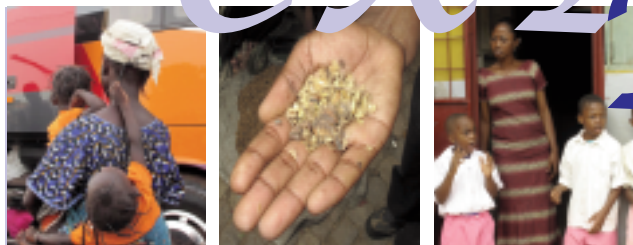


exPost ExPost



Les projets transversaux sectoriels : à la rencontre du troisième type

Les notes de synthèse *ExPost* présentent, sur un thème ou une intervention particulière, des leçons d'expérience tirées des travaux d'évaluation et de capitalisation. Elles s'adressent en particulier aux équipes de l'AFD et à leurs partenaires du Nord et du Sud mais visent plus généralement le milieu professionnel impliqué dans des actions de développement partageant certaines caractéristiques avec les opérations analysées.

Ce numéro a été réalisé par Romain André (AFD), Luc Lefèbvre et Joëlline Bénéfice (Société d'études et d'évaluation, SEE)



L'AFD voit depuis plusieurs années des projets d'un genre nouveau émerger de son portefeuille. S'écartant du schéma classique d'intervention, ils s'appuient sur des acteurs du Nord pour mettre en œuvre des programmes multi-pays, et parfois multi-acteurs. Ces projets transversaux sectoriels (PTS), d'une grande diversité dans leur objet et dans leur montage, représentent pour l'Agence de nouveaux leviers stratégiques et opérationnels. Ils permettent en effet non seulement de répondre à un environnement de l'aide évolutif mais aussi de promouvoir une approche du développement basée sur l'échange et la mutualisation. Ils bousculent néanmoins les modes de faire traditionnels de l'AFD et impliquent de mener une réflexion stratégique sur leurs synergies avec les projets classiques.

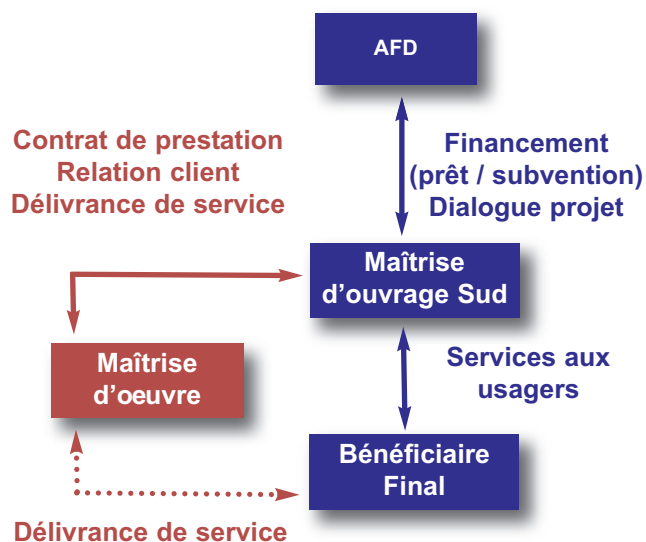
L'émergence de projets transversaux sectoriels à l'AFD

Le schéma classique d'intervention de l'AFD se caractérise par une stricte répartition des rôles entre trois principaux types d'acteurs participant à un projet de développement :

- la maîtrise d'ouvrage, assurée par l'organisation du Sud, bénéficiaire de l'aide (ministère, entreprise, collectivité locale...), est à l'initiative du projet, en assure le pilotage et sera propriétaire des réalisations. La maîtrise d'ouvrage est alors dite unique puisqu'elle assure les trois fonctions (initiateur, pilote, propriétaire) ;
- la maîtrise d'œuvre, assurée par une organisation (bureau d'études, ONG, organisme public...) sous contrat avec la maîtrise d'ouvrage, exécute tout ou partie des activités prévues par le projet ;
- le bailleur, ici l'AFD, octroie un financement à la maîtrise d'ouvrage, à sa demande, pour la réalisation du projet et en supervise la bonne exécution.

Schéma classique d'intervention de l'AFD

L'AFD finance un projet/programme proposé par une maîtrise d'ouvrage du Sud, qui en assurera le pilotage et qui délivrera directement les services aux populations/ usagers, ou passera des contrats avec une maîtrise d'œuvre pour l'accompagner et mettre en œuvre certaines activités.



Source : AFD.

Des premières études, menées en 2007-2008 sur les collaborations de l'AFD avec les ONG internationales et les collectivités territoriales françaises¹, ont montré l'apparition de projets d'un nouveau genre, s'écartant de ce schéma classique d'intervention. En effet, ces études révèlent que les collaborations avec ces nouveaux acteurs conduisent à une certaine perméabilité des rôles, ces derniers pouvant combiner les rôles de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre, voire de bailleur.

L'AFD a, par la suite, prolongé ces travaux en confiant à SEE l'analyse d'un échantillon plus large d'une cinquantaine de projets : les projets transversaux sectoriels (PTS), présentant la particularité de s'adosser à des maîtrises d'ouvrage du Nord pour mettre en œuvre des programmes multi-pays. L'objectif de l'étude est de dresser une typologie des PTS et de préciser s'ils impliquent des évolutions par rapport aux modes de faire traditionnels de l'AFD.

L'apparition de ces PTS s'explique par une conjonction de deux évolutions principales :

- les mutations de l'environnement de l'aide, caractérisées par (i) une multiplication des acteurs du développement (donateurs publics, fondations philanthropiques, collectivités locales, ONG, fonds verticaux et multilatéraux...), (ii) les initiatives en faveur de l'efficacité de l'aide, qui conduisent à la mise en place d'approches et d'instruments communs entre les bailleurs et (iii) l'émergence de nouvelles thématiques d'intervention, telles que le climat ou la biodiversité, pour lesquelles des savoirs et des mécanismes d'interventions ont du être développés ;
- l'élargissement des mandats de l'AFD, dans le cadre des évolutions du dispositif français de coopération depuis 2004 : en complément des élargissements sectoriels et géographiques, l'AFD s'est vue progressivement responsabilisée sur des actions à portée régionale et sur des réflexions thématiques.

Ces évolutions ont naturellement amené l'AFD à développer des interventions nouvelles permettant d'investir des sujets, pour lesquels la connaissance théorique et opérationnelle est en cours de construction, et de développer des savoirs, d'innover ou encore de mutualiser ses moyens et ses efforts en vue de réaliser des économies d'échelle.

Toutefois, ces nouvelles orientations ont pu se heurter à une contrainte : l'absence de maîtrise d'ouvrage au Sud, disposant d'un mandat géographique et d'une légitimité technique nécessaires à la conduite de programmes multi-pays dans un domaine d'intervention donné. Dès lors, de nouveaux montages institutionnels ont été élaborés, s'appuyant sur :

- des opérateurs du Nord menant des programmes multi-pays, dont les orientations et les activités sont cohérentes avec la stratégie de l'AFD et répondent bien à une demande ou à des besoins des pays du Sud ;
- des initiatives multi-bailleurs, coordonnant les interventions et mutualisant les moyens et expertises en accompagnement des pays du Sud.

Ces opérations ne se caractérisent donc plus par un appui direct aux organisations du Sud, mais empruntent des « courroies opérationnelles » à même de pouvoir répondre à ces nouveaux enjeux stratégiques.

¹ Voir notamment AFD (2008), « À la rencontre du troisième type. Les collaborations de l'AFD avec les ONG internationales et les collectivités territoriales françaises », Note de synthèse n° 6, Paris. (<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Evaluations/Notes-synthese/06-Notes-synthese.pdf>)



Des projets hétérogènes avec un objectif commun : le renforcement de capacités

Une diversité de montages institutionnels

Ces PTS peuvent prendre des formes de montage institutionnel très différentes :

- le financement de fonds fiduciaires, qui sont des mécanismes multi-bailleurs la plupart du temps logés dans et gérés par une organisation multilatérale, avec une mutualisation des moyens pour financer de manière coordonnée des programmes dans les pays du Sud et davantage influencer sur les orientations de leurs politiques ;
- le financement de programmes d'opérateurs, qui peuvent être privés ou publics, menant d'ores et déjà des activités dans les pays du Sud et cherchant à les poursuivre et à leur donner de l'ampleur en bénéficiant d'appuis financiers de l'AFD ;
- le financement d'ensemblers, sur des programmes multi-pays initiés par l'AFD ou la coopération française. En l'absence d'une maîtrise d'ouvrage au Sud, l'AFD se tourne vers des opérateurs du Nord disposant d'une certaine légitimité technique sur le domaine concerné et à même d'absorber de nouvelles activités ;
- le financement de réseaux, afin de mettre en relation les acteurs, de mutualiser les expériences, de capitaliser et diffuser de la connaissance. Ces réseaux, émanant souvent de la coopération française, se sont plus ou moins élargis à d'autres acteurs, notamment au Sud ;
- le financement direct d'expertise, au sein de structures ayant pour mandat d'apporter des appuis directs au renforcement des capacités des organisations du Sud, ou encore via le financement d'une assistance technique auprès d'organisations internationales.

Le développement de ces PTS implique ainsi de nouer des partenariats opérationnels avec des acteurs du Nord, assurant la maîtrise d'ouvrage des interventions, que l'on peut regrouper en trois catégories : (i) les organisations internationales, (ii) les opérateurs privés (en particulier les associations et les fondations) et (iii) les opérateurs publics français.

Exemples de montages

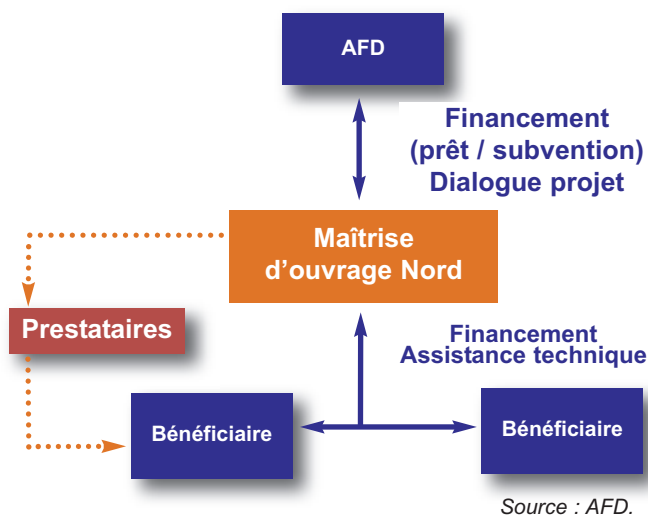
- Le fonds fiduciaire *Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP)*, géré par la Banque mondiale, vise à promouvoir le rôle de l'énergie dans la croissance économique et la réduction de la pauvreté avec un accent mis sur la responsabilité environnementale.
- L'Union internationale de lutte contre la tuberculose et les maladies respiratoires (UICTRM), met en œuvre un programme d'appui aux programmes nationaux de lutte contre la tuberculose à travers de l'assistance technique et des échanges entre pairs.
- Afin d'accompagner plusieurs pays d'Afrique dans l'élaboration de politiques climatiques, l'AFD s'appuie sur l'Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF) pour réaliser des diagnostics pays puis mettre en œuvre des programmes d'assistance technique adaptés.
- L'AFD finance l'association Inter-Réseaux afin qu'elle apporte un appui aux organisations paysannes et agricoles en vue de faciliter leur implication dans la définition puis la mise en œuvre des politiques agricoles, alimentaires et rurales en Afrique subsaharienne.
- L'AFD finance le pôle Education de Dakar, logé au Bureau régional de l'UNESCO pour l'éducation en Afrique (BREDA), qui apporte une assistance technique perle aux pays d'Afrique subsaharienne pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques éducatives et de la formation professionnelle.

Une maîtrise d'ouvrage multicéphale

Ces PTS s'écartent du schéma classique d'intervention, non seulement parce que la maîtrise d'ouvrage n'est plus assurée par une organisation du Sud, mais aussi parce ses fonctions essentielles peuvent se retrouver partagées entre plusieurs acteurs. La maîtrise d'ouvrage est alors « multicéphale » dans la mesure où :

- l'initiative de l'opération peut être partagée par un ou des acteur(s) du Nord et du Sud, en réponse à des besoins exprimés ou ressentis au Sud ; parfois complexes à formaliser et à structurer ;
- le pilotage peut également être partagé, avec la mise en place de comités plus ouverts et laissant une place plus ou moins importante aux acteurs du Sud ;
- la propriété des « produits » réalisés peut également être partagée, voire difficile à définir dans le cas de productions de connaissances diffusées à grande échelle.

Schéma des PTS



Source : AFD.

L'AFD finance un projet/programme initié par un ou plusieurs acteur(s) du Nord et/ou du Sud. Si une maîtrise d'ouvrage du Nord est désignée, le pilotage est le plus souvent assuré par un comité multi-acteurs, plus ou moins ouvert au Sud. La maîtrise d'ouvrage pourra réaliser elle-même ses activités ou s'appuyer sur des prestataires externes. Les investissements réalisés peuvent bénéficier directement aux acteurs du Sud ou être davantage publics s'ils portent sur de la production de connaissances.

Un objectif commun : le renforcement des capacités

Si les PTS forment un ensemble hétérogène, ils partagent néanmoins un objectif commun : l'appui au renforcement des capacités des acteurs du Sud. En effet, leurs caractéristiques (porte d'entrée thématique, approche multi-pays) permettent de mettre en place des mécanismes d'échanges et de conseils aux pays. On distingue ainsi différents types d'activités :

- l'appui conseil direct, ces opérateurs et mécanismes pouvant mettre à disposition ou financer des expertises techniques en accompagnement des acteurs. Les appuis s'opèrent le plus souvent de façon ponctuelle ou perlée (appuis à court terme répétés dans le temps) et peuvent également reposer sur des équipes aux profils variés, ce qui permet d'appréhender un secteur ou une thématique dans sa globalité (approche systémique) ;

- la production et la diffusion des connaissances ; l'accès à une information consolidée et de qualité sur les expériences vécues dans différents pays facilite les prises de décision. Cette activité passe par des actions de capitalisation, de synthèse et de veille thématique dont les résultats sont partagés lors de rencontres physiques (séminaires, ateliers, colloques) ou diffusés sur Internet ;

- le développement méthodologique, la gestion et la mutualisation des connaissances favorisant le développement de méthodologies de divers types (outils de diagnostic, de planification, de programmation, de suivi-évaluation, de plaidoyer...) dont l'application vise une amélioration de la qualité et de l'efficacité des politiques et stratégies ;

- la mise en réseau et les échanges entre pairs, afin de mutualiser les expériences et les connaissances entre les différents acteurs et de développer des communautés de pratiques. Cette action passe par l'organisation de rencontres mais aussi par le développement d'outils Internet dynamiques et participatifs.

L'objectif de renforcement des capacités, commun à ces PTS, ne se traduit pas toujours par les seules activités liées à la connaissance mais peut être couplé à des objectifs spécifiques plus directement opérationnels en accompagnement, par exemple, d'investissements matériels.

La recherche d'« effets retour » pour l'AFD

L'une des particularités des PTS est également de présenter des avantages pour l'AFD, des effets retour positifs pouvant explicitement être attendus en complément de leur finalité de renforcement des capacités au Sud. Ces avantages sont les suivants :

- l'effet de levier financier, en particulier à travers les fonds fiduciaires qui permettent à l'Agence de capter des ressources supérieures à sa contribution ou d'accroître ses possibilités de cofinancement. Dans un autre ordre d'idées, la mise en place de mécanismes multi-pays d'appui au renforcement des capacités peut s'avérer plus efficient que le financement d'actions bilatérales intégrant chacune son dispositif d'assistance technique ;

- l'effet opérationnel, dans la mesure où, grâce aux mécanismes multi-pays d'appui au renforcement des capacités, les PTS peuvent s'avérer des compléments utiles aux opérations bilatérales et contribuer à en faciliter la mise en œuvre. Par ailleurs, le recours à un opérateur déjà présent dans les pays, disposant d'une légitimité technique et outillé pour mener ces activités, peut limiter les risques fiduciaires et non fiduciaires liés aux opérations classiques de l'AFD, et réduire ses coûts d'instruction et de supervision ;

- l'effet d'apprentissage, les PTS permettant de mener des opérations pilotes et d'innover, sur le terrain ou par le biais de la production méthodologique, d'être en veille sur les pratiques et expériences menées dans les pays et d'approfondir ainsi la connaissance interne de l'AFD sur une thématique donnée tout en contribuant à alimenter la mise au point de démarches opérationnelles ;

- l'effet d'influence, ces PTS permettant de positionner l'Agence dans le paysage de l'aide sur une thématique donnée, que ce soit pour influencer les orientations prises au sein de fonds multi-bailleurs, pour valoriser son expertise et celle des opérateurs français, ou encore pour intégrer des réseaux afin de se rapprocher d'acteurs stratégiques et d'acquérir une meilleure reconnaissance à l'international.

Pour résumer : définition d'un PTS

Un PTS est un projet caractérisé par une maîtrise d'ouvrage parfois « éclatée » et située au Nord, mis en œuvre dans plusieurs pays, qui vise essentiellement le renforcement des capacités, et dont l'AFD attend des effets retour importants.

Il se caractérise plus précisément par :

- une maîtrise d'ouvrage au Nord, qui peut être assurée par un opérateur public ou privé, une organisation internationale ;
- une maîtrise d'ouvrage parfois « multicéphale », le principe d'unicité des rôles d'initiateur, de pilote et de propriétaire des réalisations n'étant pas systématiquement respecté ;
- un périmètre géographique d'intervention qui couvre plusieurs pays, voire plusieurs régions à la fois ;
- des objectifs de renforcement des capacités des bénéficiaires, *via* des activités liées principalement à la connaissance (production, diffusion, méthodologie, conseil ou mise en réseau). Ces activités ont trait à l'innovation et à la mutualisation des connaissances, et sont souvent assimilables à des biens publics ;
- des effets retour attendus par l'AFD en termes d'influence, d'effet de levier financier, d'apprentissage et d'efficacité opérationnelle.

Des projets aux objectifs et aux montages spécifiques ...

Deux principes semblent bien caractériser les PTS :

- l'intermédiation dans le montage institutionnel de ces projets, dans la mesure où ces PTS se caractérisent par des appuis indirects aux organisations du Sud, transitant par des acteurs et des mécanismes intermédiaires du Nord ;
- la mutualisation des moyens et des expertises, afin de créer des effets de levier, de permettre des synergies entre acteurs, de développer l'intelligence collective et d'élargir les référentiels de connaissances pour de meilleures prises de décision. Cela passe non seulement par la mise en place d'approches et d'instruments conjoints entre les bailleurs, mais aussi par une mise en réseau Nord-Sud et Sud-Sud des acteurs.

La combinaison de ces éléments conduit à des projets s'écartant du schéma classique d'intervention dans la mesure où :

- le double principe d'intervention de l'AFD ne convient plus (étanchéité des rôles, unicité de la maîtrise d'ouvrage), ces opérations pouvant être co-construites, co-pilotées et bénéficier à plusieurs acteurs à la fois, du Nord comme du Sud. Par ailleurs, le recours à des acteurs intermédiaires pour assurer la maîtrise d'ouvrage des programmes tend également à diminuer l'étanchéité des rôles de financement, de pilotage et d'exécution. D'une manière générale, le vocabulaire utilisé pour le montage des projets (maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre), emprunté aux travaux d'infrastructures, ne s'avère guère adapté à ces PTS ;

- les PTS sont généralement au service de l'intelligence collective. En effet, les réalisations sont majoritairement immatérielles, liées à la connaissance et accessibles à tous. Elles constituent donc des biens publics dans le sens où leur utilisation est non rivale et non exclusive. En cela, les PTS contribuent à un renforcement des capacités collectives. En outre, si certaines activités de PTS sont très ciblées, ces projets peuvent également contribuer à créer des conditions favorables au changement, en fournissant des dispositifs, outils et connaissances utiles aux différents acteurs ;

- les PTS peuvent également servir l'intelligence économique des bailleurs. Ils cherchent en effet à élaborer des méthodologies qui seront autant d'outils pour leurs démarches d'intervention, à s'appuyer sur des mécanismes de veille sectorielle pour l'identification de nouvelles opérations et de cofinancements, ou encore à s'assurer d'une présence au sein d'instances stratégiques de dialogue où l'AFD, et la France, peuvent faire valoir leurs positions et expertises. L'affichage de ces effets retour peut susciter des interrogations, compte tenu des missions premières d'une agence de développement, orientées vers le renforcement des pays du Sud ; néanmoins, l'intelligence économique des bailleurs peut *in fine* contribuer à la mise en place d'actions de développement pertinentes et de qualité. Des retombées positives peuvent ainsi être légitimement attendues, même si elles ne doivent pas représenter la finalité, ni l'objet principal des opérations ;

- les PTS s'inscrivent souvent dans des démarches progressives, ce qui induit un défi particulier pour identifier en amont leurs objectifs spécifiques et leurs activités. Les PTS peuvent ainsi consister à s'investir dans une démarche jugée pertinente, avec des activités qui évoluent au fur et à mesure des besoins et dont les effets peuvent finalement être assez incertains. Déterminer à l'avance avec plus de précisions la programmation des activités et les objectifs de l'opération s'avère cependant déterminant pour faire des choix informés et pouvoir rendre compte, à terme, de la pertinence des objectifs et des résultats atteints ;

- il est complexe d'évaluer ces projets qui produisent un capital immatériel (production et diffusion des connaissances, mise en réseau) alors que les réalisations, et davantage encore les résultats, sont parfois difficilement mesurables à court terme. En effet, les PTS ont souvent pour objectif de créer les conditions favorables au changement à travers la production de connaissance ou les appuis au renforcement des capacités, sans s'attacher forcément à l'atteinte de « résultats en bout de chaîne » (personnes scolarisées, soignées, réduction des émissions de CO₂, etc.).

... qui légitime l'engagement d'une réflexion stratégique et d'une démarche évaluative

La plupart de ces PTS ont fait leur apparition dans le portefeuille de l'Agence suite à la réforme du dispositif français de coopération et sont, pour nombre d'entre eux, issus de projets initialement mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères (MAE). L'AFD n'a donc pas forcément pu mener une véritable réflexion stratégique en amont sur la particularité de ces PTS au regard du schéma classique de son intervention.

Or, ces projets revêtent un caractère stratégique et peuvent jouer un rôle important dans le développement des capacités et le positionnement de l'Agence, voire de la France, sur des thématiques novatrices ou à forts enjeux stratégiques.



La gestion des connaissances et l'inscription dans des réseaux de savoirs et d'actions coordonnées prennent effectivement une importance croissante, conditionnant la capacité de l'institution à intervenir au bénéfice des populations du Sud. Par ailleurs, les PTS représentent des compléments utiles aux actions bilatérales lorsqu'ils créent des conditions favorables à leur mise en place, en infléchissant des politiques publiques et en appuyant le renforcement des capacités des maîtrises d'ouvrage des pays du Sud. Enfin, ces projets peuvent aussi tout simplement s'avérer être une voie efficace pour atteindre certains objectifs, les processus de développement nécessitant, sur le long terme, des approches coordonnées mutualisant les moyens et les efforts.

Toutefois, au sein de l'AFD, les PTS manquent encore de visibilité de par leur diversité, leur objet parfois « collectif », à impact indirect au Sud, et la mesure insuffisante de leurs effets. Leur place dans les opérations de l'AFD peut sans nul doute faire l'objet d'une réflexion stratégique approfondie afin d'optimiser leurs impacts, pour les acteurs du Sud comme du Nord. Une voie serait sûrement, dans un premier temps, de catégoriser cet ensemble hétérogène afin de déterminer, pour chaque type de PTS, la place qu'il doit occuper dans les opérations de l'Agence et les processus internes d'instruction et de supervision auxquels il doit être soumis.

L'étude a permis de dresser une première typologie, qui permet de répartir les PTS par objet d'intervention :

- le financement de l'intelligence collective, qui contribue indirectement au renforcement des capacités à travers des actions de production de connaissances, de mise en réseau et de plaidoyer ;
- le financement de dispositifs régionaux, qui contribuent directement au renforcement des capacités à travers le financement d'opérateurs et de mécanismes délivrant des appuis techniques auprès des organisations du Sud ;
- les financements innovants, qui permettent, grâce à de l'ingénierie financière, de créer des économies d'échelle dans le financement du développement ;
- le renforcement des acteurs français de la coopération, qui contribue à les positionner dans le paysage de l'aide et à donner de l'ampleur à leurs actions.

L'éventuelle difficulté que rencontrent les PTS pour trouver leur place dans les opérations de l'AFD s'explique moins par leur montage institutionnel hétérodoxe que par la relative difficulté à rendre compte de la pertinence de leurs objectifs et de la performance de leurs interventions par rapport au mandat et aux stratégies de l'Agence. Seule l'évaluation des apports de ces projets permettra d'affiner les choix stratégiques au moment de la prise de décision et de les insérer dans des processus appropriés.

L'émergence de ces PTS conduit surtout à faire évoluer le discours traditionnel de l'aide - qui a tendance à se limiter aux transferts techniques et financiers du Nord en direction des pays du Sud - vers une reconnaissance des bénéfices réciproques qui peuvent en être retirés. Il est donc important pour les bailleurs de développer une intelligence collective et de mutualiser leurs efforts pour atteindre les objectifs de développement, mais aussi d'assumer les effets retour parfois attendus à travers leurs opérations de développement. Les PTS n'interrogent ainsi pas uniquement les procédures des bailleurs, mais toute une culture de l'aide au développement.

DEPARTEMENT DE LA RECHERCHE Division Évaluation et capitalisation

Directeur de la publication : Dov Zerah
Directeur de la rédaction : Laurent Fontaine
Conception, photos et mise en page : Eric Thauvin

ISSN : 1957-1232
Dépôt légal : mai 2013

Le contenu de ce document n'engage que ses auteurs. Il ne reflète pas nécessairement la position de l'AFD ou de ses partenaires.