



Retrait et durabilité de l'aide suisse au développement Une analyse ex-post de 14 projets en Afrique du Sud et en Inde

L'essentiel en bref

La Suisse s'engage activement dans l'aide internationale au développement depuis des décennies, par le biais d'engagements bilatéraux ou multilatéraux. Les moyens alloués pour cela par la Confédération s'élevaient en 2012 à environ 2.8 milliards de francs. Une grande partie de ces fonds, à savoir 1.65 milliard de francs, est utilisée par la Direction pour le développement et la coopération (DDC) en tant qu'agence en charge de la coopération internationale au sein du Département fédéral des affaires étrangères.

Le but premier de cette évaluation était d'analyser, au travers de 14 projets terminés depuis quelques années en Afrique du Sud et en Inde, comment chaque projet s'est développé depuis le départ de la DDC. C'est pourquoi le déroulement de chacun de ces projets a été reconstitué, en tenant particulièrement compte de la manière dont la Suisse, en tant que pays donateur, s'est retirée du projet et en abordant la question de la réalisation des objectifs. Des visites sur place ont ensuite permis de saisir la situation actuelle.

L'examen de la durabilité de l'aide au développement est un défi !

L'aide internationale au développement insiste depuis des années sur la nécessité d'assurer la durabilité de l'utilité et des effets des programmes ou projets. Les évaluations ex-post rencontrent donc un intérêt grandissant pour apprécier la durabilité des effets. De telles investigations, menées quelques années après la fin du projet ou après le retrait d'un pays donateur, restent cependant encore rares, puisque la mesure de l'aspect durable constitue toujours un défi extrêmement complexe.

Dans ce contexte, il est important de noter que, dans le cadre de cette évaluation, les résultats concernant la durabilité doivent en premier lieu être interprétés comme des estimations. Le jugement des personnes interviewées et de l'équipe de projet se fonde sur une perception ponctuelle lors de la rencontre sur place.

Mesurer l'atteinte des objectifs dans l'aide au développement n'est que partiellement possible

De nombreux objectifs, au sein des projets considérés, sont formulés de manière très générale et un examen exact de leur réalisation sur la base de la documentation ou des déclarations des interviewés s'est avéré difficile, étant donné la fréquente absence de valeurs-cibles ou de données pertinentes. Par conséquent, les estimations dépendent la plupart du temps d'une interprétation. La tâche se complique encore pour certains objectifs, lorsque leur définition ou formulation n'est pas claire et ne permet pas de dire si le but poursuivi se réfère aux outputs, aux outcomes ou aux impacts. Les objectifs concernant les outputs se rapportent aux résultats mesurables des activités ou prestations fournies dans le cadre du projet. Les objectifs relatifs aux outcomes se réfèrent aux effets directs sur le groupe-cible, ceux relatifs aux impacts à tous les effets généraux à long terme. En particulier, les objectifs stratégiques et orientés sur le long terme sont en général difficiles à atteindre. Leur mesure requiert de grands efforts et les effets mesurés ne sont pas forcément liés directement aux mesures mises en œuvre dans le cadre du projet. La pertinence des objectifs attribués à un projet varie également, ce qui constitue un autre obstacle lors de l'évaluation. Des indicateurs ou systèmes de monitoring adéquats sont encore employés trop peu systématiquement, alors que ces solutions pourraient livrer des données et informations essentielles.

Selon la Déclaration de Paris (OCDE 2005), les objectifs des projets portant sur l'aide au développement devraient, pour garantir un meilleur déploiement des effets, être définis, opérationnalisés et être dotés de valeurs-cibles concrètes afin d'en faciliter la mesure. Le CDF soutient ces exigences, étant donné que l'efficacité et la durabilité constituent des facteurs de succès toujours plus importants dans les projets ou programmes d'aide au développement.

De nombreuses « traces » des projets existent encore plusieurs années après leur fin

On constate généralement que pour tous les projets examinés, de nombreuses « traces » peuvent actuellement encore être observées. Ces « traces » se distinguent toutefois tant en ce qui concerne la quantité que la qualité. Elles dépendent de la nature et du but visé par un projet et sont donc plus ou moins directement identifiables. En particulier, les objectifs en lien avec le soutien financier direct d'une organisation et de ses activités peuvent en général être considérés comme atteints. Toutes les organisations soutenues dans les projets retenus existent encore aujourd'hui et sont toujours actives dans les mêmes secteurs-clés (durabilité institutionnelle). Les objectifs seulement partiellement réalisés concernent plutôt les soutiens visant un projet et ses effets sur les groupes-cibles, par opposition au soutien à l'organisation elle-même. Dans ce cas, il y a en principe plusieurs groupes-cibles impliqués. Après une interruption de projet, ces derniers sont touchés en premier lieu, restant seuls pour continuer à mener à bien le projet.

Les résultats du CDF montrent dans l'ensemble que la situation actuelle des projets examinés a évolué dans différentes directions, parfois conformément aux attentes et parfois en partie de manière inattendue. Certains développements souhaités ont parfois été réalisés avec un retard conséquent. Les futurs développements que vont connaître les projets ne peuvent pas être appréciés de manière définitive.

Le retrait de DDC s'est effectué de manière correcte

Il convient de préciser préalablement que le retrait suisse des projets en Afrique du Sud et en Inde faisait suite à une réorganisation fondamentale de la stratégie d'aide au développement au sein de la DDC.

Le retrait de la Suisse des projets retenus n'a pas eu lieu de manière abrupte. Au contraire, il a en règle générale suivi plusieurs étapes. La sortie de la Suisse a été jugée exemplaire et faite en douceur par une grande majorité des personnes interrogées. Non seulement tous les participants ont été informés suffisamment tôt, mais une aide supplémentaire a parfois été offerte en cas de besoin, en vue d'assurer une poursuite optimale du projet. Cela correspond à l'esprit de partenariat fixé dès le début du projet entre la Suisse et les institutions ou personnes participantes dans les pays soutenus.

La Suisse jouit encore aujourd'hui d'une bonne réputation dans chacun des deux pays considérés. Bien qu'aucun chiffre ne puisse le démontrer, il est possible d'affirmer que la Suisse est considérée comme un pays donateur et un partenaire coopératif et compétent, non seulement pendant un projet ou un programme, mais aussi des années plus tard.

Le retrait d'un donateur central a des implications pour une poursuite durable

Le CDF s'est demandé, dans quelle mesure les différents facteurs de succès ou risques avaient été pris en compte et sous quelle forme ceux-ci avaient été traités en vue de la poursuite des projets. Les résultats sont très différents en fonction du projet. L'analyse des facteurs potentiels de succès ou d'échec après la fin du soutien n'a pas été thématifiée aussi fortement dans tous les

projets. De même que pour le retrait, la DDC ne dispose pas non plus de directives obligatoires et unifiées en ce qui concerne les analyses de risques.

Le plus grand danger lié au retrait d'un donateur central survient dans les projets bilatéraux comptant un seul ou peu de donateurs, où l'on peut craindre une rupture importante dans la continuité du projet. Avec le retrait d'un donateur central, non seulement la principale source financière disparaît pour la suite du projet, mais de plus les organisateurs perdent le précieux soutien qu'ils avaient. L'engagement (commitment) des groupes impliqués n'est ensuite la plupart du temps plus garanti.

La sortie d'un pays donateur peut donc changer drastiquement une situation, ce qui a des conséquences considérables pour la continuité d'un projet. Il s'agit donc d'accorder dès le début la plus grande importance aux modalités de retrait et de poursuite du projet indépendamment du soutien de la Suisse. Sinon, les efforts pour établir une coopération de longue durée et les résultats acquis par un travail de longue haleine peuvent être soudainement anéantis.

Les projets évalués ont répondu à des besoins importants et fait preuve d'innovation, mais ils comportent des risques

L'engagement de la DDC dans les deux pays considérés se caractérisait par divers éléments spécifiques. Presque tous les projets affichaient à leur commencement un important besoin de soutien. Beaucoup de projets ont été lancés dans des « domaines de niche », ce qui signifie que les organisations ou projets soutenus sortaient des « sentiers battus » de l'aide au développement classique. Il s'agissait donc de domaines où seuls peu de donateurs osaient s'aventurer. De cette manière, ces projets affichaient un grand potentiel d'innovation, ce que les personnes interrogées ont toujours confirmé.

L'aide suisse au développement s'est concentrée principalement sur des petits projets (en moyenne entre 3 et 5 millions de francs), ce qui implique que ces projets sont confrontés à certaines limites en termes d'efficacité et de durabilité. Les projets de cette taille ne peuvent que difficilement provoquer de changements substantiels et durables sur un large spectre. Il n'est évidemment pas exclu que différents effets positifs et de longue durée apparaissent à l'échelle locale et régionale. En revanche, compte tenu de l'approche choisie par la DDC, il est difficilement réalisable d'atteindre des effets durables au niveau suprarégional ou national. En outre, cette « politique d'aide de niche » de la DDC ne prévoyait pas toujours une participation directe et active des acteurs locaux responsables ou des autorités centrales. Certes les projets de la DDC étaient la plupart du temps salués par le gouvernement dès leur début ou pendant le projet. Cependant, cela ne garantit en aucun cas une reprise ni la poursuite d'un soutien par les acteurs locaux après l'arrêt du projet.

La documentation sur les projets comme source d'information centrale pour le partage des expériences

Pour cette évaluation, le CDF s'est appuyé en grande partie sur le système interne de gestion des documents de la DDC. Il s'agit de la source d'information principale. L'observation de ces documents a montré que l'état des informations sur les projets était très hétérogène. Alors qu'il existe pour certains projets une documentation complète, d'autres ne comptent que quelques documents de base. Des documents supplémentaires ont parfois dû être réclamés auprès des bureaux de coordination responsables en Afrique du Sud et en Inde, ce qui a requis beaucoup d'efforts. La lecture des documents a donné de précieux renseignements sur la compréhension du projet, mais également sur les objectifs.

Le CDF estime qu'une documentation si possible complète et archivée en un seul lieu est nécessaire. Il s'agit d'une source d'information pertinente à propos des différents aspects d'un projet, aussi bien que sur la réalisation des objectifs et sur les facteurs de risques. Tout particulièrement, ces informations peuvent servir de base au processus d'apprentissage ou à la préparation de guides, en tant que «good practice» pour les projets futurs.

L'évaluation des risques en tant que facteur de succès pour la mise en œuvre et la continuation des projets

De même que l'état de la documentation est très hétérogène, les estimations à propos des risques (identification des risques potentiels pour le projet) formulées dans les divers documents sont quantitativement et qualitativement très variables. Alors que d'un côté l'on dispose de bonnes évaluations des risques relatifs au projet et/ou au contexte, de telles indications sont presque totalement absentes dans d'autres projets. C'est cependant justement ce type d'informations qui renseigne à propos des éventuelles embûches lors de la mise en œuvre et de la poursuite du projet. Elles peuvent, lorsqu'elles sont élaborées à temps, avoir une influence sur le succès ou l'échec à long terme du projet.

Le CDF est d'avis que des analyses de risques menées systématiquement et de manière standardisée au moment du lancement du projet peuvent directement livrer de premiers renseignements utiles pour une réalisation et une poursuite optimale des projets. Le cas échéant, elles peuvent être adaptées en fonction des nouveaux développements durant la mise en œuvre du projet.

Des «analyses ex-post» menées de manière ciblée peuvent créer une plus-value

Dans le contexte de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, des améliorations de la pratique actuelle de l'évaluation peuvent aussi être envisagées. Dans l'intention de «profiter des résultats et des expériences provenant de projets antérieurs sélectionnés», le CDF estime que des analyses ex-post ciblées, réalisées quelques années après l'interruption du projet, peuvent tout à fait livrer des inputs précieux pour l'organisation, la mise en œuvre et particulièrement pour le retrait futurs, aussi bien que pour la poursuite des concepts et objectifs. Ces évaluations doivent être menées sur place par des personnes ou organisations indépendantes. De cette manière, il est possible d'identifier des facteurs de succès fiables en vue de projets efficaces et durables. Ces facteurs doivent ensuite être communiqués grâce à la formation du personnel au sein de la DDC.

Les recommandations à l'égard de la DDC

Les recommandations que le CDF adresse à la DDC concernent en premier lieu le management de projet et visent un retrait optimal dans le souci d'assurer à long terme l'utilité et les effets des projets d'aide au développement:

- Définition de directives internes concernant le retrait d'un projet
- Amélioration de la définition des objectifs, de manière à ce que leur réalisation des objectifs soit mesurable
- Mise en place d'un archivage actif et standardisé de la documentation de projet
- Monitoring systématique des zones à risques principales pendant la réalisation du projet
- Réalisation d'enquêtes « ex-post » pour certains projets-clés sélectionnés.

Texte original en allemand