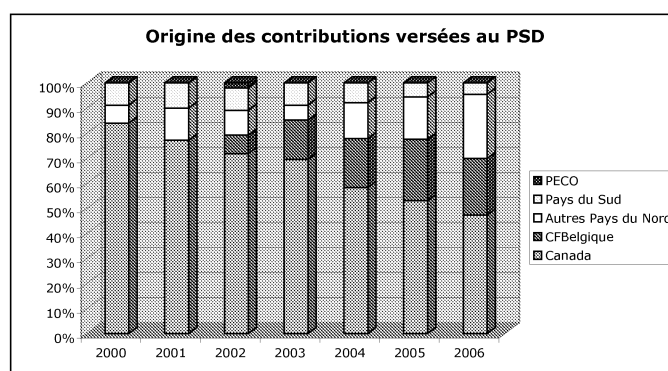


<sup>34</sup> Prestation confiée à la Fondation Marcel Hicter (Bruxelles, Belgique) pour un montant de 48 975 euros.



Treize États et gouvernements différents ont apporté leur contribution financière au cours de la période, dont cinq originaires d'Afrique (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Gabon et Sénégal), un d'Europe Centrale et Orientale (Roumanie) et sept de pays industrialisés (Andorre, Canada, Canada Nouveau-Brunswick, Canada-Québec, Communauté Française de Belgique, France et Monaco)<sup>35</sup>. Le respect des engagements oraux puis écrits pris au début de chaque année par ces contributeurs ont été quasiment tenus (le ratio montants versés/montants annoncés s'établit à 96,87%). Le montant total des contributions s'élève à 5 101 643 euros.

La multilatéralisation du fonds, souhaitée par l'évaluation de 1998, est atteinte en 2006 : la part du Canada dans le financement du PSD, passe cette année-là, pour la première fois sous la barre des 50% (47%).



L'élargissement du « tour de table » des contributeurs au PSD, réaffirmé comme souhaitable au cours de plusieurs comités d'orientation, ne s'est pas concrétisé (États et gouvernements membres de la Francophonie ou entreprises privées). Aucune action concrète n'a été identifiée par les évaluateurs en ce sens, à l'exception des sollicitations auprès de l'OIF pour qu'elle participe en puisant sur ses ressources propres (Fonds Multilatéral Unique)<sup>36</sup>. L'OIF n'a donné aucune suite favorable à ces demandes au cours de la période 2000-2006.

<sup>35</sup> Le détail des financements, par année et par contributeur, figure en annexe 9 (source Direction Administrative et Financière de l'OIF).

<sup>36</sup> > « (...) Les participants ont discuté de la possibilité pour l'Agence de contribuer au PSD. Il a été suggéré que l'Agence envisage chaque année, une participation correspondant, au minimum, à 25% de la contribution gouvernementale la plus élevée de l'année antérieure » *Rapport des travaux du Comité d'orientation du 22 mai 2003, p.3.*

Enfin, dans la mesure où certains États et gouvernements bénéficiaires sont également contributeurs du PSD, le classement par ordre décroissant de financement reçu est modifié lorsque l'on prend en compte les montants bruts et nets (cf. état ci-dessous pour les dix premiers contributeurs).

Classement montant brut reçu	Pays	Financements accordés par l'OIF au titre du PSD	Contributions versées au PSD	Montant net reçu	Classement montant net reçu
1	Bénin	332 979	75 296	257 683	<b>2</b>
2	Burkina Faso	281 632	106 715	174 917	<b>5</b>
3	Mali	261 302	0	261 302	<b>1</b>
4	Cameroun	254 066	106 715	147 351	<b>8</b>
5	Togo	244 238	0	244 238	<b>3</b>
6	RDC	209 007	0	209 007	<b>4</b>
7	Sénégal	181 764	30 490	151 274	<b>7</b>
8	Niger	160 842	0	160 842	<b>6</b>
9	RCA	138 021	0	138 021	9
10	Madagascar	130 483	0	130 483	10

### **2.3.2 Dépenses au titre du financement des projets**

L'utilisation des financements octroyés par les États et gouvernements contributeurs, sur la période 2000-2006, présente les caractéristiques suivantes<sup>37</sup> :

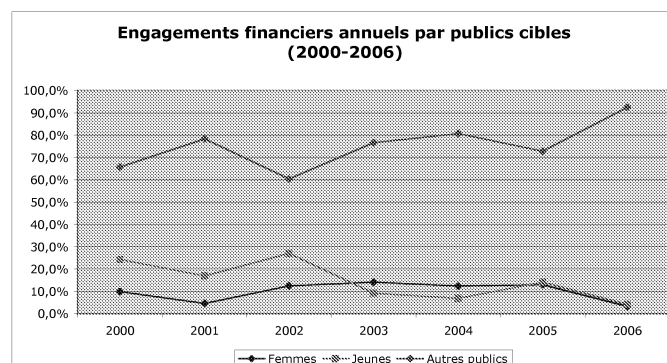
#### ***Financement des projets***

Le montant moyen des décaissements au titre du financement des projets s'élève à 442 025 euros (minimum de 333 741 euros en 2002 et de 525 628 euros en 2004). L'enveloppe décaissée au titre du financement des projets s'établit donc à hauteur de 3 094 172 euros. Après prise en compte des reports (décaissements constatés en 2000 au titre des engagements des années antérieures, décaissements à venir en 2007 et 2008 au titre des projets retenus en 2006), le montant du financement au titre des projets s'élève à 3 247 114 euros (soit 463 873 euros par an en moyenne).

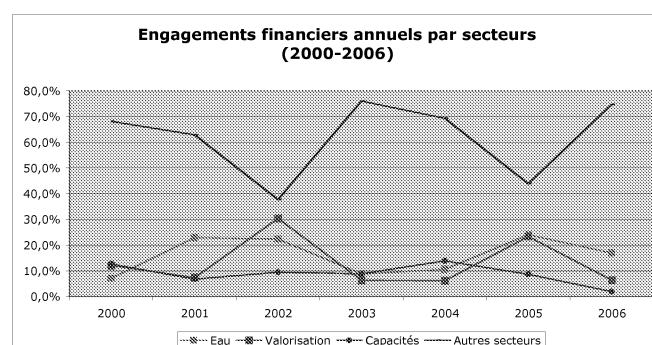
Les financements ont principalement bénéficié à l'Afrique Occidentale et à l'Afrique Centrale et Orientale (86% des financements sur ces deux zones). Les autres zones ne concentrent donc que 14% des financements : Asie-Pacifique (7%), Afrique du Nord (3%), Europe Centrale et Orientale (2%) et Caraïbes (2%).

La focalisation par publics cibles (femmes et jeunes), souhaitée par les États et gouvernements contributeurs, n'a pas donné lieu à une concentration des crédits sur ces publics (aucune significative depuis 2004, au contraire).

<sup>37</sup> Le détail des dépenses, par année et par nature, figure en annexe 9 (source Direction Administrative et Financière de l'OIF).



La focalisation par secteurs (eau, valorisation des ressources et productions locales, développement et renforcement des capacités et savoir faire), souhaitée par les États et gouvernements n'a pas donné lieu à une concentration des crédits sur ces secteurs (aucune évolution significative depuis 2004).



### **2.3.3 Dépenses au titre de la gestion du programme**

Les financements hors projets correspondent aux frais de gestion du programme (administration d'une part, suivi et accompagnement d'autre part).

Les frais d'administration comprennent les frais de mise à disposition du personnel de l'OIF pour la gestion du programme (5% des contributions des États et gouvernements), les frais de gouvernance (organisation des réunions du comité des experts, du comité consultatif de sélection des projets et du comité d'orientation), l'achat de prestations intellectuelles, le paiement des heures supplémentaires et des indemnités de stages et les assurances.

#### Les moyens humains consacrés au management du PSD

> Sur la période 2000-2006, trois personnes ont été affectées à temps partiel à la gestion du PSD au sein de la Direction du Développement Durable et de la Solidarité : le responsable du programme (3/4 de son temps de travail, le reliquat étant consacré à la gestion du PADL), sa secrétaire (2/3 de son temps de travail, le tiers restant concernant des activités de greffe des instances des commissions de recours et des commissions paritaires) et l'attaché de gestion (4/5). Le PSD mobilise également, de manière plus limitée, le directeur de la DDDS et sa secrétaire (1/10). Sur ces bases, les évaluateurs estiment le coût salarial à la charge de l'OIF, pour l'année 2006, de l'ordre de 176 071 euros (relativement proche du chiffre avancée par l'OIF<sup>38</sup>). Ce chiffre est plus élevé que la quote-part versée par le PSD au titre de la mise à disposition de personnel par l'OIF (50 986 euros en 2006). L'écart est cependant couvert par des recettes actuellement non monétarisées comme les retombées d'image générées par le PSD pour l'OIF auprès des institutionnels, des porteurs de projets et des bénéficiaires.

> Il convient d'ajouter à cette enveloppe financière les frais, pris en compte par le PSD, au titre des heures supplémentaires et du recrutement de personnel vacataire (assistant vacataires) pour traiter, dans les délais annoncés, les requêtes des porteurs de projets (49 660 euros d'heures supplémentaires et 17 875 euros d'indemnités de stages versées sur la période 2000-2006).

Les frais de suivi et d'accompagnement comprennent les missions de terrain du personnel du PSD (visites de projets, participation aux ateliers de formation), l'achat de prestations intellectuelles (missions d'expertise dans les pays bénéficiaires) et le financement de la contribution des unités hors siège (bureaux régionaux).

Le montant moyen des dépenses hors projets s'établit à 98 652 euros (minimum en 2000 avec 53 123 euros et maximum en 2002 avec 1540 039 euros). L'enveloppe décaissée au titre du financement hors-projets est de 690 567 euros. Les coûts de gestion du programme représentent donc, à ce stade de l'analyse, 21,3% des dépenses (pour 100 euros investis par les contributeurs, 78,7 euros sont affectés sur le terrain).

---

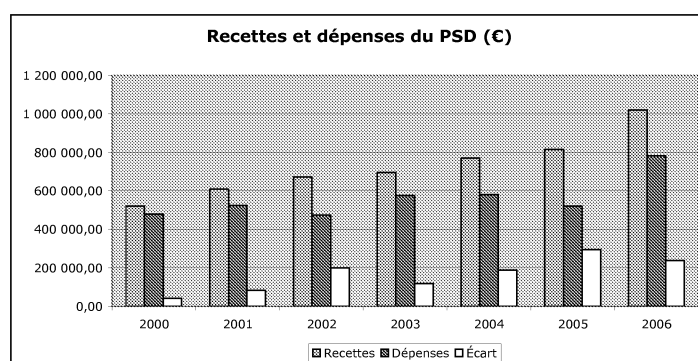
<sup>38</sup> « (...) Soyez assuré, par ailleurs, que l'OIF est soucieuse d'accorder à ce programme la considération qui se doit et à mettre l'équipe de gestion dans des conditions de travail optimales. Ainsi, dans le cadre des nouveaux organigrammes et du redéploiement des ressources de l'institution, il est envisagé, sous forme de contribution de l'OIF au PSD, de doter la direction concernée du personnel et du matériel requis, en complément des efforts déjà consentis sous forme de dépenses de fonctionnement. Sur ce point, je tiens à souligner que les seules charges salariales de l'équipe du PSD se chiffrent, pour l'exercice 2006, à la somme de 167 338 € ». *Extrait de la lettre de l'Administrateur de l'OIF au Président en exercice du Comité d'orientation du PSD datée du 23 avril 2007*



### 2.3.4 Écart cumulé entre recettes et dépenses fin 2006

#### **Écart entre recettes et dépenses (financements projets et hors-projets)**

Un écart est donc constaté chaque année entre les recettes et les dépenses (reports inclus). Le montant cumulé de l'écart atteint 1 163 962 euros fin 2006 (période 2000-2006). Ce montant représente 2,5 années de financement de projets et un peu plus de deux années de dépenses (projets et hors projets).



Le comité d'orientation n'a pas bénéficié d'une présentation claire de la situation financière du PSD entre 2000 et 2006, en dépit des demandes renouvelées des représentants des États et gouvernements<sup>39</sup>. Cette situation était par contre pleinement perçue par le personnel de l'OIF au siège.

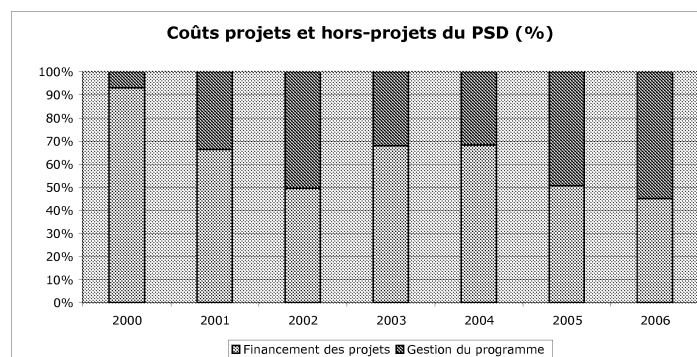
<sup>39</sup> > « Le Comité souhaite une plus grande transparence de l'Agence dans sa présentation de l'exécution budgétaire du programme. La question des reliquats du biennium 2002-2003 demande particulièrement un approfondissement. Il est en effet apparu un écart important entre la somme des contributions versées par les États et gouvernements et les dépenses effectuées. C'est pourquoi le Comité a recommandé qu'un bilan financier faisant ressortir les contributions versées et les dépenses effectuées figure en bonne place dans le rapport d'exécution lors des prochaines sessions du Comité » *Rapport des travaux du Comité d'orientation du 26 février 2004, p.4.*

> « Tous se sont entendus sur l'indépendance financière du PSD et que les contributions soient reportées et ne soient pas utilisées à d'autres fins par l'OIF. La CFB a suggéré qu'un compte spécifique soit créé pour le PSD dans lequel seraient versées les contributions, incluant les reports d'années ultérieures. On note également la nécessité de faire un état des comptes afin de faire le point et de connaître les montants qui n'ont pas été reportés dans le passé » *Rapport des travaux du Comité d'orientation du 22 février 2007, p. 5.*

« Soit on augmente la capacité de décaissement, soit on baisse le montant des contributions car il y a un écart grandissant entre dépenses et recettes » (Personnel siège OIF).

« Le PSD a contribué à traiter le problème de trésorerie de l'OIF » (Personnel siège OIF).

Cette enveloppe financière a été encaissée par l'OIF et n'a pas été rétrocédée au PSD. Il convient donc de prendre en compte ces sommes dans le calcul du coût de gestion du programme. Une fois ces sommes intégrées, le coût de gestion du programme progresse sensiblement et s'établit à hauteur de 39,35% des dépenses (en d'autres termes, pour 100 euros investis par les contributeurs, seuls 60 sont, en réalité, affectés sur le terrain). Ce résultat est particulièrement mauvais si on le compare aux banques régionales de développement (la Banque Africaine de Développement affiche ainsi un ratio inférieur à 10%) et aux dispositifs comparables d'autres bailleurs de fonds (maximum de 15%).



Il est alors possible de calculer annuellement le coût du programme par projet utile, c'est-à-dire le rapport entre le coût de gestion du programme et le nombre de projets effectivement sélectionnés chaque année.

Ce coût progresse de manière sensible au cours de la période sous revue, passant de 779 euros en 2000 à 15 099 euros en 2006 (moyenne de 6028 euros). Cette évolution traduit une absence totale de maîtrise du coût de gestion du PSD.

## PARTIE III – ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES PROJETS FINANCES

### 3.1 Des projets très majoritairement peu performants

Les notes attribuées aux cinquante-quatre projets expertisés dans les cinq pays couverts par l'évaluation sont explicitées dans les rapports consacrés à chacun des pays et annexés au présent rapport. Les résultats des notations figurent en annexe 10.

L'analyse de ces notations met en évidence les caractéristiques suivantes :

**Les projets sont très majoritairement peu performants** (la performance de plus de huit projets sur dix est jugée « très faible », « faible » et « plutôt faible »).

PROGRAMME SPÉCIAL DE DÉVELOPPEMENT (OIF)	Très faible	Faible	Plutôt faible	Plutôt fort	Fort	Très fort	Total
	42-63 points	64-84 points	85-105 points	106-126 points	127-147 points	148-168 points	
Burkina Faso	0	1	8	2	0	0	11
Cameroun	0	5	3	3	0	0	11
République Centrafricaine	2	3	5	1	0	0	11
Togo	2	7	2	1	0	0	12
Viêt-Nam	0	1	5	3	0	0	9
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>23</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>54</b>
<b>%</b>	<b>7%</b>	<b>31%</b>	<b>43%</b>	<b>19%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
	<b>81%</b>			<b>19%</b>			

**Il n'y a pas d'évolution significative de la performance des projets entre la période 2000-2003 et la période 2004-2006.**

Comme le met en évidence le tableau suivant, 70% des projets de la période 2000-2006 sont positionnés entre « très faibles » et « plutôt faibles » (contre 88% pour la période 2000-2003).

PROGRAMME SPÉCIAL DE DÉVELOPPEMENT (OIF)	Très faible	Faible	Plutôt faible	Plutôt fort	Fort	Très fort	Total
	42-63 points	64-84 points	85-105 points	106-126 points	127-147 points	148-168 points	
2000	1	4	4	0	0	0	9
2001	1	0	2	1	0	0	4
2002	0	5	2	1	0	0	8
2003	2	3	6	2	0	0	13
2004	0	2	5	1	0	0	8
2005	0	2	4	1	0	0	7
2006	0	1	0	4	0	0	5
<b>TOTAL 2000-2003</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>34</b>
<b>%</b>	<b>12%</b>	<b>35%</b>	<b>41%</b>	<b>12%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
	<b>88%</b>			<b>12%</b>			
<b>TOTAL 2004-2006</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>20</b>
<b>%</b>	<b>0%</b>	<b>25%</b>	<b>45%</b>	<b>30%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
	<b>70%</b>			<b>30%</b>			

**Les projets expertisés, bénéficiant plus spécifiquement aux « femmes » et aux « jeunes », affichent une meilleure performance que les autres projets** (mais la faiblesse du nombre de projets concernés invite à la prudence quant à la généralisation de cette appréciation).

Comme le met en évidence le tableau suivant, plus de 60% des projets relevant de ces deux catégories sont positionnés entre « très faibles » et « plutôt faibles ».

PROGRAMME SPÉCIAL DE DÉVELOPPEMENT	Très faible	Faible	Plutôt faible	Plutôt fort	Fort	Très fort	Total
	42-63 points	64-84 points	85-105 points	106-126 points	127-147 points	148-168 points	
TOTAL Tous publics	4	17	23	10	0	0	54
%	7%	31%	43%	19%	0%	0%	100%
	<b>81%</b>			<b>19%</b>			
<b>dont Femmes</b>	0	3	4	4	0	0	11
%	0%	27%	36%	36%	0%	0%	100%
	<b>64%</b>			<b>36%</b>			
<b>dont Jeunes</b>	0	1	4	3	0	0	8
%	0%	13%	50%	38%	0%	0%	100%
	<b>63%</b>			<b>38%</b>			
<b>dont Autres</b>	4	13	15	3	0	0	35
%	11%	37%	43%	9%	0%	0%	100%
	<b>91%</b>			<b>9%</b>			

Les projets expertisés relevant de la catégorie « renforcement ou développement des compétences et des savoir faire » (désignés sous « capacités » dans le tableau ci-dessous) et relevant de la catégorie « accès à l'eau » présentent une performance plus forte que les autres projets, et notamment ceux portant sur la « valorisation des ressources et productions locales » (qui sont les plus risqués). Là encore, le faible nombre de projets concernés dans chacune des catégories ne permet pas de dresser des conclusions définitives.

Comme le met en évidence le tableau suivant, plus de 60% des projets relevant des catégories « eau » et « capacité » sont positionnés entre « très faibles » et « plutôt faibles ».

PROGRAMME SPÉCIAL DE DÉVELOPPEMENT	Très faible	Faible	Plutôt faible	Plutôt fort	Fort	Très fort	Total
	42-63 points	64-84 points	85-105 points	106-126 points	127-147 points	148-168 points	
TOTAL Tous secteurs	4	17	23	10	0	0	54
%	7%	31%	43%	19%	0%	0%	100%
	<b>81%</b>			<b>19%</b>			
<b>dont Eau</b>	0	0	4	2	0	0	6
%	0%	0%	67%	33%	0%	0%	100%
	<b>67%</b>			<b>33%</b>			
<b>dont Valorisation</b>	3	14	6	1	0	0	24
%	13%	58%	25%	4%	0%	0%	100%
	<b>96%</b>			<b>4%</b>			
<b>dont Capacités</b>	0	0	6	4	0	0	10
%	0%	0%	60%	40%	0%	0%	100%
	<b>60%</b>			<b>40%</b>			
<b>dont Autres</b>	1	3	7	3	0	0	14
%	7%	21%	50%	21%	0%	0%	100%
	<b>79%</b>			<b>21%</b>			



### 3.2 Comparaison avec un dispositif similaire : le Fonds Social de Développement (Coopération française)

Les consultants d'évaluation ont réalisé en 2002 l'évaluation a posteriori du Fonds Social de Développement, instrument de la coopération française présentant de fortes similitudes avec le Programme Spécial de Développement<sup>40</sup>. Cette évaluation a donné lieu à des visites de terrain dans six pays : Burundi, Haïti, Madagascar, Mauritanie, Mozambique et Tchad.

Ils ont utilisé, dans le cadre de cette évaluation, une grille structurée autour des trois mêmes thèmes d'analyse que ceux mobilisés pour le PSD : bénéfice durable pour les pauvres, structuration des acteurs et renforcement des services de la coopération française. De plus, le même évaluateur a couvert deux pays pour l'évaluation du PSD (Togo et Viêt-Nam) et trois pour celle du FSD (Haïti, Madagascar et Mozambique).

Les évaluateurs ont mis en perspective les notations des projets du PSD avec ceux du FSD en utilisant le même système de notation (54 projets expertisés dans le cadre du PSD avec 42 critères de notation et 48 projets pour le FSD avec 31 critères de notation).

L'analyse comparative de la performance des projets met clairement en évidence le résultat particulièrement faible du Programme Spécial de Développement puisque 81% des projets (contre 50% pour le Fonds Social de Développement) se voient attribuer une notation entre « très faible » et « plutôt faible ». De manière plus détaillée, 38% des projets du PSD sont « très faibles » et « faibles » contre seulement 8% pour le FSD.

FONDS SOCIAL DE DÉVELOPPEMENT (FRANCE)	Très faible	Faible	Plutôt faible	Plutôt fort	Fort	Très fort	Total
	31-47 points	48-62 points	63-78 points	79-93 points	94-109 points	110-124 points	
Burundi	0	0	2	2	0	0	4
Haïti	0	2	2	3	3	0	10
Madagascar	1	1	4	5	0	0	11
Mauritanie	0	0	4	3	1	0	8
Mozambique	0	0	2	3	0	0	5
Tchad	0	0	6	3	1	0	10
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>48</b>
<b>%</b>	<b>2%</b>	<b>6%</b>	<b>42%</b>	<b>40%</b>	<b>10%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
	<b>50%</b>			<b>50%</b>			

L'analyse comparative sur les angles évaluatifs communs aux deux dispositifs, soit onze critères, met en évidence la très faible performance du PSD sur cinq d'entre eux (viabilité, lisibilité, concertation avec les autres acteurs, capacité opérationnelle et renforcement de l'expertise), une performance similaire sur cinq autres critères (pertinence, utilité, bénéfice pour les femmes, structuration des acteurs et visibilité) et une performance légèrement plus forte du PSD sur un seul critère (efficacité).

<sup>40</sup> Les conditions de mise en œuvre du FSD au Burkina Faso, au Cameroun, en République Centrafricaine et au Togo sont développées dans les rapports-pays respectifs (comptes rendus des interviews avec les personnes en charge au sein des Services de Coopération et d'Action Culturelle, SCAC). Nous renvoyons à la bibliographie en annexe 4 pour les références du rapport final FSD et des rapports-pays (Burundi, Haïti, Madagascar, Mauritanie, Mozambique et Tchad).



## PARTIE IV – REPONSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES

Les réponses aux questions évaluatives ci-dessous sont nourries des appréciations évaluatives des projets qui figurent dans chacun des rapports consacrés aux cinq pays couverts par l'évaluation : Afrique de l'Ouest (Burkina Faso et Togo), Afrique Centrale et Océan Indien (Cameroun et République Centrafricaine) et Asie (Viêt-Nam)<sup>41</sup>.

L'appréciation évaluative sur chacun des angles évaluatifs correspond à la moyenne de la notation par critère des cinquante-quatre projets expertisés (« très faible », « faible », « plutôt faible », « plutôt forte », « forte », « très forte »).

### 4.1 Pertinence (forte)

#### ***Le programme apporte une réponse aux besoins des communautés de base***

Le programme finance des projets qui s'inscrivent en réponse à des besoins exprimés ou latents des communautés villageoises, sur un large spectre de problématiques :

- L'accès à l'eau potable n'est pas encore partagé par tous, loin s'en faut.
- L'autosuffisance alimentaire, tout au long de l'année, est une préoccupation importante en zone rurale.
- Les systèmes de collecte des ordures ménagères sont inexistantes ou déficients et l'accumulation de débris dans les villes pose des questions de salubrité, notamment parce que des dépotoirs sauvages existent à côté des lieux de vie collective, notamment les marchés.
- L'équipement des communes en équipements collectifs est souvent déficiente : manque de latrines publiques contraignant les habitants à déféquer ou uriner soit dans la ville, soit dans les champs et environs de la commune, absence de réseau d'électrification des zones montagneuses en raison des difficultés d'accès des villages, de la dispersion des habitants et de la faiblesse du nombre de familles concernées (rendant difficiles les conditions de vie des populations concernées).
- Le renouvellement ou l'achat de premiers équipements est souvent hors de portée des communautés qui souhaitent développer ou s'engager sur des activités génératrices de revenus.

Le besoin est rarement exprimé directement par les populations bénéficiaires. Il est dans la majorité des cas porté par des acteurs intermédiaires. Cette prestation, pour certains d'entre eux, constitue un métier.

---

<sup>41</sup> Le troisième chapitre de chacun de ses rapports-pays annexés au rapport final, intitulé « Appréciation évaluative des projets » comprend les sous-chapitres suivants : pertinence, efficacité, efficience, impacts, utilité, viabilité, visibilité, lisibilité et synthèse. Les références aux projets qui figurent dans cette partie reprennent le sigle de chaque pays (BF Burkina Faso, TG Togo, CMR Cameroun, RCA République Centrafricaine, VN Viêt-Nam) et le numéro d'enregistrement du projet par l'OIF : par exemple, le projet TG 2000-16 correspond au projet n°16 de l'année 2000 au Togo (chaque rapport-pays comprend en annexe une fiche d'évaluation détaillée par projet).

La pertinence est renforcée lorsque :

- L'opérateur intervient depuis plusieurs années dans la zone géographique et a une expérience de collaboration avec les populations.
- Les populations ont une expérience de gestion collective de projets (par exemple à travers des groupements villageois).
- Les autorités politiques ou traditionnelles sont informées du projet, voire associées à son identification.

La pertinence est au contraire fragilisée lorsque :

- Le PSD finance des opérations qui auraient de toute façon été financées par d'autres sources (ressources publiques locales ou nationales).
- La formulation d'une demande qui ne correspond pas à une activité centrale dans la vie des populations et qui porte sur des activités complémentaires susceptibles d'améliorer les conditions de vie mais sur lesquelles les populations ne consentiront qu'un investissement personnel limité (en temps ou en moyens financiers).

Les secteurs de concentration retenus par l'OIF sont jugés pertinents par les porteurs de projets (lauréats et déçus). Ils considèrent cependant que ces secteurs gagneraient à être davantage précisés (notamment le domaine du renforcement et du développement des compétences et savoir faire qui apparaît trop vaste et transversal à de nombreux projets).

#### ***Le programme apporte une réponse aux besoins ressentis par les États et gouvernements contributeurs***

Le programme répond à des besoins ressentis par les États et gouvernements contributeurs :

Volonté de donner une dimension très opérationnelle à l'action de la Francophonie (soutenir une « Francophonie de terrain qui réponde aux besoins des vrais gens » comme l'exprime un des contributeurs).

Volonté de témoigner de la solidarité entre les pays de la Francophonie et de contribuer au développement de ces pays.

Volonté de disposer d'un instrument d'intervention souple et réactif afin de soutenir les initiatives des sociétés civiles des pays en développement de la Francophonie et d'apporter des réponses aux demandes ponctuelles et de faibles montants de la part d'acteurs de terrain de ces pays.

## **4.2 Mise en œuvre (plutôt faible)**

### ***La participation des bénéficiaires à la conception et à la mise en œuvre du projet est très variable***

La majorité des projets financés par le PSD ont été élaborés par des opérateurs agissant au nom des communautés villageoises (spécialistes du développement). Quelques rares projets émanent de responsables de groupements villageois (personnes éduquées disposant de connaissances parmi les réseaux d'opérateurs de développement). Dans ce cadre, la participation des bénéficiaires revêt des formes diverses :

- Participation à une démarche collective d'identification des besoins (et parfois à leur hiérarchisation) et mobilisation tout au long de la mise en œuvre du projet (tenue de réunions régulières).
- Portage du projet par l'opérateur qui agit « accompagnateur du développement de la communauté villageoise » (appui technique et méthodologique) et qui assure l'interface avec le financeur : les bénéficiaires collaborent avec un prestataire de service qui mobilise son expertise pour travailler de façon professionnelle.
- Portage du projet par une autorité politique qui « prend en main » le projet pour le compte de la communauté (cas du Viêt-Nam) tout en entretenant des réunions très régulières avec les populations.
- Gestion du projet par une personne issue du groupe bénéficiaire et bénéficiant d'une délégation de pouvoir pour assurer la mise en œuvre du projet (à l'appui de réunions parfois très formelles et fictives du groupe pour justifier, aux yeux du contributeur, le caractère participatif du projet).
- Captation du projet par un individu qui souvent, accapare tous les bénéfices à son seul profit, déléstant les populations du bénéfice du projet (et parfois trompant le financeur qui croit s'adresser à un représentant légitime des bénéficiaires).

***La capacité de l'OIF de s'assurer de la participation effective des populations à la mise en œuvre est faible***

Ne disposant pas sur le terrain de représentants en capacité de s'assurer des conditions effectives de mise en œuvre des projets, les responsables du programme disposent d'une capacité très limitée d'intervention sur cette étape du « cycle de vie » des projets.

On comprend, dès lors, la satisfaction des rédacteurs des comptes-rendus des missions de terrain des représentants de l'OIF (responsable du PSD, chargés de programmes des bureaux régionaux) lorsqu'ils constatent la conformité de la mise en œuvre.

Lorsque celle-ci n'est pas au rendez-vous, ceux-ci n'ont pas réellement la capacité, au regard du temps consacré par projet, de remettre celui-ci dans la bonne voie et de suivre l'application des décisions de réorientation qui sont prises (interventions ponctuelles).

### **4.3 Cohérence (faible)**

***La cohérence avec les autres programmes de l'OIF est inexistante***

Les projets financés mobilisent rarement, quel que soit le stade du « cycle de vie » du projet (élaboration, formulation, mise en œuvre, évaluation), des responsables de programmes du siège.

L'équipe en charge du pilotage du PSD, hébergée au sein de la Direction du Développement Durable et de la Solidarité, gère ce programme de manière totalement isolée par rapport aux autres directions ... qui, de leur côté, n'ont pas manifesté au cours de la période sous revue, une volonté de convergence de leurs programmes avec le PSD.

L'articulation entre le PSD et les autres interventions de la Francophonie constitue une intention, un vœu pieux, plutôt qu'une réalité. L'inscription du PSD dans la programmation quadriennale apparaît à cet égard formelle.

### ***La cohérence avec les autres interventions de l'OIF dans le pays n'est portée par aucun acteur***

Les correspondants nationaux rencontrés dans le cadre des missions de terrain n'identifient pas, parmi leurs responsabilités, celle d'assurer la cohérence sur leur géographie des différentes interventions de l'OIF. Ils perçoivent le PSD comme un programme autonome, qui n'a pas besoin de justifier d'une quelconque convergence avec d'autres programmes de la Francophonie pour être légitime. Le faible taux de réponse des correspondants nationaux à l'enquête par courrier électronique et courrier postal, pourtant officiellement portée par le siège de l'OIF, illustre la faible implication de ces acteurs pour le PSD (1 seule réponse recueillie, soit un taux de réponse de 5%<sup>42</sup>).

Les responsables des Bureaux Régionaux (Hanoï et Lomé) constatent qu'ils ne sont détenteurs d'aucune lettre de mission en provenance du siège concernant le PSD, qui les inviterait par exemple à s'assurer de l'insertion du PSD dans leur portefeuille d'interventions. Dès lors, la cohérence du PSD avec les autres actions dépend du bon vouloir de l'équipe en place : programme à part pour lequel le siège sollicite des missions ponctuelles d'expertise de la part du personnel du bureau régional (BRAO, 2000-2006), opportunité pour renforcer les impacts des actions propres financées par le bureau régional (BRAP, 2000-2004), saupoudrage de moyens sans grand intérêt (BRAP, 2005-2006).

Les bureaux régionaux de l'OIF ne se positionnent pas comme des représentants d'un organisme « bailleur de fonds » soucieux de respecter les engagements de la Déclaration de Paris ratifiée par l'OIF (alignement, coordination, harmonisation).

### ***La cohérence avec les interventions d'autres bailleurs de fonds est inexistante***

Les bailleurs de fonds rencontrés par les évaluateurs dans les cinq pays couverts par l'évaluation (bilatéraux et multilatéraux) ont, dans la plupart des cas, découvert l'existence du PSD lors de l'entretien<sup>43</sup>.

Le PSD fonctionne, dans chacun des pays, sans lien avec les programmes semblables que les autres bailleurs de fonds, disposant d'une représentation sur place, peuvent mener dans le pays (par exemple le Fonds Social de Développement de la coopération française).

Lors de ses missions de terrain, le responsable du PSD rencontre rarement les représentants des autres bailleurs, témoignant du fonctionnement « en autarcie » du PSD (la cohérence externe n'est pas perçue comme susceptible de renforcer la performance du programme).

Dès lors, il n'est pas surprenant que peu de bailleurs de fonds aient montré un intérêt pour participer, qui plus est bénévolement, à l'accompagnement et au suivi des porteurs de projets du PSD comme le souhaitait l'OIF.

### ***La cohérence avec les interventions des autorités nationales est constatée a posteriori***

Certains projets témoignent d'une bonne articulation avec les orientations stratégiques générales de l'État (Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté) ou avec ses stratégies sectorielles (programme décennal en faveur de l'éducation de base, programme pluriannuel eau et assainissement, ...).

Cette cohérence est constatée a posteriori (la cohérence n'est pas expertisée en amont par les services de l'État).

---

<sup>42</sup> Cette réponse figure en annexe 11.

<sup>43</sup> Les bailleurs de fonds rencontrés sont mentionnés en annexe 3.

Les correspondants nationaux ne s'investissent que rarement sur la question de la cohérence externe. Ils veillent essentiellement à la conformité administrative des dossiers présentés (éligibilité) et au renforcement des conditions de succès des dossiers (conseil à la formulation des projets).

La cohérence est renforcée lorsque les services déconcentrés de l'État sont investis d'une manière ou d'une autre dans le projet.

#### 4.4 Efficience (plutôt forte)

##### ***L'efficience des projets est généralement élevée mais fragilise l'efficacité et l'utilité***

L'efficience des projets est généralement élevée parce que :

- le nombre de bénéficiaires est important alors que l'investissement consenti par l'OIF est modéré ou faible (d'autant plus que la contribution est revue à la baisse pour une majorité de projets pour lesquels la demande de financement est supérieure à 7500 euros).
- l'OIF a suspendu ses versements pour des raisons administratives alors que la mise en œuvre du projet s'est poursuivie.
- Le porteur de projets a pu trouver des financements auprès d'autres contributeurs.

*"Les moyens financiers accordés par l'OIF ne correspondaient pas à la participation financière que nous avons requise dans notre demande de financement. L'OIF n'a pas financé l'acquisition d'une voiture, prévue dans notre dossier. Nous avons trouvé une autre source de financement pour acheter la voiture indispensable pour ce projet, donc les activités prévues n'ont pas été changées." (Roumanie, 2005-179).*

L'efficience est fragilisée lorsque :

- Le projet est abandonné.

La collecte des ordures ménagères s'est bien déroulée sur les trois premières années même si le nombre d'abonnés à la prestation a légèrement fléchi (356 abonnés au plus bas de la démarche). Le taux de recouvrement du service était bon (paiement lors du passage du collecteur).

Malheureusement, les trois dépotoirs ont été remplis au bout de trois ans et les parties prenantes se sont révélées dans l'incapacité de trouver un terrain pour la décharge finale et d'établir le montage financier du traitement final des déchets (financement du transport des dépotoirs intermédiaires vers la décharge finale, enfouissement, entreposage ou incinération des déchets ultimes).

La municipalité a donc décidé en 2007 de fermer les dépotoirs intermédiaires. Les abonnés ont donc été informés que la prestation ne pourrait plus avoir lieu. Deux des trois dépotoirs ont été "désossés" par les habitants (récupération des parpaings, des fondations et de la porte d'entrée sur laquelle figurait le logo de l'AIF). Les charrettes sont actuellement à l'abandon dans la ville.

Le projet n'a donc plus d'existence à ce jour dans Mango (TG 2002-40).

- Le projet est détourné par un individu.

- Peu de personnes bénéficient du projet alors que la contribution financière consentie par l'OIF est importante.

***L'efficience du programme est particulièrement faible***

Le niveau particulièrement élevé des coûts de gestion combiné à la volonté de l'OIF de financer un nombre réduit de projets (par mesure de prudence mais également au regard des moyens humains relativement limités mis à disposition par l'OIF pour piloter le programme) génère un coût utile par projet très élevé.

Les ressources humaines affectées au programme ont été fortement utilisées pour traiter les nombreuses demandes issues du terrain, au détriment d'une contribution effective à l'atteinte des objectifs du programme qui concernent l'OIF (renforcement de l'expertise et de la valeur ajoutée de l'organisation, capitalisation et diffusion des bonnes pratiques) et au suivi et à l'évaluation des projets et du programme.

## **4.5 Efficacité (plutôt forte)**

***Les projets ont généré les réalisations attendues, plus rarement les résultats escomptés***

Les réalisations escomptées ont généralement été produites par les projets (prestations, constructions de bâtiments, organisation de formations, ...). Les populations ciblées par les projets ont généralement été les bénéficiaires effectifs.

Les résultats constatés des projets ont souvent été en-deçà des résultats attendus, notamment en ce qui concerne le caractère pérenne des projets financés, le potentiel démultiplicateur des projets et la réplication effective des projets.

Plusieurs facteurs ont contribué à renforcer l'efficacité des projets :

- Le portage du projet par des acteurs disposant d'une forte légitimité (par exemple les autorités locales ou des structures parapubliques).
- L'implication des bénéficiaires dans le projet.
- Le prolongement du soutien financier de l'OIF à travers d'autres canaux de financement (par exemple le Fonds d'Actions Propres du BRAP sur la période 2000-2005).

« Pour consolider les acquis de ce projet, le Bureau Régional apportera un appui complémentaire qui permettra d'obtenir des effets démultiplicateurs sur l'ensemble du district. Les partenaires du projet travailleront sur les modalités de ce suivi ».

*BRAP, compte rendu de la visite du projet « Soutien des jeunes de la province de Phu Tho à la création de l'économie rurale sous forme de fermes agroforestières » (2002-163), 24-25 juin 2004.*

- Inversement, la capacité des parties prenantes à revoir à la baisse leur projet lorsque le budget accordé par l'OIF est inférieur à leur demande.



D'autres facteurs ont, à l'inverse, fragilisé l'efficacité des projets :

- L'instabilité du contexte politique et social dans lequel s'inscrit le projet : climat d'insécurité, grèves paralysant le pays, difficultés de déplacement et d'acheminement du matériel (notamment en République Centrafricaine).
- L'attribution, par le comité de sélection, d'une enveloppe financière inférieure à ce qui avait été demandé par le porteur de projet. Celui-ci se retrouve alors dans l'obligation d'engager son projet, tout en recherchant soit à en « baisser la voilure » (au risque de provoquer l'insatisfaction des bénéficiaires potentiels), soit à trouver des financements complémentaires (mais dans des délais souvent incompatibles avec les mécanismes d'octroi des financements des bailleurs de fonds).

L'association Villes en Transition avait sollicité une contribution de 26 982,00 euros pour définir et mettre en œuvre un système de suivi du programme d'épargne-crédit, mener une formation-évaluation des partenaires locaux et des bénéficiaires, disposer d'un fonds de crédit pour les activités créatrices de revenus et organiser une permanence au bureau de gestion du fonds de crédit partenaire. Le comité de pilotage décida de ne financer que le fonds rotatif d'épargne-crédit (soit 9 700,00 euros). Or, cette partie du projet étant indissociable du reste, l'opérateur a dû revoir à la baisse l'ensemble du projet (VN 2003-39).

- Les retards dans la mise en œuvre, trouvant notamment leur origine dans l'absence d'anticipation, par les parties prenantes, des risques pesant sur le projet.

L'équipe dirigeante de l'école de restauration hôtelière de Ho Chi Minh Ville n'avait pas anticipé le fort taux d'abandon et d'échec en cours de scolarité qui trouve son origine non pas dans l'insatisfaction par rapport à la population mais dans les caractéristiques des publics formés (jeunes descolarisés). Il a donc fallu trouver rapidement une équipe de spécialistes pour proposer une assistance sociale et psychologique aux jeunes (personnel permanent du centre de formation professionnelle) (VN 2000-25).

- L'abandon du projet lors de la phase de mise en œuvre.

Le retrait de la présidente de l'association des veuves de Kévé a privé l'association du soutien technique dont elle avait absolument besoin pour faire fonctionner le pétrin. Cet équipement est donc inutilisé depuis et a servi à fournir des pièces détachées pour d'autres (TG 2002-41).

- La captation des fonds par une tierce personne, privant les bénéficiaires potentiels de toute implication dans le projet.
- Le désinvestissement progressif des bénéficiaires du projet.
- Le faible taux d'utilisation des équipements.
- Les difficultés de commercialisation de la production.

## 4.6 Visibilité et lisibilité (faibles)

### ***Une faible visibilité, tant institutionnelle que de terrain***

#### *Visibilité institutionnelle*

La visibilité institutionnelle est faible parce que le PSD n'est porté par aucun représentant de la Francophonie dans le pays (auprès des autorités politiques nationales ou locales et auprès des autres bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux). L'OIF reste alors avant tout appréhendée comme une organisation politique, centrée sur les questions linguistiques et culturelles. Elle n'est pas considérée comme un bailleur de fonds.

Les programmes de soutien aux microprojets portés par d'autres bailleurs de fonds bénéficient généralement d'une meilleure visibilité car ils sont dotés d'une enveloppe financière plus importante (dans chacun des pays) et parce qu'ils peuvent s'appuyer sur des relais opérationnels dans le pays.

#### *Visibilité de terrain*

La visibilité de terrain est faible :

- Parce qu'il n'y a aucune matérialisation de la paternité du financement à la Francophonie (cas le plus fréquent constaté par les évaluateurs, en contradiction avec les engagements pris par le porteur de projet dans le protocole d'accord qu'il a signé avec l'OIF – article 5 -).
- Parce que la présence sur le terrain de l'OIF est trop épisodique pour que les bénéficiaires identifient la Francophonie comme un acteur à part entière du projet (alors que les représentants de l'OIF sont pleinement conscients de l'intérêt de telles missions).

La visibilité de terrain, lorsqu'elle existe, peut se « retourner » contre l'OIF lorsque persistent le sigle et le logo de l'OIF sur des équipements laissés à l'abandon aux yeux de tous (par exemple les charrettes ayant servi à la collecte des ordures ménagères à Mango, TG 2002-40).

### ***Une faible lisibilité, tant institutionnelle que de terrain***

#### *Lisibilité institutionnelle*

La lisibilité institutionnelle est faible parce que :

- L'identification de la Francophonie et, en particulier, du Programme Spécial de Développement est très difficile pour des personnes qui, pour la plupart, ne parlent pas le français et ne connaissent pas les organismes internationaux (cas du Viêt-Nam).
- Le correspondant national lui-même a une lisibilité très limitée des interventions de l'OIF dans les autres pays bénéficiaires du PSD, de la part des fonds allouée à son pays et, plus généralement, de la stratégie poursuivie par la Francophonie dans son pays (République Centrafricaine).
- L'OIF n'est pas perçue en tant que « partenaire technique financier » du développement.

Elle est par contre renforcée lorsque des représentants de l'administration centrale et des services déconcentrés de l'État participent au projet : l'OIF bénéficie alors d'un « portage » sur le sens qu'elle entend donner à ses interventions dans le cadre du Programme Spécial de Développement.

#### *Lisibilité de terrain*

La lisibilité de terrain est faible parce que le sigle « AIF » et le « logo AIF » apposés sur les équipements financés ne sont porteurs de sens pour aucun des acteurs de terrain (capacité à interpréter les initiales et à attribuer le logo à la Francophonie).

#### **4.7 Impacts (plutôt faibles)**

##### ***Rares sont les projets pour lesquels les impacts constatés sont à la hauteur des impacts prévus***

Les impacts observés portent sur une diversité de champs :

- Environnementaux : préservation et valorisation des ressources naturelles, gestion de la ressource respectueuse de l'environnement, diminution de la déforestation.
- Économiques : amélioration des conditions de vie des familles (accès à l'eau, ...).
- Sociaux : insertion de jeunes issus de familles défavorisées, insertion de personnes issues de groupes minoritaires, limitation de l'exode rural, modifications des relations homme femme au sein du couple, création d'une dynamique de groupe entre les personnes « évincées » des bénéficiaires des projets suite à un détournement de fonds (autour d'une préoccupation partagée qui est de « faire face à l'adversité »), sensibilisation des communautés sur la nécessité de se prendre en charge au lieu d'attendre les interventions de l'État.
- Sanitaires : diminution de la culture du pavot car les familles sont en mesure, à travers le projet, de générer des revenus alternatifs jugés satisfaisants et valorisants (Viêt-Nam), conservation des médicaments dans les conditions plus sûres grâce à l'équipement des centres de santé en panneaux solaires.
- Culturels : accès à la lecture pour les enfants et leurs parents grâce à l'équipement et à l'animation de bibliothèques publiques.

Les impacts constatés se situent souvent en deçà des objectifs initiaux, pour plusieurs raisons :

- La « théorie d'action » du projet (c'est-à-dire l'enchaînement mise en œuvre, réalisations puis résultats) ne s'est pas déroulée comme prévu initialement (souvent parce que les porteurs de projets n'avaient pas anticipé les difficultés à venir).
- Le projet a une dimension insuffisante pour espérer produire des impacts (sociaux, économiques, environnementaux).
- Le projet n'est pas en capacité de générer des revenus permettant d'assurer le financement du fonctionnement et/ou du renouvellement des ouvrages.

Globalement, l'impact de l'aide sur la pauvreté est faible, au-delà des populations directement ciblées par l'intervention (impacts des niveaux « meso » et « macro »).

##### ***Les impacts spécifiques sur les femmes sont très limités***

Le faible taux de présence des femmes dans les instances de décision des projets (opérateurs, autorités politiques et traditionnelles) maintient cette catégorie d'acteurs dans un rôle relativement passif de participantes à la mise en œuvre du projet. Dès lors, les bénéfices que l'on pouvait attendre d'une pleine participation à l'élaboration et au pilotage des projets sont fortement réduits (pas ou très peu de renforcement de leur capacité à peser sur les futurs projets de développement de la communauté).

Les rares projets pour lesquels ces handicaps n'ont pas été constatés ont, par contre, produit des impacts significatifs. Les femmes qui ont réussi à mettre en place des activités génératrices de revenus ont vu leur capacité à prendre en charge certaines dépenses familiales s'améliorer (scolarisation des enfants, soins de santé, ...).

#### ***Les impacts du programme sur l'OIF sont inexistantes***

En tant qu'institution, l'OIF a très peu appris de son intervention en qualité d'opérateur du programme sur la période 2000-2006 :

L'investissement de l'OIF sur les tâches d'accompagnement, de suivi et d'évaluation a produit des résultats très limités.

Les travaux de capitalisation sur les expériences de terrain (bonnes pratiques à dupliquer, erreurs à ne pas commettre) n'ont pas été menés ou n'ont pas donné lieu à une formalisation et à une diffusion. Le renforcement de capacité a finalement essentiellement bénéficié à trois agents de l'OIF : le responsable du PSD et les chargés de programmes du BRAO et du BRAP (tous trois en charge du PSD dans leurs fonctions respectives depuis 2000). La « mémoire institutionnelle » fait défaut.

## **4.8 Viabilité (plutôt faible)**

### ***La viabilité des projets varie sensiblement d'un projet à l'autre mais reste globalement faible***

La viabilité est affaiblie lorsque :

- Le projet n'a pas donné lieu à une mobilisation de la population ou cette mobilisation s'est considérablement affaiblie.
- Le projet est abandonné alors qu'il rencontrait une adhésion croissante de la population.
- Le projet porte préjudice à l'image du groupement sensé porter le projet.
- Les acteurs n'ont pas été en capacité de trouver des solutions collectives aux difficultés rencontrées.

L'activité choisie, la fonderie, a été arrêtée et les jeunes filles formées se sont réorientées en section couture financée par l'UNICEF. Les porteurs de projet n'avaient pas anticipé la rupture de matière première et n'avait pas envisagé un moyen pour renouveler le stock, ni de dispositif de soutien au démarrage de leur propre activité par les jeunes filles formées (BF 2003-109).

- Le projet génère des ressources insuffisantes pour enclencher une dynamique de développement (ou plus simplement pour financer les frais de fonctionnement).
- Le montage financier est incertain ou les activités génératrices de revenus ne permettent pas d'assurer un certain niveau d'autofinancement de la structure collective.

Le groupement des femmes de Mongoumba – auquel l'opérateur n'a reversé que 20% des fonds de l'OIF – est parvenu à constituer un capital grâce à l'accroissement de son activité de commercialisation de poisson, malgré les frais d'avocats engagés contre l'opérateur (d'un montant équivalent au financement perçu de la part de l'OIF)(RCA 2001-3).

La viabilité est par contre renforcée lorsque :

- Le projet conforte le groupement dans sa dynamique de développement, lui permet d'envisager de nouvelles étapes dans sa croissance et conforte son image auprès des autorités locales.
- Le projet est accepté par la population même s'il ne bénéficie qu'à un nombre limité de personnes (alors que les autres éprouvent les mêmes besoins).
- Le projet est soutenu par un opérateur (ONG) dont l'expertise technique est reconnue et/ou par les autorités locales (officielles ou traditionnelles).
- L'enjeu social du projet est considéré comme important par les acteurs.
- Les bénéficiaires apportent une contribution financière au projet, garantissant la capacité à renouveler les équipements, faire face aux imprévus, etc.
- Les activités génératrices de revenus renforcent la capacité financière de la structure collective ou des bénéficiaires.

La procédure de sélection des projets ne permet pas de repérer, *a priori*, les projets dont la viabilité potentielle est la plus forte (données insuffisantes à disposition des experts et des membres du comité de sélection des projets).

La procédure de mise en œuvre des projets a donné lieu, dans un nombre très limité de pays, à la mise en place de partenariats permettant une continuité dans le suivi des actions menées.

***La viabilité du programme est limitée par l'absence d'engagements pluriannuels des contributeurs***

Le mécanisme d'annualité budgétaire limite fortement la viabilité du Programme Spécial de Développement : les contributeurs ne s'engagent financièrement que pour la seule année en cours (même si la signature des protocoles d'accord les engage sur l'intégralité de la durée de vie des projets concernés). De plus, le poids élevé des trois principaux contributeurs dans le budget constitue un facteur de fragilité du programme (détérioration de la capacité d'intervention du programme en cas de retrait).

## **4.9 Utilité (plutôt faible)**

***L'utilité varie d'un projet à l'autre mais reste globalement plutôt faible***

L'utilité est particulièrement forte lorsque :

- Le projet a réellement permis de modifier les conditions de vie des bénéficiaires (accès à une qualification, participation à l'accroissement des revenus individuels et collectifs, accès à une eau de meilleure qualité, accès à l'autosuffisance alimentaire, ...).
- Le projet a renforcé la « confiance en soi » ressentie par les bénéficiaires et leur statut social (reconnaissance par le groupe).

L'utilité est affaiblie lorsque :

Le projet a financé une intervention qui l'aurait été par les autorités publiques nationales ou locales.

Les bénéficiaires ne sont pas en capacité de prendre en charge les coûts d'entretien du matériel acheté grâce au financement de l'OIF ou ne souhaitent pas investir davantage dans l'activité génératrice de revenus car celle-ci représentant un poids négligeable dans le revenu familial.

Le porteur de projet capte une partie importante des bénéfices dégagés par le projet.

***L'utilité du programme pour l'OIF est faible***

L'utilité du programme pour l'OIF est faible car le PSD n'a pas réussi à générer les résultats et impacts spécifiques attendus : renforcement de la valeur ajoutée de l'OIF, amélioration de la lisibilité et de la visibilité de l'OIF dans les pays de la Francophonie bénéficiaires des financements du PSD, renforcement de la légitimité des États et gouvernements à apporter une contribution financière à l'OIF et renforcement de la légitimité de l'OIF du point de vue des populations des pays francophones.

## PARTIE V – RECOMMANDATIONS

### 5.1 Scénario central, préconisé par les évaluateurs : constater l'échec du programme et mettre un terme à son financement

#### *Enseignements de l'évaluation*

Depuis 2000, les États et gouvernements contributeurs ont investi 5,1 millions d'euros dans un programme, le PSD, dont ils ont confié la mise en œuvre à un seul opérateur, l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Tant l'analyse de la performance des projets (partie 2) que les réponses aux questions évaluatives (partie 3) témoignent de la faible performance du programme.

Cette faible performance trouve principalement son origine dans les défaillances de l'opérateur :

**L'OIF n'a pas été en capacité de bâtir un dispositif d'accompagnement des porteurs de projets dans la phase d'élaboration de leurs requêtes de financement.**

Ce dispositif est essentiel pour réguler le nombre et la qualité des projets à l'entrée du portefeuille. Il est, de plus, fortement demandé par les porteurs de projets qui souhaitent adresser au financeur des projets qui aient réellement des chances d'être sélectionnés.

La mobilisation des correspondants nationaux et des responsables des bureaux régionaux de l'OIF pour effectuer cette tâche était vaine tant ces acteurs démontrent une faible implication, voire un faible intérêt, pour le Programme Spécial de Développement.

*« Le système repose sur des institutions qui ne conviennent pas, qui ne sont pas compatibles avec notre activité. Les correspondants nationaux sont des cadres du Ministère des Affaires Etrangères ou du Ministère de la Culture mais n'ont pas d'expérience en matière de développement des communautés locales. Nous avons un problème de relais avec les populations bénéficiaires » (personnel siège OIF).*

Une analyse comparative avec les mécanismes mis en place par d'autres bailleurs de fonds (France, Union Européenne, Banque Mondiale) aurait permis de mettre en évidence l'investissement en temps et en moyens que ces bailleurs consentent à cette phase stratégique de la démarche (notamment dans des pays où la maîtrise de la langue française est limitée et où le processus de professionnalisation des opérateurs de développement est balbutiant).

**L'essentiel de l'énergie déployée par l'OIF dans la procédure retenue consiste à écarter des projets ou à minimiser les risques financiers en réduisant les contributions unitaires.**

Plus de 90% des projets présentés sont rejetés : la procédure produit de l'insatisfaction, voire de l'incompréhension au regard du manque de transparence relevé par les porteurs de projets (incapacité des lauréats à expliquer les raisons de leur succès, incompréhension des porteurs « déçus » face aux explications données par les services de l'OIF sur les raisons de leur échec).

Les efforts réalisés par l'équipe en charge du PSD pour améliorer la transparence et renforcer l'équité n'ont pas permis de lever la suspicion qui continue à peser sur les mécanismes de sélection des projets.

Si l'intégrité des participants à la procédure de sélection ne saurait être questionnée, les conditions dans lesquelles cette sélection est opérée sont critiquables : faible expertise sectorielle des experts (alors même que la concentration sectorielle appelait un renforcement de leur technicité), temps très limité consacré à l'analyse de chaque projet, incapacité à dialoguer avec les porteurs de projets et les bénéficiaires (analyse sur dossier), posture très défensive retenue (notamment à travers la réduction du budget accordé aux projets les plus onéreux).

**Les outils et procédure de pilotage du PSD à l'attention des États et gouvernements financeurs ont donné aux décideurs une vision parcellaire de la réalité.**

Les informations transmises aux membres du comité d'orientation n'ont pas, sur la période 2000-2006, donné une vision exacte de la réalité de la mise en œuvre du programme, en particulier sur les aspects financiers (en dépit des demandes renouvelées des contributeurs en ce sens) : 1,2 millions d'euros n'ont pas été dépensés et ont financé la trésorerie de l'OIF (soit 22% des financements accordés par les États et gouvernements contributeurs). Cette situation était connue du personnel l'OIF qui n'en a pas informé régulièrement les représentants des États et gouvernements au comité d'orientation. Il a fallu attendre le début de l'année 2007 pour que, faute d'informations, ces représentants adressent une lettre officielle à l'Administrateur Général de l'OIF pour obtenir un état financier (qu'ils n'ont d'ailleurs obtenu que très partiellement).

La relation mandant/mandataire, qu'appelait de ses vœux l'évaluateur en 1998, n'a pas réellement été mise en place. S'est substituée une relation ambiguë où les attributions respectives des financeurs et de l'opérateur ont perdu en clarté. L'opérateur a préservé ses marges de manœuvre (attribution de moyens humains, situation comptable, état réel de la performance des projets sur le terrain, ...) tandis que les financeurs n'ont pas été en capacité d'exiger des comptes et de prendre des décisions à l'appui de ces informations.

**Les mécanismes de suivi mis en place par l'OIF n'ont pas permis d'accompagner les porteurs de projets lors de la phase de mise en œuvre.**

Les missions de terrain réalisées par le responsable du PSD et par les responsables du BRAP et du BRAO ont été l'occasion de dresser un état des lieux de la mise en œuvre des projets. Ces interventions n'ont pas permis, de par leur caractère ponctuel, d'accompagner et de conseiller les porteurs de projets.

*« On aurait souhaité recevoir des représentants de l'OIF sur le terrain pour apprécier la mise en œuvre effective du projet. Cela peut nous aider à améliorer ce que nous faisons et constitue un encouragement pour les communautés » (BF 2005-280).*

Ici encore, une analyse comparative avec les mécanismes mis en place par d'autres bailleurs de fonds (France, Union Européenne, Banque Mondiale) aurait permis de mettre en évidence l'investissement en temps et en moyens que ces bailleurs consentent au suivi des projets (expertise technique pour la construction de bâtiments par la coopération française au Togo par exemple).

Si l'exigence de production de pièces justificatives à l'issue de chacune des phases du projet a permis à l'OIF de suspendre ou de mettre un terme à son soutien à des projets vacillants, cette démarche n'a pas renforcé la capacité des porteurs de projets à faire face aux difficultés chemin faisant.



Les différentes tentatives de mobilisation de tiers pour assurer ce suivi n'ont pas donné des résultats probants. Celle qui s'est révélée la plus performante – l'intervention d'une ONG d'appui au Burkina Faso – a pâti de la confusion des rôles attribuées à cette organisation (porteur de projet, gestionnaire de subventions, expert en charge du suivi).

**Les mécanismes d'évaluation finale et ex-post ont été inexistants et ont privé l'OIF de capitaliser sur l'expérience acquise.**

Aucune évaluation indépendante et objective des projets n'a été portée à la connaissance des financeurs depuis les missions effectuées par des consultants en 2000 et 2001.

La démarche de capitalisation n'a donc pas eu lieu alors même que la concentration thématique exigeait un renforcement de l'expertise sectorielle (à laquelle peut utilement contribuer le travail de capitalisation).

Les initiatives engagées par l'OIF, de manière très pertinente sur le secteur de la valorisation des ressources et productions locales (projets particulièrement fragiles), n'ont malheureusement pas donné de résultats concluants (défaillance du porteur de projet malgache).

Dépourvue de ces mécanismes de pilotage et d'évaluation des projets, la procédure de l'OIF s'est, de fait, reposée sur la capacité des parties prenantes de chaque projet à produire de la performance (les projets ont été « laissés à leur sort »). Malheureusement, cette hypothèse ne s'est pas réalisée (81% des projets ne sont pas performants).

**5.1.1 Les États et gouvernements contributeurs au PSD mettent un terme immédiat au financement du PSD**

À l'appui de ces conclusions, les évaluateurs recommandent aux États et gouvernements contributeurs d'arrêter immédiatement les versements consentis au titre du Programme Spécial de Développement (pas de versements à compter de 2008).

Ils considèrent en effet que le mandat confié à l'OIF n'a pas été tenu et que les conditions d'une relation de confiance entre mandant et mandataire ne sont plus réunies.

Les évaluateurs sont pleinement conscients que cette recommandation ne répond pas directement aux attentes du cahier des charges qui positionne la mission dans une perspective « d'amélioration de la performance du programme » (le scénario alternatif, présenté ci-après, entend répondre à cette attente).

La terminaison de l'actuel PSD, qui est proposée par les évaluateurs, ne préjuge en rien des propositions qui pourraient être faites par l'OIF aux États et gouvernements contributeurs pour lancer un « nouveau PSD » dans le cadre de la prochaine programmation quadriennale (avec des objectifs et des modes opératoires renouvelés). Dans cette hypothèse, les évaluateurs recommandent que soit conduite une évaluation a priori du programme, notamment sur la base d'un cadre logique clairement formalisé, pour mettre en évidence et tester les hypothèses critiques et/ou, le cas échéant, un parangonnage avec d'autres programmes similaires (pour identifier les facteurs-clés de succès et les erreurs à ne pas commettre).

Cet arrêt ne saurait remettre en cause les engagements stratégiques et opérationnels figurant dans la programmation quadriennale (qui court jusqu'en 2009). En effet, comme il a été démontré, l'OIF dispose sur le PSD d'une réserve financière correspondant à deux années de financement des projets. L'OIF est donc en capacité, dès aujourd'hui, d'assurer ses engagements sur les années 2008 et 2009 (gestion des quatre appels à propositions sur ces deux années et financement des projets afférents). Le programme dispose donc d'une autonomie financière pour être mené à son terme.

#### **5.1.2 L'OIF propose des mécanismes de terminaison du programme au comité d'orientation qui les valide, puis les met en oeuvre**

Au cours de la période 2008-2009, les évaluateurs recommandent que l'OIF présente aux États et gouvernements contributeurs du PSD, les modalités opérationnelles de terminaison du programme : gestion financière du programme (transmission régulière d'un état à jour des dépenses), gestion des ressources humaines (mise à disposition effective du personnel pour gérer administrativement les derniers projets jusqu'au dernier décaissement, soit jusqu'en 2011). Ces mécanismes devront être validés par le comité d'orientation.

## **5.2 Scénario alternatif : réorienter le PSD pour en améliorer la performance**

Dans l'hypothèse où, pour des raisons diverses, les États et gouvernements contributeurs d'une part et l'Organisation Internationale de la Francophonie, d'autre part, souhaiteraient investir en faveur d'une amélioration de la performance du Programme Spécial de Développement, les évaluateurs formulent les recommandations suivantes.

#### **5.2.1 Les États et gouvernements contributeurs au PSD suspendent leur financement au PSD pendant une période transitoire (2008-2009)**

Les évaluateurs recommandent que les États et gouvernements suspendent leur financement pendant une période transitoire (2008-2009) pendant laquelle l'OIF mettrait en application les mesures de réorientation du programme énumérées ci-après.

Ils recommandent également que les contributeurs ne procèdent à la reprise éventuelle des financements que s'ils ont l'assurance que les conditions effectives d'une amélioration du programme sont réunies.

#### **5.2.2 Recentrage des objectifs du programme autour du principe de capitalisation**

##### ***Enseignements de l'évaluation***

Le programme répond à des besoins ressentis par les communautés locales mais ses caractéristiques (interventions « micro », de faible montant unitaire et limitées dans le temps) ne permettent pas de produire un effet sensible et durable en matière de réduction de la pauvreté.

La majorité des projets financés par le programme se situent en dehors des trois secteurs de concentration (eau, valorisation des productions et ressources locales, renforcement ou développement des capacités). Le programme n'a pas réussi à focaliser les projets sur un nombre restreint de thèmes.

La majorité des projets financés par le programme concernent des publics qui ne sont pas ceux ciblés (femmes et jeunes). Le programme n'a pas réussi à focaliser les projets sur des publics ciblés.

La visibilité et la lisibilité de terrain de l'OIF sont faibles, notamment par ce que l'OIF ne dispose pas d'une représentation institutionnelle dans chaque pays (comme les ambassadeurs pour les coopérations bilatérales).

La capitalisation sur les bonnes pratiques et les erreurs à ne pas commettre (projets, programme) a été faible, privant l'institution d'une capacité de renforcement de sa performance (au-delà de l'expérience acquise par le responsable du PSD et les chargés de programmes de deux bureaux régionaux).

La cohérence interne du programme est faible (peu d'articulations avec les autres interventions de l'OIF).

### **Recommandations**

Les évaluateurs recommandent de fonder de viser un triple objectif à travers le programme : la réponse à des besoins concrets de communautés villageoises de pays en développement de la francophonie, l'expression d'une solidarité politique entre États et gouvernements de la Francophonie, le renforcement de la lisibilité et de la visibilité de l'OIF auprès des populations locales.

Pour ce faire, les évaluateurs proposent que le PSD :

- Poursuive le financement de petits projets de développement présentés par des porteurs de projets localisés dans les pays en développement de la francophonie (sur la base d'un appel à propositions semestriel).
- Sélectionne un thème valable deux années et invite les porteurs de projets de tous les pays de l'espace de la francophonie à présenter des requêtes uniquement sur ce thème.
- Choisisse chaque thème dans une perspective de renforcement de la cohérence avec les autres interventions de l'OIF (par exemple le thème de la femme). Il revient au comité d'orientation du PSD de choisir ce thème, sur proposition des services de l'OIF.
- Finance des projets pendant deux années sur ce thème puis consacre un budget spécifique sur la troisième année pour mettre en évidence les acquis des projets (capitalisation), communiquer sur les enseignements (organisation de colloques et diffusion de publications) et enrichir les autres interventions de l'OIF sur le même thème (intégration des enseignements au sein de l'institution).
- Permette l'accès au programme aux seuls pays pour lesquels l'OIF dispose d'un relais en capacité d'accompagner les porteurs de projets dans la formulation de leurs requêtes (cf. infra). L'ambition sera, à terme, de couvrir l'ensemble des pays membres de la Francophonie.

### **5.2.3 Gouvernance du programme**

#### ***Enseignements de l'évaluation***

La relation mandant/mandataire a été déficiente : d'une part les États et gouvernements contributeurs n'ont pas été en capacité d'exiger que l'OIF rende des comptes sur la performance du programme, d'autre part l'OIF a fourni une information parcellaire sur la réalité du fonctionnement du programme (notamment sur les aspects financiers).

### **Recommandations**

Les évaluateurs recommandent que soit signée une convention d'objectifs quadriennale entre les représentants financeurs (États et gouvernements contributeurs) et de l'opérateur (OIF) qui :

- indique les objectifs à atteindre, tant quantitatifs que qualitatifs, exprimés en termes de réalisations, de résultats et d'impacts attendus.
- précise les moyens financiers qui seront mis à disposition de l'opérateur et les moyens (humains, techniques, ...) que l'opérateur s'engage à mobiliser pour mettre en œuvre le programme (avec une valorisation au réel des moyens mis à disposition du programme par l'OIF – cf infra -).
- formalise le contenu du tableau de bord semestriel et du rapport d'activités annuel que l'OIF devra transmettre régulièrement aux États et gouvernements contributeurs.
- prévoit l'intervention chaque année d'un expert-comptable pour certifier les comptes du programme présentés par l'OIF.
- prévoit une évaluation intermédiaire légère du programme au bout de deux années de mise en œuvre (fin 2011) et une évaluation finale plus conséquente (fin 2013).
- conditionne une partie de l'octroi des financements à la performance atteinte par le programme (au regard des résultats des évaluations intermédiaire et finale – principe de la « réserve de performance »).
- prévoit la suspension ou l'arrêt définitif des financements en cas de carence de production et de transmission des instruments de pilotage de la part de l'OIF (tableaux de bord, rapports d'activités).

Par ailleurs, les évaluateurs recommandent :

- que le comité d'orientation, composé des seuls représentants des États et gouvernements contributeurs, soit le seul organe de décision du PSD (seul légitime à prendre toute décision stratégique ou opérationnelle). Le responsable du PSD au sein de l'OIF est habilité à participer à ce comité pour répondre aux interrogations des membres (avis consultatif).
- que ce comité soit invité à se réunir deux fois dans l'année pour valider les propositions du comité des experts sur la sélection des projets (disparition du comité de sélection des projets).
- qu'une de ces deux réunions soit suivie de l'assemblée générale annuelle statuant sur l'activité de l'année précédente.

#### **5.2.4 Information des porteurs de projets**

##### ***Enseignements de l'évaluation***

Le PSD est généralement connu des porteurs de projets, surtout dans les pays dans lesquels existent des réseaux d'acteurs non gouvernementaux. Les porteurs de projets disposent d'une variété de sources d'information pour se tenir informés de l'actualité du PSD, notamment à travers les médias nationaux mobilisés par les correspondants nationaux.

Les porteurs de projets apprécient les documents élaborés par l'OIF dans le cadre des appels à propositions : calendrier, guide du porteur de projets et formulaire de présentation des projets. Ils souhaitent cependant que les critères d'éligibilité et d'analyse des projets soient clairement formulés.

### ***Recommandations***

Les évaluateurs recommandent que les trois supports actuels à destination des porteurs de projets soient maintenus et que les améliorations suivantes soient apportées :

- Guide du porteur de projets : les critères d'éligibilité et d'analyse des offres doivent être explicités sous la forme d'une liste d'indicateurs que les personnes en charge de l'analyse des données renseigneront (cf infra).
- Formulaire de présentation des projets : une grille de présentation des projets, sous la forme de cadre logique, devra être renseignée à titre de synthèse par les porteurs de projets. Cette grille reprendra les informations figurant dans le document (objectifs généraux et spécifiques attendus, réalisations et résultats attendus, moyens, coûts) et imposera aux rédacteurs de se positionner sur les risques encourus par le projet sur chacune de ses phases (colonne « hypothèses ») et de proposer des indicateurs de mesure de la performance du projet qu'il s'engagera à renseigner si son projet est retenu (colonnes « indicateurs objectivement vérifiables » et « sources de vérification »).

Par ailleurs, les évaluateurs recommandent que les correspondants nationaux des seuls pays pour lesquels des relais d'accompagnement des porteurs de projets sont opérationnels soient mobilisés pour réaliser la communication autour du PSD. Il revient à l'équipe du PSD à Paris de collaborer avec chaque correspondant pour identifier les supports de communication les plus pertinents (réunions avec les responsables des ONG faïtières, publication d'un encart dans la presse, organisation d'une réunion d'information, ...).

### **5.2.5 Accompagnement des porteurs de projets dans l'élaboration de leurs requêtes**

#### ***Enseignements de l'évaluation***

Les initiatives prises par l'OIF pour renforcer les capacités des pays à présenter des projets (pays faiblement pourvoyeurs ou ceux dont la qualité est déficiente) n'ont pas donné de résultats probants (missions d'expertise, ateliers de renforcement de capacités, appui des correspondants nationaux et des chargés de programmes des bureaux régionaux, sollicitation d'organismes bilatéraux et multilatéraux de développement).

Dans la majorité des pays, les porteurs de projets ne bénéficient d'aucun appui pour la rédaction de leurs projets. Cette situation conduit à un afflux très important de projets de qualité très variables à Paris et à la concentration des moyens à Paris pour éliminer les projets.

Dans les pays où existe une assistance à l'élaboration des projets (Burkina Faso et Viêt-Nam parmi les pays couverts par les évaluateurs), cet appui est apprécié par les porteurs de projets.

## **Recommandations**

Les évaluateurs recommandent de contractualiser, dans chaque pays couvert par le programme, avec un bureau d'études dont la mission consistera à assister les porteurs de projets dans la formulation de leurs projets (ces structures ne pourraient alors pas prétendre présenter elles-mêmes des projets ou assurer d'autres prestations pour les porteurs de projets retenus, comme le suivi administratif et financier).

La mission confiée au bureaux d'études consistera à recevoir les porteurs de projets dans une perspective d'information sur le programme, à analyser les projets qui leur seront proposés (renseignement des grilles d'éligibilité et d'analyse des projets et transmission de ces documents aux porteurs), à se déplacer sur le terrain pour expertiser les projets une fois la notation des grilles jugée acceptable, et à transmettre à Paris les documents de projets lorsqu'ils considéreront que les projets seront de qualité. Ces bureaux d'études accompagneront également les porteurs de projets lauréats dans la mise en œuvre des projets.

Ils pourront adresser à Paris, en marge du document de projet rédigé par le porteur, une note d'analyse de la qualité des projets (trois pages maximum). Ce document constituera leur avis sur le projet et n'impliquera nullement une quelconque obligation de sélection par le comité d'orientation à Paris.

Ils seront rémunérés sur une base forfaitaire annuelle renouvelable (une personne à plein temps la première année puis bilan en fin d'année pour apprécier la charge de travail effective). À ce titre, un suivi des heures travaillées par porteur de projet devra être mis en place pour apprécier l'investissement par projet.

Les évaluateurs recommandent d'ouvrir le programme aux seuls pays dans lesquels des conventions de prestations auront été signées avec des bureaux d'études. Le programme sera donc limité à un nombre réduit de pays dans les premières années.

Les évaluateurs recommandent de commencer l'établissement de ce réseau dans les pays les plus gros pourvoyeurs de projets sur la période 2000-2006 (car ils seront les plus pénalisés par cette modification des caractéristiques du programme).

### **5.2.6 Expertise et sélection des projets**

#### ***Enseignements de l'évaluation***

Les comités mis en place en 2000 fonctionnent correctement (comité d'orientation, comité consultatif de sélection des projets, comité d'experts). En moyenne 227 projets ont été reçus à chaque appel à propositions sur la période 2000-2006, en provenance de 27 pays de la Francophonie : le nombre de projets reçus connaît une progression constante depuis plusieurs années.

L'essentiel de l'énergie déployée par les acteurs du dispositif vise à éliminer des projets (91,43% des projets sont écartés). Les conditions d'une réelle expertise approfondie des projets ne sont pas réunies : faibles compétences des experts sur les secteurs et publics cibles, absence de grille d'évaluation des projets, temps très limité consacré à chaque projet par les experts (8 minutes en moyenne). Pour certains projets, les experts demandent des compléments d'information (8% en moyenne).

Les demandes financières sont souvent revues à la baisse sans qu'aucune justification ne soit donnée (baisse de 26% entre le budget demandé et le budget alloué sur les 54 projets expertisés dans le cadre de l'évaluation, surtout dès que la contribution demandée à l'OIF dépasse 7500 euros).

### ***Recommandations***

La contractualisation avec les bureaux d'études dans les pays étrangers permettra de limiter sensiblement le nombre de projets proposés au comité d'orientation (d'autant plus que le nombre de pays couverts par le programme sera limité dans les premières années).

Les évaluateurs recommandent néanmoins que le comité d'experts soit maintenu. Il devrait être composé d'experts ayant une connaissance confirmée des pays couverts par le programme et du thème retenu (par exemple les projets portés par les femmes et bénéficiant spécifiquement à ce public).

Sa responsabilité sera d'expertiser les projets proposés au financement. Pour ce faire, il devra d'une part renseigner la grille d'éligibilité et la grille d'analyse de chacun des projets (notation des critères connus des porteurs de projets). Chaque expert devra renseigner ces grilles selon un barème de 0 à 3 points. Lorsque des écarts de notes par critères seront supérieurs ou égaux à 2, il reviendra aux experts de débattre de leur divergence d'appréciation et d'arriver à un consensus. Des échanges téléphoniques pourront être organisés à cette occasion avec les bureaux d'études à l'étranger (certains dossiers pourront alors donner lieu à une demande de complément d'information). Dans la mesure du possible, les enveloppes financières des projets ne seront pas revues à la baisse.

En fonction du nombre de points obtenus par chacun des projets sur la grille d'analyse (résultat du consensus entre les experts), le comité d'experts proposera au comité d'orientation une hiérarchisation des projets entre eux.

Les évaluateurs recommandent de supprimer le comité de sélection des projets et de confier la responsabilité du choix final au comité d'orientation composé des seuls contributeurs financiers au programme. Il reviendra au comité d'orientation de débattre de la liste hiérarchisée des projets et des notes qui auront été attribuées, et de choisir le nombre de projets à financer (décision sur l'utilisation du budget annuel).

### **5.2.7 Information des porteurs de projets sur les décisions de l'OIF**

#### ***Enseignements de l'évaluation***

Les porteurs de projets lauréats reçoivent un courrier les informant de leur sélection et leur proposant de signer un protocole d'accord. Dans certains cas, cette décision est assortie d'une demande d'expertise de la part d'une institution de l'OIF ou d'un prestataire de service. Cette intervention est généralement très appréciée des porteurs de projets.

Les porteurs de projets non retenus (soit plus de 90% des porteurs de requêtes) reçoivent un courrier qui leur fournit une information très sommaire sur les raisons de leur échec. L'explication, souvent jugée insuffisante ou incompréhensible, renforce les suspicions d'un traitement arbitraire des requêtes par le personnel de l'OIF à Paris. Les porteurs de projets pour lesquels une demande de complément d'information est requise se trouvent souvent démunis face à la formulation, souvent sibylline, de la demande de l'OIF.

### **Recommandations**

Les évaluateurs recommandent que le comité d'orientation transmette aux correspondants nationaux, aux bureaux d'études et aux porteurs de projets copie des documents d'évaluation des projets émanant du pays considéré (grille d'éligibilité et grille d'analyse). Chaque porteur de projet, quel que soit leur statut (lauréat, non retenu, en attente de complément d'information), recevra les grilles renseignées le concernant (principe de transparence). Les porteurs de projets seront alors en capacité de demander des compléments d'informations à l'OIF Paris (sans que pour autant la décision du comité d'orientation ne puisse être contestée).

Les évaluateurs recommandent que les coordonnées des porteurs de projets lauréats (électroniques, téléphoniques et postales) soient disponibles sur le site internet de l'OIF (afin que les porteurs puissent prendre attache avec les lauréats et s'enrichir de leur expérience).

### **5.2.8 Suivi et évaluation des projets**

#### ***Enseignements de l'évaluation***

Le suivi administratif depuis Paris est effectué avec beaucoup de rigueur, mais exclusivement sur des critères administratifs.

Le suivi des projets sur le terrain prend la forme de visites ponctuelles du responsable du PSD à Paris (14 missions effectuées entre 2000 et 2006, 77 projets visités dans douze pays différents, soit 38%). L'attention est essentiellement portée sur le suivi des réalisations (respect des engagements pris dans le protocole d'accord). Aucune grille d'évaluation des projets n'a été mise en place.

Les représentants des bureaux régionaux n'ont reçu aucune indication officielle du siège quant à leur participation aux tâches de suivi et d'évaluation. Ils n'ont bénéficié d'aucun transfert de fonds pour réaliser ces prestations. La contribution des correspondants nationaux en matière de suivi et d'évaluation est très limitée. Dans la plupart des cas, les projets sont donc livrés à eux-mêmes.

Les solutions envisagées pour remédier aux insuffisances perçues du système de suivi et d'évaluation n'ont pas abouti à des résultats probants (élaboration d'outils spécifiques, sollicitation d'autres bailleurs de fonds, sensibilisation de responsables de bureaux d'études, mobilisation d'autres opérateurs de la Francophonie).

### **Recommandations**

Les évaluateurs recommandent que le suivi administratif continue à être réalisé depuis Paris (les porteurs de projets ayant les bureaux d'études locaux comme interlocuteurs permanents tout au long de la mise en œuvre des projets).

Les évaluateurs recommandent que dans les pays couverts par le programme, une contractualisation soit faite avec un consultant indépendant ou avec un bureau d'études pour procéder systématiquement aux évaluations finales des projets (contrat annuel renouvelable indiquant le nombre et la durée des évaluations à conduire).

Il reviendra aux personnes en charge du programme à Paris de proposer un document-type d'évaluation sachant que celles-ci seront réalisées dans une perspective de capitalisation (l'analyse transversale des évaluations est à cet égard aussi importante que les résultats évaluatifs par projet). Les questions évaluatives devront permettre de porter un jugement sur l'atteinte des objectifs du programme (figurant dans la convention d'objectifs quadriennale, cf. supra).



Il reviendra au responsable du programme à Paris d'établir la synthèse des évaluations des projets et de mettre en évidence les enseignements des projets (principaux résultats atteints, éléments favorisant ou au contraire limitant la performance des projets).

Les évaluateurs recommandent aux responsables du programme à Paris de prendre attache avec la Division des expressions culturelles et des industries créatives de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO, Paris), qui dispose d'une expérience intéressante de gestion de programmes expérimentaux dans une diversité de pays et de capitalisation à partir d'évaluations de projets (contact, M. Georges Poussin).

### **5.2.9 Capitalisation et diffusion des connaissances acquises**

#### ***Enseignements de l'évaluation***

La capitalisation sur les projets a été quasi-inexistante au cours de la période 2000-2006.

#### ***Recommandations***

Les évaluateurs considèrent cette étape comme cruciale pour l'OIF dans une perspective d'optimisation de la valeur ajoutée du programme. La lisibilité et la visibilité de l'OIF dépendent en effet de sa capacité à valoriser les enseignements des projets (identification et diffusion).

Après deux années de mise en œuvre du PSD sur un thème, et à l'appui des évaluations des projets et de la synthèse produite par le responsable du PSD, les évaluateurs recommandent que soit organisée une manifestation de portée internationale valorisant les travaux conduits dans les différents pays. Ils recommandent également que soient invités à cette manifestation tous les porteurs de projets lauréats de la période.

Enfin, ils recommandent que l'OIF diffuse le savoir acquis à travers une mise en ligne de documents sur son site internet (présentation du PSD et des projets financés pendant deux ans, rapports d'évaluation des projets, synthèse des évaluations, actes du colloque) et à travers une communication active vers les publics-cibles (correspondants nationaux, bailleurs de fonds, organisations non gouvernementales, ...).

### **5.2.10 Moyens à mobiliser**

#### ***Enseignements de l'évaluation***

Les recettes du PSD ont connu une croissance continue entre 2000 (520 766 euros) et 2006 (1 019 645 euros). Treize États et gouvernements ont apporté leur contribution financière au cours de la période, en provenance d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Afrique. Les engagements oraux en matière de versement de la contribution ont été pratiquement toujours tenus (ratio de 96,87%). Le montant total des contributions s'élève à 5 101 643 euros. La multilatéralisation du fonds, recommandée par l'évaluation de 1998, est atteinte en 2006 : la part du principal contributeur, le Canada, passe pour la première fois sous la barre des 50%.

L'OIF n'a pas mobilisé le Fonds Multilatéral Unique pour financer le PSD, n'apportant pas ainsi de réponse favorable aux sollicitations renouvelées des contributeurs.

L'écart entre recettes et dépenses atteint 1 163 972 euros sur la période 2000-2006 (cumul). Ce montant représente 2,5 années de financement de projets et un peu plus de 2 années de dépenses (financement des projets, des frais d'administration et des frais de suivi et d'accompagnement). Cette enveloppe financière a été encaissée par l'OIF et n'a pas été rétrocédée au PSD.

Le coût de gestion du programme, intégrant cette enveloppe, s'établit à hauteur de 39,35% des dépenses (pour 100 euros investis par les contributeurs, seuls 60 vont, en réalité, sur le terrain).

Les contributeurs n'ont jamais bénéficié, sur la période 2000-2006, d'une vision claire de la situation financière du programme. Ils n'ont que tardivement effectué une demande officielle en ce sens auprès de l'Administrateur de l'OIF (février 2007).

### **Recommandations**

En matière de gestion financière, les évaluateurs recommandent aux États et gouvernements contributeurs de :

- Faire procéder fin 2009 à un audit financier du programme actuel pour actualiser les données financières figurant sur ce document à fin 2009 (l'analyse porte sur la seule période 2000-2006). Cet audit sera réalisé par un expert-comptable avec comme principe une valorisation des charges au réel. Les contributeurs seront donc en capacité de connaître, à cette date, la situation financière effective du programme.
- Réduire leurs financements à hauteur de ce qui pourra effectivement être dépensé par le programme chaque année (lié en grande partie au nombre de pays pour lesquels une contractualisation avec des bureaux d'études sera effective fin 2009).
- Faire dresser chaque année, par un expert-comptable, la situation financière du programme (permettant ainsi le maintien du programme dans le système de gestion administrative et financière de l'OIF).
- Faire dresser par le responsable du programme un budget prévisionnel annuel pour validation.

En matière de gestion des ressources humaines, les évaluateurs recommandent également aux États et gouvernements contributeurs de :

- Rédiger un profil pour le poste de responsable de programme (en fonction des tâches identifiées précédemment, a priori pour un temps plein) et de lancer un appel à candidature au sein de l'OIF. En cas de démarche infructueuse de cette procédure, les évaluateurs recommandent de procéder à une recherche de candidat à l'extérieur de l'OIF.
- Confirmer le positionnement du responsable du PSD au sein de la Direction du Développement Durable et de la Solidarité de l'OIF.
- S'appuyer sur les compétences dont dispose l'OIF pour le suivi administratif des projets (assistant de gestion à temps partiel, secrétariat de direction à temps partiel).

## LISTE DES SIGLES

ACCT	Agence de Coopération Culturelle et Technique
AG	Administrateur Général
AGR	Activités Génératrices de Revenus
AIF	Agence Intergouvernementale de la Francophonie
AIMF	Association Internationale des Maires Francophones
AP	Appel à Propositions
ASFODEVH	Association pour la Formation en Développement Humain
AUF	Agence Universitaire de la Francophonie
BEN	Bénin
BF	Burkina Faso
BRAC	Bureau Régional Afrique Centrale
BRAO	Bureau Régional Afrique de l'Ouest
BRAP	Bureau Régional Asie Pacifique
BSD	Bureau de Services pour le Développement
CFB	Communauté Française de Belgique
CMR	Cameroun
CNPF	Commission Nationale Pour la Francophonie
COM	Comores
CPF	Conseil Permanent de la Francophonie
DDDS	Direction du Développement Durable et de la Solidarité
EISMV	École Inter-États des Sciences et Médecine Vétérinaire
ESF	Électriciens Sans Frontière
FMU	Fonds Multilatéral Unique
FSD	Fonds Social de Développement
GAB	Gabon
GIC	Groupement d'Intérêt Commun
GIE	Groupement d'Intérêt Économique
GUI	Guinée
HAI	Haïti
IEPF	Institut de l'Énergie et de l'environnement de la Francophonie
IOV	Indicateurs Objectivement Identifiables
LS	Laos
MC	Maroc
MLI	Mali
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PADL	Programme d'Appui au Développement Local
PECO	Pays d'Europe Centrale et Orientale
PED	Pays En Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSD	Programme Spécial de Développement
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
ROU	Roumanie
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SEN	Sénégal
TG	Togo
VN	Viêt-Nam



# ANNEXES

## Annexe 1 – Termes de référence de l'évaluation

### *Introduction*

Créé en 1975, le Programme Spécial de Développement est un fonds multilatéral alimenté par les contributions des États et gouvernements membres de la Francophonie et dont le mandat initial consiste en la consolidation des liens de solidarité au sein de la Communauté francophone.

Sont concernés par les interventions du PSD les pays en développement (PED) et les Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) membres de la Francophonie.

Le PSD s'intéresse :

- Aux opérations à caractère communautaire conduites par des organismes à buts non lucratifs (ONG, associations, groupements professionnels) ou des institutions à vocation sociale et humanitaire.
- Aux initiatives collectives ou individuelles visant la mise en place ou le renforcement de moyens locaux de production.
- Il porte une attention particulière :
- Aux projets à rayonnement local ayant un impact direct sur la communauté bénéficiaire.
- Aux projets à rayonnement local innovants, à fort potentiel d'effets multiplicateurs et favorisant le renforcement des compétences locales.
- Aux opérations préconisant des stratégies de mise en œuvre que les bénéficiaires peuvent s'approprier.
- Aux opérations s'inscrivant dans des objectifs locaux de développement.
- Aux actions en faveur des groupes les plus précarisés : jeunes, femmes, populations rurales, milieux suburbains, etc.

### *Présentation du Programme Spécial de Développement*

#### *Évolutions du mandat du PSD*

De 1975 (Quatrième Conférence générale de l'ex-ACCT Maurice), date de création du PSD, à 2005, les libellés de son mandat ont connu des modifications sans que soit remise en cause sa vocation économique.

1975 : « Promouvoir le développement par le moyen d'une coopération économique, sociale et culturelle, y compris les aspects éducation et formation, par la mise en commun de ressources économiques, sociales, techniques et culturelles, de façon à renforcer les liens de solidarité entre les États membres. Cette coopération vient en complément des efforts engagés par les États au sein des autres programmes de l'Agence ou dans leurs coopérations bilatérales ou multilatérales ».

1996 : « contribuer à promouvoir des projets de développement s'inscrivant dans les domaines d'intervention de l'Agence, en priorité des projets ayant trait au développement économique, de façon à renforcer le dialogue et le liens de solidarité entre les États membres de l'espace francophone. Cette coopération vient en complément des efforts engagés par les États et/ou les gouvernements au sein des autres programmes de l'Agence ou dans leurs coopérations bilatérales ou multilatérales ».

Décembre 1998 : « soutenir des initiatives de développement durable en encourageant celles qui sont novatrices et qui permettent de contribuer aux objectifs stratégiques de la Francophonie ».

Après la réforme structurelle de décembre 1998 consécutive à une étude d'évaluation externe, les objectifs du PSD sont énoncés comme suit :

- Favoriser la solidarité des États membres de la Francophonie particulièrement dans les situations d'urgence.
- Permettre la mise en œuvre d'actions ponctuelles, hors programmation biennale mais s'inscrivant en synergie avec celle-ci.
- Appuyer les programmes existants ou soutenir, en tant que de besoin, des initiatives innovantes susceptibles d'être ultérieurement amplifiées, multipliées ou reproduites.
- Appuyer les initiatives de la société civile et particulièrement des communautés de base des pays en voie de développement.

À partir de 1999 (Sommet de Moncton), le programme s'inscrit dans l'objectif global de lutte contre la pauvreté par l'appui aux initiatives qui concourent à la satisfaction des besoins essentiels de base des communautés locales.

En 2005, à la faveur de la réflexion engagée dans la perspective du passage à la programmation de l'OIF à un cycle quadriennal, une reformulation du mandat du PSD a été décidée dans les termes suivants : « *Appui aux initiatives de base traitant de la lutte contre la pauvreté, dans une perspective de développement durable* ».

Dans le même temps a été décidé le resserrement des objectifs autour de l'appui aux initiatives communautaires locales et des axes d'intervention autour de trois thèmes récurrents :

- Accès à l'eau.
- Valorisation des ressources et productions locales.
- Développement ou renforcement de compétences et de savoir faire.

Le choix de ces thèmes a été dicté par leur récurrence dans les requêtes reçues au cours de la période 2000-2006.

Ces dernières orientations sont celles imprimées depuis lors au PSD qui, par ailleurs, devient partie intégrante de la mission D de la programmation quadriennale de l'OIF intitulée : « *Développer la coopération au service du développement durable et de la solidarité* ».

Dans le document de programmation adopté par la Conférence ministérielle de la Francophonie en décembre 2005 (Tananarive), les principaux résultats attendus pour la période quadriennale sont ainsi libellés :

- Les communautés socio-économiques locales sont renforcées dans les pays d'Afrique subsaharienne, d'Afrique du Nord et du Monde arabe, d'Asie Pacifique et dans les PECO.
- L'accès à l'eau des populations cibles est amélioré.

- La position stratégique de la femme est renforcée au sein des communautés cibles.
- L'insertion sociale et économique des jeunes est améliorée.

#### *Pilotage du programme*

La gouverne du programme comprend :

- *Un Comité d'orientation du PSD* constitué de représentants d'États et de gouvernements membres contribuant régulièrement au fonds. Il joue, auprès de l'Administrateur, un rôle de conseil chargé, entre autres missions, de dégager les orientations spécifiques du Programme. Il se réunit au moins une fois dans l'année.
- *Un Comité consultatif de sélection des projets du PSD* composé de représentants de l'OIF et de deux membres du comité d'orientation désignés sur une base rotative. Ce comité a pour mandat d'examiner les requêtes suivant les critères d'éligibilité précis et de formuler des recommandations à l'Administrateur. Il se réunit deux fois dans l'année.

#### *Gestion opérationnelle*

Le PSD est mis en œuvre selon une procédure d'appel à propositions administrée par la Direction du Développement Durable et de la Solidarité (DDS).

Deux appels à propositions sont organisés au cours de l'année, suivant un calendrier qui est rendu public en début d'exercice budgétaire.

Un groupe d'experts indépendants collabore, avec la DDS, à la présélection des requêtes au regard de critères de recevabilité et d'éligibilité spécifiques rendus publics.

Le Comité consultatif de sélection des projets se prononce sur la base des conclusions des experts et en tenant compte de l'enveloppe disponible.

#### *Modalités de mise en œuvre*

##### > Octroi de la subvention

En cas d'acceptation d'une requête, le PSD accorde au porteur de projet une contribution financière sous forme de subvention destinée à couvrir les dépenses d'investissement, d'équipement et diverses activités ponctuelles.

La contribution financière maximale du PSD est de 30 500 (trente mille cinq cents) euros, à concurrence de 70% du coût total du projet retenu.

En général, la subvention est versée en trois tranches selon des modalités fixées par un protocole de financement proposé au promoteur par l'Organisation.

##### > Dispositif d'accompagnement et de suivi

Pour une participation populaire réelle et l'appropriation, par les bénéficiaires, des opérations financées, le PSD développe une approche d'accompagnement et de suivi intégrant le renforcement des capacités des promoteurs locaux.

L'organisation adoptée repose sur la mutualisation des coûts et des expériences en mettant à contribution l'ensemble des acteurs et partenaires de la Francophonie disponibles.

Sont ainsi appelés à faire remonter l'information sur l'état d'exécution des projets les directeurs et les collaborateurs des bureaux régionaux, les correspondants nationaux de l'OIF (structures des pays membres en charge de la Francophonie) ainsi que les organismes internationaux et bilatéraux de coopération.

Le système s'appuie également sur les mises en œuvre partenariales et le recours aux ONG locales de développement qui exercent dans les zones d'intervention du PSD.

En 2005, le responsable du PSD a été autorisé à affecter de 2 à 5% des ressources annuelles du programme pour la mise en œuvre d'activités de renforcement des capacités, notamment pour l'initiation des porteurs de projets à l'élaboration des requêtes.

#### *Ressources et activités du programme*

De 2000 à 2006, une enveloppe globale de 3 420 718 euros a été octroyée au financement de quelques 337 projets à caractère collectif dans une trentaine de pays francophones en développement et de Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO).

En 2006, sur les 37 projets financés, 15 (41%) étaient liés à l'accès à l'eau et 22 (59%) la valorisation des produits locaux.

En outre, les objectifs de promotion de la femme et d'intégration économique et sociale des jeunes sont explicites respectivement dans 10 (27%) et 4 (11%) projets.

### **L'évaluation**

#### *Objectifs*

Dans le cadre de la réflexion en cours à l'OIF et au sein du Comité d'orientation du programme, l'étude d'évaluation externe vise notamment à éclairer l'Organisation de même que les États et gouvernements membres de la Francophonie en ce qui a trait à la pertinence, l'efficacité et l'efficience du PSD.

L'évaluation devra dresser un portrait de la situation quant à la gestion et l'administration du programme, en ce qui concerne les activités réalisées et en ce qui a trait à la mise en œuvre d'un éventail de projets financés sur le terrain. Les résultats et les impacts du programme seront questionnés au regard des objectifs poursuivis depuis 2000 en vue d'un recentrage et d'un ajustement du mandat, des objectifs et de l'organisation du programme. L'évaluation devra également présenter des recommandations claires et découlant directement des constats en vue de l'amélioration de la performance du programme.

L'information produite dans le cadre de la présente évaluation (constats, recommandations et conclusions) participera ainsi, le cas échéant :

- À la recherche de solutions adaptées aux problèmes d'exécution et de suivi des opérations financées dans le cadre du programme.
- À la recherche de mécanismes administratifs et comptables adaptés à une structure dont la principale fonction consiste à répondre à des requêtes, compte-tenu du fait que le PSD bénéficie d'un financement différent des autres programmes portés par l'Organisation.
- À la réorientation des activités d'appui.
- À l'ajustement des modalités de fonctionnement du PSD.



- Au développement d'un mécanisme de mesure continue (systèmes d'indicateurs) et de suivi du programme.

#### *Le champ de l'évaluation*

##### > La période

L'évaluation portera sur la période 2000-2006 durant laquelle :

- 337 projets à caractère collectif ont été financés (dont seulement un échantillon sera étudié sur le terrain).
- De nouveaux instruments de gestion ont été mis en place.
- Les objectifs du projet, son champ d'application et son mode de fonctionnement ont été rénovés.

##### > La zone géographique

L'évaluation portera sur les zones géographiques de la Francophonie où le PSD est intervenu au cours de la période de 2000 à 2006, notamment l'Afrique centrale, l'Afrique occidentale et l'Asie Pacifique.

##### > Les parties prenantes

En plus de travailler avec le responsable de projets et le directeur de la direction concernée par l'évaluation, les prestataires devront s'intéresser, sans pour autant avoir à les rencontrer tous, aux différents acteurs ou groupes d'acteurs, institutionnels ou non institutionnels, associés au financement et à la mise en œuvre des projets.

D'une part, les *bénéficiaires*, à savoir les membres des :

- Associations, ONG locales.
- Groupements d'Intérêt Économique (GIE).
- Groupements d'Intérêt Commun (GIC).
- Producteurs ou productrices et associations.
- Associations de jeunes.
- Associations locales de développement.
- Collectivités, etc...

D'autre part, les *porteurs de projets* :

- Associations, ONG nationales ou extérieures.
- Organismes de solidarité internationale.
- Services nationaux déconcentrés.
- Directions nationales de Ministères.
- Collectivités locales (Régions, Départements, Communes, ...) des pays du Nord.

### **Enjeux d'évaluation**

L'évaluation du programme du PSD doit dresser un portrait de la situation qui porte aussi bien sur des projets sur le terrain, que sur la gestion du programme. L'évaluation devra également mener à la présentation de recommandations et de pistes d'amélioration du programme afin de guider la réflexion de l'OIF et du Comité d'orientation dans la poursuite de son travail. L'examen devra porter sur :

- La *pertinence* du programme au cours de la période 2000-2006 en vérifiant si le programme a su constituer une réponse adéquate aux besoins des populations cibles.
- La *valeur* du programme par rapport aux résultats atteints en fonction des attentes initiales exprimées par les communautés bénéficiaires dans leur demande de financement.
- La *cohérence* du programme (sa mise en œuvre et son suivi) au regard de sa mise en œuvre, des objectifs visés et des résultats recherchés, à savoir la réduction de la pauvreté.
- *L'efficacité* du programme en ce qui a trait :
  - Aux modalités de gestion du programme.
  - Aux ressources humaines mises à la disposition pour en assurer sa gestion.
  - À l'évolution des objectifs du programme.
  - Aux critères d'admissibilité et aux thématiques d'intervention retenues.
  - Au suivi des projets et du programme.
- *L'efficacité* atteinte en fonction :
  - Des clientèles desservies par les projets.
  - Du caractère pérenne des projets financés.
  - Du potentiel démultiplicateur des projets.
  - De la réplication des projets financés.
  - Du degré de satisfaction des communautés, en tant que réponse au besoin exprimé à l'origine.
  - De l'observation d'effets induits imputables au programme.
  - De la nature des résultats directement issus des projets.
- La *visibilité* du programme dans le cadre des projets financés, auprès des pays visés par le programme et des principaux partenaires locaux.
- *L'impact* du programme en matière de conséquences à moyen et long termes.
- La *viabilité* du programme.

À titre illustratif, des exemples de questions d'évaluation en fonction des enjeux énoncés ci-dessus sont présentées à l'annexe A.

## **La mise en œuvre de l'étude d'évaluation**

### *Informations générales et éléments méthodologiques à intégrer*

L'équipe d'évaluation aura à définir et proposer l'approche méthodologique la plus à même de donner une réponse satisfaisante au présent cahier des charges ainsi qu'aux questions évaluatives présentées en annexe. Il est entendu que la méthodologie proposée sera discutée à nouveau et finalisée lors d'une réunion entre l'équipe d'évaluation sélectionnée et le comité de pilotage de l'évaluation.

Il est suggéré que les questions évaluatives proposées soient déclinées en sous-questions, ce qui attesterait, d'une bonne compréhension du contexte par l'équipe d'évaluation et, d'autre part, d'un travail préalable à l'élaboration d'un référentiel. En effet, ces indications méthodologiques peuvent constituer un point de départ à la réflexion et une aide à la constitution d'indicateurs et de critères pertinents, permettant de répondre objectivement aux questions évaluatives proposées.

L'équipe d'évaluation pourra également recourir à des outils d'évaluation spécifiques (groupes d'experts, méthode à critères multiples, etc.), les éléments de méthode proposés dans ce cahier des charges n'ayant pas la prétention d'être exhaustifs.

Une grande rigueur méthodologique sera remise. Ainsi la méthode devra prendre en compte aussi bien l'analyse globale du dispositif que les objectifs assignés à l'évaluation. Tout autre outil méthodologique pertinent pourra être proposé pour mener à bien cette évaluation en précisant, pour chacun, à quelle(s) question(s) il permettra d'apporter des réponses. La description de ces outils devra figurer dans l'offre.

### *La durée des travaux, les phases de l'évaluation, leur calendrier de réalisation et les livrables attendus*

La durée des travaux d'évaluation doit s'échelonner sur une période n'excédant pas 5 mois suivant la signature du contrat avec les prestataires.

Le début des travaux d'évaluation est provisoirement fixé à la date de cible du 1 août 2007.

#### > La phase de documentation et de structuration

La plupart du travail de cette phase sera décidé à l'analyse et à l'étude des documents clés du programme. Sur la base de l'information recueillie, l'équipe d'évaluation devra :

- Élaborer et valider un modèle logique du Programme. Pour ce faire, des entretiens avec la direction concernée devront être menés, et les documents portant sur les stratégies, les acteurs et les moyens mobilisés devront être consultés. Le modèle logique permettra aux évaluateurs d'identifier et de comprendre les intentions et les actions mises en place dans le cadre du programme, mais aussi de définir des critères et indicateurs à partir desquels les résultats du programme seront appréciés.
- Proposer une méthode adaptée de collecte de données et d'informations : données supplémentaires, entretiens, questionnaires, *focus* groupes, études de cas, etc. et expliciter comment ces données peuvent être croisées afin de leur donner un sens.
- Procéder à une analyse documentaire de quelques projets sectoriels afin d'identifier les points les plus significatifs à approfondir ainsi que les acteurs à rencontrer sur le terrain.
- Proposer des méthodes d'analyse pour les informations et les données collectées, en exprimant leurs limites.

Cette phase sera validée par un premier rapport qui restituera de manière définitive la méthode d'évaluation qui sera employée par l'équipe d'évaluation lors de la phase terrain. Celle-ci ne pourra commencer qu'une fois ce premier rapport validé par le comité de pilotage de l'évaluation.

> La phase de terrain

L'équipe d'évaluation devra ensuite procéder aux travaux d'évaluation sur le terrain. Les évaluateurs seront appelés à effectuer différentes tâches :

- Étude sur l'évolution du Programme au travers de ses bilans d'activité et rapports de mission. Quelques sources d'information disponibles sont présentées en annexes. Elles constituent le bilan informationnel réalisé par le commanditaire pour bâtir ce cahier des charges. Toutefois, ces éléments ne sauraient pas constituer une base suffisante pour réaliser une évaluation.
- Conduite d'entretiens approfondis, individuels ou de groupe auprès des acteurs identifiés.
- Visite de 5 pays (deux par zone géographique), dans lesquels un nombre important de projets ont été financés. En ce qui concerne la région de l'Asie Pacifique, le nombre de pays visités sera limité au Vietnam, pays le plus représentatif de cette région géographique en termes de bénéficiaires du programme.
- Examen d'un maximum de douze projets par pays visités choisis d'après une liste des projets financés depuis 2000, qui sera fournie par le responsable du programme.

Advenant certains changements importants d'ordre méthodologique au cours de cette phase, l'équipe d'évaluation sera appelée à les justifier auprès du comité de pilotage. De même, si le calendrier ne peut être respecté, il est indispensable d'en informer le comité de pilotage.

> La phase finale d'analyse et de rédaction

Le rapport final répondra à chaque question d'évaluation validée lors de la première réunion avec le comité de pilotage, tout en intégrant un jugement de valeur sur les actions engagées par le PSD. Une version préliminaire du rapport final devra être remise au comité de pilotage et au comité d'orientation du PSD au plus tard à la date cible du 25 octobre 2007. Les commentaires et suggestions du Comité de pilotage et du comité d'orientation sur la version préliminaire du rapport final seront alors recueillis et consolidés avant d'être transmis à l'équipe d'évaluation.

La version finale du rapport devra être remise au plus tard à la date cible du 11 décembre 2007.

Le rapport d'évaluation devra :

- Être rédigé en français.
- Comprendre un maximum de 50 pages (sans les annexes), présentant pour chaque question d'évaluation :
  - La ou les conclusions détaillées.
  - Les informations collectées et traitées à l'appui des conclusions.
  - La ou les recommandations détaillées, dans le but de promouvoir l'efficacité, la qualité ou l'efficacité du programme, de réorienter ses objectifs ou de réallouer ses ressources. Elles devront être reliées aux conclusions d'évaluation.
  - Les conclusions et recommandations pour chaque question d'évaluation doivent être introduites par une courte synthèse sous forme d'encadré, le cas échéant.
  - Les annexes (documents d'étape et d'analyse, etc.).

> La formulation des recommandations.

La partie de l'évaluation consacrée à la présentation des recommandations respectera les indications suivantes :

- Les points analysés et les conclusions de l'analyse seront rappelés (problèmes repérés par l'évaluation, points forts et points faibles).
- Les enjeux associés seront décrits (conséquences des problèmes sur le programme évalué, facteurs de succès et d'échecs, et raisons pour lesquelles il y a lieu d'intervenir).
- Les recommandations qui en découlent seront articulées explicitement en présentant les pistes de modification du programme. Une recommandation qui ne serait articulée à aucune conclusion ou une conclusion qui ne serait pas associée à aucune recommandation ne serait pas recevable.

Tout rapport rendu en cours d'étude, y compris le rapport final devra être formulé de manière claire pour les décideurs et non spécialistes.

L'équipe d'évaluation devra obligatoirement transmettre au comité de pilotage la totalité des informations brutes obtenues (comptes-rendus des entretiens, études quantitatives ...) au cours de l'exercice.

#### *Éléments contextuels*

L'OIF tient à rappeler que les actions engagées en faveur de l'accroissement des initiatives des communautés locales en matière de lutte contre la pauvreté, dans le cadre de son objectif stratégique de contribution aux efforts de réduction de la pauvreté dans une stratégie de développement durable, s'inscrivent dans l'une des quatre missions du Cadre stratégique décennal de la Francophonie, à savoir le développement de la coopération au service du développement durable et de la solidarité. Ainsi des actions connexes ont été mises en place au sein de la DDS en faveur de l'accroissement des capacités des collectivités à participer au processus de développement durable, actions qui peuvent influencer le Programme Spécial de Développement.

Parmi les plus importantes :

- Le Programme d'Appui au Développement Local (PADL).
- Le projet d'amélioration des initiatives locales visant le passage de l'économie informelle à l'économie formelle.

L'analyse de causalité doit permettre d'apprécier la cohérence entre les actions engagées par le PSD et leur participation effective au processus de développement durable tel que préconisé par l'OIF.

#### *Rôles et responsabilités*

> Le commanditaire

L'Organisation Internationale de la Francophonie est le commanditaire de l'évaluation externe du Programme Spécial de Développement.

En tant que maître d'ouvrage de cette évaluation, l'OIF constituera et présidera un Comité de pilotage afin de s'assurer, tout au long du processus, de la cohérence entre les dispositions et objectifs définis dans le présent cahier des charges et les travaux de l'équipe sélectionnée.

> Le comité de pilotage

Au-delà de son rôle de suivi, le comité de pilotage devra :

- Discuter des éléments du présent cahier des charges rédigé avec l'équipe d'évaluation retenue, notamment sur la validation des questions évaluatives et sur la pertinence des critères de jugement.
- Mettre à disposition toute l'information disponible concernant le programme.
- Faciliter le travail des évaluateurs lors de la phase terrain.
- Lire et commenter les documents à produire par l'équipe d'évaluation, ainsi que les rapports à rendre.
- Recueillir les commentaires et suggestions du Comité d'orientation du PSD portant sur la version préliminaire du rapport final de façon à les transmettre aux évaluateurs.
- Discuter, avec l'équipe d'évaluation, des recommandations découlant du travail d'évaluation, et se prononcer sur la qualité du rapport final.
- Organiser une réunion ad hoc pour la présentation des résultats de l'évaluation.
- Partager et diffuser les conclusions et recommandations de l'équipe d'évaluation.

> Le prestataire de l'évaluation

Le bureau d'études chargé de l'évaluation devra accomplir les tâches décrites ci-dessus par phase telles que précisées dans la proposition retenue et ajustée.

### ***Dispositions diverses***

#### *Clauses de confidentialité*

Le bureau d'études ou l'équipe de consultants chargée de l'évaluation s'engage à respecter les règles de discrétion professionnelle en vigueur, notamment en ce qui concerne le secret des entretiens réalisés en cours d'exercice.

#### *Compétences souhaitées de l'équipe soumissionnaire*

Expérience attestée des membres de l'équipe en évaluation de projets dans les domaines suivants :

- Le développement communautaire et local.
- Et/ou la coopération multilatérale internationale.
- Et/ou la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.
- Et /ou la planification et la gestion des microprojets.

Cohérence de l'équipe (complémentarité des membres et du projet de fonctionnement interne).

Outre la pluridisciplinarité, il est souhaité que les soumissionnaires constituent une équipe comprenant au moins un expert d'un pays du Sud et un expert d'un pays du Nord, membres de la Francophonie.

Les soumissionnaires ne devront pas se trouver en situation de conflit d'intérêt par rapport au programme évalué et devront préciser les liens contractuels qu'ils ont ou entretiennent avec la Francophonie.

#### *Comité de sélection de la proposition*

Au niveau de la démarche d'évaluation : compréhension du contexte et des questions de l'évaluation et adéquation de la méthodologie proposée aux objectifs de l'étude.

Au niveau du programme de travail : définition des étapes de travail, modalités de collecte, d'analyse et d'élaboration des conclusions et recommandations, répartition des tâches et calendrier d'exécution.

Maîtrise incontestable du français, qualité rédactionnelle et clarté de la proposition d'intervention.

Appréciation de la démarche budgétaire par rapport à la qualité attendue (rapport qualité/prix).

## **Annexes**

*Exemples de questions d'évaluation en fonction des enjeux.*

### **> Pertinence**

- Au fil des ans, comment ont évolué les besoins des bénéficiaires à l'origine de l'intervention dans le cadre du programme ?
- Quelle est la raison d'être du programme ? ou Quel changement à long terme le programme doit-il accompagner ?
- Les champs d'intervention du PSD ont-ils été identifiés et suffisamment délimités ?
- Dans quelle mesure les champs et les modes d'intervention du programme correspondent-ils aux orientations et aux priorités du cadre stratégique décennal et de la programmation quadriennale ?
- Dans quelle mesure les champs d'intervention du programme répondent-ils aux besoins des bénéficiaires ?
- Dans quelle mesure le PSD s'intègre-t-il aux plans nationaux de développement dans les pays concernés par le programme ?
- Quelles ont été les motivations à l'origine de la mise en œuvre, à partir de 2004, de projets de renforcement des capacités (sensibilisation et formation) dans le cadre du programme ? Comment ces projets ont-ils été mis en œuvre ? Les différents projets mis en œuvre dans le cadre de cette priorité de la mission D sont-ils bien articulés et complémentaires ?
- Qui sont les principaux intervenants et partenaires de l'OIF en développement local ? Quel est le mandat ou la mission de chacun des partenaires ? Comment l'intervention des partenaires dans le développement local est complémentaire à celle de l'OIF par le biais de son PSD ?
- Quels sont les partenariats mis en place ou à mettre en place dans le cadre de ce programme ?
- Les orientations stratégiques de l'OIF en matière de développement local sont-elles pertinentes au regard des effets positifs attendus pour les sociétés civiles des États du Sud ?

### **> Cohérence**

- Quelle est la nature de l'intervention du programme ?
- Quels sont les projets appuyés dans le cadre du programme au cours des dernières années ?
- Dans quelle mesure les activités mises en œuvre par le programme répondent-elles, en qualité et en quantité, aux objectifs poursuivis et priorités fixées par le programme ?
- Dans quelle mesure les activités mises en œuvre par le programme répondent-elles aux besoins des bénéficiaires et à leur évolution au cours de la période à évaluer ?

- Dans quelle mesure les moyens et ressources consacrés permettent-ils d'assurer le bon fonctionnement du programme ?
- Dans quelle mesure les moyens humains et financiers affectés à la réalisation du projet sont-ils adaptés aux objectifs visés ?
- D'autres moyens auraient-ils été plus appropriés pour atteindre les objectifs visés par le programme ? lesquels ?

**> Efficacité**

- Dans quelle mesure les résultats et effets observés correspondent-ils aux objectifs visés par le programme ?
- Dans quelle mesure les fonds de concours mis en place par l'OIF ont-ils permis de répondre aux objectifs du programme ?
- Comment le financement du PSD a-t-il permis aux porteurs de projets de mettre en œuvre leurs projets de développement ?
- De quelle manière les bénéficiaires visés ont-ils été atteints ?
- Quels sont les types de projets appuyés dans le cadre du Programme et étudiés dans le cadre de l'évaluation qui se sont avérés les plus efficaces ? Quelles en sont les principales caractéristiques ?

**> Valeur ajoutée**

- Dans quelle mesure le mode d'intervention par appels à propositions est-il le plus efficace pour promouvoir le développement local et assurer la qualité de la planification des opérations ?
- Quelle est la participation des bénéficiaires à la conception et à la mise en œuvre des projets appuyés ?
- Comment les bénéficiaires s'approprient-ils les projets appuyés ?
- Dans quelle mesure les projets appuyés par le PSD auraient-ils pu être mis en place sans le financement du programme ?
- Quelles sont les principales difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du programme ?
- De quelle manière les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du programme ont-elles été dépassées ?

**> Efficience**

- La chaîne de financement garantit-elle la bonne destination du financement ?
- Dans quelle mesure les ressources ont-elles été utilisées de manière performante et économe ?
- Tous les moyens disponibles (financiers, humains, institutionnels) sont-ils utilisés pour atteindre les objectifs visés de façon performante et économe ?
- Dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des moyens humains et financiers mobilisés ?
- Quels sont les ratios financiers par grande typologie de projets ?



- Quels sont les moyens de contrôle utilisés dans le cadre du programme pour s'assurer de l'utilisation et de la saine gestion des financements octroyés ? Ces moyens garantissent-ils la saine gestion des financements octroyés ?
- D'autres moyens ont-ils été mobilisés pour s'assurer du caractère durable des effets ?
- Les fonds ont-ils été répartis de manière appropriée au regard des objectifs et priorité définies et du cadre de travail ?

#### > **Viabilité**

- Quelles sont les modalités mises en place qui permettent de sélectionner des projets au caractère pérenne ?
- Une démarche de partenariat a-t-elle été mise en place et permet-elle une continuité dans le suivi des actions menées ?
- Les partenariats mis en place dans le cadre des projets perdurent-ils ?
- Dans quelle mesure ces partenariats contribuent-ils à garantir la durée des effets créés par les projets ?

#### > **Visibilité**

- Quelles modalités ont été prévues pour assurer la visibilité de l'OIF par rapport aux projets appuyés dans le cadre du programme ?
- Les projets financés bénéficient-ils d'une visibilité auprès des acteurs locaux, des autorités gouvernementales, locales et nationales, etc... ?
- Quelle image le projet a-t-il auprès des partenaires ?

#### > **Impacts**

- Quels sont les effets imprévus, positifs ou négatifs, et le niveau des retombées économiques attribuables au programme en faveur du développement durable ?
- Quelles sont les retombées que le programme est susceptible d'avoir dans d'autres domaines ou sur un autre plan ?
- Quelle est l'incidence du PSD sur les femmes ?
- Quelle appréciation peut-on globalement porter sur l'impact de l'aide dans les pays bénéficiaires ?
- Les actions mises en œuvre paraissent-elles contribuer à la pérennisation des patrimoines écologiques, humains, culturels ?

#### *Bilan partiel des sources documentaires disponibles sur le Programme Spécial de Développement.*

- Rapport final sur l'évaluation des activités de perfectionnement du PSD (Robert Quesnel, 1096).
- Analyse rétrospective et prospective du PSD (Lise Julien, 1996).
- Le rapport d'évaluation externe du PSD (Hivon, 1997).
- Rapport d'évaluation des projets du PSD au Burkina Faso (Edmond Cakpo-Tozo, 2001).

- Rapport de mission d'audit et d'expertise de projets en cours de réalisation en République du Bénin et au Burkina Faso (Alain Leleu, 2001).
- Les rapports des comités ad hoc de réflexion (2005 et 2006).
- Les rapports d'exécution (2000-2001, 2002-2003, 2004-2005, 2006).
- Les rapports du Comité d'orientation (de 2002 à 2006).
- Liste des projets financés par pays (de 2000 à 2006).
- Les rapports de mission (de 2000 à 2006).
- Le Cadre stratégique décennal (Ouagadougou, Burkina Faso, 2004).
- Le rapport d'étude « Enseignements sur le développement local et la microfinance pour des interventions de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie » (Gaudens Bruno Dagnon, 2005).
- Programmation quadriennale de l'OIF 2006-2009 (OIF/DPE, 2005).

*Grille d'appréciation de la qualité des travaux d'évaluation.*

**> La satisfaction des demandes**

L'évaluation traite-t-elle de façon adéquate les demandes d'information formulées par les commanditaires et correspond-elle au cahier des charges ? La politique est-elle bien analysée en termes de cohérence, atteinte des objectifs, efficacité, efficience, impact et éventuellement pertinence ?

**> La pertinence du champ**

La raison d'être du programme, ses réalisations, ses résultats et ses impacts sont-ils étudiés dans leur totalité, y compris les interactions avec d'autres politiques et les conséquences imprévues ?

**> L'adéquation de la méthodologie**

La conception de l'évaluation est-elle adaptée et adéquate pour fournir les résultats nécessaires (avec leurs limites de validité) pour répondre aux principales questions évaluatives ?

**> La fiabilité des données**

Les données primaires et secondaires collectées ou sélectionnées sont-elles adaptées ? Offrent-elles un degré suffisant de fiabilité par rapport à l'usage attendu ?

**> La solidité de l'analyse**

L'analyse des informations quantitatives et qualitatives est-elle conforme aux règles de l'art, complète et adaptée afin de répondre correctement aux questions évaluatives ?

**> La crédibilité des résultats**

Les résultats découlent-ils logiquement et sont-ils justifiés par l'analyse des données et par des interprétations basées sur des hypothèses explicatives présentées avec soin ?

**> L'impartialité des conclusions**

Les conclusions sont-elles justes, non biaisées par des considérations personnelles ou partisans et sont-elles assez détaillées pour pouvoir être correctement mises en œuvre ?

**> La clarté du rapport**

Le rapport décrit-il le contexte et le but du programme évalué ainsi que son organisation et ses résultats de façon telle que les informations soient aisément compréhensibles ?

Compte tenu des contraintes contextuelles qui pèsent sur l'évaluation, le rapport d'évaluation est considéré comme : excellent / bon / recevable / irrecevable.



## Annexe 2 – Méthodologie de l'évaluation

La mission d'évaluation a été organisée autour de trois phases<sup>44</sup> :

### Phase 1 – Structuration de l'évaluation (fin septembre – mi novembre 2007)

- Après l'organisation d'un comité de pilotage de lancement de la mission, les consultants ont recueilli et **analysé la documentation** sur le Programme Spécial de Développement<sup>45</sup>, et **conduit un certain nombre d'entretiens** auprès de personnes-ressources parmi le personnel de l'Organisation Internationale de la Francophonie, des représentants d'États et de gouvernements contributeurs du PSD et d'experts ayant participé aux travaux de sélection des projets<sup>46</sup>.
- Les consultants ont également élaboré une **base de données des projets financés** sur le Programme Spécial de Développement sur la période de l'étude (2000-2006) à partir des divers fichiers informatiques sur lesquels travaille l'équipe en charge du PSD à l'OIF<sup>47</sup>.
- À l'appui de cette base de données, les consultants ont élaboré une **typologie des pays bénéficiaires des financements** du PSD sur la période 2000-2006<sup>48</sup>.
- Trois critères de premier rang ont été retenus : le nombre de projets financés par pays (12 projets en moyenne), le montant moyen octroyé par projet dans chaque pays (9 822 euros) et la représentativité des zones géographiques (dans la mesure où les termes de référence prévoient deux déplacements en Afrique Occidentale, deux en Afrique Centrale et Océan Indien et un en Asie<sup>49</sup>).

Les critères de second rang mobilisés pour affiner l'analyse ont été : la participation au financement du PSD (six pays concernés, à savoir Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Gabon, Roumanie et Sénégal), le niveau de participation du correspondant national au PSD, la présence d'un bureau régional de l'OIF et le nombre de projets déposés par chacun des pays sur la période 2000-2006.

Cinq pays ont été sélectionnés à l'issue de cette analyse : Burkina Faso et Togo (Afrique de l'Ouest), Cameroun et République Centrafricaine (Afrique Centrale), Viêt-Nam (Asie).

- Dans chacun de ces pays, les consultants ont proposé une **sélection de projets à expertiser** (douze projets au maximum devaient être expertisés dans chaque pays selon les termes de référence).

Lorsque le nombre de projets financés par le PSD au cours de la période 2000-2006 était supérieur à douze (cas de tous les pays à l'exception du Viêt-Nam), les consultants ont proposé des critères de choix.

---

<sup>44</sup> Les supports d'enquête figurant dans le référentiel d'évaluation annexé au présent rapport (R8039B) : guides d'entretien, guide d'animation de réunion, questionnaires et grilles d'expertise.

<sup>45</sup> Cf. Annexe 4 – Documentation consultée.

<sup>46</sup> Cf. Annexe 3 – Liste des personnes interviewées.

<sup>47</sup> Cf. Fichier *excel*® annexé au présent rapport (R8040B)

<sup>48</sup> L'explication détaillée du mode de sélection des pays et des projets figure dans le référentiel d'évaluation (R8039B).

<sup>49</sup> Cf. Annexe 1 – Termes de références de l'évaluation.

Les critères de premier rang ont été l'ancienneté des projets (représentativité de la distribution des projets sur les périodes 2000-2003 et 2004-2006, et prise en compte de l'ancienneté des projets pour mettre en évidence résultats et impacts) et la coût des projets (représentativité de la distribution des projets par tranche de 10 000 euros).

Les critères de second rang ont été les secteurs d'intervention (accès à l'eau, valorisation des ressources et productions locales, développement ou renforcement de compétences et savoir-faire, autres), les publics cibles (femmes, jeunes, autres) et l'accessibilité des projets (prise en compte des problèmes de logistique spécifiques à chaque pays).

Les deux tableaux suivants mettent en évidence la prise en compte de ces critères dans l'échantillon des cinquante-quatre projets expertisés (soit 48% de l'ensemble des projets financés dans les cinq pays retenus).

Pays		Nombre de projets	Années d'octroi des financements												Synthèse				Coût par projet (€)							
			2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2000-2003		2004-2006		< 10 000		10000-20000		20000-30000	
			nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%
Viêt Nam	Base de données	10	2	20%	1	10%	2	20%	4	40%	1	10%	0	0%	0	0%	9	90%	1	10%	5	50%	5	50%	0	0%
	Choix	9	2	22%	1	11%	1	11%	4	44%	1	11%	0	0%	0	0%	8	89%	1	11%	4	44%	5	56%	0	0%
Burkina Faso	Base de données	36	6	17%	2	6%	6	17%	10	28%	2	6%	7	19%	3	8%	24	67%	12	33%	30	83%	4	11%	2	6%
	Choix	11	1	9%	0	0%	2	18%	3	27%	2	18%	1	9%	2	18%	6	55%	5	45%	9	82%	1	9%	1	9%
Togo	Base de données	28	8	29%	3	11%	6	21%	3	11%	2	7%	5	18%	1	4%	20	71%	8	29%	19	68%	8	29%	1	4%
	Choix	12	4	33%	0	0%	3	25%	1	8%	0	0%	4	33%	0	0%	8	67%	4	33%	8	67%	3	25%	1	8%
Cameroun	Base de données	23	5	22%	2	9%	0	0%	3	13%	3	13%	3	13%	7	30%	10	43%	13	57%	10	43%	12	52%	1	4%
	Choix	11	1	9%	0	0%	0	0%	3	27%	2	18%	2	18%	3	27%	4	36%	7	64%	5	45%	5	45%	1	9%
RCA	Base de données	16	1	6%	3	19%	4	25%	3	19%	3	19%	2	13%	0	0%	11	69%	5	31%	12	75%	4	25%	0	0%
	Choix	11	1	9%	3	27%	1	9%	3	27%	3	27%	0	0%	0	0%	8	73%	3	27%	9	82%	2	18%	0	0%
TOTAL	Base de données	113	22	19%	11	10%	18	16%	23	20%	11	10%	17	15%	11	10%	74	65%	39	35%	76	67%	33	29%	4	4%
	Choix	54	9	17%	4	7%	7	13%	14	26%	8	15%	7	13%	5	9%	34	63%	20	37%	35	65%	16	27%	3	6%

Pays		Nombre de projets	Secteur								Public-cible					
			Eau		Valorisation produits locaux		Renforcement des capacités		Autre		Femmes		Jeunes		Autres	
			nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%
Viêt Nam	Base de données	10	0	0%	3	30%	7	70%	0	0%	1	10%	3	30%	6	60%
	Choix	9	0	0%	2	22%	7	78%	0	0%	1	11%	3	33%	5	56%
Burkina Faso	Base de données	36	8	22%	11	31%	2	6%	15	42%	9	25%	6	17%	21	58%
	Choix	11	3	27%	5	45%	1	9%	2	18%	5	45%	1	9%	5	45%
Togo	Base de données	28	2	7%	15	54%	1	4%	11	39%	4	14%	6	21%	19	68%
	Choix	12	1	8%	7	58%	0	0%	4	33%	2	17%	2	17%	8	67%
Cameroun	Base de données	23	8	35%	7	30%	3	13%	5	22%	2	9%	5	22%	16	70%
	Choix	11	2	18%	5	45%	1	9%	3	27%	1	9%	1	9%	9	82%
RCA	Base de données	16	0	0%	10	63%	1	6%	6	38%	3	19%	2	13%	12	75%
	Choix	11	0	0%	5	45%	1	9%	5	45%	2	18%	1	9%	8	73%
TOTAL	Base de données	113	18	16%	46	41%	14	12%	37	33%	19	17%	22	19%	74	65%
	Choix	54	6	11%	24	44%	10	19%	14	26%	11	20%	8	15%	35	65%

- Les consultants ont, enfin, reconstitué, sur la base des documents analysés et des entretiens menés à bien, le **schéma logique du Programme Spécial de Développement** (motivations à l'origine de la démarche de l'OIF, réalisations attendues, résultats attendus, impacts spécifiques attendus et impacts généraux attendus).
- À l'issue de cette première phase de l'évaluation, les consultants ont rédigé le **référentiel de l'évaluation** structuré en cinq parties : les motivations à l'origine de l'évaluation, le schéma logique du PSD, le questionnaire évaluatif, les indicateurs d'évaluation et les méthodes de collecte des données, les guides d'entretien, guide d'animation de réunion, questionnaires et grilles d'expertise (en annexe figurent notamment les CV des consultants locaux mobilisés dans les cinq pays couverts par l'évaluation).
- Ce document a été présenté au **comité de pilotage** de l'évaluation lors de la seconde réunion de travail de ce comité (8 novembre 2007).

### Phase 2 – Collecte et analyse de données (mi novembre 2007 – mi janvier 2008)

- Les consultants ont réalisé, avec leurs partenaires locaux, les **missions de terrain** de dix jours environ.

Chaque mission a donné lieu à des entretiens avec les autorités nationales (correspondant national et, le cas échéant, représentants du Bureau Régional de l'OIF<sup>50</sup>), les bailleurs de fonds finançant des microréalisations dans le pays, les porteurs de projets et bénéficiaires de chacun des projets expertisés et des représentants de porteurs de projets « déçus » (réunion collective des porteurs de projets du pays ayant présenté, sans succès, des requêtes au cours des appels à propositions de 2007).

Une analyse documentaire approfondie de chacun des projets expertisés a également été réalisée (requête du porteur de projet, rapports d'exécution à l'issue de chacune des phases, rapports d'évaluation, compte rendu des missions de terrain du responsable du PSD, ...).

Chaque projet a été expertisé sur la base d'une grille composée de 42 critères répartis en trois catégories<sup>51</sup> : bénéfice durable pour les populations (13), structuration des acteurs (16) et renforcement de capacité de l'OIF (13).

- **Un rapport d'évaluation a été rédigé pour chacun des pays visités**<sup>52</sup>. Le plan de chacun de ces documents est similaire : caractéristiques du PSD dans le pays (partie 1), évaluation de quelques projets financés par l'OIF (partie 2), appréciation évaluative des projets (partie 3), annexes (composition et déroulement de la mission, enveloppes et projets PSD dans le pays, fiches d'évaluation renseignées pour chacun des projets expertisés, autres annexes). Les consultants ont également adressé, début 2008, un **questionnaire d'évaluation** par courrier électronique à l'ensemble des **porteurs de projets bénéficiaires du PSD** sur la période 2000-2006 disposant d'une adresse électronique valide fin 2007.

<sup>50</sup> Bureau Régional de l'Afrique de l'Ouest (BRAO, Lomé, Togo) et Bureau Régional Asie Pacifique (BRAP, Hanoi, Viêt-Nam).

<sup>51</sup> Les critères retenus sont présentés de manière détaillée dans chaque rapport d'évaluation pays.

<sup>52</sup> Références des rapports-pays : République Centrafricaine (R8033B, 60 pages), Burkina Faso (R8034B, 75 pages), Cameroun (R8035B, 59 pages), Togo (R8036B, 100 pages) et Viêt-Nam (R8037B, 55 pages).

Sur les 331 projets financés, 121 dossiers comportaient une adresse électronique dont 78 étaient encore valides fin 2007 (les questionnaires utiles représentaient donc 24% du nombre total de projets financés). 40 questionnaires ont été retournés par les porteurs de projets, soit un taux de réponse de 51%).

Le questionnaire et les réponses obtenues figurent en annexe 9.

- Les consultants ont également, par l'intermédiaire des services de l'OIF, adressé début 2008 un **questionnaire d'évaluation à tous les correspondants nationaux** concernés par le PSD (soit 22 personnes). Une seule réponse a été obtenue (soit un taux de réponse de 5%).
- Le questionnaire et la réponse obtenue figurant également en annexe 9.
- À l'issue des deux premières visites de terrain (Bukina Faso et Togo), les consultants ont effectué une **restitution « à chaud »** des premiers enseignements à l'occasion de la troisième réunion du comité de pilotage (7 décembre 2007).

### **Phase 3 – Formulation des conclusions et des recommandations (mi-janvier à mi-mars 2008).**

- Le troisième phase de la mission a donné lieu à une **réunion élargie du comité de pilotage** aux membres du comité d'orientation du PSD (quatrième réunion, 23 janvier 2008) et à une **réunion de créativité** sur les évolutions envisageables pour le PSD avec ces mêmes personnes (24 janvier 2008).
- Une **cinquième et dernière réunion avec le comité de pilotage** a été organisée le 2 avril 2008.
- Au cours de cette phase, les consultants d'évaluation et les consultants locaux ont **rédigé les cinq rapports d'évaluation pays et le présent rapport final d'évaluation.**

JOUVE  
11, bd de Sébastopol, 75001 Paris  
Imprimé sur presse rotative numérique  
N° 474136B – Dépôt légal : décembre 2008

*Imprimé en France*