

AERAU

Association d'Études
et de Recherches
en Aménagement
et Urbanisme

Institut National
d'Aménagement et
d'Urbanisme



L'évaluation des projets de développement urbain

*Actes de l'atelier de Rabat
Novembre 1993*

*Sous la direction de
Françoise NAVEZ - BOUCHANINE*

Avec la collaboration de Jacques FISETTE

VILLES ET DÉVELOPPEMENT

Groupe Interuniversitaire de Montréal

Programme de Gestion
Urbaine - Région Arabe



L'évaluation des projets de développement urbain

Copyright © 1996,

Tous droits réservés à: L'A.E.R.A.U. (Association d'Etudes et de Recherches en Aménagement et Urbanisme) Rabat-Maroc.

Toute reproduction de cet ouvrage, même partielle et par quelque procédé que ce soit, est interdite.

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des organisateurs.

Conception PAO: Proforma

Sélection de couleurs: Quadrichromie

Impression: Les Editions Mughrebines

Couverture: Tableau de M. BOUIDI - Collection privée A. BOUCHANINE.



*Ouvrage publié grâce au soutien financier de
la Société Nationale d'Équipement et de Construction (SNEC)*

PREFACE

En Novembre 1993 s'est tenu à Rabat un atelier international sur l'évaluation des projets de développement urbain. Il réunissait des bailleurs et donateurs, des experts, des chercheurs, des professionnels des secteurs publics et privés, des élus et des membres actifs d'organisations non-gouvernementales. Une liste de ces participants est reproduite en annexe. Organisé en commun par l'AERAU, Association d'études et de recherches en Aménagement et Urbanisme, l'INAU, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, tous deux de Rabat, le Groupement Interuniversitaire Montréalais "Études et Développement", et le Programme de gestion urbaine-Région Arabe, cet atelier a bénéficié de nombreux appuis et soutiens dont celui de l'ANHI (Agence Nationale de lutte contre l'habitat insalubre), la SNEC (Société Nationale d'équipement de construction), du service culturel de l'Ambassade de France à Rabat, du Laboratoire Urbama de Tours et de l'USAID. L'atelier a duré trois jours; le quatrième jour a été consacré à une table-ronde publique sur le même thème, à laquelle a pris part une centaine de participants d'horizons divers.

Cette rencontre étant conçue sur le modèle d'un atelier de travail collectif plutôt que sur celui des colloques ou séminaires, la publication des actes a posé plus d'un problème. Choisir le mode de restitution de la richesse des exposés introductifs et de l'état des débats qui s'y sont noués ne fût déjà pas chose facile; la mise en oeuvre de ce choix, en raison du niveau d'engagement et d'activité des différents participants le fût encore moins! Nous avons opté pour une restitution très proche de l'intégral. Certains participants ont tenu à élaborer davantage leur texte; d'autres l'ont laissé plus proche du discours oral; ceux que nous avons repris nous-mêmes, une fois passé les délais déjà plusieurs fois repoussés, se situent finalement à mi-chemin. Nous avons en effet pris la responsabilité de couper certaines parties d'interventions très répétitives ou par trop éloignées du sujet. Ces difficultés ont entraîné la publication un peu tardive de ce document qui, au vu de l'évolution actuelle, n'a toutefois rien perdu de son actualité et de sa pertinence.

Le lecteur pressé trouvera, en fin d'ouvrage, l'essentiel des conclusions et recommandations qui ont émergé de ces débats.

TABLE DES MATIERES

SEANCE D'OUVERTURE

Mots d'accueil des organisateurs et parrains de la manifestation	8
Rapport introductif de l'Atelier	12

PREMIERE SEANCE:

LES PRATIQUES D'EVALUATION: UN ETAT DES LIEUX

Interventions introductives	27
Contributions et débats	35

DEUXIEME SEANCE :

PROBLEMES METHODOLOGIQUES DES EVALUATIONS

Interventions introductives	84
Contributions et débats	106

TROISIEME SEANCE:

PROBLEMES STRATEGIQUES ET POLITIQUES DES EVALUTIONS

Interventions introductives	120
Contributions et débats	151

QUATRIEME SEANCE:

LES EFFETS DES EVALUATIONS

Interventions introductives	160
Contributions et débats	184

CINQUIEME SEANCE:

PERSPECTIVES DE L'EVALUATION: DES PROPOSITIONS

Interventions introductives	192
Contributions et débats	196

SIXIEME SEANCE:

TABLE-RONDE ELARGIE

Exposé introductif et contributions du panel	217
Débats	228

POSTFACE	254
-----------------	------------

SEANCE D' OUVERTURE

Mots d'accueil des organisateurs et parains de la manifestation

M.Souafi, AERAU-INAU

J.Fisette, Villes et Développement

H.Marouane-Hamdouche, PGU Région Arabe

A.Filali, ANHI

B.Rafi, SNEC

Rapport introductif de l'Atelier

F. Navez-Bouchanine

Mohammed SOUAFI, Président de l'AERAU, Rabat.

C'est bien sûr un grand plaisir pour un président d'Association de prononcer les premiers mots d'ouverture à une réunion comme celle-ci. Je dirais particulièrement que c'est un immense plaisir et un grand honneur pour le président de l'Association d'Etudes et de Recherches en Aménagement et Urbanisme car notre Association est encore très jeune; elle a moins de 2 ans d'âge. Il est pour nous extrêmement important de voir que nous pouvons déjà organiser une telle manifestation et être un pôle d'attraction. La jeunesse de cette Association lui confère une caractéristique qui est souvent, je crois, liée à la jeunesse à savoir le dynamisme, un dynamisme qui se traduit de deux façons: nous ne sommes pas encore très riches en équipe de renoms, mais les choses avancent, grâce à nos membres dont l'expertise franchit les limites nationales, grâce aussi à l'action des organismes de recherche étrangers comme le CNRS, l'INRS-Urbanisation, URBAMA.

La deuxième façon d'afficher nos dynamismes, au-delà de l'enseignement et de recherche, c'est la relation établie avec des partenaires actifs, qu'ils soient des groupements régionaux, nationaux ou internationaux et des institutions publiques et privées à l'échelle nationale. Ce n'est qu'un témoignage parmi d'autres de cette volonté que nous avons de nous ouvrir et de nous confronter à d'autres. La relation entre les centres de recherche et les champs d'application appropriés doit s'établir pour que des processus d'innovation s'enclenchent. C'est notre conviction; le thème de notre atelier illustre à la fois ce brassage et ces orientations et sa tenue aujourd'hui est une première concrétisation de cette coopération à laquelle de nombreuses personnes et institutions ont apporté un soutien très actif.

Nos plus vifs remerciements vont d'abord à nos partenaires directs: l'Institut d'Urbanisme de Montréal à travers le programme Villes et Développement et le Programme de Gestion Urbaine, programme régional du monde arabe. Nous remercions également, pour leur soutien moral, intellectuel et/ou financier, l'ANHI (l'Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre), la SNEC (Société Nationale d'Equipeement et de Construction), l'INAU, l'USAID, le Service Culturel de l'Ambassade de France, et URBAMA.

Des chercheurs et professionnels ont témoigné un intérêt concret par une réflexion sur le thème, par une documentation ad/hoc et par la communication de leurs travaux personnels mais ont dû renoncer à assister pour des raisons de calendrier. Il s'agit principalement: d'Isabelle de Boismenu (du GRET), de Nabil Beyhoum (d'URBAMA), de Carlos Maldonado (du BIT), de Jean Mazurelle et Bernard Veuthey (de la Banque Mondiale) et de A. Vanderschuren (HABITAT). Nos remerciements vont ensuite à ceux qui sont autour de cette table et qui ont, malgré leurs responsabilités professionnelles, accepté de débattre, quatre jours durant, d'une problématique à laquelle ils portent un intérêt particulier.

Enfin, je voudrais avant de terminer, rendre un hommage auquel j'associe chacun de vous, un hommage appuyé à F. Navez-Bouchanine, membre Fondateur de notre Association, qui avec talent et panache, a veillé minutieusement à l'organisation et au montage de toutes les phases de cet atelier. Nous souhaitons plein succès à cet atelier et un agréable séjour de nos invités parmi nous.

Jacques FISETTE, Institut d'Urbanisme, Montréal

Je tiens à remercier ceux qui ont rendu possible la tenue de ces journées de travail sur l'évaluation dans les programmes et projets de développement urbain. En premier lieu, les chercheurs de l'INAU, les membres de leur Conseil scientifique, les membres de l'AERAU, et bien entendu Mme Françoise Navez-Bouchanine pour son implication personnelle et sa détermination à mener à bien cette entreprise. Je remercie aussi les étudiants et le personnel de l'INAU qui contribuent grandement à faciliter notre séjour à Rabat et à le rendre agréable tout en appuyant toute la logistique entourant la tenue d'un tel événement.

L'idée de cette collaboration entre l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal et l'INAU nous est venue l'an dernier lors d'un Colloque organisé par Villes et Développement à Montréal et auquel participaient plusieurs chercheurs de l'INAU et son directeur. J'avais organisé une journée d'études sur l'évaluation de projets en septembre 1992 et je leur faisais part de mon intention de poursuivre l'expérience avec des collègues marocains. J'étais convaincu à ce moment là de trouver facilement du financement international si un chercheur du Maroc acceptait de reprendre le flambeau. C'était grandement sous-estimer les difficultés qui allaient se poser en cours de route. La recherche de financement n'a pas été chose aussi facile que je le croyais au départ et tout le mérite revient certainement aux organisateurs marocains qui, malgré les premiers refus rencontrés, ont persévéré en multipliant les requêtes auprès de très nombreux partenaires financiers marocains et étrangers. De plus, ils ont donné à l'évènement une plus grande envergure que prévue tant par la qualité des personnes invitées que par l'étendue des questions qui seront abordées durant les prochains jours.

Je remercie le Groupe Villes et Développement de Montréal, groupe auquel je suis associé, pour avoir renouvelé son appui financier une deuxième année à ce type d'initiative, appui qui a permis la participation, à l'atelier qui débute aujourd'hui, de quatre de ses membres et de quelques chercheurs d'Europe et d'Afrique; je remercie aussi l'Agence Canadienne de Développement International qui subventionne Villes et Développement et qui a délégué un de ses experts pour marquer l'intérêt que l'Agence porte aux activités que nous menons avec les chercheurs du Sud sur les problèmes urbains et l'évaluation de l'aide publique au développement.

Permettez-moi de souligner quelques éléments qui me paraissent donner à l'atelier qui se tiendra dans les prochains jours une envergure qui va au delà d'une simple rencontre internationale sur les problèmes urbains du Tiers-Monde. Il est relativement rare, je pense, que l'on retrouve autour d'une même table des chercheurs, des administrateurs, des consultants de la pratique privée, des chargés de programmes des élus etc... pour discuter d'une problématique aussi complexe que l'évaluation.

Malgré nos différentes origines professionnelle et géographique, nous avons les uns les autres beaucoup en commun: nous produisons de l'information, utilisons celle produite par les autres, chercheurs ou consultants, et nous sommes sans doute très conscients de l'urgence de transformer les modes actuels d'intervention sur les problèmes urbains des pays en développement. Plusieurs d'entre nous, les enseignants en particulier, qu'ils soient du Maghreb, d'Europe ou du Canada, avons la responsabilité de former de jeunes chercheurs et des professionnels, en leur donnant non seulement une culture générale de ce qu'ont été et ce que sont les problèmes urbains mais aussi à les préparer à intervenir sur ces problèmes et les préparer ainsi aux exigences du milieu de l'emploi dans nos contextes respectifs. Mais comment cela pourrait-il se faire si nous, chercheurs et enseignants, n'avions pas des contacts suivis et permanents avec le milieu professionnel? D'ailleurs les professeurs-chercheurs n'ont pas le monopole de la formation professionnelles en urbanisme. De plus en plus la formation est réalisée "sur le tas" en marge des universités au sein des agences d'urbanisme, des cellules spécialisées créées spécifiquement pour donner ce type de formation continue aux cadres des administrations, qu'ils soient des pays du Sud ou du Nord.

Par ailleurs les professionnels des administrations ou ceux des agences de consultation ne peuvent ignorer totalement ce que produisent les universitaires comme information. Ils sont eux-mêmes issus de l'université, ils appliquent des méthodologies et des concepts produits par les chercheurs universitaires sans que ces professionnels n'en soient toujours conscients.

L'atelier qui débute aujourd'hui devrait permettre de renforcer les "**arrimages opérationnels**" entre les activités de recherche, les activités relatives à la mise en oeuvre et l'évaluation des programmes de développement urbain.

- . arrimages **entre fonctionnaires dans l'Administration et chercheurs** enseignants dans les Universités, Centres de recherche du Nord et du Sud.
- . arrimages **avec les agences internationales** qui financent des projets et programmes de développement urbain dans les pays où nous travaillons, qui financent aussi la recherche, produisent des données, des études etc...
- . arrimages **avec des partenaires privés et ONG** fortement impliqués sur le terrain qui nous alimentent aussi en données, études de toutes sortes et

que nous pouvons éventuellement aider à l'occasion par nos propres recherches et nos activités de formation.

Il ne faut pas sous-estimer les obstacles au développement de tels arrimages. Quoi de plus naturel, direz-vous, que d'évaluer les impacts, les effets, l'efficacité des actions que nos gouvernements entreprennent sur leur territoire ou à l'étranger? Je préfère à ce moment-ci de l'atelier poser sous forme d'interrogation la pertinence et la faisabilité de ces arrimages. Ces arrimages opérationnels sont-ils souhaités? Sont-ils faisables? Quels sont les obstacles à une meilleure circulation de l'information entre ces partenaires potentiels dans les pratiques d'évaluation?

J'espère que nous aurons sur ces questions des débats ouverts qui déboucheront sur un nouvel agenda pour la prochaine année et que d'autres chercheurs et professionnels s'engageront à le réaliser.

Halima MAROUANE-HAMDOUCHE, Programme de gestion urbaine (PGU), Rabat.

Mesdames et Messieurs, je suis très heureuse de me retrouver parmi vous aujourd'hui et de vous accueillir au nom de M. Laraichi, Directeur de l'ANHI, absent pour l'instant, et au nom de M. Namatalla, coordonnateur régional du programme de Gestion Urbaine pour les pays arabes.

Ce programme, comme beaucoup le savent, est un programme mondial de soutien technique et représente un effort conjoint du PNUD, de la Banque Mondiale, d'Habitat, d'Organisations Multilatérales et Bilatérales ainsi que d'Organisations Non Gouvernementales. Son but est de renforcer la contribution des villes à l'amélioration de la vie, à la croissance économique, au progrès social et à la lutte contre la pauvreté.

Le PGU s'est associé à ce séminaire en raison de son importance car cette rencontre s'inscrit directement dans ses objectifs, entre autres le soutien à toute initiative qui vise à améliorer la connaissance des problèmes des populations urbaines et en particulier des pauvres des villes qui ont, plus que tout autre, besoin de services mieux gérés, de ressources mieux administrées et d'une administration municipale plus efficace. Dans cette optique, l'évaluation des projets de développement urbain est capitale et il faut encourager l'expertise locale à renforcer ses compétences dans ce domaine. Je vous invite donc à tirer le meilleur parti de vos travaux et vous souhaite un grand succès.

A. FILALI, Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre (ANHI), Rabat.

L'ANHI remercie l'AERAU et ses partenaires pour l'organisation de cet atelier. Evidemment, le thème abordé intéresse un opérateur comme l'ANHI qui travaille à l'échelle urbaine et qui développe de grands projets de développement. Les

montages institutionnels, financiers et techniques ont bien évolué depuis une vingtaine d'années, impliquant aussi bien la révision des stratégies que celle des moyens d'intervention. L'ANHI a adopté, depuis les années 80, des stratégies d'intervention globales par ville, en réaction aux politiques de projets ponctuels. Cette approche nécessite différentes évaluations pour permettre de développer l'action des opérateurs, évaluations qui dépassent les seuls actes techniques et s'intéressent au développement de la ville comme réalité économique, sociale, culturelle institutionnelle ou financière. L'évaluation et les études de faisabilité ont permis à l'ANHI d'avancer et nous pensons que cet atelier est une bonne initiative pour pouvoir raccrocher l'acte opérationnel à la réflexion et au développement des idées.

B. RAFI, Société Nationale d'Equipeement et de Construction, (SNEC), Rabat.

Je remercie, au nom de la SNEC, les participants, les organisateurs et le comité pour avoir rendu possible une telle rencontre. Le thème de ces débats vient, pour nous, à point nommé étant donné les divers projets d'envergure engagés ou à l'étude, en particulier avec la Banque Mondiale; mais également parce que dans les discussions entamées autour de la préparation de ces projets, il est apparu de plus en plus évident que nous avons besoin d'évaluer les impacts de tous ces projets qui ont été engagés ces vingt dernières années, par nous ou par d'autres, financés par le budget général comme par la Banque Mondiale ou d'autres organismes... La SNEC est donc partie prenante, à la fois pour écouter et s'instruire des expériences des autres et pour contribuer, là où elle le peut, à l'avancement des débats.

Au-delà de cette manifestation, nous souhaitons vivement que d'autres opportunités semblables se répètent car elles permettraient à toutes les parties concernées par les projets de débattre et d'évoluer dans leurs manières de voir et concevoir ces derniers. C'est dire que nous souhaitons donc plein succès aux travaux de l'atelier.

F. NAVEZ - BOUCHANINE, AERAU-INAU, Rabat

J'ai été très sensible aux remerciements qui m'ont été adressés tout à l'heure, mais je voudrais dire, avant tout, le plaisir que j'ai pris à organiser l'atelier, coordonner les contacts et rencontrer toutes les personnes qui ont été mêlées de près ou de loin à cette préparation. Cela a été une année de rencontres et de dialogues absolument extraordinaires et je remercie sincèrement tous les gens qui sont ici mais aussi les autres qui ont accompagné le cheminement toute l'année et qui malheureusement n'ont pu être présents aujourd'hui.

Mon **rapport introductif** essaiera autant que possible de répondre à trois questions. Quel est le contexte qui nous a amené à organiser cette rencontre? quels sont les objectifs de cette rencontre? et enfin, quel est le programme prévu pour atteindre ces objectifs?

De nombreuses questions peuvent se poser - et certaines nous ont d'ailleurs été posées - quant aux raisons qui ont motivé l'organisation d'une telle rencontre. Pourquoi un atelier ciblé sur la seule évaluation et non pas sur les projets de développement urbain eux-mêmes? Pourquoi un atelier de réflexion sur l'évaluation et non pas un atelier de formation pratique sur les techniques d'évaluation? Pourquoi un intérêt préférentiel pour l'évaluation ex post et non pas étendu aux formes d'évaluation ex ante? Pourquoi, enfin, cette orientation exclusive sur les opérations appartenant à la catégorie "**projets de développement urbain**"?

Précisons avant tout que nous entendons ce dernier terme au sens large et que notre intérêt va à tout projet qui, autour d'une opération d'amélioration de l'habitat, construit une intervention coordonnée qui vise une intégration urbaine accrue des habitants (activités, accès aux services et équipements, appropriation de l'espace public) et crée une dynamique d'intervention chez les acteurs responsables du développement et de la gestion urbaine.

Ce n'est certes pas sous l'effet d'une mode que nous avons été amenés à organiser cette rencontre: il semblerait même que certaines organisations internationales qui ont pratiqué l'évaluation antérieurement aient cessé d'y recourir, faute de moyens ou faute d'avoir trouvé les bonnes articulations institutionnelles et décisionnelles entre évaluation ex-post et nouvelles interventions.

Mais l'évolution des problèmes urbains sur fond de crise, la diminution drastique des moyens financiers disponibles pour l'intervention et l'émergence d'un intérêt national ou local qui tend désormais à dissocier le succès des objectifs matériels d'un projet et l'impact de ce dernier sur la ville et ses habitants en font un thème dont l'actualité et l'utilité sociale sont évidentes et sur lequel il devient urgent d'avoir des regards croisés, spécialistes/ non-spécialistes, professionnels/ politiques et société civile.

D'ailleurs, si nous avons persévéré, à partir d'une première idée née de la rencontre de travaux de formation ou de recherche menées à l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme de Rabat et à l'Institut d'Urbanisme de Montréal, c'est avant tout parce que la plupart d'entre vous, contactés pour solliciter leur avis sur la pertinence d'une telle approche et leur possible implication dans l'organisation de l'atelier, se sont montrés vivement intéressés, voire même enthousiastes. Par ailleurs, la mise en place du Programme de Gestion Urbaine (Banque Mondiale/ PNUD, Programme régional du Caire) est venue confirmer l'opportunité de travaux de réflexion et de prospection sur les conditions d'un développement urbain durable et adapté aux réalités régionales.

Ce soutien et cette convergence que nous venons d'évoquer ne nous dispensent toutefois pas, au moment d'entamer nos travaux, de l'indispensable exercice d'explicitation du **contexte**, des **objectifs** et des **activités concrètes** de cette

rencontre, exercice où les questions posées en introduction trouveraient des éléments de réponse.

Le contexte:

1. Depuis la fin des années 70, il apparaît clairement qu'un des problèmes majeurs auquel doivent faire face nombre de pays en développement est celui de la croissance urbaine; une des expressions de ce problème est le besoin en habitat adapté -qualitativement et quantitativement parlant- à des masses urbaines pauvres voire démunies. Mais le problème se pose aussi en termes de génération d'activités et de revenus ainsi qu'en termes d'accès aux équipements et services qui définissent la vie urbaine et favorisent l'intégration des habitants. Une croissance urbaine forte, qu'il faut donc gérer non seulement en termes physiques mais aussi en termes sociaux, économiques, culturels, politiques.

Les différents bailleurs de fonds et institutions nationales et internationales concernés par le développement urbain ont, en conséquence, **orienté ou réorienté leur action dans une optique de satisfaction de la demande d'habitat et de ville des couches populaires et démunies**. Cette réorientation s'est parfois trouvée facilitée par une évolution sensible du point de vue des économistes sur les villes du Tiers-Monde: d'une image de ville prédatrice ou parasite, on est en effet passé à celle d'une ville dynamique et productrice de richesses. Des considérations de haute politique, notamment dans la foulée des ajustements structurels, ont achevé de modifier radicalement les perspectives.

Dans la recherche de ces différents objectifs, l'action de la majorité de ces intervenants, si elle s'est théoriquement inscrite dans une logique d'envergure et de long terme, est néanmoins restée très marquée par la logique de "projets": des réalisations ponctuelles et matérielles précises, menées sous le contrôle et la responsabilité étroite d'institutions qui disposaient, pour ce faire, d'un budget limité et strictement réservé à cet objectif.

Toutefois, les objectifs assignés à ces projets ont souvent largement dépassé le cadre d'intervention précis de ces derniers, qui se sont ainsi vus assigner plusieurs autres objectifs externes en même temps: prouver l'efficacité d'une intervention rationnelle; servir d'exemple pédagogique et entraîner dans leur sillage des actions reproductrices; répondre de manière ciblée aux problèmes de pauvreté urbaine; intervenir positivement sur l'articulation et l'intégration urbaines, avec pour certains un accent particulier mis sur l'élément féminin ou sur l'équité sociale; contribuer à résoudre les problèmes d'environnement urbain. Enfin, dans certains cas, les projets ont un caractère expérimental affirmé et doivent permettre d'ajuster et d'améliorer l'ensemble des interventions grâce aux enseignements qu'on en tire après coup (projets dits "pilote").

Ces objectifs, qui viennent en sus des objectifs matériels propres du projet, ne sont d'ailleurs pas nécessairement explicités, ni non plus réellement pris en compte au moment de l'identification et de la formulation du projet. On escompte, à vrai dire, que la réalisation matérielle projetée aura tel ou tel impact. On peut ainsi parfaitement comprendre que les évaluations rétrospectives classiques, celles qui s'arrêtent à ce qu'il est convenu d'appeler l'**évaluation interne**, ne prennent pas en considération ces "objectifs" élargis, que ce soit pour en mesurer la réussite ou l'échec ou même tout simplement pour décrire les effets observés.

2. La dernière décennie a fait ressortir de manière tangible un nouveau contexte de **rareté des disponibilités financières** pour le développement. Toutefois, les perspectives sont celles d'une raréfaction encore plus drastique de ces ressources dans le futur. Il apparaît par conséquent de plus en plus crucial de s'orienter vers des choix porteurs de dynamiques de développement. Tous les interlocuteurs rencontrés pendant la phase de préparation de cet atelier s'accordent à reconnaître que poser ces choix et réorienter les interventions vers des objectifs plus ciblés en termes développementalistes reste impensable sans un passage obligé par des **formes plus soutenues et plus globales d'évaluation ex post**. La plupart d'entre vous en sont également profondément convaincus et nous l'ont exprimé au cours de ces contacts préparatoires.

Or, si les bailleurs de fonds et les maîtres d'ouvrage ont désormais intégré l'évaluation comme une procédure "normale", ils accordent paradoxalement bien plus d'importance à son exercice prospectif qu'au rétrospectif. On peut s'interroger longuement sur la cohérence qu'il y a, face aux problèmes de ressources, à consacrer une telle énergie à la projection hypothétique dans le futur alors que la confrontation dans la durée entre actions réalisées et évolution du réel reste le parent pauvre.¹

Bien plus, quand l'évaluation ex post existe -et certains d'entre vous attireront l'attention mieux que je ne pourrais le faire sur ce qui différencie fondamentalement un simple rapport d'achèvement d'une véritable évaluation- elle est, sauf exception, loin d'être un exercice intégré portant sur l'ensemble des objectifs assignés aux projets de développement urbain. Elle est également loin de présenter le minimum d'externalité qui permettrait d'atteindre, sans parler d'objectivité, un regard croisé, une pluri-subjectivité indispensable pour approcher la réalité des choses: les acteurs autres que bailleurs de fonds ou maîtres d'ouvrage sont le plus souvent ignorés. Quant aux chercheurs, s'ils inter-

¹ Le paradoxe apparaît encore plus dans la langue française à cause de la confusion terminologique sur "évaluation". Dans le premier cas, il s'agit, on l'aura compris, de l'évaluation ex ante, utilisée comme méthode de sélection des projets réputés les plus à même d'atteindre les objectifs.

viennent, c'est plus généralement sur commande et au prix d'une perte d'externalité dommageable, même si cette dernière n'est pas toujours apparente ¹. Enfin, et surtout, l'évaluation ex post est très loin de faire l'objet d'une diffusion et d'un débat ouvrant à une **rétroaction** aussi large que possible, permettant de tirer des leçons pour l'identification de projets futurs et d'en améliorer les techniques de formulation et études diverses de faisabilité. Il est peut-être nécessaire de rappeler que ce que nous visons dans cet atelier, ce ne sont ni les évaluations "sanction", ni les évaluations "justification" ni encore moins "glorification": elles ont certes leur utilité institutionnelle et politique, que nous ne remettons absolument pas en cause. Mais elles ne peuvent jouer réellement le rôle d'**aide à la décision** que nous voudrions examiner ici et que nombre d'entre vous souhaite voir s'affirmer, soit sous la forme rétrospective à long terme soit sous la forme d'évaluations en cours, correctrices d'actions ou "endoformatives".

Il est peut-être nécessaire de souligner que notre plaidoirie pour l'évaluation ex post ou en cours ne se fait pas contre une évaluation ex ante à laquelle elle prétendrait se substituer. Bien au contraire, nous les posons ici comme complémentaires. Vous êtes d'ailleurs nombreux à penser que le développement des études préalables aux projets représente un progrès incontestable mais encore sérieusement limité par la méconnaissance des mécanismes et effets induits par ces mêmes projets.

3. Cet intérêt pour le lien entre évaluations a posteriori et études préalables ne représente d'ailleurs qu'une expression partielle d'un questionnement "méthodologique" beaucoup plus large que nous avons nous-mêmes et pour lequel nous avons rencontré de forts échos pendant la préparation de cet atelier. Un des autres aspects importants de ce questionnement, et qui sera sans aucun doute débattu ici, concerne la validité des **leçons tirées d'évaluations** menées dans d'autres contextes et d'autres conditions socio-économiques. Jugées intéressantes sur le plan méthodologique, elles posent toutefois des problèmes de transfert; elles sont considérées par certains d'entre vous comme des sources potentielles d'erreur d'appréciation sur les impacts attendus, et par conséquent, par effet-retour, sur la définition-même du projet. Car sans tomber dans la vision ultra-positiviste d'une évaluation "scientifique" qui permettrait à son tour une conception de produits "infaillibles", on pourrait s'attendre, comme effet-retour d'évaluations ex post améliorées et répétées dans un même contexte, à une réduction relative des inconnues et des impondérables. Dans quelles conditions

¹ Un fonctionnaire interrogé dans le cadre de la préparation de cette rencontre nous disait que, lorsqu'il commanditait des évaluations à des chercheurs, il choisissait le plus souvent ces derniers en fonction des résultats qu'il voulait obtenir

cet effet-retour est-il alors possible? Peut-on tirer des leçons si claires qu'elles puissent se traduire en recommandations d'actions? Voilà les interrogations qui ont émergé jusque là et qui pourront sans doute être débattues au cours de nos travaux.

Enfin, de nombreuses questions se posent sur les techniques d'évaluation, questions parfois mêlées d'une sorte d'appréhension à l'égard de l'émergence d'une "discipline" à part qui, comme d'autres formes d'expertise, deviendrait extrêmement spécialisée, fermée, créant son propre langage, ayant ses grands-prêtres et édictant donc ses normes. La composition de cet atelier suggère au contraire que **l'évaluation est l'affaire de tous les acteurs** et qu'avant d'être une panoplie d'outils plus ou moins performants -mais surtout perfectibles et donc évolutifs- elle est avant tout un état d'esprit, une philosophie de l'action et une manière de concevoir l'intervention dans une perspective de développement à laquelle les outils doivent être soumis et non l'inverse. Il est toutefois plus que probable que les positions divergeront sur ce point et qu'un débat est donc nécessaire.

4. Une toute autre raison vient renforcer l'actualité du thème et elle tient à coeur à plusieurs d'entre vous. La modification profonde du rôle de l'Etat, les ajustements structurels -avec leurs périodes pures et dures et leurs périodes "adoucies" où on se préoccupe d'ajustements sociaux - l'introduction ou le renforcement de l'économie de marché qui ont sonné le glas des **instruments de planification** -dont beaucoup découvrent aujourd'hui qu'il n'avait pas que de mauvais côtés- ne posent pas seulement le problème du cadre de référence dans lequel il faudrait agir. D'une part, ces modifications obligent à une redéfinition du rôle de l'Etat et des politiques publiques; cette redéfinition est d'abord interne, mais elle est aussi externe car les marges de manoeuvre concrètes qui sont laissées aux Etats sont minces et nombre de décisions ont tendance à leur échapper. D'autre part, ces modifications perturbent l'édifice de normes et de valeurs à partir duquel une action pouvait être jugée. Certains d'entre vous évoqueront cette situation difficile où l'impression dominante est d'avoir en quelques sorte perdu les lignes directrices et les repères. Comment, dans ces conditions, évaluer ce que l'on fait? Sur quels critères? Et au nom de quels objectifs? La disparition de la planification n'impose-t-elle pas de reconsidérer la nature-même de l'évaluation? Sur quoi fonder une évaluation qui ferait sens au niveau local? Et enfin, comment argumenter le point de vue local face à tant de considérations externes? Tant de questions auxquelles nous n'avons que des bribes de réponse.

Mais les périodes de transition, pour négatives qu'elles soient à certains égards, ont souvent eu des effets stimulants sur la compréhension des mécanismes socio-économiques car elles aiguïssent le désir de comprendre pourquoi un

monde meurt et de quoi est fait le monde qui vient. C'est ainsi entre autres - et vous me permettrez cette parenthèse "sociologique"- qu'on explique la genèse de la pensée d'Ibn Khaldoun. Au lieu de nous faire peur, ces périodes doivent nous stimuler et nous pousser à distinguer l'essentiel de l'accessoire. En l'occurrence et pour les projets qui nous concernent, elles devraient nous permettre de hiérarchiser les objectifs que les interventions sur l'urbain se doivent de privilégier, en reléguant au second plan ceux qui peuvent être acceptés comme secondaires. Le sens de la ville, le devenir de la société urbaine ne pourraient-ils pas retrouver, dans cette perspective, un intérêt renouvelé?

5. Enfin, et quoique, parmi vous, nombreux soient ceux qui manifestent une certaine réserve à l'égard du concept de **développement durable**, il est intéressant de souligner les convergences entre les préoccupations des responsables et chercheurs traditionnellement concernés par l'urbain et celles de l'écologie urbaine, qui, entre autres messages, attire notre attention sur le caractère discutable de certains projets urbains en termes d'environnement. Le caractère un peu limité de certaines revendications "vertes" a trop longtemps caché l'importance des problèmes soulevés. Le sommet de Rio et l'Agenda 21 ont contribué à une très salutaire évolution à cet égard. Leurs recommandations s'adressent autant aux techniciens et aux socio-économistes qu'aux politiciens: assainissement, services urbains, mais aussi appropriation sociale de l'espace et émergence de la société civile, bref toutes les dimensions de l'urbanité, de l'intégration urbaine au sens large sont désormais interpellées et nous renvoient au problème fondamental de l'habitat et de l'habiter.

Or, le plus souvent, ces dimensions sont, assez logiquement, absentes de la formulation du projet car elles impliquent des éléments qui sont hors du champ des maîtres d'ouvrage. Evaluer l'effet des projets à cet égard relève donc de l'externalité pure. Peut-on pour autant continuer à les ignorer? On évoquait plus haut les révisions fondamentales du point de vue des économistes sur la ville. Cette révision a-t-elle vraiment produit tous les effets qu'elle aurait dû logiquement avoir, notamment en aiguissant le discernement entre des actions qui favorisent le développement, qui renforcent les dynamiques locales et des actions qui, elles, ignorent, anesthésient, voire même bloquent, ces dynamiques? Voilà donc quelques éléments du contexte dans lequel s'inscrit notre rencontre et qui donnent à nos interrogations une actualité et une pertinence auquel vous avez tous été sensibles.

6. Bien sûr, au-delà de ces éléments qu'on pourrait qualifier d'indices de nécessité et qui nous paraissent communs à toutes les situations représentées ici, des **indices locaux, favorables à la mobilisation** de professionnels, de bailleurs

de fonds, de chercheurs et d'élus nous ont convaincu qu'une rencontre de ce genre venait en son temps.

Un premier indice est l'apparition de gros opérateurs locaux concevant, réalisant et gérant de manière autonome des projets d'envergure, répétés ou réajustés dans des contextes différents. En une décennie, cela représente une gamme très large d'interventions posées par de mêmes équipes, avec une intensité d'action et un ciblage très favorables à l'acquisition d'une véritable expertise. Les projets de cette génération ont peu à voir avec ceux des périodes antérieures, suggérés ou proposés par les bailleurs de fonds. Conscients de cette capitalisation d'expériences, ces opérateurs, qui ont aujourd'hui largement dépassé la phase de mise en place et qui pressentent que certains projets sont plus dynamiques que d'autres, souhaitent prendre du recul, faire des bilans et y fonder leurs actions futures.

Un second indice lui est partiellement corrélé: l'émergence d'un **intérêt spécifique et local pour l'évaluation**, qui est désormais très perceptible chez de nombreux acteurs. Jusqu'à très récemment, l'idée que l'évaluation puisse être un outil d'aide à la décision n'était présente que chez quelques individus isolés. Les seules pratiques connues et reconnues¹ étaient celles induites par les bailleurs de fonds; elles étaient perçues soit comme contrôles voire comme sanctions soit comme procédures propres aux bailleurs et n'ayant aucune implication pour les institutions locales.

On a souvent dit que le Maroc peut, à certains égards, être considéré comme un véritable laboratoire d'expériences dans le domaine des interventions urbaines. Il a notamment connu, avant leur popularisation par la Banque Mondiale, les projets de trames assainies ainsi que les lots embryonnaires et autres formes d'habitat évolutif. Toutes ces expériences ont toutefois en commun d'avoir peu retenu l'attention une fois réalisées et d'être abandonnées au profit d'autres expériences qui ne seront pas davantage évaluées.

Cette absence d'évaluation, à force d'être critiquée, notamment par des hauts cadres du Ministère de l'Habitat, a fini par être jugée inacceptable par un nombre significatif de personnes concernées; en conséquence, certains départements s'ouvrent à l'idée de l'évaluation et entament, parfois timidement, des études systématiques sur des projets réalisés. Un piège guette toutefois ces tentatives d'ouverture. En prenant modèle sur les bailleurs, et pressés souvent par les mêmes contraintes de gestion, les maîtres d'ouvrage risquent de **réduire l'évaluation des projets à leur rentabilité interne**. Or, ce qui apparaît assez

¹ Les rares tentatives venues de l'extérieur -chercheurs, étudiants- continuaient et continuent d'ailleurs souvent à soulever des résistances

logique pour des projets initiés ou financés par des organismes bancaires, est surprenant venant d'opérateurs publics dont la vocation est bien différente. Faut-il alors faire l'hypothèse d'une trop grande influence des techniques et processus de gestion et de décision d'institutions financières qui continuent à être prises comme référence unique et comme modèle d'efficacité et de technicité? Faut-il plutôt penser qu'à la faveur d'un vide méthodologique dans le domaine du suivi et de l'évaluation, au sens strict du terme, ainsi que de l'aide à la décision de manière générale, la démarche se réduise aux seuls aspects directement appréciables et mesurables à court terme? Est-ce une question de temps et d'évolution des idées et ce type d'évaluation interne est-il en quelque sorte une première étape indispensable à franchir pour déboucher ensuite sur d'autres perspectives? Ou bien y a-t-il d'autres raisons qui peuvent expliquer que seules les analyses techniques ou financières en viennent à s'imposer au détriment de la prise en compte d'effets sociaux ou d'impacts économiques ou urbains à long terme?

Les objectifs:

Le contexte étant décrit, quels objectifs nous donnons-nous au seuil de cette rencontre?

1. Avant tout, **échanger et confronter nos expériences de l'évaluation**, et au-delà, **des projets urbains et du développement de la ville**. Confrontation où un simple état de la question irait de pair avec une mise en question de l'évaluation sous toutes ses formes; une sorte donc d'"atelier zéro" à partir duquel des actions - de formation, de recherche, de sensibilisation- pourraient être pensées et montées. Pour cette confrontation, nous avons souhaité concentrer les efforts sur le Maghreb et l'Afrique de l'Ouest, qui ont connu des générations de projets assez semblables mais qui offrent toutefois des différences socio-économiques et culturelles précieuses pour faire avancer l'analyse. Les autres régions d'intervention étaient prévues pour établir des points de comparaison et stimuler la réflexion. Les difficultés financières qu'ont rencontré nos partenaires d'Afrique de l'Ouest et que nous avons rencontré nous-mêmes ont modifié nos ambitions géographiques mais ne réduisent en rien notre objectif. Ce premier objectif devrait se concrétiser par une esquisse de définition de ce que pourrai(en)t ou devrai(en)t être l'(les) évaluation(s) et leur(s) articulation(s) dans l'élaboration des projets ainsi que dans le processus de développement.

2. Un deuxième objectif est **la mise en évidence des problèmes** que rencontrent les évaluations ainsi que de la manière dont ces problèmes sont aujourd'hui contournés ou dépassés par les maîtres d'ouvrage, évaluateurs ou bailleurs. Selon les constats -plus ou moins avancés suivant les situations et suivant les types d'évaluation- qui seront faits au sein de l'atelier, ce deuxième objectif sera

peut-être atteint de manière plus prospective. En effet, si sur certains points, aucun d'entre nous n'a d'expérience concrète de réduction ou d'élimination de ces difficultés, il s'agira alors de rechercher comment ces difficultés pourraient être dépassées dans le futur.

3. Le troisième objectif ne se conçoit que si les deux premiers sont au moins partiellement atteints. Si un consensus s'établit entre nous sur ce que pourrait être l'évaluation et sur le rôle qu'elle devrait jouer, il nous faudrait alors **jeter les bases de nouvelles collaborations** - entre pays bien sûr mais surtout entre acteurs des mêmes pays - pour mettre en valeur l'existant: travaux et méthodes déjà esquissées ou à l'état "potentiel". C'est-à-dire ces dispositions et attitudes mentales qui rendent possible une modification de la pratique. L'identification des partenaires possibles, des modalités de collaboration et des premières pratiques à instaurer pourrait venir ainsi comme un prolongement de nos travaux.

Le programme:

La plupart d'entre vous ont été associés d'une manière ou d'une autre à l'établissement de ce programme que nous souhaitons le plus consensuel possible mais également le plus adapté au contexte et aux objectifs. A la méthode, certes très riche, mais combien lourde de l'exposé extensif d'études de cas, nous avons préféré un découpage organisé autour des grandes questions auxquelles nous cherchons des réponses. A partir de nos diverses expériences et d'illustrations prises dans les cas que nous avons eu à traiter, chacun de nous pourra ainsi contribuer de manière active à cet exercice collectif d'état de la question en forme de bilan.

Un mot sur l'organisation pratique de l'atelier. L'état de la question n'est, sauf exception, pas un point de départ, c'est un point d'arrivée. Certains d'entre vous sollicités pour introduire ce débat, se sont effrayés de la tâche, étant donné l'absence de travaux synthétiques préalables. Si nous sommes réunis, c'est bien parce que cet état de la question n'existe pas, et avec l'ambition de l'esquisser à partir de nos bouts de connaissance. Quelques interrogations ou constatations nous seront soumises pour entamer le débat; des contributions un peu plus détaillées seront apportées sur des points précis par l'un ou l'autre participant. Pour le reste, c'est chacun de nous qui apportera sa pierre à l'édifice en communiquant ce qu'il sait ou ce qu'il pratique à son niveau. Nous vous engageons donc à réfléchir avec nous à haute voix. Modérateur et rapporteur pourront faire évoluer le débat, le premier en le recentrant au cas où il s'égarerait, le deuxième en faisant de temps à autre, s'il le souhaite, un point synthétique sur les idées avancées.

1. Notre première séance sera consacrée à un **état des pratiques**. Les questions de base sont simples: qui évalue quoi et pour quel objectif? Autrement dit, dans les différents pays représentés et pour les différents acteurs impliqués dans les projets de développement urbain, quelles sont les pratiques actuelles? Y a-t-il des procédures d'évaluation mises en place ou, au moins, des intentions ou des tentatives dans ce domaine? Si oui, qui les commande ou les inspire? Qui les réalise, dans quelles conditions et dans quel type d'articulation à la commande? De quel type d'évaluation s'agit-il¹? A quel moment intervient-elle, sur quels "objets" portent-elles, quels motifs explicites ou latents ont déterminé sa commande et, partant, quels résultats en sont attendus?

Au-delà de ces questions élémentaires mais incontournables, nous chercherons à saisir les éventuelles différences ou convergences de pratiques entre bailleurs de fonds et acteurs locaux ainsi qu'entre pays ou sociétés. Les conditions d'émergence d'une pratique évaluative locale et le degré de liberté de cette dernière par rapport aux méthodes préconisées par les bailleurs ou par les "théoriciens" pourraient constituer un point central du débat. L'évolution de ces pratiques et de leurs centres d'intérêt à la lumière des transformations politico-économiques que connaissent les pays du Tiers-Monde pourrait également être discutée. Enfin, l'absence systématique de certains acteurs du développement urbain dans le rôle d'évaluateur pourrait constituer une troisième "entrée".

2. Notre deuxième séance sera consacrée aux **problèmes méthodologiques des évaluations et aux éventuels moyens de les dépasser**. Ces limites sont évidemment nombreuses et très variables suivant le type d'évaluation et il paraît difficile, en une demi-journée, de faire le tour des obstacles méthodologiques rencontrés par les différentes disciplines ou les divers évaluateurs concernés. Toutefois, il semble bien que quelques grandes constantes traversent l'ensemble des particularismes disciplinaires.

Une des premières grandes difficultés est une conséquence directe du statut de l'évaluateur: externalité ou internalité du point de vue n'ont pas seulement un impact sur la philosophie générale de l'évaluation, elles en ont un sur la production des données. Vrai pour les rapports entre institutions, ou entre experts et institutions, ce constat se vérifie encore davantage pour les rapports avec les populations bénéficiaires, considérées souvent comme des réservoirs inertes de données et non comme des acteurs avec leurs dynamiques et leurs

¹Légitimation de l'action, outil opérationnel de suivi ou outil de définition de nouveaux projets ou programmes?

stratégies. Une des questions qu'on sera amenés à se poser est celle de savoir si les procédures participatives, auto-évaluations assistées recherches-action et autres tentatives, dont le but est de réduire le fossé entre observateur extérieur regardant un objet qui lui est étranger et acteur qui prend difficilement du recul, améliorent de manière significative la qualité des données produites en procédure d'évaluation.

Un deuxième grand problème commun est celui de l'affrontement sans cesse renouvelé entre approches qualitatives et quantitatives. Le problème de la mesure mérite particulièrement d'être soulevé dans ce contexte où nombre de variables reconnues aujourd'hui comme significatives en termes de développement ne sont quantifiables qu'au prix de contorsions et de conventions qui prêtent parfois à sourire. Le transfert des concepts économiques au champ social apparaît parfois caricatural. Est-ce un problème foncièrement irréductible ou est-ce un effet de jeunesse et de manque de travail sur ce transfert? Dans ce dernier cas, certains d'entre nous peuvent-ils se prévaloir d'expériences prometteuses à cet égard ou connaissent-ils des techniques expérimentées par d'autres?

Un troisième problème tient à la nature ex post de l'évaluation et aux difficultés qui surgissent inévitablement de l'absence de dispositifs pré-opérationnels, permettant un minimum de repères et de comparaison. Toutefois, c'est tenter de sortir d'un véritable cercle vicieux. Pour poser des jalons ex ante, il faut en effet déjà avoir une idée assez précise des indicateurs décisifs à retenir. Or, touchant à des aspects du social difficilement rationnalisables à l'échelle universelle, et plus encore s'agissant de projets nouvellement introduits dans un milieu, cette mise en place ex ante est inévitablement confrontée à des problèmes de pertinence et de validité des variables sur lesquelles porte l'évaluation. L'inattendu, l'imprévu passent ainsi à la trappe, alors même que des variables lourdes peuvent y apparaître. La construction de dispositifs de connaissances péri-évaluatives¹ peut-elle porter remède de manière sérieuse à ce type de problèmes?

3. Notre troisième séance portera sur les **problèmes stratégiques et structurelles de l'évaluation**. Ici aussi, les problèmes sont nombreux mais quelques aspects essentiels reviennent comme des constantes.

La première limite tient au statut de l'évaluation, entre science et politique, entre savoir et pouvoir, entre logique scientifique et logique de l'action. L'évaluation, pour dire le réel, ne peut le faire qu'en s'appuyant avec toute la rigueur possible

¹ Par exemple, des observations rétrospectives systématiques dont le souci serait de rendre compte d'un nombre élargi d'aspects socio-économiques touchés par les projets sans nécessairement prétendre à un statut d'évaluation

sur les acquis les plus larges de la démarche scientifique. Mais avant de le dire -au moment de la "commande"- et après avoir dit ce réel (ou du moins une approximation de ce dernier), elle entre dans une logique de subordination à la décision politique qui ne semble pas nécessairement acceptée ni comprise de part et d'autre. Les illusions du positivisme, maintes fois enterrées, sont toujours prêtes à renaître d'un côté; de l'autre, la méfiance ou l'impossibilité d'adaptation à des temporalités différentes entretiennent la conviction d'inutilité sociale du savoir.

Un second problème fondamental est celui de l'articulation entre les différents thèmes ou points de vue développés en évaluation. Comment articuler ou hiérarchiser l'évaluation économique, l'évaluation environnementale, celle du point de vue des usagers? Cette difficulté, qui dérive elle-même d'une réponse à un problème antérieurement posé -le monolithisme et l'impérialisme des points de vue technique et financier- est-elle réductible en termes d'études, de connaissance? A quel référent (objectifs stricts du projet, normes et idéaux à atteindre, dynamiques existantes?) donner la priorité pour ordonnancer les différentes thématiques?

Comme le formulera l'un d'entre vous, ces problèmes renvoient au problème plus fondamental de complexité et d'unicité du phénomène urbain face à l'éclatement des points de vue d'où on le regarde. Entrevoit-on des solutions à ce niveau? Sont-elles scientifiques ou politiques?

Enfin, la complexité grandissante des montages institutionnels des projets et la diversité des acteurs qui y sont impliqués dans un contexte marqué, entre autres, par la décentralisation et l'émergence de nouveaux partenaires (élus, ONG, mouvements associatifs de base) pose avec une acuité encore plus grande le problème des choix stratégiques en matière d'évaluation. Quelles nouvelles limites, quelles perspectives, quels renouvellements de la pensée et de l'action ces nouvelles situations mettent-elles en lumière?

4. Notre quatrième séance sera consacrée aux **effets de l'évaluation** et posera donc -non de manière théorique comme on pourrait le faire en troisième séance, mais de manière pragmatique- le problème de la rétroaction des évaluations, donc des effets et de l'utilité de ces dernières dans l'évolution des projets, des programmes et des politiques.

On ne peut qu'être surpris par le contraste entre l'intérêt et la pertinence de certaines études d'évaluation et la faiblesse voire l'absence de leurs retombées sur l'action et les décisions. Ce constat, valable pour les institutions prises individuellement, se vérifie à fortiori entre elles. Le cloisonnement déjà notable entre départements de réflexion et départements opérationnels est presque total entre les différents intervenants, laissant le champ ouvert non seulement à la

fragmentarité des interventions, mais surtout à la répétition d'erreurs déjà largement mises en exergue par d'autres.

A ce tableau très "noir" que nombre d'entre vous dressent de la situation, on peut toutefois apporter quelques touches plus claires. Si l'attente des effets immédiats est déçue¹, les retombées sont-elles néanmoins inexistantes? Quels moyens faut-il mettre en oeuvre pour améliorer ces effets? L'émergence d'un intérêt local pour l'évaluation est-elle porteuse de décloisonnement? Quelles conditions et actions concrètes pourraient favoriser une appropriation des expériences passées et un renforcement d'intérêt évaluatif pour les expériences en cours?

5. Enfin, notre dernière séance s'efforcera, à partir des éléments avancés au cours des séances précédentes, de tracer quelques **perspectives de travail**, de collaborations diverses en en indiquant les modalités possibles. En organisant cet atelier, notre intention ne s'arrêtait nullement à cette manifestation. Les responsabilités scientifiques ou pédagogiques, les implications dans l'expertise pré ou post-opérationnelles ou le concernement direct par l'action des institutions qui ont initié ou parrainé cette manifestation expriment clairement que cet atelier est une sorte de point de départ. Encore faut-il préciser pour quel voyage.

6. Une table-ronde qui se déroulera le 5 Novembre marque une première petite étape de cet "après-atelier". L'objectif est de synthétiser pour un public élargi les constats et conclusions tirées de nos trois journées de travail, d'étendre par conséquent le débat à des partenaires dont les pratiques et attitudes sont précieuses à connaître et à confronter avec nos propres perspectives.

¹ Mais l'impatience en termes d'effets n'est-elle pas un avatar de cette vision positiviste que nous stigmatisons plus haut et l'inscription dans une temporalité longue n'est-elle pas incontournable?

PREMIERE SEANCE

LES PRATIQUES D'EVALUATION: UN ETAT DES LIEUX

Président: M. CHAABI

Rapporteur: C.CHAPDELAINE

INTERVENTIONS INTRODUCTIVES:

J. FISETTE

R. STREN

CONTRIBUTIONS ET DEBATS

M. Chabbi

J.F. Landeau

B. Zaouali

T. Guerroudj

G. Massiah

Ait Mahjoub

R. Sidi Boumedine

M. Nacer

A. Osmont

M. Akhayatt

B. Declève

P. Paproski

B. Rafi

F. Chbicheb

C. Chapdelaine

C. Guillet

A. Bennis

F. Navez-Bouchanine

N. Benyahya

A. Lehzam

A. Filali-Baba

R. Stren

K. Attahi

J. FISETTE, "Villes et Développement", Institut d'Urbanisme, Montréal

Le comité organisateur voulait dès le démarrage de l'atelier quelques courts exposés de cadrage sur l'évaluation, et peu de volontaires, semble-t-il, voulaient s'y risquer. Même si je suis terrorisé à le faire, je vais, avec Richard Stren, tenter durant cette matinée de "casser la glace" pour utiliser une expression bien canadienne. On excusera le caractère un peu académique de cet exposé introductif.

Durant les trente dernières années, suite dans un premier temps à l'élargissement des champs d'action des pouvoirs publics et un peu plus tard suite à la réduction des ressources budgétaires étatiques, les gouvernements et leurs différentes agences ont mis en place des **moyens de régulation, de contrôle et de vérification des programmes** dont ils avaient la responsabilité. Des manières de faire se sont développées au fil des années au sein des administrations publiques pour rationaliser et standardiser dans une certaine mesure le processus d'élaboration, de gestion et d'évaluation des programmes, et ainsi faciliter la prise de décisions par les responsables politiques.

Au Canada¹, l'expression "évaluation de programme" fait partie du vocabulaire des fonctionnaires fédéraux au moins depuis l'implantation de la budgétisation des programmes vers la fin des années 60. C'est à ce moment que les opérations des ministères ont été divisées en programmes et sous-programmes (autrefois appelés "activités") n'ayant chacun qu'un seul et unique but, qualifié d'objectif. Par conséquent à partir de la budgétisation des programmes, chacun des ministres et ministères avait non seulement à subir les contraintes que lui imposaient son mandat et ses ressources, mais il devait également utiliser les ressources et les pouvoirs de façon à atteindre ou à contribuer de façon efficiente et efficace à l'atteinte de l'objectif du programme. L'évaluation des programmes sert précisément à déterminer jusqu'à quel point les ministres et les ministères ont réussi à atteindre les objectifs du programme.

Comme dans la plupart des pays occidentaux, le rôle du gouvernement central au Canada dans le développement économique et les affaires sociales s'est rapidement accentué au cours des années 60 et au début des années 70. Les gouvernements ne peuvent plus être le prestataire direct de tous les programmes qu'ils mettent de l'avant et de tous les services qu'ils rendent à la population;

¹ Les références à l'expérience canadienne sont tirées des notes d'information produites par la Direction de l'évaluation des programmes du Bureau du Contrôleur général du Canada, et présentées lors d'un colloque sur l'évaluation des programmes à Montréal en 1985.

plusieurs intermédiaires sont appelés à jouer ce rôle pour le compte des gouvernements et par conséquent il devient de plus en plus difficile d'évaluer la performance des programmes gouvernementaux et de faire ressortir la part de responsabilité de chacun des multiples intervenants dans la réussite ou l'échec d'un programme. Dans les années 80, malgré le contexte de restrictions budgétaires, le nombre et la taille des ministères continuent d'augmenter mais à un rythme beaucoup plus lent que dans les décennies précédentes et avec eux, les responsabilités de l'administration publique. Les restrictions budgétaires obligent les gouvernements à reconsidérer leur rôle dans le développement économique et social.

Aujourd'hui l'évaluation des programmes est considérée au Canada comme jouant un rôle dans:

- a) **l'obligation de rendre compte**, puisqu'elle sert à mesurer la performance des programmes et à en rendre compte;
- b) **l'amélioration des programmes**, puisqu'elle examine la structure et la conception des programmes en vue de déterminer les possibilités d'améliorer leur efficacité et leur efficacité;
- c) **l'allocation des ressources** et la confirmation de la raison d'être du programme, puisqu'elle permet de déterminer si les programmes et les niveaux de services sont toujours nécessaires et si la priorité relative qui leur est accordée doit rester la même.

Il est à noter que ces trois rôles sont axés sur le niveau stratégique plutôt que sur le niveau opérationnel de la gestion des affaires publiques. Ils sont centrés sur le mandat, les objectifs, la structure, la méthode d'exécution et les conséquences des programmes et non pas proprement dit sur leur fonctionnement ou leur administration. D'une manière générale, on peut dire que l'expression "évaluation de programmes" est maintenant définie dans l'administration fédérale canadienne comme étant le processus formel utilisé pour examiner la raison d'être des programmes et la priorité qui leur est accordée, déterminer les répercussions et les effets des programmes et pour faire rapport et tenir compte de ces constatations dans le contexte de l'allocation des ressources, de l'amélioration des programmes et de l'obligation de rendre compte.

A plusieurs égards l'évaluation de l'aide publique au développement (APD) suit une évolution et subit des changements très **similaires à ceux apportés aux systèmes de gestion des affaires publiques** dans l'ensemble des secteurs d'activités où interviennent nos gouvernements. Une première mise en garde s'impose donc à propos des pratiques d'évaluation de l'APD: du point de vue des

décideurs publics celle-ci est un secteur d'activités "parmi d'autres" où le gouvernement dépense des fonds publics et il doit rendre compte à la population canadienne de l'utilisation de ces fonds. En principe, les règles de contrôle et d'évaluation qui s'appliquent aux activités du gouvernement sur le territoire canadien s'appliquent au secteur de l'APD.

L'évaluation de l'APD dans les pays de l'OCDE suit dans une très large mesure les principes généraux d'évaluation mis en place par les principaux gouvernements de ces pays (donateurs et bailleurs de fonds), principes qui répondent aux exigences des milieux politiques et administratifs et qui ont donné lieu au fil des ans à des procédures et des pratiques d'évaluation de l'action gouvernementale dans ces pays.

Rappelons d'abord quelques chiffres. Les sommes que représente l'aide au développement sont très importantes depuis une trentaine d'années, en particulier l'aide publique des pays industrialisés en direction des pays en développement. En 1989 par exemple on estime à 52 milliards de dollars (US) l'aide publique au développement dont 92 % provient des pays de l'OCDE. Les 3/4 de cette aide est bilatérale et un peu moins du 1/4 multilatérale.

Ces flux financiers sont trop faibles pour affecter la distribution des revenus entre les pays du nord et du sud, par exemple, les écarts de richesse ayant plutôt tendance à augmenter. Dans des contextes nationaux précis cependant l'aide peut représenter un flux de ressources très significatives du point de vue des ressources publiques d'origine nationale investies sur le territoire. L'APD représente 0,33 % en moyenne du produit National Brut des pays développés, mais les volumes d'aide alloués à certains pays africains, d'Afrique Subsaharienne notamment, peuvent représenter jusqu'à 75 % de leur PNB et jusqu'à 95 % des investissements publics sur le territoire de ces pays.

Une part relativement importante de ces flux financiers sert à administrer l'aide, et a régulièrement appelé à porter un jugement sur les programmes et projets spécifiques financés par les agences nationales et internationales d'APD. Plusieurs bureaux de consultants se spécialisent dans ce domaine. C'est probablement l'image la plus apparente de l'évaluation à l'étranger: le "va et vient" périodique des consultants qui évaluent les projets. Mais elle est, comme je viens de le souligner, un maillon d'un système de planification des activités du gouvernement et plus spécifiquement des activités du ministère responsable des transferts financiers et technologiques vers les pays en développement.

Avec la croissance rapide des médias, télévision et presse écrite en particulier, l'opinion publique est de plus en plus informée et sensible aux questions internationales. L'évaluation des programmes peut jouer un rôle "à l'interne" au chapitre de l'allocation des ressources dans les limites des pouvoirs du ministère concerné et "à l'externe" dans les recommandations d'allocation de ressources financières entre les ministères émanant des Commissions sectorielles du Parlement au Conseil des Ministres. **L'efficacité de l'APD est donc discutée sur la place publique** avec les autres questions d'actualité et le ministre responsable de l'aide au développement doit être en mesure de défendre les choix des administrateurs et professionnels de son ministère face aux critiques de l'opinion publique. Cette volonté de rationalisation de l'action gouvernementale n'est pas sans poser certains risques de bureaucratisation à outrance du fonctionnement des programmes et de la machine gouvernementale incluant l'aide au développement.

Les principes d'évaluation de l'APD ont tout de même leurs spécificités. A ce propos le rapport de l'OCDE "Vingt-cinq ans de coopération pour le développement" retrace les différentes étapes qu'a suivi l'évolution des principes d'évaluation de l'APD dans les pays membres de l'Organisation.

"Au début, on s'est beaucoup préoccupé des modalités et des structures, et l'on présentait généralement les questions sous une forme dichotomique: aide gérée par un organisme autonome ou intégration à d'autres aspects de la politique étrangère; aide projet ou aide programme; assistance technique ou projets d'équipement, etc... Ces derniers temps, le centre d'intérêt s'est nettement déplacé vers les processus et procédures, et vers les manières de faire, du fait que la réussite ou l'échec de l'aide dépend d'un très vaste ensemble de mesures, d'institutions et d'autres ressources." (OCDE, 1985, p.202)

"La tâche de l'administrateur de l'aide pose un dilemme. Il faut établir un équilibre entre la nécessité de définir des objectifs, des critères, des normes et des procédures suffisamment spécifiques dans le cadre desquels les administrations gérant des fonds considérables peuvent opérer efficacement, et la nécessité de préserver une certaine marge de souplesse pour tenir compte de ce qu'un ensemble unique de règles ne peut permettre de faire face à toutes les situations, diverses et mouvantes, dans lesquelles les organismes d'aide doivent opérer. Que leur champ d'activité soit éloigné du territoire national n'empêche pas ces organismes de devoir se conformer au principe de la justification de l'utilisation des fonds. Le souci de souplesse veut parfois au contraire que l'on déroge aux règles. Les contradictions entre ces deux exigences fondamentales ont été l'une des principales sources de difficultés qu'ait connues l'administration de l'aide." (OCDE, idem)

Les produits de l'évaluation des programmes publics d'aide au développement sont déterminés dans une large mesure **par la nature des objectifs du client de l'évaluation et son positionnement dans la hiérarchie ministérielle et gouvernementale**. Au sommet de la pyramide, là où sont prises les décisions budgétaires du gouvernement, on posera la question du bien-fondé de l'aide publique au développement dans l'ensemble des activités gouvernementales. A qui profite l'aide dans les pays bénéficiaires et dans le pays donateur? Quels intérêts sert-elle? En quoi permet-elle d'accélérer le développement économique et social des pays bénéficiaires et des pays donateurs? Ensuite au sein même des agences chargées de l'APD des questions stratégiques et tactiques seront privilégiées. L'aide doit-elle servir à financer les infrastructures physiques ou sociales? Doit-on prioriser l'agriculture ou l'industrie, le développement rural ou le développement urbain? L'aide doit-elle viser le renforcement des structures administratives centralisées ou les structures décentralisées? Doit-elle être acheminée par les canaux normaux des institutions gouvernementales ou via les ONG, l'entreprise privée etc...? Qui doit concevoir les programmes et les projets: les bureaucrates des agences, ceux des ministères nationaux ou les communautés bénéficiaires de l'aide à la base?

On répondra à ces questions par des revues et bilans des actions sectorielles de l'agence sur une période donnée. À la Banque Mondiale par exemple, la Division de l'évaluation des opérations publie régulièrement d'excellentes recherches rétrospectives qui, semble-t-il, ne sont malheureusement pas lues par ceux qui ont la responsabilité de la conception de programmes.

Enfin un troisième aspect de l'évaluation concerne **l'efficacité du système de programmation** et de mise en oeuvre des programmes d'aide. Ce niveau plus technique est en général moins discuté sur la place publique parce que les rapports d'évaluation sont confidentiels et "pour usage interne"; c'est le domaine réservé aux initiés, aux consultants et aux administrateurs de l'aide, seuls en mesure de maîtriser le jargon du système formel d'évaluation des agences. Les questions que soulèvent le suivi et l'évaluation (ex-post) de programmes s'inscrivent habituellement dans cette catégorie d'évaluation dont le but principal est d'assurer une certaine forme de rétroaction sur les programmes aux gestionnaires de l'aide.

Notons que "la plupart des agences donatrices évaluent une minorité seulement de leurs projets, peut être quelques 10 à 20% par an. La sélection de ces projets à évaluer est habituellement dictée par des raisons pragmatiques C'est-à-dire dans le but de déceler des problèmes, parce que les donateurs ou les agents sur le terrain veulent des réponses à des questions ou des solutions à des problèmes précis. Elles tendent aussi à être planifiées dans une optique étroite, projet par

projet, laissant ainsi dans l'ombre les questions de caractère plus général.” (OCDE, 1986).

A cette étape de l'atelier qui nous amène ici à Rabat pour discuter d'évaluation, il est difficile de prévoir où se situeront les exposés des différents participants. Les organisateurs ont laissé chacun de nous apporter son expérience et son point de vue sans privilégier les aspects techniques et opérationnels au détriment de la dimension politique de l'évaluation par exemple.

Je voudrais conclure ce court exposé sur une question sur laquelle j'aimerais revenir durant l'atelier, la question du **partage des responsabilités entre donateur et bénéficiaire** dans l'évaluation de l'ADP.

Tout programme d'aide et son évaluation impliquent une certaine représentation des rôles respectifs des institutions des pays donateurs et des pays bénéficiaires des programmes d'aide. La relation de partenariat souhaitée entre agences internationales et institutions locales devrait suivre en principe ce que le rapport Pearson décrivait en 1968 en ces termes: *"la coopération pour le développement, ce n'est pas qu'un transfert d'argent; elle signifie un nouvel ensemble de rapports basés sur la compréhension mutuelle et le respect. Elle implique l'acceptation par les deux parties, d'un suivi permanent des performances de chacune des deux parties. L'un ne doit jamais dominer l'autre. Ainsi dans la division des responsabilités, le donateur a le droit d'opérer une sélection sur les projets qu'il finance, de participer à l'élaboration du programme, à les évaluer (ex-ante et ex-post) et même d'exercer un certain droit de veto sur les projets qui ne rencontreraient pas ses objectifs de développement"*. Le pays bénéficiaire du programme a par ailleurs la responsabilité ultime de la stratégie de développement du pays et donc du choix des programmes et projets à soumettre pour financement. Les bénéficiaires sont ceux qui fourniront l'essentiel des ressources qui rembourseront les prêts et qui devront vivre ultimement avec les résultats des programmes qui seront réalisés. Ces prérogatives des gouvernements partenaires soulèvent des questions politiques délicates de souveraineté nationale puisque les projets de développement se déroulent sur son territoire.

Aucune des deux institutions partenaires ne devrait regarder passivement le déroulement des activités entourant les programmes de développement; chacune a ses responsabilités et doit rendre compte à son propre gouvernement de l'administration et du bien-fondé des activités que chacun supervise. Le donateur a le droit de s'assurer que les ressources qu'il verse sont bien utilisées. L'agence internationale chargée d'administrer l'aide a même l'obligation vis-à-vis son propre gouvernement de fournir l'assistance technique nécessaire là où les

capacités administratives des pays bénéficiaires sont faibles et peuvent mettre en péril la mise en oeuvre du programme.

Pourtant les évaluations sont la plupart du temps réalisées isolément par le bailleur de fonds ou l'agence donatrice. On "associera" le pays hôte au moment de la réalisation de l'évaluation pour la collecte de données le plus souvent; très rarement associe-t-on le pays hôte au moment de la programmation des évaluations. Très rarement aussi les pays hôtes prennent-ils l'initiative de faire des évaluations de programmes réalisés avec des partenaires internationaux.

Ainsi le pouvoir et l'autonomie de fonctionnement des donateurs comme groupes d'acteurs sont très grands et vont bien au delà des relations idéales de partenariat souhaitées dans le rapport Pearson. Les programmes d'ajustement structurel sont là pour nous le rappeler.

R.STREN, Centre for urban and community studies, Toronto.

On m'a demandé de vous parler du **rôle des centres de recherche dans l'évaluation**. En fait, d'après mon expérience, les centres de recherche que je connais, au moins en Afrique, n'ont pas beaucoup travaillé en tant que tels dans ce domaine. Pourtant, il y a des éléments importants à apporter au débat sur cette question de l'évaluation et des chercheurs. Je vais essayer de les expliciter pour vous.

Un premier point, c'est que parler des centres de recherche dans les pays en voie de développement, c'est d'abord parler des **moyens d'encadrer le rôle de la recherche** et des chercheurs dans le développement; en effet, le rôle des centres de recherche peut être très important car le développement, pour se concrétiser, demande un niveau assez intense de discours collectif sur les problèmes locaux. Mais on peut aussi mettre en évidence l'argument contraire et constater que, de tous temps, les centres de recherche n'ont pas trouvé d'appui suffisant pour le travail qu'ils font, et cela même de la part de leur propre gouvernement. Ceci dit, quand les chercheurs font bien leur travail, ils peuvent essayer de démontrer l'importance des sujets de recherche sur lesquels ils travaillent, sujets qui sont au coeur du processus de développement. Par ailleurs, pour que la recherche soit efficace, il faut, d'une part, que ses résultats soient diffusés et qu'il y ait, d'autre part, une implication des chercheurs dans l'utilisation des résultats de la recherche, ce qui n'est malheureusement pas évident, ni pour les chercheurs ni pour les utilisateurs.

Enfin, pour que la recherche serve vraiment, il faut qu'elle soit réalisée par des chercheurs locaux ou du moins, qu'il y ait des équipes avec des chercheurs locaux.

En gros, on peut dire que depuis la fin des années 80, les chercheurs ont accédé à de nouvelles formes de participation dans les décisions politiques, et qu'actuellement, la possibilité de leur participation est plus largement acceptée et plus ou moins appréciée, ce qui constitue un grand changement par rapport aux années 50 ou 60, période au cours de laquelle les premières idées ou théories sur le développement ont été esquissées.

Maintenant, s'il s'agit de spécifier **le rôle des centres de recherche plus précisément dans l'évaluation** comme telle, on est amené à regarder de plus près le rôle des consultants, comme J.Fisette et F.Navez-Bouchanine l'ont déjà dit. Les chercheurs sont souvent les consultants et vice-versa; ce sont des situations qui se chevauchent souvent au point que, personnellement, je ne peux pas vraiment dire, en ce qui concerne les collègues que j'ai dans nombre de pays, s'ils sont consultants-chercheurs ou chercheurs-consultants. Bien sûr, la raison de ce chevauchement est plus économique que méthodologique; avec les années 80, on note le déclin très net dans le support à la recherche scientifique et à l'instruction post-secondaire dans beaucoup de ces pays; il y a donc beaucoup moins de possibilités de revenu pour les scientifiques dans les milieux académiques, surtout dans les sciences sociales. Les chercheurs sont donc plus ou moins obligés de travailler comme consultants, souvent pour pouvoir continuer à faire de la recherche. Mais il y a un coût à cela; quand les chercheurs s'engagent à être consultants, ils ne peuvent pas nécessairement publier leurs résultats et en raison des enjeux, ils doivent s'engager à faire silence sur les données qu'ils ont analysées. On se retrouve ainsi aux antipodes de la finalité de la recherche qui est d'être diffusée. Cette situation crée aussi des tensions entre collègues, entre centre de recherche et individus, et entre centres de recherches eux-mêmes pour obtenir des contrats qui leur permettent de soutenir les chercheurs et les structures elles-mêmes.

Il y a un troisième point que je voudrais aborder. Je pense qu'il faut avoir une vision plus large; il faut voir qu'en fait les centres de recherches locaux forment ce que je peux appeler une **infrastructure de recherche**. Cette infrastructure devrait soutenir à la fois la formation des chercheurs et des consultants, mais elle est souvent négligée. Toutefois, même négligée, elle semble malgré tout avoir de plus en plus d'importance. Mais que les chercheurs soient rattachés aux Universités, à des ONG qui ont à leur actif, au niveau mondial, un nombre croissant de centres, à des institutions spécialisées, ou même à des centres spécialement créés par les gouvernements, ils ont de grands problèmes de ressource. Tous ces centres de recherche font donc des études -dont les évaluations- sous contrat, et ils font également des recherches qui soutiennent ou prolongent les analyses évaluatives. D'une manière ou d'une autre, ils mettent en évidence les problèmes que les projets sont censés améliorer. Ils participent à

l'élaboration des discours nationaux et internationaux qui, aujourd'hui, montrent les villes dans toute leurs réalités et leurs problèmes. Malgré tout, leur faiblesse est grande ce qui devrait retenir l'attention car elle est très étroitement liée aux problèmes qui justifient les programmes de renforcement institutionnel. C'est pourquoi je pense qu'il faut être beaucoup plus attentif à ces centres, à ce qu'ils font et peuvent faire et à l'impact qu'ils peuvent avoir sur le développement. Il est aussi important que les chercheurs locaux comprennent mieux le rôle original et capital qu'ils pourraient jouer face à l'expertise internationale, car il semble qu'ils n'en soient pas toujours conscients. Merci.

M. CHABBI, Urbaconsult et Urbama, Tunis.

Je remercie les intervenants d'avoir quelque peu balisé les éléments de notre débat. Je vous rappelle que ce premier atelier doit se pencher sur l'état des lieux en matière d'évaluation et faire le point de la situation sur les différentes pratiques. Je souhaite ajouter simplement un mot; je remercie très sincèrement J. Fissette parce qu'il vient de nous proposer un éclairage assez intéressant du point de vue des pays développés. C'est- à- dire un éclairage qui montre que les techniques d'évaluation sont articulées structurellement à des exigences de contrôle de l'aide publique. Pour les pays en voie de développement l'évaluation peut prendre des formes variées. Dans un premier temps on a tous été amenés à dire qu'il n'existait pas beaucoup de procédures d'évaluation, mais en fait quand on y regarde de plus près, les pratiques en matière d'évaluation sont assez variées dans les pays en voie de développement. Je n'en veux pour preuve que la profusion de pratiques formelles et informelles, de bilans de politiques, de bilans de fonctionnement de secteurs, etc... Qui d'entre nous n'a pas élaboré des notes qui restent évidemment dans des circuit fermés, mais qui n'en prouvent pas moins qu'il existe une exigence endogène, j'allais dire d'amélioration, je dirais peut-être de régulation du fonctionnement des systèmes et des structures. Donc, il nous faut élargir cette notion d'évaluation pour essayer de brasser un peu le champ relativement large des différentes pratiques systématiques ou non, formelles ou informelles.

J.F. LANDEAU, Banque Mondiale, Washington.

Résumé de l'intervention¹ :

L'intervenant fait d'abord un bref rappel des confusions fréquentes de vocabulaire qui font obstacle à la compréhension de ce dont il est question dans l'atelier à savoir l'évaluation rétrospective. Il établit ensuite une distinction entre quatre types d'acteur à bien différencier dans ce domaine: les auto-évaluateurs, constitués des gens qui mènent les projets; les évaluateurs professionnels; les décideurs; et enfin les observateurs qui ont tendance à se prendre pour des évaluateurs alors que, selon l'intervenant, ils n'ont pas la compétence nécessaire.

J.F. Landeau met ensuite en évidence les délais très courts qui caractérisent les études d'évaluation et la nécessité corollaire d'avoir une méthode d'approche applicable sur n'importe quel objet à évaluer en n'importe quel lieu, donc en contestant le bien fondé des approches au cas par cas. La seule variation qui ait une réelle incidence est celle qui découle des nouveaux agendas, ce qui peut constituer un problème dans la mesure où les délais de réalisation font évaluer aujourd'hui des projets qui ont été initiés sous d'autres agendas.

En ce qui concerne plus précisément les modalités de l'évaluation rétrospective, l'intervenant souligne l'exigence d'indépendance totale de l'évaluateur par rapport à ceux qui sont impliqués dans le projet. Il rappelle enfin les objectifs qu'il ne faudrait jamais perdre de vue pour les évaluations: rendre compte de l'utilisation des deniers et tirer les leçons du passé. Il termine son intervention en incitant les non-professionnels à profiter de l'opportunité de l'atelier pour poser de nombreuses questions aux professionnels présents.

B. ZAOUALI, Institut d'Urbanisme, Montréal.

Tout d'abord, j'aimerais remercier les organisateurs de ce séminaire de m'avoir offert cette occasion de présenter les résultats d'une recherche menée à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal. Cette recherche porte sur **l'évolution et les tendances des pratiques d'évaluation des projets de développement, financés par les bailleurs de fonds et les donateurs** dans les pays en développement. Notre intérêt pour cette question a été suscité par la lecture de plusieurs rapports publiés dans les années quatre-vingts, qui se sont montrés très critiques envers la façon avec laquelle les bailleurs de fonds et les donateurs évaluent leurs projets et envers l'incapacité de la pratique de l'évaluation à

¹ J.F. Landeau, n'ayant pas assisté à la totalité du séminaire, a explicitement demandé que ses interventions ne soient pas publiées, exigence que nous avons respectée. Toutefois, les autres intervenants faisant par la suite régulièrement référence à ses propos, nous avons été contraints, pour assurer l'intelligibilité du texte dans son ensemble, de résumer très brièvement les principaux points abordés dans chacune de ses interventions

répondre aux attentes des différents intervenants. Les auteurs de ces rapports insistaient particulièrement sur trois points: i)la participation très limitée de certaines parties prenantes dans le processus d'évaluation; ii)la faible utilisation des résultats de l'évaluation par les décideurs dans le processus de programmation et d'élaboration des nouveaux projets; iii)l'existence d'un biais institutionnel où les préoccupations des bailleurs de fonds et donateurs occupent une place déterminante. Cela nous a amené à nous questionner sur le pourquoi de cette situation et voir quelles sont les pistes éventuelles qui émergent en cette décennie quatre-vingts dix. À cette fin, nous avons adopté une démarche diachronique qui retrace l'évolution des pratiques d'évaluation du milieu des années soixante jusqu'à nos jours. Ce sont essentiellement les conclusions de cette démarche que nous allons présenter.

Avant de poursuivre notre exposé, il nous semble important de souligner que les conclusions de nos travaux dépassent les seuls projets de développement urbain, objectif premier de ce séminaire. En effet, au fur et à mesure de l'avancement de notre recherche, nous avons constaté qu'au-delà des spécificités sectorielles, la pratique de l'évaluation par les bailleurs de fonds et les donateurs s'est faite de façon normative et globale. Les mêmes cadres et modalités ont été appliqués partout indifféremment du lieu et du contexte, et les mêmes approches ont été utilisées aussi bien pour évaluer des projets de développement rural, d'éducation ou urbain. J'aimerais aussi attirer votre attention sur le fait que notre présentation transgresse un peu le découpage du programme de ce séminaire puisque nous allons parler à la fois des finalités de l'évaluation, des objectifs de projets, des limites méthodologiques et d'approche participative.

Les finalités de l'évaluation: L'évaluation, une pratique encore toute récente comparativement à d'autres champs de pratiques, s'inscrit maintenant dans la vie et dans le discours de l'aide au développement et constitue une composante essentielle de l'action des bailleurs de fonds et des donateurs. Son institutionnalisation au sein des agences d'aide (qui correspond avant tout à une évolution de la façon de rendre compte aux autorités politiques et administratives de l'aide au développement) et l'intérêt accru accordé par les différentes parties prenantes à cette activité témoignent du rôle de plus en plus important attribué à l'évaluation. Le Groupe d'experts du Comité d'Aide au Développement (CAD) concluait récemment que: *"L'évaluation fait partie intégrante du processus d'apprentissage, individuel et institutionnel"* ¹

¹ OCDE "Principes du CAD pour une aide efficace-Manuel de l'aide au développement." Paris, 1993.

Le développement remarquable de l'évaluation dans les dernières décennies (particulièrement dans les pays développés et au sein des institutions internationales) a permis l'émergence d'un discours propre à cette pratique et a vu apparaître différentes écoles de pensée. Cependant, il n'existe pas une définition unique du concept d'évaluation. Il est ainsi impossible de définir l'évaluation d'une façon neutre et qui ne reflète aucun biais méthodologique ou épistémologique; il n'y a pas une définition universelle mais plusieurs (différentes) définitions. Ainsi, en décrivant l'évaluation, certains parlent de processus, d'autres d'activité de gestion, d'autres de pratiques professionnelles ou de recherche scientifique. En dépit de ces différences, il nous semble qu'un accord émerge aujourd'hui entre les différents intervenants sur les finalités de l'évaluation:

i) **outil de gestion pour l'aide à la décision:** l'évaluation vise à mettre à la disposition des intervenants, particulièrement les décideurs, une information objective et utile afin d'accroître leurs capacités de prendre les décisions concernant les projets auxquels ils participent;

ii) **outil d'apprentissage et de formation:** l'évaluation doit être à l'écoute des attentes des différentes parties prenantes et rendre compte de la pluralité des valeurs et des enjeux entourant les projets de développement.

Pour assumer ce rôle, la démarche d'évaluation doit répondre à certaines exigences: objectivité, utilité, jugements et validité de la démarche. Ces exigences sont particulièrement difficiles à atteindre dans le cadre de l'évaluation des projets internationaux à cause du contexte spécifique dans lequel ces derniers sont réalisés. En effet, l'évaluation de ces projets est faite par et pour les bailleurs de fonds. Les rôles de planificateur, de financier et de décideur joués par ces derniers font nécessairement pencher la balance vers leurs préoccupations immédiates, qui ne sont pas toujours compatibles avec les besoins en information des autres intervenants. Dans ce contexte, la recherche d'un équilibre entre la validité de la démarche sur le plan scientifique, la volonté d'être juste et équitable vis-à-vis des différentes parties prenantes et la réponse à un mandat spécifique provenant du bailleur de fonds représentent un véritable défi pour les évaluateurs et le processus d'évaluation. Malheureusement, en dépit des efforts investis et des moyens mis en place par les bailleurs de fonds et les donateurs durant trois décennies, l'évaluation telle qu'elle a été pratiquée n'a pas été en mesure de relever ce défi.

Les principales leçons des décennies précédentes: Afin de comprendre pourquoi la pratique de l'évaluation n'a pas pu répondre aux attentes des principaux intervenants, nous avons adopté une approche diachronique qui

retrace l'évolution des pratiques d'évaluation du milieu des années 60 jusqu'à nos jours. L'accent a été mis sur les liens entre l'évolution de l'idéologie de développement et les objectifs des projets mis de l'avant par les bailleurs de fonds et les donateurs (en particulier dans le secteur urbain) et la pratique de l'évaluation d'une part, et sur les questions méthodologiques et les courants de pensée prédominants durant chaque période d'autres part. À l'issue de cette analyse, on peut avancer trois points sur lesquels la pratique de l'évaluation a achoppé:

- i) le manque de clarté et l'ambiguïté des objectifs des projets;
- ii) des problèmes méthodologiques;
- iii) l'absence de participation des pays récipiendaires.

La principale conclusion à en retenir est que toute action visant à accroître l'utilité de l'évaluation doit passer par une **remise en cause des pratiques actuelles**. Des efforts de changement, qui ne peuvent être initiés que par les bailleurs de fonds et les donateurs, doivent être entrepris. Ces efforts de changement incluent aussi bien les habitudes bureaucratiques de ces institutions que leur façon de percevoir leur relation avec les pays récipiendaires et les bénéficiaires¹.

L'action la plus immédiate doit viser à définir de façon claire et réaliste les **objectifs** de l'aide au développement. En effet, la mise en avant de buts sociaux liés à l'amélioration des conditions de vie des populations urbaines à faible revenu suppose que les projets soient conçus en fonction des besoins et des capacités financières de ces populations. Essayer de lier ces objectifs sociaux à une rationalité économique qui s'appelle Accessibilité - Recouvrement - Réplicabilité, oblige les planificateurs et les gestionnaires à une gymnastique dont l'issue n'est pas toujours compatible avec les buts tracés. Cette dichotomie social-économique a constitué un lourd handicap pour la pratique de l'évaluation. À cela s'est rajouté une autre ambiguïté entre les objectifs commerciaux des donateurs (surtout les bilatéraux) et l'altruisme affiché par ces derniers concernant l'aide au développement. Comme l'a affirmé très justement, le vérificateur général du Canada en ce qui concerne l'action de l'ACDI:

¹ Il semblerait que certaines institutions prennent très au sérieux cette nécessité du changement et ont entrepris des actions dans ce sens. L'ACDI, par exemple a entamé à partir du rapport SECOR (1991) une révision approfondie de la gestion de l'aide. Selon deux articles de presse parus récemment dans "the Economist" et le "Monde Diplomatique", l'U.S.AID et la Banque Mondiale seraient aussi en train de revoir leurs objectifs et priorités. Nous espérons que ces efforts ne se résument pas à un exercice de relations publiques mais s'attaqueront réellement aux problèmes de fonds

"Il est difficile pour l'ACDI de chercher à faire passer la pauvreté en premier et à encourager l'autonomie quand, au même moment, elle poursuit des objectifs commerciaux et politiques qui ne permettent pas toujours de s'attaquer directement à la pauvreté et qui favorisent la dépendance extérieure" (Rapport du vérificateur général du Canada, 1993, p.342).

Ce constat sur l'action de l'ACDI s'applique à l'ensemble des donateurs. Donc, clarifier l'agenda de l'aide au développement doit constituer une priorité. Selon *The Economist*¹, l'U.S.AID semble montrer la voie. Cette agence a vu la liste des objectifs officiels de l'aide s'allonger au fil des années pour atteindre un total de trente trois. Aujourd'hui, avec l'arrivée d'un nouveau directeur et les restrictions budgétaires auxquelles elle doit faire face, l'U.S.AID veut réduire ce nombre à seulement quatre objectifs: bâtir la démocratie, protéger l'environnement, favoriser un développement économique durable et encourager le contrôle de la population. Cette clarification des objectifs devrait permettre de faciliter la tâche de l'évaluateur et d'éviter la multiplication des agendas parmi les intervenants.

Cet effort de clarification des objectifs de l'aide doit se faire dans un cadre permettant la participation de toutes les parties prenantes à ce processus. Les aspects négatifs de l'absence de participation réelle des pays récipiendaires et des bénéficiaires dans le processus de planification et d'évaluation des projets sont reconnus depuis longtemps et ont été confirmés dans notre travail qui montre leur absence d'implication et de participation au moment de la définition des termes de référence, de l'élaboration et de la mise en oeuvre du processus d'évaluation. On ne se rend compte de leur utilité qu'au stade de la collecte des données. Des rencontres comme celle d'aujourd'hui constitue un bon moyen de rapprocher les points de vue et de sensibiliser les différents acteurs concernés par la question de l'évaluation.

Quant à la question des **approches** en matière d'évaluation, il semble que nous nous trouvions devant l'impossibilité de définir une procédure unique d'appréciation de la valeur d'un projet. Il n'existe pas de solution "miracle". Cependant il apparaît, vu le contexte spécifique de l'aide et de la complexité des projets de développement, que l'utilisation de procédures normalisées même les plus sophistiquées, ne serait pas adaptée. L'échec de l'approche expérimentale dans les années soixante-dix témoigne que la complexité des projets de développement ne peut être appréhendée à partir de schémas simples et

¹"Foreign AID The kindness of strangers" In *The Economist* May, 7th, 1994. pp. 19-22.

mécanistes. Le constat du Groupe d'experts du CAD sur l'utilisation de l'approche expérimentale corrobore ces conclusions:

"Il est de toute évidence très rarement faisable, pour ne pas dire impossible, d'évaluer les projets de développement réalisés avec des concours financiers extérieurs en appliquant le modèle classique de la recherche scientifique expérimentale ou quasi-expérimentale".¹

Dans la plupart des cas, l'application de cette méthode constituait un projet en lui-même et l'évaluateur devenait plus intéressé par la méthode que par les attentes des utilisateurs. Les facteurs socio-culturels et le système politique dans les pays en développement se prêtent difficilement à ce genre d'expérimentation. Le coût, la durée, la nécessité de faire appel à des experts spécialisés et à des moyens informatiques pour traiter l'information constituent aussi des obstacles constants à l'application de cette approche.

L'approche pragmatique adoptée dans les années quatre-vingts, orientée vers les besoins en information des gestionnaires de projet et accordant une place plus importante aux données qualitatives, constitue certainement un pas dans la bonne direction. Le recours à une diversité des méthodologies utilisant des enquêtes auprès de petits échantillons, des indicateurs de substitution pour remplacer les mesures directes et des rencontres informelles avec les bénéficiaires nous semble davantage adapté au contexte des projets de développement. Malheureusement, l'accent mis sur les besoins en information des gestionnaires a créé un nouveau biais et obligé les évaluateurs à **s'attarder surtout sur les questions de procédures** (efficacité et l'efficience) **aux dépens des questions de fonds** (le bien fondé, l'impact et la durabilité). Les prérogatives accordées aux gestionnaires pour la préparation des termes de référence de l'évaluation ont aussi limité le champ d'activité de l'évaluateur et ont abouti à absoudre les gestionnaires de toute forme de critique dans les résultats des projets.

Une fois que nous avons tiré les principales leçons des décennies précédentes, quelle serait la tendance qui se dessine actuellement dans la pratique de l'évaluation par les bailleurs de fonds et les donateurs et qui pourrait contribuer à améliorer l'utilité de l'évaluation pour les différents acteurs? La réponse à cette question ne peut-être ni unique ni absolue. Comme nous l'avons déjà affirmé, il n'existe pas de solution "miracle". Ceci dit, il nous semble qu'un consensus commence à se dégager au sein de la pratique de l'évaluation et au sein des agences d'aide pour affirmer haut et fort la nécessité de la participation de toutes

¹ OCDE, Méthodes et procédures d'évaluation de l'aide, Paris, 1986

les parties prenantes des projets et programmes de développement dans le processus d'évaluation donc une évaluation active et non passive.

Vers une évaluation participative: L'approche participative semble émerger comme étant la voie des années quatre-vingts-dix, comme en témoigne l'abondante littérature apparue ces dernières années sur ce sujet et les intentions affichées par les responsables et les évaluateurs des agences d'aide de promouvoir une approche participative. Cette approche constitue une nouvelle façon de percevoir l'évaluation et présente des potentialités très intéressantes pour surmonter les problèmes identifiés dans les décennies précédentes et améliorer ainsi l'utilité de l'évaluation auprès de ces destinataires. Partant du constat qu'aucun acteur ne peut entièrement contrôler l'ensemble du processus d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation d'un projet de développement, l'approche participative prend en compte la pluralité des valeurs et des enjeux dont sont porteurs les différents intervenants. Elle favorise la négociation et l'apprentissage en vue de l'arrivée à un consensus. L'association des évalués à l'analyse des données est perçue comme un moyen d'augmenter la pertinence des conclusions, et l'accent est davantage mis sur la validité et la qualité des informations.

Cette approche propose un **nouveau rôle pour l'évaluateur**. Il devient à la fois un expert technique (capable de mener des recherches pertinentes), un gestionnaire politique (capable d'orchestrer l'implication de divers groupes d'intérêts) et un négociateur (capable de canaliser et de mesurer le bien fondé des requêtes d'information des différentes parties). Ce nouveau rôle devrait en principe permettre à l'évaluateur d'être à la fois objectif dans sa démarche, équitable vis-à-vis des différentes parties prenantes et capable de produire une information utile. Quel défi!

En dépit de toutes les vertus que semble avoir cette approche, il apparaît que son introduction au sein des agences d'aide soulève un certain nombre de questions et de résistances comme en témoigne l'absence de cas concret d'application. La raison majeure toujours invoquée par ceux qui sont censés initier la démarche participative est celle de l'importance des ressources en temps et en argent que cette approche nécessite. En effet, identifier les parties prenantes, définir les questions de l'évaluation, entamer un processus de négociation avec les intervenants en essayant d'arriver à un consensus peut être très long en temps et coûteux en terme d'argent. Cependant, il y a aussi d'autres facteurs d'ordre technique, administratif, culturel, socio-économique et politique spécifiques à l'aide au développement qui sont à l'origine de ces obstacles et résistances. En

faire abstraction risque de mener les promoteurs de l'approche participative à de grandes désillusions.

T. GUERROUDJ, Bureau d'études A.U.A, Paris.

Bien qu'ayant été pendant plusieurs années directeur de l'Urbanisme je n'ai jamais été confronté à des problèmes d'évaluation. Je n'y ai pas été confronté parce que l'Algérie est peu insérée dans le système de l'aide internationale. Un des problèmes qui apparaît toute suite, et qui est posé par cet atelier, est le problème de l'efficacité. Ce problème est souvent vu comme ayant une dimension exclusivement technique. Il me semble cependant qu'il y a une question préalable à celle de l'efficacité; c'est de savoir pourquoi certains groupes de pays, les pays développés, les pays donateurs, font des évaluations et d'autres groupes de pays, les pays en voie de développement, n'en font pas. D'après les discussions que j'ai pu avoir avec les participants il n'y a pas eu d'évaluation rétrospective faite par les institutions des pays en développement. Il me semble qu'un des éléments de réponse à cette question est la façon dont fonctionnent les Etats. Les Etats développés ce sont des Etats "de droit" qui en principe fonctionnent dans la transparence et dans lesquels les individus sont considérés comme des citoyens, C'est-à-dire qu'ils ont des droits reconnus du seul fait de leur existence. Un de ces droits est celui de la **sanction des gouvernants par les élections**. Les actions engagées doivent donc pouvoir être justifiées d'où ces politiques parfois systématiques d'évaluation à l'intérieur même de ces Etats et éventuellement des actions que ces Etats mènent à l'étranger. Les pays du Maghreb fonctionnent selon une logique différente. Ce qui compte, ce ne sont pas tellement les individus, mais les réseaux. La conséquence en est **ce n'est pas le contrôle qui est important c'est le consensus**.

C'est le cas de l'Algérie. L'Etat a fonctionné par consensus. Tant qu'il y avait une redistribution suffisante des revenus des hydrocarbures, le consensus a existé. Ces revenus ont permis un développement, qui a engendré une complexification de la situation et de la société algérienne, puis ils se sont brutalement taris. Les problèmes ont alors commencé à éclater.

L'hypothèse est qu'il y a des relations entre les types de contrôle et les modes de fonctionnement des sociétés. Si c'est le cas, les problèmes de l'évaluation ont d'abord une dimension politico-sociale avant d'avoir une dimension technique. S'il n'y a pas d'évaluation, ce n'est pas parce qu'il n'y a pas eu maîtrise des techniques ou des méthodologies, c'est parce qu'on ne s'y intéressait pas. **La maîtrise technique n'est pas un problème**, il existe des ouvrages comme cela nous a été signalé, des experts qui ont maîtrisé les techniques et si on veut les mettre en oeuvre, on peut le faire. La forme de l'aide est liée au regard qu'on jette sur une société soit avec ses filtres et ses agenda, soit en essayant d'aller au delà

de ses filtres et de ses agendas. Il me semble que c'est uniquement en tenant compte de la façon dont une société se vit et de la façon dont elle fonctionne qu'il peut y avoir des actions efficaces. On ne peut pas arriver de l'extérieur et imposer des instruments qui seraient efficaces. D'ailleurs la situation internationale actuelle ne laisse penser ni que l'aide aux pays en voie de développement a été très efficace ni qu'elle a été un grand succès.

G. MASSIAH, ACT Consultants, Paris

Je voudrais réagir sur quelques unes des interventions pour compléter l'intervention de Françoise Navez-Bouchanine. Il y a d'autres formes d'évaluation que nous avons pu vivre les uns ou les autres, soit comme évaluateurs, soit comme évalués. La mode de l'évaluation conduit à l'évaluation-excuse. Dans le temps, quand on voulait enterrer un problème, on créait une commission; maintenant quand on veut enterrer un problème, on lance une évaluation.

Il y aussi, mais J.F. Landeau nous dira certainement que ce n'est pas une évaluation, l'évaluation-prétexte. Je me référerai aux projets de la Banque Mondiale, puisque quand on parle de projets de développement urbain, on se réfère souvent à un modèle qui est celui de la Banque, devenu modèle hégémonique des projets de développement urbain. Il est donc d'autant plus intéressant de les critiquer qu'ils servent de référence et sont considérés comme les plus avancés. Très souvent dans la dynamique des projets de la Banque, on confie le travail à un bureau ou à un groupe, qui comprend d'ailleurs des Nationaux et des non-Nationaux. Et puis, arrivent les évaluateurs de la Banque, qui viennent au cours ou vers la fin de l'étude. Quand on compare le nombre de mois donné pour l'étude et pour l'évaluation ex-ante de ces études, on est frappé par le poids de cette dernière. En fait, on se rend compte que l'évaluation intervient **pour rendre le produit conforme en tant que support à la négociation**. Il y a donc une recherche d'adéquation, une prénégociation. La négociation entre experts précède de fait la négociation entre la Banque et l'Etat; elle la prépare en définissant le pré carré de la négociation. Ce n'est pas forcément négatif, les produits peuvent être discutés puisque les langages se sont affinés.

Je voudrais maintenant revenir sur l'intervention de Jacques Fisette. Comment se fait il que quand on parle de projet de développement urbain, on se réfère tous à l'aide? Il y a pourtant eu des projets de développement urbain, **qui n'étaient pas a priori situés dans le champ de l'aide**. Mais à partir du moment où le financement est international, on modifie complètement la nature des projets et on ne peut plus les évaluer en tant que projet. D'abord parce que l'aide est devenue une rente. Et avec la baisse des autres rentes par exemple sur les hydrocarbures ou autres matières premières, l'aide est dans certains pays à peu près la seule "arrivée". Le contrôle de l'aide s'inscrit donc dans l'économie

politique de la rente, celle-ci constitue souvent la seule possibilité pour une administration de fonctionner. Un projet, c'est ce qui permet à certains services d'assurer leur mission minimum, d'avoir un peu d'essence, des voitures, de pouvoir aller sur le terrain ou avoir des ordinateurs. A partir de ce moment, l'évaluation du projet impliquerait une évaluation de ces services eux-mêmes.

Enfin, dans beaucoup de cas, les projets de développement urbain deviennent **des prétextes** à intervention au niveau des équilibres macro-économiques, notamment l'équilibre de la balance des paiements et l'accès aux devises. Ce n'est pas seulement le cas des pays en développement. Par exemple, il y a une quinzaine d'années en France, le gouvernement français avait demandé à EDF et à un certain nombre d'autres entreprises publiques de contracter des emprunts au niveau international, justement pour arriver à rééquilibrer la balance des paiements. Ainsi à partir du moment où on est dans l'espace du financement international, il n'y a plus de possibilités de raisonner en termes de projet. **L'évaluation des projets ne peut pas être indépendante de l'évaluation des politiques.**

Je voudrais également revenir sur les interventions de R. Stren et de J.F. Landeau, sur l'évolution des évaluateurs. Peut-être que là, nous aurions besoin d'une approche sociologique; en effet nous voyons se constituer un milieu avec ses règles et avec ses rites; la frontière est floue entre les chercheurs et les consultants, et on doit noter l'apparition d'un corps des évaluateurs et la discussion des catégories qui définissent leur discipline. Ce milieu, dans la mesure où l'évaluation porte sur la conception et les opérateurs, est un milieu qui tourne un peu sur lui-même et qui se reproduit, comme tout milieu. On peut prendre l'exemple des projets de développement urbain de la Coopération multilatérale, ou des Coopérations bilatérales, mais aussi des milieux qui travaillent sur les problèmes urbains dans n'importe quel pays. Je reprends encore le cas de la France: une fois, on est évaluateur, une autre fois, on est évalué. mais finalement on est quand même toujours dans le même milieu. Et tout le monde sait très bien que le résultat d'une évaluation est lié à la possibilité d'avoir soit une étude, soit une évaluation après. Alors, évidemment, on garde son indépendance (qui pourrait en douter!) mais quand même ça joue. On est aussi dans une même culture. Ce sont des gens qui ont fait les mêmes études, qui ont les mêmes références. Le problème qui se pose, est alors celui de la déontologie de l'évaluation qui, à mon avis, mérite d'être réétudiée, redéfinie. La **déontologie de l'évaluation**, comme celle de toute expertise, repose sur une idée fondamentale, l'indépendance de l'évaluateur par rapport aux évalués. Même si l'indépendance revêt des formes différentes, est-ce que c'est jouable ou pas? Est-ce qu'il ne faut pas définir de façon plus précise ce que veut dire l'indépendance ou l'expertise? C'est une des questions qui est posée compte tenu de la sophistication et de la diversification des formes d'évaluation

M. AIT MAHJOUB. Ministère des Affaires Economiques et sociales et membre du conseil communal de Yacoub El Mansour (Rabat).

Tout d'abord j'ai deux remarques à formuler suite aux différents exposés, tous très intéressants. La première concerne la **distinction entre l'évaluation a priori et l'évaluation a posteriori**. En effet, on constate, dans la réalité, que souvent l'évaluation a priori est faite avec beaucoup de détails pour justifier le projet et également pour avoir un financement extérieur. Par contre, l'évaluation a posteriori n'est pas ou peu développée. Même quand elle existe, les rapports ne sont pas à la disposition de tout le monde. Ceci fait que l'évaluation a priori ne profite pas des enseignements de l'évaluation a posteriori et on se demande rarement si les objectifs fixés ont été atteints; on ne s'interroge pas non plus sur les raisons d'éventuels écarts entre les prévisions et les réalisations.

La seconde remarque concerne la **problématique et la pratique de l'évolution de l'aide publique**. J. Fisette a dit que il y a eu beaucoup d'efforts pour perfectionner les méthodes de l'évaluation et du suivi de l'aide publique de la part des pays donateurs. Il a même parlé du partage des rôles entre les bénéficiaires et les bailleurs de fonds qui se réservent un droit de veto. Mais quand on regarde la réalité actuelle des pays en développement, la plupart sont surendettés et sont incapables de faire face à leurs engagements. Or cet endettement va bien dans des projets, dans des politiques générales ou sectorielles, qui sont évalués et suivis par les organismes d'aide extérieurs. On doit donc s'interroger sur la qualité de ces évaluations. En plus, on a constaté que quand des pays africains ont posé le problème de leur endettement au niveau de la communauté internationale, celle-ci a exigé d'eux de s'asseoir avec la Banque Mondiale et le FMI pour confectionner des programmes cas par cas avec ces organismes. Les possibilités de leur aide sont ainsi conditionnées par ces programmes. Partant de ce fait, on peut se demander si ce ne sont pas toutes les références, toutes les méthodes d'évaluation a priori et a posteriori de l'aide bilatérale, qu'elle soit publique ou privée, qui, finalement, convergent maintenant vers un seul point de vue, c'est celui des institutions de Bretton Woods.

R. SIDI BOUMEDINE, Bureau d'études INGECO, Alger

D'une part, J. Fisette a clairement mis en évidence que dans les pays qu'il a appelés donateurs, il y a des systèmes de contrôle interne; d'autre part, dans l'évaluation telle que la fait la Banque Mondiale, il y a un *modus opérandi* pour vérifier si le projet est effectivement valable, de son point de vue. Quant à nous, quand nous parlons d'évaluation, il n'est pas exclu que nous ayons en vue d'autres types d'objectifs. La Banque Mondiale s'interroge sur "sustainability", "faisability" etc... de nos projets. Est-ce que nous parlons des mêmes choses? Ou bien est-ce que nous ne sommes pas ici contraints, en fait, à un lumbago

intellectuel permanent car nous devons tordre les termes de référence des uns pour les faire coïncider avec ceux des autres. Stimuler l'intervention d'acteurs locaux de développement pour que le développement soit durable, respecter l'environnement, (c'est un des nouveaux termes de référence, une conditionnalité) et en même temps, se tordre un peu pour rentrer dans le corps des paramètres que fixe la Banque Mondiale. Finalement, nous allons parler quatre jours d'évaluations et certains nous demandent d'avoir ce lumbago. Parce qu'il y a une politique de la Banque Mondiale sous-jacente à la notion de paramètres, on ne peut pas réduire la question à une distorsion des paramètres dans la manière d'approcher les problèmes à la Banque Mondiale. Effectivement, si nous prenons les formes -environnement, femmes, développement durable- nous sommes d'accord; il faut des crédits-revolving, c'est très bien. Mais il faudrait que les paysans agissent de telle ou telle manière, ou bien il faut pousser les mouvements associatifs de telle et telle manière. pour aboutir à cette démocratie qui nous est demandée dans les discours comme des "conditionnalités" avec un "C" majuscule. Mais la distorsion reste: dans ce que je vais imaginer comme étant un projet pour que ces acteurs du développement produisent cette durabilité, je vais donner un contenu, une épaisseur à ce mot: est-ce le même contenu que lui donnent les bailleurs de fonds? Il y a au fond un véritable rapport de forces entre concepts homologues (ce ne sont pas les mêmes, ce sont des équivalences): est-ce qu'il n'y a pas nettement prééminence du sens que lui donne le bailleur de fonds? En d'autres termes, n'y a-t-il pas dépendance ou subordination quant au sens des mots mêmes? ce qui fait que nous utilisons des mêmes termes qui dissimulent des conceptions différentes du projet et de son mode d'évaluation.

M. NACER, Département Aménagement du territoire et protection de l'environnement, Université d'Alger.

Je voudrais faire quelques réflexions sur les motifs de l'évaluation. Dans les pays développés, il y a une motivation institutionnelle qu'on retrouve bien dans l'expérience américaine où une tradition de programmes publics a poussé le Congrès à institutionnaliser l'évaluation des projets. Les organismes publics sont obligés de consacrer un pourcentage fixe de l'enveloppe d'un projet public à l'évaluation de ses résultats. Dans le "source book" des Nations Unies (1977) on trouve que sur 123 références d'étude d'évaluation, 110 sont liées à l'expérience américaine de programmes sociaux, éducatifs ou d'habitat.

Une deuxième motivation peut être illustrée par le cas du Royaume Uni où au cours des années 70, s'est développée la nécessité d'évaluer les résultats des politiques et des instruments de la planification régionale. Ce courant se retrouvera d'ailleurs au niveau de la CEE puisqu'il y a une division de développement régional qui finance les effets de la politique régionale. Ces

approches intéressent les études de développement urbain parce qu'elles diffèrent fondamentalement des premières du point de vue technique comme méthodologique. Les évaluations financières de type "rentabilité" passent au second plan et cèdent la place à l'impact sur le développement régional, sur la délocalisation, sur l'équité sociale.

Pour ce qui nous concerne aujourd'hui, le projet de développement urbain, c'est évidemment beaucoup plus dans cette lignée qu'il nous faut chercher des termes de référence pour nos travaux futurs.

Par ailleurs, il me semble qu'il n'y a pas seulement deux types d'évaluation, ex-ante et ex-post, avant et après; en ce qui concerne les organismes donateurs, un troisième type revêt une importance supérieure, l'évaluation en cours de réalisation. Certains l'appellent "monitoring", d'autres suivi ou surveillance. Pour passer aux pays qui nous concernent plus directement, on a évoqué tout à l'heure un type d'évaluation appelé "bilan". Ces bilans sont très souvent liés à un changement de régime: sous prétexte de pause, il faut s'arrêter et voir ce qui s'est passé. Cet exercice intervient toutefois beaucoup plus pour justifier ce qu'on veut engager par la suite.

L'expérience algérienne est instructive de ce point de vue. Par exemple, le bilan réalisé en 1980, grand exercice qui a concerné pratiquement tous les secteurs, apparaît avec le recul comme exercice de préparation de ce qui se passe actuellement. L'ensemble de la stratégie de développement mise en place avant les années 80 est ainsi remise en cause au nom d'une anticipation des nouvelles lignes politiques. Par la suite, les exercices formels d'évaluation rétrospective systématique se sont faits rares au niveau local. Avec la raréfaction des ressources nationales et l'importance accrue des projets de développement à financement extérieur ont fleuri des études d'impact, qui sont toutes "ex ante". Il me semble que ce développement est appelé à se renforcer. Par contre, les évaluations ex post restent le parent pauvre et je ne pense pas que dans nos pays, elles soient appelées très prochainement à se développer car on ne voit pas ce qui les susciterait.

A. OSMONT, Institut Français d'urbanisme, Paris.

Je voudrais intervenir très rapidement sur un aspect de la problématique de l'évaluation qui a été peu mentionné jusqu'à maintenant et qui me paraît pourtant fondamental. C'est le problème de la présence d'acteurs qui seraient essentiels dans la pratique de l'évaluation, je veux dire les bénéficiaires finaux des projets de développement. Je suis un peu surpris que ces bénéficiaires finaux aient été si peu mentionnés, et j'espère que c'est un problème sur lequel nous pourrions revenir un peu plus longuement, car cela me paraît fondamental. Pourquoi? Ce n'est pas pour la simple satisfaction de voir qu'on n'a pas oublié ceux qui sont les bénéficiaires de l'aide et qui, de ce fait et en principe, se trouvent engagés grâce à

cette aide, dans un processus de développement. Mais si on considère que ce qu'on peut retirer de plus positif d'une évaluation, c'est la **formation de l'ensemble des acteurs du projet**, à la fois des praticiens et de la population qui bénéficie de l'aide, il est indispensable que l'évaluateur obtienne que l'évaluation soit conjointe, et n'oublie aucun groupe d'acteurs. Si on veut en effet que le "feed back" ou la "retroaction" de l'évaluation joue effectivement un rôle d'effet en retour, dans la continuité, chez les praticiens et les décideurs, il faut que l'évaluation implique l'ensemble des acteurs, et singulièrement ceux qui, après tout, seront les seuls présents dans la vraie vie après la fin du projet.

M. AKHYAT, Fonds d'Equipeement Communal, Rabat

Je voudrais intervenir au nom d'un bailleur de fonds local et exposer brièvement quel type d'évaluation il pratique et comment il s'y est intéressé.

C'est le Fonds d'Equipeement Communal (FEC) qui est une sorte de banque des collectivités locales qui intervient non seulement pour l'aménagement urbain et les projets d'urbanisme qui nous concernent, mais également pour tout ce qui concerne l'infrastructure locale des collectivités locales, projets qui ont sans aucun doute une incidence sur le développement urbain, ainsi que les projets d'équipements collectifs et commerciaux.

L'intérêt pour l'évaluation remonte, pour le FEC, aux années 81, au moment de la négociation du premier projet-pilote avec la Banque Mondiale. Ce bailleur de fonds local a besoin de s'appuyer sur un bailleur de fonds plus important. Il a donc négocié avec la Banque Mondiale un certain nombre de procédures, de critères d'approbation et d'éligibilité de projets au profit des collectivités locales et il aura donc à répercuter ces mêmes critères, ces mêmes procédures sur ces futurs bénéficiaires. Le FEC ne renie pas ces critères, il les a acceptés parce qu'il les a trouvés rationnels mais il négocie périodiquement leur mise à jour en fonction des difficultés de leur application. Il s'agit donc exclusivement d'évaluation ex-ante C'est-à-dire que le FEC est là pour examiner des projets étudiés soumis par ses clients, étudiés par des maîtres d'oeuvre, des Bureaux d'études et des Consultants. Le FEC doit décider d'accorder ou non un crédit qui doit répondre à un certain objectif et à une certaine demande. Le FEC a toutefois prévu l'évaluation a posteriori qu'il appelle "supervision", mais qu'il n'a pu déployer jusqu'à présent. L'intérêt serait, à la lumière des projets financés et réalisés, qui ont commencé à tourner depuis cinq à dix ans, de dégager des leçons sur leur fonctionnement mais aussi et surtout de corriger les critères et procédures d'évaluation ex-ante.

Au départ, le FEC s'est donc inspiré uniquement de la Banque Mondiale. Par la suite, au contact d'autres bailleurs de fonds, ou dans des contextes à cofinanceurs variés, y compris la Banque Mondiale, ces critères ont évolué.

Pour l'aspect évaluation, le FEC jusqu'à présent n'a pas fait de véritables évaluations mais de simples rapports d'achèvement. Mais pour en arriver à faire de la vraie évaluation a posteriori il faut s'attendre à des difficultés. Si le "client" donne facilement toutes les informations, toutes les données pour l'évaluation ex-ante, c'est parce qu'il a besoin d'un crédit. Une fois qu'il l'a, la collecte des informations sur le projet en cours est bien plus difficile. C'est même perçu comme une ingérence dans le fonctionnement de l'entité bénéficiaire. Par exemple le FEC finance des lotissements pour un centre commercial. Dans l'étude de faisabilité, faite avec toutes les expertises requises, on avance que les lots seront vendus à tant, que les boutiques seront louées à tant. Une fois que le projet est fonctionnel, la collectivité donne difficilement le niveau de location ou de cession des terrains par exemple, ou même refuser d'indiquer si ce sont les bénéficiaires désignés dans l'étude initiale qui ont réellement bénéficié de l'opération.

Pour me résumer, je dirai que nous sommes **sensibilisés** -et nous voudrions sensibiliser les autres- à **la nécessité de supervision ou d'évaluation a posteriori** pour tirer les leçons de l'action et ne pas répéter les mêmes erreurs. **Mais nous sommes encore très loin de pouvoir les réaliser!**

B. DECLEVE, Habitat et développement, Louvain-la-neuve.

Je voudrais rebondir sur ce qu'ont dit T. Guerroudj, A. Osmont. Je voulais également attirer l'attention sur l'absence des bénéficiaires des projets urbains. Nous représentons un milieu de personnes plus ou moins formées; si les habitants font partie de nos préoccupations, ils ne sont néanmoins pas physiquement représentés. Pour ma part, je suis coordonnateur d'un programme de formation destiné à des agents de développement, des directeurs de projets d'Afrique et d'Amérique Latine. Par rapport à l'évaluation, qui constitue une des disciplines qu'on enseigne, je me pose vraiment la question de savoir ce qu'il faut transmettre.

S'il m'arrive bien de faire moi-même des évaluations, j'appartiendrais plutôt aux observateurs ou à ceux qui ont été décrits par J.F. Landeau comme manipulateurs du discours sur l'évaluation!

A cet égard, une fonction primordiale n'a pas non plus été mentionnée, sauf très brièvement par A. Osmont, c'est la **fonction pédagogique de l'évaluation**. Est-ce que l'évaluation n'est pas, dans un montage de projet, un des seuls espaces où on puisse pratiquement réfléchir à la frontière entre ce qui est une logique de l'action et ce qui est une logique de la connaissance?

Je voudrais d'ailleurs insister sur la différence fondamentale qui existe entre la logique du projet, celle à laquelle une majorité d'entre nous s'est référé (et que Mr Guerroudj a remis en cause tout à l'heure) et qui est la **culture de projet**. La bonne question est alors: quel peut être l'apport de l'évaluation dans la culture de

projet? A la logique de projet, on associe des notions de bilan, de contrôle et on entre quelque peu dans une sociologie du soupçon en ce sens qu'on semble présupposer des malversations ou en tout cas des stratégies implicites qu'il faut mettre en évidence. La culture de projet, c'est plutôt se dire: on est dans un phénomène complexe, avec des points de vue différents, des cultures diverses. On essaye d'avoir une représentation collective d'une réalité en train de se faire. L'évaluation est alors davantage un exercice de construction et de négociation de modèles et non pas de référence à un modèle unique. Et là, on entre effectivement dans une démarche de connaissance, dans une dimension pédagogique et on développe une sociologie de "l'état de paix", dont l'objectif est de chercher comment faire devant une réalité complexe qui sera de toute façon partagée. C'est un **espace d'arbitrage** et de recherche d'un compromis, contrairement à la logique de projet qui essaye de justifier sa rationalité.

P. PAPROSKI, Agence Canadienne de Développement International (ACDI), Ottawa.

Je me présente, Peter Paproski, de l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI). Je ne fais pas partie du département de l'évaluation de notre Agence, mais j'ai eu à travailler avec des évaluateurs et à utiliser leurs rapports. Dans ce sens, j'ai trouvé la présentation de M. Landeau, évaluateur à la Banque Mondiale, particulièrement intéressante, parce que même si on vient d'une culture plus ou moins similaire, il me semble qu'on utilise des langages différents. Il est important de souligner cela, non seulement car je suis anglophone, mais aussi parce qu'on essaie autour de cette table de trouver un langage commun. Pour moi, cette question de la terminologie de l'évaluation me semble être un bon point d'entrée de notre discussion. A ce propos, j'aimerais ajouter quelques mots sur les langages actuels et courants, utilisés dans le discours de l'évaluation.

Premièrement, j'aimerais aborder la notion de "**résultats**" et il est intéressant de noter que depuis ce matin, ce terme n'a pas encore été utilisé. Pourtant, toutes les Agences d'aide actuellement, aussi bien les donateurs que les bailleurs de fonds, parlent beaucoup de la "gestion par résultats". Tout d'abord, il est important de distinguer la notion de "résultats" de celle "d'impacts": ce n'est pas la même chose. Mais, que signifie cette notion de "résultats" et comment la définir dans le contexte de l'aide au développement? L'ACDI, l'USAID, les Pays-Bas et le PNUD se penchent actuellement sur cette question. Cependant, je dois vous avouer que malgré ces efforts, cette notion de "résultats" reste assez vague. Elle est vague pour moi aussi. Tout le monde est d'accord pour affirmer que la "gestion par résultats" constitue une approche différente dans la gestion de l'aide qui nécessite la mise en oeuvre d'un partenariat avec les bénéficiaires. Mais lorsqu'il s'agit de définir la notion de "résultats" d'une façon précise, le défi reste

de taille. Cette notion est de plus en plus avancée dans le milieu des donateurs et des bailleurs de fonds et il est important d'en débattre durant ce séminaire.

Un autre terme populaire à l'ACDI, est celui "d'évaluation institutionnelle". Et encore une fois, je ne l'ai pas entendu ce matin. Par "évaluation institutionnelle", on entend l'évaluation d'institutions partenaires de l'ACDI comme le groupe "Villes et Développement" de Montréal ou l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal. Quels sont les buts de cette organisation? Fonctionne-t-elle de façon efficace? Essaie-t-elle d'atteindre ses objectifs avec une bonne efficience? On peut aussi adresser les questions qui étaient soulevées plus tôt, à propos des évaluations "a-priori" versus "ex-post". Le fait de travailler avec l'institution comme telle au lieu d'un projet spécifique change complètement l'aspect de l'évaluation. On y ajoute une dimension réellement participative, puisqu'il y a un échange entre l'institution canadienne ou celle du pays en développement, les évaluateurs et l'Agence. Selon moi, elle ajoute un autre aspect à l'horizon de l'évaluation.

B. RAFI, Société Nationale d'Équipement et de Construction (SNEC), Rabat.

Je voudrais donner un autre point de vue en tant qu'opérateur. Je crois que pour nous, en tant qu'opérateur, et du point de vue financement, tous les projets de développement urbain dans notre pays ne sont pas financés par des bailleurs de fonds, d'une part; d'autre part, ces dernières années, à la SNEC, on fait une différenciation nette entre le financement lié à un projet et le financement basé sur un projet.

Pour le premier cas, à savoir le financement lié à un projet, on évalue l'évalué, C'est-à-dire sa surface financière. On attache beaucoup d'importance à la viabilité économique sur un triple plan: économique, technique, et financier. Là, on insiste davantage sur le cash-flow généré par le projet, de manière à s'assurer qu'il arrive à couvrir les aléas, la couverture du coût opératoire, et le service de la dette puisqu'il rémunère à un juste prix le coût du Capital.

Et en tant qu'opérateur, nous avons différentes phases de l'évaluation. A ce propos, certains collègues ont parlé de l'impact. C'est une notion nouvelle, récente, basée sur l'étude environnementale. On est donc obligé de faire une étude d'impact pour être conforme à la législation.

Dans notre domaine, au niveau du développement urbain, notamment, et dans la promotion immobilière des grands projets, on ne maîtrise les coûts qu'une fois l'opération bouclée. Ca veut dire qu'on est obligé d'avoir une évaluation continue. Puis en fin de parcours, on fait une évaluation terminale qui va nous permettre de dire si effectivement on a bien ciblé sur tous les plans. Et, disons, 5 ans, 10 ans plus tard, on fait une évaluation rétrospective qui va nous permettre, non seulement de vérifier si nos hypothèses de départ et les postulats qu'on s'est posés

ont été respectés, mais aussi de savoir, s'il n'y a pas eu des effets imprévus au départ et qui se sont avérés évidents par la suite.

Et puis, en tant qu'opérateur, on est soumis à un autre terme, qui a déjà été introduit, c'est l'audit. C'est un mot, qui est à la mode; on a l'audit de conformité, l'audit d'assurance, l'audit social, l'audit de gestion complète, etc... Donc toutes ces notions-là tournent autour d'un même axe qu'au niveau de la SNEC, nous avons développées, parce que nous sommes

une société tout à fait récente et nous sommes confrontés à un héritage très lourd, à savoir terminer des opérations qui ont traîné pendant une dizaine d'années, soit par manque de fonds, soit par erreur dans la conception des programmes.

Et pour surmonter ces difficultés, nous avons introduit dès le départ ce que nous appelons entre nous **une philosophie de gestion proactive de nos projets**. Nous l'avons développée pour permettre à la société de s'insérer dans son environnement et de mener une gestion rigoureuse.

Les points clé de cette gestion que nous menons, sont au nombre de trois:

- D'abord une qualité des services: nous sommes donc obligés de tenir compte de nos clients, de leur bourse.

- Deuxièmement, nous ne mettons pas uniquement l'emphasis sur la rigueur de la gestion ou sur le leader-schip, mais nous avons aussi une vision tournée vers l'avenir. C'est-à-dire que nous demandons à nos chefs de projets, non seulement de suivre les projets, mais de les faire aboutir.

- Le troisième facteur de notre philosophie de travail, c'est d'impliquer à la fois nos cadres et nos agents dans le processus de gestion de ces projets grâce à un plan de formation dans lequel nous tenons compte, comme le disait tout à l'heure A. Osmont, du niveau pédagogique, des erreurs qui ont été commises dans d'autres programmes afin d'essayer de les éviter et bien sûr de tirer profit des expériences positives.

F. CHBICHEB, député, Temara.

En tant qu'élu, c'est le bénéficiaire final qui m'intéresse. Les problèmes de développement et d'aide au développement, on y réfléchit et on écrit à leur propos depuis 1945, depuis le plan Marshall. Chacun a sa définition, sa philosophie. Mais pour nous, représentants de la population, l'aspect qui nous intéresse, c'est l'impact que l'aide peut avoir sur les populations.

M. CHABBI, URBACONSULT et URBAMA, Tunis

Sans vouloir tirer des conclusions de la matinée, je relèverai que nous sommes partis sur une évaluation ou du moins un inventaire des pratiques et nous voilà en train de discuter de conceptions et d'enjeux sous-jacents aux conceptions. Il est effectivement important de clarifier un certain nombre de concepts de base, cela nous permettra d'avancer plus rapidement dans nos débats ultérieurs.

Nous allons essayer de synthétiser un certain nombre d'idées qui ont été formulées et exprimées ce matin, à la suite de quoi nous ouvrirons les débats. Nous reprendrons ensuite quelques intervenants faisant le point sur les pratiques et l'identification de la variété des pratiques d'évaluation dans nos pays.

Nous avons tous saisi l'importance des discussions qui ont été engagées ce matin sur les enjeux de l'évaluation du point de vue des pays développés et notamment des bailleurs de fonds. Il apparaît clairement que l'évaluation est une technique qui permet de contrôler, d'assurer une gestion rationnelle des deniers publics de justifier et de rationaliser l'intervention en matière d'aide au développement. Il s'est également avéré que la Banque Mondiale étant l'un des intervenants centraux dans les projets urbains, il y a un modèle Banque Mondiale qui est présenté comme référence. Il serait mal venu d'en faire pour autant querelle à la Banque Mondiale qui a à gérer ses deniers, et comme l'a dit justement monsieur Landeau, ne donne rien mais prête de l'argent. Il y a donc une rationalité liée à la Banque Mondiale et à la gestion de ses projets, qui se traduit par des pratiques très précises. On nous a en effet rappelé ce matin que le délai d'une évaluation est limité (6 semaines) et qu'à ce terme, il faut impérativement s'assurer que l'argent n'a pas été dépensé n'importe comment. Cet enjeu est légitime pour une banque qui finance le développement. Pour les pays bénéficiaires de cette aide, il y a d'autres enjeux qu'il s'agit d'explicitier, des obstacles qu'il s'agit de lever. Nous avons tous dit à un moment ou à un autre, que nos pays faisaient peu d'évaluation. Ensuite nous avons réalisé qu'il fallait s'entendre sur la notion d'évaluation et qu'on rencontrait différents types d'évaluation, plus ou moins informels mais qui existaient néanmoins.

L'un des enjeux important pour l'évaluation dans nos pays a été souligné, c'est **l'amélioration des performances et de l'efficacité.**

L'efficacité ça sonne bien technocratique. Toutefois, je crois qu'à l'exception de ceux qui se sont donnés comme vocation de mettre en coupe réglée leur pays, les Etats sont impliqués dans des processus de régulation et sont contraints de gérer les contradictions sociales: ils sont donc "condamnés" à une certaine efficacité.

Partant de ce fait, l'évaluation pose beaucoup de problèmes. D'abord parce que l'évaluation recouvre les notions d'efficacité et d'amélioration de performance et représente une sorte de jugement sur ce qui est décidé par les instances politiques. C'est pourquoi l'évaluation apparaît comme un audit de l'efficacité gouvernementale et est pour cette raison frappée de suspicion, pour ne pas dire rejetée.

Deuxième élément, par ses mécanismes rationnels et structurés, **l'évaluation véhicule une logique sociale** tout à fait différente de celle que nous avons coutume d'appréhender. J'entends par là, toutes les pratiques clientélistes, tous les mécanismes de corruption et de redistribution sociale qui sont des mécanismes qui demandent, pour être appréhendés, de multiples détours. Rachid

Sidi Boumedine parlait ce matin de lumbago conceptuel; les enjeux de l'évaluation, vus du point de vue des bailleurs, et de celui des pays bénéficiaires, imposent d'être nuancés; ne pas universaliser le propos et considérer les lourdeurs, les pesanteurs sociologiques, les particularités culturelles. Il y a lieu de réfléchir sur l'arrimage de l'évaluation dans un contexte qui a une logique particulière, ce qui nécessite de relativiser pas mal de choses. Voilà ce qui apparaît ressortir de nos premières discussions. J'ouvre tout de suite le débat.

R. SIDI BOUMEDINE, Bureau d'études INGECO, Alger

Quand on nous a parlé d'évaluation, J.F. Landeau a très bien exprimé la logique des institutions. Elles ne tournent pas en rond. La Banque Mondiale, par exemple, fait évoluer ses propres concepts; éventuellement, elle en crée de nouveaux, c'est ce qui fait l'évolution des méthodes de l'évaluation. C'est-à-dire qu'il y a tout un travail intellectuel, propre à la Banque Mondiale et à l'accumulation de ses expériences. Il y a donc une logique et une cohérence qui produisent des méthodologies. Une conclusion similaire peut être tirée de l'expérience de l'ACDI: c'est que les bailleurs de fonds ne veulent pas que leur argent soit dépensé n'importe comment.

De ce côté-ci de la mer, la logique des opérateurs ou des auto-évaluateurs est différente. On est obligé de formuler les projets dans l'environnement institutionnel qui est le nôtre. Dans nos pays, nous sommes parfaitement capables de vivre sans lumbago, C'est-à-dire que nous sommes parfaitement capables de faire passer les catégories réelles qui supportent le projet, parce que catégories d'évaluation et catégories de formulation du projet sont les mêmes. Mais nos institutions sont aussi "capables" de formuler des projets dans les termes de référence de la Banque Mondiale, de l'ACDI. Il peut donc y avoir des modalités d'évaluation tout à fait différentes de l'efficience à propos d'un même projet.

Il me semble qu'il y a un deuxième problème qui apparaît bien à travers la difficulté d'application des nouveaux mots d'ordre de la Banque Mondiale et des organismes internationaux: développement durable, développement environnemental, respect de l'environnement, ressources renouvelables, et puis, systématiquement comme le font certaines agences, participation des populations, participation des femmes, participation des populations à risque. Or, je peux très bien dire durabilité, je suis tout à fait d'accord, mais avant d'avancer, la durabilité c'est quoi? C'est faire en sorte que la prise en charge du projet soit réalisée par les véritables destinataires. Ce n'est pas seulement faire en sorte qu'il y ait solvabilité; ce concept est d'ailleurs dangereux, j'espère avoir le temps d'y revenir. Or, ces gens dont vous voulez mesurer la réalité du support qu'ils apporteront à votre projet dans la durée, sont des populations définies toujours de manière négative, ce sont des habitats "in-"

(insalubre, informel, illégal). Ce qui prouve qu'il y a un problème conceptuel de base. Si les conditionnalités de la Banque Mondiale sont sincères, voilà une première indication de correctif à apporter à la conception de l'efficience. La formulation du projet doit déjà s'adapter à cette nécessité de rencontrer ces populations "in-" (paysans, femmes, etc...). Les paramètres de mesure de l'efficience doivent donc être différents dès la formulation pour qu'on puisse les retrouver à l'évaluation. Il y a donc un pas, à mon avis, un pas intellectuel et méthodologique à faire, de la part de la Banque Mondiale, pour **s'ajuster aux réalités**, au besoin de démocratie. Je n'utilise pas le mot démocratie comme un mot d'ordre politique mais pour sa signification sociologique profonde c'est-à-dire la fameuse participation effective des utilisateurs, des acteurs du développement, pas seulement leur solvabilité. Le problème, c'est que tous autant que nous sommes, ne savons pas comment faire. Donc, pour me résumer, il y a ce premier aspect et il s'agit de savoir si cet atelier doit prouver que nous sommes assez compétents pour assimiler les paramètres des organismes internationaux, pour les critiquer selon le mode épistémologique et méthodologique des bouquins qui exposent ces paramètres, ou bien s'il s'agit, bien au contraire et comme je le pense personnellement, d'aller vers **une meilleure définition des termes de référence des projets de développement urbain** en prenant une certaine distance critique à l'égard de ces paramètres.

Troisième point, quelles devraient être les modalités d'évaluation? J'ai besoin absolument de clarifier ce que je veux évaluer. Est-ce que la démocratie se mesure? Comment évaluer des progrès qualitatifs définis de surcroît hors de leur contexte? Des femmes épanouies, qu'est-ce que cela veut dire? Ça ne veut rien dire. Dans notre civilisation déjà, elle est épanouie quand justement elle ne l'est pas selon les canons de notre modèle culturel. Moins elle est épanouie, plus elle l'est d'après notre culture. Et qu'est-ce que ça donne dans les projets de développement?

On donne de l'argent aux femmes. Tu veux que je donne de l'argent à ta femme? Oui, dit l'homme, donne-lui de l'argent, je l'autorise à recevoir de l'argent. Mais c'est moi qui dirige l'argent; on le voit bien dans toutes les tentatives de coopératives féminines d'artisanat, on donne en réalité de l'argent aux hommes, on ne le donne pas aux femmes. Que signifie développement durable et participation des femmes dans ce cas-là? C'est un terme, c'est un mot, c'est formel. On peut multiplier les exemples, la mise en valeur des terres sahariennes où l'absence de garantie financière des soi-disant bénéficiaires les met à la merci de ceux qui peuvent leur offrir cette garantie. Dans la politique de l'emploi des jeunes et l'incitation à la création des coopératives, on retombe dans les mêmes artifices. Ce n'est pas seulement la Banque, l'Etat Algérien est capable de faire comme la Banque, certes avec des procédures plus allégées, avec moins de soins, mais avec ce même décalage entre terminologie et réalités.

Donc, il faut être clair, **le vrai problème c'est quel genre de projet de développement voulons-nous?** Si je dois permettre aux gens qui ont de l'argent d'en avoir davantage, personnellement je ne me fatiguerai pas: ils en ont et ils savent comment en avoir. S'il s'agit réellement de projets de développement durable au sens de rééquilibrage des chances de développement, d'élargissement du nombre de gens qui peuvent rentrer dans une dynamique de développement, alors, réfléchissons sérieusement. Que la Banque Mondiale dise des bêtises, nous le savons; enfin, on le dit entre nous. Mais à la Banque, ils disent aussi que nous sommes à côté de nos pompes. Il vaut mieux, à mon avis, revenir sur le fait que les projets de développement dans le contexte actuel obligent, et les gens de la Banque Mondiale et l'ACDI et nous-mêmes, à engager des démarches différentes. Excusez-moi d'avoir été long et un peu agressif, je vous remercie de votre patience.

M. AIT MAHJOUR, Ministère des Affaires Economiques et Sociales, membre du conseil communal de Yacoub El Mansour, Rabat.

Au niveau du bilan de la pratique des évaluations, j'ai l'impression que pour les projets urbains il y a en général moins d'études financières et économiques. Les préoccupations d'ordre urbanistique et technique l'emportent peut être sur des considérations d'analyse financière et économique.

Cela pourrait également s'expliquer par le fait que la plupart des institutions qui interviennent dans ce domaine sont des institutions publiques qui, en général, s'autofinancent à travers l'apport de leurs clients et demandent peu de subventions à l'Etat.

Mais c'est là une lacune car les études financières et économiques effectuées selon différents points de vue (promoteurs, bénéficiaires, banques et collectivités) permettent d'intégrer tous les coûts et les avantages liés au projet y compris les coûts d'entretien qui, souvent, sont supportés par les collectivités locales, du moins en ce qui concerne les coûts d'infrastructure. Il est nécessaire, à côté des considérations urbanistiques, architecturales et techniques de développer une culture liée aux considérations de rentabilité financière, économique et sociale dans les projets urbains, autrement l'analyse resterait tronquée et inachevée. Je soulignerai enfin que l'insuffisance déjà constatée à ce sujet au niveau des évaluations a priori est encore beaucoup plus accentuée au niveau des évaluations a posteriori.

G. MASSIAH, ACT-Consultants, Paris.

Je voudrais revenir sur l'intervention de Sidi Boumedine. Dans toutes les démarches d'évaluation, il y a un **problème de légitimité** qui est posé: la légitimité de l'évaluateur et la légitimité de l'évalué. Il y a un problème de légitimité interne de l'évaluation, qui renvoie à la maîtrise des techniques de

l'évaluation. Une bonne évaluation, bien conduite de façon honnête, scientifique, sincère permet d'aboutir à des résultats qui ne peuvent pas être contestés a priori. Mais J.F. Landeau nous a dit tout à l'heure que deux évaluateurs différents, maîtrisant tous les deux la technique de l'évaluation, pouvaient arriver à des résultats différents. Alors? Qu'est-ce qui fonde la démarche, qu'est-ce qui légitime les techniques de l'évaluation? Sur cela, il y a une première discussion nécessaire.

Est-ce qu'on fonctionne dans un univers cartésien, avec des causes qui donnent des effets, et une évaluation possible de rapport entre les causes et les effets? D'abord, il n'y a pas d'observation indépendante de l'observateur. Même dans les sciences physiques, Heisenberg l'a bien démontré, on est d'accord sur cette idée. Dans les sciences sociales, non seulement, on ne peut reproduire les champs d'expérience, mais en plus, l'existence même de l'observateur modifie l'observation. Ce constat est tout à fait valable au niveau de l'évaluation. Il y a une autre interrogation dans la pensée scientifique actuelle, c'est celle qui relève du principe d'incertitude. De ce fait, le corpus des techniques d'évaluation mérite d'être interrogé et réfléchi. L'évaluation peut se situer à trois niveaux: On évalue un projet conçu comme un **produit**; ou on évalue les relations sociales, les **rapports** entre les institutions et les individus auxquels ce produit sert de support, ou encore on évalue **les choix et les intentions** qui ont donné naissance à ce produit.

Evidemment, ce n'est pas tout à fait pareil d'**évaluer un projet** ou d'**évaluer les politiques dont le projet est issu**. On ne peut pas utiliser les mêmes techniques pour les trois. Je pense qu'on n'évalue pas les résultats d'une machine de la même façon qu'on évalue les rapports qui sont créés par cette machine. R. Sidi Boumedine est revenu sur les catégories d'évaluation. Une évaluation ne peut être légitime que si ceux qui ont défini les catégories d'évaluation ont une légitimité. Est-ce qu'on peut définir de façon consensuelle les catégories d'évaluation? Est-ce qu'on peut se mettre d'accord sur les catégories d'évaluations? Quand il y a un décideur unique, il peut à peu près définir ses propres catégories. Quand il y a deux décideurs différents qui sont dans une relation contractuelle, même s'ils arrivent à un accord formel sur les catégories d'évaluation, il faudrait qu'ils soient dans un rapport d'égalité assez fort, assez réel, pour que cet accord ne soit pas uniquement un accord de façade. Et alors, c'est là qu'on arrive à cette idée qu'il y a plusieurs modes d'évaluation possibles; et qu'une des démarches intéressantes, c'est la démarche qui considère l'évaluation, non pas comme un processus technique mais comme un **processus contractuel**, et donc contradictoire. C'est dire que les catégories d'évaluation sont discutables, au sens de "à discuter". Elles font partie du champ de l'évaluation. Et la démarche de l'évaluation elle-même doit laisser place à la confrontation (au sens de discussion) de ce que sont les points de vue différents

pour permettre justement à ces points de vue différents d'émerger. On peut tendre vers des rapports égalitaires, même si on n'est pas à égalité, à condition qu'on reconnaisse la légitimité de la négociation. Effectivement, l'évaluation c'est un peu la gestion pacifique d'un espace de négociation. L'observatoire que le Congrès Américain a mis en place a beaucoup développé cette idée de la démarche contradictoire. De la même façon, en France, les discussions au sujet de la loi sur l'évaluation des politiques publiques s'inscrivent bien dans ce même courant. Comment peut-on organiser un espace de négociation et comment l'évaluation, finalement, participe à l'émergence d'acteurs différenciés qui ont des points de vue différents mais peuvent les confronter dans une évaluation-action, un peu comme on parlait de recherche-action.

C. CHAPDELAINÉ, INRS, Urbanisation, Montréal.

En tant que rapporteur, je voudrais poser une question à l'assemblée. Certains ont fait allusion à des spécificités de détail concernant les projets urbains. Mais personne n'a mentionné que l'évaluation d'un projet de développement urbain est différent de n'importe quel autre projet de développement, rural par exemple. Doit-on conclure que les projets urbains font en pratique l'objet des mêmes types d'évaluation que n'importe quel autre projet territorial?

J.F. LANDEAU, Banque Mondiale. (Résumé)

S'appuyant sur son expérience propre, l'intervenant insiste sur l'identité des démarches, des techniques, voire même des questionnaires d'évaluation, quel que soit l'objet évalué. Il réfute totalement l'idée de spécificité des projets urbains.

Enfin, il déplore que la Banque Mondiale soit la seule référence de débat dans l'atelier ce qui donne l'impression fautive que tout le développement est suspendu aux actions des seuls Banque et Fond Monétaire International.

B. DECLEVE, Habitat et Développement, Louvain-la-neuve.

Faisant partie des observateurs qui ont un discours un peu impertinent, je vais me permettre d'être impertinent: Je m'inscris violemment en faux et avec conviction contre ce qui vient d'être dit. On peut dire qu'il n'y a pas de différence entre un projet urbain et un projet rural seulement si on ne considère de ce projet que son montage technique. Mais si on considère la vie du projet, ses acteurs et si on prend compte de ce que vient de dire G. Massiah, alors je crois qu'il y a des différences essentielles et que c'est là que doit s'introduire tout le débat.

C'est vrai qu'un projet peut être un succès ou un échec. Mais je pense qu'un **projet peut être un très grand échec du point de vue de la rationalité qui l'a conduit et un très grand succès pour le milieu social** qui en a profité, mais qui en a peut être détourné les méthodes. Ce que l'espace d'évaluation permet, c'est une tentative de représentation de ces rationalités ou irrationalités qui permettent finalement d'évoluer. Ce que l'évaluation peut permettre en ce moment-là, c'est de sortir de son propre modèle d'action et de prendre conscience qu'il y en a d'autres. Si on parle de démocratie, je crois que c'est ça: apprendre à reconstituer les représentations et après, faire des arbitrages. Que, par la suite, ces arbitrages ne constituent que de l'aide à des décisions qui se prennent à d'autres niveaux, montre la limite de l'évaluation, car on voit bien que les processus de décision et les processus d'évaluation ne sont pas nécessairement intimement liés. Mais c'est ceci un autre débat.

A. OSMONT, Institut Français d'urbanisme, Paris

Lorsque le Fonds d'Équipement des Nations Unies a entrepris en 1984 de faire faire l'évaluation d'une quarantaine de projets de développement - parmi lesquels des projets de développement urbain - qu'il avait financés, l'objectif essentiel était d'ordre institutionnel. En effet, la raison de cette entreprise était que le FENU, qui finance, pour les pays les plus pauvres, les projets sous forme de dons et non pas de prêts, était à l'époque fortement contesté à l'intérieur du système des Nations Unies, en raison de ses demandes constantes de renouvellement de dotations en capital. Il y avait donc de forte interrogations, chez les pays membres, sur l'utilité de maintenir l'existence d'un tel organisme.

On peut à la rigueur admettre que, dans une telle hypothèse, on ait envisagé une méthodologie d'évaluation à peu près identique pour évaluer un projet d'élevage de poulets au Cap-Vert ou le projet de réhabilitation d'un bidonville à Port-au-Prince, en Haïti. J'ai participé à cette dernière. Une différence fondamentale entre les deux projets est apparue rapidement: dans le cas de l'élevage de poulets, les poulets, par définition, sont captifs. Dans le cas du bidonville de Port-au-Prince, nous avons constaté rapidement que la population destinataire du projet était mobile, puisque 60% était sortie du projet, après deux ans, pour être remplacée par une couche de population plus aisée. La raison a été relativement facile à trouver, mais il a fallu aller la chercher à l'extérieur du projet: à l'époque, en Haïti, il n'y avait pas de possibilité d'accès à des logements subventionnés pour une population appartenant à la "lower middle class", faite d'employés ou d'ouvriers qualifiés. Ce sont eux qui se sont engouffrés de manière massive dans le projet, en offrant aux bénéficiaires initiaux des sommes suffisamment alléchantes, payées au comptant, pour qu'on arrive à ce taux de mobilité particulièrement important. Qu'on le veuille ou non, ce type de projet se place dans une perspective de transformation sociale, processus qui ne peut être enfermé dans les limites étroites d'un projet. Dès lors, **on ne peut pas appliquer dans l'évaluation des méthodes mécaniques cherchant à lier directement une cause et un effet**, comme on est tenté de le faire dans la recherche de critères de mesure de l'efficacité, de l'impact ou de la pertinence d'un projet. On ne peut pas appliquer des méthodes de rationalité mécanique de cause à effet entre un dispositif technique, institutionnel, financier, et un objectif de transformation sociale. Celle-ci arrivera ou n'arrivera pas, elle se passera dans le projet, ou à côté, ou contre ou tout à fait ailleurs. Ce sont donc les effets d'un tel processus qu'il faut pouvoir évaluer, en cessant de s'enfermer dans les limites étroites d'une intervention finie dans l'espace et dans le temps. Sinon, chaque fois que des effets apparaissent qui ne sont pas produits mécaniquement par le projet, on est conduit à parler d'**effets pervers**. Pour ma part, je m'interdis de le faire, s'agissant de projets de développement, dont souvent la réalité ne commence

vraiment que lorsqu'ils sont considérés comme terminés, sur un plan institutionnel, technique et financier.

C. GUILLET, G. I. E "Villes nouvelles de France", Paris.

Pour aller dans le sens de Madame Osmont, et un peu, je crois, dans le sens général, je m'étonne aussi des propos de M. Landeau qui affirme que les projets urbains peuvent être jugés comme les autres projets, "comme une locomotive", par exemple. La ville est un projet à long, très long terme. Nos villes nouvelles ont commencé il y a 20, 30 ans et elles ne sont pas encore terminées. **L'urbain est une matière en évolution permanente**, et il est important de mettre en place des outils qui accompagnent le projet tout au long de sa réalisation, qui alertent les praticiens sur les déséquilibres et leur permettent de les corriger.

Ce n'est certainement pas en trois ans, la durée d'un projet Banque Mondiale, que l'on peut les évaluer. Nos villes ont déjà fait l'objet d'observations un peu subjectives et souvent négatives de la part d'universitaires. Pour notre part, nous avons, dès le début, exploité les moyens existants d'évaluation quantitative (recensements par exemple) et procédé à des enquêtes qualitatives (enquêtes de satisfaction, par exemple) auprès des habitants.

Mais j'espère aussi que M. Landeau nous donnera demain des informations techniques, des critères par exemple, sur cet outil qui permet d'évaluer l'urbain comme un autre projet.

A. BENNIS, Délégué de l'Habitat, Salé.

Je m'inscris dans la suite de ce qui vient d'être dit. Effectivement, en Europe, se pratiquent des évaluations d'opérations engagées depuis des années, parfois des décennies et on voudrait bien, ici comme chez les voisins, s'engager dans la même voie. Dans le domaine des interventions programmées de développement urbain, nos pays se caractérisent par le désir d'agir vite, souvent sans prendre le recul nécessaire; parce qu'il y a le sentiment qu'il faut agir, alors on le fait, avec ou sans plans parfois. Et puisqu'on est en train de faire un état des lieux, disons franchement, qu'on ajoute au manque de recul avant, celui d'évaluation après!

Certaines opérations importantes, comme les projets de développement urbain (PDU) ou des opérations pensées en termes d'urbanisme, ont fait évoluer des villes. Mais à côté de ces actions planifiées, il y a effectivement toujours une évolution non planifiée qui pose problème. Et bien sûr, compte tenu des faibles moyens, on fait appel à des moyens extérieurs pour régler ces problèmes. C'est là où nous entendons parler d'évaluation. Déjà ce terme "évaluation a priori" me gêne un tout petit peu. Je préfère "étude de faisabilité". Evaluer quelque chose qui va se passer, ça me gêne personnellement. L'évaluation, je ne la vois qu'après coup, pour en tirer les conséquences et effectivement éviter les erreurs et aller de l'avant. Les actions doivent être mieux organisées, plus porteuses, disons, de

l'objectif qu'on veut atteindre. S'il y a dérapage, ou si des objectifs n'ont pas été atteints, **l'évaluation permet effectivement de rectifier le tir pour pouvoir mieux atteindre une opération replicable**. L'évaluation a posteriori est absente aussi pour une autre raison: une intervention comme le PDU touche de manière forte au social et ce dernier bouge, évolue d'année en année, mais aussi de ville en ville et de quartier en quartier. En tant qu'homme de terrain et dans la suite du débat de tout-à-l'heure, je peux vous dire que même d'une ville à l'autre, **on ne peut pas évaluer de même manière et avoir de mêmes réplicabilités** d'opération.

Enfin, dernier constat, l'évaluation est jusqu'ici portée par les organismes de financement extérieur (bien sûr, il n'y a pas que la Banque Mondiale, il y a l'USAID, la CEE, des organismes arabes...) et orientée en fonction de leurs objectifs. L'approche ne peut être que différente pour les opérations menées soit sur fonds propres des Etats soit financées par des organismes nationaux. Je proposerais que nous axions davantage nos débats sur ce **besoin d'évaluation** et que nous accordions moins d'importance aux évaluations des organismes financiers internationaux, d'autant plus que ces dernières ont souvent des portées ou visées qui dépassent le projet (politiques ou autres) et n'apportent peut être pas les connaissances que nous souhaitons sur les opérations elles-mêmes et sur leurs impacts.

B. ZAOUALI, Institut d'urbanisme, Montréal.

Pour moi, l'évaluation pratiquée par les organismes d'aide, c'est l'amélioration de l'acheminement de l'aide en mettant à la disposition des donateurs et bénéficiaires des éléments d'appréciation afin de permettre d'améliorer les projets futurs. Mais il est nécessaire de replacer l'aide au développement dans un contexte plus large; un projet plus un projet plus un projet, cela fait des effets cumulatifs; donc il faut une perspective plus globale.

L'évaluation faite par les bailleurs de fonds a plusieurs objectifs et répond à plusieurs attentes au sein des institutions bailleuses de fonds elles-mêmes. Les hauts dirigeants politiques de l'ACDI n'ont pas les mêmes besoins en informations qu'un gestionnaire de projet. Il est évident que les objectifs et les attentes se complexifient quand on s'intéresse aux autres intervenants, bénéficiaires compris. Dans les pays-mêmes, les ministères centraux n'ont pas vraiment les mêmes intérêts que les agences locales. Et cela fait beaucoup d'attentes à satisfaire; de toutes façons, **une seule évaluation ne peut pas satisfaire tous ces besoins**.

Enfin, pour finir, je voudrais souligner que l'évaluation fait partie d'un processus de planification; qu'on le veuille ou non, elle utilise les documents faits au stade de l'appréciation des projets et évalue ces derniers selon des objectifs tracés au préalable. Le vrai problème se pose alors quant aux objectifs poursuivis. Si on

fait un retour en arrière et qu'on essaie de voir l'approche des bailleurs de fonds, on constate qu'il y a eu une évolution dans les approches de développement. On est passé de projets d'infrastructures "évidents", à des projets de lutte contre la pauvreté, ou de renforcement institutionnel dans un contexte d'ajustement structurel. Ceci conduit à des chevauchements d'objectifs. L'importance de certains mots-clés dans l'évaluation comme accessibilité, recouvrement des coûts, répliquabilité... révèlent toute l'ambiguïté des objectifs dans ces projets complexes. Finalement, on en revient à dire que **le vrai problème qui se pose à l'évaluation, c'est celui de la définition des objectifs du développement en général et des projets urbains en particulier.**

F. NAVEZ-BOUCHANINE, AERAU-INAU, Rabat.

Je voudrais revenir à notre question de départ: qui fait quoi, pour quels objectifs? En posant la question de cette manière, on sous-entendait bien sûr une pluralité de "qui", de "quoi" et d'objectifs. Je ne prétends pas avoir fait le tour de ces questions sur le Maroc, je n'ai donc pas de vision synthétique des choses à vous exposer mais je voudrais simplement vous faire part de mon expérience de quelque vingt années d'immersion et/ou d'observation de ce milieu du développement urbain. Lorsque je travaillais au Ministère de l'Habitat, dans les années 70, j'entendais souvent les cadres dire que le Maroc était un véritable laboratoire d'expériences urbaines, mais que, malheureusement, on n'en n'avait jamais fait d'évaluations sérieuses, ce qui fait que nombre de leçons à tirer restaient inaccessibles, inutiles, parce qu'inactivées. Donc à cette époque c'était déjà un manque ressenti par certains responsables. Pourtant les années ont passé et il n'y en a pas eu davantage, du moins d'évaluations sur le développement urbain et les impacts d'opérations X ou Y sur ce développement. Parce que, bien sûr, il faut s'entendre sur ce qu'on appelle ici évaluation. Il est clair que tous les points de vue peuvent prévaloir et que nous pouvons sortir d'ici, chacun avec la conviction que le type d'évaluation qu'il pratique ou auquel il réfère est le plus intéressant. Mais au-delà de cette conviction, mes interrogations actuelles prennent appui sur **l'absence d'évaluation en termes de "fabrication" de la ville, du tissu urbain, de la société urbaine** à laquelle sont censées contribuer les interventions qui sont au centre de nos débats.

Par exemple, le Maroc a une longue expérience des trames assainies, qu'il a expérimentées bien avant que le terme lui-même n'apparaisse dans la boîte à outils des développeurs et bailleurs: il a aussi des expériences de recasement sur ces trames et des expériences très différentes de restructuration de bidonvilles. Aujourd'hui, qu'est-ce qui conduit à opter pour l'une ou l'autre de ces opérations? Des convictions urbanistiques ou techniques, des impératifs financiers, sanitaires? Mais rarement est prise en compte l'idée que l'on est en train de

planter le décor d'un fragment d'une société urbaine qui, elle, est déjà largement là, vivante et dynamique, avec ses forces et ses faiblesses! Sur les diverses opérations menées ces vingt dernières années sur les bidonvilles, je constate que nous n'avons pas d'évaluation en termes d'effets sur le développement urbain qui nous permette de décider ce qu'il conviendrait de faire dans tel ou tel cas particulier. Ceci ne signifie pas nécessairement décider, de manière théorique et normative, de la suprématie de tel mode d'intervention sur tel autre; par exemple, pour reprendre un débat du début des années 80, débat d'ailleurs trop vite abandonné à mon avis, restructuration versus recasement. Evaluer ces modes d'intervention signifierait surtout trouver la voie de modes améliorés ou de nouveaux modes, empruntant aux modes existants des idées de correction et d'adaptation au réel, cherchant à mieux tirer parti de deux modes de fabrication de la ville, celui qui se planifie d'en-haut et celui qui se fait réellement sur le terrain.

Cette absence d'intérêt pour le développement urbain, pour ce qui fait "greffe" dans une opération et qui transforme une somme de bâtis en lieu urbain, se lit particulièrement bien dans le recours à certains critères d'évaluation des opérations qui restent des critères statiques et fermés. Permettez-moi de prendre rapidement un exemple qui ne constitue qu'un petit point d'entrée parmi d'autres: un des critères de succès ou d'échec le plus retenu dans les évaluations a posteriori est l'atteinte de la population-cible; élément intéressant s'il est le point de départ d'une analyse des "glissements" opérés, il peut s'avérer véritable critère "terroriste" au point que la minimisation voire l'escamotage du pourcentage réel de glissement devient l'objectif majeur de certains responsables locaux ou nationaux. Or, **ce critère ne peut être absolu**, il doit se discuter à la lumière d'une analyse plus globale des statuts et trajectoires résidentiels des différentes populations concernées. A cet égard, on peut déplorer le fait que les populations urbaines, y compris les plus pauvres, aient leurs stratégies résidentielles soit si peu intégré au moment de la décision d'intervenir. Nos travaux de terrain montrent en effet clairement que ces populations élaborent leurs propres stratégies, et qu'elles le font en tenant compte de la ville existante, du marché, des opérations entreprises par les pouvoirs publics dans le passé ainsi que des intentions futures, connues ou supputées, de ces derniers. Les différents "sauts" dans l'espace qui constituent la trajectoire des habitants, les arrêts ou attentes, les bricolages intermédiaires, les récupérations ou réappropriations de projets publics ne se font pas au hasard; ce sont des stratégies qui reposent sur une perspective préexistante et qui croisent, de manière très intime, les autres stratégies, familiales ou professionnelles. Si ces stratégies ne sont pas toutes couronnées de succès, elles ont cette caractéristique pesante d'être à la base de tout mouvement et de toute appropriation de l'espace. Pour me résumer sur ce

point, je voudrais donc dire que la fixation de certains critères d'évaluation, légitimes par rapport à un certain type de préoccupation quant aux objectifs internes d'un projet, n'a aucun sens, transposée à l'évaluation du développement urbain et que nous avons besoin d'aller au-delà de l'application de critères pour nous interroger sur les véritables effets et impacts des interventions. **Ça demande, humblement et simplement, d'aller voir, observer, rendre compte.** Vous me direz que ce n'est pas facile; effectivement, c'est très ardu de travailler sur le glissement autrement qu'en comptabilisant qui est là et qui n'est pas là, mais bien en se demandant d'où et pourquoi sont venus les outsiders et surtout où, et comment sont partis les "évadés". Mais peut-être qu'il est temps de s'y mettre sérieusement.

Le deuxième point sur lequel je voudrais intervenir, c'est le débat qui consiste à savoir si on a affaire aux mêmes évaluations sur les projets urbains et les autres. Là non plus, je ne veux pas être péremptoire ni donner des choses panoramiques et achevées mais seulement des expériences qui affirment la spécificité de l'urbain à certains égards. Je partage entièrement l'idée avancée par B.Zaouali sur l'hétérogénéité des besoins et attentes des bailleurs en matière d'évaluation. La Banque Mondiale elle-même, je m'excuse auprès de J.F. Landeau d'y revenir, qui nous a été présentée comme championne de la rationalisation et de la standardisation de certaines procédures internes, d'évaluation, semble par ailleurs très pénétrée de ces spécificités et est elle-même demandeuse d'approches plus orientées sur l'impact des ses interventions sur le développement urbain. Ca a été le cas par exemple du premier PDU de Rabat où **des demandes d'évaluation en termes d'intégration urbaine des populations concernées avaient été formulées.** Cette demande, nous ne l'avons pas inventée. Qu'elle n'ait pas eu de suite immédiate ou visible constitue un autre problème, qui devrait être abordé dans nos séances ultérieures.

Pour revenir à un constat, que j'avais déjà évoqué en introduction mais qui a été confirmé entre autres par l'intervention de M. Akhayat, je voudrais souligner qu'il est pour le moins paradoxal que de tels efforts soient consentis pour faire de l'évaluation ex ante, de la pure prospective donc, et que par contre les exercices rétrospectifs restent "en panne". Comment peut-on justifier cette suprématie totale du prospectif sur le réel, comment peut-on continuer à en assumer l'incohérence? Non pas que je préconise l'abandon de la première et son remplacement par la seconde, mais il me semble que cette dernière devrait, au moins, retenir une attention équivalente. Il y va non seulement de la capacité de faire évoluer les méthodes d'identification et de formulation des projets mais également d'asseoir la crédibilité de ces démarches.

Enfin, à travers les différentes interventions qui ont posé le problème des relations entre projets et développement, on comprend que ce qu'il faudrait

évaluer, ce ne sont pas nécessairement les relations entre objectifs et atteintes des projets, mais bien **entre objectifs de développement et objectifs poursuivis et concrétisés par les projets**. C'est peut-être là que reposent les questions vitales qu'il nous faudrait nous poser.

N. BEN YAHYA, ANHI (Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre)
Rabat

Je vais revenir un peu à quelques idées développées ici et qui m'ont intéressés. Rapidement, sur les critères d'évaluation, puisqu'il y a eu des positions contradictoires: J'ai un point de vue disons historique sur l'évaluation des projets urbains. Pendant les 20 premières années de l'Indépendance, on a fait au Maroc beaucoup d'études, beaucoup d'analyses et des projets urbains qui restaient timides. On ne s'est jamais attaqué aux problèmes urbains dans toutes leurs dimensions.

Ce n'est que vers les années 70, et avec l'avènement des PDU, qu'on est vraiment passé à l'action. Là, pour devenir opérationnel, on a été obligé d'adopter une attitude "rationnelle". On s'est aligné sur la conduite dictée par les bailleurs de fonds, principalement la Banque Mondiale.

Pour l'opérateur que je représente cette démarche était essentielle pour réaliser des projets; la mise en oeuvre d'une technologie suppose une rationalité et puis on est soumis à une logique financière, qu'on le veuille ou non. Maintenant, toutefois, la question d'évaluation au niveau urbain est bienvenue. Elle va nous permettre de capitaliser la connaissance et les expériences, mais petit à petit, car on aura encore à subir les excès de la rationalité parce que les phénomènes eux-mêmes sont excessifs et tellement complexes qu'il faut bien les rationaliser pour agir dessus.

Comme une grande partie de ce qui va se passer dans nos pays en développement va se passer dans la ville, je souhaite qu'au terme de cet atelier, on commence à **tracer les pistes qui nous permettraient d'intégrer des dimensions qui sortent du cadre de la rationalité technique et de la logique financière**.

A. LEHZAM, INAU-AERAU, Rabat

Une question m'a gêné dans les débats, c'est le balancement entre la notion d'évaluation et l'objet de l'évaluation. Si on laisse de côté la notion d'évaluation et qu'on se penche sur la question de l'objet, chacun de nous entend par PDU, Projet de Développement Urbain, comme projet de lutte contre l'habitat insalubre. Est-ce que c'est la seule chose qu'on peut évaluer à l'échelle d'un espace urbain?

Un projet de ville nouvelle ou de lotissements ne doit-il pas faire l'objet d'une évaluation? Faut-il limiter l'évaluation à des projets destinés à des pauvres?

Encore n'est-il pas facile de les localiser avec certitude! N'est-on pas, par ailleurs, en train de discuter de quelque chose qui est déjà dépassé?

La Banque Mondiale, dans sa stratégie des années 90, a pratiquement abandonné les PDU. Elle s'oriente vers d'autres projets concernant essentiellement la gestion urbaine, ou à vision plus macro-économique que micro économique. Pour cette raison, l'évaluation ne doit pas être accolée uniquement à la résorption des bidonvilles mais à un objet plus global, à savoir la ville, la production de la ville. L'intérêt serait de fournir à la fois une évaluation de la pertinence des projets eux-mêmes mais également de celle des politiques du logement et de l'habitat d'une façon générale.

F. NAVEZ-BOUCHANINE, AERAU-INAU, Rabat.

Il est capital qu'on s'entende bien sur ce qu'on veut évoquer par projet de développement urbain. La restructuration ou la réhabilitation n'étaient que des exemples, nullement limitatifs. Nous avons voulu interroger, dans cet atelier, tout projet qui à partir d'une action sur l'habitat ou sur l'espace, construit une intervention multi-dimensionnelle qui touche à la fois aux activités, à l'accès à l'équipement, aux services, à la gestion municipale, aux capacités institutionnelles et de gouvernance qui sont autour. Si ces projets de développement urbain sont souvent des projets destinés aux pauvres, c'est parce qu'à taux de croissance plus ou moins constant, ces derniers représentent la partie la plus importante de l'urbain. Mais il n'était pas question de restreindre ici la notion de développement urbain aux projets d'action sur les bidonvilles.

M. CHABBI, Urbaconsult et Urbama, Tunis.

Puis-je vous inviter, en tant que président de séance, à exposer un certain nombre de cas concrets partant un peu des clarifications conceptuelles qui ont été faites lors de la première séance de l'après-midi? Cas concrets et vécus C'est-à-dire un certain nombre d'exemples que vous avez en tête: Qu'est-ce qui a été évalué avec les différentes dimensions et niveaux qui ont été évoqués par les uns et les autres. C'est-à-dire des politiques, des projets et des impacts sur des bénéficiaires et éventuellement, pour préparer un peu la discussion de demain sur les aspects méthodologiques, cette idée de causalité qui me paraît fort intéressant du point de vue méthodologique, C'est-à-dire en fait, lorsqu'on arrive à identifier un peu les tenants et les aboutissants d'un projet, qu'est-ce qui est et qu'est-ce qui serait en fait identifié comme facteur macro, qu'est-ce qui serait identifié comme éléments induits.

A. FILALI BABA, ex-maire de Fès

J'ai appris beaucoup de choses et à mon tour je voudrais peut être faire bénéficier l'assistance de mon expérience à Fès, où on a un projet ambitieux, celui de la

sauvegarde de la médina (comme vous le savez, la médina de Fès est classée comme patrimoine universel par l'UNESCO). C'est un projet élaboré dans un contexte global C'est-à-dire du grand Fès, puisque son aménagement est prévu dans le cadre du schéma directeur. A mon arrivée au conseil municipal dans les années 83 - 84, le projet de la sauvegarde de la ville de Fès, c'était un projet chiffré à un peu plus de 500 millions de dollars. On a demandé à un bureau d'étude national une réévaluation de tout ce qui avait été projeté au niveau de la ville de Fès. Le rapport a montré les insuffisances de ce projet peu concret, peu "palpable". Cela n'empêche qu'on ait continué à travailler à la sauvegarde de la ville de Fès parce que la gestion urbaine, ce n'est pas quelque chose qui attend des études. Surtout au niveau de la médina, il y a beaucoup de problèmes qui se posent tous les jours, l'eau potable, l'assainissement, l'égoût qui éclate même si l'intervention est difficile en raison du nombre trop élevé d'intervenants qui ont leur mot à dire.

Ce rapport a eu des suites concrètes puisqu'à la suite de négociations, le PNUD a financé une étude de préfaisabilité d'un projet de sauvegarde. Les conclusions de ce travail ont permis de relancer l'action. J'étais très heureux que ces travaux se fassent non plus seulement par des consultants, mais dans un cadre de concertation avec les élus, les services extérieurs, les bailleurs de fonds et tous les organismes concernés par le projet. **Cette évaluation pour un nouveau projet s'est appuyée sur une évaluation rétrospective de tout ce qui existait et avait été entrepris.** Et là, l'étude montrait que la sauvegarde, c'est avant tout un problème local, de gestion quotidienne, avant d'être un problème national ou international. Elle montrait aussi que les blocages étaient souvent d'ordre juridique, et beaucoup d'autres éléments que je ne peux détailler ici. Le problème c'est qu'une fois qu'on a une évaluation intéressante, il faut encore que le projet démarre. Dans ce sens, pour moi une évaluation est beaucoup plus qu'une étude classique, elle doit pousser à l'action. L'implication des différents partenaires doit également dépasser le stade de l'évaluation et se retrouver également au niveau de l'action. Je concluerai donc en soulignant la nécessité de concertation tant dans les procédures d'évaluation, qu'elles soient antérieures ou rétrospectives, qu'au niveau de l'action.

T. GUERROUDJ, Bureau d'études A.U.A, Alger.

Je voudrais intervenir dans le cadre d'un environnement qui est tout à fait différent, celui du cas des grands ensembles en Algérie.

En Algérie, comme vous le savez, il n'y a pas eu d'évaluation rétrospective des projets mais des bilans ont été faits. Des périodes cruciales de l'évolution de la vie politique ont été l'occasion soit d'un bilan général, soit de bilans procédure par procédure. Après l'indépendance, dès 1964, quand la question de la relance de la politique d'habitat a commencé à être à l'ordre du jour, un rapport a été fait

par les professeurs de l'Ecole d'Architecture qui évoquait les perspectives possibles de relance de l'habitat pour satisfaire les besoins massifs de la population. Il soulevait **les problèmes que pouvait poser une politique des grands ensembles telle qu'elle avait été réalisée dans d'autres pays**. Ce rapport n'a pas empêché qu'un des volets principaux de la relance du secteur de l'habitat, à partir de 1967, a été celui des grands ensembles, avec en complément pendant un certain temps, l'auto-construction. C'est ainsi qu'environ 60 mille logements ont été construits en Algérie dans le cadre des grands ensembles en 1973. Le nombre de logements ainsi réalisés a été suffisant pour qu'on constate que, comme cela avait été prévu, les grands ensembles posaient un certain nombre de problèmes et qu'il était souhaitable de mettre en oeuvre une nouvelle procédure. Cette nouvelle procédure qui a été créée, à titre transitoire, était celle des ZHUN. C'était une procédure d'étude d'aménagement, de mobilisation des terrains et de financement des travaux de viabilisation. Mais ce n'était pas une procédure d'aménagement avec un opérateur chargé de l'aménagement de l'ensemble et la responsabilité foncière de la ZHUN. La procédure abordait plusieurs aspects et, pour chaque aspect, prévoyait un opérateur responsable différent. Quand cette procédure a été mise en place, les cadres techniques ont manifesté de fortes réticences en disant que ça n'allait pas aboutir aux résultats escomptés essentiellement parce que ce n'était pas une procédure d'aménagement.

La note méthodologique, qui précisait les objectifs des ZHUN, soulignait les différences recherchées avec les grands ensembles:

- Contrôle d'un espace public urbain qui ne se limite pas à la seule voirie.
- Réalisation d'un véritable quartier afin que les habitants trouvent les lieux publics nécessaires à la vie sociale.

Parmi les moyens réglementaires à mettre en oeuvre figuraient le règlement paysager, des alignements obligatoires sur rues et places, des prescriptions architecturales, l'obligation de créer des arcades etc... Des éléments de diagnostic et aussi des éléments de solution étaient proposés.

Restait le problème de la procédure qui, selon certains, n'était pas adéquate. Cette procédure, bien que provisoire, a continué à être mise en oeuvre jusqu'en 1990. A cette date il y avait à peu près 250 ZHUN qui avaient été initiées; sur 140, des travaux avaient été lancés, leur capacité était de 600 mille logements et 180 villes étaient concernées. C'est une action qui a pris une grande ampleur.

Mais dès 1986, les autorités se sont rendu compte que ces ZHUN posaient des problèmes et un conseil interministériel a demandé l'établissement d'un diagnostic et d'un plan d'action les concernant. C'était la deuxième fois que le problème de l'appréciation de ce qui se faisait en matière d'habitat collectif était posé. Ce bilan a été achevé en 1987, avec un point de situation pour chacune des ZHUN, des propositions d'action pour chacune d'entre elles, des propositions

d'action globale ainsi que des conclusions générales. Très schématiquement, le constat était que les ZHUN commençaient à présenter des carences, tout comme les grands ensembles; parmi les conclusions figurait la nécessité d'une procédure d'aménagement avec un projet de texte pour la création de cette procédure.

Cependant ces propositions ont coïncidé avec le début des réformes et la volonté de passer à l'économie de marché. La procédure a été reportée dans le cadre d'une loi sur l'urbanisme qui devait être élaborée. Cette loi a été adoptée en 1990. A l'époque on avait considéré que les réformes devaient s'accélérer et que l'économie de marché devait être l'instrument de régulation essentiel y compris pour le foncier. En conséquence, il ne fallait pas qu'il y ait de procédure d'aménagement parce que l'intervention du secteur public risquait de perturber le fonctionnement du marché foncier. Il y a eu une ou deux années de débat parce que tout le monde n'était pas d'accord avec ce point de vue, mais il a finalement prévalu.

Depuis, de gros problèmes ont surgi parce que les programmes de logements sociaux n'ont pas pu s'implanter, faute de terrains; c'est le cas notamment à Alger où il y a une année, près de 10 mille logements n'ont pu être réalisés. En conséquence, un comité technique a été créé pour affecter des terrains du domaine privé de l'Etat aux promoteurs. C'est une très mauvaise solution car des terrains sont directement affectés avec un cahier de charge, qui n'est en général pas respecté et sans qu'il y ait ni aménagement de ces terrains, ni politique globale et cohérente de la ville.

On peut donc constater que même si la politique des grands ensembles en Algérie n'a pas été marquée par des évaluations, des bilans ont été présentés et formalisés. D'abord une note préalable en 1964-65; puis un premier bilan sommaire, en 1973 et un deuxième bilan détaillé présenté en 3 volumes en 1987. La conclusion est que ce qui a été considéré dès le départ comme une réponse, notamment la création de la procédure d'aménagement, n'a pas été mis en oeuvre et que **les problèmes formels que posait l'habitat collectif n'ont pas été pris en charge de façon suffisamment efficace.**

Comment expliquer cette situation? En ce qui concerne les aspects spécifiques à l'Algérie, plusieurs éléments de réponse peuvent être apportés. Ils tiennent à la croissance démographique, aux politiques, aux rapports de force entre les opérateurs, aux capacités de gestion et à la maîtrise d'ouvrage. Il y a d'autres facteurs mais ce sont les principaux. Il ne faut pas non plus oublier que le pouvoir s'exerce en Algérie sans contrôle. Il y avait une légitimité mais aucun instrument de contrôle n'était mis en place; les élus qui représentaient le parti étaient désignés avant d'être élus. Je vais reprendre ces points un par un.

Le premier est la croissance démographique, qui a été l'une des plus forte du monde avec pratiquement un triplement de population en un peu plus d'une

trentaine d'années. Il en est résulté des pressions extrêmes dans tous les secteurs. Le nombre d'agglomérations urbaines est passé de 95 à 421 entre 66 et 87. Aucune politique et aucune administration n'aurait pu, à notre avis, faire face à une telle situation dans des conditions acceptables. Le constat général, valable dans tous les domaines, est que l'offre de services publics a dû s'élargir et que, parallèlement, la qualité de ces services s'est dégradée.

Le deuxième aspect concerne les politiques de l'habitat qui n'ont pas été conçues en fonction des perspectives de développement des établissements humains. Elles ont été déduites des politiques générales qui existaient dans d'autres domaines ou impulsées sous la pression de la crise (crise de logement, chômage). Le secteur où il est plus facile de créer de l'emploi est les BTP d'où, par exemple, une politique de relance de l'emploi par les BTP. Ces politiques ont été très sensibles aux aspects conjoncturels et aux différentes pressions. Malgré des volontés de vision à long terme, qui ont été nettement marquées, notamment en 1975, les actions ont toujours été orientées par des objectifs à court terme et les tentatives d'amélioration de la qualité n'ont été menées que de façon partielle et sporadique. C'est compréhensible dans un contexte où les actions sont orientées par des pressions immédiates. Une autre conséquence était que la volonté d'accroître rapidement les rythmes de réalisation a mis les entrepreneurs et les fournisseurs en position de force vis-à-vis des maîtres d'ouvrage. La "pénurie" de capacité de réalisation a entraîné une trop grande influence des questions de facilité de réalisation sur les choix opérés. Les entrepreneurs pouvaient exprimer des exigences très importantes et la tendance a été une baisse à la qualité.

Autre facteur, la capacité de gestion de l'Algérie est limitée pour plusieurs raisons dont l'une est que l'administration qui existait avant la conquête été complètement détruite. C'était une volonté délibérée, et on lui a substitué une administration moderne gérée par des Européens. En 1962, tous ces Européens sont partis; à l'époque il n'y avait que 500 étudiants à l'université algérienne. Il y a eu un effondrement total de l'administration. La tâche prioritaire du gouvernement a été de remettre en place les structures de l'Etat. Il a fallu une vingtaine d'années pour que le territoire national soit à peu près couvert par des structures, communes, wilayas avec découpages successifs. De ce fait, la capacité de gestion était très limitée et jusqu'à présent, la gestion de procédures complexes pose problème. S'il y a une procédure complexe, il n'y a aucun problème, il y a des gens compétents pour la gérer, mais s'il y a une généralisation de procédures complexes, l'administration ne peut pas y faire face. C'est un des éléments d'explication.

Le dernier argument est que l'existence de maîtres d'ouvrage n'a pas été considérée comme une nécessité. On pensait qu'une opération pouvait être menée par des agents de l'administration, ce qui peut s'expliquer en partie par un

souci d'économie de personnel administratif. Or les agents de l'administration ne peuvent pas faire les arbitrages et gérer une opération comme un maître d'ouvrage qui supporte le risque et qui va avoir la responsabilité financière de l'opération. Un certain nombre de critères liés à la valeur d'usage, à la qualité et aux frais d'entretien ne sont pas pris en compte par les représentants de l'administration, qui se situent dans une logique de projet et qui vont être jugés sur les échéances de réalisation.

Ces causes spécifiques à l'Algérie expliquent partiellement la situation. **S'il y avait eu une volonté d'évaluer, une volonté de mener une certaine politique, les moyens matériels, méthodologiques ou humains auraient été trouvés**, ce qui a été le cas par exemple dans le domaine des hydrocarbures qui a été considéré comme un domaine vital. Les décideurs pensaient que l'utilité de telles évaluations, ou l'utilité éventuellement d'une politique approfondie et réfléchie dans le domaine de l'habitat, ne valait pas les dépenses nécessaires pour réaliser ces évaluations ou mener ces politiques et que l'argent nécessaire pouvait être mieux employé ailleurs. Dans certains cas, une telle évaluation aurait même été perçue comme négative parce qu'elle aurait restreint la liberté de choix des décideurs et les aurait obligé à s'expliquer et à se justifier. Ceci n'est d'ailleurs pas propre à l'Algérie, on peut renvoyer au cas de Varsovie où une méthode d'évaluation préalable des effets des actions d'urbanisme, l'optimalisation varsovienne, a été développée. Au moment de la mise en oeuvre, les autorités l'ont refusée parce que ça les gênait; le travail est resté dans les tiroirs. L'intervention de F. Navez-Bouchanine constatait d'ailleurs que les évaluations faites ces vingt dernières années ont eu peu d'effets rétroactifs ou peu d'impact, y compris celles qui ont été menées par la Banque Mondiale.

Le fait que ces évaluations n'aient pas eu beaucoup d'impact sur les décideurs me semble tout à fait logique parce que **ceux qui mènent les évaluations le font en fonction de certains critères et les décideurs décident en fonction de critères qui sont d'une autre nature**. Pourquoi une évaluation faite en fonction de certains critères et d'une logique aurait-elle un impact sur des décideurs indépendants qui prennent les décisions en fonction d'autres critères et dans le cadre d'une logique différente?

En outre, il me semble que pour qu'une évaluation puisse avoir des effets sur les décisions, il est nécessaire d'abord que les décideurs aient une marge de manoeuvre suffisante. C'est-à-dire que les pressions et les pénuries ne soient pas critiques. Si les pressions et les pénuries sont critiques, la marge de manoeuvre des décideurs se réduit à un point tel que les évaluations sont sans effet. Il faut aussi une institution qui ait un réel pouvoir de contrôle et de sanction sur les décideurs et qui commande les évaluations ou se les fait communiquer. C'est le cas des pays occidentaux, avec le poids des électeurs, des assemblées et des organismes de contrôle. Dans une société où il n'y a pas de système de contrôle

du pouvoir, comment les évaluations peuvent-elles avoir un impact réel sur le décideur?

C'est pour cette raison qu'on peut dire que les problèmes d'évaluation ont effectivement une réelle dimension technique mais ils ont aussi d'autres dimensions qui sont bien plus importantes.

M. AIT MAHJOUB, Ministère des Affaires Economiques et Sociales, Membre du Conseil Communal de Yacoub El Mansour (Rabat).

Je voudrais apporter un petit éclaircissement parce qu'il me semble, après l'intervention de J.F. Landeau, qu'il y a un petit malentendu.

L'évaluation à laquelle on s'intéresse ici, c'est avant tout comparer ce qui était prévu avec ce qui est effectivement fait, essayer d'expliquer l'évolution des cas étudiés et apporter un jugement sur ce qui a été fait. Il y a évidemment des spécificités selon les disciplines, mais la démarche globale, elle est bien celle-là. Le deuxième point concerne les PDU; au Maroc, ce ne sont pas des projets de développement de la ville; ce sont des projets de restructuration des bidonvilles. Comme ils faisaient intervenir plusieurs opérateurs et intervenants, et plusieurs composantes dans le projet, on les appelait Projets de Développement Urbain. Mais c'est pour une couche de la population très spécifique, ceux qui sont dans les bidonvilles. Le reste, C'est-à-dire les classes moyennes et riches, ce sont d'autres opérateurs publics ou carrément le marché qui résolvent -ou ne résolvent pas- leurs problèmes, ceci bien sûr dans le cadre de la planification et des schémas d'aménagement.

R. STREN, Centre for urban and community studies, Toronto

Pendant les décennies 60 et 70, il y a eu dans tous les pays d'Afrique, du Nord y compris, énormément de recasements, de déguerpissements. On connaît bien par exemple le cas du Sénégal où d'importantes opérations de destructions de bidonvilles ont été entreprises par l'Etat. Eh bien, dans les années 80, beaucoup de gens en sont arrivés à la conviction qu'il ne fallait peut-être plus agir de la sorte. Certains y sont arrivés seuls, d'autres y sont arrivés sous l'impulsion de la Banque Mondiale. Un certain consensus est alors apparu selon lequel les pays devraient faire des restructurations ou bien des parcelles assainies ou utiliser n'importe quel moyen pour améliorer le cadre de vie des pauvres et non détruire ces grands bidonvilles. Or, pendant ces deux décennies, il n'y a pas eu d'évaluation au sens strict, quel que soit l'opérateur ou le pays, en Côte d'Ivoire, au Kenya, même en Tanzanie, pays soi-disant socialiste, où une même politique de déguerpissement a affecté la vie de centaines de milliers de personnes. Alors comment ce processus de destruction a-t-il été bloqué? Je pense que ça a été l'effet de **trois facteurs**. D'abord, beaucoup de **journalistes ont écrit des articles** à sensation sur le sort des gens extrêmement pauvres affectés par ces

opérations. Deuxièmement, des **jeunes anthropologues et sociologues faisaient leurs thèses** sur ce thème dans des villes où la population était gravement affectée par ces opérations. Ils ont diffusé l'idée du mal et du tort causé à ces populations lors de ces grandes opérations, faits que peut-être les gens avaient tendance à ignorer ou vouloir ignorer. Et troisièmement, tout ceci a convergé avec **d'autres idées de développement urbain** qui ont évolué vers de nouveaux paradigmes. On s'est orienté vers la restructuration, on a eu d'autres idées sur l'importance de l'économie informelle et des micro-entreprises dans les villes, ce qui donnait aux bidonvilles une nouvelle d'importance dans la structure économique.

Je dis tout cela parce que sans qu'il y ait évaluation au sens strict, il y a néanmoins eu évolution. A défaut, donc, d'évaluation systématique, une ambiance intellectuelle, **une ambiance évaluative** peut faire beaucoup. Les centres d'étude, les universités, les gens qui font de la recherche sur le terrain peuvent avoir un impact important. En tous cas, dans les exemples que j'ai pris, ils en ont eu un, tout à fait évident, sur le changement de politique urbaine des gouvernements.

A. BENNIS, Délégué du Ministère de l'Habitat, Salé.

J'ai personnellement une interrogation suite à l'intervention de Mr Guerroudj, concernant l'expérience algérienne et la politique des grands ensembles. Sachant pertinemment que c'était une politique menée par nombre de pays bien avant l'Algérie, comment se fait-il que cette dernière ait voulu mener sa propre expérience sans tenir compte des expériences de ceux qui y étaient déjà passées? Je suis d'accord pour que l'évaluation ou les bilans se fassent par les gens qui sont sur le terrain mais comment expliquer ce cloisonnement, ce refus de l'expérience des voisins, des autres qui certes n'ont pas les mêmes critères ni les mêmes valeurs d'appréciation? Mais enfin, la politique des grands ensembles, on savait pertinemment tous les problèmes que ça posait après seulement vingt ans d'expérience et on constate que l'Algérie a vécu les mêmes problèmes. Tout à l'heure, F. Navez-Bouchanine parlait de l'absence de communication et de diffusion des différentes évaluations: est-ce un refus systématique de ce qui est fait par d'autres pays? Ou est-ce effectivement une expérience que l'Algérie a voulu mener dans ce sens?

T. GUERROUDJ, Bureau d'études A.U.A., Alger.

Je ne crois pas que l'Algérie n'ait pas voulu tenir compte de l'expérience des voisins. Mais il y a des actions qui sont menées avec une certaine convergence dans certains pays, dans certaines situations. Par exemple, dans les cas de pénurie grave de logements, on constate en France, en Union Soviétique et dans d'autres pays qu'il y a recours à certaines formes massives de réalisation de

logements et que ça génère une baisse de qualité. Et au bout d'un certain temps, les capacités de réalisation augmentent, les capacités de gestion aussi, et le pays passe à une autre politique.

Autres exemples, les centres anciens ont été détruits en Europe dans les années 50, ensuite on a considéré que c'était une erreur. Mais l'Algérie, de 1964 à 1973, n'avait pas les moyens de la France des années 60. La qualité coûte cher, elle ne peut être obtenue gratuitement. Avoir une meilleure qualité que celle des grands ensembles, c'est possible à condition d'être en état de payer. Ce qui n'était pas le cas. En 73, au sein du Gouvernement, il a bien été dit qu'il fallait des nouvelles formes d'extension urbaine. Les méthodes pour y arriver ont même été définies mais **il n'y avait pas les capacités pour les appliquer, même si la volonté y était.**

Par exemple, pour la réalisation d'une ZHUN de 11000 logements, l'Algérie ne peut mobiliser le même nombre de cadres pour les études, la réalisation et le suivi que ce que la France a investi sur Marne-la-Vallée. Il faut donc travailler avec les moyens qu'on a. Deuxièmement, si c'était seulement un problème technique, il suffirait d'informer les techniciens et ils appliqueraient. Mais **c'est un problème social parce le cadre bâti est produit globalement par une société** qui a un Gouvernement, des techniciens, des entrepreneurs et qu'on ne peut pas communiquer à une société, d'un seul coup, les expériences passées qui ont été réalisées par d'autres sociétés même s'il est souhaitable de s'informer de ce que font les voisins. C'est pour ça que l'évolution des choses est très très lente. Il ne peut pas y avoir d'améliorations subites. C'est cela surtout que je voulais montrer et je ne sais pas si j'ai réussi.

Koffi ATTAHI. Programme de gestion urbaine. (PGU), ACCRA.

J'ai quelques remarques sur un exemple d'évaluation de projet auquel j'ai participé. Il s'agissait d'évaluer l'expérience de l'Institut Africain de Gestion Urbaine, projet financé par la coopération Suisse et portant sur les Etats d'Afrique francophone au sud du Sahara. Après trois ans de fonctionnement, la coopération suisse a décidé d'évaluer le projet, conjointement par un Suisse et un Africain, en l'occurrence moi. Les termes de référence définis par la coopération Suisse nous avaient été envoyés une semaine avant notre départ. L'approche était très simple, on nous demandait de suivre quatre niveaux d'évaluation. D'abord mesurer **l'efficacité du projet**, à partir des objectifs définis dans le document du projet et voir comment ces derniers avaient été atteints. Dans notre cas, ce qui était important, c'est qu'il s'agissait d'objectifs quantifiables. Il suffisait de se référer aux documents du projet, aux différents rapports d'évaluation faits par l'opérateur du projet et par les consultants qui avaient travaillé sur le projet. A ce niveau, il n'y avait vraiment pas de problèmes.

Le deuxième niveau d'évaluation en posait davantage, c'était la mesure de **l'efficience**. C'est-à-dire l'évaluation des procédés et méthodes utilisés pour atteindre les objectifs.

Troisième niveau d'évaluation qu'on nous demandait, c'était **la pertinence** de ce projet. Après trois ans, on se posait en fait la question de l'utilité du projet. La coopération suisse cherchait à savoir s'il fallait continuer le projet, le modifier ou l'arrêter. Nous étions en 1991 et ce projet entendait développer un peu les questions de gestion urbaine en Afrique, donc appuyer les collectivités locales. La difficulté était qu'on ne savait pas à quoi il fallait se référer pour mesurer la pertinence, parce que le projet concernait près de 16 Etats en Afrique francophone. Il ne s'agissait pas de se référer à des politiques nationales mais à tout un contexte nouveau sur le plan politique celui de la décentralisation. Mais il fallait en même temps mesurer la "demande" réelle en matière de décentralisation, de formation et de gestion. Sur ce point on ne pouvait évidemment pas se référer aux documents du projet, mais à une connaissance approfondie du contexte, à quelques études faites sur le sujet. Et dans ce sens, ma participation en tant qu'africain s'intéressant aux questions de gestion urbaine était très utile par rapport à celle de l'expert suisse, qui ne connaissait pas le contexte.

Ensuite, le quatrième niveau de l'évaluation, c'était **l'impact**. Voir dans quelle mesure l'intervention de l'Institut Africain de Gestion Urbaine avait contribué à un changement de comportement en matière de gestion des collectivités locales en Afrique, mais changements réels, visibles sur le terrain. Travailler dans ce sens sur 16 pays dans la sous-région. Je vous avoue que c'était toutefois très difficile; on avait l'impression que ce n'était pas vraiment la question qu'il fallait approfondir: les moyens mis à notre disposition ne nous permettaient pas d'aller vraiment sur le terrain, d'évaluer ceux qui avaient bénéficié des projets de

l'Institut Africain de Gestion Urbaine, en matière de formation, en matière de développement d'outils de gestion. En 25 jours d'évaluation, on ne peut pas sillonner toute l'Afrique occidentale et centrale, voir les réseaux, les associations de Maires, les Maires eux-mêmes, voir les projets développés, évaluer ces derniers etc...

Dans les termes de référence de l'évaluation, c'était bien le point mineur; ce n'était certes pas explicite mais si ça les intéressait tellement, ils nous auraient donné les moyens et le temps nécessaire pour faire cette évaluation. Mais pour moi, en tant qu'Africain, c'était le point le plus important de l'évaluation et j'étais déçu de pas avoir les moyens nécessaires pour approfondir l'évaluation dans ce sens.

Cela m'amène à conclure un peu en faisant quelques observations. La première observation porte sur le **degré de liberté de l'évaluateur**. A l'époque je n'étais pas un consultant à plein temps. Je travaillais dans un centre de recherche universitaire et j'arrondissais un peu mes fins de mois par des contrats d'évaluations de temps à autre. Le temps, je l'avais; mais pas les moyens. Ensuite les termes de référence limitaient notre liberté; ces parties qui nous intéressaient étaient développées de manière telle qu'elles limitaient notre liberté d'action. Ma deuxième remarque porte sur **l'utilité de l'évaluation**. Pour la coopération suisse, ce qui était important, c'était d'aider à restructurer l'intervention de l'Institut Africain de Gestion Urbaine. Ce qu'on a réussi à faire d'ailleurs parce que l'Institut Africain de Gestion Urbaine intervenait au départ sur toute la gestion urbaine. Mais il était question de limiter l'action de cet Institut en matière de gestion de l'environnement urbain. Le directeur, principal acteur et opérateur de ce programme, s'occupait davantage de questions d'assainissement et de drainage. Par ailleurs la coopération suisse trouvait qu'il y avait beaucoup d'intervenants en gestion urbaine en Afrique et que, pour être efficace, il fallait mieux s'orienter sur quelque chose de plus spécifique et c'est ce qu'on les a aidé à faire. On voit donc que dans un cas comme celui-là l'évaluation sert un objectif bien précis et trouve donc son utilité même si on n'est pas allé jusqu'à considérer l'utilité pour les bénéficiaires.

M. CHABBI, Bureau d'études Urbaconsult et Urbama, Tunis

Permettez-moi, même si je suis président de séance, d'intervenir pour parler un peu de l'expérience Tunisienne.

L'évaluation, comme pratique permettant d'améliorer les performances et l'efficacité des actions de développement et, plus particulièrement, des projets urbains, **n'est pas encore reconnue et admise en tant que pratique institutionnalisée en Tunisie**. Cela n'empêche pas l'existence de différentes pratiques d'évaluation, parmi lesquelles on distinguera, notamment, les rétrospectives à l'occasion de l'élaboration du Plan économique et social, ou

encore lors de la préparation du budget. Des bilans sectoriels sont également des formes d'évaluation, qui illustrent la nécessité pour les pouvoirs publics d'améliorer les rendements des actions de développement. Ces différentes pratiques de l'évaluation ne sont pourtant pas reconnues comme telles, et seules les évaluations réalisées par des bailleurs de fonds sont formalisées, et apparaissent comme une étape incontournable du projet de développement.

J'essaierai, à partir de quelques exemples concrets, d'illustrer les différentes formes d'évaluation réalisées soit par des bailleurs de fonds soit par l'administration, puis je m'interrogerai sur les causes qui empêchent l'institutionnalisation de l'évaluation.

Les études d'évaluation ont été principalement réalisées à l'occasion de crédits provenant des bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux et plus particulièrement avec les projets de développement urbain. Ainsi, la Banque Mondiale ayant financé, depuis 1970, près de 6 projets urbains, a procédé à des évaluations ex post. Ces évaluations menées par les fonctionnaires de la Banque Mondiale, ou par des consultants, visent à déterminer le "taux de réalisation" du projet ainsi que les écarts éventuels intervenus entre la conception du projet et sa réalisation.

L'USAID (Agence des Etats Unis pour le développement international) ayant également financé un projet d'assainissement de 30 villes a engagé une pré-évaluation confiée à un consultant tunisien, parce qu'elle était tenue d'appliquer des procédures relativement précises et complexes. Les termes de référence de cette évaluation demandaient au consultant de vérifier:

que le projet est bien adressé aux populations-cibles, C'est-à-dire celles qui gagnent au plus deux fois le SMIG, donc qu'il s'est bien adressé aux bénéficiaires visés au départ;

que le projet a été réalisé selon les quantités physiques prévues (plusieurs milliers de mètres linéaires de conduite et 25000 branchements, etc...).

La remise du rapport a mis en lumière un fait qui illustre bien les différences de rationalité et de logique en présence. En effet, ce rapport montrait qu'il ne s'était réalisé que 23000 branchements.

La réaction du bailleur de fonds fut instantanée, parce qu'il y avait un décalage entre ce qui était prévu et ce qui était réalisé. Dans ce cas, le bailleur de fonds est tenu de donner toutes les justifications et les explications nécessaires à l'utilisation des crédits. Les fonctionnaires responsables du projet étaient donc attentifs à cet aspect et soucieux de justifier et d'expliquer cette anomalie.

Un retour sur le terrain s'est avéré indispensable pour étudier, de plus près, quelques cas de non réalisation des fameux 2000 branchements. A quoi tenait-elle? D'abord, lorsqu'il s'est agi de faire passer le réseau d'assainissement dans les centres historiques et notamment dans les villages du Sahel, on a découvert que les côtes-seuils de certains logements étaient en contre-pente par rapport à la rue

et par rapport à la pente générale du réseau. Les ménages qui réclamaient à cor et à cri un branchement étant en contre-pente ils risquaient d'être noyés par les eaux usées. Au moment du creusement d'un certain nombre de tranchées pour y passer les conduites, certains logements, compte tenu de leur vétusté, menaçaient de s'effondrer. Enfin, l'étroitesse des rues ne permettait pas de faire passer des engins mécaniques. Toutes ces causes expliquaient qu'une partie des branchements prévus n'avait pu être réalisée. D'autres causes de nature anthropologique concernant la ville de Sfax expliquent également les décalages intervenus dans la réalisation du projet d'assainissement. Sfax, deuxième ville de Tunisie, dont les habitants ont la réputation d'être industriels et travailleurs, est une ville dont le développement s'est opéré en tache d'huile et, particularité unique au Maghreb, cette ville s'est développée principalement à partir des lotissements familiaux, les biens patrimoniaux fonciers permettant aux familles de réaliser des lotissements de 4 à 10 lots en y installant leurs enfants, en essayant de préserver l'autonomie de chaque enfant. Cette forme d'urbanisation, qui s'effectue sur des vergers périphériques, implique des linéaires d'assainissement assez longs et donc coûteux. Certains habitants de ces quartiers, contactés par l'Office National d'Assainissement, ont refusé systématiquement de se brancher sur le réseau d'assainissement alors que la loi leur imposait de se brancher. Toutefois, ils acceptèrent de payer la redevance d'assainissement tout en refusant de se brancher parce que, calcul fait, cela correspondait au coût du branchement, dépense de 50 Dinars par trimestre et représentait le 1/10. Cette attitude, motivée par des raisons financières liées aux lotissements familiaux a des tenants sociologiques et anthropologiques. Ainsi, dans ce cas, **l'évaluation a mis en évidence des logiques sociales parfois antithétiques par rapport à la rationalité du projet**

En effet, du point de vue des bailleurs de fonds, l'évaluation permet de contrôler et d'assurer une gestion rationnelle des crédits. Il y a aussi une volonté de rationaliser l'intervention en matière d'aide au développement. Toutefois, du fait que l'évaluation correspond, en dernière analyse, à un jugement sur l'efficacité d'un système de fonctionnement administratif et technique, elle reste peu institutionnalisée en Tunisie. Cela n'exclut d'ailleurs pas l'existence de multiples pratiques d'évaluation engagées par le système administratif. Tout Etat, dans son action de développement, est confronté à l'optimisation de ses ressources et à une rationalisation de ses actions de développement. Or, l'optimisation et la rationalisation renvoient à l'efficacité des actions de développement et des acteurs chargés de les promouvoir. De ce fait, l'efficacité comme objectif à attendre dans une stratégie de développement, est un paramètre in dissociable de la régulation sociale. **C'est parce que l'évaluation est une sorte d'audit de l'action des pouvoirs publics qu'elle est parfois frappée de suspicion et**

qu'elle laisse place à une variété de pratiques non institutionnalisées de l'évaluation.

Parmi ces pratiques administratives de l'évaluation sont réalisés des bilans sectoriels, à partir desquels sont redéfinies les politiques. Ainsi, en 1988, le gouvernement tunisien a chargé une commission d'une vingtaine de responsables du secteur de l'habitat et de l'urbanisme d'évaluer la politique menée en matière d'habitat et de définir une nouvelle stratégie de l'habitat. Coordonnée par le Secrétaire d'Etat à l'Habitat, cette commission a procédé à un bilan sans complaisance et a permis l'élaboration d'un rapport intitulé "Rapport de la commission ad hoc sur la nouvelle stratégie de l'habitat", qui a redéfini le cadre de la politique de l'habitat. Les décisions prises par le gouvernement ont avalisé les recommandations de cette commission, dont le diagnostic assez critique a permis de redéfinir quelques composantes de la politique de l'habitat.

Cet exemple montre que dans certains contextes, les bilans critiques produits par l'administration correspondent à des évaluations en bonne et due forme. Toutefois, cette profusion de pratiques administratives de l'évaluation n'entraîne pas pour autant son institutionnalisation. En effet, l'évaluation n'est pas codifiée comme une étape indispensable, elle ne devient inévitable que lorsqu'un projet est financé par un bailleur de fonds international, ou lorsque les responsables politiques considèrent un bilan comme indispensable à la redéfinition d'une politique sectorielle.

La seule forme d'évaluation qui devient fréquente en Tunisie est l'évaluation ex ante, rangée sous le vocable "étude de factibilité". Testée au préalable, la faisabilité d'un projet est en voie de devenir une nécessité, tant il est vrai que cette approche permet d'éviter des dépenses superflues ainsi que les inadéquations entre groupes-cibles et projets de développement. L'Administration tunisienne s'adresse, de plus en plus, à des bureaux d'études locaux pour mener des études permettant de tester la factibilité de projets routiers, agricoles ou d'habitat.

Cette évolution, qui consiste à tester la possibilité de réaliser un projet, suscite en Tunisie une adhésion de plus en plus large au sein de l'Administration. Elle illustre un certain sens de responsabilité et un désir de ne pas encourir de reproche sur un éventuel échec du projet.

Les causes qui empêchent l'institutionnalisation de l'évaluation ex post sont liées à une longue pratique administrative, sectorielle et centralisée. En effet, les actions de développement ont longtemps obéi à des approches sectorielles, liées à une planification centralisée, et ce n'est qu'à l'occasion du VIIIème plan (1987 - 1992) qu'une approche régionale a été adoptée. Or, l'irruption et le développement de l'urbanisation dans nos pays ne s'accroissent pas d'approches sectorielles. L'analyse de l'urbain et les actions en matière de planification urbaine sont par excellence intersectorielles. Si l'on convient que

l'évaluation des projets urbains est l'un des maillons de la planification urbaine, on conçoit aisément que des spécialistes sectoriels voient avec une certaine suspicion l'évaluation, parce qu'elle permet de mettre en évidence les atouts et les faiblesses d'une action, d'un projet ou d'une politique.

Or, au cours des prochaines décennies, le développement urbain représentera un défi majeur pour nos stratégies de développement. En effet, nos pays, confrontés à de nouveaux redéploiements économiques illustrés par l'application des plans d'ajustement structurel, se doivent de recourir au processus de planification urbaine. **La non-institutionnalisation de l'évaluation en Tunisie reflète ainsi, d'une part, la prépondérance des pratiques sectorielles et, d'autre part, l'insuffisant recours aux mécanismes de planification.**

Toutefois, il convient de relever une évolution récente qui se traduit par une plus grande prise en compte de l'évaluation par des organismes publics. Ainsi, l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU) a lancé un appel d'offres, afin que des bureaux d'études réalisent l'évaluation des projets urbains mis en oeuvre par elle entre 1985 et 1990. Plus récemment encore, le Centre de recherche, d'étude et de documentation sur la femme (CREDIF) a organisé un séminaire sur les méthodologies d'évaluation d'impact des projets de développement en faveur de la femme.

Ces tendances nouvelles annoncent-elles une plus grande propension du système administratif tunisien à recourir aux évaluations? Il est trop tôt pour pouvoir se prononcer avec certitude.

Je m'excuse d'avoir été long et d'avoir évoqué le cas de la Tunisie en lieu et place de conclusion de la journée que je n'aurais de toutes façons pas pu faire tant les débats ont été animés et les pistes nombreuses. Je vous remercie.

DEUXIEME SEANCE:

PROBLEMES METHODOLOGIQUES DES EVALUATIONS

Président: A.FILALI

Rapporteur: J.F. LANDEAU

INTERVENTIONS INTRODUCTIVES:

M.SERAGELDIN

M.NACER

F.NAVEZ-BOUCHANINE

B.DECLEVE

N.BENYAHYA

CONTRIBUTIONS ET DEBATS

T. Guerroudj

A. Osmont

M. Serageldin

P. Paproski

M. Nacer

M. Naciri

R. Sidi Boumedine

M. Filali

B. Rafi

M. Akhayat

A. Lehzam

C. Guillet

A. FILALI, Agence Nationale de lutte contre l'Habitat Insalubre. (ANHI)
Rabat

Notre deuxième séance sera consacrée aux problèmes méthodologiques de l'évaluation et aux limites qui découlent de ces problèmes. Je passerai sans tarder la parole à Mona Serageldin qui introduira ce thème à partir d'une analyse des pratiques d'évaluation à la Banque Mondiale.

M. SERAGELDIN, Unit for housing and urbanisation, Harvard.

Pour commencer, il faut préciser que l'évaluation est un document interne dont le but a évolué surtout depuis le début de la crise économique. De simple instrument de contrôle, l'évaluation devient de plus en plus un instrument de gestion.

L'évaluation ne peut se concevoir que dans deux contextes:

1) Le **contexte national et régional** qui soutient les interventions programmatiques et ponctuelles et qui permet de juger la logique des politiques, la marge de manoeuvre des stratégies opérationnelles, la faisabilité des programmes et l'impact des interventions.

2) Le **contexte d'un agenda de développement** des bailleurs de fond qui suivent plus ou moins l'agenda de la Banque Mondiale en y ajoutant des éléments découlant de considérations politiques d'ordre interne propres à chaque pays. C'est dans le cadre de ces orientations que se fait en définitive la justification des politiques, des programmes et des actions engagées.

Ces deux contextes guident le choix du montage des projets et des paramètres et méthodes de l'évaluation. Il est important de le rappeler parce que ce choix n'est jamais neutre malgré l'apparence de neutralité que lui donnent les données statistiques, les analyses quantitatives et l'utilisation d'indicateurs quantifiables.

Si la Banque Mondiale n'a pas inventé les méthodes de l'évaluation, elle est l'organisme qui a contribué à la propagation et à la systématisation de cette approche surtout en ce qui concerne les analyses économiques et financières. Trois catégories d'évaluation sont pratiquées:

- **L'évaluation préalable prévisionnelle ou de faisabilité** qui sert à valider une approche programmatique ou un projet, et à justifier l'emploi des ressources, (appraisal)
- **L'évaluation rétrospective** qui sert à apprécier la performance des actions engagées, en mesurer l'impact et juger de leur viabilité à long terme. (évaluation)

- L'évaluation des projets en cours de réalisation qui sert à rectifier certaines directives opérationnelles et à réadapter les stratégies en fonction de nouvelles orientations (review of ongoing projects)

Le modèle que suit la Banque Mondiale repose sur des méthodes d'analyse économique au niveau macro-économique, sectoriel et programmatique. Le choix des politiques et des interventions est déterminé en partie par des modèles quantitatifs d'optimisation. Le critère principal est le flux des bénéfices et des coûts. L'usage de l'évaluation comme instrument de contrôle est trop limitatif. Dans cette optique, l'ex ante se réduit à une estimation de l'efficacité (VAN, TRE), l'ex-post à un constat explicatif peu différencié d'un rapport d'achèvement, et l'évaluation en cours à un rapport de suivi.

La maîtrise de la théorie, des méthodes et des techniques ne suffit pas à garantir la validité des évaluations. Si l'on écarte l'impact des catastrophes naturelles sur certains secteurs et régions géographiques, les projets urbains sont ceux pour lesquels les écarts entre l'estimation de la rentabilité ex-ante et ex-post sont les plus prononcés. Les taux recalculés sont souvent en dessous de la moyenne et parfois en dessous du seuil-plancher.

En effet, pour les économistes, le secteur urbain est celui qui présente le plus de difficultés pour l'application de ces méthodes. Le contexte est très complexe et plein de distorsions qui influent sur l'emploi des prix de référence pour rectifier les distorsions des prix financiers et des taux d'actualisation standards pour la rémunération des capitaux engagés. Cette même complexité dicte souvent l'emploi de la valeur foncière comme indicateur principal des avantages. Ce n'est donc pas étonnant que la Banque n'ait financé les programmes urbains que tardivement, quand l'envergure des problèmes et l'inefficacité du fonctionnement des villes ont commencé à entraver sérieusement les politiques de développement. Cependant, les difficultés croissantes à résoudre les conflits entre les problèmes d'équité et d'efficacité amènent à des montages lourds et des méthodes de plus en plus compliquées qui nécessitent des analyses de sensibilité sérieuses.

Il est cependant difficile d'expliquer les écarts des évaluations ex-ante et ex-post de la performance des projets en terme d'erreurs, de sous-estimation et de surestimation. **Les évaluations nécessitent avant tout une compréhension du contexte et de la dynamique du développement urbain** pour définir des visions de l'avenir et des scénarios de développement en l'absence de toute intervention ou à la suite des interventions. Cette double prospective demande une capacité de cerner les retombées et leurs répercussions directes, indirectes et induites dans les secteurs formel et informel et à travers les mécanismes qui les relient. Il faut placer l'intervention dans son cadre: une agglomération urbaine ayant sa propre dynamique de développement physique, économique

et social, et ses particularismes culturels, son cadre institutionnel et juridique, ses procédures formelles et informelles.

La planification urbaine a évolué face aux incertitudes économiques et politiques, face au rééquilibrage des rôles des différents acteurs et au recul des investissements publics. L'élaboration des plans d'aménagement a fait place à une réflexion stratégique qui cherche à définir une vision de l'avenir à travers la concertation et l'articulation des points de vue des différents acteurs. Il faut arriver à un consensus sur le choix des objectifs prioritaires et des démarches opérationnelles pragmatiques et efficaces. Le partenariat cherche non seulement à laisser une part de plus en plus grande au privé mais à permettre aux structures participatives de définir leur propre choix et leurs propres stratégies. Cette évolution récente a fait de l'évaluation un outil de base qui permet que les questions techniques, stratégiques et opérationnelles soient étudiées autant que possible en amont du débat politique, que les programmes soient focalisés autour d'objectifs prioritaires et que les projets soient conceptualisés et mis en oeuvre dans le cadre d'une gestion assurant leur viabilité à long terme.

Chaque acteur cherche à identifier les facteurs sur lesquels il peut agir pour valoriser les atouts, renforcer les capacités et améliorer la performance et la viabilité des stratégies qu'il veut promouvoir. Les critères d'appréciation et le choix des indicateurs ne sont pas neutres et conditionnent la production des données et leur interprétation. Tout au long de l'élaboration des interventions, les différents acteurs entament un processus de pré-négociation technique et opposent leurs évaluations contradictoires portant sur le choix des stratégies et des actions.

L'évaluation est appelée à prendre une part de plus en plus grande comme instrument de planification et de gestion stratégique. Elle doit contribuer à définir les orientations, les politiques et les procédures opérationnelles. Dans cette optique, elle doit **s'insérer dans une approche pro-active et dynamique**, et doit développer des méthodologies flexibles et constamment réadaptées en fonction d'objectifs nouveaux et de choix d'indicateurs qui militent pour le changement. Ceci nécessite un cadre d'analyse intégré nettement plus complexe mais aussi nettement plus satisfaisant.

M. NACER, Département de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, Alger.

Bien que la recherche dans l'évaluation apparaît dans la littérature anglo-saxonne, notamment américaine, comme une discipline bien établie, l'application des méthodologies d'évaluation pour examiner les effets des politiques spatiales est un domaine d'intervention assez récent, même dans des pays développés comme le Royaume Uni où l'intervention publique sur le territoire a une longue histoire. L'émergence de ces études semble être liée aux années soixante-dix où on a commencé à assister à une prise de conscience de la nécessité d'évaluer les effets réels des politiques à la lumière de la détérioration des conditions économiques, de la diminution des ressources publiques à distribuer, à celle des demandes conflictuelles des différents segments de la société et enfin de la nécessité de rendre des comptes de l'utilisation des fonds publics pour pouvoir espérer le soutien de l'opinion.

On devrait cependant commencer par définir la nature exacte de l'exercice d'évaluation, tant il est vrai que la notion recouvre des significations différentes selon les auteurs. Ainsi, le document de l'ONU¹ reconnaît le caractère assez diffus de la notion et il présente dans ce cadre un certain nombre de fils conducteurs pour déterminer et identifier les différents types d'exercice d'évaluation.

C'est ainsi que l'évaluation est définie comme étant *"un processus par lequel les inputs d'un programme, les activités et les résultats sont analysés et jugés par rapport à des normes explicitement énoncées"*. Pour Caro² qui a établi un listing des définitions selon les différents auteurs, cela peut aller de *"la procédure par laquelle des programmes sont étudiés pour s'assurer de leur effectivité dans la réalisation de leurs buts"* pour reprendre Greeberg (1968), ou bien l'exercice qui essaye de déterminer *"l'étendue de la réalisation des buts d'un programme et l'impact relatif des variables-clés du programme"* pour citer Brooks (1965) ou enfin *"la détermination... des résultats...réalisés par quelque activité... conçue pour accomplir un certain but ou objectif voulu"* pour paraphraser Suchman (1967). A ce titre, c'est un exercice qui doit aboutir inmanquablement, pour ne pas perdre sa raison d'être, à des choix et des décisions.

¹ UN (1978) Centre for Social Development and Humanitarian Affairs: "Systematic Monitoring and Evaluation of Integrated Development Programmes: A source Book", p.2 (ST/ESA/78) New York.

² Caro F.G (1971): "Readings in Evaluation Research", Russel Sage Fundation, New York, p.2

Cet échantillon de définitions est suffisant pour reprendre un certain nombre de points pour mieux approcher la notion d'évaluation. C'est ainsi que nous évoquerons successivement les motifs de l'évaluation, le moment de l'évaluation, l'objet d'évaluation, les buts d'un projet comme normes d'évaluation et enfin le cadre ou plutôt les catégories d'analyse dans l'évaluation.

Les motifs de l'évaluation: On en a déjà parlé hier, il n'est pas utile de s'y étendre. Disons qu'ils sont souvent d'ordre institutionnel: aux Etats Unis, la loi fédérale requiert que tout programme financé par l'argent public à quelque niveau territorial que ce soit (fédéral, état, comté, urbain) doit faire l'objet d'une évaluation de ses effets. A ce titre, 1% du coût du programme est alloué réglementairement au financement de cette évaluation en raison des ressources limitées. Des choix et des priorités doivent être établis, d'où la nécessité d'évaluer les effets des programmes existants ou à venir afin de continuer, modifier, amender, arrêter, suspendre, ajourner ou mettre en oeuvre ceux ayant fait l'objet de cet examen.

Au delà de ces motifs, l'évaluation est une étape obligatoire et nécessaire. Elle est obligatoire, car à un moment ou un autre, des décisions doivent être prises et il importe que dans un système rationnel de prise de décision, elles soient prises après mûre réflexion et en toute connaissance de cause. A ce titre, l'évaluation, quand elle est bien menée, induit les évaluateurs à une meilleure connaissance de la portée des décisions qu'ils auront à prendre. Elle est aussi nécessaire, car les décideurs, quelque soit leur rang, sont supposés rendre compte de leur décisions. Une évaluation permet de mieux expliciter soit à leurs responsables soit tout simplement à l'opinion publique le pourquoi et le fondement des décisions qu'ils ont eu à prendre. Ceci dit, l'évaluation n'est pas la prise de décision et elle ne doit pas l'être, bien qu'il soit possible, comme le prévient Margaret Roberts¹ (1974, p.126) de "charger" l'évaluation de telle sorte qu'elle puisse aboutir à certaines décisions plutôt que d'autres.

Le moment de l'évaluation: Le moment ou le "timing" est une dimension qui va nous permettre de différencier entre plusieurs types d'évaluations. On distingue ainsi l'**ex-ante ou l'évaluation pré-action**. C'est une procédure à travers laquelle les avantages et les inconvénients de plusieurs alternatives d'un projet sont analysées avec l'intention d'arriver à un jugement sur

¹ Margaret Robert (1974). "An Introduction to town Planning Techniques". The Built Environment - Hutchinson of London, p 126

l'opportunité de réaliser l'action envisagée ou l'alternative qui réponde le mieux aux buts recherchés par l'action. Les conclusions sont présentées dans un cadre formel et logique permettant au décideur de prendre une décision quant à la suite à accorder à l'action envisagée. Lichfield¹, Delt Ad-Van & Nijkamp P et Voogt H² ont présenté un traitement approfondi des approches et techniques utilisées en Aménagement pour réaliser ce type d'évaluation. Mais nos travaux concernent un autre type d'exercice d'évaluation, qui se déroule **après** la mise en oeuvre du projet. Il s'agit de ce qu'on appelle "**ex-post evaluation**"- ou l'évaluation postérieure à l'action selon certains ou bien encore l'évaluation des résultats (outcome-evaluation) selon G.C.Cain et R.G. Hollister³, ce qui pose déjà un problème à savoir combien de temps après la conclusion d'un projet pourrait-on entamer une évaluation significative?

Ainsi, alors que l'évaluation antérieure au projet concerne les spéculations et les hypothèses sur les effets possibles dans le futur du projet à mettre en oeuvre, l'évaluation postérieure se nourrit a priori de faits et d'arguments solides sur les effets des actions menées par le passé. Cependant, entre ces deux types d'évaluation, on peut aussi distinguer une forme proche, mais fondamentalement différente, l'exercice d'évaluation **pendant** le processus de mise en oeuvre du projet. On peut aussi considérer que comme le suivi, le contrôle et la surveillance⁴, cet exercice examine l'intervention publique durant son déroulement afin de permettre *"une adaptation flexible du programme aux changements soit dans l'environnement, soit dans les objectifs généraux du développement et... une détection précoce des déficiences du programme pour permettre une redéfinition immédiate de l'intervention"*⁵.

¹ Lichfield N (1967) "Evaluation", Pergamon Press

² Delt Ad-Van, Nijkamp P, VOOGD, H (1983) Multicriteria Evaluation for Urban and Regional

³ Cain G G & Robinson G Hollister (1969) The methodology of Evaluating Social Action Programmes p.111 in Rossi & ALL (ed), Evaluating Social Programmes (1972) pp.109-137

⁴ Appelée aussi évaluation du processus (process evaluation) par Caro, on going-evaluation (UN, 1987 p 7), compliance-évaluation par Rossi

⁵ UN, 1987, p 7

L'objet de l'évaluation: Un projet urbain à évaluer peut être décomposé en **moyens** ou **entrées** (c'est-à-dire des sources matérielles et humaines allouées pour atteindre les objectifs du programme) qui sont transformées par le programme en **résultats** ou **sorties** par le biais d'activités ou **d'actions**. Ces résultats ont des effets c'est-à-dire des conséquences directes et immédiates du programme. Ces effets génèrent à leur tour des impacts c'est-à-dire des changements et des transformations au niveau individuel et collectif des populations ou de la zone ciblée par le programme¹.

Il est important que l'objet de l'évaluation soit identifié et reconnu en tant que tel. Pour aider la définition de l'objet d'évaluation, il est essentiel d'utiliser des catégories claires permettant de s'assurer une bonne définition.

Dans le cas qui nous concerne, il ne suffit pas ainsi de dire que l'objet d'évaluation est le projet urbain. Il faudrait aussi dire qu'évalue-t-on dans ce projet urbain, étant entendu par ailleurs que le consensus sur la signification même du projet urbain ne pose pas de problème.

On peut ainsi proposer les catégories suivantes:

- objectifs du projet urbain.
- actions contenues dans le projet urbain.
- moyens mis en oeuvre par le projet urbain.
- résultats du projet urbain.
- effets du projet urbain
- impacts sur la population ou la zone ciblée par le projet urbain ainsi

que sur son environnement.

On comprend ainsi qu'on peut arriver à des jugements sur l'efficacité réelle d'un projet comme conclusion de l'évaluation parce que tout simplement l'objet d'évaluation, bien que portant sur le même projet, est différent.

Quelle évaluation ? Si l'objet de l'évaluation est défini, il reste alors à préciser le cadre de l'analyse évaluative et je rejoins ce qui a été dit à propos de la Côte d'Ivoire. Là aussi différents concepts d'évaluation peuvent être proposés, chacun d'eux ayant une signification et un contenu opératoire propres.

Ainsi quatre contenus d'évaluation peuvent être suggérés: Effectivité - Efficacité - Efficience - Opportunité.

L'évaluation de l'**effectivité** d'un projet vise à établir que les effets attendus d'un projet ont bien été produits réellement. L'analyse se poursuit par la

¹ UN, 1987, p 6

mesure des effets dans leur intensité et leur échelle. On voit bien là que seuls les effets du projet sont évalués. Les observations qui pourront en être tirées ne peuvent en tout état de cause concerner que cette catégorie d'objets. Ces effets peuvent être désirables dans le sens où ils matérialisent des objectifs mais ils peuvent être aussi "indésirables" au sens où ils n'étaient pas voulus par les auteurs du projet. De même, ils peuvent être prévus tout comme ils peuvent être imprévus. Ces résultats peuvent être croisés entre eux: prévu/non-prévu; voulu/ non-voulu pour aboutir à quatre types de situations possibles. Si la dimension des objectifs est introduite dans l'analyse, on aboutit à ce que certains ont qualifié d'évaluation-d'impact qui a pour finalité de déterminer dans quelle mesure un projet a pu causer le changement dans la direction voulue.

L'analyse de l'**efficacité** d'un projet vise un autre aspect, bien que la différence avec la première analyse ne soit pas toujours nette. L'analyse de l'efficacité met en perspective le projet globalement et mesure l'intervention par ce biais par rapport à un ensemble de demandes conflictuelles. Pour reprendre une formule appliquée par D. Diamond et N. Spence¹, on pourrait dire qu'un projet donné peut ne pas être le plus effectif pour la réalisation des objectifs individuels qu'il vise à mettre en oeuvre, mais qu'il est le plus efficace car il est le meilleur compromis entre des objectifs conflictuels et autres contraintes à prendre en charge, telles que les contraintes matérielles, financières, politiques, administratives etc... .. Donc, parler d'efficacité a une portée sommative du projet par rapport à la réalité à transformer. C'est indéniablement un jugement d'ensemble, non seulement du projet, mais aussi du contexte dans lequel il s'insère.

L'évaluation de l'**efficacité** d'un projet implique l'idée d'un jugement comparatif entre les effets obtenus et les efforts mis en oeuvre. Mais ce ratio n'implique aucun jugement sur l'opportunité du projet lui-même. "*Littéralement, l'efficacité est une pure abstraction et un terme sans couleur*"². L'évaluation vise à examiner si le projet était bien le meilleur moyen économique pour réaliser les objectifs, à travers la minimisation des inputs (C'est-à-dire les actions du projet) et la maximisation des résultats.

C'est l'évaluation de l'**opportunité** qui a pour but d'émettre un jugement sur le projet. Cela se fait à travers l'étude des coûts d'opportunité, c'est- à- dire les

¹ Diamond D & Spence N. (1984) *Regional Policy Evaluation . a methodological review and the scottish example*, Gowen Publish.

² D. Diamond & N. Spence, *ibid*, p. 105

résultats qui auraient pu être obtenus si les moyens mis en oeuvre avaient été utilisés pour des solutions alternatives au projet. Cependant, il faut bien comprendre que cette analyse n'a de sens que si les autres solutions alternatives oeuvrent pour des objectifs similaires. Cela voudrait dire que les objectifs sont donnés, et que ce sont les modalités de leur mise en oeuvre qui seront évaluées.

Dans cet ordre d'idée, on peut faire la différence entre les différents types d'évaluation que nous avons passés en revue. On peut dire que, d'une part, les évaluations de l'effectivité, de l'efficacité et de l'efficience ne sont pas concernées par une remise en question de ces objectifs. Ils en admettent le bien-fondé. Tandis que l'évaluation de l'opportunité peut aboutir à la remise en question des objectifs du projet. Pour certains auteurs¹, à partir du moment où l'évaluation de l'effectivité a abouti à des résultats médiocres, l'analyse de l'opportunité du projet devient inévitable. Une telle évaluation devient de plus en plus nécessaire au fur et à mesure que des transformations et des changements importants ont lieu dans le processus d'inégalité dans la ville, ce qui appelle à de nouvelles formes d'intervention.

Les évaluateurs: En ce qui concerne les acteurs de l'évaluation, les plus fréquents ont été les organismes internationaux de financement, mais il faut dire à ce propos qu'ils se spécialisent davantage dans l'exercice un peu spécial qu'est l'évaluation ex-ante, c'est-à-dire avant la réalisation du projet et dans le cadre de la prise de décision pour le choix du projet. Leur exercice d'évaluation peut être considéré comme un exercice de recherche permanente de justifications financières et parfois économiques du projet. Cette évaluation est basée sur le calcul du taux de rentabilité du projet avec l'utilisation d'un taux d'actualisation proche des projections habituelles en cours dans le pays d'origine du financement extérieur.

Quant aux évaluations post-réalisation des projets urbains, elles visent d'une part l'appréciation de l'efficacité des mécanismes institutionnels et réglementaires ayant permis la mise en place du projet en premier lieu, et rarement le projet lui-même. Ainsi on fera plus souvent un exercice proche de l'évaluation de la procédure ZHUN telle qu'elle a été définie par T. Guerroudj mais rarement celui d'un cas précis de ZHUN comme projet urbain dans une zone urbaine donnée. D'autre part, ces évaluations sont souvent le fruit de travaux académiques et posent, comme partout ailleurs, le problème de leur utilisation efficace dans le monde opérationnel.

¹ D. Diamond & N. Spence, *ibid.*, P. 8

Seulement, d'autres évaluateurs-acteurs existent et ce même s'ils ne sont pas reconnus formellement. Parmi eux, les usagers ou les utilisateurs des projets en question. Il est évident que leur perspective est différente en ce sens qu'ils sont les récipiendaires objectifs des avantages/inconvénients du projet, ce que ne sont pas les autres acteurs tels que les décideurs, les techniciens, les réalisateurs etc... ..

Dans ce cas, quels normes ou référents prendre, car ils induisent le type de critère, donc de test à mettre en oeuvre. S'agit-il des objectifs implicites ou explicites du projet, si objectifs il y a? Ainsi, bon nombre d'auteurs-évaluateurs ont dû conclure à la difficulté de dégager à partir des politiques, programmes et projets à évaluer des objectifs devant servir de critères à l'évaluation. De la même manière, B. Aschroft qui a passé en revue des études d'évaluation pouvait dire qu'alors *"que les objectifs qu'un gouvernement essaye de réaliser par le biais des politiques (régionales) sont les points de départ évidents (pour l'évaluation),..... ces objectifs sont vagues ou spécifiés de manière peu claire, et de ce fait sont difficilement sinon impossibles à opérationnaliser"*¹.

Cependant certains auteurs pensent que l'absence d'objectifs explicites ou implicites ne doit pas constituer un problème; ils vont même jusqu'à suggérer que l'exercice d'évaluation soit *"libre de tout objectif"* pour pouvoir prendre en charge et évaluer l'ensemble des transformations aussi bien voulues que celles imprévues².

Les techniques d'évaluation: Il s'agit ici de passer en revue un certain nombre de techniques utilisées pour l'évaluation. On doit cependant préciser que ces techniques ont été pour la plupart utilisées pour l'évaluation des programmes de développement régional. Je n'ai à ce jour pas rencontré de cas d'évaluation de projet urbain documenté en Algérie.

Toutefois, il faut dire que des transpositions de ces techniques dans le domaine du projet urbain sont non seulement possibles mais aussi désirables car elles permettent de confirmer qu'un certain nombre de limites conceptuelles restent valables quelque soit le domaine évalué. Dans d'autres cas, ces transpositions pourront, nous l'espérons, donner un certain nombre d'idées nouvelles pour traiter des paramètres qui demeurent, à ce jour et en

¹ Ainsi Scriven M (1967) dit "evaluation should be goal-free"

² J.L. Taylor et D G. Williams: "Criteria for Evaluating Urban Planning and Programmes in Urban Planning in Developing Countries", chap 2 p 46 à 71

l'état des techniques, trop sommaires et simplistes. Ainsi, on aura à se poser les questions sur les variables - critères sur lequel un projet urbain est à évaluer. On pourra dans ce cadre se référer utilement au listing assez exhaustif des critères d'évaluation des projets urbains par J.L. Taylor et D.G. Williams¹. S'agit-il de son impact purement financier pour savoir s'il a constitué un bon rendement? Ou s'agit-il d'analyser le cadre de son impact dans la sphère économique, à savoir régénération des activités du tissu urbain, augmentation du rendement fiscal par hectare, augmentation du volume et des fonctions par hectare, augmentation/diminution du volume résidentiel, etc... .. Jusque là, ces variables plus ou moins quantitatives sont aisées à analyser. Qu'en est-il cependant des variables qualitatives du type perception de la qualité de l'environnement urbain créé, insertion harmonique dans le tissu existant ou dans la trame urbaine existante en particulier pour ce qui concerne le traitement des espaces périphériques, de contact ou d'interface, ou encore de la qualité de transformation / adaptation du tissu social existant? Certainement, là, les difficultés augmentent. Cependant, elles ne semblent pas proprement liées à l'exercice d'évaluation lui-même mais plutôt à l'appréciation et la mesure des aspects qualitatifs des objectifs poursuivis par le projet urbain lui-même et, par la suite, du changement intervenu.

En ce qui concerne l'étendue spatial de l'impact du projet lui-même, on peut aussi concevoir des types d'analyse sur l'aire du projet lui-même, sur la ville touchée par le projet.

Fondamentalement, l'exercice d'évaluation d'un projet requiert la comparaison entre la situation telle qu'elle résulte suite à la mise en oeuvre du projet et une situation hypothétique telle qu'elle aurait pu exister si le projet n'avait pas été entrepris. La comparaison est donc une pratique essentielle de l'évaluation. Même s'il y a une seule proposition à évaluer, il importe qu'une comparaison soit faite même par rapport à une situation dans laquelle il n'y aurait aucune proposition à formuler. On se rappellera à ce propos la formule qui dit que même l'absence d'une politique est une politique.

Nous sommes donc loin des exercices appelés communément évaluation mais qui en réalité portent sur d'autres objets ou se déroulent plus ou moins formellement et systématiquement. La construction mentale de la situation hypothétique "sans le projet" est nécessaire parce qu'il est impératif dans l'évaluation de différencier les "effets dûs" au projet, qui constituent l'impact du projet, des "autres effets" simultanés qui peuvent aussi transformer la réalité de la situation mais qui ne peuvent en tout état de cause être considérés comme le résultat du processus de transformation initié par le projet. En effet,

¹ Nicol W.R (1982): "Estimating the effects of Regional Policies : A Critique of the european experience" in *Regional studies*, 16 (3) pp 199-210

les transformations opérées peuvent être considérés comme le solde net des transformations totales relevées à un temps t_m , m étant le moment où l'évaluation a été réalisée.

$I = (\text{Situation Globale} - \text{Situation Hypothétique}) t_m - \text{situation } t_d$

où:

- I** est l'impact net du projet
- SG**, Situation globale du moment de l'évaluation
- SH**, Situation hypothétique (sans le projet) au moment de l'évaluation
- Std** Situation **ex ante** au projet.

On voit bien là pourquoi les évaluations actuelles du type situation (m) - situation (td), appelées aussi avant-après, ont été qualifiées de simplistes. De même, on comprend les difficultés méthodologiques liées à la formulation de la situation hypothétique car elle requiert un effort important de connaissance de la réalité, des facteurs de transformations ainsi que des processus de transformations.

J.F. LANDEAU, Banque Mondiale. Résumé.

L'intervenant fait quelques mises au point à propos des procédures d'évaluation décrites par les intervenants qui l'ont précédé, procédures qui selon lui restent une fiction et ne sont pas pratiquées réellement sur le terrain, ne serait-ce que parce qu'elles sont beaucoup trop chères pour être assumées par un prêteur de fonds tel que la Banque. Il conteste également l'existence de véritables évaluations en cours qui se réduisent, selon lui, à de simples supervisions pour mise au point administrative. L'idée de projets évolutifs, à objectifs modulables, lui paraît du domaine du rêve. Quant à l'utilisation du terme prospectif accolé à l'évaluation en cours, elle lui semble constituer un véritable contre-sens.

F. NAVEZ-BOUCHANINE, INAU-AERAU, Rabat.

Etant donné le temps déjà écoulé, je serai brève et me contenterai de lancer quelques idées sur lesquelles on pourra revenir dans le débat. Je m'interroge donc sur les **difficultés méthodologiques rencontrées dans l'évaluation pour produire des données**, étant entendu que ces données doivent être valables et reconnues comme telles. Cette interrogation est évidemment celle d'une sociologue, confrontée à son terrain, dans un contexte qui mérite d'être bien resitué car l'évaluation dispose d'un statut très original, entre science et action; original mais pas toujours confortable. Mais avant d'exposer quelques difficultés, je voudrais faire une mise au point. Les problèmes méthodologiques posés par l'évaluation sont souvent ardues et ne doivent

nullement être tenus pour quantité négligeable. Toutefois, il convient de les situer à la place qui leur revient. **L'idée selon laquelle l'obstacle majeur au développement de procédures est d'ordre méthodologique doit être relativisée.** Les problèmes de fonds découlent en effet des choix opérés et de la volonté d'évaluation plus que des méthodes elles-mêmes. La prise de conscience des différences importantes qui existent entre types d'évaluation, avec leurs portées et leurs limites, ainsi que celle des objectifs très divers qui peuvent être poursuivis, permet de démystifier peu ou prou l'aura un peu mystérieuse de procédures souvent prises pour immuables et incontournables parce qu'elles sont détenues comme expertise par des organismes prestigieux. D'une certaine manière, cette prise de conscience légitime ces dernières dans le contexte et pour les acteurs qui l'ont portée mais en même temps, elle devrait ouvrir la voie à l'imagination méthodologique pour les autres. Cette imagination ne dispense pas, bien au contraire, d'une bonne maîtrise des approches pratiquées par d'autres. Mais l'application de recours universellement valables et reproductibles s'en trouve largement battue en brèche. Ainsi, les procédures d'évaluation doivent être abordées de la même manière que d'autres procédures d'études, à savoir en faisant découler les outils d'observation et de mesure de la mise à plat des problématiques et non pas l'inverse, ce qui est généralement le cas lorsqu'un "package" évaluatif est recherché et appliqué en inférant une parenté de problématique. On peut penser que c'est un certain vide méthodologique résultant de l'absence de traditions d'études locales dans le domaine du suivi et de l'évaluation qui précipite vers ces "package" rassurants. Ma première conclusion c'est qu'il faut donc avant tout nous appliquer à combler ce vide....

La relativisation de la place à accorder aux difficultés méthodologiques **n'empêche toutefois pas d'évoquer brièvement et de reconnaître les plus ardues** qui sont en même temps celles sur qui les plus grands efforts de recherche devraient être faits. **Le premier point**, c'est que je ne pense pas que la remise en cause du paradigme scientifique de l'évaluation et de la construction positiviste de dispositifs d'évaluation dispense de rigueur et de recherche de légitimité. Mais il me semble qu'à cet égard nous devrions pouvoir affirmer de manière plus claire la distance que nous avons prise aujourd'hui à l'égard d'approches qui copient ou essayent de coller le plus possible aux modèles des sciences dites exactes, croyant trouver là des preuves de rigueur et de scientificité! Or je pense qu'à ce niveau-là, on rencontre encore bien des obstacles aujourd'hui. Par exemple, la fascination des décideurs pour certaines techniques quantitatives ne s'accompagne plus nécessairement d'un même refus de données qualitatives qu'il y a quelques années mais l'acceptation de ces dernières reste néanmoins trop subordonnée à leur aptitude à être traitées comme des données quantitatives! Certains faits encore peu explorés, certains indicateurs encore flous ou embryonnaires sont donc marginalisés ou traités de manière très secondaire; leur

sont préférés des indicateurs peut-être peu significatifs, peu porteurs et en tous cas peu innovateurs mais qui ont l'immense mérite d'être aptes à la modélisation...

Le deuxième point sur lequel il me semble que nous devons travailler, c'est que nous fonctionnons, (ou sommes contraints de fonctionner) pour la plupart d'entre nous, dans une position de coupure radicale avec nos objets d'observation, je veux dire comme observateur extérieur, seule posture à laquelle est attaché, traditionnellement, un "label" d'objectivité. Nous nous situons clairement dans une sorte de "despotisme éclairé" si j'ose m'exprimer ainsi; je veux dire par-là que nous pratiquons généralement une sorte d'ingénierie sociale subordonnée à une vision extrêmement technocratique de l'intervention, où il est postulé qu'on peut faire le bien des gens par la technique et en prenant les décisions à leur place parce qu'ils ne peuvent en rien nous être d'une quelconque utilité dans ce domaine. Vous me direz quel rapport avec la production de données? Externalité ou internalité du point de vue n'ont pas seulement un impact sur la philosophie ou les objectifs de l'évaluation, elles en ont un, direct, sur la production des données; vrai pour les rapports entre institutions, ou entre experts et institutions, ce constat se vérifie encore davantage pour les rapports avec les populations bénéficiaires. D'abord, parce qu'elles sont considérées en quelque sorte **comme des réservoirs inertes de données** et non comme des "acteurs", avec leurs dynamiques et leurs stratégies. L'incidence est remarquable car nous en retirons une vision souvent très statique des habitants; leur place d'acteur, leurs positions parfois très hétérogènes en termes de pratiques, de stratégies mais aussi par rapport aux interventions menées dans les espaces qui les concernent, leur sensibilité aux changements des données actuelles...nous échappent totalement. Bien plus, même quand nous faisons des enquêtes vouées à l'exploration de l'opinion ou des perceptions, tout à notre souci de faire s'exprimer les habitants sur ce que nous considérons comme capital, nous nous privons souvent d'écouter, de leur faire dire, de voir... ce qu'ils considèrent, eux, comme tel. J'irai plus loin, cette vision statique que nous en avons nous empêche souvent de voir que ces acteurs eux-mêmes, non seulement ont leurs stratégies mais peuvent également nous utiliser, nous observateurs, dans la mise en oeuvre de ces stratégies. Je prends souvent l'exemple du deuxième projet de développement urbain (Meknès) où nous avons réalisé qu'en matière d'engagement financier face au projet, les déclarations des usagers recueillies par questionnaire convergeaient d'une manière totale selon les derbs; en l'absence d'explications claires sur ce qui allait leur arriver et par crainte de se retrouver devant des situations non maîtrisables, les habitants adoptaient une attitude minimaliste et concertée face à l'enquête par questionnaire, qu'ils considéraient d'ailleurs plus comme un enregistrement administratif que comme une enquête socio-économique.

Ensuite, parce qu'il y a quelque chose de profondément **vicié dans les rapports entre observateurs et observés dans le contexte actuel des projets**. Cette perception de l'enquête comme une étape administrative fait que la réponse est perçue une sorte

d'obligation en échange de laquelle on se retrouve de plein droit dans le projet. Il en va tout autrement dans les enquêtes d'évaluation a posteriori, l'exaspération devant de nouvelles enquêtes s'y expriment parfois de manière d'autant plus violente que les enquêtes préalables ont été nombreuses et d'autant plus crûment qu'un sentiment d'impunité et de légitimité de l'occupation est venu remplacer la crainte d'être éjectés. Nous venons d'en faire l'expérience l'été dernier lors d'une enquête menée au quartier Hay Errahma à Salé où une part significative des ménages contactés ont décliné de manière parfois brutale l'invitation à répondre qui leur donnait pourtant une occasion de faire remonter leurs insatisfactions face à l'inachèvement des équipements et espaces publics du quartier.

Dans cette perspective, une des questions qu'on serait amené à débattre ici est de savoir si des **améliorations méthodologiques sont imaginables**. Pour faire bref, les procédures participatives, auto-évaluations assistées, recherches-action et autres tentatives dont le but est de réduire le fossé entre observateur extérieur et acteur sans recul et d'organiser une intermédiation entre les différents acteurs concernés améliorent-elles de manière significative la qualité des données produites en procédure d'évaluation? J'en suis pour ma part convaincue mais de telles expériences sont rares au Maroc et il nous faudrait échanger à ce sujet. Par ailleurs, ces expériences nécessitent un travail d'adaptation au contexte socio-politique: la transformation du statut habituel d'"enquêté" à celui de partie prenante ne résulte pas d'un coup de baguette magique, elle ne peut se faire que lentement et avec un environnement socio-politique ad hoc. Je voudrais ajouter qu'à cet égard, il y a beaucoup de points communs entre les études préalables aux actions et les études d'évaluation rétrospective, même si elles diffèrent pas mal par ailleurs et que la "surdité" de certaines techniques d'enquête conduit à des déductions contestables tant en matière de projection et donc de décision qu'en aval, en décrétant la "réussite" ou l' "échec" des projets. Sur ce dernier point, il est évident que l'évolution vers des processus d'évaluation-négociation change complètement la perspective.

Ceci dit, je ne partage pas tout à fait l'enthousiasme ou l'optimisme de certains présents sur l'avènement possible de ces évaluations-négociations car il me semble difficile de faire intervenir des processus négociés en aval seulement; **seule l'introduction de tels processus dès l'identification des projets me paraît de nature à modifier profondément les choses**, et, sur ce point, il me semble que nous en sommes encore vraiment très éloignés.

Troisième problème, et toujours sur cet "avant" et cet "après", je voudrais également souligner combien il est difficile, dans le contexte actuel, de n'intervenir qu'à un moment du processus et pas à plusieurs. On a beaucoup évoqué déjà le paradoxe de l'abondance des études ex ante; j'y ajouterai que, privée d'une observation en amont, l'évaluation ex ante est condamnée à rester un jeu prospectif

gratuit et peu fiable; on perd là une excellente occasion de tester des hypothèses, de vérifier des intentions...A l'inverse, une évaluation rétrospective sans appui sur une observation préalable à l'intervention pose le problème de la comparaison externe et impose des reconstitutions d'état antérieur qui sont souvent fort laborieuses. On aurait donc tout à gagner dans la **mise en place de processus intégrés de recherche-action**, les plus à même de nous apprendre quelque chose de véritablement fondé en matière d'impact socio-économique des projets.

Quatrième problème, celui de **l'absence de connaissances de base**, que j'appellerais péri ou pré-évaluatives. Cette absence peut concerner des statistiques ou bases de données adaptées aux objectifs poursuivis: nature des données produites par l'appareil statistique ou échelle d'exploitation de ces données ne sont pas des problèmes propres aux pays en développement même s'il est vrai qu'ils y prennent une dimension plus lourde. Il faut donc souvent produire des données propres, même parfois pour les cadrages les plus élémentaires, (par exemple, nombre d'habitants, taille des ménages etc...), ce qui alourdit d'office tout projet d'évaluation avant même qu'on en vienne aux variables "centrales". Mais cette absence se fait encore plus dure pour des données plus lourdes, plus complexes qui décrivent des réalités mal connues, mal appréhendées, rarement décrites et qui concernent la vie urbaine des habitants, sa qualité, ses spécificités... On comprend alors les difficultés insurmontables lorsqu'il s'agit de choisir des indicateurs qui vont permettre de confirmer ou d'infirmer des hypothèses à examiner. Dès qu'on s'éloigne de l'analyse interne au sens strict où les critères d'évaluation se donnent d'eux-mêmes, se pose le problème d'**absence de références ou d'étalon qui permettrait de dire si ce qui est observé peut être interprété comme "bon" ou "mauvais"**. L'analyse du glissement des populations dans les projets de recasement est une bonne illustration de ce problème. Si on procède à une évaluation interne, il est clair que la mise en évidence d'un taux important de glissement ne peut pas ne pas être considéré comme élément négatif d'appréciation du projet. Si on opte pour une évaluation externe, par exemple du point de vue des bénéficiaires ou encore du point de vue de la dynamique urbaine, alors il peut apparaître nécessaire de creuser davantage et de voir au-delà de ce premier jugement. Rappelons qu'une simple "exploration" de ce qui est advenu aux bénéficiaires perdus ne constitue pas une évaluation, mais seulement une explication à un phénomène. Pour parler d'évaluation, il faut encore, à partir de l'identification d'un phénomène perçu comme significatif, porter un jugement sur cette issue pour le bénéficiaire ou pour la ville. La discussion sur les indicateurs et le sens à leur donner intervient à ce niveau: peut-on en effet ranger dans le même sens des cas où une vente précoce de la parcelle à très bas prix, justifiée par la peur d'être chassé, a ramené le bénéficiaire initial vers un lieu similaire à son bidonville et des cas où une vente moins hâtive, motivée par un sentiment d'impossibilité financière de construire, a permis l'achat d'une maisonnette

dans un quartier plus périphérique? Quelle que soit la décision que nous prendrons, c'est à partir d'une certaine vision de la ville et du développement urbain que nous trancherons.

Voilà, je m'arrêterai là avec une seule recommandation qui me paraît s'imposer: il faut travailler, mais **travailler à partir de l'observation du réel dans nos villes**, sans hâter l'émergence de grilles d'évaluation fermées et en favorisant la prise en compte de points de vue internes pour atténuer les effets de la coupure que j'évoquais il y a quelques minutes....

B. DECLEVE, Habitat et Développement, "Louvain-la-neuve"

Depuis hier, et Monsieur Landeau s'en plaignait précédemment, on parle beaucoup des modèles de la Banque Mondiale et on fait sans cesse référence à ses projets, ce qui veut dire pour le moins qu'on est tous profondément marqué par ces modèles.

Pourtant, depuis hier, ce n'est pas seulement la Banque Mondiale qui est au centre de nos débats; ce dont il est question et ce qui est en cause, c'est toute une logique économique de gestion de projet et d'organisation du développement. Je crois d'ailleurs que ces critiques peuvent être également adressées à d'autres: aux organismes qui se limitent à faire de la gestion, mais aussi à certaines Organisations Non Gouvernementales qui s'inscrivent officiellement dans une perspective de participation mais qui développent finalement des méthodes d'évaluation largement similaires à celles de la Banque. On a donc tout intérêt à sortir des ornières institutionnelles pour voir le problème plus globalement. On aurait intérêt également à prendre conscience de nos enfermements disciplinaires et de nos modèles de représentation. Vue ainsi, l'évaluation devient un espace extraordinaire. Pourquoi? Parce qu'elle est effectivement intimement liée à l'action et en même temps, c'est une démarche de connaissance. Que vous la pratiquiez avant, pendant ou après, vous devez nécessairement bâtir un système de représentation, des critères, des indicateurs et vous appuyer sur une connaissance du contexte. Et on voit bien que chaque acteur va avoir ses techniques, ses méthodes pour le faire.

L'intérêt, c'est évidemment de les croiser, mais c'est là que réside aussi la difficulté! On doit donc se situer d'emblée dans le pluridisciplinaire, l'interdisciplinaire, le transdisciplinaire. Mais on se situe également dans la confrontation entre modèles et paradigmes scientifiques; à cet égard, l'écart est énorme entre les positions fixées sur la mesure, qui entretiennent l'illusion qu'on puisse mesurer les choses dans le développement urbain et les positions qui essaient plutôt de comprendre ce qui se passe, avec une sophistication plus ou moins grande dans la recherche systématique du croisement des regards comme par exemple dans les méthodes basées sur la triangulation mise au point par Patton. Evidemment, plus les méthodes sont sophistiquées, plus ça coûte! Si vous commandez trois experts au lieu d'un, eh bien, ça alourdit les coûts... Ensuite il y a également un problème de temps. Donc on se situe

effectivement dans des méthodes qui ne sont peut-être pas toujours utilisables en gestion immédiate mais qui sont, plus proches d'une démarche de connaissance.

Cela dit, il faut être conscient du fait que même si on arrive à un système transdisciplinaire, pluridisciplinaire ou interdisciplinaire, on va toujours se heurter à ce qu'évoquait F. Navez-Bouchanine, ce qui "résiste" aux croisements de tous les regards d'experts: vous pouvez certes produire un rapport d'évaluation, mais qui va pouvoir se l'approprier tel quel? S'il n'y a pas, systématiquement, une démarche d'appropriation, de diffusion et donc de formation qui l'accompagne, comment l'évaluation peut-elle produire des effets? En-deça encore de l'appropriation, se pose le problème de la diffusion: on se rend compte que, pour des raisons stratégiques, certains acteurs ont intérêt à ce que les conclusions des évaluations ne soient pas diffusées. Dans d'autres cas, on y est au contraire très attachés à une large diffusion, par exemple dans tous les projets innovants. Dans ce cas, l'objectif est d'abord de repérer ce qu'est l'innovation, dans un processus, dans un système de financement, dans une technique d'infrastructure, dans un processus de création d'emploi, l'identifier, la systématiser et puis après voir quelle est l'appropriation qui en est faite, appropriation sociale par les bénéficiaires (habitants, usagers...), appropriation technique, ou même appropriation institutionnelle puisqu'on voit que souvent les freins les plus importants à l'appropriation, qui justifient le recours à des méthodes endoformatives ou participatives d'évaluation, sont générés par les résistances créées à l'intérieur des organismes concernés ou impliqués.

Voilà un des premiers points que je voulais donc aborder en affirmant que l'évaluation est une démarche de connaissance, de recherche de savoir dans un contexte de crise du développement et de la connaissance. Il n'y a pas de bonne évaluation en soi, toutes peuvent être légitimes, mais la démarche devient intéressante pour la connaissance quand les points de vue s'expriment et se croisent. Sans cette perspective de décloisonnement, le processus d'évaluation ne peut être que permanent. J'ai bien entendu ce que disait Mr Landeau tout à l'heure, qu'on peut sophistiquer les méthodes, mais dans la perspective que j'ai définie, un organisme unique ne peut pas assumer seul cette sophistication. Il faut concevoir l'évaluation d'une manière tout à fait globale, comme un processus de production de connaissances et mobiliser tout le monde sur les évaluations. Si la Banque Mondiale intervient, sur un point ou un autre, ce qu'il fera n'interviendrait que comme une partie dans un processus plus large, à côté d'autres parties menées par d'autres, universitaires, chercheurs dits populaires comme par exemple les habitants des quartiers concernés. A ce moment-là, on sort de l'évaluation conçue comme une modalité de gestion de projet et on instaure ce qui constitue effectivement une culture d'évaluation; on avance en apprenant et, à chaque étape, on essaie de reconstruire le système de valeurs sur lequel on pourrait négocier les étapes futures. Dans ce cas-là, il est clair que nous nous situons dans un continuum: on ne peut pas imaginer une évaluation retrospective qui bâtit la mémoire d'un projet en faisant

l'effort d'historien mais sans le recul qui permet d'imaginer le futur. Ceci por des considérations d'ordre, je dirais, philosophique.

En termes plus "méthodologiques", je dirais qu'on a intérêt à retenir une distinction entre les méthodes récapitulatives et les méthodes endoformatives et ne pas prêcher pour l'une en refusant les autres. Je crois que l'intérêt d'une démarche de connaissance complète, c'est qu'on puisse avoir des données et des éléments de cadrage qui permettent ensuite de la formation et de l'innovation. Dans ce sens, les méthodes participatives sont intéressantes quand vous êtes dans une phase de mise en place d'un nouveau type de projet ou d'un programme innovant car en tant que maître d'ouvrage, vous avez alors la responsabilité de concevoir ou bien d'améliorer une innovation. L'évaluation endoformative se justifie pleinement dans ce cas, comme se justifie l'investissement dans des processus lourds incluant des réunions de concertation entre gens impliqués mais aussi à d'autres niveaux comme par exemple le type de rencontre que nous tenons aujourd'hui, où s'appuyant sur des matériaux préalables, on débat et on partage avec d'autres les éléments acquis dans la recherche d'innovation. Qu'il s'agisse des habitants, des fonctionnaires, des responsable politiques, leur participation à des réunions et des rencontres est importante car ils se sentent impliqués dans ce processus évaluatif. De plus, cela leur permet de savoir ce qui se passe dans les projets; je pense que vous avez tous été confrontés à des problèmes qui résultent de l'ignorance des tenants et aboutissants des projets même chez ceux qui les mettent e application ou qui les gèrent. Mais on oublie qu'il est tout aussi important que les bénéficiaires sachent de quoi il est question et comprennent ce qui est n train d'être fait pour eux. Lors d'un séminaire sur les méthodes d'évaluation en Tunisie, quelqu'un évoquait l'expérience de L.Salmen, qui était à l'époque consultant de la Banque Mondiale et avait introduit des méthodes d'évaluation en cours et des méthodes anthropologiques d'évaluation. Après trois ans d'existence d'un projet, les consultants avaient réalisé que les gens ne savaient pas que la Banque Mondiale avait mis en place un programme de crédit dans le quartier. Pour d'autres activités du projet qu'ils connaissaient un peu, ils ne savaient pas dans quel cadre institutionnel ce dernier se passait; la plus grande confusion régnait et ils n'arrivaient pas à identifier le cadre dans lequel ils étaient pourtant inscrits comme "bénéficiaires". Mais on rencontre aussi cette ignorance dans des administrations y compris dans celles qui, à première vue, ne présentent pas les problèmes habituels aux pays en développement; je travaille actuellement à l'évaluation de programmes de développement social des quartiers en France, dans le cadre de la politique de la ville. On a réuni la semaine dernière une quarantaine de fonctionnaires municipaux de la ville de Dunkerque, la ville dont le maire, Mr Delbart, était lui-même ministre de la ville. Parmi ces fonctionnaires, nombreux étaient ceux qui ne connaissaient rien des dispositifs du développement social des quartiers! Donc vous voyez que c'est monnaie courante, je ne l'invente pas pour ma démonstration! C'est pour ces raisons que la démarche formative en évaluation est importante, ne serait-ce que pour faire connaître

les projets. Mais il est également très intéressant pour voir le degré d'acceptation des projets, les résistances qui se créent ainsi que la nature de ces résistances. J'ai travaillé sur un programme d'innovations technologiques au Mexique; il s'agissait de réaliser des constructions en bois avec un organisme de financement qui s'appelle le FNHAPO - Fonds National d'Habitation Populaire - qui accorde des crédits aux familles les plus pauvres parmi la couche des bas revenus. On a pu constater qu'il y avait, à des degrés divers, une résistance à l'utilisation des maisons en bois. Les gens disaient par exemple que c'était très bien mais que s'ils devaient continuer à construire, ils le feraient en briques! Le noyau construit était plus ou moins accepté mais la reprise en mains par les gens signifierait automatiquement un changement de technique. Les techniciens eux-mêmes disaient qu'ils étaient contre le procédé et on a pu mettre en évidence que leur résistance était liée au fait qu'ils ne connaissaient pas bien ni le matériau ni le procédé employé et que par ailleurs le passage à cette technique les sortait du recours aux normes et pratiques qui leur permettaient d'effectuer habituellement leur travail...Il est capital d'avoir ce genre d'informations et de savoir comment appréhender la suite des processus et agir en tenant compte de ces réactions. Dans ce cas qui est un cas typique de transfert technologique, il est important de voir si les acteurs sont à même de les intégrer dans leur propre stratégie. Si oui, l'innovation a des chances d'être transférée et vous pouvez alors passer à une autre échelle, du projet au programme ou à la politique. Si non, il faut reconsidérer les choses.

Pour me résumer donc, la dissociation des méthodes récapitulatives et endoformatives est capitale et elle doit s'accompagner d'un "bon usage" des méthodes endoformatives, qui peuvent être très riches en apports.

N. BENYAHIA, (Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre) ANHI, Rabat

On m'a demandé de témoigner **des problèmes méthodologiques rencontrés au cours des expériences ANHI**. Cet intitulé est en fait un peu ambitieux car nous en sommes encore à des balbutiements dans ce domaine.

Au début de sa création, l'Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre a été contrainte de démarrer son activité en reprenant des opérations entamées, essentiellement sur le plan des études, par le Ministère de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire. La mise en chantier rapide de ces premiers projets a engendré une dynamique telle, qu'en l'espace de quelques années, ces opérations ponctuelles se sont muées en de véritables programmes de développement urbain, qui s'enrichissent progressivement de nouvelles composantes. La périodicité de cette mise à jour a souvent été liée à certaines étapes de la concrétisation des projets, une fois que les autorités et les élus locaux ont montré des signes de satisfaction; et ce processus se poursuit jusqu'à nos jours.

Cette évolution a conduit l'ANHI à penser à des **stratégies de développement urbain à l'échelle des villes moyennes** qui ciblent en premier lieu la résorption de l'habitat insalubre.

En analysant a posteriori les pratiques qui ont été suivies au cours des premières années d'activité, il est possible de relever que, parallèlement à une action intensive sur le terrain qui a pu lui conférer ce qu'on pourrait appeler une "légitimité de terrain", l'ANHI a fonctionné avec un mécanisme d'auto-évaluation sans que celui-ci fasse l'objet d'une réflexion ou d'une action séparées de l'opérationnel. Ce qui a permis, sans doute, de corriger, réadapter et redéployer les interventions dans des délais records. En fait, ce qui a joué, c'est l'esprit collégial et de concertation permanente qui favorise des approches innovantes. Tout ceci a assez bien fonctionné tant que le programme d'intervention de l'ANHI connaissait des dimensions maîtrisables. Mais avant d'approfondir l'analyse sur cette question, il serait utile de passer en revue quelques réflexions sur les évaluations que l'ANHI a par contre sous-traitées au cours des dernières années.

La décision de lancer ces évaluations a été justifié par deux raisons:

- 1 - Le fait que les premiers programmes ont commencé à être habités et ont généré des dynamiques socio-économiques.
- 2 - Le fait que ces programmes de l'ANHI ont eu des impacts appréciables et ont suscité des réflexions sur l'évolution de toute l'agglomération urbaine.

En fait, nous n'en sommes qu'au tout début de l'évaluation de nos programmes. En ce qui concerne l'institution, il faut rappeler qu'elle a fait l'objet d'évaluations partielles, à maintes reprises, entr'autre par les bailleurs

de fonds étrangers. Mais l'objet de ce propos est plutôt l'évaluation des programmes urbains qui sont réalisés.

Deux évaluations ont été lancées, celle de Taza celle de Khouribga. Ce sont des évaluations lourdes qui ne peuvent être correctement faites si elles sont menées à la hâte. Nous n'allons pas rentrer dans les détails méthodologiques qui ont été suivis; il serait préférable que cette élucidation soit faite par un professionnel de l'évaluation. Mais ce que nous pouvons dire, c'est que les équipes qui ont été mandatées pour les évaluations ont été poussées jusqu'à leurs derniers retranchements de la part de l'ANHI. Car nous voulions que ces évaluations soient mises à profits.

Globalement, l'ANHI est satisfaite de ce qui est consigné dans ces deux premières évaluations qui sont aujourd'hui achevées. Elles ne nous ont pas encore conduit à remettre en cause nos stratégies. Elles n'ont pas non plus démontré que l'action de l'ANHI soit la meilleure possible. Mais nous sommes satisfaits du fait que ce sont des documents de référence qui ont reconstitué, de manière fiable et pertinente, le cheminement d'un programme. Car il est souvent navrant de constater que, dans nos administrations, un capital non négligeable d'informations intéressantes va mourir dans des archives difficiles à exploiter.

Un premier acquis est donc certain pour l'ANHI: permettre, par le biais des évaluations, une **capitalisation partielle de l'information** qui sera à coup sûr d'un grand intérêt pédagogique. Un deuxième acquis est de donner l'occasion aux évaluateurs de **perfectionner leurs concepts et leur méthodologie**. Ne serait-ce que pour ces raisons, l'ANHI est déterminée à poursuivre la post-évaluation des programmes urbains.

Pour en revenir à la question abordée auparavant, relative à l'expansion du programme d'intervention de l'ANHI, nous pouvons d'abord relever qu'il y a eu tendance, au départ, du moins en ce qui concerne les chefs de projets, à trop privilégier l'efficacité et la rationalité, au détriment d'une certaine approche qualitative et ce, à plusieurs niveaux. Cela s'est traduit par un **escamotage partiel de la réflexion**, des enquêtes et études préalables aux projets. Cette manière de faire s'explique, en tout cas en ce qui me concerne, par de mauvais souvenirs d'une expérience antérieure, celle réalisée sur le PDU de Meknes, projet cofinancé par la Banque Mondiale. Nous avons été nombreux à travailler une longue période (1 à 2 ans) pour élaborer un avant-projet et un rapport d'évaluation ex-ante assez détaillés. Une fois dans la réalité, nous avons souvent fait le contraire de ce que nous avons mis beaucoup de temps à concevoir. A cet égard, je pense qu'il serait utile de faire une petite digression. Au niveau macro-économique, nous sommes passés du Plan, qui a un caractère statique, à l'Itinéraire, pour planifier notre développement socio-économique au niveau national, et ce, pour diverses

raisons. Pour les projets urbains, il faudrait en fait une approche similaire, dynamique et intégrée dans la conduite des opérations. Ce qui suppose une évaluation permanente jusqu'au stade final; mais cette "perfection"est-elle possible?

A l'ANHI, l'habitude a été prise de réactualiser de manière régulière les données des opérations. Cela demandait un à deux jours de mobilisation du staff en 1987; aujourd'hui, cela demande une période beaucoup plus longue. Au vu de cette évolution, un changement d'état d'esprit s'impose, et c'est dans l'objectif de mettre à profit les évaluations que nous devrions constituer une cellule permanente de professionnels compétents et pluridisciplinaires, qui ne doivent faire que de l'évaluation légère. Quant à l'évaluation lourde, finale ou à mi-parcours, elle ne peut qu'être sous-traitée à des professionnels rompus aux techniques des évaluations.

T. GUERROUDJ, Bureau d'études AUA, Alger

Je voudrais donner mes impressions sur nos travaux. J'ai l'impression que tout le monde veut le bonheur de l'humanité. C'est inquiétant parce que la plupart des guerres ont été déclarées au nom du bonheur de l'humanité pour imposer aux autres une certaine vision de ce bonheur, quelque soit le moyen d'y parvenir. Il faut faire quelque chose pour les autres!

C'est- à- dire qu'à la limite, on fait pour eux et sans eux, et on évalue "objectivement" ce qui a été fait. Or le bonheur n'est pas une question objective; c'est une question subjective, et parmi les facteurs importants du bonheur, il y a, d'une part, la reconnaissance des individus, de leur statut, et, d'autre part, l'engagement des personnes dans ce qui se fait. L'objectivité, qui équivaut souvent à écarter les personnes concernées, introduit une contradiction entre la finalité recherchée et les moyens.

Si la finalité est le bonheur des gens, les moyens doivent être définis par les concernés ou en concertation avec eux. Ces derniers doivent être également intéressés à la mise en oeuvre. Par ailleurs, je ne pense pas qu'on fasse quelque chose pour les autres: on fait quelque chose pour soi, et dans le meilleur des cas, on fait quelque chose pour nous, étant donné notamment qu'on est tous embarqué dans la même galère, la planète terre.

Les évaluations sont des opérations qui **ne pourront pas se déployer en fonction de leurs seules qualités techniques opérationnelles et objectives.**

Si, au Maghreb il n'y a pas d'évaluation, cela pose problème: les questions qui sont posées sont celles de la participation, de la crédibilité des institutions. La réalisation de quelque chose par quelqu'un d'extérieur ne crée pas automatiquement l'impact et ne garantit pas sur ceux qui sont évalués.

Il me semble également que la généralisation des évaluations est entravée par des obstacles liés au fonctionnement social et aux institutions des pays

receveurs et aussi par le système international de l'aide. Les changements possibles ne pourront être que progressifs. Pour ma part, je considère que l'intérêt des évaluations réside essentiellement dans le fait qu'elles permettent de mettre en lumière les tenants et les aboutissants des actions. Les effets recherchés par cette mise en évidence, la réduction des dysfonctionnements et inadaptations, ne pourront être pleinement atteints que si les évaluations sont diffusées publiquement et soumises à discussion contradictoire.

A. OSMONT, IFU (Institut Français d'Urbanisme), Paris.

Nous avons eu des points de vue assez tranchés en ce qui concerne l'utilité ou même l'existence des évaluations en cours de route. Il me semble que, d'une manière générale, cette pratique de l'évaluation a surgi dans un contexte de crise, à la fois **crise de développement urbain et crise de la connaissance**. La conception et la mise en oeuvre habituelles des projets de développement urbain procèdent a priori d'une sorte de modèle opérationnel qui, ensuite, doit se dérouler de manière linéaire dans un système de causalité, entre ce qui y est mis, les entrants et ce qui doit sortir, les extrants. Dans cette perspective, il n'y a pas d'utilité, il n'y a pas de nécessité à concevoir une évaluation en cours de route. Mais dans la pratique, il y a des accidents dans cette linéarité; nous avons tous en tête des projets qui se sont trouvés bloqués à un moment de leur mise en oeuvre. On voit alors surgir, avec une nécessité absolue, une évaluation qui a pour objectif immédiat de développer le projet. On peut citer un exemple célèbre, le premier projet de parcelles assainies mis en oeuvre par la Banque Mondiale à Dakar qui s'est trouvé bloqué en 1976; on avait pensé au départ qu'il n'était pas utile de mettre sur pied un système de crédit à la construction pour les attributaires de parcelle car on avait imaginé qu'ils transporteraient leurs baraques dans les parcelles assainies et qu'ils ne commenceraient à construire qu'avec le temps, en mobilisant leur propre épargne. Or les gens ne se sont pas installés sur le site; ils ne demandaient pas de parcelles, et donc tout était bloqué. L'évaluation a recommandé la mise sur pied d'un système de crédit à la construction. Toute l'économie politique du projet en cours a donc été modifiée. Alors effectivement, à partir de tels exemples je pense qu'on doit porter une attention particulièrement aiguë aux évaluations en cours et à leur intégration systématique au cycle du projet. Ceci me conduit à interroger Mona Serageldin. Elle nous a bien montré le lien à faire entre les évaluations et les objectifs des projets ainsi que les stratégies; mais je bute personnellement sur un problème de vocabulaire : je n'ai pas vraiment compris ce qu'elle met dans les termes de stratégie et d'agenda, modifiables à l'occasion d'évaluations en cours de route. Est-ce que l'agenda est un calendrier, ce que je pensais, ou bien c'est quelque chose de plus compliqué qu'un simple calendrier ?

M. SERAGELDIN, Unit for housing and urbanisation, Harvard

Je ne connais pas le terme correct employé en français pour traduire le mot d'agenda; mais "développement agenda", c'est plus qu'un calendrier; c'est toute la série des objectifs que se donne la personne qui intervient, c'est-à-dire la personne qui fait le projet, celle qui la finance. Il y a des agendas multiples. En général, les agendas de la Banque Mondiale pour le développement économique sont ceux que suivent aussi les autres bailleurs de fonds. Ils enrichissent cet agenda économique de considérations d'ordre politique, qui sont sans aucun doute davantage liées à la politique des pays concernés. Je suis d'accord avec l'idée que les projets urbains sont terriblement complexes. Les agglomérations ont leur propre dynamique de développement physique, économique et social. La situation est rendue encore plus complexe par tous les particularismes culturels, les cadres institutionnels, juridiques, des procédures formelles et informelles qui ne font que changer...

Les projets urbains prennent aussi énormément de temps, comparés à d'autres projets qui sont plus simples, par exemple une centrale hydroélectrique, qui certes peuvent prendre énormément de temps, mais restent ponctuels et représentent une situation plus simple que celle engendrée par la multitude d'acteurs, de secteurs et de mécanismes en oeuvre dans une dynamique urbaine.

Je connais très peu de projets urbains qui n'ont pas connu de sérieux réajustements et des réadaptations de parcours, en cours de réalisation. **Les plus réussis sont justement ceux qui ont pu s'adapter** à une crise économique, ou à mesure que les conditions ont changé, ou encore parce que les gestionnaires étaient capables de bien saisir les interactions entre leurs propres actions et la population comme vous l'avez évoqué pour Dakar où la réaction des populations était simplement de résister. Et vraiment, c'est là ce qui distingue les projets qui ont particulièrement réussi de ceux qui sont bloqués, ou menés à terme mais sans atteindre leurs objectifs.

Evidemment en 76, c'était le début des grandes opérations urbaines; il n'y a aucun doute que la plupart d'entre elles se sont trouvées bloquées après leur démarrage; y compris Doum, y compris le Caire, enfin tous ceux que je connais et je ne vois pas comment on aurait pu les débloquer sans un système d'évaluation. Evidemment, il y a eu des évaluations plus ou moins tardives et certains projets ont traîné plus que d'autres. Evidemment les économistes nous diront que plus il y a de délais, plus les coûts montent et surtout plus les taux de rentabilité tombent en chute libre. Je suis donc tout à fait d'accord avec vous : les évaluations en cours, c'est très important chaque fois qu'on a affaire à un système complexe. A ce propos, je crois que ça va être la même chose quand on va commencer à s'occuper sérieusement de l'environnement,

système excessivement complexe, j'en reparlerai demain. De petites différences ou de petits changements dans les projets amènent de très grandes variations dans les résultats. Et c'est pour ça qu'il faut parler davantage de stratégies en lieu et place de simples "procédures".

P. PAPROSKI, ACDI, Ottawa.

J'aimerais apporter quelques commentaires sur les présentations de ce matin. Premièrement, je voudrais appuyer l'intervention de M. Serageldin concernant le recours de plus en plus fréquent aux évaluations à mi-parcours (en cours d'exécution). A l'ACDI, ce type d'évaluation représente environ 60% du total des évaluations réalisées au sein de l'Agence. Ce chiffre montre que pour les donateurs, les évaluations à mi-parcours sont aussi importantes que les évaluations en fin de projet (ex-post).

Deuxièmement, j'aimerais revenir un peu sur la question du langage pour affirmer ma satisfaction de voir cette notion **d'apprentissage** émerger de nos discussions. Dans ce sens, je rejoins le discours de B. Declève sur la démarche de connaissance et d'apprentissage rattachée à l'évaluation. En effet, si jusqu'à présent environ 60% des évaluations réalisés à l'ACDI étaient statutaires, C'est-à-dire faire l'évaluation par prescription et non nécessairement par besoin, cela est en train de changer.

Actuellement, on met davantage l'accent sur le suivi continu et sur les évaluations à mi-parcours qui nous permettent d'intervenir directement pour corriger le cours d'un projet. On essaie aussi de s'éloigner de l'aspect "jugement" inhérent aux évaluations statutaires, en faveur de l'aspect "amélioration du processus" qui est davantage le focus de cette nouvelle façon de faire. Et je tiens à souligner que pour l'ACDI ce discours de formation et d'amélioration des connaissances constitue un des objectifs fondamentaux que nous visons à travers le processus d'évaluation. Cette finalité d'apprentissage attribuée à l'activité d'évaluation correspond aussi davantage aux nouveaux critères en matière de développement visés par l'ACDI: assurer un développement durable, une organisation basée sur les résultats et la bonne gestion de l'investissement, une connaissance directe et approfondie des partenaires locaux, de leurs besoins et perceptions, de leurs situations par rapport aux pouvoirs en place, et de leurs liens avec les communautés locales ou internationales. Pour nous, et je pense aussi pour d'autres donateurs, nous essayons de plus en plus d'intégrer ces aspects dans nos activités.

M. NACER, Département de l'Aménagement du Territoire et de la Protection de l'Environnement, Alger

Je voulais compléter un peu ce qui a été dit sur les limites méthodologiques. Il me semble que très souvent on pense que la sophistication mise en oeuvre va nous permettre de mieux connaître les choses. Je crois que la plupart du temps on arrive à un cul-de-sac. En gros, on trouve fondamentalement que ce qu'on appelle **l'évaluation objective est impossible**. Pourquoi? parce que, premièrement, il y a toujours cette situation hypothétique : qu'est-ce qui se serait passé s'il n'y avait pas eu le projet, situation pleine d'incertitude elle-même alors que c'est un élément fondamental de la comparaison. Donc si un élément "témoin" est impossible à mettre en place, la comparaison est déjà faussée. Le deuxième problème vient d'une conception "passive" de la réalité, comme si le projet seul introduisait l'activité! Cette conception de l'évaluation reste marquée par la filiation évidente entre sciences sociales et politiques et sciences expérimentales. Avec les sociétés, ce n'est pas comme avec les souris qui sont là et attendent qu'on leur inocule un médicament, un microbe et y réagissent. **Toutes ces approches là supposent que la réalité qui reçoit le projet va rester en position passive**. C'est-à-dire que c'est le projet qui est l'élément actif, comme si la population ne faisait que réapproprier, s'adapter ce qui est faire fi des dynamiques propres aux populations. Enfin, la troisième limitation qui a été soulignée ce matin, c'est le problème de la connaissance et des moyens à développer pour y arriver: la plupart des techniques sophistiquées qui ont été mises en place ont paradoxalement abouti aux **mêmes résultats** que des techniques plus naïves, plus intuitives, qui n'ont pas demandé beaucoup d'effort. Et comme en six semaines, on ne peut pas faire beaucoup de sophistication, je pense qu'effectivement on a beaucoup à apprendre d'évaluations compréhensives, en cours, grâce auxquelles on peut devenir des sociétés apprenantes comme le suggérerait le représentant de l'ACDI.

R. STREN, Centre for urban and community studies, Toronto

Je voudrais développer deux points:

Le premier, c'est que je m'associe très fortement à ce qu'a dit Bernard Declève sur le cloisonnement, car c'est un contexte dans lequel nous vivons tous, les soi-disant scientifiques ou universitaires comme les professionnels. Le monde d'action du gouvernement est ainsi organisé; la santé aux médecins, la construction aux ingénieurs et architectes. Le **cloisonnement** est accentué par l'importance historique des disciplines comme mode d'organisation de notre discours et de notre connaissance.

C'est un principe d'organisation très important, très bien implanté. Enraciné dans notre système, il se prolonge dans l'organisation de notre aide à l'extérieur, dans l'évaluation de ce qui s'y fait y compris les legs du colonialisme encore vivace dans beaucoup de pays. Mais je pense qu'on peut

même aller plus loin : il y a aussi un cloisonnement entre le sujet et l'objet C'est-à-dire d'un côté l'agence internationale qui engage l'évaluation et qui est responsable de l'opération et de l'autre les gens qui reçoivent, les bénéficiaires (peut-être c'est un euphémisme du vocabulaire de projet!) qui ne sont pas consultés alors qu'ils devraient l'être dans une perspective endoformative. Mais il y a plus: si on regarde les évaluations qui ont été faites par les agences, on s'aperçoit que **peu de professionnels locaux sont parmi les évaluateurs**. Ce sont, selon moi, des occasions ratées, des opportunités perdues que de n'avoir pas inclus ce type d'acteur, dans l'intérêt des agences internationales et bilatérales. Cela me paraît capital dans la réflexion sur la production d'une connaissance sur les effets des projets.

Il y a une autre limite importante, c'est la **limite temporelle**. On fait généralement des évaluations juste après l'achèvement d'un projet. Alors que chacun de nous l'a souligné, l'organisme qu'on appelle ville est très complexe, au point qu'on ne peut même pas décrire ce qu'est une ville; si on demande à n'importe lequel parmi nous, de définir une ville marocaine, une ville canadienne, qu'allons nous dire, c'est tellement complexe. Alors, comment peut-on supposer que l'objet d'un grand projet, par exemple un projet de la Banque Mondiale qui peut coûter dans les centaines de millions de dollars, ait des effets limités et circonscrits au point de déterminer une évaluation immédiate. Bien sûr, les gens le savent, mais les agences n'ont pas tellement intérêt à attendre cinq ans, dix ans alors que c'est bien cinq à dix ans après qu'on peut rendre compte d'effets. On peut à la limite penser que ce ne sont pas des évaluations comme telles, mais plutôt des études, des analyses approfondies qui montrent vraiment ce qui est arrivé aux populations à terme et avec le temps.

M. NACIRI, Institut Agronomique et Vétérinaire, Rabat

J'ai deux commentaires. Une interrogation concernant la possibilité des projets d'évaluation **d'intégrer la complexité** de toutes les logiques: logique du bailleur de fonds, logique du pays lui-même, logique des techniciens qui travaillent dans le projet, logique des populations qui peuvent avoir plusieurs logiques, ou plusieurs modes opératoires. Alors sur le plan méthodologique, comment est-il possible d'intégrer tout cela ? Or, il me semble qu'il est extrêmement important d'en tenir compte et de pouvoir faire une appréciation préalable de ces logiques, ou encore de le faire au fur et à mesure de l'exécution du projet, pour asseoir véritablement l'évaluation.

Deux situations peuvent se présenter; ou bien il y a une convergence de ces logiques pour la réalisation d'un objectif, qui entraîne une sorte de consensus ou d'adhésion, et dans ces conditions, il me semble que c'est un facteur de réussite de projet. Ou bien il y a des divergences et il est important que

l'évaluation en tienne compte, qu'elle analyse les situations conflictuelles et qu'elle cherche les moyens qui permettraient l'instauration d'un consensus pour le redémarrage du projet.

Le deuxième commentaire concerne les **effets de l'évaluation**. Un exemple marocain me paraît extrêmement intéressant, en tout cas, personnellement, il m'a toujours frappé et intéressé. c'est l'expérience du premier projet de développement urbain à Rabat. Ce projet est incontestablement une réussite, et c'était aussi une première pour la Banque Mondiale, donc un champ d'expérience. Il s'agit d'un projet de restructuration de bidonville sur place pour éviter l'habituel infléchissement des projets de recasement vers des couches socio-économiques plus pourvues. Ce projet a été évalué et ma curiosité m'a poussé à demander quel en était le principal enseignement. J'étais tout étonné d'entendre la réponse parce qu'elle n'est consignée nulle part dans les travaux. Un responsable de la Banque m'a dit *"ce que nous avons surtout tiré, c'est la connaissance du fonctionnement de l'administration marocaine. Nous sommes maintenant en mesure de savoir, dans tous les rouages, où sont les points de décision, et personne ne peut nous en raconter parce que nous connaissons la réalité de l'intérieur"*.

Bien, je me suis dit, c'est très bien. La Banque paye pour mieux connaître la réalité, par conséquent pour mieux connaître le partenaire. Mais voilà, on a voulu répliquer un projet réussi sur un autre site à savoir, les Carrières Ben M'sik et les Carrières Centrales. Et puis voilà qu'une décision tombe d'en haut d'abandonner la restructuration et de changer complètement la nature et l'orientation du projet. La restructuration étant apparue comme inacceptable pour des raisons d'image de la ville, le projet a été complètement arrêté et pûs mené sous une autre forme.

Bien! la conclusion que j'ai tirée, moi, de cette réflexion, c'est que la Banque Mondiale était effectivement très contente de connaître les rouages de la décision. Mais, malgré cette connaissance, elle n'a pas prévu qu'à l'intérieur de l'Administration, de simples décisions sont capables de revenir complètement sur la nature même du projet. Il me semble que c'est un exemple des limites de l'évaluation.

R.SIDI BOUMEDINE, Bureau d'études INGECO, Alger.

Je m'inscris à la suite de ce qu'ont dit Stren, Paproski et Naciri avec lesquels je suis assez largement d'accord. Mais je voudrais simplement ajouter quelques remarques à leurs propos ainsi qu'en prolongement de ce qu'a dit F. Navez-Bouchanine sur le statut de l'observateur.

On a dit hier qu'il y a une logique interne, une cohérence propre aux institutions et bailleurs de laquelle découle une construction de paramètres conceptuels et méthodologiques propres, orientés vers la mesure d'efficacité

dans une logique de projet. C'est oublier, me semble-t-il, que le projet est circonscrit dans un champ, dans un contexte d'acteurs agissant. Aucune logique de projet n'est capable de faire abstraction du fait que ces acteurs sont des sujets et non pas des objets du projet. Ignorer cette dimension, que ce soit chez le bailleur ou chez n'importe quel autre initiateur, c'est **faire fi du réel**. C'est comme si vous me disiez que parce qu'ils s'inscrivent dans la logique du bailleur, ils ne nécessitent pas de prendre en compte l'impact sur le champ circonscrit, dans le contexte réel de l'intervention....Ca, ça me paraît très important car ça nous permet de négocier les paramètres et d'ajuster les termes de référence avec les bailleurs.

Deuxième remarque, F.Navez-Bouchanine nous a bien montré que **l'observateur est aussi observé, qu'il est instrumentalisé**. Les acteurs essaient d'utiliser les sociologues qui enquêtent sur eux; quand ils n'ont plus besoin d'eux, ils les ignorent ou leur fournissent n'importe quelles données en guise d'os à ronger... Je me demande vraiment qui, dans ces conditions, peut encore délibérément se situer dans une approche évaluative qui ne tienne pas compte de ces stratégies d'acteurs?

Enfin, dernière remarque, à propos de la labilité des catégories. Puisque nous avons affaire à des sujets agissant, ils ne sont pas les mêmes au départ et à l'arrivée. Nous ne pouvons pas les considérer comme éléments stables, avant et après, car l'intervention provoque des interactions. On nous a bien montré que les termes de référence officiels peuvent amener au constat d'échec de l'opération, alors qu'en réalité ont émergé des éléments de réussite par dépassement ou déplacement des résultats et des objectifs par les sujets agissant. Nous sommes donc obligés d'adapter en permanence nos démarches et il me paraît important qu'on réfléchisse sérieusement au fait que les différentes dimensions de l'évaluation ne sont applicables et catégorielles que pour des mesures de quantité physique. L'un de nos plus gros problèmes est alors la question des modalités d'observation du champ urbain et du champ social, qui justifierait tout à fait la mise en place de ces évaluations en cours auxquelles plusieurs intervenants ont fait allusion.

M. FILALI, Office National de l'Eau Potable (ONEP), Rabat

Je vais parler en tant qu'opérateur particulier. Je suis ici devant des universitaires et j'écoute. Mais dans la réalité, je pense **qu'un opérateur subit ces évaluations**, qu'elles soient antérieures, en cours, ou postérieures. Il les appréhende de diverses façons, ce qu'on peut voir à travers le sort des rapports qui sont émis. Je suppose que l'évaluation est un "must"; je suppose que les méthodologies existent et que tout le monde est d'accord, que tout le monde participe mais il y a bien une différence en matière de sort des

rapports, différence qui devrait nous interroger. Le deuxième point c'est un peu la substance qui fait alimenter ces rapports ou ces évaluations; c'est le **problème des données**, des informations tant quantitatives que qualitatives. En tant qu'opérateur, quand un bailleur de fonds s'implique ou quand un ordre est donné pour faire un projet ou un programme, tout le monde se mobilise pour l'évaluation ex-ante, parce qu'il y a une "carotte" derrière; je peux vous assurer que toute l'entreprise ou tous ceux qui doivent participer à ce projet ainsi que les décideurs sont prêts à donner tout, pourvu que le projet se réalise. Pendant la réalisation du projet ou du programme, les choses sont peut-être déjà un peu moins strictes. Peut-être aussi les enjeux sont-ils moins grands; il peut effectivement y avoir de petites rectifications en cours de route, quitte à arrêter de temps en temps pour y réfléchir et réorienter, mais c'est une phase bien moins stratégique que la première. Pourtant, c'est effectivement pendant cette période de réalisation du programme ou du projet que les choses sont plus claires, parce qu'on agit en temps réel alors que pendant la période ex-ante ou ex-post, les informations ou les données sont recueillies par le biais d'enquêtes. En ce qui concerne les rapports ex-post, je peux vous assurer qu'ils sont souvent classés, à moins qu'ils soient utilisés comme des moyens pour obtenir la réplication de projets ultérieurs à réaliser avec le même partenaire: c'est par exemple une orientation qui a été discutée lors d'une réunion tenue il y a deux ans à Washington sur la post-évaluation, réunion à laquelle assistaient divers bailleurs de fonds. Ceci dit, il y a bien une complémentarité entre les trois évaluations (ex-ante, en cours, ex-post). Le troisième point que je voulais développer concerne **l'importance des données**. Vous pouvez être d'accord pour réaliser ou concevoir un véhicule mais vous ne pouvez pas circuler avec ce dernier s'il n'y a pas le carburant. Les données sont ce carburant. A moins d'être un excellent professionnel et d'user de mille et un subterfuges, vous allez rencontrer d'innombrables problèmes de collecte de données; vous risquerez de donner des informations erronées qui, immédiatement, se retourneront contre vous car cette "erreur" sera exploitée par les gens-mêmes que vous évaluez. De toutes manières, sans données adéquates, vous ne pouvez pas produire de bons rapports et donc vous ne pouvez pas réellement agir dans le sens d'une amélioration continue. Ceci concerne les aspects quantitatifs. Mais il faut ajouter qu'on nous demande maintenant des évaluations d'ordre qualitatif; on nous impose de plus en plus des systèmes où il y a une forte part d'apprentissage, avec à la clé des études d'impact, environnementales ou socio-économiques. **Ce sont des approches difficiles, qui retardent énormément les programmes et les projets.** Cette méthode d'apprentissage par essai et erreur est diffusée par les donateurs ou bailleurs de fonds à travers le globe par l'intermédiaire de dons. Des

expériences sont ainsi menées, une au Maroc, une au Zimbabwe, une au Sri-Lanka etc..... .

Si c'est une réussite, on essaie de les répliquer ailleurs. Mais on sait pertinemment qu'on ne peut pas répéter n'importe où des expériences, parce qu'il y a des spécificités propres à chaque pays.

B. RAFL, Société Nationale d'Equipement et de Construction (SNEC), Rabat.
Je voudrais exprimer le point de vue d'un opérateur au niveau de l'évaluation globale. Mr Guerroudj a dit, tout à l'heure, qu'on faisait pour "eux" et sans "eux" et en tant qu'opérateur, on fait beaucoup plus pour soi, donc on se soucie davantage de l'équilibre de l'opération. Et lorsqu'on se soucie de l'équilibre de l'opération, on a tendance à escamoter, comme l'a dit Mr Benyahia, le coût global d'une opération, d'un logement. Vous avez dit, Mr Guerroudj, qu'au niveau des Grands Ensembles, le mal vivre renaît ou apparaît cinq ou six ans après, que ce soit en France, au Maroc, aux Etats-Unis, c'est toujours le même problème. C'est que beaucoup de jeunes n'ont pas accès aux équipements de loisir; ils ont été oubliés au niveau de l'intégration ce qui entraîne l'insécurité, la délinquance, le logement précaire, l'éloignement de l'accès aux transports en commun. Même dans une ville comme Rabat, on a toujours les mêmes problèmes qui se répètent et cela vient du fait que **l'opérateur, lorsqu'il fait une grande opération, ne se soucie pas des problèmes inhérents à ce projet**. Prenons par exemple le ramassage des ordures ménagères : l'opérateur ne sait même pas si la commune aura, disons l'impact d'une parafiscalité qu'elle va déboursier au niveau du ramassage, si elle va pouvoir s'équilibrer au niveau de ce qu'elle va récolter de ce ramassage. Et finalement, on se rend compte que la commune n'est pas outillée, ni humainement, ni matériellement. Une fois que vous allez faire la post-évaluation, on va vous dire, il n'y a pas de transport, il n'y a pas de maison de jeunes,...

Donc ces mêmes réflexions des usagers qu'on rencontre pratiquement partout, fait que l'opération a réussi ou n'a pas réussi. Si vous avez un partenaire qui joue le jeu, si vous êtes face à une commune qui a les moyens et qui arrive à vous suivre, l'opération réussit. Mais la vision de l'opérateur n'est pas toujours approuvée et le souci d'intervention au niveau temps n'est pas partagé par tous les intervenants, ce qui fait, qu' en tant qu'opérateur, nous pouvons plus au moins maîtriser le "in site" mais au niveau de l'hors site, ça ne suit pas. Et les études, au niveau du coût global de logement, sont récentes; même en France elles ne sont apparues que vers la fin des années 70. Moi, mon souci, en tant qu'opérateur, c'est d'écouler mon produit, donc j'aurai tendance, lorsque quelqu'un achète un logement en copropriété à ne pas lui dire qu'il aura à

payer des charges qui peuvent représenter un coût important : chauffage, ascenseur, éclairage public. Le client a tendance à être attiré uniquement parce qu'il paye tout de suite mais lorsqu'il commence à utiliser, il se rend compte du coût d'utilisation, finalement très élevé. Même lorsqu'une opération est financée, les gens disent qu'il faut que ce soit équilibré; le coût social n'est pas intégré vis-à-vis des coûts en tant que bailleur de fonds; l'opération doit rentrer dans ses coûts et doit être rentable. Ces problèmes-là, il faudrait qu'au niveau approche d'une opération, on dise bien, "voilà, les coûts qui doivent être récupérés par le promoteur et voilà les coûts qui doivent être pris par la communauté" et qu'on en tienne compte. Et au départ, un lotissement ou une grande opération, ne sont pas valorisés donc ces problèmes n'apparaissent pas. C'est après quelques années qu'apparaissent les problèmes. Au départ, les ordures ménagères déversées sont dans un terrain vague à côté d'une parcelle; mais une fois que toutes les parcelles vagues sont valorisées, il n'y a plus cette possibilité, et le problème se pose et au niveau de l'entretien on se rend compte que la commune n'a pas de moyens. On fait des voies larges, immenses, qui sont déconnectées par rapport aux vérités de la commune. Et ces problèmes de développement urbain naissent du fait du promoteur qui a une logique de marché, une logique commerciale qui n'a pas une logique d'ensemble.

Et puis au niveau de la formulation de nos programmes, on a plus ou moins **escamoté le côté sciences sociales**; on introduit rarement au moment de la formulation, un sociologue ou bien des gens qui ont une pratique au niveau de la formulation du projet; ça ne vient que cinq ou six ans après, ils viennent chez nous comme sapeurs-pompiers; une fois que les problèmes éclatent, on cherche pourquoi ça a éclaté. On ne se soucie de ces problèmes qu'une fois qu'il y a eu crise. Par exemple, dès qu'il y a eu crise à Casablanca ou à Fès, on a pensé l'ilotage, on a pensé à la structure administrative, à l'urbanisme, aux transports en public ; on a essayé d'être au diapason, on a généralisé la privatisation uniquement pour répondre au besoin, parce que les canaux démocratiques qui rendent possible une politique participative dès le départ n'existe pas.

M. AKHAYAT, Fonds d'Equipement Communal, Rabat

Toutes vos interventions sont intéressantes, mais je me retrouve avec les mêmes problèmes de limite des évaluations. On parle de réussite et d'échec, mais pour qui, et de quel point de vue? J'ai été très sensible à ce qu'a avancé mon collègue à propos des termes de référence à définir et négocier. Et à mon avis, la limite principale des évaluations réside dans **la définition des objectifs**. Quels objectifs et définis par qui?

A. LEHZAM, INAU, AERAU, Rabat

La question de données a été soulevée à propos des problèmes d'information dans le cas d'une évaluation.

C'est vrai qu'on peut surmonter la question méthodologique, à travers des systèmes éprouvés et expérimentés ailleurs. Il reste le problème des "inputs" à savoir l'information que l'on met dans ce système ou dans cette méthodologie. C'est vrai, on peut recourir à des enquêtes. Il faut réfléchir également à la méthode d'enquête, élaborer les questionnaires, recruter des enquêteurs, former les enquêteurs, les lancer sur le terrain, tout cela coûte cher, extrêmement cher et demande du temps. Alors la seule information qui reste disponible reste l'information officielle. C'est une information qui est souvent de niveau macro, c'est-à-dire qui donne des informations à une échelle globale, à l'échelle d'un pays, ou à l'échelle de la région et rarement à l'échelle de la ville. De même les projets sont tellement spécifiques et ont des échelles tellement variées... Donc diversité de projets, mais l'information, elle, n'est pas diversifiée à la même échelle, donc il y a une **inadéquation entre projet et information**. A mon avis, il y a toujours des décalages, dans un processus de développement, on ne peut pas réfléchir d'une façon globale sauf si on adopte une réflexion classique (c'est-à-dire tout planifier) qui est dépassée, et qui a montré clairement ses limites. On planifie la production industrielle, on planifie l'agriculture, on planifie l'information et même on planifie les projets. L'évaluation est statutaire, elle est prévue à la fin ou au cours du projet lui-même. Cette question d'information est donc extrêmement importante. Du fait même de l'hétérogénéité de l'information et de son caractère incomplet, chacun peut évaluer à sa manière un projet donné. Il faudrait donc en réfléchissant sur la méthodologie concernant les évaluations réfléchir sur les moyens de collecter une information homogène dans le temps et dans l'espace sur les projets.

C. GUILLET, G.I.E "Villes Nouvelles de France", Paris

Nous sommes opérateurs (aménageurs de ville) et pour cette raison avons besoin d'outils d'évaluation et je vais vous parler plus précisément d'un de ces outils: **l'observatoire économique** que nous avons mis en place dans plusieurs villes nouvelles et dont je vous ai apporté en documentation l'exemple de Saint-Quentin-en-Yvelines.

L'équilibre habitat/emploi est prioritaire pour les aménageurs des villes nouvelles. L'objectif est d'atteindre un emploi par habitant actif. Il est relativement facile de mesurer quantitativement les résultats avec enquêtes statistiques effectuées régulièrement en France (enquête INSEE) mais les

délais entre deux recensements (4 ans) sont beaucoup trop grands pour le rythme de construction de la ville (2 000 logements par an).

Il est plus difficile d'effectuer une évaluation qualitative, C'est-à-dire sur le niveau et les types d'emplois implantés, pour mesurer leur adéquation avec les catégories socio-professionnelles des habitants actifs. Cette mesure est pourtant indispensable pour des aménageurs soucieux de garder les équilibres et de favoriser l'implantation des entreprises qui offriront les emplois nécessaires.

Nous avons travaillé sur cela avec les commissions emploi des syndicats d'agglomération nouvelle, les organisations intercommunales qui gèrent nos villes et ce travail a abouti à la création d'un observatoire très simple dont je vous ai apporté cette plaquette descriptive. C'est en fait une toute petite équipe constituée de deux cadres et d'une secrétaire, évidemment équipée en matériel informatique, qui, d'une part, exploite les recensements officiels dont je vous ai parlé (INSEE) et autres documents disponibles (listes d'électeurs prud'hommes par exemple), mais également procède à des enquêtes beaucoup plus approchées et détaillées auprès des entreprises.

Cet outil nous a permis, par exemple, d'évaluer le potentiel de créateurs d'entreprises sur la ville nouvelle parmi les cadres des entreprises en difficulté. Sur le plan technique, c'est un outil très simple à mettre en place; celui de Saint-Quentin-en-Yvelines a été initié à l'occasion d'un stage d'étudiants. Son champ est économique, mais on peut parfaitement imaginer un champ d'investigations beaucoup plus large sur tous les aspects de la ville.

A. FILALI, ANHI, Rabat

Nous allons clore cette session, très riche, pleine de pistes de réflexion nouvelles. Je vous avoue que je suis un peu perdu dans toutes ces démarches, surtout dans les discours universitaires, trop complexes pour les opérateurs comme moi. Mais je pense que tous les types d'intervenants ont apporté des contributions intéressantes pour la suite des débats et que quelque chose va commencer à émerger de cette mise en commun salutaire.

TROISIEME SEANCE

PROBLEMES STRATEGIQUES ET POLITIQUES DES EVALUATIONS

Président : A. OSMONT
Rapporteur : T.GUERROUDJ

INTERVENTIONS INTRODUCTIVES

J. FISETTE
G. MASSIAH
E. LEBRIS
R. STREN et A. KOFFI

CONTRIBUTIONS ET DÉBATS

PAPROSKI
A. KOFFI
A. OSMONT
A. LEHZAM
F. NAVEZ-BOUCHANINE
N. BENYAHIA
A. BENNIS
AIT MAHJOUB
A. OSMONT

A. OSMONT, Institut Français d'Urbanisme, Paris

Notre séance de l'après-midi va porter sur les limites stratégiques et politiques des évaluations. C'est un terrain peut-être un peu glissant. Pour cette raison, je donne la parole à Jaques Fisette qui va certainement casser la glace comme il l'a déjà fait le premier jour.

J. FISETTE, "Villes et Développement", Institut d'Urbanisme de Montréal.

Je me propose de vous entretenir sur certaines omissions en évaluation de l'aide publique au développement, c'est-à-dire de ce qu'on ne retrouve pas en général dans les évaluations de programmes et de projets. Mon intervention ne vise pas des considérations techniques et opérationnelles de l'évaluation de l'APD. Je souhaite plutôt soulever certaines questions institutionnelles et politiques relatives aux effets de système de l'aide publique au développement sur les administrations des pays bénéficiaires de l'aide, et plus précisément des problèmes institutionnels que pose l'absence de coordination des aides extérieures dans un territoire donné. Je prendrai comme exemple un pays d'Afrique Sub-saharienne, le Niger.

1 - L'une des caractéristiques de l'évaluation de l'aide au développement est qu'elle est en général initiée et réalisée sous la responsabilité de l'agence donatrice ou prêteuse, de façon isolée et dans le but de **répondre à des exigences de programmation, de contrôle et de vérification** qui lui sont propres. Les projets et programmes de développement des agences de coopération internationale sont réalisés dans un pays tiers, différent de celui qui les finance, et de plus en plus fréquemment ils sont réalisés conjointement par plusieurs partenaires internationaux sur une base multilatérale. Ces projets d'aide mettent donc en jeu un ensemble complexe d'intervenants qui évalueront tout à tour, le plus souvent de façon isolée, leur contribution au programme ou projet de développement au sein duquel ils collaborent. Pour souligner la complexité des rapports qui s'établissent dans un tel contexte, notons qu'au sein du même programme de développement il y aura autant d'agences d'exécution que de sous-projets; de plus, projets et sous-projets devront en principe s'harmoniser avec un ensemble plus large d'actions initiées par le pays hôte et s'harmoniser aux actions initiées par d'autres agences internationales dans le même secteur d'activités. Toutes ces interventions ont des impacts qui interagissent les uns avec les autres et produisent des effets de système que les évaluations devraient en principe révéler.

Avançons l'hypothèse plausible que les projets de développement auront des effets plus ou moins constructifs sur le développement du pays d'accueil selon qu'ils seront ou non orientés **par une instance capable d'en définir les**

finalités et de les coordonner avec l'ensemble des actions de développement dans le même secteur d'activités. La multitude d'intervenants impliqués ici, dans les pays fortement dépendants des ressources extérieures, et la diversité d'objectifs de chacun, peuvent provoquer une situation anarchique si aucune instance politique et administrative ou aucun mécanisme de régulation n'en assure la coordination. Cette nécessité apparaît tout autant au niveau national qu'aux niveaux sectoriel et régional.

La coopération internationale dans le secteur urbain pose un certain nombre de questions d'ordre institutionnel qui seront abordées ce matin. La décentralisation des pouvoirs du gouvernement central vers le local par exemple est un volet très important des programmes récents des principaux intervenants internationaux dans le domaine urbain. Ce type de programme implique qu'une volonté politique très claire soit exprimée, par le pays hôte des programmes, d'opérer des **transformations importantes dans la façon de gérer les affaires publiques** et la gestion urbaine en particulier. Une grande diversité d'acteurs sont impliqués dans la réalisation de ce type de programme ; il sera donc difficile au moment de l'évaluation de comprendre et d'expliquer les causes de l'échec ou du succès d'un programme spécifique, les effets de système n'étant pris en compte par aucun des partenaires impliqués. L'évaluation soulèvera dans un tel contexte des questions sur les impacts des actions spécifiques du commanditaire de l'évaluation; très rarement des questions sur les effets cumulés des actions de tous les intervenants nationaux et internationaux dans un secteur spécifique d'activités seront à l'ordre du jour des évaluateurs. Pourtant cet aspect de la question peut s'avérer déterminant dans l'explication de la capacité des institutions locales et internationales à mener à bien les programmes de développement. Je voudrais illustrer mon propos en me référant à des recherches et à une série d'expériences personnelles vécues au Niger, un pays fort différent du Maroc, mais qui permet tout de même de donner une image des processus en cours dans plusieurs pays en développement.

Une grande agence multilatérale m'a mandaté pour évaluer (ex-post) la première phase d'un programme de financement dans le secteur de l'environnement au Niger. Le mandat précisait qu'il fallait aussi réfléchir à la mise en place de nouveaux mécanismes de coordination des aides extérieures en matière d'environnement. Un aspect important du mandat consistait en effet à faire le point sur la réception que faisaient les différents bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux à l'idée d'une deuxième phase pour le programme en question. L'évaluation ex-post du programme dans sa première phase comportait un certain nombre de dimensions d'une étude de faisabilité pour une éventuelle "phase deux" du programme. La ligne de démarcation entre évaluation ex-post et évaluation ex-ante n'est pas toujours facile à tracer.

Situons rapidement le contexte général dans lequel se déroulent les programmes de développement dans le secteur de l'environnement au Niger. Je mettrai ici l'accent sur les aspects institutionnels de la question. Pour 100 FCFA d'investissements publics au Niger, 95 FCFA proviennent de sources extérieures. Le Niger est un des pays les plus dépendants économiquement des ressources extérieures pour effectuer les investissements publics nécessaires à l'économie. Ces ressources extérieures sont mobilisées à travers au moins 120 institutions internationales différentes dans tous les secteurs d'activités: des systèmes de sécurité alimentaire à la construction d'écoles, de l'appui institutionnel et de la formation à la construction des infrastructures "clé en main" etc... . Dans le seul secteur de l'environnement pris au sens large, ces différents intervenants gèrent directement ou indirectement pas moins de 100 millions de \$US par année.

Tous ces intervenants ont leurs priorités, leur propre agenda, des cycles de programmation plus ou moins longs, des projets en démarrage et en terminaison dans le pays, des normes et des procédures différentes de présentation des projets à soumettre pour financement, des procédures d'évaluation qui leurs sont propres etc... Ajoutons à ce tableau déjà passablement complexe que le pays d'accueil peut être soumis à un programme d'ajustements structurels qui conditionnera l'obtention d'une portion importante des ressources extérieures d'origine multilatérale et bilatérale.

Cette pluralité d'acteurs pose des problèmes importants de planification et de coordination des actions de développement; elle peut aussi potentiellement représenter de nombreux avantages. Elle permet de mobiliser un volume important d'investissements financiers et d'offrir un bassin de ressources humaines et technologiques plus large par exemples. Pour profiter réellement de ces avantages il faudrait des énoncés clairs de priorités. En l'absence de mécanismes de marché qui puissent jouer cette fonction de régulation des flux d'investissements (dans tel contexte d'aide publique au développement), la mise en place de structures de planification au niveau national paraît être la meilleure façon de coordonner et d'orienter l'action de tous ces intervenants. La nécessité de telles **structures de régulation** est encore plus évidente dans les secteurs qui comportent des actions délicates de réformes des institutions administratives et politiques. C'est le cas des actions de renforcement institutionnel des programmes de développement urbain visant une plus grande décentralisation des pouvoirs de décision vers les instances locales par exemple.

Un pays doit disposer d'une très forte capacité de gestion pour planifier l'action d'un aussi grand nombre d'intervenants sur son territoire. S'il n'a pas cette capacité, ou s'il ne l'utilise pas, les actions non coordonnées de ces

intervenants peuvent avoir des effets plus destructifs que constructifs sur les institutions nationales et sur le développement en général. Le cas du Niger illustre bien ces effets de système de l'APD et l'urgence de les considérer dans l'évaluation des impacts de l'APD.

2 - Tout projet d'aide dans un pays en développement se déroule avec plus ou moins de facilité et une efficacité plus ou moins grande qui dépendent, pour une très grande part, des procédures administratives et des pratiques observées par chacune des deux parties intéressées, à savoir l'organisme donateur et le gouvernement du pays bénéficiaire.

- les donateurs ont depuis longtemps pris conscience des blocages que constitue, dans la mise en oeuvre des programmes d'aide, l'insuffisance des capacités administratives et de gestion des gouvernements des pays en développement, tout en reconnaissant que cette insuffisance est un élément du sous-développement;
- les donateurs ont aussi depuis peu de temps commencé à se pencher sur l'effet de leurs propres exigences et du comportement de leurs administrations sur les mécanismes de mise en oeuvre de l'aide qu'ils apportent.

Un écart de plus en plus grand se creuse entre les budgets programmés de l'aide et les montants effectivement déboursés. Au Niger par exemple à peine 50% en moyenne des fonds mis à la disposition du pays par les différences agences internationales ont été effectivement déboursés et consommés durant les années 80. Les procédures administratives des pays donateurs y sont certainement pour quelque chose. Cette préoccupation a amené les pays membres du C.A.D. à s'intégrer sur leurs pratique et procédures et à adopter des principes directeurs officiels notamment en matière d'évaluation. Un responsable de l'évaluation du système de programmation des investissements au Niger écrivait dans un rapport en 1990 :

"Le programme des investissements du Niger n'est qu'une collection de projets financés par l'aide extérieure sans liens les uns avec les autres. Ces projets ne sont pas cohérents entre eux parce qu'ils ne découlent pas de priorités d'un plan national."

Qui a la responsabilité de donner une cohérence à ces différentes actions? La réponse n'est pas simple. On est en général porté à renvoyer la balle dans le camp du pays hôte; cela équivaut à condamner la victime et cela a servi à justifier dans les dernières années un désengagement progressif des agences internationales des pays les plus faibles institutionnellement. C'est là nier la substance même de l'aide au développement et plus encore la responsabilité partagée des agences internationales dans l'explication de la faiblesse institutionnelle qui caractérise les administrations des pays fortement

dépendants de l'aide extérieure. Ce n'est pas une hypothèse particulièrement audacieuse et originale puisqu'on écrivait dans un rapport de l'OCDE daté de 1985 que les bailleurs de fonds sont en partie responsables de la faiblesse des institutions des pays en développement. Les agences sont évidemment très réticentes à poser ce problème et il y a un risque évident pour un évaluateur d'élargir le mandat de l'évaluation à de telles considérations. L'écroulement soudain de ce qui restait des institutions administratives et politiques et de toute l'économie formelle nigérienne montre jusqu'à quel point elles étaient fragiles et peu enracinées malgré trente ans de coopération.

Les évaluations de programmes de développement urbain mettent l'accent sur les problèmes de formation et les besoins en assistance technique, l'urgence de réformer l'organisation administrative des pays partenaires etc... . Ce n'est qu'un tableau partiel du problème. Les effets de système de l'aide sur le comportement des acteurs publics nous paraissent fondamentaux à prendre en compte.

Mon expérience au Niger comme conseiller et comme consultant m'amène à certaines hypothèses sur ce qui détermine ces effets de système et l'échec de l'administration du développement: la nature des rapports entre les bailleurs de fonds et les institutions du pays bénéficiaire d'une part, et les rapports des bailleurs de fonds entre eux sont deux dimensions qui me paraissent jouer un rôle déterminant que j'illustrerai ici à partir d'observations sur le terrain administratif.

Dans un contexte de grande faiblesse institutionnelle comme celle qui caractérise le Niger, l'absence de coordination favorise l'émergence d'une très forte concurrence entre les bailleurs de fonds, et cela a des conséquences très négatives sur les institutions nationales du pays qui bénéficie de l'aide.

Pour donner une cohérence à leurs actions respectives et répondre aux exigences de leurs propre gouvernement, les agences internationales ont tendance à créer des **"niches" administratives** que je qualifie d'artificielles par rapport aux institutions existantes, artificielles parce qu'elles existent aux seules fins des projets dits "internationaux".

C'est une des prérogatives des bailleurs de fonds, comme je le soulignais hier, de créer les conditions de réalisation des projets pour s'assurer une certaine efficience de leur investissements. Les principes de responsabilité de l'agence de l'agence d'aide publique au développement élaborés par son propre gouvernement s'appliquent ici de façon relativement indépendante des conditions institutionnelles, légales et politiques du pays bénéficiaire.

J'ai observé au Niger que ces niches sont très souvent localisées au niveau interministériel et donc à un niveau très élevé de l'Administration: Cabinet du premier ministre ou présidence de la république. Elles donnent une assise administrative et politique aux bailleurs de fonds et aux donateurs pour

réaliser leurs projets mais peuvent avoir des conséquences très négatives sur le développement des capacités administratives nationales. Elles ont en effet tendance à **vider de leur substance les structures ministérielles normales** qui ont la responsabilité de programme dans leur secteur spécifique d'activités. Cela peut signifier par exemple que les directeurs de service ou les chefs de section d'un ministère seront totalement ignorants de ce qui se déroule dans un projet sectoriel dans leur domaine de responsabilité avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur la programmation et la coordination des actions de développement dans le secteur en question : duplication des abandons sans raison apparente etc...

Les conséquences sur le fonctionnement de l'administration du développement et la prise de décision sont aussi très importantes. En dehors du premier ministre et de son Cabinet, seuls quelques hauts fonctionnaires et le ministre de tutelle du projet seront informés du déroulement des opérations du projet et de l'évaluation. Cette localisation institutionnelle des structures chargées de la gestion des projets de développement politise le processus de prise de décisions en renvoyant systématiquement vers le haut les décisions, privant ainsi les instances administratives et techniques au sein des ministères non seulement de l'information mais des apprentissages inhérents à la gestion des opérations de mise en oeuvre d'un projet.

Les pouvoirs politiques locaux acceptent de jouer ce jeu en parallèle des structures techniques ministérielles, parce que c'est, à court terme, le seul moyen de profiter de ce que Gustave Massiah appelait hier la rente internationale dont bénéficient les pays les plus pauvres économiquement vis à vis de l'aide extérieure.

3 - Les éléments de réforme des structures politiques et administratives qu'incorporent de plus en plus les projets de développement urbain, en particulier au niveau de la gestion urbaine, soulèvent la question du **dialogue sur les politiques entre le pays donateurs et les pays bénéficiaires de l'aide extérieure**. Le dialogue dans un tel contexte suppose que le pays bénéficiaire a une idée claire des objectifs de développement qu'ils poursuit et où sont ses intérêts dans ce que lui proposent les bailleurs de fonds.

Les agences internationales sont en mesure par ailleurs d'exercer un effet de levier en incitant le pays à modifier certaines de ses politiques. Au Niger pas moins de 120 agences négocient avec le pays différents arrangements administratif pour exécuter leurs projets respectifs. On imagine l'effort administratif qu'il faudrait déployer pour coordonner l'action de tous ces intervenants et en contrôler par la suite les résultats. La plupart des pays fortement dépendants de l'aide n'ont pas au sein de leur structure

administrative les capacités d'analyse et de contrôle nécessaires pour exercer leur contrepartie dans ce dialogue avec les bailleurs de fonds.

Par ailleurs les agences internationales dépensent jusqu'à 15% du montant total de l'aide pour financer leur propre système de contrôle et d'évaluation de leurs projets. Les pays en développement n'ont pas les ressources humaines et financières nécessaires pour faire face à ces exigences et cela se reflète très clairement dans la faible capacité d'absorption de l'aide internationale des pays comme le Niger.

Cette emphase mise par les agences internationales sur le contrôle et l'évaluation de leurs actions peut inciter le bénéficiaire à la passivité face aux programmes qui lui sont proposés par les partenaires étrangers, et à les laisser s'organiser eux-mêmes sur le terrain sans exercer de véritable coordination et sans se préoccuper des impacts de ces programmes sur le développement du pays à long terme. Voilà qui contribue à expliquer en partie le faible développement de l'évaluation au sein des structures formelles des administrations de plusieurs pays pauvres d'Afrique Sub-saharienne.

G. MASSIAH, ACT Consultants, Paris

Je voudrais m'interroger sur le rapport entre évaluation et projet urbain, mais j'aimerais mettre l'accent sur la deuxième partie du titre, sur les projets urbains, en me demandant **comment l'évaluation peut faire progresser les projets urbains** ? Evidemment, on pourrait m'accuser de détourner l'évaluation de son objectif et même de la pervertir mais je pense que c'est un risque qu'il faut courir parce que finalement ce qui nous intéresse, ce sont quand même les projets urbains.

Je vais vous proposer quelques réflexions, en commençant, comme il est naturel, par déconstruire, avant d'essayer de reconstruire et de faire de nouvelles propositions. Que peut nous apprendre l'évaluation sur les projets urbains ? Ce que nous avons vu au cours de ces premières séances du séminaire, ce que Bernard Declève a bien résumé: l'intérêt de l'évaluation par rapport au projet, c'est qu'elle est en même temps liée au projet et à l'action et qu'en même temps elle se veut un champ de connaissances spécifiques. Donc elle se présente comme un ordre rationnel un peu supérieur à celui du projet lui-même. Cet ordre rationnel a posteriori, justement parce que l'évaluation vient après, peut donc se dégager d'un certain nombre de contingences qui ont marqué la vie du projet; cet ordre est révélateur sur ce qu'est la rationalité du projet lui-même. En fait, je crois que c'est très relatif. On ne peut pas tirer de la réflexion sur l'évaluation, très directement une réflexion sur la rationalité des projets.

Mr Landeau, d'une façon provocatrice nous a dit que, pour lui, un projet urbain ou une locomotive, du point de vue de l'évaluation, c'est pareil. C'est

très juste du point de vue d'une certaine conception de l'évaluation. Et c'est vrai qu'a priori, si on réfléchit à la démarche de l'évaluation en tant qu'évaluation, en tant que discipline autonome, il n'y a pas de raison de considérer que certains domaines pourraient échapper, par rapport à d'autres, à une certaine approche normative. Par contre, du point de vue des projets urbains, nous pourrions nous interroger sur cette approche normative. Est-ce que l'évaluation constitue vraiment une rationalité qui dépasse celle du projet et à laquelle celle du projet pourrait se référer ? Je pense que non. Il serait temps que nous soumettions à la critique l'ensemble de l'évaluation parce que justement elle se réfère à une approche scientifique qui, elle-même, est actuellement critiquée. Je dois dire toute suite que je ne prends pas, comme définition de l'évaluation, une définition restrictive. Je pense qu'il est nécessaire qu'il y ait des évaluations de type contrôle, c'est une étape qui paraît nécessaire, même si ce n'est pas suffisant. Je reviendrai sur le pourquoi après. Il faut préserver l'autonomie, l'indépendance, de l'évaluation de type contrôle parce que le problème des moyens se pose et qu'il est bon que sur les dépenses publiques, il y ait un contrôle qui prenne des formes tout à fait classiques. Si, par contre, l'interrogation porte sur les projets urbains, l'évaluation de ce point de vue ne conduit pas à des réflexions très avancées sur la rationalité du projet urbain parce que nous sommes obligés de prendre en compte les limites de l'évaluation. Ce sur quoi il faut avancer, c'est sur **la remise en cause des théories des projets urbains.**

Je crois en effet qu'on ne peut pas évaluer les projets urbains si on n'a pas une discussion sur ce que c'est que la théorie du projet urbain ou les théories de développement des projets urbains. F. Navez-Bouchanine, à un moment donné, soulevé le problème du qualitatif et du quantitatif. Je renverrai à Léontief qui est vécu, souvent, comme le plus quantitativiste des économistes, mais qui a toujours expliqué que toutes les lois économiques sont tendancielles et qualitatives. Evidemment le quantitatif est très important pour dégager le qualitatif mais en fait ce qui compte c'est le qualitatif et aucune loi sociale ne peut-être exprimée autrement que comme une loi tendancielle.

On a noté aussi hier l'importance des feed-back et de la rétroaction. Ils peuvent conduire à deux types de modèles, soit des modèles de systèmes asservis soit des modèles ouverts, et justement l'utilisation du feed-back en systèmes asservis n'est pas intéressante pour le développement urbain parce qu'elle part de l'hypothèse que l'on sait où on veut arriver et qu'il suffit d'introduire la correction dans la visée pour tomber juste. Alors que, **par définition, dans un projet urbain, on ne sait pas vraiment où on va arriver** ; il faut donc réfléchir sur ce que peut être un système ouvert. J'y reviendrai un peu aussi tout à l'heure.

Enfin il y a deux autres points qui me paraissent très importants, qui ont également été abordés ce matin et qui se sont un peu dégagés par la réflexion sur le débat d'aujourd'hui sur la pensée scientifique; j'ai cité le principe d'incertitude qui est un principe tout à fait fondamental. Le principe d'incertitude n'est pas un principe d'à peu près. C'est une autre façon de concevoir la réalité. On peut arriver à des relations d'ordre même si, au niveau des éléments constitutifs de base, il y a désordre (comme dans le mouvement brownien par exemple).

Il y a un autre principe dont par exemple les météorologistes parlent beaucoup aujourd'hui, c'est ce qu'on appelle l'effet papillon. C'est-à-dire le fait que parfois, un tout petit effet en un lieu peut entraîner un ouragan ailleurs. C'est très important parce que l'évaluation c'est justement une réflexion sur les effets et sur leur nature; on essaye ainsi de retrouver, d'analyser quels sont les effets entraînés.

Tout cela pour dire que le modèle de l'évaluation, tel qu'il se présente, avec un déterminisme qui se situe dans un horizon de moyen terme, ne donne que des indications assez vagues par rapport à ce que pourrait être la rationalité d'un projet.

On peut essayer d'être un peu plus précis sur le projet urbain en se demandant ce que la réflexion sur l'évaluation apprend sur le projet urbain lui-même ou sur ce que pourrait être une révision des certitudes sur le projet urbain. Sur la démarche de projet, manifestement, les démarches de cheminement sont préférables aux démarches d'optimum. Il ne s'agit pas d'optimiser une situation, il s'agit de trouver des chemins critiques. On est dans la programmation dynamique plutôt que dans la programmation linéaire du point de vue de la démarche de projet. Il y a des implications sur la construction-même des projets; ce qui est intéressant dans le projet, c'est la séquence et non pas le point d'arrivée.

Dans les projets, très souvent, l'effet dit secondaire est en fait principal. Le projet, par exemple, se donne comme objectif des infrastructures et un certain nombre de logements et, en fait, on voit apparaître un certain nombre d'effets secondaires qui ne sont pas forcément pervers, et qui peuvent être bénéfiques mais en tous cas n'étaient pas prévus.

Je peux donner un exemple. J'avais fait avec Tribillon une évaluation des cellules d'urbanisme dans cinq pays africains. Le projet avait fait beaucoup de formation alors que ce n'était pas prévu. Et quand on a évalué le projet et qu'on est allé demander à tous les partenaires, les directions d'urbanisme et les services techniques, ce qui était intéressant pour eux dans le projet, ils nous ont tous dit: la formation. Dans un cas comme celui-là, l'évaluation ne devrait pas servir à éviter "l'erreur" mais à la répéter d'autant plus qu'il y a les effets multiplicateurs.

Par ailleurs **les projets urbains ne peuvent être analysés que dans le cadre d'une politique urbaine**. Dans la trilogie que Tribillon a souvent développée, la production de la ville est une articulation entre trois formes d'interventions: opérer, planifier et réglementer. L'opération n'est qu'une des façons de produire de la ville, articulée aux deux autres. On ne peut pas analyser un projet urbain sans l'associer aux autres aspects de la politique urbaine et d'ailleurs, c'est bien ce qui se passe. Pour les projets urbains, dans leur masse financière, l'essentiel est réservé à l'infrastructure et la construction, mais dans leur intention, l'essentiel c'est l'institutionnel. Quand on analyse les projets de tous les bailleurs de fonds importants aujourd'hui, ce qui compte, c'est l'institutionnel; rappelez-vous l'expression "il faut donner du tuyau pour avoir l'institutionnel"; donner du "hard" pour avoir du "soft".

Mais alors, dans l'évaluation des objectifs, si on reste au niveau du quantitatif, comment évalue-t-on l'institutionnel ? D'autant que le quantitatif se mesure à norme constante, et que l'institutionnel se définit comme une innovation. Une innovation ne s'analyse pas de la même façon qu'un accroissement marginal ou structurel.

Dans l'analyse des projets urbains, il faudrait distinguer trois éléments: tout ce qui est le "hard" (le tuyau ou la construction), l'institutionnel et j'ajouterais, la conditionnalité qui explicite la discussion politique de l'institutionnel. Quand on évalue un projet urbain, est-ce que il ne faudrait pas aussi évaluer cette conditionnalité ? N'induit-elle pas elle aussi une forme de transformation ?

L'unicité du projet urbain, c'est d'abord sa cohérence, cohérence qui dépasse le fait de regrouper et d'organiser des moyens pour atteindre des objectifs plus ou moins limités. Pour évaluer un projet urbain, il faudrait savoir déjà comment le définir. Je dirai qu'il y a quatre définitions possibles du projet urbain.

- la première, un **projet classique d'investissement** comme un autre, c'est-à-dire regrouper et organiser des moyens, notamment financiers, mais aussi techniques et autres pour atteindre des objectifs plus ou moins limités.

- la deuxième, une **déclinaison de la politique urbaine**. On part de la politique urbaine, et on la découpe en projets; ces projets ne peuvent pas être analysés en dehors de la politique elle-même puisque l'objectif du projet, c'est de mettre en oeuvre une politique.

- la troisième. l'approche dominante, aujourd'hui, des projets urbains: un **moyen de faire évoluer une politique urbaine et une politique de développement** ; le projet précède la politique et c'est pour ça que la partie institutionnelle devient tellement importante.

- la quatrième, qui a ma préférence, un projet conçu **comme un acte créateur**; comme un projet d'architecture; est-ce que on peut évaluer un projet d'architecture uniquement au niveau des moyens, ou des coûts ? On

peut considérer que pour atteindre certains objectifs il faut "une découverte", il faut un acte créateur. Comment, dans un projet urbain, laisser la place à l'inattendu ? à ce que l'on va découvrir ? à la possibilité de réunir les conditions pour découvrir des pistes nouvelles ? Et est-ce que l'on est capable d'accepter les surcoûts de l'innovation dans la construction du projet urbain ? Ça a l'air d'être très abstrait, mais ça ne l'est pas tellement. Par exemple, prenons les projets sur le travail informel qui sont conduits par le BIT. Beaucoup d'entre eux finalement ont laissé une place à des surcoûts d'innovation: accepter de travailler avec des structures informelles, de prendre des risques, sans toujours savoir ce qui allait en sortir. Je pense que certains d'entre eux ont donné des résultats extrêmement intéressants et ont permis de débayer la réflexion sur l'évolution de l'emploi et du travail.

Je voudrais maintenant présenter quelques considérations sur **le rapport évaluation-projet**. Certains points concernent aussi bien le projet que l'évaluation, en fait, c'est un système évaluation-projet.

Il y a toujours un problème d'échelle quand on parle de projet. On peut distinguer le projet pilote, le projet expérimental, le projet à grande échelle et le projet en vraie grandeur. Pour un projet pilote ou un projet expérimental, les méthodes d'évaluation peuvent ressembler assez à celles de l'investissement. D'abord en théorie, on est du point de vue des effets, en marginal par rapport à une structure. Donc le système des prix, même le système de prix de marché, peut être suffisant pour constituer des prix de référence.

Par contre, **dès qu'on passe à la grande échelle, le projet n'est plus dissociable du programme**. En France par exemple, le programme de lutte contre la pauvreté, le programme du RMI, le développement social urbain, ne peuvent être considérés comme des projets évalués en tant que tels, produisant des logements ou des routes, mais comme des programmes dont l'objectif est de changer la ville. Si on change la structure, on ne peut plus utiliser la permanence de la structure comme référence; il y a un saut, et les effets ne peuvent pas être considérés comme secondaires surtout s'ils sont inattendus.

Ensuite, **l'espace de l'évaluation est à la fois l'espace de transformation et celui de la zone d'influence du projet**. De ce point de vue, il y a plusieurs espaces de transformations possibles. J'avancerai comme hypothèse qu'aujourd'hui, du point de vue des projets urbains, c'est **l'espace municipal** qui est l'espace le plus intéressant des transformations sociales. L'espace national est un espace de transformations intéressant au niveau des politiques urbaines mais plus difficilement au niveau des projets urbains. Quand je parle de municipalités, je parle aussi des collectivités locales ou en tout cas l'une institution qui a une responsabilité territoriale bien délimitée.

De la même façon l'espace des grandes régions est très intéressant pour la comparaison des politiques urbaines et des programmes de projets, mais l'est beaucoup moins pour la gestion des projets eux-mêmes.

Il y a enfin le problème de **l'horizon de l'évaluation**. Il introduit une nouvelle discussion sur la responsabilité du projet. Quand on évalue une responsabilité, qui est responsable du court terme, qui est responsable du moyen terme et qui est responsable du long terme ? Le temps du projet et le temps de l'évaluation ne coïncident pas forcément et il y a plusieurs horizons d'évaluation en fonction de la nature des responsabilités. Par exemple il faut tenir compte de la notion de développement durable ou soutenable, qui peut être porteur de la responsabilité au nom des générations futures.

Dans un projet de transformations sociales complexes, **où se situe la responsabilité** ? Si l'unité du projet c'est la cohérence, ce sont ceux qui sont responsables de la cohérence. Si l'unité du projet est définie au niveau des moyens ou des objectifs, ce sont ceux qui sont responsables des moyens c'est-à-dire essentiellement les financeurs ou ceux qui sont responsables des objectifs, c'est-à-dire essentiellement les Etats ou les administrations.

Ce problème de la responsabilité est un point important sur lequel il faut réfléchir. Le débat sur l'évaluation porte beaucoup plus sur les choix et il nous faut donc remonter des effets aux choix. Dans les démarches de projet, à quel moment y a-t-il des choix ? Les choix ne sont pas évidemment toujours techniques mais ils peuvent être aussi techniques. Il faut arriver, pour l'évaluateur, à identifier comment les choix ont été pris et si ces choix étaient bons ou mauvais. Mais pour le responsable d'un projet, pour la définition d'un projet, il faut arriver à définir comment et à quel moment il faut prendre des choix. C'est le problème de la relation entre les choix et les effets qui n'est pas la relation entre la cause et les effets. On retrouve là la deuxième partie de la question sur l'unicité du projet et les points de vue différents des acteurs. Il y a plusieurs acteurs et nous sommes face à deux typologies. Une typologie fonctionnelle qui est : maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, entreprises... qui est un peu la typologie classique des projets. Mais si nous regardons les projets urbains, nous remarquons que c'est plus compliqué et que nous avons aussi une typologie institutionnelle, parce que finalement un projet urbain et la responsabilité des objectifs c'est quand même toujours une institution qui les définit. Ça peut être l'Etat, les services, une municipalité. Ensuite, nous avons des financeurs qu'on peut appeler bailleurs de fonds ou pas.

Je pense qu'aujourd'hui, **tout le débat sur l'évaluation est restreint à la discussion entre les financeurs et les administrations et institutions**. C'est-à-dire finalement, qu'elle est la responsabilité des uns ou des autres et c'est pour ça que la discussion sur l'aide est fondamentale puisque justement l'aide vient s'introduire dans ce rapprochement, dans ce rapport entre financeur et

administration. Les deux n'ont pas les mêmes objectifs et c'est la régulation de leurs rapports qui constitue l'essentiel des opérations d'évaluations comme elle se répercute sur la définition du projet.

En ce qui concerne les projets, il y a **d'autres acteurs** qui sont les opérateurs, les maîtres d'œuvre et les entreprises qui, eux, sont plutôt des évalués. D'une certaine façon ils peuvent arriver à peser sur la définition des projets par la complicité qu'ils peuvent construire avec des maîtres d'ouvrage, avec des administrations, avec des financeurs; mais en tant que tels ils n'ont pas de légitimité de conduite des opérations. Par exemple en France, un office HLM est un office qui dépend de la municipalité même s'il a une autonomie; une ville nouvelle ou le service technique d'une ville nouvelle aussi.

Souvent, les opérateurs jouent un rôle de maître d'ouvrage délégué qui est une instance un peu nouvelle. Il ne faut pas oublier les entreprises, c'est là que se trouvent les problèmes des coûts. Très souvent on fait de très grosses évaluations sur les objectifs, les quantités, et puis sur les coûts. Sans se poser la question des conséquences. Par exemple on fait des appels d'offre pour prendre les "moins-disant" pour des projets qui ont pour objectif de développer l'emploi. De cette façon, on retrouve des entreprises qui ne travaillent pas sur place et la logique même en devient contradictoire.

Il y a aussi les habitants. Il y a là un problème de représentation qui est compliqué. On y retrouve le débat sur les ONG et les associations de base, les élus, les professionnels qui sont supposés être au service des premiers. Il y a aussi des auto-organisations ou des organisations préformées des habitants. avec un problème de rapport et de légitimité entre ces associations et les administrations, un **problème des formes de démocratie**.

Passons à quelques propositions: il faut faire un détour et **travailler les théories des projets urbains**. Là, l'évaluation peut être très utile. Elle peut être utile de deux façons: d'une part, dans la démarche de l'évaluation, il y a l'idée qu'il faut "aller voir". C'est très utile parce qu'en allant voir, on découvre des choses qu'on n'attendait pas et donc l'évaluation est nécessaire, indispensable, à la reconstruction d'une théorie de projet urbain. D'autre part, un bon évaluateur sait traquer l'évidence. Il a lui aussi des évidences, mais il se méfie des évidences. Or, ce qui est très difficile dans la reconstruction théorique c'est justement d'échapper aux évidences. Par exemple certains considèrent que c'est évident qu'un système de transport ne peut marcher que s'il est privé et pour d'autres s'il est public; chacun fonctionne à base d'évidence. Mais allez voir ce que ça représente et réfléchir vraiment sur ce que ça veut dire, c'est indispensable.

La deuxième piste, c'est celle de la mise en place d'un processus permanent, d'un **système d'évaluation permanent**. Il ne s'agit pas de définir ce que doit

être une évaluation universelle; au contraire chacune des grandes catégories d'acteurs doit avoir son système d'évaluation.

Je me réfère à l'approche de l'évaluation proposée en France par Eric Monnin et Patrick Viveret et aux Etats-Unis, par la division Evaluation du "Général Accounting Office" du Congrès Américain qui a fait un travail remarquable là-dessus. Cette division a demandé que la présidence des Etats Unis se dote d'un système propre d'évaluation, en estimant qu'il faudrait que chacun ait ses évaluateurs et définisse ses propres objectifs, ses propres critères, et ses propres démarches.

On peut préciser la **déontologie de l'évaluation**. Il y a le problème de l'indépendance, de la transparence; il y a un autre problème sur lequel on est intervenu un peu hier, c'est le rapport entre évaluation et décision. En fait, il est toujours présent. Je reviens sur l'évaluation que j'ai réalisé avec Tribillon sur les cellules d'urbanisme. En fait, on s'est fait complètement piéger; tout ce que nous avons dit a été utilisé par les décideurs pour supprimer l'ensemble des cellules.

Tout évaluateur sait très bien cela. C'est comme pour un journaliste, c'est le même débat déontologique sur l'information et les médias. On est un peu dans le même champ. Ce qui conduit souvent à l'auto-censure.

Il y a aussi un autre danger, c'est de reprendre **les critères d'évaluation comme variables de décisions**. Souvent, on prend des critères d'évaluation qui sont des critères d'analyse des effets qui s'imposent comme des normes. Comment arriver à distinguer les critères d'évaluation de la variable de décision ? Comment un système de critères peut-il être un système de critères d'évaluation, sans être immédiatement incorporé dans la décision ? Tous ceux qui ont travaillé sur les statistiques savent très bien que quand on définit un indice, à partir de ce moment là, n'importe quel gouvernement peut manipuler ce dernier. D'ailleurs, la première réaction d'un évalué, jugé en fonction de certains critères, ce sera de les imposer comme norme pour préparer l'évaluation suivante.

Ce débat sur les critères est essentiel. Il ne faut pas arriver à un panier de critères unique. L'idée que l'on aura des bonnes évaluations quand on se sera tous mis ensemble d'accord sur les mêmes critères est fausse. Il vaut mieux avoir des critères différents. Il faut pousser les acteurs à avoir leurs propres critères. Par exemple, nous avons beaucoup travaillé sur les problème d'évaluation au niveau des ONG. Nous, ce qui nous intéresse, c'est de développer du partenariat, l'essentiel est qu'on ait un engagement qui survive au projet. Si cet aspect n'est pas pris en compte dans l'évaluation des projets, l'objectif essentiel échappera. Donc, il faut bien que chacun avance ses critères.

A partir de ce moment, la démarche doit laisser une place à la discussion et doit être une démarche contradictoire. Il faut créer un **espace de négociation**; si on a un espace de négociation ça veut dire qu'on reconnaît l'autre comme suffisamment égal pour négocier. Il faut donc construire un système où les uns et les autres peuvent négocier et avoir des relations contractuelles. Chacun des types d'acteurs peut développer ses propres expertises, avoir ses propres experts. Chacun doit arriver à développer des démarches correspondant à ses objectifs, à ses critères.

Un dernier point, si on veut inscrire les évaluations dans la durée, il faut donner une priorité à des structures du type observatoire, à des **instruments d'analyse et d'observation permettant justement de fournir des éléments sur lesquels une discussion puisse s'engager**. L'approche que l'on pourrait construire, c'est de considérer que dans un projet urbain, dans une politique urbaine, il faut construire un système d'évaluation par étape. C'est un enjeu considérable puisqu'il concrétise la capacité pour une société de penser sa propre transformation.

E. LEBRIS, Interurba ORSTOM, Paris

Ecouter Gustave Massiah est un ravissement et intervenir après lui est un supplice, ça se vérifie une fois de plus. J'ai tout à fait l'impression ne plus rien avoir à dire, ce qui me permettra d'ailleurs d'être bref. Je voudrais vous parler des nouveaux acteurs de coopération urbains confrontés à l'exigence de l'évaluation.

Le colloque "**Jeunes-ville-emploi: quel avenir pour la jeunesse africaine**" tenue en octobre 1992 à Paris sous l'égide du Ministère français de la Coopération et du Développement a bien mis en lumière certains changements significatifs dans le paysage de la coopération urbaine. Se trouvait posé indirectement, à cette occasion, le problème de l'évaluation de projets urbains d'un genre nouveau qui se multiplient aujourd'hui dans un rapport pour le moins ambigu avec la coopération institutionnelle bi- ou multilatérale. Désireux de dépasser le stade de la seule réflexion scientifique, les responsables du Ministère ont mis en place une vaste opération financée sur fonds FAC dans le but d'identifier certains projets "porteurs" issus de la "société civile" et d'en faire converger à terme les effets au sein d'un Programme International d'intervention construit sur le modèle du Programme de Développement Municipal.

Toutes ces initiatives croisent à l'évidence le projet du présent atelier en ce qu'elles mettent le doigt sur la difficulté spécifique à évaluer, avec les méthodes classiques de l'évaluation institutionnelle¹, des micro-projets entrant

¹ Le débat est ancien entre spécialistes sur l'évaluation économique des projets. Pour Marc Chervel, ce que l'on appelle l'évaluation consiste dans une procédure en 3 étapes :

souvent dans des montages complexes et poursuivant des objectifs dont certains sont difficilement quantifiables. Je pense plus particulièrement ici aux projets qui visent à **favoriser l'intégration en ville** et à ceux qui veulent assurer la promotion de cultures urbaines innovantes¹ L'évaluation de projets de cette nature requiert à l'évidence une évaluation externe où les milieux de recherche - en particulier dans le domaine des sciences sociales - ont toute leur place. C'est au demeurant en tenant compte de cette exigence que vient d'être lancé, dans le cadre de l'opération "Jeunes-ville-emploi" un appel d'offres destiné à des équipes associant chercheurs et opérateurs.

L'intention de mon intervention est précisément de voir comment l'on peut améliorer les méthodes et les outils d'évaluation de ces micro-projets qui ne relèvent directement ni de l'Etat, ni du marché. Pour y parvenir, il faut d'abord essayer de comprendre comment et pourquoi de nouveaux acteurs - je pense bien sûr aux Ong de développement, mais aussi à la coopération décentralisée - se sont imposés comme maîtres d'oeuvre de ces projets en milieu urbain.

Les projets de référence sont, pour la plupart, réalisés en Afrique subsaharienne francophone. Les nouveaux acteurs sont des Ong locales, des Ong et des collectivités territoriales françaises.

Je propose une démarche en trois temps: camper le nouveau paysage de la coopération urbaine, analyser les forces et les faiblesses des nouveaux acteurs, réfléchir sur l'évaluation des projets qu'ils portent.

La coopération urbaine en Afrique: changement de paysage

1. Les changements intervenus au cours des dernières années découlent presque mécaniquement de la crise et de l'amenuisement des ressources. Ils s'expliquent mieux encore si on les restitue dans la succession des politiques urbaines menées au cours des trente dernières années (urbanisme de plan - urbanisme de projet - décentralisation, participation populaire et triomphe d'un nouveau "paradigme urbain" privilégiant les aspects institutionnels). Cette

-
- définir et mesurer les **avantages** (est considéré comme "avantage" ce qui contribue à un objectif)
 - définir et mesurer les **coûts** (est considéré comme un "coût" ce qui vient s'imputer sur une ressource rare)
 - définir une procédure de calcul permettant de mesurer dans une même unité les "avantages" et les "coûts"

¹ M. Chervel reconnaît lui-même que "lorsque les mesures des avantages et des inconvénients apparaissent impossibles ou trop partielles, le calcul devient trop réducteur; est posé alors de façon très aiguë le problème de la légitimité de l'instance de discussion".

généalogie des politiques urbaines est suffisamment connue et je m'abstiendrai de la décrire une nouvelle fois.

Il n'est cependant pas inutile de caractériser ce "**nouveau paradigme urbain**" : il consiste dans la transformation des institutions autochtones, de telle sorte qu'elles deviennent compatibles avec les demandes d'une économie de marché. Mabogunje, dans un article récent, parle même de "radicalisation institutionnelle" dans la mesure où les bailleurs de fonds sont de plus en plus convaincus que la transformation en profondeur des institutions doit précéder leur renforcement; tout au plus manifeste-t-il le souci de ménager les continuités historique et culturelle. Dans le nouveau paradigme, l'Etat est appelé à déléguer les responsabilités aux autorités locales, lesquelles doivent à leur tour promouvoir le "sens communautaire" (self reliance). Il est significatif que, lors d'une table-ronde tenue à Paris en mars 1993, le responsable du Programme africain francophone de Développement Municipal ait mis en garde contre le risque qu'il y a à "déshabiller l'Etat pour habiller les communes". On peut ajouter qu'une telle entreprise, à laquelle participent largement les nouveaux acteurs de la coopération urbaine, constitue une ingérence lourde - fut-elle pratiquée au nom des meilleurs principes - dans le fonctionnement des institutions nationales concernées.

2. Ces changements dans le paysage de la coopération urbaine doivent aussi être situés dans la succession historique des **courants de pensée sur le développement**¹ dont les nouveaux acteurs sont parties prenantes. Leur rejet de **l'école dogmatique de la modernisation** s'explique par les exigences que pose un tel courant de pensée dont il faut rappeler le rôle hégémonique au cours des années 50 et une bonne partie des années 60: autonomisation des institutions, sécularisation de la culture, spécialisation des rôles et des fonctions, division du travail. La politique de **modernisation nationale** est par essence centralisatrice; elle appelle un renforcement du rôle de l'Etat et une transformation radicale de la ville dans le sens d'une meilleure fonctionnalité par rapport à l'industrialisation. Les Ong n'ont pas leur place dans cette entreprise et, de fait, elles seront à peu près totalement absentes du champ urbain africain pendant la période.

¹ J'emprunte ici les idées de J.P. Peemans, "Quelques enjeux théoriques et politiques de l'internationalisation en rapport avec les dynamiques de longue période", GEMDEV, Recherches francophones sur les dynamiques des tiers mondes, Paris, octobre 1993

La crise des politiques de modernisation nationale s'accompagne d'une montée du multilatéralisme au cours des années 70. Les théories de la dépendance perdent du terrain au profit de thèses qui prônent **l'interdépendance Nord-Sud** au nom d'impératifs sécuritaires (doctrine de la contre-insurrection) étroitement associés à des idéaux de justice sociale (doctrine des besoins fondamentaux). Dans le même temps, la thèse du "biais urbain" dénie à la ville des vertus modernisatrices, passant du même coup complètement à côté de la réalité forte des politiques d'internationalisation.

Une autre thèse circule à la même époque: **le monde populaire urbain n'est pas ce monde passif, non moderne, à briser pour atteindre les objectifs de modernisation**; il a une dynamique propre manifestée à travers la petite production marchande, l'auto-construction, etc... Les Ong feront, au début des années 80, une timide percée sur le terrain urbain en s'inspirant de cette thèse. Nombreux étaient pourtant ceux qui prêchaient la vigilance: gardons-nous, disaient-ils, de considérer comme quelque chose de positif à soutenir ce qui n'est qu'un moyen commode pour le capital de reporter sur les pauvres une partie de la reproduction de leur force de travail et de favoriser par là-même les transferts de ressources du Sud vers le Nord.

Avec les années 80 apparaît le **courant de la néo-modernisation transnationale**. L'objectif n'est plus le développement mais l'adaptation des espaces économiques nationaux aux exigences de cohérence de l'espace économique international. Les derniers vestiges de politiques de développement ont vu leurs choix circonscrits à l'intérieur de la logique de l'ajustement. Par rapport à l'école de la modernisation, la parenté est évidente: recherche d'un ordre global auquel tout et tous doivent s'ajuster. La logique des **pôles performants** conduit à une désarticulation des logiques territoriales de développement. On assiste en particulier à une recomposition de l'espace urbain autour de la première logique, laquelle fonctionne au milieu du chaos apparent de la ville éclatée et accélère le processus de déstructuration. La réduction du rôle régulateur des Etats, même accompagnée de l'affirmation des droits de l'homme et de la démocratie pluraliste, provoque des phénomènes massifs d'exclusion et la montée de puissants mouvements anti-modernisateurs.

Pour d'autres, le développement change de sens: il est lié à la capacité de consolider les liens sociaux à l'intérieur de collectivités ayant une base territoriale définie, de construire un cadre institutionnel approprié à la sauvegarde de l'environnement et de la culture. C'est le concept de **"développement par le dedans"** (development from within) qui oppose l'Enabling State au Modernizing State et prône une reconstruction du politique à partir de nouveaux rapports entre l'Etat et le territoire. Face au

courant néo-modernisateur, une nouvelle pensée normative est en gestation et nombreuses sont les Ong, en particulier locales, qui essaient de s'en inspirer. Une étude réalisée en 1991 au Sénégal pour le compte du Centre Canadien d'Etude de la Coopération Internationale¹ est à cet égard très éclairante. Le foisonnement des Ong purement sénégalaises date des années 80, beaucoup d'associations culturelles se transformant dans la même période en Groupes pour le Développement. Le Forum des Organisations Africaines de Développement (FOVAD) - branche Sénégal - voit le jour en 1989. Ces organisations, comme beaucoup d'autres, au Nord et au Sud, prennent le parti d'un développement durable et équilibré intégrant la question des droits de l'Homme et prenant des positions radicales vis-à-vis de la dette et de l'ajustement.

Toute la question est de savoir si les nouveaux acteurs de la coopération urbaine en Afrique sub-saharienne ont suffisamment intégré le nouveau cadre de pensée pour éviter les pièges tendus par les néo-modernisateurs.

Forces et faiblesses des nouveaux acteurs de la coopération urbaine

L'attention se focalise tout au long des années 80 sur les formes de régulation intermédiaires entre la matérialité de l'agglomération urbaine et l'action étatique. On voit émerger un concept nouveau, celui de "*governance*" (qui n'est guère traduisible en français autrement que par une périphrase); un tel concept inclut toutes les formes de régulation qui ne sont ni marchandes, ni étatiques. La *governance*, ça serait en quelque sorte la société civile moins le marché, plus la société politique locale, les notables, les municipalités. Le nouveau paradigme urbain déjà décrit apparaît bien au début des années 90 comme une "marque déposée" par la Banque Mondiale dont le poids dans la coopération urbaine internationale est quasi-hégémonique.

Bien des ONG vont s'engager dans la brèche apparemment ouverte par la nouvelle doctrine et aussi, en Afrique, par la faillite de l'Etat-rentier. Elles s'appuieront sur des bases idéologiques plus ou moins claires et plus ou moins radicales: si toutes partagent en effet des idéaux de justice sociale et la conviction que le Développement incombe aux communautés de base, rares sont celles qui posent vraiment le problème du pouvoir (Empowerment of the People).

Pourquoi et comment, dans ce contexte, les Organisations de Solidarité Internationale et les collectivités territoriales du Nord se positionnent-elles

¹ Daouda Diop, "Les nouveaux défis de la coopération non gouvernementale au Sénégal", CECI, Dakar, octobre 1991.

comme acteurs de la coopération urbaine? Pour qui "roulent-elle"? Sont-elles vouées seulement, comme l'affirment certains, à "l'ornementation sociale" de mesures économiques drastiques (l'économie étant ici conçue comme "un ensemble constitué redevable de ses lois propres, qui fonctionne indépendamment du développement social"? Dans cette hypothèse, l'on peut considérer que les nouveaux acteurs se trouvent enfermés dans une **logique de réparation**, périphérique par rapport au coeur même du processus engagé. D'autres questions mal élucidées se posent également en amont des actions "à la base".

1. **Comment se manifeste la société civile** dans un contexte d'appauvrissement et de démocratisation contrariée ? Le Centre Djoliba de Bamako (Mali) publiait en 1992 une Enquête d'identification des associations existant dans un quartier de la ville. L'aide alimentaire d'urgence n'ayant aucun effet durable sur la malnutrition sévissant dans le quartier de Banconi, l'objectif de l'enquête était d'identifier le milieu associatif, de sélectionner des associations fiables et de les aider à formuler des projets répondant au problème dans la durée. Les conclusions sont intéressantes en ce qu'elles montrent comment l'extrême pauvreté dégrade les solidarités traditionnelles mais génère une vie associative aussi intense que fragile. En effet, ces associations, trop souvent marginalisées, pourraient très rapidement servir de cadre d'action à des bandes écumant le quartier, voire les transformer en agents d'un système mafieux fonctionnant à une échelle plus large. L'action d'appui des nouveaux acteurs se trouve légitimée par la plus grande proximité avec les habitants et par une plus grande souplesse dans l'action.

2. **Quels rapports s'instituent entre le bas et le haut**, entre les porteurs locaux de projets et l'Administration ? Le problème de la "participation populaire" peut être posé à partir d'une expérience originale : **l'opération Chodak** dans l'agglomération dakaroise au Sénégal. Il s'agit d'une expérience d'animation sociale menée depuis 1975 avec l'appui d'une Ong (ENDA) en liaison avec l'Administration sénégalaise. Cette expérience s'est engagée avec l'appui apporté à une entreprise communautaire d'assainissement d'un quartier. L'objectif affiché était le développement d'une mentalité de promotion collective et de multiples réalisations sont à mettre au crédit du projet; elles dépassent largement le champ initial de l'opération puisqu'après la réalisation de puits et d'égoûts, on vit apparaître des groupements de maraîchers et de menuisiers et se développer des initiatives touchant à la santé maternelle et infantile. L'exceptionnelle durée de cette expérience a permis à ses animateurs de procéder à des évaluations dont nous retiendrons ici trois idées-forces:

- Le projet Chodak a consolidé un **imaginaire de l'animation sociale** où se mêlent la sublimation du jeune, de la femme et du pauvre, la dénonciation du

fonctionnaire; il a, d'une manière générale, favorisé la fuite en avant dans la réalité rêvée de la participation populaire.

- L'expérience a pâti d'une **étonnante méconnaissance de la force des réseaux sociaux et des hiérarchies existantes**. Elle s'est fourvoyée dans la recherche systématique d'une marginalisation des notables, dans l'illusion du contact direct entre les techniciens et la population.

- On a voulu ignorer un fait essentiel : **l'Administration fonctionne elle-même à la lumière des réseaux, des lignages ou des "néo-lignages"**; elle a recours à la médiation de personnalités de rattachement insérées bien souvent à un niveau élevé dans l'appareil d'Etat. Au plan local, le service administratif est loin de souffrir de "l'orphelinat social" supposé; il navigue en fait entre deux écueils: ne pas se laisser coloniser par un seul réseau ou prendre le parti d'un groupe le parti d'un groupe au détriment des autres. Il réussit lorsqu'il parvient à instaurer le débat entre tous les acteurs.

3. Comment les acteurs non publics du Nord sont-ils amenés à intervenir? Dans quel rapport avec les acteurs non publics du Sud, avec les coopérations institutionnelles bi et multilatérales ?

Daouda Diop stigmatise les Ong du Nord incapables de se départir de leurs mobiles charitables et civilisateurs et leur reproche d'être plus préoccupées de jouer les bailleurs de fonds à la marge des coopérations institutionnelles que d'enclencher un véritable mouvement de coopération de peuple à peuple. Il observe cependant la progression d'un partenariat solidaire soucieux de l'environnement national et international et acceptant de partager avec les Ong locales les succès aussi bien que les échecs.

La limite, pour les nouveaux acteurs du Nord, c'est bien entendu le risque d'ingérence, mais aussi celle qu'imposent les modes de financement de beaucoup d'Ong de développement du Nord et du Sud intervenant en ville. Beaucoup d'opérations "à la base" sont lancées grâce à une participation financière significative des Etats du Nord ou à des contributions multilatérales (cf. pour ce dernier cas les opérations de "Travaux d'Intérêt Public"). Dans le cas français, et malgré d'intéressantes avancées, force est de reconnaître que l'absence de vrai cadre de négociation entre coopérations publique et non publique nuit à l'efficacité des actions.

L'évaluation, un outil de visibilité, de compréhension et de transformation pour passer du projet au programme et du programme à une politique. La grande hétérogénéité des projets fut bien mise en évidence lors du colloque Jeunes-Ville-Emploi. La plupart des projets actuels sont très sectoriels ou ont une entrée très sectorielle. Certains, en se développant, prennent une dimension multisectorielle. La plupart ont dérivé au fil des années du champ proprement urbain vers la question de l'emploi et des appuis

aux petites entreprises. Une nouvelle génération de projets est en train d'émerger qui, sur une base territoriale bien définie (le quartier en général), proposent une démarche de développement intégré. On retrouve cette hétérogénéité dans la durée des projets, la plupart n'excédant cependant pas une dizaine d'années.

Même si tous les projets n'entrent pas dans ce cas de figure, je privilégie ici ceux qui fonctionnent à partir de relations partenariales complexes et d'une structure de projet (de l'association de droit privé à la structure administrative). Il est exceptionnel que les projets menés par les nouveaux acteurs atteignent l'autonomie financière; le problème du financement est donc généralement la question centrale dans la phase de montage. En réalité, la question est double:

- elle porte sur les montants globaux alloués (généralement jugés insuffisants)
- elle consiste aussi dans des demandes d'assouplissement des modalités de l'appui financier (engagement des bailleurs de fonds dans la durée, mise à disposition souple et rapide des fonds, possibilité d'appui financier contractuel aux partenaires locaux).

Toutes les questions tournant autour du financement occupent évidemment une place importante dans les évaluations mais je me propose d'insister ici sur d'autres questions.

1. Pourquoi il est plus difficile d'évaluer le micro que le macro ?

Alors que le macro fonctionne dans l'approche rationaliste de l'homo economicus dont les mobiles sont supposés conscients et mesurables (encore que certains auteurs pense qu'il est impossible de trouver à ce niveau une méthode d'évaluation objective d'un bien ou d'un projet), à l'échelle micro, toute décision renvoie à une rationalité limitée liée à l'apprentissage (donc au culturel), au calcul et à la perception limitée de son environnement. D'où la nécessité de s'interroger sur l'ajustement mutuel provoquant de petits changements successifs dont la rationalité n'apparaît qu'a posteriori. La décision résulte d'une interaction entre individus constitués en réseaux, dans un contexte social, économique et culturel donné; nombreuses sont cependant les situations où l'agrégation des décisions individuelles va à l'encontre des intérêts de chacun¹.

¹ Dominique Desjeux, Une décision peut en cacher une autre, Archimède & Léonard, Les Carnets de l'AITEC, 2-3, 1986

2. Qui évalue: celui qui paie ? celui qui fait ? un tiers ?

Dans de trop nombreux cas, les nouveaux acteurs de la coopération urbaine sollicitant des crédits publics sont soumis à une procédure d'identification de projet et aux évaluations institutionnelles du bailleur de fonds; il est exceptionnel, du moins pour les projets réalisés en Afrique sub-Afrique sub-saharienne, qu'ils prévoient une évaluation externe. Dans la plupart des cas, ils ne pratiquent que l'auto-évaluation. Cette forme d'évaluation peut certes permettre de réactiver une dynamique de projet en voie d'essoufflement mais elle doit impérativement être suivie d'un diagnostic externe n'impliquant ni les maîtres d'oeuvres, ni même les collectivités concernées.

L'exemple de l'Evaluation du programme-test "Crédits à hauts risques" proposée en 1992 par l'Association des Bacheliers pour l'Emploi et le Développement au Sénégal est, à cet égard, riche d'enseignements. Deux ans après le lancement du programme, l'ABACED produit un document qui s'apparente plus au plaidoyer pro domo qu'à une évaluation (il conclut d'abord à la nécessité... de "*renforcer son fonds de crédits revolving*"!). Sans porter de jugement sur la portée réelle de l'opération, on peut s'interroger sur le diagnostic un peu grandiloquent qu'elle suscite: "*(Elle) préfigure du comportement de nos futurs capitaines d'entreprises qui doivent être le noyau nivelateur (sic) du tissu industriel, commercial et financier du Sénégal... et contribue (...) à la construction d'un univers entrepreneurial nouveau*".

La question de savoir qui juge est un problème démocratique fondamental. Tout jugement doit du reste pouvoir à son tour être soumis au débat. Faut-il utiliser l'évaluation comme outil de démocratie participative (directe) - tout diagnostic externe doit alimenter à son tour un diagnostic interne redonnant l'initiative aux populations - ou comme outil de construction et/ou de revalorisation des pôles de représentation (les parlements par exemple dans les démocraties représentatives)?¹ le problème posé est bien celui de la légitimité de l'instance de discussion (Chervel op. cité).

3. Quelques règles pour l'identification et l'évaluation des micro-projets.

Dans une note soumise à une table-ronde qu'organisait la Commission Coopération-Développement en mars 1993, I. de Boismenu (GRET Habitat) et S. Allou (PSH) ont cherché à dégager les enseignements méthodologiques offerts par 13 projets présentant les caractéristiques suivantes:

¹ Patrick Viveret . "Evaluer le social? L'exemple du RMI", Archimède et Léonard, Les Camets de l'AITEC, 7-8, 1991.

- Ils ont concerné des effectifs significatifs en termes de services offerts ou d'emplois créés
- Ils ont débouché sur des réalisations physiques (en particulier en termes d'équipement)
- Ils ont eu une durée de vie suffisante pour que l'on puisse apprécier la mise en route d'un processus de reproductibilité
- Ils ont apporté des innovations aux plans techniques, social ou culturel

Les auteurs, partant des 13 cas étudiés, considèrent que ces résultats ont pu être atteints parce que les conditions suivantes ont été réunies :

- On est parti d'un nécessité commune et explicite d'un groupe territorialisé
- On s'est appuyé sur un groupe porteur et l'on a su faire preuve de pragmatisme dans le déroulement du projet
- Même si l'on est parti d'idées simples appliquées à un territoire restreint, on a su s'appuyer sur un solide bagage de connaissances internes et externes et apporter une réelle compétence (et pas seulement du feeling)
- Pour passer du projet au programme, on est parvenu à situer le projet dans un réseau d'alliances complexes, à bien formaliser sa structure et à institutionnaliser les relations partenariales. On a pu, de la sorte, s'inscrire dans la durée et rendre efficace l'apport extérieur indispensable pour bénéficier d'appuis techniques et financiers, mais aussi pour élargir le champ de réflexion.

4. Quels sont les enjeux de l'évaluation des micro-projets ?

Ils sont assez bien résumés dans cette appréciation portée par Daouda Diop sur l'action passée des Ong du Nord: "*Quels que soient les effets positifs (des opérations), elles n'étaient qu'une goutte d'eau dans la mer. Plusieurs milliards de dollars ont été engloutis sans qu'on ait pu sortir le pays du sous-développement (...) L'on prend conscience du fait que, malgré un encadrement et un appui de plus de vingt ans, si le coopérant ou l'Ong partent, les populations ne peuvent pas aller d'elles-mêmes*".

Conduire un projet jusqu'au stade de la maturité exige beaucoup de temps et nécessite un dialogue permanent avec les populations (l'évaluation, dans sa forme complète interne- externe-interne étant un moment privilégié de ce dialogue). Mais il faut aussi, grâce à l'évaluation, savoir passer le relais aux institutions qui sauront passer du projet au programme et définir des politiques.

L'évaluation bien conduite est, par ailleurs, pour les nouveaux acteurs de la coopération urbaine le moment d'une prise de recul salutaire par rapport à l'activité quotidienne. C'est le moment d'échanges approfondis avec d'autres acteurs. De tels échanges peuvent au demeurant être systématisés dans le cadre de rencontres périodiques comme celles organisées depuis quelques années sur les jeunes de la rue. Trop peu nombreux parmi les nouveaux

acteurs sont ceux qui ont consenti de réels efforts de capitalisation: citons entre autres l'ADNSEA, le GRET et le PSH, ENDA, etc... On s'inspirera aussi de l'expérience de valorisation pédagogique de l'Association Française des Volontaires du Progrès qui se risquèrent sans doute parmi les premiers sur le terrain urbain en acceptant d'emblée la confrontation avec les autorités politiques locales et avec les bailleurs de fonds; la production récente, avec l'Agence E4, de livres et cassettes vidéo sur la restructuration de quartiers et sur l'assainissement ouvre à coup sûr une voie féconde qui nourrit déjà la réflexion sur les politiques de coopération dans ces secteurs

A toutes les conditions énoncées, l'évaluation des micro-projets fonctionnera bien comme outil de visibilité, de compréhension et de transformation. *"A travers les processus d'évaluation, une société se donne les moyens de rendre visibles un certain nombre de réalités que son appareil économique et que son appareil statistique avaient (...) rejetées dans l'obscurité"* (P. Viveret, op. cité). Quel meilleur moyen, en effet, que des évaluations bien menées pour faire émerger l'économie "souterraine" et les pratiques sociales innovantes des exclus. *"L'évaluation permet la **compréhension des mécanismes**"*: la plupart des opérations dont il est question ici visent à atténuer les effets de l'exclusion et l'on comprendra que les mécanismes à l'oeuvre doivent être appréhendés par les opérateurs de projets, y compris de ceux dont les entrées sont très sectorielles. Enfin, dans la mesure où elle suscite la négociation entre les acteurs sociaux, politiques, administratifs, scientifiques, etc, l'évaluation fonctionne bien ici aussi comme *outil de transformation sociale*, de "décloisonnement dans l'action" (P. Viveret, op. cité).

Très sollicités, courtisés même parfois, les nouveaux acteurs de la coopération urbaine que sont les Ong et les collectivités territoriales ressentent le besoin d'enclencher un mécanisme de capitalisation de leurs expériences et d'affiner leurs méthodes d'évaluation. Ils ont également besoin de s'arrimer à des courants de pensée sur le développement suffisamment rigoureux pour donner sens à un foisonnement souvent désordonné de micro-projets. De la même manière, il leur faut réfléchir aux montages partenariaux en clarifiant au Nord leurs rapports avec les pouvoirs publics et en évitant au sud les pièges multiformes du "moins d'Etat". C'est à ces conditions que les micro-projets convergeront vers des programmes et constitueront à travers ceux-ci la matière première pour la définition de politiques.

R.STREN, Centre for urban and community studies, Toronto.

Attahi Koffi et moi-même allons vous proposer une communication à deux voix. Je vais commencer par introduire les deux projets sur lesquels nous avons travaillé en faisant quelques commentaires; ensuite, Koffi fera ses propres observations. Il s'agit de deux projets sur lesquels nous avons travaillé très récemment, en 1993, et qui sont

des projets de décentralisation et de développement des capacités des collectivités locales en Côte d'Ivoire. C'est un cas intéressant parce que la Côte d'Ivoire a entamé un processus de décentralisation en 1978 et a atteint un niveau important de découpage et structuration communale en 1985. Pendant ce temps, également, on note que la Banque Mondiale a été très active puisque, depuis 1970, elle a monté sept grands projets urbains en Côte d'Ivoire.

Le premier travail que nous avons réalisé consistait en une **évaluation des institutions municipales en Côte d'Ivoire**. Les termes de référence visaient l'évaluation de l'effet de quatre grands projets urbains sur le développement municipal. L'originalité de cette évaluation, c'est que d'une part c'était une évaluation de quatre projets terminés, et non pas d'un seul, et que d'autre part, c'était une évaluation portant exclusivement sur les effets institutionnels, contrairement à la plupart des évaluations qui regardent un ensemble d'aspects.

Par contre, comme dans de nombreuses autres évaluations, on ne nous a guère donné de temps: deux semaines seulement à Abidjan pour nous organiser, faire des interviews...Aucun jour de travail prévu ni à Washington, où quelques jours de travail nous auraient permis de mieux préparer notre séjour sur le terrain, et aucun jour en France, où des rencontres avec les coopérants qui avaient travaillé sur ces projets auraient pourtant pu être très instructives.

Mais ce sont les conditions qui ont prévalu et on a bien dû s'en accommoder. On nous a par ailleurs communiqué un ensemble de documents internes à la Banque comme matériaux à partir desquels évaluer: les SAE, les PCR, les PPR ainsi que d'autres documents et archives internes de la Banque. Ce qui nous a paru se prêter le mieux à une analyse des effets, dans ce contexte et vu les documents et le temps dont nous disposions, c'était les dispositifs d'assistance technique mis en place; en effet, ces projets avaient beaucoup de composantes, notamment matérielles (tuyaux, routes, bâtiments...) mais il y avait une composante vraiment forte d'assistance technique, destinée à renforcer le potentiel local de gestion des projets aussi bien dans les ministères qu'au sein des collectivités locales. C'est donc cette composante qui s'imposait à nous comme point central à évaluer. Nous avons donc conçu le travail comme une série d'interviews des Ivoiriens qui avaient été partenaires, homologues ou collaborateurs de ces coopérants et qui, eux, étaient toujours là!

Je vais passer la parole à Koffi qui vous éclairera un peu sur les problèmes et sur les enjeux qui ont constitué le contexte et la toile de fonds de notre évaluation.

A. KOFFI, PGU d'Afrique de l'Ouest, Accra.

Le premier problème qu'on a rencontré dans l'exécution de ce travail, c'est que les **termes de référence**, tout en désignant bien l'objet final, n'étaient pas très élaborés.

A l'origine, ce travail découlait quelque peu de séances de travail et conversations antérieures entre Stren et Michael Cohen, de la Banque Mondiale. On était donc tous, y compris ce dernier, très enthousiastes à l'idée de faire ce type d'évaluation

mais les termes de référence n'étaient pas vraiment affinés, surtout si on se rappelle qu'il s'agissait de quatre projets finalement assez hétérogènes entre eux. Bien sûr, cela nous a donné une certaine liberté, très appréciable. Mais ce n'était pas facile de cerner les effets sur le développement des capacités institutionnelles à travers quatre projets successifs, surtout si on veut bien prendre en considération que dans ce cas précis, cet objectif était finalement un objectif un peu mineur des projets réalisés: ce qui dominait dans trois de ces projets, c'était clairement l'aspect physique. La plupart des coopérants étaient des conseillers techniques surtout concernés par les développements physiques: infrastructures à mettre en place, projets d'adduction d'eau, d'assainissement, projets de développement urbain; le seul qui avait un volet institutionnel assez important, c'était le dernier en date, le projet de développement municipal. Mais les trois premiers, vraiment, se limitaient à des constructions, des infrastructures urbaines, du transport.

Ensuite, une deuxième difficulté a surgi : on pouvait difficilement, à travers les divers documents de projet, trouver des éléments, des repères pour développer des critères d'évaluation relatifs au développement institutionnel puisque trois de ces projets n'avaient pas pour objectif direct de susciter ce dernier.

Une troisième difficulté majeure à laquelle nous avons été confrontés, c'est **l'absence de mémoire institutionnelle** qui nous a constamment fait défaut. Ce sont des grands projets qui ont pris beaucoup de temps ; ils couvrent une période d'une dizaine d'années, sinon plus. Les traces en sont plus ou moins gardées. De plus, comme Stren l'a dit, les principaux opérateurs qui ont travaillé sur ces projets étaient des assistants techniques engagés par la Banque; comme c'étaient pour la plupart des français, ils avaient fini leur contrat et étaient rentrés chez eux depuis longtemps. Nous n'avions donc aucun moyen de pouvoir discuter avec eux pour savoir ce qu'ils avaient fait exactement. Notamment, nous aurions voulu savoir comment s'était passée la **formation des homologues** ; en effet, pour chaque projet, il y avait souvent un certain nombre d'homologues ivoiriens recrutés et une des questions qui nous paraissait importante à poser était ce qui restait chez ces homologues, après le départ de ces coopérants. Autrement dit, ce que ces homologues avaient réellement tiré de la présence des coopérants dans les projets. Il nous paraissait également utile de regarder l'effet des programmes spécifiquement orientés sur la formation, ainsi que l'impact de la création de certaines institutions (différentes sociétés d'Etat ou agences créées dans la foulée). Là aussi, la question centrale était ce qui restait de tout cela après le départ de ceux qui avaient démarré ces programmes et ces institutions.

Cette absence de "mémoire" était renforcée, au niveau local, par **les effets d'une crise institutionnelle** qui avait suivi l'instauration des programmes de l'ajustement structurel: il s'est produit un véritable bouleversement dans le paysage institutionnel ivoirien. La plupart des sociétés d'Etat, toutes ces structures qu'on avait créées au moment où on avait beaucoup d'argent, ont été remises en question, voire purement et simplement supprimées ou démantelées. Donc, les gens qui avaient pu être formés

n'étaient souvent plus en place, ou ils étaient carrément ailleurs. Il nous était donc difficile de retracer l'itinéraire de ces gens là, et même en si peu de temps, de les retrouver pour pouvoir discuter avec eux et évaluer ce qu'ils avaient pu tirer des projets. Enfin, pour ne pas vous dépeindre notre travail sous des conditions trop noires, je dois dire que nous en avons quand même retrouvé quelques uns avec lesquels nous avons pu discuter.

J'en viens maintenant à des problèmes encore plus importants et qui touchent de plus près à notre thème d'aujourd'hui. Le premier et le plus difficile, c'est qu'il nous a fallu insérer cette étude et le point de vue à partir duquel évaluer dans **la politique générale d'ivoirisation des cadres** telle que conçue par le Président Houphouët Boigny lui-même. Il ne fallait pas aller au delà de cette politique-là ni, à plus forte raison, la remettre en cause. A vrai dire, quand on a eu fini notre premier jet, la Banque a trouvé que certaines parties de notre étude étaient, je dirais, un peu radicales. Sur certaines parties, on peut même dire que cela a généré de véritables oppositions; on nous a dit ouvertement que certaines parties étaient de nature à **créer un blocage** de la part du gouvernement ivoirien, qui ne pourrait certainement pas accepter les analyses qui y étaient développées. Si le terme d'incident diplomatique avait été évoqué de manière un peu humoristique, il n'en reste pas moins que la Banque prévoyait d'énormes problèmes pour faire passer ce que contenait ce rapport. On a donc été obligé de tempérer nos propos, ce qui était dommage parce que ce que nous disions était vraiment la réalité que nous avions rencontrée et qu'il y avait une assez grande convergence entre ce que disaient les différents cadres ivoiriens que nous avons rencontrés. Il faut ajouter que traiter des questions d'africanisation pose toujours problème dans des pays où, comme c'était le cas en Côte d'Ivoire, il y avait encore présence massive des cadres de l'assistance technique française, y compris dans les rouages les plus élevés de l'administration, Présidence de la République comprise. Là encore on était dans une situation un peu critique! Moi, je suis Ivoirien ; Stren étant Canadien, nous nous trouvions tous deux, à des degrés divers, dans une situation difficile. Nous avons retenu de cette expérience que même en évaluation, toutes les vérités non seulement ne sont pas bonnes à dire mais ne sont pas non plus bonnes à écrire.

Ensuite, un deuxième problème s'est posé en raison de **l'existence et de la prédominance dans le paysage d'un organisme, qu'on appelait "les Grands Travaux"** qui est devenu le grand bureau de l'Etat, qui dépend de la Primature et qui est en fait l'agence d'exécution des grands travaux d'infrastructure de l'Etat. Au départ, c'était les différents ministères techniques qui procédaient à l'identification des projets, puis à leur exécution. Mais petit à petit, il y a eu une véritable perte de confiance dans ces structures ministérielles principalement à cause des présomptions de surfacturations. On a donc enlevé l'exécution des grands travaux d'infrastructure aux administrations centrales pour le confier à cette structure autonome, qui dépend comme je l'ai dit de la Primature. Et comme par hasard, cette structure ne compte pas

beaucoup d'africains; certes, il y en a, mais il faut dire qu'en tout cas, à l'époque où nous réalisions l'évaluation, il y avait beaucoup de Français là-dedans. En tant qu'Ivoirien, je savais bien qu'il avait de graves tensions entre ivoiriens et français, pour toutes sortes de raisons mais aussi parce que les niveaux extrêmement différents dans les salaires généraient beaucoup de frustrations. Par ailleurs entre ivoiriens des Grands travaux et ivoiriens des différents ministères (construction, urbanisme...), des tensions fortes existaient aussi.

Nous étions donc sur un terrain miné et il fallait faire très attention à ce que nous disions pour **ne pas jouer le jeu d'un des partenaires**, car en fait, en dessous de toutes ces querelles, au sein des Grands Travaux et entre Grands Travaux et Ministères, c'était bien la question de la rente, évoquée par Gustave Massiah, qui était au centre de l'affaire. La réalité à laquelle on est crûment confronté, c'est celle-ci: l'exécution d'un projet urbain, dans le contexte actuel C'est-à-dire depuis une dizaine d'années, c'est ce qui fait vivre une partie de l'administration comme les gens des grands travaux. C'est leur raison d'être et derrière le débat, c'est une question d'enjeu qui conduit les prises de position. Imaginez donc le pari de cette évaluation, le pari d'une position neutre, "objective"! J'avoue que ce n'était pas une situation de tout repos et le cap était difficile à tenir. Nous avions bien du mal à distinguer le bon du mauvais; d'un côté, tous les grands responsables des agences nationales qui avaient exécuté une partie des projets urbains avaient beaucoup à dire; ils en avaient gros sur le cœur contre les Grands Travaux. D'un autre côté, ces derniers avaient un discours imparable sur l'efficacité, sur les besoins de rationalisation et d'économie dans la conduite des projets. C'est dans cette atmosphère tendue et viciée qu'on a travaillé; je vous dirai qu'on a fait notre rapport comme on le pouvait. Car vous imaginez que dans un tel climat, l'accès à l'information n'a pas toujours été facile. Mais à force de recourir à diverses stratégies, le résultat n'était finalement pas trop décevant. Ce qui était paradoxal, c'est que toutes les parties saluaient l'intérêt d'une telle évaluation, mais chacune à sa manière et dans ses propres logiques. En tous cas, c'était la première fois qu'ils voyaient arriver une équipe qui évaluait autre chose que les bitumes ou les tuyaux et cela a créé malgré tout un intérêt particulier. Mais là aussi, il fallait faire très attention: la conception des effets institutionnels passait encore une fois par le problème d'africanisation et de formation des homologues ivoiriens alors que, comme on l'a évoqué, les assistants techniques n'avaient été ni recrutés ni évalués pour ce type de performance mais seulement pour leurs performances physiques. Nous ne devons donc pas, sous couvert d'évaluer négativement cet impact sur les homologues, risquer d'être considérés comme un support au clan adverse!

R.STREN, Centre for urban and community studies, Toronto.

Je vais maintenant vous parler très brièvement du deuxième cas d'évaluation que nous avons eu à traiter, Attahi Koffi et moi-même. Je tiens cependant à dire que ce

premier cas, mené avec la Banque Mondiale, s'est achevé par de très longues discussions avec eux à Washington. Ils ont fini par accepter le rapport mais m'ont écrit qu'ils n'étaient pas prêts à le diffuser pour des raisons politiques. Vous voyez donc que ce cas illustre bien les problèmes de limites stratégiques et politiques des projets!

Le deuxième cas est **une évaluation que nous avons faite pour l'USAID**. C'est en fait une évaluation de programme plutôt que de projet, le programme de décentralisation en Côte d'Ivoire depuis 1978, analysé à travers tous les projets, ceux de l'USAID mais aussi ceux de la Banque Mondiale. Les choses ont été très différentes dès le départ; d'abord, on nous a donné beaucoup plus de temps, six semaines contre deux pour l'autre. Ensuite, les termes de références étaient beaucoup plus détaillés, plus précis (7 page, simple interligne!). Cela nous a donné immédiatement une idée plus précise de la manière dont nous pouvions procéder. Deuxièmement, on était sur place avec un agent, le chargé de projet de l'USAID qui était constamment présent, avec qui on travaillait du début à la fin, et cela aussi a beaucoup influencé la qualité du travail. Le bureau d'Abidjan est, par ailleurs, un bureau important, très structuré, très équipé et avec un personnel abondant; comme la personne qui nous avait confié ce travail à Washington occupait un rang important dans la hiérarchie de l'USAID, tous ces gens étaient aux petits soins avec nous...

Enfin, on était également en contact avec la Banque, qui nous avait donné tout le support nécessaire et tous les documents qu'on voulait. La aussi, les choses ont une explication: en fait, si la Banque nous a aidé, c'est parce qu'elle avait elle-même un point de vue très positif sur la décentralisation en Côte d'Ivoire. On voit donc comment, au sein même de l'organisme qui commande l'évaluation, les enjeux internes et externes peuvent jouer comme facteurs positifs ou au contraire limitatifs dans les évaluations...

Mais cet encadrement, cette précision peuvent aussi avoir des effets limitatifs sur le contenu. Même si l'USAID est très ouverte à la politique du pays, même si on a pu exprimer ce qu'on voulait, il y avait en même temps une forme de supervision très rapprochée; ils nous donnaient des conseils, nous faisaient des suggestions...

Bref, en définitive, l'évaluation a été beaucoup plus façonnée par le commanditaire dans le cas de l'USAID si on compare avec l'expérience que nous avons eue avec la Banque Mondiale.

A. KOFFI, PGU d'Afrique de l'Ouest, Accra.

Dans ce cas, précisément, notre problème majeur c'était de trouver des **critères d'appréciation de la politique de décentralisation**. Tout ce que nous avons lu ne nous donnait aucune indication sur les modalités de cette politique, ni sur les objectifs précis de ces programmes d'application. Tout ce que contenaient les discours et les documents, c'était des déclarations d'intention, des affirmations...C'est seulement dans les discours du Président ou du Ministre de l'Intérieur qu'on pouvait

avoir quelques références explicites sur les objectifs de cette politique de décentralisation.

Comment évaluer quelque chose quand il n'y a pas d'objectifs précis, ou du moins explicités, au départ? Il fallait donc développer des critères et là, on a mis beaucoup de temps, pour développer des critères qui n'étaient peut-être pas partagés par tout le monde mais qui étaient acceptés et qui permettaient d'apprécier la politique de décentralisation sur cette première décennie.

Comme Stren l'a dit, le travail a quand même été influencé par la responsable locale. Elle nous a, entre autre, influencé dans le choix des petites villes où on devait faire les enquêtes. Tout ce qu'on faisait était discuté, les plans de travail préliminaires étaient approuvés; on peut donc dire que le **travail a été quelque peu orienté comme elle le voulait**. Mais en même temps on appréciait, parce que pour toutes les informations qu'on voulait avoir, pour tous les rendez-vous qu'on voulait prendre, ce climat d'échange et de confiance en facilitait l'obtention. Ceci dit, le problème de la composition de l'équipe s'était posé dans la mesure où professeur Stren était le chef de l'équipe, et à part moi qui suis assez habitué à travailler avec lui, il y avait un troisième personnage, un américain, payé par un bureau d'étude; de ce fait, **l'équipe manquait d'homogénéité**, même en termes de délais, puisque ce consultant a fini très rapidement son travail, il a été payé et est parti. Ce problème d'équipe, les gens ne le prennent pas suffisamment en considération.

Enfin, un dernier aspect qui nous a paru extrêmement intéressant, c'est que dans le cas de cette deuxième évaluation, il y avait une attente en matière de définition stratégique des actions de l'USAID. L'étude telle qu'elle était conçue englobait tous les aspects et en particulier l'analyse de l'agenda; on nous demandait en effet de **définir un espace et des lignes d'intervention pour l'USAID**, compte tenu de son expérience antérieure, de ses ressources limitées et de l'expérience des autres bailleurs de fonds. Les attentes touchaient moins ici les problèmes de politique nationale, les conflits entre institutions, la politique d'africanisation....

Ainsi, entre des termes de référence beaucoup plus précis, une manière de collaborer sur le terrain et de définir ensemble les étapes et enfin un objectif d'action restreinte au champ d'intervention de l'USAID, tout s'est bien passé et ils ont été très satisfaits de ce que nous avions produit sans que nous nous soyons réellement contraints ou limités. D'ailleurs, nous avons pu nous intéresser davantage à l'émergence de la société urbaine, et faire des ouvertures intéressantes sur les nouveaux acteurs dont a longuement parlé Emile Lebris. Identifier les nouveaux acteurs du développement urbain, ceux qui font à peine leur apparition et ceux sur lesquels on peut déjà compter et avec qui il faut d'ailleurs déjà compter. Dans cette perspective de décentralisation, notre évaluation a pu faire beaucoup de place à l'étude des ONG, des associations, des GIE, enfin sur tout ce qui émerge comme forces nouvelles dans la ville et sur lesquelles il faut compter pour bâtir les nouveaux projets.

En bref, paradoxalement, l'encadrement serré qu'on a connu sur cette étude, si on le compare avec le premier cas évoqué, **n'a posé aucun problème de stratégie ou d'enjeu politique** ; le seul vrai problème auquel on ait été vraiment confronté, et qui n'avait donc aucun rapport avec cet encadrement, concernait encore une fois la définition des critères dans un contexte où le Gouvernement lui-même ne semble pas savoir où il va. Mais comme par ailleurs, l'objectif était ici de définir des lignes d'action pour l'USAID et non pas d'évaluer globalement comment les choses allaient dans le pays, nous avons pu fonctionner dans un espace de plus grande liberté quant à nos conclusions.

A. OSMONT, Institut Français d'Urbanisme, Paris

Merci aux deux derniers intervenants pour leur concision en même temps que pour la manière dont ils ont rendu concret des problèmes qui avaient déjà été évoqués par d'autres de manière plus générale.

Je crois d'ailleurs que ces interventions plus générales qui ont fait appel à des considérations plus théoriques nous ont préparé à mieux saisir tout le non-dit et l'implicite de ces études de cas développées par Mrs Stren et Koffi.

Nous allons ouvrir le débat mais je recommanderais qu'on cible le mieux possible les limites stratégiques et politiques de l'évaluation en reportant à la séance de demain tout ce qui a davantage trait aux effets des évaluations ainsi qu'aux propositions, points sur lesquels on reviendra demain.

P. PAPROSKI, ACDI, OTTAWA.

Nous avons à l'ACDI, depuis 1986, supporté des acteurs nouveaux dans le secteur urbain. Nous avons appelé cette nouvelle forme d'intervention, la **coopération municipale**. Ce sont des projets innovateurs et je vais essayer de les décrire brièvement.

Les projets de coopération municipale visent à établir des liens durables entre une municipalité canadienne et une municipalité d'un pays en développement (par exemple une ville en Afrique subsaharienne ou une ville brésilienne). Ces liens s'établissent entre des élus et des gestionnaires municipaux, des groupes communautaires comme des ONG municipales ou bien le secteur privé de la municipalité concernée. Le rôle de l'ACDI est de supporter le coût des échanges entre les acteurs municipaux des deux villes. Ces échanges ont pour objectif la réalisation de différents projets de coopération initiés par les deux parties. Nous avons des projets dans le domaine communautaire, des projets administratifs concernant des questions de gestion financière ou de l'entretien des infrastructures de base, l'organisation de séminaires sur la gestion urbaine ou des ateliers pour les élus à propos des différents modes de représentation (dernièrement, nous avons eu un échange sur cette question entre des représentants de villes canadienne et du Burkina-Faso). Nous avons

eu aussi des projets communautaires dans le secteur de la santé, mais localisés en villes (on revient un peu à la définition des projets de développement urbain).

Depuis le démarrage de ce programme en 1986, nous avons financé environ 50 liaisons ville-ville sous cette forme. A ma connaissance, il n'y a aucun pays du Nord qui supporte ce genre d'initiative. Récemment, une équipe de consultants a été chargée d'évaluer ce programme. La façon avec laquelle cette équipe a opéré s'inscrit parfaitement dans l'esprit du discours qu'on a entendu jusqu'à présent durant ce séminaire (la notion d'apprentissage et d'amélioration des connaissances).

L'absence de prescription spécifiques et rigides pour les liaisons ville-ville a incité les évaluateurs à utiliser une démarche flexible qui accorde une place importante aux points de vue de chacun des intervenants. L'objectif de l'évaluation ne se limitait pas à dire si c'est bon ou pas bon, mais aussi à proposer des voies qui pourraient **assurer la durabilité des liens développés entre les villes et la viabilité des projets initiés**, surtout à la fin de notre financement.

J'aimerais vous présenter en quelques exemples la façon avec laquelle l'équipe a décrit l'impact de ces projets. Ils ont abordé la question de l'amélioration des services municipaux, aussi bien d'un point de vue logistique que de formation et de relation gouvernementale: les besoins en ordinateurs, la formation sur la gestion municipale, l'autonomie financière, les relations avec le gouvernement central. Ils se sont aussi beaucoup intéressés à l'état de l'infrastructure (e.g. le réseau d'assainissement), dans une optique de durabilité environnementale. Dans le champ économique, les évaluateurs se sont penchés sur la situation des marchés et des entreprises, particulièrement les micro-entreprises. Beaucoup d'attention a été portée à l'établissement de liens entre les entreprises canadiennes et les entreprises locales, l'amélioration de la réglementation municipale et des services offerts aux agents économiques dans les villes, et aussi la recherche des sources additionnelles de revenu pour les villes. En terme d'impact social, ils ont parlé des améliorations apportées au cadre de vie des populations, de l'accès des femmes aux services essentiels, du développement des échanges interculturels et de la durabilité du partenariat.

Donc, comme l'a affirmé M. Lebris dans son intervention, l'arrivée de nouveaux acteurs dans le champ urbain, rend indispensable l'exploration de nouvelles dimensions d'évaluation qui peuvent nous aider à mieux travailler avec eux. L'exemple des projets de coopération municipale constitue un bon début dans cette voie. Cela me permet de voir l'avenir avec optimisme quant à la mise en place de ces nouvelles approches.

A. KOFFI, PGU (Programme de Gestion Urbain) d'Afrique de l'Ouest, Accra
Hier, dans le débat, quelqu'un a fait allusion au terme de "culture" de l'évaluation. A cet égard, j'aimerais vous raconter une anecdote. J'étais en mission d'évaluation au Mali, dans le cadre du Programme de Gestion Urbaine. On cherchait des partenaires avec lesquels travailler dans le cadre du Programme de Gestion Urbaine, ce qui nous a conduit à nous intéresser au projet urbain du Mali. Au même moment, il y avait là-bas une équipe de la Banque qui faisait une analyse financière et épluchait tous les comptes. Ce qui m'a surpris c'est de lire sur le visage de ces gens une certaine tristesse, voire même du désarroi. On avait l'impression que tout était bloqué. Nous voulions les aider dans le cadre de l'identification des troisième et quatrième projet urbain du Mali. Mais même leurs discussions avec nous étaient bloquées par leur incertitude du lendemain, leur peur réelle de l'évaluation. C'est pourquoi je me demande s'il n'y a pas un effort à faire pour que les partenaires acceptent l'évaluation, pour qu'ils la considèrent comme un processus normal des projets urbains, pour qu'ils n'en aient pas peur. Intégrer donc l'évaluation dans le processus normal, mais clairement dès le début, comme quelque chose de préparé, d'accepté.

A. OSMONT, Institut Français d'Urbanisme, Paris

Je crois qu'on ressent très bien, avec l'apparition de ces projets urbains et de développement municipal en particulier, le saut qualitatif par rapport aux projets de la génération précédente faite davantage d'aménagements physiques. Dans les derniers projets, on est d'emblée dans **les modalités de gouvernement des villes** et il ne faut pas se cacher le problème. Dans le cas de l'évaluation du deuxième projet urbain du Burkina Faso, on peut également faire état d'une résistance des partenaires Burkinabés; les acteurs du rapport de faisabilité de la Banque avaient été jusqu'à rédiger un projet de loi municipale; les Burkinabés avaient très bien saisi que ce n'était pas une simple démarche technocratique mais que cela touchait la souveraineté nationale.

De manière générale, on peut d'ailleurs dire que les projets "nouvelle manière" qui arrivent maintenant sur le terrain sont des projets extrêmement sensibles dans leurs rapports avec les autorités nationales, pas seulement locales. Si on n'en tient pas compte, on ne peut pas comprendre que le problème d'évaluation, loin d'être une affaire de critères, est avant tout un problème lié **au statut de l'évaluation**.

A. LEHZAM, INAU - AERAU, Rabat

Je vais dans le même sens que Mr Koffi mais j'aurais d'abord un certain nombre de points pour qualifier, en quelque sorte, l'évaluation.

Premièrement, dans la majorité des pays où les projets font l'objet d'une évaluation, ce sont des projets financés par des bailleurs étrangers C'est-à-dire essentiellement internationaux.

Deuxièmement la quasi-totalité des évaluations sont des évaluations ex-post. Troisièmement, les évaluations ne sont pas demandées uniquement pour évaluer les projets eux-mêmes, mais également pour évaluer une politique, pour évaluer des tendances parce que la majorité des bailleurs de fonds, essentiellement la Banque Mondiale, ont une vision qui n'est pas uniquement locale mais internationale pour dessiner les tendances parfois même au niveau continental.

Quatrièmement, l'évaluation se réalise dans un cadre de rapport inégal des forces. Une politique et une tendance imposent en amont d'autres conditions. Par exemple on accepte le financement d'un projet si celui-ci intègre les préoccupations du moment du bailleur de fond tel par exemple le respect de l'environnement, la participation de la femme.

Par contre, ceux qui sont intéressés par le projet ont un intérêt immédiat, c'est l'équilibre de la balance de paiement: faire passer le projet très vite, pour avoir des rentrées de devises et équilibrer la balance de paiement.

Les responsables exercent d'en haut des pressions pour accélérer le processus et pour que les fonds entrent le plus vite possible. Donc un intérêt à long terme et une vision planétaire des bailleurs de fonds; une vision locale, précise, immédiate des responsables locaux.

D'où des positions inégales, des positions au niveau des négociateurs, l'un qui est sur la défensive, l'autre qui vient contrôler, évaluer. Le problème c'est qu'il n'y a pas de possibilité d'entente franche et sincère. D'ailleurs, je rejoins ce qu'a dit Mr Koffi sur la peur du fonctionnaire d'être jugé pour avoir mal fait alors qu'il n'est pas réellement responsable de l'exécution de l'intégralité du projet. Comment peut-on parler alors d'existence ou d'absence d'une culture d'évaluation ? Est ce que le problème se trouve au niveau de l'évaluation elle-même ? Quels sont les sentiments des responsables des projets urbains ou autres envers cette évaluation ou tout type d'évaluation qui risque de les mettre en cause à travers les projets eux-mêmes? Est-ce que le problème ne se trouve pas ailleurs? Est ce qu'il ne se trouve pas au niveau des projets eux-mêmes? Parce que l'évaluation n'est qu'un résultat, elle est toujours positive dans le sens où pour les uns, ça équilibre la balance de paiement. et on peut toujours justifier un projet de développement urbain. On le justifie par le fait qu'il y a des réalisations physiques, parce qu'il y a développement économique à l'échelle de la ville; on peut le critiquer parce que ceux qui ont bénéficié du projet ne sont pas ceux qui paient effectivement, mais ça on peut le considérer comme une erreur que l'on rattrapera dans le prochain projet etc... ..

Donc à mon avis, avant de réfléchir sur l'évaluation, ce qui est certes extrêmement important, il faut également **réfléchir sur les projets, sur les rapports qu'ils engendrent et sur les mécanismes qui les génèrent.**

F. NAVEZ-BOUCHANINE, INAU - AERAU, Rabat.

Je pense que ce n'est pas du tout contradictoire et il me semble que prendre l'évaluation comme point d'entrée nous permet de saisir, de manière encore plus claire, les enjeux des projets eux-mêmes. Je vais vous raconter une petite anecdote sur une non-évaluation qui m'a appris personnellement beaucoup plus sur les limites stratégiques des évaluations que le fait d'en avoir réalisé par ailleurs. Il y a deux ans, certains d'entre nous ont été contactés par un opérateur local, pour faire une évaluation des projets de lotissements dits d'auto-construction. Pourquoi une évaluation sur l'auto-construction et quelle évaluation? Il s'agissait de voir ce que l'auto construction pouvait régler comme problème au niveau du développement urbain mais également ce qu'elle engendrait comme problèmes notamment en matière de paysage urbain et de consommation d'espace urbain.

Je ne cite que les objectifs essentiels. Pourquoi nous demandait-on ça à ce moment-là ? Eh bien, il y avait une énorme pression au niveau des pouvoirs publics, pression exercée de toute part et où convergeaient curieusement des intérêts très divers: ceux de la profession (constructeurs, promoteurs, réalisateurs) et ceux de techniciens et urbanistes qui avaient une image de la ville totalement antinomique avec le produit résultant des processus d'auto-construction. On s'est mis à travailler avec une très grande liberté et des rapports assez extraordinaires avec nos commanditaires avec qui nous définissions en concertation les termes de références, le tout avec l'idée de déboucher sur un projet de recherche-action qui aurait modifié quelque chose dans le cours des projets. Puis, tout à coup, les choses ont patiné, se sont enlisées et ont fini, très gentiment, mais sans déboucher sur un véritable travail d'évaluation. En fait la pression sur les pouvoirs publics avait cessé pour des raisons trop longues à expliquer ici. Quant à nous, partis très librement dans la décomposition du problème qui nous était soumis, nous étions remontés progressivement des problèmes des usagers et des espaces aux problèmes de formulation et de suivi des projets, ce qui aurait impliqué nécessairement une volonté de l'opérateur de se mettre en situation d'auto-évaluation.

A l'époque, cet opérateur (qui, par la suite, a changé à cet égard) n'était pas nécessairement prêt à affronter ces problèmes internes, entre autres parce qu'il avait encore besoin d'établir sa légitimité comme opérateur au niveau national.

Cette expérience est intéressante parce qu'elle montre qu'au-delà ou en-deça de toutes les limites méthodologiques ou autres qu'on peut évoquer, un des problèmes fondamentaux de l'évaluation renvoie à la politique et aux stratégies des institutions. Cette petite histoire d'évaluation renvoie ainsi clairement à **tous les enjeux des institutions et du développement urbain lui-même.**

N. BENYAHIA, ANHI, Rabat

C'est une question que je voudrais poser. Les évaluations des bailleurs de fonds sont difficiles à trouver, il est difficile d'y avoir accès. Par exemple au Maroc, il y a eu le premier PDU de Rabat, il y a eu le deuxième projet urbain, Meknès et Kénitra. A partir de ces réalisations, je suis sûr qu'il y a eu des évaluations soit internes à la Banque Mondiale, soit financées par elle. Après cela, il y a eu d'autres projets mis en chantier qui n'ont pas abouti. Il y a eu enfin le troisième projet urbain, pour lequel la Banque Mondiale s'est investie d'une manière importante puisqu'il y eu une année d'étude. Il y a eu un quatrième projet urbain sur le clandestin. Et là, l'investissement a été encore plus important et a duré encore plus longtemps et avec une forte mobilisation d'énergie. Les deux projets n'ont jamais vu le jour, et là, je me pose la question : **y a-t-il eu une influence des évaluations antérieures sur ces nouveaux projets ?** Pourquoi n'ont-ils pas abouti ? Je pose la question car moi, en tant qu'opérateur concerné, je ne l'ai jamais su, bien plus je n'ai jamais eu accès ni aux rapports de post-évaluation des deux premiers, ni aux rapports d'évaluation ex-ante des deux derniers. Si l'information ne circule pas, comment pouvons-nous évoluer ?

A. BENNIS, Délégué du Ministère de l'Habitat, Salé

Dans le même sens, mais concernant surtout le facteur temps. Qu'on se situe en évaluation ex-ante ou ex-post, c'est le même problème qui est posé, qui est celui de **la longueur et de la lourdeur des études**. Pendant ce temps-là, on a l'habitat clandestin qui évolue à une vitesse incroyable. Il faut absolument qu'on arrive à reconnaître la nécessité d'interventions rapides, pour s'adapter à des phénomènes qui le sont aussi. D'un côté, les méthodologies actuelles sont trop lourdes, d'un autre côté, les valeurs par lesquelles on peut juger d'un projet doivent respecter les contraintes et aspirations des pays. Et pour nous la rapidité d'intervention est une valeur.

AIT EL MAHJOUB, Ministère des Affaires Economiques et Sociales et membre du conseil communal de Yacoub el Mansour, Rabat.

Un aspect a été soulevé par plusieurs intervenants. Il concerne le statut de l'évaluation et le pourquoi de l'évaluation. Hélas, pour le cas des projets

publics d'une façon générale, l'évaluation a posteriori n'est pas faite d'une façon systématique. Sur le plan institutionnel, il y a donc pratiquement un vide. Pour combler cette lacune et étant donné que les évaluations a priori ont été développées grâce à un appui des organismes internationaux d'aide au développement, surtout au cours des années 60, 70 et au début des années 80, on est tenté de se demander si le rôle de ces organismes ne serait pas déterminant pour l'avenir de la post-évaluation dans les pays en développement. Ne serait-il pas nécessaire que ces types d'évaluation devienne une conditionnalité d'aide aux projets et aux politiques sectorielles dans ces pays? Enfin, je voudrais demander aux collègues qui représentent ces organismes d'aide de nous dire, dans les prochaines séances, quelques mots sur les statuts de leurs départements d'évaluation et sur les rapports que ces derniers entretiennent avec les départements des opérations.

A. OSMONT, Institut Français d'Urbanisme, Paris

Je ne voudrais surtout pas conclure parce que ça me paraît impossible et même risqué à tout point de vue. Mais je voudrais peut-être mettre l'accent sur quelques aspects fondamentaux qui ont été évoqués. Nous nous trouvons actuellement, en ce qui concerne l'évaluation, face à de grandes difficultés méthodologiques en raison de la nature des projets, qui ne sont plus des systèmes délimités dans le temps et dans l'espace. On ne se situe plus dans un problème d'aménagement physique même si cette dimension continue à exister dans les projets mais bien dans un processus de développement de ville. Ceci pose un problème de temporalité de l'évaluation, du "quand évaluer?". Quand il s'agit d'un processus, qui a sa dynamique, dont on ne sait pas quand ni comment il va s'arrêter, quand faut-il donc évaluer et surtout quand faut-il arrêter l'évaluation; on risque en effet de l'arrêter au moment où la dynamique deviendrait plus intéressante.

On rencontre aussi de grandes difficultés méthodologiques en raison de la difficulté à trouver des critères pour évaluer des projets car ces derniers ne produisent pas des objets, mais des actions qui transforment les rapports sociaux à l'intérieur de la ville. A partir de ce constat, on réalise qu'on est **dans le champ de la décision publique**, ce qui oblige à réfléchir au statut de l'évaluation dans un tel champ. A cet égard, il me semble qu'on ne peut échapper au problème de la **démocratisation de l'évaluation**. Pour atteindre cette dernière, une première condition s'impose, qui a été soulignée par R. Stren, à savoir la nécessaire participation d'évaluateurs nationaux dans les protocoles habituellement engagés. Cela dit, cette participation est loin d'être suffisante car se pose alors immédiatement le problème du statut des évaluateurs nationaux qui ne sont pas forcément à l'aise par rapport à leurs

propres autorités. C'est vrai aussi que dans certains cas, l'adjonction d'un regard extérieur peut les conforter dans leur position d'évaluateurs nationaux. Si on ne réfléchit pas à ce processus de démocratisation, on risque de voir **l'évaluation de plus en plus instrumentalisée**, ou plus grave encore, manipulée sans qu'on ne sache jamais, comme dans l'arroseeur arrosé, qui manipule, qui gagne et qui perd dans la manipulation. Il est donc salutaire de poser un peu tous ces problèmes à plat comme on l'a fait cet après-midi car ce qui est finalement apparu c'est qu'il n'y a pas de limites incontournables. Mais le problème essentiel est de trouver un statut nouveau et différent aux mécanismes, aux attitudes, aux procédures, aux protocoles d'évaluation.

QUATRIEME SEANCE

EFFETS DES EVALUATIONS

Président: M.BALBO

Rapporteur : N.BENYAHIA

INTERVENTIONS INTRODUCTIVES

M.SERAGELDIN

P.PAPROSKI

A.SACROUHI

A.OSMONT

CONTRIBUTIONS ET DEBATS

P.M.ROY

M.SERAGELDIN

G.MASSIAH

A.BENNIS

B.ZAOUALI

M.NACIRI

M. BALBO, Istituto Universitario di Architettura di Venezia (IUAV), Venise.

Pour entamer notre sujet de ce matin, les **effets des évaluations**, nous aurons deux interventions sur les effets des évaluations sur la politique des bailleurs de fonds, celles de M. Serageldin et P. Paproski. Une troisième intervention sera faite par A. Sakrouhi, qui, à partir d'une étude de cas examinée de manière précise, nous parlera des effets sur le bailleur et sur le projet national. Enfin nous terminerons avec A. Osmont qui a préféré intervenir à la fin pour faire le lien avec les perspectives, qui sera notre thème cet après-midi. Je demanderai aux différents intervenants de rester très concrets et de cibler au mieux le thème de ce matin, c'est d'ailleurs pour cette raison que je passerai immédiatement la parole à M. Serageldin qui, comme on le sait, est très efficace et opérationnelle.

M. SERAGELDIN, Unit for housing and urbanisation, Harvard

A travers les projets qu'elle finance, la Banque Mondiale entend agir sur les politiques macro-économiques et sectorielles. **Le but de l'évaluation économique et financière est d'intégrer les trois fonctions économiques du secteur public:**

- Stabilisation macro-économique
- Allocation et efficacité de l'emploi des ressources
- Distribution et politique sociale.

La nécessité d'intégrer les problèmes d'équité, qui relèvent en général du domaine de la politique fiscale dans le cadre d'une analyse au niveau du projet, a amené à l'élaboration de modèles quantitatifs d'optimisation de plus en plus sophistiqués. La dimension sociale introduite au cours des années 70 a été intégrée plus au moins difficilement dans ce cadre. Les projets urbains qui ont démarré au milieu de la décennie ont compliqué énormément l'analyse et les démarches à suivre. L'élaboration des scénarios pour quantifier l'impact des projets et la prise en compte des externalités n'étaient pas faciles dans une dynamique de croissance hétérogène et souvent anarchique.

Malgré la contribution de plusieurs sociologues et de représentants d'autres disciplines, les discours sur l'évaluation durant cette période restent dominés par les économistes à cause de leur capacité à offrir un cadre cohérent pour les décisions, cadre qui comportait des analyses quantitatives avec des mesures en apparence d'une neutralité parfaite tel que les coûts et avantages des différentes options, la valeur actualisée des investissements, les critères de sélection et d'hérarchisation, et un seuil-plancher acceptable de rentabilité économique et financière. Pourtant, les distorsions croissantes des prix financiers à cette époque (taux de change, prix des facteurs de production, prix des produits) exigeait l'élaboration de nouveaux instruments pour les éliminer (prix de référence etc...), ce qui compliquait les analyses en général et n'a fait que réaffirmer la

dominance des économistes et de leur cadre quantitatif aux dépens des autres disciplines.

Dans les années 80, on a assisté à une évaluation des perspectives dans un sens inverse et à l'apparition d'une divergence croissante entre le point de vue des bailleurs de fonds et des acteurs locaux. Le Fond Monétaire International, La Banque Mondiale et, à son instar, les autres bailleurs de fond ont insisté sur la stabilisation macro-économique et l'ajustement structurel. Les acteurs locaux, face aux pressions démographiques, à l'appauvrissement, aux pénuries et à l'exclusion ont cherché au contraire à sauvegarder à tout prix un filet social en situation de crise. La dominance des économistes s'est reflétée dans le rejet de la dimension sociale, dans la coupure des budgets pour les projets urbains et dans leur réorientation sur les projets d'infrastructure.

Les projets urbains devaient se repositionner face à ces orientations. L'amélioration du cadre bâti devait se défendre comme amélioration de l'efficacité du fonctionnement de la ville, support nécessaire au développement économique. La composante lutte contre la pauvreté devait se défendre comme amélioration de la productivité. Les composantes d'un projet social devaient être justifiées comme moyens de créer de l'emploi, d'étendre l'accès à l'emploi, de mobiliser des ressources pour l'auto-développement, et ainsi de suite.

Dans les années 90, on revient heureusement vers des notions de planification stratégique qui permettent d'intégrer les objectifs économiques avec la dimension sociale. Ceci fait suite à la mise en évidence des impacts de l'ajustement structurel. De plus, après la conférence de Rio et la prise en compte des considérations environnementales et écologiques, l'effet négatif des politiques de développement sur l'environnement a été officiellement reconnu. La définition d'une stratégie urbaine élaborée autour d'objectifs prioritaires doit maintenant tenir compte de cette évolution dans le montage des projets et dans le choix des méthodes et des paramètres de l'évaluation.

Le nouvel "agenda": Le nouvel agenda du développement soutenable élaboré par la Banque Mondiale intègre trois objectifs stratégiques :

- 1) La **croissance économique**: développement soutenable, efficacité des investissements
- 2) Le **développement social**: équité, participation, "empowerment"
- 3) La **gestion de l'environnement**: Ecologie, ressources naturelles, diversité biologique, limite de tolérance ("carrying capacity").

Les projets urbains des années 90 doivent contribuer aux trois dimensions du développement en prévoyant de:

- Rééquilibrer les structures macro-économiques tout en assurant un taux de croissance positif.

- Promouvoir un développement soutenable au lieu de mettre en place des mécanismes servant après coup à surmonter les effets négatifs sur l'environnement.
- Prévoir le développement social (mobilité, participation, "empowerment") au lieu d'incorporer une dimension sociale dans les politiques économiques.

Ces nuances changent le paradigme politique et stratégique du développement. Il faut trouver une nouvelle trajectoire pour le développement qui intègre les objectifs stratégiques et leurs différentes composantes en amont du processus d'élaboration des politiques urbaines, des stratégies opérationnelles et du montage du projet. Du point de vue des économistes, cet agenda se traduit par la nécessité d'incorporer toutes les externalités du projet et de les internaliser dans l'évaluation préalable au lieu d'en faire l'énumération au cours de l'évaluation rétrospective. Pour continuer à travailler dans le cadre méthodologique de l'analyse quantitative, il faut adapter les instruments de l'analyse économique aux autres composantes. Il faut donc définir des indicateurs, des mesures simples à quantifier, de nouvelles méthodes d'évaluation et de justification et trouver des moyens de combler le manque de données afin de prévoir la viabilité à long terme.

Cette perspective donne une importance accrue à l'investissement public comme instrument de changement des politiques, au partenariat comme moyen de mobilisation des ressources et au développement social comme moyen pour permettre aux populations de se prendre en charge ("empowerment"). Pour les institutions qui s'occupent du développement, le niveau macro-économique et sectoriel continuera toujours à demeurer essentiel comme champ d'action critique. On insistera toujours sur le fait "qu'une bonne politique vaut mieux qu'un bon projet".

P. PAPROSKI, ACIDI, Ottawa.

Je vais essayer, tout en prenant un chemin un peu différent, de rester en continuité avec la présentation de Mme Serageldin que j'ai trouvée fort intéressante. J'aimerais revenir sur cette question de la **sociologie des agences** et présenter également les **principes directeurs qui guident l'action de l'ACDI**. Cela permettra à l'ensemble des intervenants d'avoir une idée plus éclairée sur les perspectives et les attentes d'une Agence d'aide en particulier. Ensuite, j'aborderai la question de **l'utilisation des résultats de l'évaluation** par ces Agences d'aide.

En abordant la question de la sociologie des agences, Mme Serageldin a soulevé un point qui me semble très important et sur lequel j'aimerais insister: les Agences d'aide sont différentes l'une de l'autre. Chacune a sa spécificité et ses façons de faire et il serait erroné de les placer toutes dans le même cadre. Peut-

être qu'il serait important de distinguer entre les bailleurs de fonds et les donateurs. Les premiers prêtent de l'argent alors que les seconds font des dons. La particularité de chacune des Agences implique aussi des approches différentes vis-à-vis de l'évaluation. Ainsi, comme je l'ai déjà mentionné hier, 60% des évaluations à l'ACDI se font à mi-parcours du projet (mid-term review) alors que ce n'est pas le cas dans d'autres Agences (e.g. la Banque Mondiale). Cela m'amène à vous parler des principes directeurs qui guident l'action de l'ACDI. Même si ces principes sont spécifiques à une Agence en particulier, ils pourront vous aider à mieux comprendre les perspectives différentes des agences de développement.

Cinq principes guident l'action de l'ACDI dans l'aide au développement.

- 1) le développement durable;
- 2) une organisation basée sur les résultats et la bonne gestion de l'investissement;
- 3) l'imputabilité de l'Agence par rapport à l'investissement;
- 4) la promotion d'une approche participative, en se considérant comme une "organisation apprenante" et en assumant des risques dans le but d'apprendre;
- 5) la promotion des intérêts canadiens.

J'aimerais souligner l'importance de plus en plus grande que prend ce dernier point dans la définition des priorités et de l'action de l'ACDI. J'aurais voulu m'attarder davantage sur chacun de ces points, mais vu les contraintes de temps, je préfère passer au sujet principal de cette présentation à savoir l'utilisation des évaluations et la rétroaction. J'espère néanmoins que cette énumération rapide vous aura permis de mieux cerner les attentes et les perspectives de l'ACDI.

La question de l'utilisation des évaluations ou de la rétroaction a retenu notre attention à l'ACDI depuis un certain temps, et pour cause: environ 50% des évaluations réalisées par l'Agence depuis cinq ans n'ont pas été bien utilisées. Evidemment, ce n'est pas un gaspillage complet, puisqu'il y a eu un apprentissage fait par certains consultants, mais c'est la vérité. Messieurs Stren et Koffi nous ont montré au cours de leur présentation d'hier qu'ils ont acquis beaucoup d'expérience et approfondi leurs connaissances suite à l'évaluation des projets de la Banque Mondiale en Côte d'Ivoire. Il est important de le souligner.

Dans le cas de l'ACDI, une évaluation de la rétroaction et de l'utilisation des évaluations a été réalisée il y a quelque temps. Parmi les principales recommandations qui en ont émergé, six points en particulier ont retenu mon attention. Je vais commencer par les énumérer, avant d'aborder plus en détail chacun d'entre eux:

- 1) la nécessité d'une approche participative et coopérative;
- 2) la transparence du processus;
- 3) la qualité et la crédibilité des évaluateurs;
- 4) un soutien général au sein de l'Agence aux changements, et ce point peut faire l'objet d'une discussion plus vaste;
- 5) des recommandations ciblées pour l'Agence, et évidemment, dans

ce cinquième point aussi, la qualité des rapports d'évaluation; et 6) inclure un système d'utilisation des recommandations dans le rapport d'évaluation.

1) La nécessité d'une approche participative: c'est quoi une approche participative?

C'est une approche qui permet une participation active des différents intervenants impliqués dans les projets de développement au processus d'évaluation.

En premier lieu, il est important, par exemple, que les efforts faits pour impliquer davantage l'Agence dans le processus d'évaluation soient encouragés. Jusqu'à présent, il était rare qu'un membre du personnel de l'ACDI soit réellement impliqué dans une évaluation du début à la fin (sauf dans le cas des évaluations réalisées directement par le département de l'évaluation de l'Agence); c'était plutôt une affaire de consultants. Le rôle du représentant de l'ACDI se résumait à établir les termes de référence, faire le suivi de l'évaluation (surtout sur un plan administratif) et réceptionner le rapport final. Maintenant, et de plus en plus, on assiste à une plus grande implication du personnel de l'ACDI dans le processus d'évaluation. Cela permet un apprentissage et un approfondissement des connaissances au sein de l'Agence ainsi qu'une plus grande facilité à accepter et à utiliser les résultats de l'évaluation.

Il est aussi important de s'assurer de la participation pleine et entière des institutions locales et des bénéficiaires. Leurs implications dans l'exercice d'évaluation permettront une plus grande appropriation de ce processus et les inciteront à en utiliser davantage les résultats. Pour s'assurer de la participation des principaux intervenants, l'évaluateur doit proposer un plan de travail qui obtienne l'assentiment préalable de ces intervenants. Ce plan de travail doit inclure les objectifs de l'évaluation, sur quoi va-t-elle focaliser en particulier et comment l'évaluateur va-t-il procéder pour mener à bien sa tâche? Il peut vous paraître que ce que j'avance ici va de soi, malheureusement l'expérience nous montre que ce n'est pas toujours évident.

2) La transparence du processus: avoir un processus d'évaluation ouvert et honnête assure à la fois l'objectivité et l'utilité des résultats de ce processus. Malheureusement, même dans des organisations comme l'ACDI, beaucoup de méfiance persiste encore à propos de l'évaluation. Certains intervenants essaient par exemple de soustraire les grandes questions liées au projet ou programme du processus d'évaluation. Cette méfiance engendre aussi une réaction de repli de certains acteurs qui, estimant leurs carrières menacées, cachent les informations dont ils disposent. Ce type de comportement a des conséquences négatives sur les résultats de l'évaluation. Il est intéressant de noter qu'aujourd'hui, à l'époque de l'information, la carrière des individus et l'égoïsme professionnel constituent encore des obstacles importants pour l'évaluation.

Même si cet aspect ne figure pas encore dans les termes des références, il faut absolument que les évaluateurs fassent l'effort nécessaire pour assurer la transparence du processus d'évaluation et insister davantage auprès des décideurs sur la pertinence et l'objectivité de leurs conclusions. Promouvoir des échanges entre les évaluateurs et l'Agence permettra certainement une plus grande efficacité de l'évaluation et une meilleure rétroaction.

3) La qualité et la crédibilité des évaluateurs: il faut que l'équipe chargée de l'évaluation puisse établir un lien de confiance avec les principaux acteurs du projet. Ce lien de confiance nécessite beaucoup de temps pour se développer, mais en même temps il assure une bonne rétroaction des résultats de l'évaluation. Je dois vous dire franchement que, souvent, quand il faut choisir un évaluateur, nous essayons de trouver quelqu'un déjà connu par l'Agence. Cette attitude a deux conséquences: d'un côté, si la relation de confiance entre l'évaluateur et le personnel de l'Agence est bien établie, cela va certainement avoir des impacts positifs sur le processus d'évaluation et sur la rétroaction. Alors que le fait de donner la préférence aux personnes déjà connues par l'Agence peut constituer un facteur limitatif pour d'autres personnes compétentes. Pour dépasser ce problème, il faut que nous arrivions à trouver des moyens pour établir des liens de confiance surtout avec les personnes travaillant sur le terrain. Ceci contribuera à inciter davantage les Agences d'aide à recourir à leurs services et ainsi à s'assurer d'une bonne rétroaction.

4) Soutien général aux changements: il faut promouvoir au sein de l'Agence une attitude positive vis-à-vis du changement. Pour cela, il est nécessaire que les responsables de l'Agence accordent davantage de pouvoir ("empower") aux gestionnaires qui s'occupent directement des questions d'évaluation. Ces derniers pourront mieux contribuer à la mise en oeuvre des recommandations visant des changements importants au sein de l'Agence. Je doute qu'une telle pratique existe actuellement au sein de l'ACDI.

Quand j'ai parlé de la sociologie d'une Agence au début de cette intervention, cela comprend aussi l'existence d'un leadership et d'une certaine flexibilité face au changement. Sans ces caractéristiques, il serait difficile d'avoir une bonne rétroaction. Donc, lorsque vous vous intéressez à une Agence de développement, c'est le genre de question qu'il vous faudrait poser.

5) Des recommandations ciblées et des rapports de bonne qualité: cela encore semble évident, mais souvent les recommandations d'une évaluation ne sont pas du tout ciblées en fonction des besoins et des capacités de l'Agence. Il me semble que dans toute évaluation la connaissance et la compréhension du contexte et des enjeux du projet ou du programme sont des préalables

importants. Est-ce que les recommandations de l'évaluation tiennent compte du contexte et des enjeux existants? Est-ce que l'évaluateur doit être toujours en accord avec les courants de pensée dominants? Ce genre de question peut aider à assurer que les recommandations soient mieux ciblées, et donc mieux utilisées. En ce qui concerne la qualité des rapports, il est intéressant de voir arriver à l'Agence plusieurs volumes, comportant toute une série de statistiques, mais qui ne sont malheureusement pas toujours utiles. Pour avoir une bonne rétroaction, il faudrait que les rapports d'évaluation soient de bonne qualité et comportent des recommandations simples, pertinentes et bien ciblées. Parfois il est nécessaire de faire plusieurs rapports d'évaluation sur plusieurs projets d'un même thème pour avoir un aperçu global de la question, évitant ainsi de se limiter à une vision fragmentée. Il faut aussi que les rapports tiennent compte des attentes des différents acteurs.

A mon avis, il ne faudrait pas hésiter à innover dans la recherche de nouvelles façons de présenter et de distribuer les résultats de l'évaluation. Par exemple, serait-il possible de faire un rapport d'évaluation sur vidéo? Cela peut constituer une façon intéressante pour rassurer l'utilisateur potentiel des résultats et profiter de ces présentations pour avoir des discussions franches et directes avec lui. A mon sens, l'évaluateur ne doit pas s'arrêter à la livraison du rapport écrit, mais il doit aussi s'assurer que son message est bien perçu. Malheureusement, jusqu'à présent à l'ACDI, on se contente de recevoir les rapports d'évaluation et il n'y a pas de suivi.

6) Mise en place d'un système d'utilisation des recommandations de l'évaluation: cette dernière recommandation vise à inclure, dans le rapport d'évaluation, un système qui encourage l'utilisation des résultats de l'évaluation. Pour les évaluateurs, cela demande un changement d'attitude: ils ne doivent plus considérer que si un rapport est reçu et lu, les recommandations seront nécessairement suivies d'effet. Les évaluateurs doivent davantage s'intéresser à l'amélioration de la rétroaction et à proposer de meilleurs façons de mettre en oeuvre leurs recommandations. Ils doivent aussi tenir compte des capacités des Agences de développement, car s'il est facile de prescrire une série de recommandations dans une évaluation (on peut même changer le monde), leur introduction et leur mise en oeuvre au sein d'une Agence de développement constituent une toute autre affaire. En conclusion, je dirai qu'il est important que l'évaluateur ne considère pas que son travail s'arrête au moment du dépôt des recommandations. Au contraire, les recommandations constituent un point de départ, et il faut qu'il s'intéresse à leur mise en oeuvre en essayant de mettre au point un système d'utilisation de ces recommandations.

Voilà! Les différents points que je viens de présenter ici ne constituent sûrement pas une panacée pour les problèmes d'utilisation des résultats de l'évaluation

dans le processus de programmation et de planification des projets et programmes de développement. Cependant, je trouve ces points très concrets et ils pourraient grandement contribuer à l'amélioration de nos capacités à gérer l'aide au développement.

M. SERAGELDIN, Unit for housing and urbanisation, Harvard.

Excusez-moi de reprendre la parole juste pour un petit complément. Je voudrais d'abord tranquilliser un peu Mr Paproski: si 50% seulement des évaluations ne sont pas employées, c'est très bien! Notre centre avait fait une recherche sur des montages innovants pour le financement des infrastructures dans la restructuration. Nous avons choisi sept ou huit projets Banque Mondiale, chacun avec un montage différent, nous en avons fait une revue et l'avons présenté à un séminaire conjoint AID/Banque Mondiale tenu à Washington. Quand j'ai fait la présentation, les représentants de la Banque Mondiale ont pris beaucoup de notes, puis l'un d'eux m'a demandé où j'avais trouvé ces informations merveilleuses; je leur ai dit que c'était tout simplement dans les quelques rapports d'achèvement et d'évaluation réalisés à la Banque.

Vous voyez donc qu'eux-mêmes ne les emploient pas autant qu'ils le devraient. Il est également important de rappeler que la division de l'évaluation ex-post à la Banque Mondiale s'intéresse au projet après que le prêt ait été consommé, pour étudier à la fois la performance du prêt et du projet lui-même. Cette division n'est sous la coupe d'aucun département. Elle est séparée et est directement rattachée au Président. Comme l'a montré Mr Paproski, c'est habituellement l'agenda de l'Agence qui influence sur l'évaluation et non pas l'inverse. Toutefois, une des grandes contributions de cette division a été de **montrer la nécessité de regarder la viabilité des projets à long terme** et d'intégrer cet aspect dans l'élaboration des projets. C'est donc un cas d'influence sur l'agenda. Il y a eu deux ou trois publications, appelées évaluations rétrospectives, sur la viabilité à long terme et qui sont justifiées par les défaillances repérées dans les études ex-post.

A. SACROUHI, AERAU-INAU, Rabat.

- Le projet Hay Arrahma dont je vais vous parler a été formulé dans un contexte politique marqué par la mise en place de **stratégies d' intervention plus globales sur l'urbain**, stratégies qui étaient censées réussir là où les interventions préalables avaient échoué, à savoir endiguer les phénomènes de marginalité et de pauvreté urbaines. Ce projet s'inscrit bien dans l'évolution perceptible à la fin des années 70 et au début des années 80, qui a conféré petit à petit à la ville une place de choix dans les politiques de développement, de transformation de la société mais également de stabilisation sociale. L'intervention publique sur le tissu urbain devenait ainsi un axe prioritaire de la politique sociale. Par ailleurs, dans ces temps marqués par la disproportion entre

capacités budgétaires, suite notamment aux politiques d'ajustement structurel et à l'augmentation phénoménale des demandes, le financement international a commencé à investir les secteurs sociaux. Ce redéploiement s'est accompagné d'un renforcement, je dirais même d'un élargissement, du droit de regard sur l'exécution des projets et sur leur "réussite" et résultats en termes d'objectifs sociaux. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre l'évaluation du cas de Hay Arrahma. Pour rendre intelligible cette évaluation et les leçons qu'on pourrait en tirer, je commencerai par introduire rapidement le projet lui-même et ses principales caractéristiques.¹

1. Les données de base du projet : Le projet Hay Arrahma est cofinancé conjointement par la Communauté Economique Européenne (Union Européenne actuellement) et le Gouvernement Marocain. La participation de la CEE consistait en un prêt préférentiel d'un montant de 18 millions d'ECU (1 ECU=5,863 DH -taux de change 1984², soit 104,894 millions de DH) la durée du prêt était de 40 ans ; le différé d'amortissement de 10 ans et de tous intérêt de 1%. La contribution de l'UE servirait, selon les données du contrat signé en 1984, à financer les travaux de viabilisation. L'apport du gouvernement marocain était quant à lui fixé à 90,829 millions de DH et était affecté à l'acquisition foncière et à la réalisation des équipements socio-éducatifs.

1.1. Contenu du projet

Le projet consistait en:

- un programme de recasement de ménages issus des bidonvilles de Salé (4266 ménages localisés dans 4 bidonvilles)³

¹ Toutes les données et analyses présentées ici sont largement redevables à un travail d'évaluation réalisé courant 1991 par une mission conjointe Maroc-CEE. Les experts étaient: J. Scifflers (Economiste); R. Katan (Architecte-urbaniste); T. Berrada (Architecte-urbaniste) et moi-même.

² Les deux dévaluations qu'a connu le Dirham en 1985 et 1989 ont été à l'origine d'un reliquat d'environ 7, 5 millions d'ECU, soit en fonction du taux de change de 1991 (1 ECU=10, 6) 80 millions de DH environ. Ce reliquat devait servir à contribuer au financement de l'opération "Hay Arrahma Extension".

³ Les bidonvilles concernés sont :

-Tabriquet	1510 ménages
-Draou	1773 ménages
- Douar jdid	1960 ménages
- Harna	123 ménages

- création et amélioration de l'emploi,
- réalisation des équipements socio-éducatifs.

Dans le premier cas, il s'agissait de la réalisation de 7000 lots économiques d'une superficie moyenne de 70 m², soit une emprise totale de 49 hectares sur un total de 144 hectares¹

Pour la partie création et amélioration de l'emploi, le projet prévoyait la réalisation de 110 lots d'activités artisanales et commerciales et deux centres commerciaux.²

Enfin, les équipements socio-collectifs, compte tenu du nombre total d'habitants (à la fin du projet) estimé à 40000 personnes, occuperaient une superficie de l'ordre de 11, 6 hectares. Le reste est affecté aux espaces verts et divers.

1.2. Modalités de cession

Le prix de cession aux attributaires était fixé à 14. 000 DH (pour un lot de 70 m²) payable en deux partie périodes:

- un acompte de 7000 Dh, à régler en deux paiement: 4000 et 3000 DH.
- le reliquat, remboursable sur une période de 10 ans.

Dans le montage initial, le projet prévoyait l'octroi de prêts aux bénéficiaires pouvant atteindre 25000 Dh, afin d'accélérer la valorisation des lots. Cette modalité incitatrice venait s'ajouter à l'ouverture de la possibilité d'association entre l'attributaire et un autre ménage non-bénéficiaire. Cette variable, introduite au cours de l'exécution du projet, a évidemment eu pour conséquence l'aiguinement de la pression sur les équipements. Mais ces deux "innovations" avaient été introduites pour lutter contre le phénomène de glissement que connaissent des projets similaires³.

¹ L'intégration de la technique de péréquation fait que le projet comportait aussi 150 lots d'habitat collectifs sur une superficie de 6, 5 hectares environ.

² Les lots d'activité étaient en principe réservés aux bidonvillois transférés.

³ Compte tenu de la faible solvabilité des ménages eu égard aux critères bancaires, ainsi que de la longueur de l'apuration foncière, toujours en cours, aucun attributaire n'a bénéficié du prêt. L'absence du titre foncier a par ailleurs, réduit également les possibilités d'association efficace avec des tiers.

1.3. Gestion du projet

Sur le plan institutionnel, le projet était géré par:

- le ministère de l'habitat (Direction de la planification et de la programmation au niveau central), la Délégation de Salé au niveau local et l'Etablissement Régional d'Aménagement et de Construction de la région Nord-Ouest (ERAC. N.O).
- la délégation de l'UE (suivi de réalisation et d'exécution financière);
- le ministère des finances (exécution financière du projet);
- le gouverneur de Salé et les conseils communaux de Salé et Bouknadel (recensement, transfert, démolition);
- les délégués des autres ministères (réalisation et suivi des programmes spécifiques) dans la préfecture de Salé.
- la RED (étude, exécution et maintenance des réseaux d'eau potable et d'électricité).

Sur le plan technique, cette gestion était assurée par une cellule de coordination comprenant des représentants de l'ERAC. N.O, de la délégation de l'habitat de Salé, de la Préfecture, des communes et des entreprises adjudicatrices.

Pour ce qui est de l'organisation des transferts, un comité spécial était institué. Il était composé des représentants de la Préfecture, des communes, de l'ERAC et de la délégation de l'habitat.

Une deuxième particularité de l'évaluation de Hay Arrahma réside dans le fait qu'elle intervenait à un moment où le projet n'était pas achevé dans sa totalité, et qu'elle devait porter un jugement sur l'opération d'extension. Elle est ainsi à la fois **une évaluation du suivi** compte-tenu du cycle du projet et une **évaluation ex-post** dont les conclusions serviraient à **l'évaluation ex-ante** de l'opération Hay Arrahma-Extension.

2. Contexte de l'évaluation et contenu de la mission

2.1. Le contexte

L'évaluation de l'opération de Hay Arrahma 1 aurait pu ne pas avoir lieu si le projet n'avait pas dégagé un reliquat de 7, 5 millions d'ECU. La partie marocaine a souhaité utiliser ce reliquat dans le cadre de l'extension de l'opération initiale, C'est-à-dire

dans l'opération dite "Hay Arrahma-extension". A signaler que cette demande intervenait dans un contexte où les considérations d'ordre politique prenaient ouvertement le pas, et pour la première fois, sur des considérations d'ordre économique et social. En effet, à l'époque, le courant dominant à l'échelle du parlement européen était défavorable aux requêtes du Maroc (cf. le vote défavorable de cette institution lors du 4ème protocole financier). Certains rapports relatifs au projet et effectués par les membres de cette institution mettaient en exergue les retards dans l'exécution du projet et surtout dans la réalisation des équipements socio-éducatifs qui relevaient, aux termes du contrat initial, de la participation marocaine. Les mêmes rapports émettaient l'hypothèse d'un fort taux de glissement¹. Ces considérations influenceront la nature et le contenu de l'évaluation.

Ainsi, et en partant de l'idée que toute évaluation a pour but de juger le résultat d'une action afin de redéfinir un projet meilleur, l'évaluation de Hay Arrahma devait se contenter, sur la base d'observation des résultats physiques et socio-économiques, *"d'accorder une valeur" à la dite opération. Cette valeur conditionnerait la contribution financière de la CEE à la deuxième opération. Dans un compte-rendu d'une délégation de la commission européenne, relatif à Hay Arrahma, on peut lire "les travaux prévus à la convention de financement ont été exécutés à la satisfaction générale avec, cependant, quelques restrictions en ce qui concerne le programme des équipements sociaux non totalement achevé. Le projet laisse actuellement un reliquat de plus ou moins 7, 5 millions d'ECU que la partie marocaine souhaite utiliser dans le cadre d'une extension de l'opération initiale. Les services de la commission sont d'accord sur le principe de l'utilisation de ce reliquat et sont dans l'attente d'une requête officielle de l'Ordonnateur National"*.

Il est certes normal que la demande d'évaluation émanant de l'organisme de financement étranger accorde plus d'importance à la partie visible du projet afin de connaître les caractéristiques du produit de son investissement. Par contre, l'évaluation comme outil visant la définition des choix alternatifs, l'augmentation des chances de réussite d'un projet dans la diversité de ses composantes et, par effets cumulatifs, la définition d'une stratégie d'intervention, ne peuvent être que l'émanation d'un organisme national.

2.2. Le contenu de la mission

La lecture des termes de référence de l'évaluation permet de mettre en relief les objectifs explicites et implicites de la mission telle qu'elle est définie dans ses

¹ L'hypothèse d'un fort taux de glissement se basait sur une donnée erronée dans la formulation du projet qui estimait le revenu moyen par ménage à 600 DH

grandes lignes par le demandeur. Elle permet, par ailleurs, de mieux cerner "les marges de manoeuvre" dont bénéficiait la commission mixte d'évaluation quant à l'élaboration de son travail sur la base des observations les plus précises possibles de "l'objet" dans le contexte urbain de Salé. Le travail de la commission mixte consistait à:

*** Evaluer ex-post le projet:** d'une part vérifier si les résultats et les modalités d'exécution étaient conformes aux dispositions du contrat de financement entre la CEE et le Maroc pour le projet en question, et d'autre part analyser l'impact du projet, en particulier en termes socio-économiques.

Plus particulièrement, l'évaluation aurait à se prononcer sur les points ci-après:

- nombre de parcelles réalisées et distribuées, taille et caractéristiques;
- réalisation des équipements socio-administratifs;
- création d'aire destinée aux activités artisanales et commerciales;
- équipements de la zone: égouts, voirie, eau potable, électricité, éclairage public
- branchement individuels à l'eau et à l'électricité.

*** Résultats socio-économiques du projet:**

L'évaluation devait se pencher sur les points suivants:

- sélection des bénéficiaires, relogement dans le lotissement;
- modalités de cession et d'acquisition des parcelles;
- coordination avec l'opération "branchement sociaux";
- maintien des bénéficiaires sur les parcelles;
- financement des constructions individuelles;
- effets sur la qualité de vie des habitants (santé, éducation loisirs,...)
- impacts du projet sur l'emploi des bénéficiaires et situation de l'emploi dans le lotissement.

*** Exécution financière:**

- exécution des rubriques selon le contrat de financement et l'agent responsable (Etat/CEE).

*** Mesures d'accompagnement**

- précautions prises ou à prendre pour éviter la spéculation foncière;
- mesures législatives ou réglementaires d'aide ou d'incitation au bénéfice des populations concernées.

*** Aspects institutionnels:**

- coordination de financement: CEE et fonds nationaux;

- institution de tutelle;
- coordination intergouvernementale
- relations populations-institutions.

*** Evaluation globale ex ante de l'extension proposée du projet**

3. Résultats de l'évaluation

Eu égard aux objectifs initiaux du projet, quatre facteurs semblent avoir joué un rôle déterminant dans le degré de réalisation physique du projet et en termes d'impact sur le plan socio-économique. Il s'agit:

- du contexte des finances publiques marquées, au cours de la période d'exécution, par une forte compression des investissements dans les domaines sociaux
- de la diversité des intervenants, ce qui a réduit la force de la maîtrise d'ouvrage du projet dans son intégralité
- des insuffisances du montage initial du projet, notamment dans sa composante socio-économique et dans l'estimation du timing de réalisation des équipements socio-éducatifs. Dans ce dernier cas, le décalage dans le temps entre les besoins en assiette foncière de certains départements et le phasage de réalisation ont été confondus
- de la localisation du projet: les opportunités d'emploi liées à la proximité d'une zone industrielle se sont traduites par une très forte amélioration du taux d'activité, comparativement à la période avant transfert.

D'autres paramètres, dont certains peuvent être considérés comme exogènes par rapport au gestionnaire du projet, ont influencé dans de fortes proportions le rythme de réalisation de certaines composantes du projet. C'est le cas notamment des problèmes fonciers et des difficultés d'intervention sur le secteur E¹.

L'effet direct de ces paramètres dont la gestion échappait partiellement au maître d'oeuvre est l'allongement du cycle du projet. Les retards qui en ont découlé se sont traduits par une augmentation de l'ordre de 22% des coûts du projet. Ainsi le coût de revient du m² s'élevait à 329 DH au lieu de 269 DH prévu initialement. A cet effet, l'équilibre financier du projet supposait soit une forte augmentation des prix de la partie affectée à la péréquation (la zone d'activité devenait ainsi inaccessible aux bidonvillois) soit une révision des prix de cession aux attributaires. Par ailleurs, ces retards ne permettaient pas d'appréhender pleinement l'impact du projet.

¹ L'opération était divisée en cinq secteurs d'intervention : A, B, C, D, et E

3.1. Résultats physiques du projet:

Si l'on tient compte de la réalisation de près de 90% des lots prévus et de la viabilisation de l'ensemble des terrains, le principal goulot d'étranglement est représenté par le retard dans la réalisation de certains équipements socio-éducatifs relevant, aux termes du contrat de financement, de la participation marocaine. On l'a évoqué, ce retard a d'ailleurs justifié largement la demande d'évaluation.

Le faible taux de réalisation des équipements appelle plusieurs remarques:

- la programmation des équipements par référence à la grille normative, dans la formulation du projet initial, n'a pas tenu compte des écarts entre la valorisation du lotissement en terme logement (essence de la demande) et l'offre en terme de services socio-éducatifs.

- les équipements programmés à l'échelle de l'opération ne faisaient aucune référence aux quartiers environnants et à la situation du sous-équipement généralisé de la ville de Salé. Cette donnée a constitué un des principaux facteurs explicatifs du retard, car pour chaque département, l'ordre de priorité n'était pas nécessairement celui élaboré par les concepteurs du projet Hay Arrahma. Par ailleurs, la confusion entre l'appropriation d'un terrain par un département social et le timing de réalisation de l'équipement a occulté le plus souvent la nécessité d'un montage rigoureux de tout projet.

- l'absence physique de l'équipement, à l'échelle du quartier, ne signifie pas la non-desserte de la population. C'est davantage dans la qualité de service que des différences sont à relever.

- la forte pression des demandes sociales et la place qu'occupe le logement dans l'équation de régulation sociale à l'échelle urbaine relèguent au second plan certains équipements, même si leur absence participe à la dévalorisation de la qualité urbaine de l'opération.

Incontestablement, la composante programmation des équipements dans un projet de développement urbain devrait faire l'objet d'une plus grande rigueur, tenant compte de la diversité des facteurs qui interviennent dans la prise de décision de leur réalisation. Le recours à la simple grille normative relèverait davantage d'un laisser-aller que d'une véritable rationalité de gestion du projet.

3.2. Résultats socio-économique et impacts: Ils sont appréhendés à travers plusieurs paramètres dont les plus importants sont:

- le taux de rétention des attributaires
- le taux d'activité, types d'emplois et revenus
- le taux de desserte en divers équipements et infrastructures de base

- l'évaluation par les bénéficiaires de l'opération¹.
- Dans le **premier cas**, et malgré la diversité des formes de glissement que connaissent les projets de résorption (seule une faible partie est liée aux mécanismes du marché), **le projet Hay Arrahma connaissait (en 1991) un taux de rétention qui nous a semblé fort élevé (88,45%)**. Ce glissement finalement faible s'expliquait par les effets combinés des facteurs suivants:
 - la diversité des formes de solidarité et l'importance des mécanismes de redistribution, en grande partie liée au poids des réseaux familiaux et des douars dans le peuplement des bidonvilles avant transfert.
 - la pluri-activité et le nombre d'actifs par ménage ;
 - le système d'association initié par l'administration, système encourageant le bénéficiaire à s'associer avec une famille moins défavorisée et résidant hors bidonville pour construire 2 logement sur le même lot
 - l'initiative laissée aux attributaires quant au rythme de valorisation des lots (délai de 5 ans);
 - l'auto-construction qui agit vers le bas sur le coût global: le coût moyen de construction s'élevait à 69.500,00DH. Il est important de signaler que ce coût est le fait principal des matériaux de construction. En effet, le rapport entre le coût de la main d'oeuvre et le coût des matériaux est de 1 à 5, alors qu'en moyenne il est de 1 à 3². Par ailleurs, dans l'appréciation de l'importance de l'effort financier des bidonvilles, il faut tenir compte du fait que le taux d'endettement des ménages est insignifiant et que le taux de mortalité des projets, y compris les projets de construction, est nul. L'enquête n'a pas révélé de glissement après le démarrage de la construction.
 - l'absence d'un marché foncier légal, compte tenu des restrictions établies par l'administration, en plus de l'absence du titre foncier.

- **En ce qui concerne l'activité**, l'évaluation a mis en évidence un taux de 25%. Les branches de prédilection sont l'artisanat de production, le bâtiment, l'administration, le commerce et les services relevant du tertiaire inférieur. 80% des actifs exerçaient à Salé, 15, 85% à Rabat et le reste, hors périmètre de l'agglomération. Le fait caractéristique est lié ici à l'importance de l'emploi féminin en raison des

¹ D'autres aspects relevant de l'impact architectural et urbanistique du projet ont été abordés dans l'évaluation mais ne seront pas commentés ici.

² L'action sur les prix des matériaux, surtout dans les grands projets de résorption, est possible. A condition toutefois que le projet se réfère à la dimension développement local et crée les conditions d'un véritable partenariat où les bénéficiaires sont fortement impliqués.

opportunités générées par la proximité de la zone industrielle et de la zone d'activité, dont le tissu est dominé par la branche de confection.

Il s'ensuit que le transfert a agi positivement sur l'emploi des bénéficiaires. Il s'est traduit par une plus grande insertion du sexe féminin dans le secteur productif et par un changement significatif dans les emplois exercés avant transfert. Ainsi, près de 48% des actifs ont déclaré avoir changé de branche d'activité. Par ailleurs, le transfert s'est traduit par une amélioration du revenu monétaire mensuel moyen des ménages (  valu   à environ 1750 DH). A cet effet, et compte-tenu du nombre d'actifs par ménage, l'élévation du revenu moyen ne doit pas cacher une sous-rémunération du travail (de 30% inférieur au SMIG). Cette particularité tend à devenir une règle dans les quartiers périphériques de la ville, car ils bénéficient d'une tendance de délocalisation des activités avec la consolidation des emplois à domicile, qui représentent près de 15% de l'ensemble des emplois recensés. Cette tendance, observée dans plusieurs villes, semble s'expliquer par la forte élasticité rémunération-emploi à l'échelle de ces espaces.

Signalons enfin que cette amélioration de l'emploi et de situation dans l'emploi (dus en grande partie à la proximité d'une zone industrielle et non à des effets directs du projet) s'est accompagnée par une forte tendance à la déscolarisation de la fille. La pression des besoins économiques et les opportunités d'emploi dans le secteur de la confection, ont été à la base de ce phénomène.

- La desserte en équipements: comparativement aux taux de desserte relevés à l'échelle de la ville de Salé, le quartier n'accusait pas, sur le plan quantitatif, une différence importante. En effet, le taux de scolarisation dans le primaire, estimé pour l'ensemble de la ville de 80    85%, s'élevait à Hay Arrahma    79, 45%. Le taux de couverture sanitaire, compte-tenu de l'ouverture d'un centre de santé grand modèle était satisfaisant. Pour le reste des équipements socioculturels et sportifs, leur absence à l'échelle de l'opération n'est qu'un des signes du sous-équipement de l'ensemble de la Préfecture de Salé. Et c'est à cette échelle que la stratégie d'intervention doit être élaborée, malgré la diversité des intervenants et des sources de financement des projets ponctuels de l'habitat social.

- L'évaluation du projet vue à travers les bénéficiaires a fait ressortir plusieurs points:

- l'accession à un logement en dur, protecteur, desservi par les infrastructures de base, et qui symbolise un statut social et une nouvelle "identité" est considérée comme l'un des aspects le plus positif du projet.
- l'amélioration des conditions d'hygiène (du quartier et des logements individuels), de la sécurité et du confort, constitue un autre aspect de la satisfaction des bénéficiaires.

- Parallèlement, l'absence des équipements de proximité et de première nécessité est vue comme l'expression d'une marginalité. Elle réduit la qualité de la vie au sein du quartier. Généralement, l'évaluation de l'opération par les bénéficiaires semble interpellier la philosophie-même de l'intervention sur le tissu bidonvillois, car le plus souvent la réponse au besoin logement occulte la revendication d'intégration sociale et urbaine à la ville.

4. Quelques enseignements

Malgré l'importance des aspects positifs du projet relevée dans le rapport d'évaluation, certains goulots d'étranglement ont pu être identifiés, dont les plus importants sont:

4.1. L'absence de rigueur dans le montage initial du projet. En effet, l'intérêt de ce montage, surtout dans ses composantes "invisibles" (socio-économique, institutionnelle, timing de réalisation, contraintes externes) est souvent minoré, car considéré comme un surcoût. La primauté accordée, dans ce type d'opération, au montage technico-financier relève d'une rationalité, certes nécessaire, mais loin d'être suffisante pour appréhender l'opération en tant que système complexe où chaque composante est en inter-relation avec d'autres. Les rétroactions qui s'en suivent conditionnent les résultats physiques et l'impact de l'opération.

4.2. L'hétérogénéité des bidonvilles et des bidonvillois renvoie à une politique plurielle d'intervention et de résorption. En effet, les études menées tant pour les besoins de l'évaluation que dans le cas de Hay Arrahma-Extension montrent que le tissu bidonvillois est en phase d'une véritable stratification sociale, qui se traduit par des capacités de négociation, en rapport avec le marché et très différentes. Sommairement, à l'échelle des bidonvilles, trois strates sont identifiables:

- Une fraction qui, compte-tenu de sa situation dans l'emploi, de la diversité de ses sources des revenus et des réseaux économiques tissés avec le secteur formel, bénéficie d'une série d'avantages qui, en termes d'équité, ne devrait pas bénéficier de bonifications pour accéder à la propriété. Elle constitue, sur le plan économique, et par extension sur le plan social, l'élite locale, position qu'elle mobilise pour tirer le maximum de profits de l'opération (position du lot dans l'opération, intermédiaire et animateur du marché foncier...).
- Une strate médiane, fortement composite (fonctionnaires, artisans, pluri-activités avec un emploi fixe, famille avec un nombre d'actifs élevé...) dont le besoin en terme logement peut être satisfait à l'échelle des opérations de l'habitat social.
- Une dernière fraction, dont la solvabilité est nulle et qui ne peut accéder au logement que par une prise en charge intégrale.

4.3. Il s'ensuit que la lutte contre l'accroissement quantitatif des bidonvilles nous paraît avoir se situer à trois niveaux:

- l' "abolition" de la rente de position, base d'élaboration d'une diversité de stratégie qui jusque- là n'a privilégié que l'assistance.
- l'action sur le marché foncier, en privilégiant l'offre sociale. Cette action doit s'accompagner d'une révision vers la baisse du coût de la légalité et de celui des matériaux, d'une imposition des plus-value foncières, de l'institutionnalisation des financements à risque...
- la prise en charge intégrale d'une partie de la demande même si la procédure d'identification des "ayant droit" est très complexe, car le seuil de l'indigence est souvent flottant.

4.4. Ainsi, malgré l'amélioration de l'efficacité d'intervention dans le domaine de l'habitat social, il n'en demeure pas moins qu'une **série d'actions d'accompagnement mériteraient une exploration soutenue**. Il s'agit, en plus de la recherche de la transparence en termes d'équité des politiques de:

- la transformation du projet d'habitat en "un projet de développement local", y compris dans sa dimension formation, valorisation du savoir-faire et canalisation des initiatives.

Ces derniers aspects doivent contribuer à réduire le trop grand déficit de citoyenneté qui caractérise le tissu urbain.

- l'introduction d'un mode d'action à base de partenariat. Il semblerait qu'une forte intégration des intéressés ne peut qu'accroître les chances de réussite du projet et de la durabilité de ses objectifs.

4.5. Enfin, la prise en compte de **certains indicateurs spécifiques** à ces projets devrait s'imposer. Il s'agit principalement du faible taux d'endettement des ménages, du taux de mortalité des projets, quasi-nul, et enfin à une tendance à la transformation de la centralité urbaine qui accompagne tout grand projet de développement urbain et ce, contrairement aux opérations du moyen et du haut standing. Tous ces indicateurs militeraient en faveur d'une réflexion plus élaborée et plus sensible avant élaboration des projets. Leur prise en compte permettrait peut-être d'en faire réellement les points forts de nos futurs projets.

5. En conclusion, l'intervention sur le tissu urbain, quelle que soit sa nature est, en principe, surdéterminée par la logique de régulation sociale aux échelles nationale et locale. Aussi, l'importance de la résorption est à mettre en relation avec sa condition dans la gestion des conflits urbains et, par extension, des conflits sociaux. A cet effet, la contribution d'un organisme international dans le financement des opérations de ce type, tout en agissant vers le haut sur la capacité des réponses publiques à certaines demandes sociales, intègre indirectement le champ des régulations sociales. Celui-ci conditionne et justifie le plus souvent les prêts préférentiels. Cette dimension revêt une importance toute particulière du fait que la ville s'est imposée comme champ

d'expression privilégié des enjeux politiques et des modes de régulation sociale et qu'elle bénéficie aujourd'hui d'un quasi-monopole en termes d'effets cumulés des principales mutations qui ont traversé la société marocaine au cours de ces trois dernières décennies.

Ceci signifie entre autres que, dans le futur, la ville devra être un espace de développement sinon elle deviendra nécessairement un espace de conflit. Cette perspective doit être très présente dans **l'esprit de l'évaluation, qui ne peut rester totalement "extérieure" à son objet face à de tels enjeux.**

A. OSMONT, Institut Français d'Urbanisme (IFU), Paris.

Je vais essayer de repartir du thème de la séance de ce matin et des interrogations qui ont été formulées sur les effets des évaluations sur les bailleurs de fonds et sur les acteurs impliqués dans les projets. Je me place donc dans l'optique restreinte qui était celle du début à savoir **l'optique d'évaluation rétrospective prise dans un double sens, d'une part comme aide à la décision, et d'autre part comme légitimation de la notion de replicabilité des projets.**

Il s'agit donc de partir des résultats d'un projet, et d'essayer de comprendre, à partir de la reconstitution de son histoire, ce qu'on peut retenir d'intéressant: d'une part ce qui a été produit dans et par le projet, en distinguant là encore, ce qui a été produit de matériel, par exemple des aménagements physiques, de ce qui a été produit en terme de procédures réglementaires ou de structures institutionnelles. D'autre part, on l'a vu à travers l'exposé de Mme Serageldin, il faut aussi s'interroger sur ce qui a été produit d'immatériel, C'est-à-dire du mieux-être -c'est ce qu'on vit- et du développement, C'est-à-dire ce qui est visé comme objectifs généraux dans les projets.

Et puis, à partir de là, il faudrait pouvoir dire ce qui peut être reproduit, ce qui suppose, à mon avis, quelque chose de difficilement réalisable, à savoir que les conditions de la production du projet qu'on évalue soit elle-même reproduite et même améliorée. Mais c'est là qu'on se heurte à plusieurs écueils qui ont d'ailleurs été évoqués ici ou là. Je ne vais donc pas développer ces points, mais seulement les mentionner.

D'une part, le recueil des informations, qui constitue la base sur laquelle on va réfléchir, est biaisé à plusieurs reprises, et cela on le sait très bien maintenant. Cela se produit à deux reprises au moins: au moment où sont établis les rapports d'achèvement de projet, rapports que Mr Landeau a d'ailleurs mentionnés en disant, ce qui m'a beaucoup intéressé personnellement, qu'il ne les regardait jamais. Il a, au fond, raison parce que les rapports d'achèvement des projets sont en fait le résultat d'une espèce de négociation entre les bailleurs de fonds et les opérateurs, négociation à l'occasion de laquelle on se met d'accord sur ce qui peut être dit pour qu'il n'y ait pas de "clash" extérieur concernant les résultats du projet et notamment, pour, qu'à la fois, le conseil d'administration du

bailleur de fonds et les responsables politiques nationaux soient satisfaits du projet. Je voudrais citer à ce propos la confiance d'un responsable de projet au Sénégal, qui m'avait dit avoir été obligé de refaire trois fois sa copie pour le rapport d'achèvement de projet avant qu'elle soit acceptée et par le bailleur de fonds, en l'occurrence la Banque Mondiale, et par son propre Gouvernement. Donc ce n'est pas si simple, car déjà à ce stade, il y a un biais.

Et puis, il y a **des biais au moment où on effectue l'évaluation** car il faudrait normalement pouvoir mettre à plat le projet, de manière aussi exhaustive que possible, et avec la plus grande transparence possible. Ce devrait être la première opération qu'on puisse faire. Et cela est le plus souvent pratiquement impossible à réaliser de manière satisfaisante, parce que la mémoire du projet n'a pas été constituée, c'est ce qu'on a dit à plusieurs reprises, mais aussi parce que l'ensemble de l'équipe du projet, l'ensemble des opérateurs se sentent contraints d'afficher des résultats positifs. Ainsi Mr Chabbi a fait état de l'embarras dans lequel se trouvait un opérateur parce qu'il manquait quelques milliers de branchements par rapport à ce qui avait été prévu. Il y a donc des difficultés non négligeables pour procéder à une mise à plat des projets, et l'information manque.

Un deuxième point, c'est que la volonté d'une rétroaction est très peu effective, même si elle est annoncée, parce qu'on part de projets qui ont été bâtis selon des modèles opérationnels, et non pas, contrairement à ce qu'on dit constamment, sur la base d'une expérience antérieure, ou d'une observation soigneuse de la réalité. Mais je ne vais pas développer ce point: ce que Mme Serageldin a dit suffit, je crois, pour éclairer ce que je voulais moi-même dire dans ce domaine-là, à savoir qu'on est dans une situation où tout part du haut et rien du bas. On part d'une échelle macro-économique, de là on passe à des programmes qui sont bâtis également à une échelle macro-économique et ensuite, on passe à des projets concrets qu'on bâtit selon le modèle-même qu'on veut obtenir, y compris dans leur schéma opérationnel. Et c'est ce qu'on veut obtenir qui doit être la réalité. On comprend qu'une telle démarche contrarie la volonté de rétroaction, si tant est qu'elle soit annoncée.

Il y a un **troisième point** qui, lui, est un peu différent, car il introduit à la fois des difficultés, mais en même temps une certaine souplesse dans l'évaluation et dans ses effets possibles. C'est le cas de **projets comportant des financements multiples**, que Fisette a exposé hier, et sur lequel il serait, à mon avis, intéressant de revenir ce matin. L'exercice de l'évaluation est alors rendu plus compliqué du fait qu'en raison de financements multiples, on se trouve aussi en face de procédures opérationnelles différentes. Si on admet que ces procédures opérationnelles sont là pour imprimer la réalité, la perception de leurs effets sera d'autant plus malaisée qu'on aura des procédures différentes. Et si elles sont appliquées simultanément par un opérateur unique, comment peut-on saisir ce

qui est crucial dans le déroulement d'un projet, et qui pourrait avoir un effet, ensuite, sur d'autres projets de même nature? Les spécialistes connaissent, par exemple, les difficultés rencontrées par la municipalité de Tunis dans la gestion de projets de réhabilitation de l'habitat, dont la source de financement était, pour certains, la Banque Mondiale, pour d'autres, l'USAID, pour d'autres encore, la coopération Hollandaise. Les procédures étaient différentes, la circulation des flux financiers était différente, et ce qu'il fallait dire des projets était également différent. L'exercice d'évaluation a posé de délicats problèmes. Mais il en est un qui est apparu de manière flagrante, c'est le problème de la **nécessaire constitution d'une maîtrise d'ouvrage urbaine identifiable par tous**; des réflexions intéressantes ont été énoncées à ce sujet par les responsables nationaux, ce qui a conduit à une plus grande clarification du rôle et des compétences de l'ARRU (Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine) dans ses missions habituelles. Signalons enfin que le fait d'avoir des financements multiples pour un même projet conduit à un fonctionnement plus sectorialisé, avec parfois des cloisons étanches entre les différentes composantes. Là aussi, il est difficile de voir quel est l'impact de telle procédure, prévue dans le cadre d'une composante, sur l'ensemble du projet: c'est le cas par exemple d'un projet au Brésil, dont j'ai eu à évaluer l'eff-t de la composante "formation", financée par la CEE, sur les deux autres composantes, dont l'une, "habitat", était financée par la coopération française, et l'autre, "emploi", par une autre direction de la CEE. Chaque procédure de mise en oeuvre imposait un fonctionnement séparé, alors même que la composante formation était, par principe et dans son objectif, au service des deux autres. Dans ce dernier cas, l'évaluation a au moins mis l'accent sur la nécessité absolue de bâtir un organigramme plus clair et plus fonctionnel entre les trois composantes du projet.

Alors, cela étant dit, faut-il renoncer à faire des évaluations, ou bien faut-il essayer d'aborder le problème autrement? Je souhaiterais dire quelques mots sur ce qui doit être mis en lumière à ce sujet. Je crois, d'abord, qu'il faut **défendre résolument le statut de l'évaluation**, même si, ce qui peut paraître paradoxal par rapport à ce que j'ai dit, la pratique en est difficile, et même si on en attend finalement peu de choses en termes d'effets ou d'impacts. Mais je crois que les choses peuvent s'améliorer si on a un parti-pris de lucidité et de rigueur. Je pense que, dans cette perspective, il faut viser résolument **la contractualisation de l'évaluation**, ce qui peut permettre une définition "partagée", je dirais, des termes de référence: il ne paraît pas acceptable qu'une évaluation ex-post, notamment, s'engage sans qu'on ait partagé entre les évaluateurs et l'ensembles des évalués - y compris les destinataires finaux - les termes de référence, si du moins on vise la rétroaction. C'est un problème primordial et primaire, à mon avis, de déontologie réciproque, qui pourrait permettre sur des points précis et

sur des cas concrets d'améliorer les performances de l'évaluation, et donc la recherche d'une rétroaction. Une autre possibilité peut aussi s'offrir: accepter qu'il y ait, en dehors de l'évaluation, une production de connaissances, C'est-à-dire que soit mis en place **un dispositif de recherche autonome** qui ait, lui aussi, un statut, avec notamment la possibilité de bâtir sa démarche spécifique d'enquête et ses méthodes d'investigation.

Par rapport à ces réflexions, quelles différences peut-on identifier concernant les effets de l'évaluation sur les bailleurs et sur les acteurs de projet? Je m'intéresserai quant à moi aux acteurs, dont les bailleurs ne constituent, après tout, qu'une catégorie. Pour ce qui est des acteurs, les effets seront relativement limités en raison des points que j'ai mentionnés auparavant, qui tiennent aux limites rencontrées dans le recueil des informations, au fait que la volonté de rétroaction est souvent plus velléitaire que réelle et aux obstacles dus à la présence de financements multiples. En outre il faut accepter l'idée que la rétroaction éventuelle est dégressive quand on va des acteurs les plus institutionnels vers ceux qui le sont le moins. Cette rétroaction sera dégressive parce que les acteurs ne disposent pas du même pouvoir, ni entre eux dans le projet, ni par rapport à une sphère plus large d'acteurs. En particulier, on sait que les attributaires finaux n'ont pas le même pouvoir que la municipalité ou des groupements de type ONG; donc la rétroaction de ce qu'ils peuvent exprimer sera extrêmement faible par rapport à ce que peuvent dire les acteurs qui ont la position la plus forte sur le plan institutionnel. Il faut donc accepter l'idée qu'il y a une hétérogénéité forte des effets de l'évaluation selon les acteurs, d'autant plus que ces derniers peuvent aussi engager à leur tour des actions, pour essayer de contrer des effets qu'ils jugent indésirables et essayer de modifier des rapports de pouvoir qui sont en leur défaveur. Et il conviendrait d'être attentifs au déploiement de tactiques de ruse, de contournement, de détournement, d'opposition ou de conflit déclaré qui, encore une fois, ne sont pas à prendre comme des effets pervers, mais simplement comme des manifestations du décalage qu'il y a entre le modèle qu'on a fabriqué et la vraie vie, C'est-à-dire la vraie vie du projet.

Pour pallier ces difficultés je voudrais faire une **proposition à deux configurations**.

La première configuration, c'est, je crois, qu'il faut **privilégier la forme d'évaluation** qui me paraît la plus productive en termes d'effets ou d'impact, à savoir l'évaluation **endoformative**, qu'il convient de distinguer de l'auto-évaluation. Il est important en effet d'introduire dans le déroulement d'un projet un regard extérieur, ce qui me paraît une supériorité de l'évaluation endoformative par rapport à l'auto-évaluation. Il n'est pas nécessaire que

l'évaluation endoformative soit continue, mais il est important qu'un regard extérieur soit introduit périodiquement. Le caractère endoformatif de l'évaluation sera d'autant plus affirmé qu'on aura privilégié la présence de ce regard extérieur à des moments de crise du projet, moments privilégiés pour mettre en place un dispositif performant d'évaluation, de manière à ce que les différents acteurs puissent se mettre en situation pour dire de manière plus profonde, parce que ce sera parfois avec brutalité, ce qu'ils pensent du projet, ce qui va et ce qui ne va pas. L'effet peut alors être extrêmement positif sur le déroulement du projet, donc sur les acteurs, et peut-être aussi sur les bailleurs.

L'autre configuration, c'est qu'on popularise l'**idée d'observatoire sociologique**, comme il existe des observatoires économiques. Il serait souhaitable que de tels observatoires soient installés en cours de projet, ou peu de temps après la fin officielle, qui bien souvent n'est que le début d'un processus intéressant à décrypter. L'observation porterait sur les pratiques, les blocages, les dynamismes, la créativité sociale, bref sur tout ce qui fait la vie quotidienne d'un projet. Parmi les objectifs d'un tel dispositif, il faudrait apporter un appui à la constitution des mémoires du projet, allumer des clignotants là où risquent d'apparaître des blocages, et rendre publics, périodiquement, les résultats de ces recherches. Tout cela peut paraître banal, mais est extrêmement important si l'on veut qu'il y ait des effets en retour, C'est-à-dire la prise en compte des données se rapportant à la mise en oeuvre, dans ces projets, d'objectifs de développement urbain.

Bien sûr, des difficultés peuvent surgir dans cette entreprise:

- un risque majeur est que les décideurs considèrent que la production de connaissances est non liée à la prise de décision, que son statut reste académique, et n'a donc pas de statut dans la prise de décision.
- un risque, également important, est que du côté des décideurs, du maître d'ouvrage, on ne souhaite pas être "dérangés" par ces acteurs indésirables qui, concernés par tel ou tel résultat de recherche, feraient irruption sur la scène du projet. Ceci peut entraîner de fortes réticences de la part des responsables, décideurs et maîtres d'oeuvres. Ceux-ci peuvent craindre, en effet, que des revendications sur des aspects du projet mal pris en compte puissent entraîner des surcoûts.
- du côté de l'évaluation, il y a un risque de perte de recul et d'externalité, parce que l'évaluation, dans ce cas, sera prise dans le corps du projet, dans son déroulement, et perdra un peu de son regard extérieur.
- du côté de ceux des acteurs qu'on appelle les bénéficiaires finaux, il y a le risque, et c'est le cas lors d'investigations menées juste en fin de projet, qu'ils se montrent fermés à toute idée d'enquête, et veuillent qu'on les laisse en paix, dorénavant. C'est ce qu'a souligné F. Navez-Bouchanine. Il y a aussi une autre attitude, celle de grande passivité par rapport aux enquêtes, dans lesquelles les

bénéficiaires se comportent comme des bénéficiaires, et disent ce qu'on attend qu'ils disent. C'est une situation que j'ai rencontrée dans le projet de parcelles assainies de Dakar, où j'ai mené une enquête pourtant deux ans après la fin officielle du projet.

D'une manière générale, et cela est valable aussi dans des évaluations que dans des recherches de caractère académique, il faut au préalable, avant toute chose, que les décideurs acceptent l'idée que dans les projets de développement urbain, **ce qui est négocié dans la singularité d'une situation est sans doute plus positif que ce qui est octroyé**. Il faut que les décideurs et les opérateurs aient la volonté première de ne pas tordre le cou à la réalité. C'est pour moi une règle absolue, qui peut alors placer la production de connaissances, soit à travers une évaluation, soit dans un observatoire sociologique, dans un statut positif, parce qu'elle sera un apport direct au travail d'intermédiation qui est capital dans tout processus négocié. C'est de cela que je voulais parler quand je disais qu'il faut un statut spécifique de l'évaluation, en privilégiant l'évaluation endoformative, et qu'il faut également un statut spécifique de la recherche, qu'il s'agisse de recherche-action, ou de la recherche académique classique.

Tout cela implique, évidemment, qu'on sorte d'une logique de projet pour passer à une culture de projet, comme disait B. Declève, en intégrant l'idée que, finalement, un projet a sa vie, son histoire, son épaisseur, et que rien ni personne n'est transparent. Cela implique qu'on adopte l'idée que l'espace circonscrit dans un projet urbain n'est qu'en partie sous tutelle, en dépit de son apparence d'exterritorialité que lui donne le cadre de sa mise en oeuvre; il est aussi, dans une proportion croissante à mesure que le projet va vers son achèvement, un espace urbain banalisé.

P.M. ROY, Université du Québec à Montréal. (UQAM)

Je suis économiste, professeur à l'Université du Québec à Montréal. Mon domaine de spécialisation est l'économie du travail. Depuis quelques années, je m'intéresse particulièrement au secteur informel dans le marché du travail urbain des pays en développement. Je voudrais faire trois observations:

La **première** fait suite à l'exposé de Mme Serageldin qui nous décrit l'évaluation des objectifs de la Banque Mondiale en matière de projets de développement urbain (PDU). L'hypothèse développée est que cette évolution n'a pas été marquée par l'évaluation des projets sauf peut-être dans le cas des travaux effectués par la cellule à laquelle appartient J.F. Landeau. Pourtant, les objectifs de la Banque Mondiale en matière de PDU ont bel et bien évolué. Mon interrogation est alors la suivante: qu'est ce qui les a fait évoluer? Il doit bien y avoir **une forme d'évaluation quelque part**. Cette évaluation a été faite par qui et de quelle manière? C'est là ma première observation.

Ma **deuxième** observation vise à rapporter un cas précis, lequel amène à mettre en lumière certains processus d'évaluation qui sont extrêmement complexes. Le cas dont je veux parler est une intervention auprès d'un segment du secteur informel de la ville de Puebla, au Mexique, celui des marchands ambulants. Puebla est une ville d'à peu près un million d'habitants, à 150 kilomètres à l'est de Mexico. C'est une ville dont une partie a des caractéristiques architecturales très particulières qui font qu'elle est classée "patrimoine universel" par l'UNESCO. L'activité touristique y est, on s'en doute, importante. L'intervention a consisté en ceci: on rencontrait, il y a quatre ans, un grand nombre de marchands ambulants dans le centre-ville. Les autorités locales ont alors décidé, à toutes fins pratiques, de les évincer du "centro historico". On a créé des marchés en périphérie de la ville, une ceinture de marchés où les marchands, s'ils voulaient exercer leur métier, devaient avoir leur étal et ainsi devenir sédentaires. On peut d'abord s'interroger sur l'évaluation ex-ante qui a pu être faite de ce projet. On voulait probablement éviter que les marchands ambulants n'importunent les citoyens de la ville-même de Puebla, mais on voulait surtout éviter qu'ils ne nuisent au tourisme, et à la bonne image de la ville. Cependant, dans la ville de Mexico, qui se trouve à 150 kilomètres, comme je l'ai dit, on trouve encore un très grand nombre de marchands ambulants dans le centre-ville, lui aussi très touristique, et il n'est pas question, pour le moment en tout cas, de restreindre leurs mouvements. **On ne fait donc pas la même évaluation ex-ante.**

Si on passe maintenant à l'évaluation ex-post qu'on pourrait faire de l'intervention à Puebla, force est de conclure que cette évaluation serait extrêmement compliquée. Il faudrait d'abord connaître le point de vue des marchands eux-mêmes. On peut d'abord supposer que leur nombre a diminué parce que la quantité d'étals est elle-même limitée et que pour obtenir un étal, il faut certainement satisfaire un certain nombre de conditions forcément limitatives. On peut supposer en outre - nous allons d'ailleurs tenter de le vérifier dans un futur proche - que le revenu de ces marchands a diminué à la suite de l'intervention, les clients hésitant à se déplacer vers les marchés périphériques. Que pensent, après coup, les marchands de ce projet? Un autre aspect à prendre en compte: le point de vue des résidents de la ville et celui des touristes. Il faudrait réaliser des enquêtes. Finalement, on pourrait penser à une évaluation qui serait de type politique. A des élections municipales, les élus pourraient être renversés sur cette question de l'activité des marchands ambulants si elle est jugée importante par la majorité de la population. La rétroaction de l'évaluation serait que les élus municipaux, battus lors d'une élection, changeraient leur point de vue, deviendraient les défenseurs des marchands ambulants, seraient réélus et restaureraient alors ces marchands dans leur droit de commercer. Bref, certains types de projets ne sont pas simples à évaluer.

Ma **troisième** observation porte sur le rôle de l'économie et des économistes. Je suis un peu juge et partie puisque je suis moi-même économiste. Pourtant, il me semble que souvent, **les critiques adressées à l'économie se trompent de cible**. L'économie, c'est la contrainte, c'est ce qui distingue ce qu'on peut faire de ce qu'on ne peut pas faire. Il est bien certain que cette contrainte est agaçante, très agaçante même, et tout l'art de l'économiste consiste justement à la déplacer, à la diminuer. On a dit plutôt, en le regrettant, que dans plusieurs schémas, l'économie est placée au sommet de la pyramide des objectifs. Si tel est le cas, il manque quelque chose dans schéma. L'économie n'est pas en soi un objectif. C'est le bien-être des gens qui est l'objectif de l'économie. Cela n'est qu'implicite lorsqu'on place l'économie au sommet de la pyramide des objectifs. Il faut certainement l'explicitier. Par ailleurs, il est certain que plusieurs analyses économiques sont mal faites. Si l'évaluation d'un projet néglige les coûts sociaux de ce projet, par exemple, elle est clairement mal faite, tout simplement. On doit alors s'en prendre à l'économiste et non à l'économique. Il reste néanmoins vrai que la façon économiste d'aborder les coûts sociaux, comme les avantages d'ailleurs, est souvent étriquée et que l'établissement de passerelles avec d'autres disciplines doit être favorisé.

M. SERAGELDIN, Unit for Housing and Urbanisation, Harvard.

Pour répondre à P.M. ROY, comment la Banque Mondiale est en train de changer de paradigme. En ce qui concerne les questions d'environnement, il est clair que c'est un consensus mondial qui a émergé, comme on l'a remarqué, avec le rapport Brunlandt.

Le problème c'est qu'un **consensus mondial ne conduit pas nécessairement à une stratégie opérationnelle**. C'est là où il y a justement un nouveau rôle pour les économistes, à savoir créer les mesures et les méthodologies grâce auxquelles on peut atteindre les objectifs. Un grand bailleur de fonds comme la Banque Mondiale qui dépense 25 billions par an peut commencer à avoir des stratégies sur l'environnement.

En ce qui concerne le social, la pression est venue de plusieurs parts. Les progrès réalisés en matière d'environnement ont entraîné la réflexion sur le besoin d'organisation et d'implication sociales. Ensuite, l'effet des évaluations s'est fait sentir. La Division de l'évaluation a produit d'excellentes études, surtout sur l'impact social de l'ajustement structurel. Mais ces progrès n'ont pas été visibles de manière rapide; l'effet de ces évaluations a été lent à se produire. C'est pour cela que je disais que cette Division avait eu un impact sur la viabilité à long terme.

G.MASSIAH, ACT-consultants, Paris.

Dans la pratique des projets de développement urbain et dans la pratique de l'évaluation, quelles sont les **techniques qui sont utilisables aujourd'hui?**

Effectivement, dans la démarche de l'évaluation, il s'agit toujours d'apprécier des coûts, d'apprécier des avantages et de trouver des méthodes de comparaison. Quand on quantifie, on réduit déjà parce que l'appréciation laisse échapper beaucoup de choses. Evidemment, il y a des complications. Pour apprécier les coûts, on dispose en général, et c'est un instrument de travail fondamental des projets, du tableau des dépenses qui est un tableau des coûts mais qui n'est intéressant que s'il fait apparaître des variantes. En tant que tel, on peut utiliser cet instrument de travail, quand on fait une évaluation, si on arrive à lire des stratégies de coûts dans les tableaux de dépenses. C'est-à-dire, par exemple, si on arrive à réintroduire des formes différenciées de réponses aux appels d'offre, le rôle de l'emploi informel.

Quand on parle de **mesurer les avantages**, c'est beaucoup plus compliqué parce que justement, on sait bien qu'il n'y a pas de méthode admise d'appréciation des avantages. Là peut être qu'un certain nombre de propositions pourraient être faites, des propositions d'exploration. De façon systématique, l'impact sur la distribution des revenus devrait être approfondi aussi bien au niveau du projet qu'au niveau de l'évaluation. Ensuite, je proposerais un autre thème, je pense que tout ce qui favorise le marché intérieur devrait être apprécié aussi. Mais là on rentre évidemment dans une discussion sur les politiques économiques. La plupart des mesures des effets, si on dépasse l'effet immédiat du projet, ne prennent pas en compte cet aspect là. Il serait très intéressant d'utiliser les travaux du PNUD sur l'indice de développement humain par rapport au PNB. Même s'il est critiquable sur beaucoup d'aspects, il est intéressant quand même, parce qu'il produit d'autres éléments d'appréciation et on peut l'utiliser aussi bien dans les travaux que dans les évaluations.

Sur l'appréciation des avantages, on ne peut pas dire que nous refusons toute quantification, mais il faut arriver à proposer **des indicateurs d'évaluation** plutôt que de quantification; et là-dessus il y a quand même aujourd'hui beaucoup de gens qui travaillent. Le problème, c'est effectivement celui des méthodes de comparaison. De ce point de vue, je dirai que tout ce qui se rattache au calcul des Taux de Rentabilité Interne présente peu d'intérêt. Tous ceux qui ont fait des projets savent très bien que l'on part du niveau fixé du Taux de Rentabilité Interne pour faire passer le projet et qu'on calcule à rebours. On calcule le Taux de Rentabilité Interne, parce que c'est nécessaire pour que le projet ne soit pas rejeté par quelqu'un dans l'appareil; en fait personne n'y tient vraiment.

Par contre, tous **les tests d'accessibilité** procèdent d'une méthode très intéressante parce qu'en fait, ils reposent sur la prise en compte de la distribution des revenus. D'une certaine façon, ils intègrent, dans la méthode de comparaison,

une référence à la répartition des revenus et donc, de ce point de vue, c'est intéressant aussi bien pour la démarche du projet que pour l'évaluation. En cela, toute la réflexion que l'on fait au cours d'un projet pour savoir comment arriver à descendre dans la répartition des revenus est positive.

La méthode des effets a toujours été refusée par la Banque; elle est parfois un peu compliquée à mettre en oeuvre, plus compliquée en tous cas que le TRI, mais elle est plus intéressante parce que justement elle fait appel à un certain nombre d'équilibres macro-économiques. En ce qui concerne la Banque, une des évolutions que j'ai personnellement perçue, depuis trois ou quatre ans, c'est l'idée de programme d'ajustement sectoriel, qui fait que, dans la gestion des projets, il y a une plus grande liberté donnée pour les déboursements, et qu'à la limite, on peut modifier les objectifs en cours de projet. C'est intéressant parce que l'on sort un peu de la logique projet pour passer à la logique programme. Mais malheureusement, **les projets sont très souvent utilisés comme une déclinaison du programme d'ajustement structurel**; plutôt que de remonter du projet au programme, on en descend. Alors, évidemment ça réduit de beaucoup l'intérêt de la démarche. Par ailleurs, je pense que le document le plus intéressant, c'est celui des termes de référence de l'évaluation. Je ne pense pas qu'il faille le négocier, je pense qu'il vaut mieux qu'il y en ait plusieurs. L'intérêt des termes de référence d'une évaluation, c'est que c'est un élément d'évaluation de celui qui commande l'évaluation. C'est le seul moment où il explicite ses intentions de la façon la plus claire possible. C'est un moment très important si on veut rentrer dans une contractualisation de l'évaluation. Il est intéressant de demander à chacun de ceux qui voudraient participer à l'évaluation de fournir leurs propres termes de référence et de disposer ainsi de plusieurs documents à partir desquels on peut travailler.

A.BENNIS, Délégué du Ministère de l'Habitat, Salé.

Le premier point que je voudrais développer concerne la nécessité de travailler avec des **équipes pluridisciplinaires**, ce qui améliore non seulement la qualité du travail mais la diffusion des résultats dans des domaines différents. Le deuxième élément intéressant a été développé par Mr Sacrouhi: c'est cette notion de **mixité des experts** dans l'évaluation. Cette mixité met à égalité les points de vue des uns ou des autres, permet un équilibrage de la subjectivité avec laquelle les consultants ou les experts extérieurs voient l'évolution du projet, ce qui permet à l'évaluation d'avoir un impact local plus important parce qu'elle apparaît plus "objective".

Enfin, pour avoir vraiment de l'effet, il faut dépasser le niveau de la simple évaluation; il faut penser à un **observatoire** qui suit ce qui se passe sur le terrain et capitalise les expériences. Ceci conduit à une révision fondamentale de la manière dont se font les évaluations actuellement au Maroc.

B.ZAOUALI, Institut d'Urbanisme de Montréal.

J'aimerais revenir à la question des **effets des évaluations** et j'aimerais souligner que ce problème ne se pose pas seulement à la Banque Mondiale ou à l'ACDI. Aux Etats Unis, le problème a déjà été soulevé par l'Institut National d'Education en 1977: utilisation faible des résultats de l'évaluation par les preneurs de décision et non-participation des principaux intervenants dans le processus de l'évaluation. De là, ils ont développé une approche comparable à l'approche endoformative, une approche basée sur les intervenants. Elle a été conçue spécifiquement pour améliorer l'utilisation des résultats de l'évaluation dans la prise de décision et ramener ainsi un plus large éventail de personnes à participer activement au processus d'évaluation. Ça, c'était en 1977 et il y a eu des projets et programmes qui ont été évalués dans ce sens-là.

Or, il me semble qu'on parle de plus en plus aujourd'hui de "**nouvelles**" **évaluations** (endoformatives, participatives). Est-ce que ce n'est pas un peu de la poudre aux yeux? De plus, il y a des auteurs qui vont très loin dans l'approche participative et qui disent qu'il faut prendre en considération tous les intervenants dans la ville qui sont impliqués dans les projets. Or, on sait combien d'intervenants il y a dans les projets de développement. Est-ce que c'est vraiment réaliste? Est-ce que c'est possible? Je ne sais pas et j'aimerais que ça soit discuté au niveau des perspectives.

M. NACIRI, Institut Agronomique et Vétérinaire, Rabat.

Personnellement ce qui me frappe chez les institutions et notamment à la Banque Mondiale, c'est une espèce d'**incapacité de mesurer les effets de la politique**. On a l'impression qu'il y a là quelque chose d'extrêmement efficace, en termes d'évaluation. Mais quand on essaie de tirer les résultats et adapter la politique, apparaît le décalage et c'est extrêmement difficile à comprendre. J'ai eu l'occasion de poser la question à des gens de la Banque Mondiale: comment se fait-il que vous, qui avez une connaissance précise et approfondie de la réalité, vous n'arriviez pas à penser une politique qui entraîne véritablement le développement du pays. La réponse m'a renvoyé à l'organisation très sectorialisée de la Banque et au fait que les experts qui font l'évaluation changent constamment; de ce fait, il n'y a pas d'accumulation de l'expérience et donc, pas non plus d'impact au niveau des politiques qui sont suivies.

Deuxième observation, pour répondre à P.M.Roy qui s'interrogeait sur ce qui faisait évoluer la Banque. Je ne pense pas que ça soit ces évaluations. Je crois que c'est le **coût politique**. La Banque réfléchit quand elle voit les résultats de sa politique sur le terrain, C'est-à-dire des émeutes partout où il y a eu application de l'ajustement structurel.

Troisième remarque que je voudrais adresser à Mr Sacrouhi et qui concerne le problème du "glissement" et du moment où on arrête la liste des bénéficiaires. Le glissement, en fait, est souvent **préalable à l'officialisation de la liste des bénéficiaires**. Personnellement, j'ai fait une petite enquête pour savoir comment les choses se passent dans la réalité. Et j'ai exploité deux recensements d'un bidonville; le premier s'est produit quand les gens ne savaient pas qu'il y aurait projet. J'ai pris comme indicateur le nombre de personnes par ménage; il correspondait à peu près à la situation des bidonvilles au Maroc, de manière générale. Six mois après, il y a eu un deuxième recensement et le même indicateur a gonflé d'une manière remarquable, de 5,5 à 7 personnes. Les gens ont appris que l'un des critères du choix des bénéficiaires était le nombre d'enfants. Par conséquent, avant même d'arrêter la liste des bénéficiaires, il y avait un biais.

CINQUIEME SEANCE:

PERSPECTIVES POUR L'EVALUATION: DES PROPOSITIONS

Président: G.MASSIAH

Rapporteur: M.NACIRI

INTERVENTIONS INTRODUCTIVES

F.NAVEZ-BOUCHANINE

J.FISETTE

CONTRIBUTIONS ET DEBATS

G.Massiah

J.J.Guibbert

A.Filali

C.Chapdelaine

F.Chbycheb

R.SidiBoumedine

A.Lehzam

M.Nacer

J.Fisette

R.Stren

M.Serageldin

M.Naciri

F.Navez-Bouchanine

M.Filali

C.Guillet

A.Koffi

L.Gharbi

A.Sacrouhi

M.Moulay Rachid

M.Mbarki

G. MASSIAH, ACT-Consultants, Paris.

Pour cette séance sur les perspectives, nous nous organiserons de la façon suivante. Nous écouterons d'abord une introduction croisée de Françoise Navez-Bouchanine et de Jacques Fisette sur les perspectives pour l'évaluation et non pas de l'évaluation des projets urbains. Ensuite nous essayerons de centrer débats et interventions sur le problème des perspectives et des propositions puisque aussi bien nous arrivons à la fin de l'Atelier proprement dit.

F. NAVEZ-BOUCHANINE, AERAU-INAU, Rabat.

N'attendez pas de moi que je vous fasse une synthèse de ce qui s'est dit pendant ces trois jours dans l'atelier, ça serait prématuré. Avec J.Fisette, nous avons simplement voulu tirer quelques traits dominants qui ont marqué nos travaux et nous interroger sur les perspectives qui s'ouvrent. Je commencerai donc par avancer les éléments qui sont ressortis ou qui ont été affirmés le plus clairement durant ces journées. J.Fisette ouvrira les perspectives d'ensemble pour l'avenir proche ou plus lointain; je reviendrai ensuite sur les implications qu'aurait l'adhésion à de telles perspectives, en tous cas pour le Maroc.

Le premier élément qui nous a semblé le plus clair, apparu d'ailleurs dès les premiers débats, c'est **l'affirmation des diversités** mais aussi du droit à cette diversité et de son intérêt pour avancer. L'atelier a d'abord affirmé, après avoir fait un petit déblayage conceptuel dû à des problèmes de terminologie, les diversités des types d'évaluations, tout en faisant ressortir leur intérêt selon le champ d'application¹: l'évaluation en cours, l'évaluation rétrospective de type "interne", C'est-à-dire qui s'intéresse avant tout à la manière dont le projet lui-même s'est déroulé et a atteint ou n'a pas atteint ses objectifs, et l'évaluation rétrospective externe qui, elle, interroge les effets du projet et ses articulations avec le développement urbain. L'évaluation rétrospective interne a été reconnue comme quelque chose d'indispensable, mais qui ne peut en aucun cas monopoliser tous les efforts et se substituer à une évaluation externe. Quant à cette dernière, il est apparu clairement qu'en égard aux problèmes urbains actuels et à venir, elle devrait s'imposer comme nécessité absolue.

Mais, deuxième grand élément, à l'intérieur de ces grandes catégories, **affirmation également de la diversité sur les manières de faire** et surtout sur

¹ Et ceci sans parler des débats sur l'ex-ante à laquelle l'atelier a reconnu un statut un peu particulier puisqu'elle n'était pas vraiment au centre du débat, ne nous concernant que de manière indirecte

les critères à retenir dans chacun des cas spécifiques rencontrés; diversité également des comportements et de l'usage fait a posteriori de ces évaluations notamment en fonction du contexte institutionnel et politique. Affirmant cette diversité, l'atelier a plus ou moins consensuellement mis en cause les approches monolithiques, standardisées qui peuvent encore prévaloir à ce jour.

Troisième élément, affirmation, également, de **la diversité des points de vue des acteurs**. Il a notamment été dit et redit que la cohérence d'un acteur et donc la reproduction de procédures jugées par lui ad hoc, est tout à fait logique, normale, mais qu'en aucun cas, elle ne doit empêcher d'autres cohérences d'acteurs de se développer et de s'affirmer! Si certains semblent encore espérer qu'une vision holistique de l'évaluation puisse mettre tout le monde d'accord, les autres semblent plutôt admettre la nécessité d'une pluralité d'évaluations, dans un contexte où la **négociation et la concertation** seraient partie intégrante du processus d'évaluation lui-même et ce, dans un contexte de formulation de projets qui tendrait vers des formes plus souples, plus flexibles, plus adaptatives.

Au-delà de la reconnaissance de ces diversités, et à cause de cet intérêt pour une attitude plus flexible en matière d'intervention-même, un mode d'évaluation est apparu particulièrement porteur pour l'avenir ("mode" paraissant un terme plus approprié que "type" dans ce cas), c'est l'évaluation en cours, endoformative ou selon l'expression, qui a fait mouche, de P. Paproski, **évaluation "apprenante"**. Intégrant particulièrement bien cette diversité des acteurs, ce mode d'évaluation me semble avoir de l'avenir dans le groupe que nous constituons aujourd'hui! Cette demande soutenue a été appuyée entre autres sur un constat d'inflation inutile -même si elle est par ailleurs explicable pour des raisons inhérentes au financement- des évaluations ex ante et sur un constat non moins gênant d'écart extravagant entre l'image projetée par ces ex ante par comparaison avec le produit final, écart sur lequel on ne s'interroge que trop peu.

Voilà, ce qui me paraît capital dans ce que nous avons dit, je ne sais si ceux qui ne se sont pas encore exprimés s'y reconnaîtront et il est donc utile de voir s'il y a consensus sur ce point. Sur les différentes perspectives, je passerai la parole à J.Fisette.

J. FISETTE, Institut d'Urbanisme de Montréal.

Je voudrais simplement indiquer certaines actions qui pourraient être entreprises suite à cet atelier en rappelant auparavant quelques remarques que j'ai faites en introduction aux débats de mardi matin. J'ai parlé de l'importance de mettre en perspective l'évaluation, comme pratique professionnelle, avec le système d'acteur qui caractérise tout projet d'aide au développement. Les discussions ont

permis de **montrer la complexité des rapports entre les différents groupes d'acteurs** et la difficulté d'une vision globale des enjeux de l'évaluation. Les chercheurs universitaires, les bénéficiaires des projets et les professionnels de l'évaluation, pour ne prendre que ceux là, ne partagent pas forcément les même points de vue quand ils abordent les questions d'évaluation; ils ne rencontrent pas non plus les mêmes contraintes dans la définition des finalités et des objectifs au moment d'entreprendre une évaluation de projet.

Les agences de développement ont leur propre système de planification et d'évaluation des actions qu'elles entreprennent dans les pays en développement. Les finalités des évaluations initiées par ces agences répondent prioritairement aux exigences de ce système. Cela explique en partie la faible place qu'occupe le pays bénéficiaire de l'aide et les populations-cible dans ces évaluations.

Les pays bénéficiaires de l'aide ont chacun leurs particularités et disposent de moyens plus ou moins systématiques et formalisés au sein de leurs administrations pour effectuer des évaluations de programmes et de projets. Les ONG, les associations, les organisations communautaires réalisent de façon ponctuelle des évaluations sans que celles-ci répondent forcément aux critères méthodologiques observés par les agences internationales par exemple. C'est là par ailleurs que sont probablement expérimentées les méthodes les plus novatrices et intéressantes. Plusieurs intervenants ont clairement montré l'importance d'élargir nos points de vue et de refuser l'enfermement dans une vision rationaliste et bureaucratique de l'évaluation.

L'atelier n'a pas permis d'aborder en **profondeur certaines questions méthodologiques en évaluation de programmes et d'apporter des outils opérationnels** à ceux qui sont confrontés au jour le jour avec ces questions. Il fallait sans doute faire un premier tour d'horizon pour mieux connaître nos centres d'intérêts respectifs et pour tisser des liens qui jetteront éventuellement les bases d'une collaboration à long terme et permettront d'approfondir ces considérations plus opérationnelles.

A ce propos, je voudrais lancer **quelques pistes pour l'avenir**. Ce matin Annick Osmont a soulevé la question de "l'après atelier". Voici trois avenues ou trois scénarios possibles. En fait, il s'agit d'actions qui ne s'excluent pas et pourraient être réalisées en même temps par différentes personnes.

En premier lieu, nous pourrions simplement **répliquer ce qui a été réalisé cette année à Rabat**, se donner rendez-vous l'an prochain pour tenir le même type d'évènement dans un format similaire. Il s'agit en fait de poursuivre sur la même lancée et refaire le même type d'atelier sur des thèmes nouveaux.

Une deuxième piste envisageable, qui me semble plus engageante pour celui ou celle qui en aurait la responsabilité, serait de **lancer une série de recherches** comme le proposait Annick Osmont ce matin. Ces recherches pourraient consister en études de cas de projets urbains, porter sur des questions

méthodologiques ou encore sur la diversité des pratiques d'évaluation. La zone d'étude pourrait être limitée à l'Afrique du Nord et à l'Afrique de l'Ouest. Nous pourrions nous rencontrer annuellement dans le cadre d'ateliers ayant un format similaire à celui-ci pour discuter des résultats de nos recherches. Cette alternative suppose un engagement plus grand nombre d'individus et une organisation plus formelle que la première piste.

Enfin, nous pourrions envisager la création d'une **structure permanente** à laquelle nous serions rattachés. Il s'agirait de créer une institution, une ONG nationale ou internationale, qui regrouperait un réseau d'institution (Centre de recherches, Bureau d'urbanisme, Agences publiques et privées). Le mandat de cette institution nouvelle pourrait être d'initier ces recherches, d'organiser ces rencontres mais aussi de développer des activités de formation et perfectionnement destinées à des professionnels ou à de jeunes gradués universitaires etc... C'est là une opération de plus grande envergure qui nécessite évidemment que des individus s'impliquent, mais qui requiert en plus une certaine forme d'appui politique du pays ou siègerait l'institution en question.

Voilà les quelques pistes que je vous sou mets pour discussion. Ces pistes, je le répète, ne s'excluent pas l'une l'autre, elles sont simplement plus ou moins lourdes au plan de l'organisation et demanderont un engagement plus ou moins grand de ceux qui en prendront la responsabilité.

F.NAVEZ-BOUCHANINE, AERAU-INAU, Rabat.

A titre de complément à ce qui vient de vous être proposé: qu'est-ce que ces trois scénarios-là pourraient signifier, ou plutôt quelles modalités particulières pourrait-il entraîner dans le contexte d'un pays particulier, en l'occurrence, ici, le Maroc.

Un troisième atelier à un niveau international pourrait s'avérer encore plus riche si, entre-temps, **un ou plusieurs ateliers nationaux s'organisaient**. Ces ateliers pourraient rentrer dans le fond des débats qui n'ont pu être qu'abordés ici. Il est certain qu'hier, notamment, on a tous ressenti qu'au bout d'une demi-journée de débat sur la **méthodologie**, on commençait à peine à toucher aux problèmes majeurs. Sur pas mal de points, il me semble même que l'atelier en était à se demander comment on pourrait les aborder avec un nouveau regard. Je pense donc qu'il y a là matière à réflexion et à travail dans un même esprit de concertation entre des points de vue très différents.

Le deuxième point est plus compliqué. Puisqu'on dit qu'il y a diversité des points de vue des acteurs et qu'il faut affirmer cette diversité, il me semble qu'il faut, d'une manière ou d'une autre, donner la chance à l'émergence de nouveaux points de vue ainsi que de critères d'évaluation des réalités propres aux contextes de ces différents acteurs. Créer des opportunités de faire se croiser des regards sur ces

réalités complexes. Dans cette optique, il me paraîtrait intéressant par exemple de faire, au niveau d'un pays ou d'une région, **une revue plus ou moins systématique des apports de toutes les "tentatives" évaluatives**, en ayant en tête ce que Stren appelait *ambiance*, et Declève *culture*, évaluatives. Car il est certain que, comme le disait Guerroudj, même quand on ne fait pas de "vraies" études d'évaluation, il peut y avoir une attitude, une aptitude à faire des bilans qui peuvent créer des dynamiques intéressantes. A partir donc de ces tentatives passées, il serait utile de voir ce qui émerge, ce qui a été exploré, comment, pour quel résultat, ainsi que mettre en évidence les zones d'ombre volontaires ou involontaires, les perspectives.

Le troisième point est lié au deuxième: s'il y avait une volonté de retenir ce dernier comme perspective, ne faudrait-il pas que ce soit d'emblée en se situant clairement dans cette contrainte qui a été à plusieurs reprises mise en évidence, celle des difficiles **tiraillements entre internalité et externalité**. L'impérative nécessité de trouver un équilibre original entre une implication, celle-ci ne signifiant pas aveuglement, et une relative indépendance, celle-ci ne signifiant pas "non concerné". Donc rechercher dès l'abord cette pluralité de points de vue, définie d'abord comme un dialogue entre intérieur et extérieur du projet, que beaucoup d'entre nous ont considéré comme étant fondatrice, tout en n'étant pas limitative.

Enfin, la dernière idée, c'est de s'attaquer aux choses compliquées en les commençant par des choses plus simples; par exemple, commencer toute tentative d'élaboration ultérieure par l'observation de réalités très quotidiennes. C'est peut-être aussi un moyen de dire que nous ne sommes peut-être pas aujourd'hui dans les conditions idéales pour élaborer tout de suite des critères d'évaluation. Donnons-nous alors l'occasion **de capitaliser quelques connaissances préévaluatives ou périévaluatives** qui nous permettraient éventuellement de mieux définir ce que nous attendons ou ce que nous pouvons attendre du développement urbain.

G. MASSIAH, ACT-Consultants, Paris.

Je propose de commencer tout de suite le débat. Je suggère que nous prenions déjà un quart d'heure ou 20 mn de discussion générale sur ce qui nous a été proposé. C'est-à-dire sur le cadre général de ce que pourrait être des perspectives. Et puis qu'ensuite on organise les débats par rapport aux pistes qui nous ont été proposées. La parole est à celui qui la demande et qui promet de la rendre assez vite.

J. J. GUIBBERT, ENDA-Maghreb, Rabat.

Dans la diversité des formes d'évaluation à prendre en compte, je pense qu'il y a quelque chose d'intéressant, c'est l'émergence de nouveaux acteurs, les ONG, qui balbutient, et qui, en milieu urbain, ont eu jusque là beaucoup de difficultés internes et externes à réaliser des projets de développement urbain. Je ne vise pas ici les gros projets, bien sûr. Les ONG ont réalisé, par contre, nombre de micro-projets de développement urbain et il serait intéressant de regarder leurs évaluations quand elles existent, ou d'en réaliser quand elles n'existent pas. Le but serait de mieux apprécier les obstacles qui empêchent les ONG de déboucher concrètement sur des actions de terrains.

A. FILALI BABA, Ex-maire de Fès.

Je crois que ça serait intéressant de faire créer des services d'évaluation de projets par les organismes nationaux qui mettent à la disposition des collectivités locales des moyens financiers injectés dans des projets de développement urbain, et en particulier le fonds d'équipement communal (FEC). Je prends l'exemple de la mairie de Fès comme collectivité. Dans nos rapports avec le FEC jusqu'en 1993 et depuis sa création en 1959, la commune de Fès a bénéficié de 290 millions de dirhams de crédit. La répartition de ces crédits dans le temps est très indicative: 20 millions jusqu'au 1970, 7 millions de 1970 à 1979 et 250 millions de 1979 à 1993. Le même mouvement d'intensification est repérable dans d'autres opérations comme la restructuration urbaine. Comme les communes sont impliquées directement ou indirectement avec le ministère de l'habitat, ou avec l'ANHI ou la SNEC qui participent maintenant directement au développement urbain, il me paraît nécessaire d'évaluer ces projets surtout que nos villes sont de plus en plus étendues; ce sont des villes qui grandissent de lotissement en lotissement; elles sont très difficiles, très lourdes et très chères à gérer. N'importe quel maire malgré toute sa bonne volonté, ne peut porter seul la responsabilité de gérer la ville d'hier, d'aujourd'hui et de demain. Il partage cette responsabilité avec tous les intervenants au niveau local, d'abord, mais aussi au niveau national et international puisqu'ils subissent souvent des "directives" de certains bailleurs de fonds. Puisque cette responsabilité est collective, les évaluations devraient être menées en partenariat, ou avec le soutien de tous ces partenaires.

C. CHAPDELAINE, INRS-Urbanisation, Montréal.

Je me pose la question suivante: dans le cadre de l'organisation d'un séminaire sur l'évaluation l'an prochain, est-ce qu'on ne pourrait pas également considérer la possibilité d'introduire le thème de l'évaluation dans d'autres activités, déjà organisées, même portant sur d'autres thèmes? Autrement dit, si le thème de l'évaluation n'est pas toujours par lui-même suffisant pour justifier l'organisation d'un séminaire, il pourrait, par contre, profiter de certains "trains" qui sont déjà en

marche, de façon à faire un bout de chemin avec d'autres activités qui étaient déjà prévues antérieurement. Il faudrait donc profiter de toutes les occasions pour amener l'évaluation sur le terrain de la discussion.

F. CHBICHEB, Vice-président du Conseil Municipal, Temara.

Puisque nous sommes à un point où effectivement nous devons tracer certains nombres d'orientations pour l'avenir, je saisis l'occasion d'exprimer ce que j'ai ressenti durant ces trois jours, de manière très rapide. En tant que responsables d'une collectivité locale, nous sommes de plus en plus impliqués dans des projets de développement urbain que nous avons initiés - cas exceptionnel- ou qui ont été initiés par d'autres opérateurs privés ou publics extérieurs à la collectivité locale. Notre souci est désormais de maîtriser le développement urbain, car pour une commune disposant de peu de moyens, ce dernier devient de plus en plus problématique pour ne pas dire dramatique dans certaines villes.

Pour ma part, après 48 heures pendant lesquelles j'ai pataugé un peu dans les concepts, étant donné que je ne suis pas un professionnel de l'évaluation, j'ai fini par trouver un fil conducteur. Ceci m'a amené à penser que pour nous, responsables des collectivités locales, une structure permanente d'évaluation paraît souhaitable. Je ne sais pas s'il appartient à cette table-ronde de suggérer de telles propositions mais il me semble que l'objectif doit se situer dans ce cadre-là. Je ne pense pas qu'on puisse continuer à gérer ces problèmes de développement urbain avec les outils actuels et il me paraît indispensable d'imaginer une structure d'évaluation plus permanente. Je n'ai pas idée de sa définition; mais elle devrait être telle qu'elle assimile le capital accumulé en outils et connaissances et qu'elle réfléchisse aux orientations et tendances de développement de nos villes. Je pense que nous sommes désormais mûrs pour cela.

R. SIDI BOUMEDINE, Bureau d'études INGECO, Alger

Il y a une foule de choses que nous ne connaissons pas sur nos villes même si ces dernières années, on a parcouru beaucoup de chemin. La connaissance manque à trois niveaux. D'abord, les pratiques des acteurs avant tout projet urbain. Nous les ignorons, qu'elles soient purement individuelles ou qu'elles soient des manifestations à caractère collectif. C'est à partir de là que nous pourrions évaluer ultérieurement car les attentes des acteurs, membres d'un acte de négociation ultérieur, se manifestent à travers ces pratiques, à travers l'organisation sociale. On connaît également bien peu de choses sur les pratiques qui sont nées des ajustements structurels. La paupérisation risque d'entraîner des effets dans les modes d'appropriation et de développement des villes, ce qu'est justement censé améliorer un projet!

Enfin, pourquoi effectivement les ONG ont-elles tant de mal - voire échouent-elles- à réaliser des projets urbains dans nos pays? Toutes les connaissances

relèvent de processus d'études qui doivent accompagner l'évaluation mais qui ne sont pas l'évaluation elle-même et il me semble qu'il faudrait y penser.

G. MASSIAH, ACT-Consultants, Paris.

Je propose que nous centrons maintenant la discussion sur cinq points dont deux sont des propositions de cadrage et trois sont des modalités.

- 1) affirmer les diversités en matière d'évaluation.
- 2) donner un avis sur les méthodes d'évaluation avec notamment une préférence pour l'évaluation apprenante.
- 3) développer les débats sur l'évaluation de différentes manières.
- 4) lancer une série de recherches.
- 5) trouver un caractère plus permanent avec des institutionnalisations partielles ou complètes.

Je propose que nous commençons par "**affirmer les diversités**", et je rappellerai ce qui a été dit par plusieurs personnes en cours d'atelier. Il y a différents types d'évaluation; il y a les prises en compte internes et externes de l'évaluation, il y a aussi la nécessité de tenir compte des points de vue différents en fonction des acteurs. Et ceci conduit effectivement à une prise de position sur une préférence pour une solution de type négociation ou contractualisation plutôt que pour un point de vue unique.

J'aimerais ajouter que personnellement, il me paraît important de ne pas seulement parler de diversifier l'évaluation, je proposerais de dire aussi qu'il faut **diversifier les projets**. On aura d'autant plus d'évaluations différentes. Actuellement, la tendance à l'unification des projets est très forte; ils ressemblent tous aux projets de la Banque Mondiale. Si, par exemple, des bailleurs de fonds étaient intéressés à développer des projets de même ampleur que ceux de la Banque avec des positions différentes, on rentrerait peut-être dans un espace de négociation plus facile.

C'est presque une interpellation de nos amis de l'ACDI pour savoir si c'est envisageable ou si c'est un vœu pieux qui n'a pas de sens, que des bailleurs de fonds envisagent de développer des projets urbains d'ampleur sur leur propre position? Ou considèrent-ils que, comme c'est actuellement le cas, tous les projets urbains ne peuvent être que le résultat d'une confrontation entre agences donatrices et bailleurs de fonds aboutissant à un panel unique par rapport à un Etat?

C. CHAPDELAINE, INRS-Urbanisation, Montréal.

Oui, j'aimerais revenir sur quelque chose qui semble acquis concernant l'évaluation ex-ante. Certes, les exigences de départ sont tellement lourdes et tellement compliquées à rencontrer qu'elles alourdissent le travail des opérateurs

qui essaient de lancer ou de monter un projet; elles allongent les délais, elles accroissent les coûts et tout ceci se répercute, entre autres, sur l'évaluation en cours ou ex-post. Mais il me semble qu'il reste un problème de fonds à régler entre les donateurs-bailleurs, d'une part, qui imposent leurs idéologies par le biais de leurs exigences de départ et les bénéficiaires, d'autre part. Donc, quand on parle des types d'évaluation et d'objectifs, je me demande si on peut évacuer l'évaluation ex-ante ou s'il ne faut pas, au contraire, la laisser au coeur du débat.

J.J. GUIBBERT, ENDA-Maghreb, Rabat.

Oui, sur la diversité. Dans les débats que nous avons eus ces quelques jours, on s'est référé à deux aires géographiques d'expérience, qui étaient le Maghreb, le monde arabe d'une part, et ensuite l'Afrique subsaharienne, en particulier l'Afrique de l'Ouest, représentée à travers les présentations de Mrs Koffi, Stren et Lebris. Je sais qu'il y avait l'intention, de la part des organisateurs, de nous faire partager des expériences Latino-américaines mais que cette intention n'a pu se concrétiser.

Je pense que pour le futur, il serait extrêmement intéressant de jeter un regard sur cette région, d'une part parce que les taux d'urbanisation sont comparativement plus proches entre Amérique latine et Maghreb qu'entre Maghreb et Afrique subsaharienne; d'autre part, parce qu'en termes de développement des centres de recherches, de lieux de réflexion, d'intérêt des universités., c'est également plus proche. Il y a évidemment de grandes différences du point de vue institutionnel. Mais, et pour revenir à ma première préoccupation, cette comparaison avec l'Amérique Latine est intéressante pour ceux qui s'interrogent sur les acteurs émergeant de la société civile et sur le rôle qu'ils vont jouer dans les prochaines années ici au Maghreb. En Amérique latine, l'ONG est un "acteur" extrêmement présent, qui a accumulé une expérience extrêmement riche de l'évaluation-négociation avec les autres acteurs. Et de ce fait, il me semble qu'il serait nécessaire de le prendre davantage en compte.

A. LEHZAM, INAU-CERAU, Rabat.

Je rejoins C. Chapdelaine sur ses remarques. Qu'est-ce qu'on entend par évaluation? Est-ce que c'est toute la panoplie, C'est-à-dire de l'évaluation ex-ante jusqu'à l'évaluation ex-post?

Il y a un autre problème, c'est au niveau des acteurs qui ont promu le projet. Quel projet? Des projets des bailleurs de fonds internationaux ou bien des projets publics? En termes de finalité d'une évaluation, ou bien celle-ci déclenche un processus au cours de la réalisation du projet et permet de rectifier ou d'améliorer ce projet, en améliorant ses performances; ou bien à la fin, elle provoque un effet de retour sur le projet ou sur la politique, pour changer

carrément de mode d'intervention. A mon avis, l'évaluation doit permettre d'analyser, d'observer un projet ou une politique et on peut donc dire que l'évaluation, c'est une observation à un moment donné avec des instruments donnés. On peut, dans ce cas, associer les termes observatoire et évaluation. Un observatoire peut être établi à un moment donné pour observer un projet, et cet observatoire peut se transformer en une structure qui évolue et qui peut se déplacer pour observer un autre projet.

Donc, au lieu de rester sur une notion floue, on peut suggérer une structure d'observation des projets ou une structure d'observation du politique. Ce serait une sorte d'équivalent du Centre Marocain de Conjoncture, (CMC) mais destiné à observer des projets urbains. En France, il y a en beaucoup, essentiellement des structures de types ONG, ou de type privé, et qui vendent les informations. Pour fonctionner, c'est ce qui nous manque, ici au Maroc comme dans tous les pays en voie de développement. Je pense qu'il faut lancer une opération pilote de ce genre, sur la base d'un projet et d'une entité qui se déplacerait d'un projet à un autre. Un observatoire des projets peut fonctionner avec une dizaine de personnes ou moins en fonction de la dimension de ces derniers.

M. NACER, Département Aménagement du territoire et protection de l'environnement, Université d'Alger.

Le projet, c'est une expression, une concrétisation d'un programme et d'une politique. Dans cette recherche de variété, de diversité, ne serait-il pas possible d'envisager des évaluations qui porteraient davantage sur des politiques, ce qui nous permettrait de prendre en charge la diversité des projets, un peu partout et cela dans un contexte bien particulier qui est celui de l'ajustement. Ma proposition concrète serait donc de travailler ensemble et de nous donner comme fil conducteur et comme objectif l'évaluation des politiques urbaines en période d'ajustement.

J. FISETTE, "Villes et développement", Institut d'Urbanisme de Montréal.

Oui, je voulais juste donner mon interprétation sur les deux points de cadrage qui sont proposés. Moi, il me semblait que l'un des acquis importants de l'atelier, c'était précisément d'avoir affirmé la diversité des pratiques d'évaluation notamment quand on se retrouve en situation de se positionner par rapport à ces pratiques dans des institutions qui ont, en principe, une crédibilité plus grande que la nôtre. L'affirmation de la valeur de ce que les gens font comme évaluation et l'interprétation que l'on donne, nous, de nos expériences d'évaluateurs et d'évaluation, c'est vraiment un acquis important. Alors je voudrais y ajouter que pour moi, affirmer la diversité, c'est affirmer la diversité des pratiques

d'évaluation sans devoir se référer à qui que ce soit, sans devoir se modeler sur les pratiques existantes.

Deuxième chose, les types d'évaluation: la question est bien différente; elle est à mon avis moins fondamentale et peut se discuter. Prioriser certains types par rapport à d'autres est une question plus technique.

R. STREN, Centre for urban and community studies, Toronto.

Il existe déjà en Afrique peut-être cinq ou six réseaux d'opérateurs et de chercheurs qui s'occupent de l'urbain, de la gestion urbaine. Personnellement, je dirige un projet qui concerne peut-être 600 chercheurs urbains partout dans le monde, de la Chine au Brésil, qui s'occupent de ces questions d'évaluation en tant que chercheurs et en tant que évaluateurs. D'ailleurs, il y a souvent un chevauchement entre les deux rôles. Je me propose de vous mettre en contact avec ce réseau parce que, pour revenir à la diversité, il y a énormément d'occasions d'expression, à l'intérieur de ce réseau, de cette diversité de situations. Je pense qu'être en contact, comme l'a dit J.J. Guibbert, avec des pays comme le Brésil ou autres d'Amérique Latine est un acquis pour un les réseaux africains.

M. SERAGELDIN, Unit for Housing and Urbanisation, Harvard.

Une remarque pour renforcer ce qu'a dit J.J. Guibbert sur l'évaluation-négociation: C'est une nouvelle formule d'évaluation qui a émergé ces derniers temps et qui, à l'encontre des autres genres d'évaluation que nous avons discutés, n'est pas aussi bien documentée parce qu'elle n'a pas été étudiée. Ce n'est pas le cas évidemment pour les formes anciennes et classiques d'évaluation sur lesquelles existent des volumes et des réseaux. L'évaluation-négociation est une formule qui, à mesure que les structures participatives deviennent plus nombreuses, va donc prendre une importance accrue.

M. NACIRI, Institut Agronomique et Vétérinaire, Rabat.

Deux choses extrêmement importantes sont apparues dans la discussion. C'est le problème d'évaluation des politiques urbaines, qui permet de mettre véritablement le cadre et retrouver la diversité à travers les politiques qui, dans les pays concernés, sont des politiques fluctuantes en fonction de toutes les actions qui interviennent, des bailleurs de fonds, de la situation interne, de la nature du projet. J'ajoute que ce que vient de dire M. Serageldin sur l'évaluation-négociation: c'est véritablement le coeur des problèmes des politiques urbaines parce que très souvent, les blocages sont dus à l'absence de tout dispositif de cette sorte.

G.MASSIAH, ACT-Consultants, Paris.

Il y a beaucoup de points sur lesquels nous allons revenir, notamment sur la proposition d'observatoire. Ce que je retiendrai, c'est qu'il y a quand même un accord pour dire que la diversité, l'affirmation d'une diversité porte sur la diversité des pratiques. Ça veut dire qu'il n'y a pas une seule légitimité. Sur la diversité des techniques, il y a le pluralisme technique et la diversité des points de vue qui rejoignent cette idée d'évaluation-négociation. Il faut aussi prendre en compte les nouveaux acteurs; à côté des Etats, des bailleurs de fonds, des donateurs, des financeurs et des opérateurs, apparaissent les collectivités locales, les ONG et les associations d'habitants.

On passe au deuxième point, qui va peut-être nous permettre de retrouver ce problème de la diversité des techniques. Est-ce qu'il y a des choses que l'atelier aimerait dire sur le problème des **techniques d'évaluation** et notamment sur la préférence pour la formule apprenante ou endoformative ou évaluation confirmante.

M. NACIRI, Institut Agronomique et Vétérinaire, Rabat.

L'évaluation apprenante couvre une série de choses, mais l'essentiel est qu'en filigrane, elle laisse entendre le type d'évaluation qu'il ne faut pas faire, ces évaluations qui mènent à des obstacles, qui restent à la surface des phénomènes, qui ne donnent que des appréciations quantitatives. Implicitement c'est ce que ça veut dire; je pense que ça suppose que l'on se détermine par rapport aux véritables formules apprenantes. C'est une modalité et un choix de didactique.

F. NAVEZ-BOUCHANINE, INAU-AERAU, Rabat.

C'est la mise en évidence des pratiques actuelles qui ont conduit aux propositions, dans la vie comme dans cet atelier. C'est face au décalage énorme entre les évaluations ex-ante et les réalisations, et devant les difficultés d'utiliser les résultats de certaines évaluations ex-post que se renforcent notamment les prises de position à l'égard des évaluations endoformatives. D'ailleurs, cet intérêt va de pair avec une vision beaucoup plus souple et intelligente de la prévision, qui admet qu'un projet, une fois en exécution, "vit sa vie" et est susceptible de modification. Quant à l'affirmation de la diversité, elle existe déjà mais à besoin d'être introduite au cœur du débat - et son meilleur point d'entrée est sans doute l'évaluation endoformative mais ce n'est pas le seul - en raison du caractère caricatural et monolithique des schémas d'évaluation diffusés dans certains cas par les bailleurs de fonds.

M. NACIRI, Institut Agronomique et Vétérinaire, Rabat.

La diversité des pratiques existe, elle n'a pas besoin de nous pour exister. On peut l'affirmer pour restituer un peu l'ambiance consensuelle qui a préfiguré dans

cet atelier mais je n'en vois pas d'autre utilité. A mon avis, il faut aller plus vite en besogne et aller droit à l'essentiel une fois qu'on a affirmé l'évaluation-négociation ou endoformative comme un tronc commun, chercher des méthodes et modes d'approches nouveaux.

G. MASSIAH, ACT-Consultants, Paris.

L'idée, ce n'était pas de reconnaître la diversité des pratiques, mais de reconnaître la légitimité de la diversité. Effectivement, il y a des gens qui pensent que seule l'évaluation de celui qui finance est légitime. Il y en a d'autres qui pensent que seule l'évaluation de l'Etat qui contrôle le territoire est légitime. Donc dire que la légitimité est plus large et reconnaître la légitimité de la diversité ne sont pas des clauses de style abstraites. Ceci étant, peut-être qu'on peut passer au point suivant. Je voudrais peut-être demander à M. Serageldin si elle peut nous dire, par rapport justement au débat actuel sur les techniques d'évaluation, ce qu'il serait intéressant de retenir. Est-ce qu'il y a quelque chose qu'on pourrait dire en dehors d'affirmer notre intérêt pour la démarche apprenante et endoformative, peut-être pas comme "tronc commun", mais comme démarche particulièrement intéressante, qu'il nous paraît crucial de développer. Ca ne veut pas dire que les autres ne sont pas intéressantes, mais que celle-ci est particulièrement intéressante compte tenu de ce qui a été dit au début. Est-ce qu'il y a d'autres éléments, par exemple sur la quantification des nouveaux critères ou d'autres éléments qui peuvent être mis en avant?

M. SERAGELDIN, Unit for Housing and Urbanisation, Harvard.

Etant donné ces changements, il faut qu'on prenne position, pas pour prendre position, mais pour développer des techniques qui répondent à ce changement de paradigme de développement. Il faudra trouver de nouvelles mesures, de nouvelles techniques, de nouveaux indicateurs, de nouvelles données. Quel genre de données va être nécessaire et comment on va les obtenir, comment on va développer des mesures quantitatives et pas seulement qualitatives, c'est là dessus que nous n'avons pas grand-chose à dire et sur quoi il va falloir travailler sérieusement dans le futur.

J. FISETTE, "Villes et développement", Institut d'Urbanisme de Montréal.

Dans le même ordre d'idée, je crois personnellement que si on veut mettre en évidence le concept d'évaluation-négociation, il est utile de connaître et même de très bien connaître les techniques utilisées par les gens avec qui l'on négocie. Ça me paraît obligatoire. On peut d'une part privilégier des innovations techniques en termes de recherche en développement. Mais je crois que ça implique nécessairement une connaissance, en tout cas une ouverture à la connaissance

des techniques de ceux avec qui on sera appelé à négocier. On ne peut donc pas exclure les techniques traditionnelles utilisées par les institutions.

J.J. GUIBBERT, ENDA-Maghreb, Rabat.

On vient de parler de la diversité des types d'évaluation en insistant sur l'un d'entre eux sans exclure l'utilité des autres. Quand on passe maintenant au niveau des techniques, ça a un certain nombre de conséquences; si on pense qu'il faut également une évaluation de la part des usagers sur les programmes et sur les politiques urbaines, à ce moment là, il faut également trouver les techniques qui peuvent permettre ce genre de chose. Souvent, cela reste une belle déclaration: tout le monde est d'accord pour que les usagers participent, évaluent, donnent leur point de vue. Or, il y a des méthodes, des techniques, des expériences qu'il serait intéressant de connaître et de partager. J'aimerais faire une petite référence. Lebris a parlé du projet Chodak dans un quartier qui compte actuellement 80 000 habitants à Dakar. Eh bien, ils n'ont pas d'équipe d'évaluation, mais une équipe de recherche-action-formation. C'est donc une autre façon d'aborder le problème mais pour arriver en quelque sorte aux mêmes objectifs.

L'idée de l'observatoire me paraît extrêmement intéressante. Mais il est également difficile d'y impliquer les habitants, les citoyens. Donc, si l'observatoire est nécessaire, il y a d'autres mécanismes institutionnels qui sont à mettre en place pour que l'évaluation des usagers, que je préfère appeler les citoyens, puisse effectivement être opératoire.

G.MASSIAH, ACT-Consultants, Paris.

J'ai retenu plusieurs points. Trouver une nouvelle technique correspondant aux nouveaux paradigmes de développement, cela signifie considérer que les méthodes d'évaluation actuelles ne sont pas adaptées aux nouveaux paradigmes. C'est là qu'on peut reprendre la proposition de Nacer, évaluer des politiques et pas seulement des projets. L'idée aussi de J. Fisette sur le développement-innovation; la proposition de Chapdelaine sur la non-dissociation de l'évaluation ex-ante du processus global d'évaluation, sa proposition de considérer les études préalables comme partie intégrante du processus d'évaluation permettant la participation des usagers.

Je vous propose de passer au point trois. En ce qui concerne les **modalités**, la première modalité proposée c'est de poursuivre sur la lancée en maintenant un débat et nous avons déjà deux propositions là-dessus.

- La première c'est de se connecter au réseau existant, notamment en Afrique.
- La deuxième est de chercher aussi d'autres occasions pour développer le débat sur les évaluations.

M. FILALI, ONEP, (Office National de l'eau potable), Rabat.

Il y a trois ans, une réunion s'est tenue à Rabat, initiée je crois par la Banque Mondiale, avec le PNAP (Programme National d'Analyse de Projets) et le Ministère des Travaux Publics pour essayer d'encourager le lancement de la post-évaluation au Maroc. Prendre toutes les mesures et incitations à introduire cette dernière au Maroc fût d'ailleurs une recommandation de cette réunion.

Une année plus tard, la Banque Mondiale a regroupé tous ceux qui s'intéressaient à la post-évaluation à l'échelle mondiale. Le Ministère du Plan n'y a pas assisté. C'est le signe des difficultés de diffusion de la post-évaluation au Maroc. Est-ce que ça veut dire qu'il y a un problème? Est-ce qu'il y a une peur de la post-évaluation qui empêche de la créer sur son territoire? Ce que j'ai appris lors de ce séminaire à Washington, c'est que, par exemple, le Brésil l'a institutionnalisé au niveau du Parlement avec tous les fracas que ça a pu entraîner. Au Maroc, il semble que ce soit un peu plus dur de l'introduire, et ce n'est évidemment pas en raison de problèmes de méthode mais pour les conséquences que cela pourrait entraîner.

Dans mon organisme, on essaie de l'introduire, mais là aussi d'une façon très timide et très pédagogique, et en prenant le train lancé par d'autres, C'est-à-dire ceux qui financent. Par ailleurs, il faut être conscient que l'introduction de ce genre d'exercice n'est pas un travail purement académique, les gens attendent des résultats; plus le travail est vaste, plus il est compliqué, plus il sera rejeté. En tant qu'opérateur, je verrais bien la mise en place de choses simples et avec des résultats, je ne dirais pas immédiats, mais visibles, encourageants, de sorte qu'on puisse édifier le système brique par brique. Beaucoup plus qu'une descente par le haut des nuages vers le sol, ce qu'il me semble qu'on a fait ici, ce serait plus intéressant de partir de quelque chose de concret pour remonter vers les hauteurs. Le PNAP n'est malheureusement pas représenté aujourd'hui alors qu'il l'était les jours précédents. C'est dommage car je voulais débattre avec eux des raisons qui avaient rendu notre collaboration difficile. En tant qu'opérateur, nous avons essayé de monter quelque chose avec eux mais finalement c'était difficile. Leurs objectifs étaient plutôt pédagogiques, les nôtres, plus opérationnels.

G. MASSIAH, ACT-Consultants, Paris.

Est-ce que dans la proposition que vous avez faite, Jacques Fisette, il y avait l'idée qu'il fallait faire une réunion l'an prochain ailleurs? Et comme une troisième fois, cela correspond à une formalisation, est-ce que vous pensez que ça vaut la peine de formaliser le réseau qui s'est constitué là, à côté des autres réseaux qui existent?

J. FISETTE, Institut d'Urbansime de Montréal.

Oui -et je pense que cette réunion-là devrait se tenir dans un pays en développement. Mais ça reste vraiment l'idée d'un évènement ponctuel.

C'est la proposition la plus simple et qui engage le moins. On verra après avoir décidé si cet événement là aura lieu s'il doit inscrire dans quelque chose de plus large.

M. NACIRI, Institut Agronomique et Vétérinaire, Rabat.

Je crois que pour aller plus vite et peut-être mieux saisir l'interaction, il faut prendre les trois modalités: une rencontre conjoncturelle, le développement de la recherche et une structure plus permanente. D'autant plus qu'elles sont progressives. En effet, la première présente un certain nombre de difficultés, enfin des difficultés surmontables. Mais la deuxième pose des problèmes beaucoup plus lourds parce qu'il faut une équipe de recherche, un financement. Pour la troisième, des difficultés sont encore plus considérables. Alors je crois qu'il faut voir cette progression et placer notre réflexion dans ce cadre global.

C. GUILLET, G.I.E, Villes nouvelles de France, Paris

Je trouve également qu'il serait intéressant de continuer à travailler sur ce thème en élargissant la participation et, à ce propos, je voudrais vous signaler l'existence de l'Association pour la Fondation des Villes et Territoires Méditerranéens qui doit travailler tout long de l'année 1994 sur des thèmes communs aux pays de la Méditerranée. Nous pourrions y intégrer l'évaluation des projets urbains.

G. MASSIAH, ACT-Consultants, Paris.

Devrait-il y avoir une troisième rencontre? Question que je pose peut-être à M. Koffi, si ça devrait se faire en Afrique, est-ce que ça devrait se faire dans un autre pays du Maghreb?

A. KOFFI, PGU, Accra.

Je vais parler pratiquement à deux titres, comme représentant du Programme de Gestion Urbaine et de l'Afrique au Sud du Sahara. Ce que je peux observer, c'est que les préoccupations qui ont été identifiées ici sont aussi partagées par l'Afrique au Sud du Sahara.

La nécessité d'inclure et d'institutionnaliser les évaluations au niveau des Ministères comme au niveau des agences, c'est déjà intéressant. Mais la chose la plus importante, c'est que nous, en tant que Programme de Gestion Urbaine, au niveau de l'Afrique, nous avons deux bureaux, Accra pour l'Afrique au Sud du Sahara, et le Caire pour le monde Arabe. Nous pouvons peut-être saisir la balle au bond, mais il faudrait que la demande vienne de la base. Et une fois que la demande serait acheminée, que ce soit au Caire ou à Accra, on peut décider que

l'évaluation fasse l'objet d'un atelier régional, même éventuellement au niveau continental.

A.LEHZAM, AERAU-INAU, Rabat.

J'ai une simple question. Est-ce que le réseau aurait pour objectif de réfléchir sur l'évaluation ou de rendre l'évaluation plus utile C'est-à-dire plus opérationnelle, et sensibiliser ainsi les différents acteurs à la nécessité de l'introduire?

L. RHARBI, Directeur du CERAU, INAU, Rabat.

Il me semble qu'étant donné l'état des connaissances et des pratiques actuelles, il serait intéressant d'organiser des rencontres précédées d'une préparation plus concrète faisant justement le point sur les méthodologies actuelles et leurs problèmes. Rien que sur le cas marocain, il y aurait beaucoup à dire et le présent atelier n'a pu aborder que certains points.

A. SACROUHI, AERAU-INAU, Rabat.

J'interviendrai personnellement par rapport à la permanence des structures. Je pense qu'il y a des structures locales ou nationales qui peuvent s'avérer nécessaires étant donné la fonction et la mission même de l'évaluation, qui sont très localisées. Ces structures locales ou nationales peuvent être reliées à des structures similaires dans le cadre d'un réseau qui pourrait se constituer progressivement et qui offrirait de meilleures opportunités et incitations pour avancer le travail. Ceci passe par une internationalisation, mais avec des structures nécessairement autonomes étant donné la finalité de l'évaluation. Agir sur la décision ne peut en effet se concevoir qu'à partir des données internes et propres à la situation locale ou nationale.

A. LEHZAM, AERAU-INAU, Rabat.

Je reviens au débat sur le lancement de recherches. Pas uniquement la recherche sur l'évaluation mais également sur les moyens de sensibiliser les différents acteurs concernés par l'évaluation, surtout dans une phase initiale où l'intérêt est encore si limité.

A. KOFFI, PGU, Accra.

Ce qu'il vient de dire est très important. Ici au Maghreb, les gens sont sensibilisés au problème de l'évaluation. En Afrique au Sud du Sahara les autorités et la plupart des acteurs ne sont pas vraiment sensibilisés, ils ne voient ni la nécessité, ni le bien-fondé d'une évaluation. J'estime qu'une action de sensibilisation mérite d'être menée; il faut même développer sans doute une stratégie de sensibilisation qui touche tous les concernés.

F. NAVEZ-BOUCHANINE, AERAU-INAU, Rabat.

La sensibilisation est bien relative et je ne suis pas bien sûre qu'à part les gens qui sont autour de cette table, plus quelques autres en dehors, que le Maghreb, soit acquis à l'idée d'évaluation, comme le suggère Attahi Koffi! S'ils l'étaient, il y a longtemps que des ateliers comme celui-ci et comme ceux que nous recommandons auraient eu lieu. Toutefois, je pense qu'il y a des gens sensibilisés, qui ont d'ailleurs aidé à promouvoir cette manifestation, qui sont sur le point d'avoir des demandes précises dans ce domaine et avec lesquels on peut entreprendre quelque chose dans le futur.

Par ailleurs, faire une recherche sur ce qui a été fait dans le domaine de l'évaluation jusqu'à présent, ça peut se faire de manière très académique, style chercheur dans sa tour d'ivoire, mais cela peut être aussi le début d'un processus de communication entre différents acteurs par une espèce de va-et-vient entre le travail sur les documents, l'observation de la réalité, les entretiens avec les personnes qui ont été impliquées dans les évaluations. On peut apprendre énormément de choses en lisant le rapport d'évaluation produit par tel ou tel consultant, mais retourner, à partir des données, à celui qui a fait l'évaluation, à celui qui l'avait commandée, aux acteurs et populations qui ont été évaluées, est un processus beaucoup plus dynamique et proche de l'opérationnel. Quand nous évoquons l'idée de recherche, c'est dans ce sens que nous l'imaginions et non dans le sens académique.

G.MASSIAH, ACT-Consultants, Paris.

Je pense qu'il s'agirait plus d'un système de recherche. C'est pour ça que les trois scénarios sont chaînés, sont liés les uns aux autres: dans un réseau, il peut y avoir un système de recherche, avec informations, travail, capitalisation, sensibilisation, etc...

R. SIDI BOUMEDINE, Bureau d'études INGECO, Alger.

Quel serait l'objet de la rencontre prochaine? A propos de prendre le train en marche, pourquoi ne pas prendre les préoccupations des acteurs qui sont à la base du développement, la manière dont ils évaluent les choses et dont ils se préparent ou non à les évaluer. Prenons par ailleurs le problème particulier de l'acteur ONG, qui souhaite être à même d'initier des projets, de les gérer. On peut très bien raccrocher ces deux approches en disant que la thématique principale, c'est les acteurs des futures "négociation-évaluations" et leurs manières de voir les choses. Avec cet objectif, on pourrait se préparer d'ici à l'année prochaine, voir les modalités d'accrochage entre des recherches à lancer dans le cadre ONG et éventuellement d'autres thèmes particuliers qui seraient à creuser dans d'autres contextes.

C.GUILLET, G.I.E Villes Nouvelles de France, Paris.

En France, l'observatoire économique a été mis en place pour pallier le manque d'informations recueillies à partir du lieu de travail. Dans le cas des projets qui nous occupent, il serait plus intéressant d'avoir un observatoire urbain, C'est-à-dire reprenant toutes les données de la ville. Mais ce qui est important et qu'on peut retenir comme élément positif de cette expérience d'observatoire, c'est qu'il faut en faire un outil commun. Dans les villes, chacun des acteurs avait "sa" vérité, "ses" certitudes, étayées par des études statistiques sectorielles. On a mis ces vérités ensemble car c'est un outil élaboré en commun; les élus sont intervenus comme représentants des habitants, les chambres de commerce comme représentants des entreprises et nous, comme aménageurs. Le fait de dire qu'on est partenaire responsabilise les gens. L'observatoire devient la propriété de tout le monde. Nul n'est censé ignorer les données qu'il contient et je pense que c'est ce qu'on a vraiment réussi. Il y a un autre aspect intéressant. Malheureusement pour les technocrates, la ville, ça vit et ça vit vite; ce qui est vrai une année n'est pas vrai du tout quatre ans après; donc quand on dirige un projet urbain, il faut se donner les moyens de suivre les effets des aménagements. L'observatoire le permet. Les conclusions, chacun les tire à son niveau, mais au moins les données et les critères de leur élaboration, nous les avons en commun. Enfin, sur le plan technique, c'est quelque chose de facile et de très simple à mettre en place.

G.MASSIAH, ACT-Consultants, Paris.

Je voudrais demander à Jacques Fisette s'il avait d'autres idées quand il a proposé ces scénarios, comme par exemple institutionnaliser les relations avec des centres de recherche, créer des ONG ou autre.

J. FISETTE, Institut d'Urbanisme de Montréal.

Ca ne peut rester qu'au stade de projet. On peut envisager une série de pistes, l'observatoire ou autre. Mais si, à la suite de cette rencontre, par exemple, les Marocains décident de faire quelque chose au Maroc, ça doit et ça ne peut être discuté ultérieurement qu'entre marocains.

M.NACIRI, Institut Agronomique et Vétérinaire, Rabat.

Je voudrais reprendre deux ou trois idées qui ont été exprimées. Quelque chose de très fort est apparu, avec des préoccupations très différentes: la nécessité de partir de la base. Sidi Boumedine et Guillet notamment pensent à l'évaluation à partir des bénéficiaires. Filali a insisté quant à lui sur la nécessité de reconstruire quelque chose à partir d'une autre "base". Il suggère des propositions simples, qui peuvent amener les opérateurs à adhérer rapidement parce qu'il y a clarification

et transparence de la démarche. En ce qui concerne, enfin, la recherche, l'insistance sur une structure autonome au niveau national en matière d'évaluation s'est jusqu'à présent principalement concrétisée dans l'idée d'observatoire. Y a-t-il d'autres concrétisations?

M. MOULAY RACHID, Architecte, Rabat.

On a parlé de la question de la sensibilisation des opérateurs en laissant sous-entendre une résistance quasi-générale et une difficile inertie. Je voudrais apporter une petite nuance; il me semble qu'il se passe quelque chose et que l'évaluation est un outil qui, jugé prématuré à un moment donné, commence à s'imposer comme une nécessité pour les opérateurs eux-mêmes. Et ce n'est pas un hasard si au Maroc, cette nécessité est d'abord ressentie par les opérateurs les plus "avancés", les plus dynamiques. Je pense que l'évaluation va devenir une nécessité stratégique. On peut d'ailleurs mesurer le désarroi de certains opérateurs face aux bailleurs de fonds qu'ils soient nationaux ou internationaux.

Je suis donc optimiste malgré tout en ce qui concerne l'adoption de cet outil et je suggérerais de s'inscrire dans cette optique. Les gens qui réfléchissent anticipent parfois beaucoup par rapport aux gens qui agissent mais il ne serait pas surprenant que dans les années à venir, il y ait une très forte demande.

M. M'BARKI, Directeur de la Société Nationale d'Equipeement et de Construction (SNEC), Rabat

J'ai lu le rapport introductif très complet de F. Navez Bouchanine et j'ai suivi les discussions de cet après midi dans cette intéressante table-ronde. Ceci me permet d'apporter - vu côté "maître d'ouvrage" plutôt que "professionnel de l'évaluation" que je ne suis pas - le modeste éclairage de mon expérience sur l'évaluation et ses enjeux. Deux points, aux antipodes l'un de l'autre, me préoccupent et je me limiterai à soulever quelques questions à leur égard: l'évaluation vue sous l'angle de ses enjeux stratégiques, et à l'autre bout, l'évaluation à travers la participation des populations concernées.

L'un des aspects qui me paraît des plus délicats est l'enjeu stratégique de l'évaluation, celui qui touche au champ politique sans forcément le montrer. La difficulté s'accroît du fait que la référence au politique est forcément liée aux intérêts des parties. C'est une tautologie dont il faut tirer les conséquences: divergences sensibles en termes d'approche, d'outils d'analyse et d'évaluation, de normes et de standards... Tout ceci conduit à des appréciations différentes sur les priorités, soulevant le problème des choix, donc des politiques sectorielles.

Les appréciations peuvent être en effet différentes, car elles s'appliquent aux institutions internationales de financement, aux établissements nationaux, ou aux pays eux-mêmes. A travers l'action d'évaluation, apparaissent alors les contours d'un véritable rapport de force, ressenti comme un rapport de pouvoir. Très vite, nous voilà donc arrivés aux grands principes d'indépendance, celle de l'institution elle-même dans un premier temps, puis celle des "questions d'intérêts national" voire de souveraineté par la suite.

Les normes à appliquer provoquent toujours des débats extrêmement animés, car comme on le sait, la norme n'est pas neutre, même si elle se veut universelle: Faut-il accepter celles des organismes financiers, ou bien utiliser les nôtres, socialement beaucoup mieux admises, au risque de faire échouer le processus de négociation, au nom de la souveraineté.

Peine perdue, car le dialogue qui s'établit se termine presque toujours par la prédominance des critères et normes utilisés par les bailleurs de fonds, qui gagnent en performance ce que les nôtres perdent en générosité. Par exemple les critères d'habitabilité, les coefficients d'occupation des sols, le niveau d'équipement pour une population donnée, l'existence même de l'entreprise publique, gestionnaire du futur prêt, son rôle et ses objectifs sont établis sur la base d'approches tout à fait différentes.

Ce critère d'évaluation stratégique renvoie à ce que j'appelle "l'évaluation-négociation" aura inmanquablement des conséquences sur la nature des objectifs à atteindre. Si les objectifs sont multiples sont-ils au fonds réellement divergeants? En d'autres termes, les attentes de l'organisme bailleur de fonds sont-elles proches de celles des politiques sectorielles mises en place par les Etats? La réponse n'est pas toujours forcément négative, et la qualité des experts chargés de l'étude des projets joue à ce niveau un rôle extrêmement important, car ils ont le pouvoir d'infléchir, d'orienter, d'atténuer ou de renforcer. Bref, la dépendance vis-à-vis des personnes, quoique paradoxale, ajoute aux problèmes déjà soulevés, la délicate question de la déontologie des experts et montre par conséquent les limites d'une appréciation tout à fait "objective" des "objectifs à atteindre".

L' autre préoccupation que l'on peut également considérer comme stratégique, est la prise en compte dès le départ du niveau de participation des populations. Je ne conteste nullement l'importance de cet aspect du montage institutionnel des projets, à un moment où nous mesurons l'importance que lui attribuent les Organisations internationales. Il n'y a, pour s'en convaincre, qu'à voir la place accordée aux ONG par les travaux de préparation du futur congrès mondial des villes, qui se tiendra l'année prochaine à Istamboul. Mais j'avoue que nous n'avons pas d'expérience institutionnelle à ce niveau. A notre décharge je dois également admettre - et l'assemblée de spécialistes que vous constituez

est bien placée pour le savoir - qu'il n'est pas tellement dans les habitudes de nos différentes approches maghrébines de programmer systématiquement de telles consultations. Ajoutons à cela une dose non négligeable d'auto-censure et vous aurez un cocktail bien réel de la situation actuelle.

En Amérique Latine, cet aspect de la présence des populations, fait partie des traditions politiques de démocratie locale, des expériences d'animation urbaine. Y participent des associations de quartiers, des ONG, des groupements humanitaires. L'Afrique sub-saharienne possède également de fortes traditions d'intervention de nombreuses associations notamment dans le monde rural, mais dans un esprit différent, car généralement le type de projets concerné, lié au développement communautaire, s'y prête aisément.

Il me semble très difficile de mettre en place un processus d'évaluation qui intègre l'avis des populations au niveau des grands projets urbains, car ils se limitent très souvent au financement de grosses infrastructures hors site. Pouvons-nous nous satisfaire alors du recours aux moyens classiques de représentation par l'intermédiaire de groupes constitués qu'ils soient élus, partis politiques, associations, groupes de défense... Est-il toujours possible de le faire, et quel est le degré de fiabilité à accorder à chacun d'eux? Pouvons-nous comparer à ce niveau, la distorsion existant entre les avis exprimés "directement" par les populations, et ceux collectés au niveau de leurs représentants élus?

Je voudrais conclure par deux propositions, l'une sur l'évaluation et l'autre sur la formalisation de ce type de réunions:

Nous avons longuement soulevé le principe de la diversité des évaluations, laquelle ne peut se comprendre que par la diversité des objectifs que nous lui fixons. Il s'agira de faire admettre, au moins au niveau des négociations, le principe de la double évaluation: une première, répondant aux standards classiques, "normalisée" et admise, et une seconde qui soit proposée par le pays récepteur, et possédant quelques relents salutaires de contestation! Ceci conduirait à créer et à développer dans nos pays un véritable métier de l'évaluation, à définir les objectifs clairs à lui assigner, à créer des termes de référence de l'évaluation, à préparer des cahiers de charge, à lancer une multitude de petites études exigeantes et tâillones...

Concernant l'objectif de cette réunion, l'idéal serait de constituer une ONG. Nous sommes là dans une mouvance porteuse au plan international et qui semble se dessiner avec espoir dans les pays du Maghreb. Mais cela ne sera pas forcément très aisé, car "l'évaluation stratégique" est une forme de mise à nu des mécanismes des pouvoirs, celui des organismes internationaux, comme celui des "logiques d'Etat", pour ne pas parler des pouvoirs en place. La tâche ne sera donc forcément pas simple, la dimension maghrébine ajoutant ses difficultés, sa petite touche capricieuse!

A l'issue du sommet de Rio, de nombreux crédits ont été mis en place pour des multitudes d'études et d'évaluation. Les experts des pays du Nord se les disputent et se les partagent tout simplement parce qu'ils sont mieux organisés et encore mieux informés! C'est la raison pour laquelle il est souhaitable, non seulement de créer une véritable ingénierie de l'évaluation, mais de lui permettre de s'exprimer par le biais d'une ONG sérieuse, crédible et compétente.

F. NAVEZ-BOUCHANINE, AERAU-INAU, Rabat.

Je voudrais revenir sur l'idée d'observatoire. Effectivement, c'était bien à la forme ONG que nous avons pensé pour toutes sortes de raisons et notamment celles évoquées à l'instant par M. M'barki. Je voudrais dire que le terme d'observatoire, entendu au sens large, avait été provisoirement retenu pour signifier ce que nous cherchions mais il ne faudrait pas non plus "rigidifier", à cause du mot, l'idée d'outil que l'on a en tête. Ce que nous avions en tête, c'est une structure très souple et capable de s'adapter à la demande d'évaluation. D'organe d'observation systématique de données à caractère péri-évaluatif ou pré-évaluatif et de sensibilisation douce et consensuelle à la culture évaluative, il pourrait se muer, si la demande d'évaluation, si les objectifs d'évaluation se précisent et se renforcent, en organe d'exécution d'études d'évaluation au sens strict. Mais entre-temps, il peut aussi accumuler la connaissance concrète sur la vie au jour le jour, non seulement des projets de développement urbain mais aussi de l'urbain tout court, sur la manière dont les gens par exemple contournent l'absence d'équipements, se substituent à ce qu'un projet urbain pourrait faire et ce qu'il ne fait peut-être pas etc... Cette accumulation de connaissances préparerait et rendrait possible la réalisation d'évaluations solides et correctement appuyées en données; elle permettrait aussi, le jour où la demande d'évaluation évolue et formule plus explicitement ses objectifs, d'élaborer des critères d'évaluation sensibles. En effet, cette somme des connaissances accumulées permettrait entre autres de ne pas retenir n'importe quel critère élaboré ailleurs, ou d'appliquer n'importe quelle technique d'observation pour rendre le réel.

Par ailleurs, cette idée que nous nous faisons de cet organe était également un peu différente de l'idée d'ONG la plus répandue aujourd'hui. L'idée était non de regrouper des personnes physiques, mais de rechercher un mélange de personnes physiques et de personnes morales pour que l'observatoire soit reconnu comme l'outil de tous, comme le disait si bien C.Guillet. Dans notre esprit, il devrait évidemment associer, mais évidemment tout cela n'est que "projet" et est à discuter, tous les partenaires: opérateurs, municipalités, ONG déjà présentes dans le secteur, chercheurs. Enfin, il faut peut-être l'imaginer au départ comme un projet-pilote, ne fonctionnant que sur une seule ville et voir ensuite les

possibilités d'extension à l'urbain... Je m'arrête là dans mes rêves et je laisse G. Massiah conclure s'il peut!

G.MASSIAH, ACT-Consultants, Paris.

Je pense que cette discussion va continuer demain puisque la table-ronde peut se saisir de ces discussions pour les faire évoluer. Je ne vais donc pas conclure. Je vous prie de m'excuser d'avoir un peu forcé la cadence de l'atelier et d'avoir été directif; d'habitude je le suis moins, mais on avait peu de temps. Avant de clore l'atelier, je me fais l'expression de nous tous pour remercier F.Navez-Bouchanine d'avoir organisé cette rencontre et tous ceux qui, avec elle, ont travaillé à rendre cet atelier possible et aussi agréable. Je vous propose donc de clore cet atelier et d'ouvrir demain la table-ronde en vous remerciant tous de votre patience.

SIXIEME SEANCE

TABLE-RONDE ELARGIE

Modérateur: E.LEBRIS

Rapporteur: F.DEBBI

EXPOSE INTRODUCTIF ET CONTRIBUTIONS DU PANEL

F.NAVEZBOUCHANINE

F.CHBICHEB

D.BENJELLOUN

N.BENYAHYA

M.MBARKI

DEBATS

J.P.Muret

M.Serageldin

C.Guillet

Ait Mahjoub

G.Massiah

T.BelHoussine

M.Mbarki

P.Paproski

M.F.Zniber

A.Filali-Baba

F.Chbicheb

M.Balbo

R.SidiBoumedine

M.Naciri

M.Chabbi

M.Rachidi Alaoui

A.Sacrouhi

A.Fenjiro

J.P.Lesney

F.Navez-Bouchanine

E. LEBRIS, Interurba, Paris

Il m'échoit l'honneur de présider cette table-ronde publique qui vient clore l'atelier restreint sur l'évaluation qui s'est tenu dans ces lieux-mêmes depuis trois jours. Les objectifs particuliers de cette table-ronde sont au nombre de trois. Essayer de parvenir à une synthèse, restituer cette synthèse à des personnes qui sont présentes aujourd'hui et qui n'ont pas assisté à l'atelier et surtout essayer de dégager des perspectives pour voir comment aller plus loin sur ce thème très important de l'évaluation. F. Navez-Bouchanine va, dans une introduction à cette table-ronde, rappeler un peu les contenus de l'atelier et les perspectives sur lesquelles il a débouché. Ensuite nous donnerons la parole à un certain nombre d'opérateurs ou de praticiens qui sont en même temps des demandeurs d'évaluation, successivement à F. Chbicheb, à D. Benjelloun et à M. M'barki; et ensuite le débat s'engagera avec la salle.

F. NAVEZ-BOUCHANINE, AERAU-INAU, Rabat.

L'atelier s'est penché pendant trois jours sur les problèmes relatifs à l'évaluation rétrospective dans les projets de développement urbain, ce dernier étant entendu au sens large, à savoir tout projet qui, autour d'une opération d'amélioration de l'espace de vie, construit une intervention coordonnée qui vise une intégration urbaine accrue des habitants (activités, accès aux services et équipements, appropriation de l'espace public) et crée une dynamique d'intervention chez les acteurs responsables du développement et de la gestion urbaine.

Avant de vous communiquer les conclusions auxquelles l'atelier a abouti et de les soumettre au débat de cette assemblée, ce qui était dès le départ le but assigné à cette table-ronde, j'aimerais peut-être rappeler très brièvement les éléments qui nous ont conduit à nous intéresser à l'évaluation rétrospective et à organiser ces deux manifestations. Je ne le ferai toutefois que très brièvement, en renvoyant ceux qui sont intéressés par plus de détail au rapport introductif de nos travaux.

L'évolution des problèmes urbains sur fond de crise et la diminution drastique des moyens financiers disponibles constituent incontestablement les données les plus déterminantes qui poussent chercheurs, professionnels, élus, bailleurs... à se tourner vers l'évaluation rétrospective des projets déjà réalisés. Depuis la fin des années 70, il apparaît clairement qu'un des problèmes majeurs auquel doit faire face l'humanité est celui d'une croissance urbaine forte, qu'il faut gérer non seulement en termes physiques mais aussi en termes sociaux, économiques, culturels, politiques. Face à ce constat, les différents bailleurs de fonds et institutions nationales et internationales concernés par le développement ont généralement réorienté leur action dans une optique de satisfaction de la demande d'habitat et de ville des couches populaires et démunies. L'action de ces intervenants, même si elle s'inscrit dans une logique du long terme, est néanmoins très marquée par la logique de "projets", à savoir des réalisations

punctuelles et matérielles précises, menées sous le contrôle et la responsabilité étroite d'institutions qui disposent, pour ce faire, d'un budget limité et strictement réservé à cet objectif.

Cette logique ne permet pas toujours d'enclencher ce qui fait le développement urbain. En fait, on escompte souvent que telle ou telle réalisation matérielle projetée aura tel ou tel impact en termes urbains, mais rien ne garantit qu'un projet, au demeurant parfaitement réussi quant à ses objectifs propres, soit capable, à terme, de "faire greffe", C'est-à-dire d'entraîner à sa suite des effets de développement. Comme, par ailleurs, la dernière décennie a permis de prendre la mesure de manière tangible du nouveau contexte de rareté des disponibilités financières pour le développement, il apparaît de plus en plus crucial de s'orienter vers des choix porteurs de dynamiques de développement. Or, réorienter les interventions vers des objectifs plus ciblés en termes développementalistes reste impensable sans un passage obligé par des formes plus soutenues et plus globales d'évaluation ex-post, seules à même de démontrer l'impact à terme, direct ou indirect, recherché ou fortuit, des projets déjà matérialisés.

D'autres éléments viennent compléter ces explications d'ordre fondamental et accentuent l'intérêt pour les approches rétrospectives: d'une part, l'inflation des études d'évaluation dites ex-ante, donc à caractère prospectif, préalables à la réalisation des projets eux-mêmes et destinées le plus souvent à justifier le financement de ces derniers et d'autre part, l'écart entre le projeté et le réalisé dans la majorité des projets qui est, dans nombre de cas, réellement criant. L'accumulation d'expériences de cette nature détermine, chez tout individu avide de comprendre, le désir d'aller au-delà des apparences et de rechercher des explications.

Par ailleurs, la modification profonde du rôle de l'Etat, les ajustements structurels, l'introduction ou le renforcement de l'économie de marché qui ont sonné le glas d'un certain nombre d'instruments de planification, et, au plan international, l'affaiblissement des marges de manoeuvre concrètes qui sont laissées aux Etats, perturbent profondément et durablement l'édifice de normes et de valeurs à partir duquel une action pouvait être jugée. Le sentiment dominant est alors celui de la perte des repères de l'action. Comment, dans ces conditions, évaluer ce que l'on fait? Sur quels critères? Et au nom de quels objectifs? Sur quoi fonder une évaluation qui ferait sens au niveau local? Et enfin, comment argumenter le point de vue local face à tant de considérations externes? Toutes ces questions deviennent pressantes dans nombre de pays en développement.

Au-delà de ces divers éléments qu'on pourrait qualifier d'indices de nécessité et qui nous paraissent communs à toutes les situations représentées ici, des indices locaux, favorables à la mobilisation de professionnels, de bailleurs de fonds, de chercheurs et d'élus nous ont par ailleurs convaincu qu'une rencontre de ce genre

venait en son temps. L'apparition de gros opérateurs locaux comme l'ANHI ou la SNEC, au Maroc, comme l'ARRU en Tunisie, qui conçoivent, réalisent et gèrent de manière autonome des projets d'envergure, est certainement le plus important. Conscients de la capitalisation exceptionnelle d'expériences qu'ils ont acquises dans des contextes parfois très différents, ces opérateurs pressentent que certains projets sont plus dynamiques que d'autres, et souhaitent prendre du recul, faire des bilans et y fonder leurs actions futures.

Ces nouvelles pratiques s'appuient par ailleurs sur une tradition nationale d'intervention souvent très riche mais dont chacun s'accorde à dire qu'elle aurait pu être davantage mise en valeur et exploitée pour des leçons futures... C'est le cas notamment pour le Maroc, véritable "laboratoire" d'expériences urbaines qui ont toutefois peu retenu l'attention une fois réalisées et qui ont souvent été abandonnées au profit d'autres "expériences", qui ont connu à leur tour le même sort.

Ces constats justifiaient amplement que l'on s'y attache et ont donc constitué la plate-forme de réflexion proposée aux différents participants. Pendant ces trois jours, ils ont donc:

- **échangé et confronté leurs expériences** en matière de projet urbain. La présence de partenaires venant de différents pays et institutions et ayant capitalisé des expériences sur des contextes très divers offrait des conditions optimales pour cette confrontation. Outre les aspects élémentaires de bilan des pratiques (Qui évalue quoi, pour quel objectif?), ce sont les éventuelles différences ou convergences à cet égard entre bailleurs de fonds et acteurs locaux, entre pays ou sociétés, entre théoriciens et praticiens qui ont été discutées.

- **identifié les problèmes stratégiques et politiques** rencontrés par les évaluations. Deux problèmes ont plus particulièrement retenu l'attention. Le premier concernait le statut de l'évaluation, entre logique scientifique et logique de l'action. L'évaluation ne peut dire le réel qu'en s'appuyant avec toute la rigueur possible sur les acquis de la démarche scientifique. Mais elle entre également dans une logique de subordination à la décision politique qui, de part et d'autre, ne semble ni totalement acceptée ni bien comprise. Le second problème est celui de l'articulation entre les différents thèmes ou points de vue développés en évaluation. Comment articuler ou hiérarchiser l'évaluation économique, l'évaluation environnementale, celle du point de vue des usagers? A quel point de vue donner la priorité pour ordonnancer les différentes thématiques? Bref, comment traiter le problème fondamental de complexité et d'unicité du phénomène urbain face à l'éclatement des points de vue qui le regardent?

- **fait le point sur les méthodes et leurs limites**: monolithisme ou au contraire spécificité des méthodologies d'évaluation de l'urbain, limites à l'adoption de méthodes venues d'ailleurs ou d'en "haut" et intérêt d'une adaptation à partir du

terrain visé, ne serait-ce qu'en regardant ce qui s'est pratiqué et avec quels résultats; aspects pris en considération, zones d'ombre, appréciation que peuvent faire de ces méthodes les chercheurs et les différents partenaires impliqués, effets sur les projets ou programmes ultérieurs de ces protocoles évaluatifs et enfin limites méthodologiques et "trouvailles" pour les surmonter. Les problèmes liés à une internalité trop grande versus une externalité exclusive du point de vue de l'évaluateur ont également été débattues. Enfin, l'éternel croisé de fers entre approches qualitatives et quantitatives s'est retrouvé, notamment dans la discussion sur le transfert, discutable de certains concepts économiques au champ social.

Il est difficile dans le cadre de cette introduction aux débats de donner une idée synthétique de l'ensemble des éléments brassés au cours de cet atelier; ce n'est d'ailleurs pas l'objectif. Ce que nous souhaitons, par contre, soumettre au débat, ce sont les conclusions majeures auxquelles nous sommes arrivés ainsi que les quelques pistes que nous nous sommes ouvertes pour l'avenir.

Le premier résultat de cet atelier, résultat sur lequel le consensus semble avoir été le plus large, concerne la **reconnaissance d'une certaine spécificité des projets urbains par rapport à d'autres projets de développement**, spécificité qui exigerait des approches évaluatives adaptées. Une des caractéristiques qui fait cette spécificité réside dans l'unicité du phénomène urbain paradoxalement opposé à la multiplicité des acteurs et des actions sectorielles qui le génèrent.

Ce constat a entraîné un autre résultat largement consensuel, **c'est la reconnaissance de la diversité possible des évaluations de projets de développement urbain** ainsi que la **légitimité** de chacune de ces évaluations. L'atelier a par ailleurs fait un constat des raretés et faiblesses actuelles des dispositifs évaluatifs ex-post, à l'exclusion de dispositifs internes dont l'unique but est de mesurer l'atteinte d'objectifs matériels ou financiers précis, dispositifs qui ne nous renseignent pas sur les effets urbains. Cette rareté, valable pour la plupart des pays et régions couvertes par les participants, est paradoxalement apparue en opposition avec l'émergence d'un intérêt accru pour l'impact socio-économique des projets et programmes de développement. Face à cette rareté, les participants de l'atelier ont d'ailleurs appelé à la multiplication des évaluations, à leur diversification et, au-delà de la mise en place de processus formels, ont noté la nécessité de renforcement d'un point de vue évaluatif, d'une **culture évaluative ou encore d'ambiance évaluative**, dans les champs national et local. Dans la même perspective, la **faiblesse de marge de manoeuvre des instances locales** dans leurs relations avec certains bailleurs ou donateurs, qui accordent à leur propre évaluation une valeur hégémonique, a été mise en cause. Enfin, l'**absence quasi-systématique du point de vue des bénéficiaires finaux**

dans les processus d'évaluation, qu'ils soient d'ailleurs initiés localement ou à l'extérieur, a été fortement déplorée.

La diversité a également été constatée et avancée comme nécessaire et vitale quant aux types d'évaluation à déployer. Le lien entre les vraies évaluations rétrospectives et d'autres formes d'évaluation ont été discutées en raison du déséquilibre actuel qui les caractérisent. La prédominance dans les pratiques actuelles de **l'évaluation ex ante**, type qui n'était pas initialement au centre des débats, a été longuement discutée et jugée anormale et préjudiciable à l'amélioration des projets car, outre qu'elle reste souvent dictée par des considérations exogènes au développement¹, elle n'est pratiquement jamais confrontée au devenir et à la concrétisation de ses projections. Or, certaines hypothèses prédictives ne peuvent trouver confirmation ou infirmation que dans l'action. Elles méritent donc d'être "suivies" et leurs effets, analysés. L'autre type relativement répandu, **l'évaluation rétrospective interne**², a vu sa nécessité reconnue sur le plan institutionnel et gestionnaire, mais les participants en ont souligné les limites et les insuffisances quant à l'évolution des programmes et politiques urbaines. Ils ont par conséquent suggéré de réfléchir à la mise en place de dispositifs **d'évaluation en cours, d'évaluation rétrospective externe et d'études d'impacts divers**.

Enfin, quelques perspectives concrètes ont été recherchées pour faire aboutir ces différentes intentions, mais je laisserai aux différents intervenants le soin de les exprimer au fur et à mesure des débats, en les croisant avec les interventions et suggestions nouvelles, qui, j'en suis sûre, vont émerger de cette assemblée et nous aideront à concrétiser ces idées et propositions encore un peu floues que nous avons en tête.

F. CHBICHEB, député, Témara.

Je remercie l'Association d'avoir pensé à inviter quelques élus. Nous considérons en effet que, dans le problème des aménagements des projets urbains, nous sommes en fait les récepteurs finaux, à travers les électeurs qui nous donnent leur confiance pour des mandats dont vous connaissez la durée.

La ville marocaine, quelle que soit sa taille, connaît depuis des années un développement incontrôlé. Etant donné la structure et la faiblesse des moyens dont disposent toutes ces villes, il s'avère qu'en pratique, le développement nous échappe. Nous sommes par conséquent ouverts à l'intervention d'opérateurs

¹ L'obtention du financement prenant parfois une dimension bien plus importante que la mise en place du projet lui-même

² Qui évalue l'atteinte des objectifs matériels précisément poursuivis par le projet.

nationaux et internationaux proposant des résorptions de bidonville, des restructurations de quartiers, des extensions de zones urbaines qui rentrent dans le cadre d'une politique nationale. Mais face à ces multiples interventions et propositions, nous sommes, dans les conseils municipaux et dans l'état actuel de nos moyens, **totalelement dépourvus de matériaux d'analyse pour la prospection et l'évaluation de nos villes.**

L'invitation à l'atelier m'a paru une excellente occasion pour me permettre, à travers un panel de gens qui font autorité sur le sujet, de réfléchir pendant quelques jours à ce problème du devenir de nos villes. J'ai donc assisté à tous les débats et je me suis rendu compte que chacun avait ses outils d'intervention. J'ai d'ailleurs mis du temps à assimiler un certain nombre de concepts pour lesquels je n'avais pas de pratique quotidienne. Il m'a également fallu un certain nombre d'heures pour trouver un fil conducteur dans les débats, vu la diversité des interventions et la qualité des intervenants. Cet atelier m'a donc permis de décanter un certain nombre de concepts pour définir l'évaluation, m'a permis aussi de me convaincre de la nécessité, pour l'avenir, d'être de plus en plus partie prenante dans les études et dans l'élaboration des stratégies de développement de nos villes. Il faut d'ailleurs que nous le soyons, partie prenante, car tout ceci touche en premier ressort à nos populations. Pour autant, je ne voudrais pas qu'on s'imagine qu'on puisse se mettre à la place des bénéficiaires de tous ces projets quelqu'en soient la nature, les modes de calcul, l'approche et les financements.

Enfin, cette table-ronde est pour nous, élus, une première et je souhaiterais qu'à l'avenir, ces occasions se multiplient. A cet égard, il me semble que les élus devraient être insérés, avec tous les partenaires ici représentés, dans **une structure que, personnellement, je souhaiterais permanente.** Pourquoi permanente, parce que nous nous rendons compte que les réunions ponctuelles ont un intérêt, certes, mais qui reste limité. Nous connaissons un tel accroissement des villes que je pense qu'une structure permanente qui suivrait l'évolution de cet accroissement serait un outil d'un grand intérêt à plusieurs titres. D'abord, il nous permettrait de collecter, de synthétiser l'information déjà capitalisée par un certain nombre d'opérateurs nationaux. Deuxièmement, cette structure permanente nous permettrait de confronter les différentes approches concernant les projets de développement urbain et au-delà, de créer une culture nationale, mais ouverte sur les expériences du monde entier, d'identification et d'évaluation de projets de développement urbain.

D. BENJELLOUN, Bureau d'études TUM, Rabat.

J'interviens en tant que consultant du secteur privé, donc amené à réaliser des études d'évaluation pour tel ou tel opérateur. Je voudrais également donner mes impressions sur les travaux qui ont été menés pendant ces quatre jours.

Intellectuellement, les discussions de l'atelier furent très intéressantes. Mais en tant qu'utilisateur du secteur privé, je reste un peu sur ma faim. L'évaluation me paraît une technique très complexe et surtout un travail non neutre comme on l'a souvent mis en évidence lors de ces jours d'atelier. Si un consultant privé est amené à faire des évaluations, il va donc rencontrer bien des difficultés pour être objectif et ce d'autant plus qu'il y a multiplication des acteurs urbains mais aussi de leurs agendas. Si les objectifs des organisations internationales dans les années 70 ont été multipliés par deux par rapport à aujourd'hui, ça demande au consultant beaucoup de mises à jour pour suivre les objectifs de ces organisations internationales ou même des opérateurs nationaux.

Par ailleurs je m'attendais, en tant qu'utilisateur, à ce qu'on travaille davantage sur les apports de l'évaluation pour la promotion des projets urbains. Or, les discussions se sont plus orientées sur le concept-même de l'évaluation. Cela signifie que c'est une notion qui se cherche et qui continuera à se rechercher encore. J'en conclus que pour le secteur privé, c'est encore trop tôt.

En ce qui concerne les catégories d'évaluation qui ont été discutées, l'atelier voulait surtout se pencher sur l'évaluation ex-post. Mais on a souvent débattu d'évaluation ex-ante. Je vous dirai d'ailleurs que cette expression me gêne un peu dans ma pratique quotidienne. Je préfère continuer à utiliser le mot qu'on utilisait il y a quelques années, études de faisabilité ou de préfaisabilité. Dans ces études, le consultant essaie de proposer des scénarios aux opérateurs, et c'est à ces derniers de choisir. Mais pour préparer ces scénarios, il faut avoir des repères, des données qui ne peuvent provenir que des évaluations finales.

C'est peut être en cela que nous, les consultants privés, serions peut-être les plus intéressés à des évaluations rétrospectives qui nous donneraient des repères. Et là, il y a un véritable problème de communication, qui a été mis en évidence par de nombreux participants. Il faudrait donc réfléchir à ce problème de diffusion des données résultant des évaluations ex-post par ceux qui les ont réalisées.

Un autre point m'a beaucoup intéressé, et en tant que consultant privé, j'essayerai de le développer dans les années à venir, c'est tout ce qui a trait aux évaluations en cours. J'ai l'habitude de suivre un certain nombre de projets urbains et des goulots d'étranglement apparaissent au cours de son exécution. Ce serait donc intéressant d'instituer ces évaluations à mi-parcours pour pouvoir non juger, ce qui est un objectif politique, mais pour achever l'exécution du projet-même.

Ce qui m'intéresserait personnellement serait donc d'en recueillir et d'en développer les techniques parce qu'il n'est pas question, dans ce cadre, de faire une évaluation d'ordre qualitatif. Enfin, il faut que les organisations internationales qui veulent que ça change tout de suite au niveau des politiques comprennent que dans un projet urbain, la politique ne change pas dans la durée réelle du projet, dans la durée physique du projet, c'est-à-dire en quatre ou cinq ans, mais bien au-delà.

N. BENYAHIA, ANHI, Rabat.

La première des choses qui m'a frappé dans l'atelier c'est le consensus sur le fait que la question de l'avenir, dans la majorité des pays en développement, c'est l'urbain. C'est un point important et qui m'est cher car il me semble que trop souvent on a tergiversé: faut-il développer le rural, faut-il développer l'urbain. Beaucoup de choses se passeront dans la ville, quoiqu'on fasse dans le rural, et il faut en être conscient.

En ce qui concerne le sujet de l'atelier lui-même, l'agence que je représente, l'ANHI, commence à être convaincue qu'étant donné son échelle d'intervention, elle ne peut plus ignorer la dimension urbaine et doit donc se poser la question de l'évaluation de ses projets sur la ville. A l'ANHI, il y a quelques années, on ne se posait pas ces questions. On faisait de l'évaluation un peu spontanément, sans le savoir, et sans réfléchir sur l'échelle à laquelle il convenait de la faire. J'ai été surpris pendant ces trois jours de l'importance des questions débattues et de la diversité des modes d'approche possibles, et j'ai appris énormément de choses nouvelles. J'ai vu aussi qu'une terminologie importante s'est élaborée dans ces domaines; la présence des chercheurs et des universitaires a rendu possible et favorisé un débat élargi sur ces approches innovantes.

Pour terminer, étant donné la densité des interventions et la diversité des personnes, des institutions et organes divers présents, je crois qu'il y a un travail important que l'AERAU devra faire, avec les rapporteurs, dont je fais partie, pour rassembler toutes les idées, toutes les réflexions. Ces dernières ne doivent pas rester lettre morte, il faut qu'elles soient diffusées, qu'elles circulent autant chez les bailleurs de fonds, que chez les opérateurs et les administrations. Car en fait nous sommes sortis avec beaucoup de pistes; comme cela a été dit souvent au cours de l'atelier, il n'y a pas de recette encore, il n'y a pas de réponses mais des pistes. Donc la recommandation essentielle c'est qu'il faut s'engager dans cette démarche pour trouver des méthodes adaptées. Enfin, j'ai été, mais cette fois à titre personnel et sans engager l'ANHI, particulièrement intéressé par l'évaluation comme espace de négociation et je crois qu'il y beaucoup à faire dans ce domaine.

M. M'BARKI, Directeur de la Société Nationale d'Équipement et de Construction (SNEC), Rabat

Je n'ai pas eu la chance de participer à l'atelier depuis son démarrage. Mais j'ai eu le plaisir d'assister à la séance de synthèse très intéressante, qui s'est déroulée hier. Je voudrais réagir dans ce débat, et, pour être concret, illustrer mon propos à travers les besoins ressentis par l'entreprise publique que j'ai l'honneur de diriger.

La SNEC se sent concernée par les travaux de cet atelier parce qu'elle est, elle-même, le résultat vivant d'une espèce d'évaluation, peut-être non formalisée, mais néanmoins tout à fait réelle. Nous étions, à la fin de l'année 1987, en pleine période d'exécution du plan d'ajustement structurel, qui s'était traduit par une baisse importante des dotations budgétaires en faveur du social. L'habitat est considéré chez nous, budgétairement, comme un secteur social. Il fallait donc réfléchir à un double processus consistant à maintenir l'effort public en matière d'habitat social, tout en désengageant l'Etat au maximum. La conséquence obligée a été que l'Etat révise ses moyens d'intervention.

La SNEC est née de cette volonté que l'Etat devait abandonner l'ère des interventions directes pour mieux se déployer dans un rôle d'orientation, de planification et, évidemment d'évaluation! La SNEC a donc reçu pour mission officielle l'intervention directe pour l'achèvement de toutes les opérations immobilières entamées par l'administration de l'Habitat depuis sa création et la réalisation de nouveaux programmes de développement urbain. La mission devait évidemment s'accomplir sans recourir aux crédits budgétaires de l'Etat.

Je vous fais grâce de la complexité administrative ainsi que des difficultés de procédures liées au transfert, à la nouvelle entité de droit privé, des marchés publics et autres documents passés par l'Etat dans la période précédente! Elle nécessiterait à elle seule une action d'évaluation intéressante, puisqu'elle pourrait permettre de comparer un ensemble de règles et contraintes de gestion strictement publiques à une approche managériale de type quasi-privé. Elle mettrait également en évidence le rôle fondamental du facteur humain, abusivement qualifié de "subjectif" dans la facilitation des procédures et le souci de l'efficacité, comme dans la recherche d'entraves au nom du formalisme administratif, l'inertie dans les décisions, voir même la volonté de blocage.

Ainsi marquée par la spécificité de sa création, la SNEC possède donc une très forte sensibilité aux apports de l'évaluation, ceux-ci étant, dans le cas présent, simultanément liés à une espèce de mesure de la preuve de sa réussite. Je classerai ces attentes à trois niveaux:

Le premier correspond à une logique d'entreprise pour laquelle "l'évaluation est un souci permanent". Il s'agit au départ d'une sorte "d'évaluation-correction" qui consisterait à adapter en permanence l'action aux objectifs fixés et à en tirer les enseignements pour les opérations suivantes. Ensuite vient "l'évaluation-contrôle" qui consiste à vérifier si ce qui a été réalisé est conforme aux prévisions, au niveau de chaque opération. Tout ceci concerne en premier lieu le "chef de projet" qui est le responsable immédiat de l'opération.

S'il est aisé, pour une opération, de revoir les stratégies d'intervention afin de mieux coller aux réalités du moment, de corriger les distorsions possibles d'une opération sur l'autre, il est beaucoup moins aisé d'appliquer cette même approche pour l'entreprise dans son ensemble. Là, il y a des prévisions dont la réalisation

nécessite une évaluation beaucoup plus rigoureuse et exigeante, aux niveaux financier, technique, et administratif, au niveau de l'image de l'entreprise indissociable de ses performances. Evidemment, il ne s'agit pas d'attendre la fin de l'exercice pour intervenir en cas de déviation constatée par rapport aux prévisions. Pour cela, le "tableau de bord" est l'instrument utile de contrôle du bien-fondé de notre planification. Ce système d'évaluation fait partie intégrante de notre système d'information, qui est basé sur une banque de données partagées, chaque utilisateur ayant un accès direct à l'information.

Voilà pour le premier niveau qui est l'application d'une simple logique d'entreprise, mais nécessite cependant une pratique correspondante de l'évaluation.

Mais évidemment l'entreprise n'est pas seule. Elle vit et dépend d'un environnement plus large lié à la stratégie nationale du secteur de l'habitat, ainsi qu'aux données de la politique économique générale.

C'est là le second niveau. L'évaluation des politiques est beaucoup plus délicate et complexe, c'est peut-être la raison pour laquelle elle n'a jamais été faite sérieusement. La difficulté devient plus sérieuse quand il s'agit d'en mesurer les conséquences sur l'entreprise: quels rapports établir entre les résultats (atteints ou non) de l'entreprise et les contraintes définies par les stratégies politiques sectorielles? Et quelles sont les inter-relations qui existent entre cette stratégie et la politique économique et sociale au niveau du pays?

Il a existé pendant un certain temps une timide et rapide évaluation de la politique nationale, à l'époque de l'existence des plans de développement économiques et sociaux. L'exercice paraissait somme toute évident puisqu'il s'agissait, dans un ordre logique, de définir de nouveaux objectifs en fonction de la réalisation ou non des précédents.

Si cette évaluation a toujours été sommaire, incomplète, elle avait tout de même le mérite d'exister. Nous aurions aimé savoir dans ce cadre, par exemple pour notre secteur, pourquoi les zones d'équipement différé (ZED), les zones d'équipement progressif (ZEP) ont-elles été abandonnées? Les a-t-on réellement expérimentées? Comment est né le Fonds National d'Achat et d'Equipement de Terrains (FNAET), qui a été un instrument d'intervention original et efficace, et pourquoi a-t-il échoué? Que dire également de la politique de coopération, a-t-elle été conduite dans l'intérêt du secteur? Le développement des coopératives, quel bilan? Quel type de coopérative? Le cadre juridique, quel est son degré d'efficacité? Les stratégies de financement des logements, les formes d'aide de l'Etat destinées aux catégories démunies? Quel est le résultat réel de l'action de l'Etat sur la lutte contre les bidonvilles? Est-elle un encouragement à l'exode rural? Mais les opérateurs ont toujours un certain nombre de difficultés à faire ce type d'évaluation.

Et puis il y a un troisième niveau, celui là beaucoup plus général, celui de l'"évaluation stratégique" qui se présente, à mon sens, sous les formes "d'indépendance" ou de "degré d'autonomie" selon les circonstances! Nous sommes en effet dans un processus de concurrence acharnée pour la recherche de financement et l'attrait d'investisseurs étrangers et ce, à l'échelon mondial. Dans cette course, deux logiques d'évaluation s'affrontent: une logique d'évaluation que nous appellerons externe, "internationale", répondant à des normes et à des critères définis par les organismes internationaux. Et une logique d'évaluation interne, "nationale", "auto-centrée", basée sur d'autres critères permettant de développer quelques aspects importants dans les approches évaluatives, ignorés par l'école précédente. C'est la raison pour laquelle j'ai été très sensible aux discussions sur la "légitimité des diversités d'évaluations" qui ne peut se développer que par l'encouragement d'une pratique nationale de l'évaluation. Cette pratique qui doit exister au niveau de l'entreprise, comme au niveau national, est fortement dépendante, à mon sens, de la rigueur des systèmes de planification, dont l'un des intérêts est l'annonce publique des objectifs. Or, aujourd'hui, la notion de plan a été supprimée au Maroc. Pourrait-on alors développer un système d'évaluation rigoureux, techniquement parlant, en l'absence d'objectifs préalablement définis? C'est là une question de profane, que je me hasarde à poser tout de même, parce qu'elle m'interpelle au plan logique. Et aujourd'hui les planificateurs, les opérateurs et les départements ministériels doivent développer une pratique de l'évaluation nouvelle, d'autant plus rigoureuse me semble-t-il, qu'il n'existe plus le parapluie des objectifs fixés par la planification.

J'ai parlé dans ma première intervention "d'évaluation-négociation", car elle est le fait d'un savoir-faire préalable de l'évaluation, au travers duquel se dessinera le contour de nombreux et parfois décisifs, rapports de force, entre l'institution internationale et le pays d'accueil, voire même entre le pouvoir central et le pouvoir local.

Il y a aujourd'hui, dans le monde, une multiplication extraordinaire d'experts, toujours prêts à intervenir sur une multitude de projets, réels ou potentiels. Cette compétition pose un problème de déontologie, "l'évaluateur" pouvant avoir tendance à "arranger" l'une ou l'autre des parties. Ce problème existe certes dans toutes les professions qui ont un caractère stratégique, mais en ces débuts de réflexion sur le devenir maghrébine de l'évaluation, je pense qu'il faudra réfléchir à cet aspect des choses.

Enfin dernier point. On a parlé de ce nouveau concept très discuté de "développement durable". Le Nord en est le plus grand défenseur, parce qu'il a tout à gagner. Le Sud est plus critique, parce qu'il a des besoins trop immédiats. Le résultat qui met d'accord tous les experts de l'évaluation est le nombre important des études lancées ou à lancer sur la question!

Il faut donc s'organiser, C'est-à-dire formaliser ce type de rencontres au niveau du Maghreb, voire même de la rive sud de la Méditerranée, créer une organisation qui puisse attirer vers elle le financement de nombreuses études et recherches indispensables pour la région; l'association des enseignants-chercheurs de l'INAU pourrait réaliser cet objectif, grâce aux compétences qu'elle a su réunir et qui sont des grands noms de l'évaluation. Il serait sans doute opportun de créer une organisation non gouvernementale, mais de prendre son temps pour le faire. Ce serait là un grand service que nous rendrions à nos pays respectifs!

E. LEBRIS, Interurba, Paris.

Vous avez eu la quintessence des débats, les appréciations d'un certain nombre d'opérateurs et également leurs attentes par rapport à ce problème de l'évaluation. Nous pouvons ouvrir les débats. Vos questions peuvent s'adresser à une personne précise du panel ou être lancée à la cantonade, rassurez-vous, il se trouvera quelqu'un pour la prendre au vol.

J.P. MURET, Professeur associé de Gestion Locale à l'Université de Paris IV-Sorbonne.

Ce qui a été présenté m'interroge en tant qu'enseignant mais aussi en tant que praticien de la chose publique. L'évaluation me semble, comme aux participants qui se sont exprimés, tout à fait primordiale. J'ai simplement une interrogation sur le **temps des projets**, qui conditionne la nature même des évaluations. Quels points communs entre le temps court d'un certain nombre de projets immédiats¹ et les projets qui ont une durée de vie beaucoup plus longue². Ils impliquent en effet des dispositions qui sont tout à fait différentes.

Deuxième chose qui m'interroge, c'est bien évidemment **la nature des projets** puisque suivant cette nature, on aura des types d'évaluation peut-être différents.

Une troisième réflexion, c'est **le coût de l'évaluation** qui entre bien évidemment en compte dans le dispositif et qui fait qu'on peut ou qu'on ne peut pas faire un certain nombre de choses.

¹ Je pense à un certain nombre d'équipements, de lotissements, qui se réalisent dans une unité de temps, de conception, d'espace où l'ensemble des protagonistes suivent le projet, C'est-à-dire de sa naissance à son achèvement, ou à son bon achèvement, où, de la définition préliminaire du projet à son évaluation, on retrouve les mêmes acteurs, le même contexte.

² Je pense à la réalisation de quartiers ou de villes nouvelles, où il y a un début mais jamais de fin, plutôt un état de relatif d'achèvement

Par ailleurs, j'ai été vivement intéressé par la réflexion de F. Chbicheb qui, en tant qu'élu et praticien de la chose locale, suggérerait que l'évaluation ne se fait jamais aussi bien que quand on a la capacité de voir les différentes implications à partir de ce rôle institutionnel prioritaire qui est celui de l'élu. Il n'est pas le spécialiste de la chose mais il a une responsabilité énorme en tant que représentant d'une communauté. Mais ceci nous ramène au problème de la durée. Les élus passent et la collectivité demeure. Il faut donc **un mode d'évaluation qui implique la collectivité**, et l'idée que l'évaluation puisse être permanente, comme il l'a souligné, me semble tout à fait intéressante. A cet égard, il faudrait rappeler qu'il n'y a pas de bons décideurs qui ne soient formés et qu'il y a véritablement nécessité de former et informer les élus sur l'importance de l'évaluation et sur son utilité sociale.

Un dernier point, pour qu'il y ait évaluation, il faut qu'il y ait au départ des **objectifs clairement affirmés**. Bien souvent l'évaluation peut apparaître vaine, dans la mesure où ces objectifs initiaux n'ont pas été clairement affirmés. Donc l'évaluation ex-ante est indispensable et c'est elle qui rend possible l'évaluation finale. On ne peut pas en faire abstraction même si on doit déplorer l'absence d'évaluation ex-post aujourd'hui.

M. SERAGELDIN, Unit for housing and urbanisation, Harvard.

Vous avez parfaitement raison de dire qu'il ne peut y avoir évaluation sans faire référence à des objectifs, C'est-à-dire dans un sens, à des politiques de développement. Mais il faut faire **une grande différence entre une étude de faisabilité et une évaluation ex-ante** qui ne sont pas du tout la même chose.

Une étude de faisabilité sert à décrire une intervention qu'on est en train d'imaginer; elle décrit comment on va la mettre en oeuvre, par quel moyen, par quel financement mais on n'est pas en train de l'évaluer.

Une évaluation ex-ante intervient après et répond à une autre question: dans quelle mesure l'intervention qui est décrite peut-elle contribuer à certains objectifs de la politique de développement du commanditaire. Car en général c'est le commanditaire qui veut savoir si ce projet, qu'il va financer ou qu'il va mettre en oeuvre, est un projet qui va contribuer à certains objectifs. Quelques précisions également pour une évaluation en cours. Une évaluation en cours répond à une autre question qu'un rapport de suivi. **Une évaluation en cours doit référer à certains objectifs**. Le rapport de suivi regarde certains problèmes et essaie de les résoudre tandis que l'évaluation en cours regarde à nouveau si cette intervention est vraiment en train de contribuer aux objectifs de la manière dont elle était supposée le faire. Il faut ajouter que de nouvelles politiques de développement pouvaient ne pas être en discussion à l'époque où le projet a été mis en oeuvre, simplement parce que les projets urbains prennent beaucoup de temps. Et je dirai la même chose pour l'évaluation ex-post.

C. GUILLET, G.I.E, Villes Nouvelles de France, Paris.

Suite aux interventions de Mrs M'barki et Muret: nous avons donc en France le même type de projet de ville nouvelle qu'a évoqué M. M'barki et avons développé des moyens tels que tableaux de bord, plans physico-financiers etc... qui nous sont nécessaires en tant qu'opérateurs.

Mais nous avons également parlé au cours de cet atelier de l'intérêt qu'il y aurait à développer des **outils communs aux opérateurs, élus, associations d'habitants...** et une des perspectives intéressantes pourrait être une opération-pilote de mise en place d'une structure permanente d'observation commune à tous les acteurs d'un projet, ou de projets, à l'échelle d'une ville, d'un pays ou même d'une région plus large comme le Maghreb, par exemple.

M. AIT MAHJOUR, Ministère des Affaires Economiques et Sociales, Membre du Conseil Communal de Yacoub El Mansour.

Deux points me semblent très importants. Le premier concerne **le statut et la pratique de l'évaluation**. A ce sujet, l'on constate que l'évaluation a priori est devenue, d'une façon explicite ou implicite, pratiquement obligatoire. Pour convaincre les décideurs de l'opportunité d'un projet ou du choix de telle ou telle autre variante, il est devenu indispensable de disposer de ces études. Ces études sont également nécessaires pour une bonne négociation du financement. Cet état de chose a amené presque tous les départements ministériels et les grandes entreprises publiques à disposer de structures d'études et d'évaluations a priori. Par contre, il n'y a, à ma connaissance, pratiquement pas de structures d'évaluation a posteriori.

Le deuxième point, lié au premier, concerne le développement de **bases de données nécessaires aux évaluations des projets**. La post-évaluation devrait permettre de développer une mémoire institutionnelle au niveau sectoriel, régional et même local sur la pratique des projets. Elle permettrait une accumulation de l'expérience afin d'éviter les erreurs et de renforcer les points forts. Elle permettrait surtout de travailler sur des données réelles pour ce qui concerne un certain nombre de paramètres et d'indicateurs qui seraient estimés sur la base d'observations réelles à l'occasion des évaluations a posteriori.

G. MASSIAH, ACT - Consultants, Paris

Je voudrais intervenir sur le problème des objectifs. Un élément très intéressant au niveau de la discussion de l'atelier a été qu'il ne fallait pas rester au niveau des objectifs, qu'il fallait aussi introduire l'idée des stratégies et qu'on n'évaluait pas simplement des intentions mais aussi des pratiques qui s'inscrivaient dans des **stratégies**. C'est plus intéressant parce que ça donne une liberté aux acteurs si on prend en compte le fait qu'ils peuvent agir et pas seulement le fait qu'ils ont des

intentions. Il y a plusieurs catégories d'acteurs qui sont intéressés par l'évaluation et qui ont des points de vue différents. Ça recoupe d'ailleurs effectivement le fait qu'on peut estimer de façon différente, y compris les mêmes agrégats, pas seulement du fait des méthodes de calcul mais parce qu'on n'en a pas besoin de la même façon.

Parmi les catégories intéressées par l'évaluation, il y a évidemment les bailleurs de fonds, enfin disons les financiers, les financeurs qu'ils soient d'ailleurs bailleurs de fonds, agences donatrices, institutions de financement ou budget de l'Etat. C'est assez intéressant de voir que finalement, ce sont eux que l'on considère comme étant à l'origine des projets! Les bailleurs sont en discussion continue avec les Etats, au niveau des instances politiques ou administratives, ou d'un mélange des deux. Et une grande partie de la discussion sur l'évaluation c'est un peu la **négociation entre les financeurs d'un côté**, (nationaux ou internationaux) **et les Etats de l'autre**. Là, on est dans la catégorie des évaluateurs, ou plutôt de ceux pour qui on évalue. Et puis, il y a ceux qui en général sont évalués, qui sont les opérateurs et qui peuvent être des agences d'exécution, des maîtres d'oeuvre. Deux catégories nouvelles sont apparues qui viennent de la progression de l'idée participative, cette idée qu'il faudrait quand même d'une façon ou d'une autre interroger ou écouter les habitants. On voit alors apparaître les **collectivités locales** d'un côté, qui ont un double rôle parce qu'elles sont en même temps élues donc en principe représentatives, et en même temps acteurs parce qu'elles sont, d'une certaine façon, opérateurs ou maîtres d'ouvrage. Et puis d'autres nouveaux acteurs apparaissent, ce sont les **associations d'habitants et les ONG**, en les mettant dans la même catégorie pour l'instant. Nous voyons qu'il y a en fait 5 catégories d'acteurs qui ont des points de vue et des stratégies de nature différentes.

Au niveau de l'atelier, il y a eu de nombreuses discussions sur l'évolution de la démarche d'évaluation. Jusqu'à maintenant, ce qui l'a emporté dans la démarche de l'évaluation, c'est l'évaluation-contrôle. Non pas contrôle au sens financier strict du terme, mais contrôle au sens large, vérification si vous préférez. On vérifie que les objectifs qu'avaient les décideurs, qu'ils soient financeurs ou maîtres d'ouvrage ou instances politiques, sont bien atteints et s'ils ne sont pas bien atteints, pourquoi et quelles leçons on peut en tirer.

Mais si on reconnaît la spécificité des stratégies, on peut concevoir l'évaluation comme une négociation. On se rattache alors à l'idée d'un contrat, d'une contractualité, plutôt qu'à l'idée d'une décision d'exécution. C'est une démarche très intéressante qui en est à ses débuts mais qui a été identifiée comme porteuse de solution d'avenir dans la mesure où elle permet aux différents acteurs d'intervenir. Mais pour qu'ils puissent intervenir, il faut qu'ils trouvent un langage. Ou bien ils adoptent le langage dominant qui est celui de l'évaluateur quantitatif financier ou bien ils construisent leur propre langage en essayant de le

faire comprendre aux autres. D'où un nouveau rôle des évaluateurs qui se font aussi interprètes, ils ne sont pas seulement "mesureurs". C'est une démarche qui a beaucoup d'implications. On a besoin alors d'un endroit, d'un lieu un peu formalisé dans lequel ces discussions puissent se poursuivre et où la confrontation des points de vue puisse se faire. C'est le très grand intérêt de la proposition de M. M'barki

Mais il faut aussi qu'existe un milieu ou un réseau, en tout cas des individus et des institutions, qui réfléchissent du point de vue culturel et qui se confrontent les uns aux autres. Et donc en même temps que la formalisation institutionnelle, il faut aussi penser à la poursuite des rencontres, des rapports, des discussions qui permettent finalement d'élever le niveau de formation et de conscience beaucoup plus largement. L'échelle maghrébine, à ce moment-là, paraît tout à fait fondamentale pour la construction de cette culture de l'évaluation.

T. BEL HOUSSINE, INAU, Rabat.

Je trouve que le Maroc a une très riche expérience dans tout ce qui est projet de développement urbain et qu'on y limite l'évaluation à de l'ex-ante, je trouve que c'est un peu dommage. D'énormes sommes d'argent ont été dépensées, des institutions très importantes ont été créées et je trouve qu'il faut faire un bilan de tout ce qui a été fait, ne pas faire table-rase des expériences passées.

Mon autre point s'adresse à M. M'barki. Vous avez parlé justement de ONG et supposé que peut-être l'USAID, ou la Banque Mondiale ne seraient pas très favorables à cela. Je reviens des Etats Unis où j'ai discuté avec différents experts. Présenter la Banque Mondiale comme un seul bloc est une chose vraiment erronée. Au sein de la Banque, il y a différents courants de pensée, il y a différents experts qui ont des points de vue tout à fait différents. Démarrer cette ONG serait une excellente idée et certains départements de la Banque y seraient favorables.

M. M'BARKI, Directeur de la SNEC, Rabat

Je voudrais soulever deux points: le temps et la Banque Mondiale!

L'unité de temps est importante, car il serait, me semble-t-il très difficile de procéder à une évaluation en remontant très loin dans le passé. D'ailleurs, pourquoi ferait-on cette espèce "d'évaluation posthume"? Il y a donc une sorte de date de péremption au-delà de laquelle l'évaluation disons opérationnelle perd de son efficacité ou de son utilité. C'est la période des analyses plus en profondeur.

En ce qui concerne la Banque Mondiale, l'expérience personnelle que j'en ai, a été, dans l'ensemble, très positive. Je parlais d'une "logique internationale" beaucoup plus que d'une politique propre à une institution donnée. Nous sommes en présence d'un débat entre une **logique d'évaluation "internationale"** dominante, face à un ensemble de nuances, ou de spécificités tout aussi

exigeantes mais gênantes justement du fait de leur particularité. Notre réunion est la preuve du développement de ces spécificités en matière de philosophie de l'évaluation. Il y au sein de la Banque beaucoup d'avis sur la question, mais l'avis de l'institution elle-même est dominant et souvent trop constant. Je suis très surpris de constater la difficulté d'innover dans des organismes aussi lourds! J'ai l'impression qu'au niveau de la Banque Mondiale par exemple, il y a une difficulté de mise au point de nouvelles politiques et procédures, de nouvelles méthodes, tant au niveau du fonctionnement interne, qu'à celui des relations externes. Quand une stratégie est mise au point, elle doit durer un certain temps avant d'être révisée, probablement l'application d'une sorte de temps de retour. Dans l'évaluation des PDU, il est apparu que les experts s'étaient trompés au niveau de l'évaluation ex-ante. D'après les enquêtes et études sociologiques extrêmement précises, les populations n'avaient pas les moyens de payer leur logement. Par conséquent un système de crédit-relais devait être créé, animé par le secteur privé: une banque, selon certaines procédures, devait fournir des prêts aux bidonvillois de Douar Doum, le projet de développement urbain de Rabat. Quinze ans après, aucun bidonvillois n'a utilisé ce prêt, et tout le monde a construit son logement. Alors, soit il y a eu un glissement de population, (mais le glissement ne peut pas se faire à 100%), soit il y a eu erreur d'évaluation, parce que fondée sur une logique externe de l'évaluation du pouvoir d'achat. Les spécificités sociologiques internes de solidarité familiale ont été "sous-évaluées". Un deuxième exemple me vient à l'esprit. La banque, dans les programmes de développement urbain, refuse le déplacement des populations au-delà d'un rayon de deux kilomètres. Pourquoi deux et pas trois, ou bien dix? Je n'ai jamais entendu de réponses convaincantes. Il y a probablement des raisons historiques, vécues par la Banque lors du financement de grands projets dans le domaine hydraulique. Il est également justifié par les dérèglements sociaux causés par le changement du cadre de vie des populations, le chamboulement des solidarités sociales qui existaient dans l'ancien tissu bidonvillois. Il y a un souci certain, légitime, respectable, d'amélioration des conditions de vie des populations. Mais il se trouve que nous avons, à Fès, le bidonville de Kaf el Azba à reloger, où les populations vivaient dans des conditions extrêmement difficiles. Le seul terrain disponible se trouvait à 10 km, de l'autre côté de la ville, dans la zone dite "Bensouda", proche d'une nouvelle zone industrielle, elle-même en cours d'aménagement. Quand nous avons discuté avec les experts de la banque, le projet a été exclus du financement. Par acquis de conscience, ils ont visité le site et ont alors compris qu'il n'y avait pas d'autre solution. Mais ils ont immédiatement ajouté qu'il serait très difficile de faire admettre cette dérogation aux règles établies par les structures de la Banque Mondiale. Cette série de données montrent quels sont les blocages constatés entre un système de normes sur lesquelles sont basées les évaluations des organismes internationaux, et les

critères sur lesquels nous jugeons, sans doute trop généreusement, que les actions sont profitables aux populations et au pays.

P. PAPROSKI, ACDI, OTTAWA.

Avant tout, je tiens à exprimer mon accord total avec le contenu des présentations de ce matin et à affirmer, en tant que représentant d'une Agence de coopération bilatérale, que j'ai beaucoup appris durant ce séminaire. Ensuite, je voudrais revenir sur deux points qui ont été soulevés ce matin.

Premièrement, j'aimerais revenir sur cette notion **d'apprentissage**. Il me semble que nous sommes d'accord, comme l'a soulevé particulièrement M. Declève, que l'évaluation est avant tout un processus et une démarche de connaissance. Et pour nous, en tant qu'Agence qui se considère comme "une organisation apprenante", C'est-à-dire une organisation qui est prête à assumer des risques dans le but d'apprendre, cette notion d'apprentissage est très importante.

Mon deuxième point concerne les remarques avancées par M. M'barki, à propos de la **création d'une institution ou d'une organisation non-gouvernementale**. Il serait peut-être intéressant de regrouper les institutions et les professionnels d'ici, qui s'occupent de l'évaluation, dans une organisation non-gouvernementale. Nous, comme Agence, et aussi certaines Agences bilatérales, sommes très intéressés à travailler avec des partenaires locaux pour développer avec eux des relations durables. Ce que nous recherchons, ce sont des institutions et des organisations qui ont des racines dans leurs régions, qu'elles soient solides, avec des objectifs et des buts clairement définis. Que ces organisations soient publiques, semi-publiques ou non-gouvernementales importe peu. L'essentiel est de développer un partenariat viable afin d'assurer le succès des projets mis en oeuvre. Et je pense que la manifestation de cette semaine constitue un bon forum, aussi bien pour les représentants de la région que ceux des donateurs et des bailleurs de fonds. Elle aidera à mettre en place des liens institutionnels durables. En conclusion, je tiens à réaffirmer encore une dernière fois, en tant que représentant d'une Agence d'aide, l'importance qu'ont à nos yeux les institutions locales.

F. ZNIBER, Architecte-Urbaniste Association Bou Regreg, Rabat.

Le point qui à mon avis est le plus important est un peu en amont de tout ce qui a été débattu. C'est l'expression de la demande, c'est la définition des attentes. Qui, aujourd'hui, non pas commande, parce que ça c'est relativement facile, mais est conscient de la nécessité d'avoir des évaluations pour lesquelles il a des attentes et qui lui permettent de définir des politiques? Aujourd'hui, on a affaire à **trois pôles**. Les financeurs, les bailleurs de fonds, qui, au départ, font essentiellement du contrôle de leur finance, de la rationalisation de leur financement. Nous avons ensuite le monde des techniciens et des chercheurs. Le monde des techniciens a

voulu très tôt améliorer sa pratique, sa gestion. Je sais que des gens comme M'barki, Laraichi et certains directeurs d'ERAC, chaque jour, se posent des questions sur leurs pratiques et essayent de les améliorer. Ces mondes-là ont déjà cette culture de l'évaluation, il me semble, et ce ne sont pas eux qui m'inquiètent. C'est plutôt le troisième monde, celui des politiques et des gestionnaires locaux qui m'inquiète. Ce monde-là, à mon avis, mais sans généraliser, est peu conscient de ce que peut lui apporter une évaluation et n'est donc peut-être pas demandeur. Un élu, aujourd'hui, c'est un gestionnaire de plusieurs dizaines de milliers d'habitants. Si sa demande n'existe pas, c'est un maillon important qui manque. Tous ceux qui sont ici aujourd'hui sont plus que convaincus et de l'opportunité et de la nécessité de faire et d'améliorer les évaluations, mais la présence de quelques élus dans cette salle ne cache pas que sur l'ensemble du territoire, l'évaluation est le grand absent. Dans les journaux, dans les rapports des conseils municipaux, on devrait voir apparaître l'expression de ce besoin. Evaluer, c'est d'une part définir des responsabilités sur ce qui s'est fait avant soi; c'est avoir les outils et les éléments de décision et de définition de stratégies, et je pense qu'aujourd'hui, ça n'existe pas. S'il y avait un effort à faire, il faudrait donc l'orienter vers ce monde politique.

Le deuxième point sur lequel je voudrais m'exprimer ce sont **les modes d'évaluation**. En fonction des attentes des uns et des autres, on n'évalue pas les choses de la même façon. Donc, définition des objectifs, définition de la démarche, définition du calendrier, du moment où on évalue. Et puis, qui participe à l'évaluation? Est-ce que c'est la petite équipe technique d'experts ou est-ce que c'est autre chose? La fameuse négociation, qu'a évoqué Gustave Massiah, entre plusieurs intervenants qui attendent des choses peut-être différentes me paraît vraiment impérative à retenir comme modalité.

Enfin, le troisième point, qui lui aussi est un maillon faible, concerne les **retombées sur la réalité des évaluations**. S'il est facile, dans une entreprise, de redresser un mode de gestion, il est beaucoup plus difficile d'établir des tendances et de redresser, de redéfinir des politiques. Et je pense qu'aujourd'hui on en est très loin. Je n'ai personnellement aucune inquiétude sur les compétences des uns et des autres. On a ici un panel extraordinaire de gens extrêmement compétents, qui ont derrière eux un background, mais qui s'interrogent toujours et ont envie d'améliorer ce background. Pour moi, les inquiétudes sont tant en amont qu'en aval. "Redresser" des projets, à la limite, ça peut se faire. Par contre, redéfinir des pratiques, redéfinir des politiques, c'est plus difficile et on ne peut le faire aujourd'hui que si on a de réelles évaluations. Ce qu'évoquait M. M'barki tout à l'heure, tout ce qui était proposé il y a 20 ans par la loi-cadre, effectivement, il faut aujourd'hui se poser la question de leur devenir. Mais il n'y a pas d'évaluation systématique qui aille jusqu'au bout des choses, jusqu'aux recommandations politiques. A partir des conclusions de

techniciens ou d'experts, il faut aller jusqu'au bout de la démarche et s'intéresser à des dynamiques socio-urbaines. Evaluer un projet a posteriori, ce n'est pas simplement mesurer le ou les apports, c'est également voir les effets sur des dynamiques socio-urbaines, les effets de déclencheur ou de catalyseur de choses qui se passent dans et autour du projet.

A. FILALI BABA, ex-maire de Fès.

C'est une occasion qui nous est donnée à nous, élus, de dire qu'effectivement il y a responsabilité des élus. Mais ils ne sont pas les seuls responsables. Les élus sont élus par suffrage universel mais les élections ne sont pas toujours aussi claires qu'on le voudrait. Là aussi c'est une autre évaluation qu'il faudrait dans le domaine politique!

Par ailleurs, la charte de 76 a donné prérogative aux élus dans le domaine de l'urbanisme. Mais il y a eu des textes, par la suite, qui sont venus leur reprendre ces mêmes prérogatives. Vous êtes mieux placés que moi pour juger, en tant que professionnels, que **la responsabilité des élus, c'est aussi la responsabilité de tous les autres partenaires impliqués dans le domaine du développement urbain** et cela, qu'on parle de la politique urbaine, de la responsabilité des architectes, de celle des promoteurs. Cette situation aboutit à des crises, je pourrais parler longuement du cas de Fès, mais de la même manière, on pourrait parler de Salé. Enfin, laissez-moi vous dire qu'en matière d'évaluation, nous les élus, nous subissons la loi de l'électeur. Personnellement, je n'ai pas été réélu, donc j'ai été évalué, sanctionné par la population. Mais les gens qui exercent dans le domaine de l'urbanisme, qui est-ce qui les juge? C'est ça, poser le problème de la responsabilité. Il y a une Cour des Comptes au Maroc; dans tous les pays, cette cour poursuit les gens responsables de certaines politiques. Mais ici, est-ce qu'il y a une évaluation? Je m'excuse d'avoir dérivé vers la politique, mais je suis obligé, parce qu'en tant que gestionnaire, c'est dur d'assumer seul une responsabilité que nous trouvons largement partagée par d'autres.

F. CHBICHEB, député, Temara.

Je voudrais apporter une précision à la réflexion sur le rôle des élus. La collectivité locale est une création récente. On peut prendre comme point de départ 76, en ce qui concerne les responsabilités des élus. Dans sa responsabilité quotidienne, il faut savoir que l'élu travaille au coup par coup. Une réflexion saine doit être menée pour l'avenir, c'est la **formation de l'élu**. Ca se fait dans les pays du Nord. Il ne faut pas en avoir honte. L'élu n'est pas censé être un technicien en quelque domaine que ce soit. En coordination avec l'autorité de tutelle, nous travaillons justement dans ce sens là, car la ville devient maintenant une entreprise à gérer; nous avons de nouvelles attributions en ce qui concerne le

secteur scolaire et l'avenir va nous donner de plus en plus de responsabilités de gestion auxquelles il faudra que les élus puissent faire face.

M. BALBO, Institut d'Architecture et d'Urbanisme, Venise.

Comme il a été dit, la chose la plus importante qui a été débattue, c'est la légitimité de la diversité des évaluations. Il y a ce "dieu" ou ce "diable" qu'est la Banque Mondiale et qui représente, en fait, le bailleur de fonds le plus important, le plus connu et il faut créer un espace différent pour évaluer de manière différente! Comme Massiah l'a dit ce matin, cela va même un peu plus loin dans le sens que ce n'est pas seulement la légitimité de la diversité, mais c'est la création, l'établissement des différentes stratégies d'intervention et d'évaluation qui sont nécessaires.

Pour cela, il est impératif de **définir un espace pour bâtir cette diversité**. On arrive donc à une dimension plus opérationnelle. Quelqu'un a mentionné la possibilité d'une ONG; on l'a également mentionné au niveau national ou maghrébin, ce qui me paraît intéressant dans le sens d'une construction de meilleures capacités des élus.

Dans l'atelier, une notion avait été soulevée qui n'a pas été reprise ce matin, celle de **l'observatoire urbain** qui me semble une notion extrêmement intéressante parce qu'elle reprend cette idée d'évaluation qui ne soit pas exclusivement quantitative. L'observatoire urbain permettrait en effet le développement d'une culture de la problématique urbaine, des problèmes des évaluations urbaines et de la légitimité des diversités de ces évaluations.

Mais un observatoire, c'est quelque chose qui demande des ressources. Je pense que dans l'esprit de partenariat que mentionnait P. Paproski, il y aurait des démarches à faire pour se rapprocher de la CEE qui initie aujourd'hui de grands programmes méditerranéens. Une problématique maghrébine n'empêche pas de regarder la Méditerranée, c'est dans cet esprit que je voulais vous signaler qu'il y a des opportunités qu'au Nord, on utilise souvent très mal, et que vous, du Sud de la Méditerranée, êtes obligés de "subir". Il faudrait peut-être, à partir d'une occasion comme celle-ci, les reprendre en main pour les utiliser dans un sens plus efficace et qui répondrait à vos besoins.

R. SIDI BOUMEDINE, Bureau d'études INGECO, Alger

A propos de ce qu'a dit F. Zniber, je voudrais soulever deux paradoxes liés à ma présence ici en tant qu'algérien. Pourquoi paradoxes? Eh bien, justement à propos des problèmes qu'il a soulevés.

Si je m'en réfère à ce qu'il a soulevé comme obstacle à l'avancée des idées, je pourrais dire que la question des pratiques d'acteurs en matière d'évaluation ne devrait pas faire problème en Algérie puisque les instances élues n'existent pas. Nous n'avons pas l'expérience de la pluralité politique, de la diversité. Elle est

certaines en gestation mais la société civile, ou pour reprendre les termes utilisés ici, les bénéficiaires d'un projet urbain ne sont pas visibles; leurs attentes ne sont pas apparentes. Quand elles s'expriment aujourd'hui, c'est exceptionnel et elles le font seulement par le truchement des ONG. Pourquoi donc nous, Algériens, nous occuperions-nous de l'évaluation et des problèmes qu'elle soulève? Le suivi, l'évaluation-négociation, la reconnaissance des stratégies d'acteurs, je ne devrais théoriquement pas être concerné ni m'en soucier puisque ce n'est vraiment pas à l'ordre du jour!

Ce qui m'amène au deuxième paradoxe: je suis ici parce, par contre, je fais de l'évaluation ex-ante, de l'évaluation stratégique; je préfigure ces demandes latentes, municipales ou régionales, à partir des acteurs locaux auxquels va s'adresser un type de projet urbain. La reconnaissance des problèmes posés dans ce contexte de carence de l'ex-post me pousse à adhérer totalement à l'idée d'un observatoire. Ça ressemble un peu à la bande de Moebius. Le futur justifie ma présence maintenant et comprendre les logiques de l'a posteriori ou du pendant est capital.

Ayant justifié ma présence,(!)je voudrais apporter un ou deux éléments. **La question du contexte:** à part les acteurs, d'autres éléments créent des distorsions sérieuses. La disparition de la planification ne s'est pas produite chez nous dans une continuité du système économique; elle correspondait à un changement de ce système.

Deuxième volet, introduction de **la notion de marché**. C'est comme si il suffisait de dire: passons aux lois du marché!"Bon sang, mais c'est bien sûr"et le tour est joué. Que font les municipalités lorsqu'elles doivent fonctionner dans ce changement de logique? Elles ont des terrains, viabilisés à l'ancienne par l'Etat mais ne peuvent pas attirer d'investisseurs pour des raisons propres aux caractéristiques de l'investissement au sens capitaliste (réfléchi, performant, productif). De plus, les investisseurs chez nous, peuvent avoir intérêt actuellement, à produire non pas des biens mais de la rareté de biens. Je donne un exemple: la production agricole a été fantastique l'année dernière. C'était intéressant pour nous, mais pas pour les producteurs. Il est plus intéressant d'injecter peu de facteurs de production (peu de phytosanitaire, peu de main-d'oeuvre, etc...) et vendre la patate à 30 dinars plutôt que de la vendre à deux dinars parce qu'on a de grandes superficies pour la production. La logique de la rente et de la spéculation est une des logiques des acteurs investisseurs potentiels actuellement en Algérie mais ça ne ressemble à rien du tout. Tout le monde a compris les lois du marché, mais chacun à sa manière. Quant à l'expression des pratiques des citoyens, nous sommes obligés, en tant que sociologues ou urbanistes, d'aller les **débusquer sur le terrain**, dans les "réponses" physiques qu'ils donnent à des aménagements ou équipements conçus d'en haut; par exemple, on fait une maille orthogonale et les habitants passent leur temps à

rétablir des schémas en diagonale! On peut alors soit porter des jugements de valeur sur leurs pratiques -et nombreux sont ceux qui n'hésitent pas à le faire- en expliquant les faits par l'origine rurale, la déstructuration, l'anarchie. On peut, mais c'est bien plus rare, s'interroger sur les rapports entre utilisateurs et espaces. Dans tous les cas de figure, s'impose la nécessité de cet observatoire et de l'élaboration de modes d'observation des pratiques des citoyens dans tous leurs "états", résistance passive, ONG, pratiques quotidiennes de révolte, de rejet, ou de vandalisme. C'est là que se referme la fameuse bande de Moebius et l'exposé des motifs essentiels de ma présence ici.

T. BELHOSSINE, INAU, Rabat.

Je reviens sur la question soulevée lors de ma première intervention. Tous les acteurs ont compris quels étaient les règles du marché. Mais dans l'économie algérienne, quel est le rôle de l'Etat comme instance centrale pour éliminer ces goulots d'étranglement? La question se pose aussi pour le Maroc et se formule ainsi, quel serait désormais le rôle de l'Etat et la nature des articulations entre le secteur public et le secteur privé?

R. SIDI BOUMEDINE, Bureau d'études INGECO, Alger.

Je ne répondrai pas sur le rôle de l'Etat sauf à vous donner une opinion personnelle et ce n'est pas le lieu. Quand je dis que les gens ont parfaitement compris le mécanisme du marché, ça veut dire qu'ils en ont compris le fondement, sans plus. Pourquoi faut-il comprendre la lecture qu'ils en ont? Parce que c'est ça qui constitue le réel. Prenons l'exemple des projets destinés à favoriser l'emploi des jeunes dans le rural défavorisé. Passons sur le fait que, de temps à autre, cette pratique est capturée par les banques ce qui fait qu'en définitive, en termes d'emploi des jeunes chômeurs, on donne de l'argent à celui dont le père a des terres qui servent de garantie et absolument pas aux autres. C'est pour cela que j'ai dit dans l'atelier que la logique des Etats ne s'éloignait pas si radicalement de celle des agences de financement, Banque Mondiale ou autre. Il arrive qu'on donne réellement aux destinataires ciblés. On les aide à acquérir un motoculteur, une fourgonnette. Et puis les bilans -parce que ça on sait faire, les bilans!- disent: ça ne marche pas. Par exemple, sept coopératives de production agricole ont été créées, mais deux seulement marchent. Mais au contraire, ça marche très bien, les jeunes du coin ont parfaitement compris que dans leur zone enclavée et pauvre, le besoin de transport et l'activité qui y est liée rapporte beaucoup plus. J'appelle ça une intelligence supérieure du capitalisme car faire la mise en valeur de ces terres situées dans des régions enclavées et érodées supposerait des efforts d'investissement considérables sans rentabilité. C'est à ce type de compréhension que je faisais allusion, comprendre la logique de ce capitalisme dans le but d'y inscrire des pratiques encadrées, "capturer" ces

logiques pour les réutiliser, les réinjecter dans des projets. C'est cela pour moi l'objectif essentiel de l'évaluation ex post. C'est ce que certains appellent "glissement" comme on l'a évoqué dans l'atelier. Mais ce glissement n'en est un que parce qu'il y a erreur de lecture, erreur de parallaxe dans la lecture des stratégies des acteurs.

M. NACIRI, Institut Agronomique et vétérinaire, Rabat.

Une institution a occupé une place très importante dans nos réflexions, la Banque Mondiale. Peut-être à cause d'affirmations un peu provocatoires de J.F. Landeau, qui ont d'ailleurs été fortement nuancées par M. Serageldin et par d'autres, les expressions ont souvent été négatives. M. M'barki a décrit les contraintes internes à cet organisme, contraintes qui font obstacle à des évaluations utiles. Ce qui me frappe personnellement, c'est que la Banque Mondiale a eu des **positions parfois contradictoires**. Je me réfère plus particulièrement aux projets de développement urbain; il ne faut pas oublier qu'à la fin des années 60, le thème de la pauvreté, c'est bien la Banque qui l'a introduit dans le débat public. La Banque joue un rôle à la fois technique et politique, rôles extrêmement importants, mais parfois porteurs de contradiction. On peut comparer son rôle à celui des bourgeoisies éclairées de la fin du 19^{ème} siècle. Dans les pays industriels, l'évolution de la société a créé effectivement des rapports de force à l'intérieur des pays qui étaient en pleine évolution. Etant donné les problèmes de formation des pays du Sud, il ne me semble pas possible qu'une telle catégorie puisse exister et peser fondamentalement sur l'évaluation et la solution des contradictions qui se développent dans l'espace urbain. La Banque a obligé certains Etats à accepter des types de projets de développement urbain plus réellement orientés vers les couches pauvres de nos villes. On peut citer l'exemple de Doum à Rabat, on peut gager que ce bidonville aurait continué à exister, comme depuis 1920, sans ce projet qui a été "fortement suggéré" au pays. Ces contradictions ne sont pas propres à la Banque: l'ensemble des acteurs est concerné. La nécessité d'intégrer l'analyse des logiques dans l'évaluation, constitue, à mon sens, le problème de fond auquel nous devons nous attaquer si nous voulons avancer à la fois dans la réflexion mais aussi dans l'action.

M. CHABBI, Urbaconsult et Urbama, Tunis.

Au cours de nos travaux, il s'est dégagé un consensus pour la nécessité et le renforcement des pratiques d'évaluation. Pour les besoins de nos travaux, nous nous sommes contentés de séparer l'évaluation du processus beaucoup plus large, tout en étant conscients qu'elle y appartient. Je voudrais dire qu'en fait, **ancrer la culture de l'évaluation suppose au préalable de se poser une série de questions stratégiques**.

Nous sommes tous d'accord pour dire que l'urbain va représenter, au cours des prochaines années, le défi majeur pour nos pays et pour nos stratégies de développement. Certaines expériences ou certains événements nous ont bien montré que lorsqu'il y a peu de régulation dans l'urbain, les émeutes se chargeaient de nous rappeler à l'ordre.

Et pourtant un problème fondamental reste posé. Si on admet que l'évaluation est un chaînon dans le système de planification urbaine, (prévision, contrôle, évaluation, effets de retour) et si l'on convient que la planification urbaine reste inchangée, l'évaluation en tant que chaînon ne deviendra élément porteur, que si, au préalable, nous opérons une mutation des systèmes de planification dans nos pays.

Depuis une trentaine d'années, que faisons-nous en matière de planification urbaine? Des études, des plans, et nous désespérons de les voir si peu appliqués, et avec si peu de moyens adéquats fonciers, financiers etc... Il y a là matière à réflexion: la planification urbaine dans nos pays reste confinée à un niveau théorique, réglementaire et juridique.

Le deuxième élément est encore plus sérieux. Je suis d'accord avec M. M'barki, quand il dit que dans nos pays, il existe une multiplicité de formes d'évaluations. C'est vrai qu'un Ministère qui prépare un budget est obligé de dire pourquoi le budget précédent n'a pas marché; c'est vrai qu'une entreprise publique fait la même chose pour se justifier auprès de son Conseil d'Administration. Mais **nous sortons d'une longue pratique sectorielle**. Nos planificateurs, nous-mêmes, sommes imprégnés par des pratiques héritées depuis une trentaine d'années.

Aujourd'hui, parce que le spécialiste en tourisme est obnubilé par la programmation de 50 mille lits dans telle région, il ne va pas s'intéresser à l'effet sur l'attraction de la main d'oeuvre. Or il est clair que cela amènera une opération clandestine ou toute autre forme d'habitat non contrôlé. C'est ainsi que naissent des scissiparités, des morcellements, des parcellarisations de nos pratiques.

J'en viens à un troisième élément sur lequel nous sommes à la croisée des chemins, **c'est le problème du central et du régional**. Il existe un programme de développement municipal qui vient de démarrer en Tunisie, c'est exactement le même programme que dans d'autres pays. La différence c'est qu'en Tunisie, le Ministère du Plan actuellement est devenu Ministère du Plan et du Développement Régional et qu'il est en train d'impulser un certain nombre de projets de développement urbain. Jusqu'à présent, les pratiques prégnantes restent centralisées, bien que le 8ème plan ait été défini dans le cadre de régions.

Il me reste à dire qu'il est intéressant de créer un observatoire, il est intéressant de réactiver les ONG, le tissu des ONG. C'est vrai aussi que par rapport à des exigences des bailleurs de fonds, il faut créer **des traditions et une culture alternatives**, avec des spécialistes, des évaluateurs qui proposent d'autres méthodes. Mais nos pays, confrontés à des opérations de libéralisation, aux plans

d'ajustement structurel et à un désengagement progressif de l'Etat, disposent d'un système administratif freiné par les gestionnaires formés à l'ancienne école et par un système de planification inadéquat. Comment peuvent-ils faire face à ces nouvelles exigences d'inter-sectorialité qui ne sont pas évidentes quand on aborde l'urbain? Chacun l'aborde avec des oeillères particulières: les élus, qui ont besoin d'une formation intersectorielle, les administrateurs de projets, formés dans nos écoles nationales d'administration aux méthodes classiques de planification. Enfin, dans nos pays, sous le vocable d'urbaniste, nous faisons référence à un profil de planificateur urbain qui n'existe pas toujours, et auquel il faudrait réfléchir sérieusement en créant des filières de formation pour mettre ce produit sur le marché. Je pense aussi aux Ecoles d'Ingénieurs. J'ai eu l'occasion d'enseigner à l'Ecole d'Ingénieurs de Tunis et j'ai découvert que cette école forme de très bons spécialistes sectoriels, mais peu polyvalents et peu informés des problèmes urbains. La même chose pour les gestionnaires, les financiers. Il y a donc là un **champ de formation** qui devrait s'ouvrir et qui est loin de concerner les seuls élus.

M. RACHIDI ALAOUI, Chef de service de l'Evaluation, Ministère de l'Habitat. Je n'ai malheureusement pas pu assister à l'atelier en raison de contraintes de travail. Je voudrais enchaîner sur ce qui vient d'être dit. Un de nos problèmes fondamentaux est effectivement celui de la planification urbaine et **du processus de mise en oeuvre des documents d'urbanisme**. Les documents d'urbanisme ressemblent beaucoup plus à un document iconographique qu'à un projet de développement. Quand nous réalisons que nos desideratas n'ont pas été respectés, nous oublions simplement que le document d'urbanisme est un projet urbain, qui a besoin d'une planification financière, d'un timing, d'un ensemble d'outils pour devenir réalisable.

Par ailleurs, si nous voulons faire une évaluation d'un projet urbain, il faudrait quand même que nous ayons défini des objectifs clairs à atteindre au départ. Enfin, une des recommandations que je voudrais faire à cette table-ronde, c'est de réfléchir à **comment faire l'évaluation**, ce qui pose le problème d'un savoir-faire que nous ne possédons pas. En tant que Ministère de l'Habitat, par exemple, nous sommes confrontés à un problème concret; si nous voulons lancer des études d'évaluation, pourquoi ne pas fixer comme objectif à ce genre de rencontres d'exprimer les grandes lignes de ce que pourraient être des termes de référence pour l'évaluation des projets?

A. SACROUHI, INAU-AERAU, Rabat

Il est important de distinguer entre une évaluation dont l'objectif essentiel est de rationaliser les actions et celle dont l'objectif est l'amélioration d'une politique existante, elle-même infléchie par des considérations extérieures, ou encore la

redéfinition de stratégies. Ces deux dimensions renvoient aux **interrogations autour de l'observatoire**. La réussite de ce dernier, dans une perspective de développement urbain qui dépasse donc la perspective de la seule évaluation, dépend de l'importance ressentie de trois besoins essentiels: l'accumulation de connaissances dans des domaines très diversifiés étant donné la multi-sectorialité de la ville; la rationalité des actions dans un système où les déficits s'accumulent et où les demandes sociales se font de plus en plus pressantes; la volonté d'implication commune et réelle d'opérateurs aussi variés qu'élus, communes, municipalités au premier chef mais également opérateurs institutionnels qui agissent sur les tissus et les dynamiques urbaines (la SNEC, l'ANHI, la société Hay Ryad si on parle de Rabat); il faut y ajouter les autres décideurs publics et enfin les bailleurs.

Les deux premières conditions sont déjà discutables mais j'arrive difficilement à imaginer comment pouvoir mettre ensemble, autour d'un projet d'observatoire, des acteurs si différents, qui ont chacun leur logique propre. Et cela, en restant au niveau national. Il est évident que ça se complexifie encore si on dépasse le champ d'un Etat. Il me paraît donc un peu prématuré d'aller dans ce sens.

Par contre, il est important de capitaliser tout ce qui a été dit, sous forme de publication, important également de multiplier des rencontres ultérieures qui réfléchiraient sur des problèmes particuliers évoqués dans l'atelier, important enfin que le peu que nous savons déjà soit communiqué, transmis dans la perspective de formation qui a été évoquée par plusieurs intervenants.

A. FENJIRO, Architecte, Rabat.

Cet atelier tente de réfléchir à la notion d'évaluation de l'action que mènent les différents intervenants dans le processus d'urbanisation. Mais ces mêmes intervenants, le font dans un cadre qui est en aval par rapport aux textes cadres (lois d'urbanisme n°12-90 et 25-90) ou les S.D.A.U et les plans d'aménagement. Ces textes, en particulier les textes réglementaires, comme les plans d'aménagement, sont des plans opposables aux tiers sur des durées de 10 à 20 ans. Très vite, ils s'avèrent en retard par rapport à la réalité de la croissance urbaine. Face à de telles situations de blocage, générées par le **déphasage entre la réalité urbaine et les textes réglementaires**, les solutions sont le fruit des situations et des contextes. Souvent, ce sont des arrêtés municipaux, soit des commissions de dérogation qui interviennent pour modifier certains articles de la réglementation en vigueur, soit des arrêtés purs et simples d'autorité, unilatéraux, qui sont pris pour déroger à la réglementation en vigueur.

Devant une telle évolution, il serait souhaitable, pour coordonner l'intervention de l'ensemble des acteurs du processus d'aménagement, de créer des commissions de concertation, de contrôle et d'adaptation dans le temps, des

textes et règlements qui sont le cadre général dans lequel intervient l'ensemble des opérateurs.

Il faut par ailleurs réfléchir, au niveau des textes d'urbanisme et des textes réglementaires, à des cadres d'aménagement souples et évolutifs comme les zones d'aménagement concerté (ZAC) ou les zones d'aménagement différé (ZAD), qui permettent de ne pas définir de fonctions précises à une zone, afin de laisser le champ libre à des besoins futurs non précisés ou programmés.

Plus en aval, l'intervention des acteurs institutionnels ou privés pour l'aménagement de lotissements, particulièrement ceux dépassant la centaine d'hectares, qui se transforment en véritables villes dans la ville, se fait souvent sans une réelle intégration du projet par rapport aux zones urbaines déjà aménagées, ou à celles qui viendront s'y greffer par la suite.

Enfin, les programmes de lotissements d'habitat économique, qui représentent la plus grande part des zones à aménager, ne tiennent souvent pas compte de la réalité sur le terrain. Cet habitat est généralement programmé avec une grande majorité de lots en R+1, qui se transforment au niveau de la valorisation de manière anarchique en R+2 et R+3, sans autorisations ni contrôles. Il est grand temps, au niveau de ces programmes, de **tenir compte de la réalité du terrain**, et de mener une réflexion approfondie sur ce type d'habitat, qui représente autour de 90% du paysage urbain produit sur l'ensemble du territoire national.

J.P LESNEY, Direction générale des collectivités locales, Rabat.

On parle de l'évaluation. Mais il faudrait qu'il y ait quelque chose à évaluer; quand on se situe dans un système de production très standardisé, en réalité il n'y a pas beaucoup d'options par rapport à ce qui se réalise. Le problème posé est au fond **l'évaluation des prestations intellectuelles** dans le domaine de l'aménagement et de l'équipement urbain. La manière dont les études sont commandées, les délais qui sont donnés, les termes de référence qui sont posés ne donnent pas les possibilités de développer des équipes suffisamment performantes.

M. M'BARKI, Directeur de la SNEC, Rabat

Je voudrais très rapidement revenir sur un certain nombre de points soulevés. La question de **l'observatoire**. Nous avons à ce niveau un retard énorme, tel qu'aujourd'hui, tout le monde veut créer son observatoire. Il existe une espèce de soif d'informations dont on sent la nécessité afin de mieux orienter l'action. L'observatoire est une institution coûteuse, elle est d'utilité publique, et doit regrouper un certain nombre de préoccupations et de demandes. C'est la raison pour laquelle je ne pense pas que sa création puisse être uniquement le fait d'un ensemble de volontés s'exprimant au niveau national. Pour être viable, l'observatoire doit avoir un minimum de rentabilité pour couvrir son

indépendance de fonctionnement, seul garant de la crédibilité ses informations. On pourrait proposer par exemple que cet observatoire soit le support d'une collaboration entre des institutions à caractères universitaires qui recevraient de ce fait les crédits nécessaires à cette fin. Je verrai très bien par exemple l'INAU dans ce rôle. Il faudrait également rendre accessibles ceux qui existent, tant au plan national que régional, par exemple celui ou ceux de la ligue arabe, dépendant des ministres arabes de l'habitat!

Revenons à la Banque Mondiale. C'est une institution prestigieuse, qui regroupe en son sein des compétences indéniables! Mais il y a également des inerties qui ne sont pas uniquement le fait des grandes structures! Je pense que l'institution elle-même est très consciente de ce problème. L'adaptation des normes, des critères, des méthodes, tout cela devra être entamé pour adapter l'Institution elle-même aux impératifs de cette fin de siècle!

Quoiqu'il en soit, la Banque est devenue pour les pays en développement une **institution incontournable, parce qu'elle a su bâtir, sur son nom, un système de références internationales sûres et sérieuses**. Je ne pense pas aujourd'hui qu'un pays puisse se permettre d'ignorer le jugement de la Banque Mondiale, tant au niveau de l'économie générale qu'au niveau sectoriel. Dans bien des cas, comme le soulignait Mohamed Naciri, la Banque Mondiale a apporté un souffle nouveau, de nouvelles expériences, un "plus" dans la rigueur de gestion etc... Dommage qu'elle ressente autant de difficultés à innover!

Pour revenir au problème de l'évaluation, la défense de la légitimité de la diversité des évaluations va, me semble-t-il, dans le droit fil des conséquences idéologiques de la chute du mur de Berlin. Dans le sens de cette évolution, nous avons dans la nouvelle constitution du Maroc, supprimé le terme de planification et donc le ministère qui s'occupait de planification. C'est un choix. Mais nous n'avons pas supprimé la planification au niveau sectoriel. La planification urbaine existe et devient même, de l'avis des professionnels, trop dogmatique. L'absence de planification suppose un renforcement de la préoccupation d'évaluation sans quoi il n'y aucune mesure possible du progrès!

Comment cette réflexion sur l'évaluation peut-être conduite au niveau d'un pays? L'idéal serait évidemment qu'elle soit formalisée au niveau des départements ministériels. En dehors de cette évaluation officielle, parfois contraignante, qu'elle soit le fait de l'Etat, des spécialistes, des partis politiques ou des syndicats, il existe un créneau pour un type d'évaluation qui ne soit pas le fait d'une commande administrative. Cet espace de liberté devrait être offert par une organisation non-gouvernementale formalisée par ce type de rencontre. Cela me paraît extrêmement utile.

Alors comment pourra-t-il se conquérir **cet espace de liberté**? En prenant un prochain rendez-vous, en désignant un petit secrétariat, en attendant que cela mûrisse? Je mesure difficilement les contraintes de création d'une structure de ce

type. Il serait prudent qu'elle se fasse progressivement, qu'elle reste dans un premiers temps localisée dans l'université et dans les relations entre l'université et les organismes, entreprises, opérateurs publics, individualités qui s'intéressent aux techniques d'évaluation et à leurs conséquences sociales économiques, administratives et politiques.

M. AIT MAHJOUB, Ministère des Affaires Economiques et Sociales et membre du conseil communal de Yacoub El Mansour.

Je voudrais aller dans le même sens que Mrs M'barki et Chabbi. Le développement urbain ne peut être considéré comme une affaire sectorielle. Le paradoxe, c'est que dans notre pays, on va vers un renforcement de l'urbanisme réglementaire, mais dans le même temps, on constate au niveau économique une certaine libéralisation, traduite notamment par l'abandon du plan. La question qu'on peut se poser est celle de **l'exécution des plans d'urbanisme et de développement d'agglomérations conçus dans cette conjoncture**. Leur mise en oeuvre relève de tous les opérateurs économiques. S'il n'y a pas une certaine cohérence entre eux, comment pourrait-on exécuter convenablement ces documents d'urbanisme?

Une autre question importante est à prendre en considération. On parle beaucoup des **collectivités locales** mais nous sommes à proprement parler dans une période de transition. On sort d'un système mais on n'est pas encore totalement arrivé à un autre. D'où l'importance de la formation, comme l'ont souligné nombre d'intervenants avant moi. Mais il faut aussi prendre en considération les moyens humains, techniques et financiers dont ont besoin les collectivités pour jouer leur rôle, moyens dont elles ne disposent pas aujourd'hui. Enfin, leurs prérogatives réelles dans le domaine de l'urbanisme manquent pour le moins de clarté. Tous ces éléments doivent être regardés de près lorsqu'on veut réellement analyser la situation et comprendre les limites d'action des collectivités locales.

R. SIDI BOUMEDINE, Bureau d'études INGECO, Alger.

Je voudrais intervenir sur l'articulation éventuelle entre **l'observatoire et l'observation ou recueil d'information**. Nous avons mené tout un travail au sein d'une unité de recherche sur cette question d'information nécessaire à l'aménagement. Il est apparu très rapidement que les catégories de recueil de l'information étaient exclusivement des catégories de gestionnaires. Or, il peut y avoir un gap permanent entre la définition du gestionnaire et d'autres modes de caractérisation. Ceci interroge sur le danger qu'il y aurait à ce que l'observatoire puisse être une institution administrative, ou un morceau de miroir pour les institutions administratives. Alors qu'il y a lieu -et le problème de l'évaluation en est un exemple- de disposer d'un regard critique sur les catégories de l'information. On ne peut pas s'engager sur l'idée d'un observatoire si, quand ce

dernier observe, il s'occupe à ne regarder que ce qu'on lui montre! Il doit pouvoir exercer sa propre analyse sur ce qu'il doit voir et non pas regarder ce qu'on lui désigne. Ça me paraît capital.

Deuxième élément, nous pouvons aller jusqu'à faire des contresens dans la lecture des choses. Une phrase a été dite à propos des plans d'urbanisme "opposables aux tiers", "bien" appliqués, "mal" appliqués. Dans le cas de l'Algérie, je peux faire une analyse technique du plan d'urbanisme et dire "c'est un échec permanent" parce qu'il n'est pas respecté. On peut aussi en faire une autre analyse, le lire comme instrument de régulation sociale et à ce moment là, on peut dire qu'il a parfaitement joué son rôle. Tout ceci pour dire qu'il faut réfléchir sur les modalités de l'évaluation, sur la pertinence des paramètres, faire de la métrologie et ne pas prendre le premier outil qui nous tombe sous la main pour effectuer des mesures!

M. NACIRI, Institut Agronomique et Vétérinaire, Rabat.

Je voudrais attirer l'attention sur un fait, c'est que la ville ne doit pas être considérée comme un système urbain clos. On n'a pas suffisamment mis en évidence que c'est un **système étroitement articulé avec la campagne**, fait important à intégrer avant d'envisager toute évaluation. Par exemple, la commune de Temara avait préparé son programme de scolarisation. Puis il y a eu la sécheresse, avec intensification corrélative de l'exode rural. Malgré le souci de tout planifier pour l'accueil des enfants de Témara dans les écoles, la commune s'est retrouvée devant une situation ingérable. Il faut donc tenir compte des problèmes de développement des campagnes dans toute vision d'évaluation des problèmes de développement urbain.

M. SERAGELDIN, Unit for housing and Urbanisation, Harvard.

On a beaucoup parlé de planification urbaine et je voudrais dire que la planification urbaine a beaucoup évolué. L'élaboration des plans d'aménagement fait de plus en plus place à **une réflexion stratégique** dans de nombreux pays. On cherche à définir une vision de l'avenir et des stratégies à travers une concertation et l'articulation des différents points de vue de tous les acteurs impliqués dans la mise en oeuvre des plans. Cette évolution est récente; elle date peut-être seulement de ces six ou sept dernières années et elle fait de l'évaluation l'outil de base qui permet que les questions techniques et les stratégies opérationnelles soient discutées. C'est dans ce contexte qu'émerge la notion de légitimité de la diversité et la possibilité d'évaluation-négociation.

F. NAVEZ-BOUCHANINE, AERAU-INAU, Rabat

Le moment est donc venu d'arrêter. J'ai le sentiment qu'on pourrait continuer longtemps, car ce sont des sujets complexes et vastes sur lesquels nous pourrions

encore trouver à débattre des heures sans pour autant tourner en rond! Je ne vais pas tenter de synthétiser mais dire quelques mots qui ont trait au **cheminement de ces idées**, à leur passé et à leur avenir. Quand, l'année dernière à Montréal, des discussions avec Jaques Fisette sur nos expériences respectives en matière d'évaluation et de pratiques pédagogiques relatives à l'évaluation nous ont amenés à envisager cet atelier, je ne m'imaginais pas à quel point l'idée allait rencontrer un tel support et une telle audience. Le point le plus intéressant est sans doute que d'une idée de départ plutôt liée à des pratiques pédagogiques, et donc, a priori, se définissant plus comme une aventure universitaire, nous ayons pu passer, grâce à l'écho rencontré en dehors de ce milieu, à l'organisation d'une rencontre de multiples partenaires, des bailleurs aux élus en passant par les professionnels, les chercheurs et les ONG.

Je suis personnellement très contente du travail réalisé pendant ces quatre jours. Je comprends et je partage certains regrets énoncés ici, émanant de personnes qui auraient voulu aller plus loin, aller plus directement vers des aspects plus opérationnels, plus "consommables". Mais en même temps, je comprends que nous ne soyons pas allés au-delà. D'une part, parce que nos travaux et la manière dont ils ont évolué ont montré de manière évidente que les problèmes de méthodes et techniques sont subordonnés à un grand **débat sur des problèmes de fonds** qui, pour la plupart, n'avaient jamais pu être posés sur la table. Plusieurs d'entre nous ont souligné l'absence de problèmes de compétence et le fait que le jour où le besoin s'en fait sentir, l'assimilation de techniques et de méthodes ne rencontrait pas de réel obstacle, mais que, par contre, des questions de fonds sur la raison d'être, les objectifs et les effets attendus des évaluations méritaient plus large et plus mûre réflexion. D'autre part, parce que nous avons réalisé que dans ce domaine, nous sortions d'un enfermement dans **un système de pensée et d'action encore assez peu fécondé par une vraie culture évaluative** et qu'il fallait, par conséquent, faire preuve de prudence avant de se lancer dans des concrétisations techniques qui auraient pour objectif d'améliorer le bagage existant.

Face à cette double prise de conscience, approfondir et détailler les techniques actuellement existantes est apparue comme une nécessité, mais une nécessité à dépasser si on veut modifier les pratiques dans ce domaine. On ne peut imaginer remplacer du jour au lendemain toute une façon de penser et trouver à s'inscrire immédiatement dans une nouvelle manière de faire. Il y a donc maintenant à élaborer, à travailler, à adapter ou à inventer sur les bases sur lesquelles nous sommes tombés d'accord.

Pour avancer dans cette direction, quelles perspectives s'ouvrent à nous aujourd'hui? Des propositions diverses ont été faites qui vont de rencontres locales restreintes et plus approfondies sur des thèmes traités globalement au cours de ces trois jours, à l'organisation de nouvelles rencontres régionales dans

un délai d'un ou deux ans, en passant par la mise en réseau des chercheurs et professionnels présents pour échanger et consolider leurs acquis, l'adhésion à des réseaux existants pour se mettre au courant de leurs démarches, la réalisation de travaux péri ou pré-évaluatifs d'une série de projets de développement urbain, l'étude systématique sur toutes les évaluations qui ont eu lieu au Maghreb et l'analyse de leurs forces et de leurs faiblesses, la création d'un observatoire etc...

Très souvent, nous avons en fait accroché des mots à des intentions que nous avions, et dans le choix de ces mots, nous avons souvent pris ce qui nous semblait refléter le mieux l'idée que nous avions. Ce que je voudrais vous demander au moment de terminer, c'est de gommer un peu ces mots pour **ne garder en tête que les intentions qui les ont portés**. Je crois personnellement que ce dont nous avons besoin dans le futur, c'est de continuer à réfléchir aux intentions que nous avons eues aujourd'hui et de leur trouver des formes de réponse différentes, peut-être encore meilleures, ou alors identiques mais plus fondées et plus travaillées. Par exemple, on a beaucoup parlé d'observatoire. Ce que je vous invite à garder en tête, ce n'est pas l'objet "observatoire" mais les idées et le besoin qui sont derrière. Il a été proposé pour répondre à une série de demandes et de besoins exprimés avant et en cours d'atelier: besoin d'observer les pratiques urbaines, liées aux projets de développement, ou indépendantes de ces derniers; désir de chercher les traces de dynamiques locales qu'on pourrait voir s'affirmer dans et autour de l'espace urbain, quels que soient d'ailleurs les acteurs à l'origine de ces dynamiques; nécessité d'étudier les dynamiques embryonnaires ou plus affirmées créées par les projets sans toutefois devoir faire face aux contraintes formelles qu'imposerait une véritable hypothèse évaluative; se constituer ce que j'ai appelé un "matelas de données préévaluatives" sur les dimensions économiques, sociales, culturelles touchées de près ou de loin par des projets urbains. Ce "matelas" servirait en fait à réfléchir et à redéfinir les critères à partir desquels nous évaluons; il serait en effet très risqué, sous prétexte de sortir d'un système d'évaluation et donc d'un jeu défini de critères, de se précipiter dans un autre sans disposer de données réelles suffisantes ni de connaissances pragmatiques qui permettent **une construction sérieuse de nouvelles grilles de critères**. Si la demande d'évaluation évolue rapidement, l'observatoire peut très bien devenir un instrument d'évaluation; il n'est pas indispensable d'avoir réglé tous les problèmes d'observation du réel et certains critères peuvent être très vite retenus dès lors qu'ils apparaissent comme des données essentielles de la vie urbaine.

Pourquoi, par ailleurs, avoir parlé d'ONG ou comme l'a fait M. M'barki, d'institution de recherche scientifique reconnue? Parce que beaucoup d'entre nous ont ressenti ce que C. Guillet a bien exprimé tout à l'heure: pour que cet observatoire fonctionne dans le sens décrit, il faut qu'il soit **un objet partagé**. Si

nous comprenons bien l'enjeu de travailler sur l'élaboration de nouveaux critères d'évaluation à partir de l'observation du réel, nous adhérons facilement à l'idée que ceux-ci devraient être définis de la manière la plus consensuelle possible et que l'observation devrait, avec souplesse et sans que cela constitue un risque institutionnel, mettre d'accord le plus grand nombre d'acteurs concernés possible; d'où l'idée d'outil d'observation commun ou, au moins, partagé, plutôt que l'idée d'un observatoire "appartenant" à celui qui a le pouvoir de décider en dernière analyse. C'est dans cette optique que l'ONG a été évoquée mais on peut penser à d'autres formes où les partenaires opérationnels aujourd'hui se retrouveraient autour d'une même table. Enfin, certains d'entre nous l'ont carrément rattaché aux entités municipales; là encore, l'idée sous-jacente mérite d'être retenue: l'impression que toutes les approches d'aujourd'hui sont par trop sectorialisées, le sentiment d'atteindre des "no man's land" dès qu'on sort des objectifs précis des projets, le sentiment enfin que, bien que parlant de la ville, on en aie souvent perdu l'objet fait que certains ont trouvé dans l'institution municipale une réponse provisoire mais qui n'est peut-être pas non plus la bonne! Là encore, **retenons les idées et continuons à triturer les propositions.**

Voilà ce que je voulais dire pour clôturer. Et je crois qu'on peut en gros faire le même exercice sur toutes les propositions un peu lourdes qui ont été faites. Quant aux autres propositions, plus légères, moins complexes, elles peuvent, à travers chacun de nous, prendre corps dès demain si nous le voulons. La publication des actes, la circulation de la littérature grise accumulée pour la préparation de cet atelier et qui reste accessible à l'INAU, la promotion de la culture et de l'ambiance évaluatives demandent moins de réflexion que l'organisation de nouvelles rencontres ou que celle d'un observatoire et nous pouvons nous y mettre dès cet après-midi!

Je terminerai en remerciant du fond du coeur tous les gens qui nous ont aidé et ont fait que cette rencontre se réalise; à tout ce qu'ils nous ont apporté, parfois sans s'en rendre compte, pour leurs idées, pour l'amitié qu'ils nous ont témoignée, pour le soutien matériel, moral et les collaborations effectives y compris dans les innombrables détails pratiques.

KOFFI ATTAHI, Programme de Gestion Urbaine, Afrique de l'ouest, Accra.

Je représentais au départ le Bureau de l'Afrique au sud du Sahara, pour le Programme de Gestion Urbaine. Par la force des choses, je représente le programme en entier parce que notre collègue marocain est en mission. Quelques informations sur ce programme de gestion urbaine: c'est un programme créé par des bailleurs de fonds (Banque Mondiale, CNUEH, bilatéraux). Il essaie d'apporter une assistance aux collectivités, aux Etats et aux associations qui veulent développer des politiques ou des outils en vue d'améliorer la gestion urbaine. Des études ont été faites pour comprendre quels sont les goulots

d'étranglement qui font que nos villes ne jouent pas le rôle qu'on attendait d'elles dans le développement économique.

Trois domaines d'intervention ont été identifiés à la suite de ces études: les finances et l'administration urbaines, la gestion foncière et la gestion des infrastructures urbaines; en 1990, on a ajouté deux autres volets qui sont la gestion de l'environnement urbain et la lutte contre la pauvreté urbaine.

Malgré ce découpage, nous privilégions une approche intégrée des questions de la gestion urbaine. C'est pourquoi nous supportons les initiatives et les occasions comme celles-ci qui permettent de réfléchir ensemble sur les pratiques. Nous supportons aussi les occasions qui permettent d'évaluer et de développer des outils de gestion, de documenter et de changer des expériences accumulées depuis une vingtaine d'années dans les projets de développement urbain, enfin les occasions qui nous permettent de discuter des questions de développement des capacités locales en matière de gestion urbaine.

Je voudrais insister sur le fait que le Programme de Gestion Urbaine est votre programme, notre programme, il sera ce que nous en ferons. A ce propos, comme M. Balbo l'a évoqué tout à l'heure, nous avons remarqué que la plupart des demandes qui nous viennent, sont des demandes du Nord: des praticiens de la Banque Mondiale ou du PNUD qui ont vu quelques goulots d'étranglement, ou des problèmes de gestion urbaine qui se posent. Rarement nous avons eu des demandes qui viennent de la base. C'est-à-dire des bénéficiaires des projets ou des Etats. Je profite donc de l'occasion pour vous dire que ce programme existe et que nous sommes ouverts à toutes les discussions concernant les pratiques de gestion urbaine.

Il n'est d'ailleurs pas exclu que nous puissions jouer un rôle plus important dans la poursuite de ces discussions qui ont été entamées ici. Le Programme de Gestion Urbaine, bureau régional pour le monde arabe qui est basé au Caire, a participé à l'organisation de cet atelier et je peux vous assurer que nous allons continuer dans ce sens. Pour terminer, je voudrais remercier l'Association qui nous a donné l'occasion de participer à cette activité. Personnellement je repars d'ici très sensibilisé, très enrichi de toutes les discussions et je me ferai l'ambassadeur auprès du Programme pour répercuter cette demande qui vient de la base.

En Afrique occidentale, j'essayerai par ailleurs de promouvoir le même genre de discussion, surtout à propos de l'instauration d'une culture évaluative qui me paraît devenue indispensable dans nos pays.

J. FISETTE, 3Villes et développement", Institut d'Urbanisme de Montréal.

Je vais terminer mes interventions à cet atelier de Rabat par une observation très personnelle. J'ai remarqué que depuis mardi matin, nous transportons avec nous un rétroprojecteur et une machine à diapositives et qu'ils n'ont finalement pas

servi sinon comme simples accessoires au mobilier des salles que nous avons occupées. Sans doute que les organisateurs de l'atelier et ceux dont le métier est de faire de la formation avaient prévu faire des exposés magistraux avec le support de ces équipements. J'ai en effet apporté avec moi au moins une douzaine d'acétates et je sais que Mona Serageldin a des diapositives qu'elle comptait projeter. C'est dire que l'atelier ne s'est pas déroulé exactement comme prévu. Les activités programmées et les études "ex-ante" doivent souvent être réajustées en cours de réalisation d'un projet, ceci en est une preuve. L'atelier a été une très grande réussite non pas parce qu'il s'est déroulé comme prévu mais parce qu'il a laissé à chacun d'entre nous **l'espace suffisant pour réajuster le tir au fur et à mesure que les attentes et les centres d'intérêts du groupe apparaissent**. Je sors personnellement enrichi de cette expérience.

Nous avons beaucoup parlé du rôle des institutions internationales dans l'évaluation des projets de développement, peut-être trop. Le danger existe de s'enfermer dans des approches très bureaucratiques de l'évaluation et d'inhiber l'imagination créatrice. Je reste tout de même convaincu qu'il faut **tirer profit de ce que produisent les institutions internationales** dans ce domaine, en particulier sur un plan technique. C'est la meilleure façon de nous positionner comme chercheur et intervenant et de créer une véritable contrepartie aux évaluations des agences internationales.

La problématique de l'évaluation de l'aide publique au développement pose actuellement des problèmes évidents de **souveraineté nationale et de dialogue sur les politiques et projets de développement entre pays du Sud et ceux du Nord**. Comme l'a souligné M. M'barki à deux reprises dans son exposé, il y a un espace relativement ouvert, que représente l'évaluation de programmes et projets et qui n'est pas occupé par la majorité des pays en développement. Ce vide est occupé par d'autres qui poursuivent des finalités qui ne sont pas forcément contraires aux intérêts des pays en développement; elles découlent simplement d'un système de transferts de fonds et de technologies qui a ses propres finalités et ses propres règles du jeu.

Malheureusement, le renforcement des capacités des pays bénéficiaires de l'aide en matière d'évaluation de programmes et projets n'a pas été jusqu'à maintenant une composante prioritaire des programmes de renforcement institutionnel des agences internationales. Souhaitons que cela est appelé à changer et que le secteur urbain fera preuve de leadership pour les autres secteurs de l'aide aux pays en développement.

En terminant, je voudrais remercier F. Navez-Bouchanine qui a fait un travail colossal. Je remercie les participants, en particulier les cadres de l'administration centrale et les représentants des collectivités territoriales qui ont enrichi cet atelier de leurs expériences concrètes, les étudiants qui ont appuyé la logistique entourant l'évènement et qui ont aussi participé aux discussions. Je remercie les

participants étrangers d'Europe, d'Algérie et de Tunisie en souhaitant que les liens tissés durant ces quelques jours perdurent. Enfin, je remercie ceux qui ont appuyé le financement de l'atelier à savoir l'ANHI et la SNEC, le PGU du Caire, l'USAID, l'Ambassade de France et l'Agence canadienne de développement international via le groupe auquel j'appartiens, Villes et développement. Au revoir et, je l'espère, à l'an prochain.

A. SACROUHI, INAU-AERAU, Rabat.

C'est pour moi un grand plaisir de prononcer ces mots de remerciement au nom de l'Association d'Etudes et de Recherche en Aménagement et Urbanisme. Un double risque me guette! D'abord, un risque d'exclusion dans les remerciements: si quelqu'un ne se sentait pas remercié, qu'il me pardonne; deuxièmement, un risque d'évaluation hâtive. L'intérêt et la qualité du travail effectué pendant ces quatre jours semble répondre réellement à un besoin de réflexion que tout le monde éprouvait. La qualité des interventions et surtout la diversité des intervenants, par leur statut, leur champ d'action, mais aussi les horizons d'où ils viennent ont permis une certaine internationalisation de l'atelier, à part l'Asie qui n'était pas présente et vers laquelle il faut s'ouvrir puisque les problèmes de la ville y sont beaucoup plus importants que ceux que nous connaissons.

Cet atelier n'a pu avoir lieu que grâce au dynamisme de nos partenaires, l'Institut d'Urbanisme de Montréal à travers Villes et Développement et le Programme de Gestion Urbaine, programme régional du monde arabe.

Nous tenons à remercier également pour leur soutien moral, intellectuel et financier, deux établissements publics marocains l'ANHI, (Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre) et la SNEC; (Société Nationale d'Equipeement et de Construction). Nous remercions aussi l'USAID, le Service Culturel de l'Ambassade de France et Urbama pour leur aide.

Nous remercions pour leur présence les élus locaux parce que cette présence active nous ouvre des perspectives importantes pour le futur. Dans notre association, nous nous demandions souvent comment entrer en contact avec les élus de manière à partager nos préoccupations et nos réflexions respectives. Vous nous ouvrez donc une perspective importante dans le domaine de la formation, du travail en commun et des recherches-action.

Nous remercions pareillement tous nos collègues présents venus de tous horizons pour leur participation active au déroulement de ce séminaire.

Enfin, je veux terminer par rendre un hommage, auquel je voudrais associer chacun de vous, à F. Navez-Bouchanine, membre fondateur de l'AERAU, qui a veillé avec talent à l'organisation et au montage de toutes les phases de cet atelier. Sa présence a été une garantie dès le départ de la réussite de ce séminaire. Alors, au nom de tous, merci de nous avoir permis de nous enrichir mutuellement et à très bientôt.

POST-FACE

L'atelier a permis la mise en évidence d'un certain nombre d'idées et conclusions fortes que le lecteur aura pu apprécier. Il apparaissait toutefois utile, pour clore définitivement cet ouvrage, de faire état de ces idées de manière synthétique. Conclusions et pistes de travail y sont mêlées de sorte que le lecteur pressé y retrouve la quintessence des débats.

1. Faiblesse des dispositifs évaluatifs.

Un des premiers constats concerne la **rareté et la faiblesse des dispositifs évaluatifs ex post réellement développés** à l'heure actuelle dans la plupart des pays et régions où travaillent les participants. Si quelques dispositifs internes dont le but est de mesurer le degré d'atteinte des objectifs matériels ou financiers sont bien développés dans certains pays, les évaluations à vocation plus élargie font défaut. Cette rareté est paradoxalement en opposition avec l'émergence d'un intérêt naissant, y compris chez certains maîtres d'ouvrage, pour des approches plus orientées sur les impacts - sociaux, économiques, urbains- des projets et programmes. L'effet des différentes crises (économique, urbaine...) et de la volonté politique sur cette émergence a été mis en évidence par plusieurs participants. La nécessité de rendre des comptes aux populations qui élisent leurs gestionnaires et/ou aux citoyens-payeurs d'impôts est également apparue comme un facteur favorisant cette émergence. A l'inverse, l'absence de ces différentes conditions a été désignée comme un facteur déterminant de la faiblesse ou de l'inexistence des évaluations rétrospectives.

Si les participants sont tombés d'accord sur le besoin d'approfondir cet intérêt et de le transformer en véritable tendance, une opposition très nette s'est révélée, en ce qui concerne les perspectives sur lesquelles ouvre ce constat. S'opposent en effet ceux qui considèrent que le projet urbain en tant que tel constitue un objet spécifique, avec une nécessité corollaire de développer des points de vue et des approches thématiques ad hoc et ceux pensent que lui sont applicables toute les démarches habituelles élaborées pour n'importe quel projet de développement. Les arguments des premiers et le constat de spécificité de l'urbain ont finalement prévalu dans l'optique d'évaluation externe, l'applicabilité de techniques d'évaluation internes, financières entre autres, étant par ailleurs reconnue, on y revient au point suivant.

2. Un second constat majeur concerne incontestablement la mise en évidence d'une **très grande diversité des évaluations possibles** des projets de développement urbain en

même temps que le **bien-fondé et la parfaite légitimité de chacune d'entre elles**. Bien plus, les participants de l'atelier ont appelé à la nécessaire émergence de ces différents types d'évaluation dans le champ national ou local.

2.1. Cette diversité concerne en premier lieu les différents acteurs qui ont leurs pratiques et leurs logiques propres. La cohérence des évaluations rétrospectives des bailleurs de fonds ou des donateurs, souvent circonscrites à la réalisation des objectifs des projets au sens strict ou inscrites dans la logique du contrôle de l'utilisation de fonds publics a été reconnue indispensable par tous les participants. Mais la plupart d'entre eux ont tenu à ajouter des **conditions** à cette reconnaissance: *pour autant que cette évaluation ne soit pas exclusive et qu'elle soit ouverte tant aux perspectives et points de vue locaux qu'à des considérations extérieures aux projets au sens strict pour intégrer la problématique de l'urbain*.

En effet, cette évaluation des bailleurs et donateurs¹ a été remise en cause comme point de vue unique et imposé comme tel aux pays, institutions ou collectivités bénéficiaires. L'analyse des conditions qui rendent possible cette imposition ont par ailleurs conduit les participants à mettre en évidence les difficultés de travail sur le terrain et les limites stratégiques et politiques qui découlent de cette vision assez exclusive de l'évaluation ainsi que les **accommodements de fait** qui finissent toujours par s'imposer peu ou prou, mais sans aucune transparence ni, du même coup, bénéfice d'apprentissage pour les parties concernées.

En continuant cette analyse, les participants ont également déploré le retard dans l'émergence de modes d'évaluation propres qui, au-delà de la réussite ou de l'échec du projet lui-même, privilégieraient **les effets des projets sur le développement urbain à long terme**, dimension aujourd'hui négligée dans la plupart des pays et institutions bénéficiaires. Tout en soulignant la part de responsabilité assez lourde que portent dans ce retard les élites et responsables locaux, qui restent dans l'ensemble encore peu convaincus de la nécessité d'élaboration d'une véritable culture évaluative, les participants ont également souligné **l'absence de liberté ou de marge de manoeuvre** qui caractérise les relations avec certains bailleurs ou donateurs; ils ont finalement estimé qu'en accordant à leur propre évaluation une valeur hégémonique, ces derniers contribuaient largement à différer cette émergence d'une vision évaluative intégrée du développement local.

L'hétérogénéité des différents acteurs institutionnels impliqués dans une opération de développement urbain a également été évoquée pour souligner la différence des points

¹Dont il faut souligner qu'elle n'exprime pas non plus un point de vue nécessairement homogène

de vue qui pouvaient en résulter et la part de dialogue et de négociation qui devrait donc trouver place dans les processus évaluatifs, qu'ils soient ex ante ou ex post.

Enfin, **l'absence quasi-systématique des bénéficiaires finaux dans les processus d'évaluation** a également été remarquée et déplorée. Ainsi, de la même manière que bailleurs et donateurs ont parfois tendance à développer un point de vue hégémonique qui s'impose aux états bénéficiaires, les pouvoirs publics et techniques des pays ont, eux, tendance à ignorer le plus souvent les hommes et femmes bénéficiaires finaux des projets. L'impact bénéfique que pourrait avoir l'intégration de ces partenaires privilégiés dans une perspective de développement durable a notamment été rappelé, voire souligné avec force par certains participants qui ont toutefois tenu à distinguer ce qui relevait d'une part de **comportements de prise en compte formelle** et d'autre part **d'efforts réels de dialogue et de négociation avec ces bénéficiaires**. Les modalités actuelles de cette prise en compte, lorsqu'elle existe, ont d'ailleurs été critiquées en raison de leur appartenance très fréquente à la première catégorie. Une nécessité de grande exigence dans les manières de reconsidérer cette prise en compte et d'y apporter des améliorations substantielles a été exprimée par de nombreux participants: amélioration des processus d'enquête, développement de meilleurs interfaces et mise en place de dispositifs permettant une réelle participation. A cet égard, la place des ONG et des municipalités ainsi que le rôle moteur et intermédiaireur qu'elles pourraient jouer ont été évoqués à plusieurs reprises.

2.2. La diversité a également été constatée et avancée comme nécessaire et vitale quant **aux types d'évaluation à déployer**. Six grands types ont été mis en évidence dans les pratiques actuelles des acteurs: l'évaluation ex ante, l'évaluation en cours comme suivi, l'évaluation en cours comme dispositif d'apprentissage, type également désigné comme endoformatif, l'évaluation ex post, parmi laquelle on distingue encore les évaluations dites "internes"-centrées sur les seuls objectifs directs du projet- des évaluations externes, davantage concernées par les effets du projet sur le développement urbain.

La prédominance actuelle de **l'évaluation ex ante** a été jugée anormale et préjudiciable à l'amélioration nécessaire du cycle de gestion du projet urbain dans son ensemble. La démonstration de son absence de pertinence quand elle occupe à elle seule tout le champ évaluatif a été appuyée par la part trop large qu'elle donne généralement à la prospective au détriment de l'observation du réel; le fait qu'elle reste souvent dictée par des considérations exogènes au développement et le rôle qu'elle joue dans le maintien d'une sorte de "rente" financière aux états en développement¹ contribuent également à la

¹ Avec, comme conséquence, la tendance à "lisser" l'évaluation pour la rendre conforme aux règles de financement.

disqualifier. Il a également été souligné avec force que l'évaluation ex ante ne peut elle-même progresser ni sur le plan des idées ni sur celui des techniques si elle n'est jamais confrontée au devenir et à la concrétisation de ses projections. En effet, certaines hypothèses prédictives ne pouvant trouver confirmation ou infirmation que dans l'action, elles ne peuvent être "évaluées" que si elles sont suivies et que leurs effets sont analysés.

L'autre type, bien connu et pratiqué par certains participants est **l'évaluation rétrospective interne** essentiellement attaché au degré d'atteinte des objectifs techniques et matériels du projet ainsi qu'à ses performances financières. L'atelier en a reconnu la nécessité sur le plan institutionnel et gestionnaire, mais en a souligné les limites et les insuffisances quant à l'évolution des programmes et politiques urbaines. Eu égard aux graves carences actuelles constatées pour les autres types dans les pays du Maghreb et d'Afrique de l'Ouest, l'atelier a recommandé un effort de réflexion, de sensibilisation et de mise en place de **dispositifs d'évaluation en cours ou endoformatifs et d'évaluation rétrospective externe**.

Pour les premiers, c'est le bénéfice "pédagogique" et la réutilisation de leçons tirées de l'expérience par les maîtres d'ouvrage et acteurs directs du projet qui ont été mis en avant. Cette mise en évidence du caractère d'apprentissage ou endoformatif de ce type d'évaluation a notamment permis l'expression d'un terrain d'entente élargi puisque certains donateurs présents, les chercheurs, les élus et les représentants des agences publiques sont tombés d'accord sur l'utilité de telles procédures.

Pour les seconds, l'importance, la spécificité et la complexité grandissante des problèmes urbains sont apparues comme des indications rendant désormais indispensables le questionnement vigilant de la réalité des projets et de leur environnement après réalisation. L'analyse des effets sur le développement socio-économique et institutionnel, sur l'intégration urbaine des habitants et sur l'environnement urbain ainsi que sur la capacité de survie, de développement et de réplication des projets eux-mêmes a été prônée en raison des retombées qu'on pourrait en attendre tant sur les plans pratique que théorique. Sur le plan méthodologique également, les participants ont souligné l'importance des effets-retour attendus, non seulement sur les procédures ex ante **mais aussi sur les différentes phases de préparation des projets**, de l'identification au montage.

2.3. La diversité des acteurs avec leurs logiques et celle des types d'évaluation, avec leur aspect sectoriel, a également été interrogée. Elle l'a été à deux niveaux, une première fois au cours des discussions sur la légitimité des évaluations, comme nous l'évoquions ci-dessus. Mais elle a également été évoquée pour souligner le paradoxe de leur propre **multiplicité et sectorialité face à l'unicité et au caractère systémique de l'urbain**. Cette diversité des acteurs ne concerne d'ailleurs pas seulement les locaux puisqu'on a souligné à maintes reprises que les donateurs et les bailleurs peuvent ne pas agir à partir des mêmes critères et pour de mêmes objectifs dans une même ville.

A cet égard, nombre de participants ont exprimé l'idée qu'il serait vain et illusoire, voire même malhonnête scientifiquement parlant, de tenter de construire une démarche évaluative holistique. C'est-à-dire en l'espèce qui prendrait en compte toutes les dimensions du phénomène urbain et refléterait le point de vue des différents acteurs. En lieu et place de cette recherche illusoire, c'est à un processus négocié de confrontation et débat sur des évaluations différentes qu'en ont appelé certains participants. Ceci confère donc une importance nouvelle et capitale à la négociation entre acteurs, aux transactions entre tenants des différents points de vue et donc à la résolution des différences et oppositions par la concertation dans l'action.

Le rôle des chercheurs a également été discuté dans cette perspective; les participants ont notamment souligné la difficulté et l'ambiguïté du statut de chercheur, notamment quand il est à la fois chercheur et consultant; la nécessité pour lui de se maintenir dans une posture d'externalité a été soulignée. D'ailleurs, dans cet édifice basé sur la négociation, le chercheur a un rôle propre, qui dépasse celui du simple consultant et qui est de renvoyer un point de vue hors action à ceux qui sont totalement engagés dans cette dernière. Ce point de vue ne doit avoir aucune prétention hégémonique mais se proposer comme un éclairage aux débats. Enfin, il est celui dont l'effort peut actuellement le mieux se concentrer sur l'urbain dans sa globalité, en particulier face aux images partielles, éclatées et fragmentées que pourraient en donner les autres points de vue...

Enfin, et nonobstant ces remarques, nombre de participants sont tombés d'accord sur le constat d'une faiblesse encore trop grande des institutions municipales tout au long du cycle des projets et ont, de manière assez convergente, désigné ces dernières comme les institutions finalement les plus concernées par la ville comme un tout.

3. Les effets de ces prises de position sur les méthodes et techniques concrètes d'évaluation n'ont évidemment pu être couverts dans un temps aussi limité. L'analyse des problèmes méthodologiques a d'ailleurs beaucoup plus porté sur les limites et problèmes rencontrés que sur les perspectives d'amélioration. Une des raisons évoquées

a d'ailleurs fait une certaine unanimité: la volonté politique, une fois existante, est capable de se donner les moyens nécessaires pour surmonter tous les problèmes.

Les participants ont néanmoins formulé un certain nombre de recommandations notamment par le développement de la formation aux techniques évaluatives ainsi qu'à la formulation de recherches innovantes, propres à tester et faire avancer les méthodes et techniques utilisées. Certains préalables ont toutefois été posés à la concrétisation de ces recherches innovantes; ils ont été évoqués et discutés à plusieurs reprises et ont permis de dégager un assez large consensus.

3.1. Le premier préalable concerne le développement d'une **"culture évaluative"**. Nombre de participants ont souligné l'impossibilité de progresser sans un renforcement de cette culture diffuse ou ambiance évaluative dont on enregistre les prémices dans nombre de pays mais qui reste insuffisante pour conduire à la généralisation du réflexe évaluatif. Mais un tel renforcement devrait aller de pair avec la mise en discussion de certains choix, de certaines politiques, avant de prôner au niveau de projets particuliers un déploiement de dispositifs d'évaluation lourds et complexes reposant sur une trop grande sophistication méthodologique et technique. A l'expression des craintes exprimés par certains que l'évaluation n'alourdisse davantage un cycle de projet déjà très complexe, long et procédurier, plusieurs participants ont d'ailleurs répondu en attirant l'attention sur la possibilité de recours à des méthodes rapides et souples d'évaluation qui pourraient donc être introduites sans trop peser sur les calendriers.

Par ailleurs, et toujours dans cette même perspective de développement de cette culture évaluative, le **développement de travaux et études pré- ou péri-évaluatifs** est apparu comme une étape indispensable à l'élaboration de nouveaux critères et de nouvelles méthodes d'approche. En l'occurrence, cela signifierait donc une meilleure connaissance de l'environnement des projets réalisés, connaissance qui doit procéder de travaux empiriques de qualité menés dans une perspective exploratoire. Ces travaux empiriques devraient également inclure l'observation des dynamiques locales, et ce, **aussi bien en réaction aux projets que lorsqu'aucune intervention extérieure n'existe**.

Toutefois, ces conditions sont insuffisantes et il faudrait également que les modalités d'élaboration de cette connaissance soient étudiées de telle sorte que les différents acteurs puissent s'en approprier les résultats et reconnaître la validité des acquis.

Dans la même perspective, les participants ont souligné l'intérêt d'un effort de collecte, analyse et diffusion des quelques études d'évaluation rétrospective existant sur les projets de développement urbain du Maghreb et d'Afrique de l'Ouest, effort qui permettrait de jeter les bases de nouvelles orientations méthodologiques. Des propositions de mise en réseau avec des groupes appartenant à d'autres régions du monde et travaillant dans les mêmes perspectives ont également été avancées.

3.2 Le deuxième préalable concerne une meilleure **maîtrise des méthodes et techniques d'évaluations des "autres"**, toutes parties confondues, et ce, **que l'on soit d'accord ou en opposition avec leurs attendus**. Cette maîtrise a été jugée salubre pour plusieurs raisons. En premier lieu, pour favoriser la concertation et la négociation avec les partenaires, dont les bailleurs de fonds; en second lieu, pour pouvoir expliciter de manière plus argumentée les réserves et limites qui apparaissent à l'égard de ces méthodes et des hypothèses "invisibles" qui les sous-tendent dès lors qu'on les confronte avec les points de vue et hypothèses du développement urbain local et national; enfin, en troisième lieu, pour retenir ce que ces démarches et les dispositifs théoriques qui les ont générées peuvent apporter de positif, autrement dit pour éviter de verser dans la fascination sans réserve comme dans le rejet sans nuance.

3.3. Le dernier préalable concerne **l'effort de décloisonnement** jugé indispensable pour une évolution des projets et de leur évaluation. Des exemples concrets de cloisonnement ont été à maintes reprises évoqués pendant l'atelier. Comme nous l'avons déjà évoqué, ils concernent autant le niveau local qu'international et se retrouvent tant au sein des organisations et institutions qu'entre elles. Les raisons qui expliquent ce cloisonnement ne relèvent pas nécessairement de la haute politique ou de grandes manoeuvres stratégiques, mais plus prosaïquement de manières de faire et d'objectifs organisationnels différents. L'importance de la multiplication de rencontres comme l'atelier sur ce décloisonnement a été soulignée par plusieurs participants. Mais, dans ce même sens, d'autres ont également souligné l'intérêt d'un effort de recherche appropriée, de nature synthétique et cumulative, qui se donnerait pour objectif un état de la question de l'évaluation et des projets urbains. La collecte et l'analyse des quelques études d'évaluation rétrospective existant sur les projets de développement urbain, d'un même pays ou d'une même région sont apparus comme un premier effort envisageable, qui pourrait permettre d'esquisser de nouvelles orientations stratégiques et méthodologiques. L'intérêt de la mise en réseau avec des groupes appartenant à d'autres régions du monde et travaillant dans les mêmes perspectives a également été avancé, de même que le rapprochement des services spécialisés d'évaluation des bailleurs ou des pays donateurs. De manière générale, la multiplication des occasions d'échanger et de confronter des points de vue différents est apparue comme une condition sine qua non d'évolution de la situation, "points de vue" désignant ici aussi bien l'appartenance à un champ disciplinaire, que la position, externe ou interne, par rapport à l'objet étudié ou que l'appartenance à différentes "sphères" (décision, action, évaluation, observation...)

4. Compte tenu de ces différents points de consensus, une série de recommandations d'actions concrètes ont été énoncées tant en fin d'atelier qu'au cours de la table-ronde qui s'adressait, on le rappelle, à un public élargi.

4.1. La première recommandation touche essentiellement au renforcement de l'action de sensibilisation, information et formation engagée par l'atelier. Trois niveaux différents d'action ont été suggérées.

* Au niveau **international**, il a été suggéré d'**organiser une troisième rencontre**¹ qui permettrait d'approfondir les débats et échanges d'expérience entre partenaires du Nord et du Sud. Le représentant du PGU- Afrique de l'Ouest a fortement supporté cette idée, de même que les participants du Maghreb. Les possibilités d'organisation seront explorées rapidement par les participants intéressés, y compris bien sûr au sein du PGU-Monde Arabe. Un même esprit d'élargissement² du cercle des participants à tous les types d'acteurs présents dans les projets sera maintenu. Certains participants ont exprimé le souhait que les aspects socio-économiques y soient au centre des préoccupations.

* Au niveau **national**, le besoin de mieux confronter les expériences de chacun a été exprimé par nombre de participants pour qui ce type de rencontre constituait véritablement une "première". Le besoin d'approfondir des connaissances techniques et opérationnelles a également émergé à plusieurs reprises. L'organisation d'autres ateliers nationaux est donc apparue comme le niveau minimum de concrétisation future des perspectives ouvertes par cet atelier.

* Au niveau local, et en réponse aux carences en formation relevées pour le cas particulier des élus, l'atelier a recommandé l'organisation de sessions de sensibilisation et de formation dans les conseils municipaux qui en ressentiraient le besoin. Cette activité pourrait être testée à titre "pilote". Son inscription dans le cadre du PGU devrait pouvoir s'imaginer sans difficulté étant donné les recommandations de l'atelier de lancement tenu au Caire en Juin 1993.

¹ On rappelle que l'atelier de Rabat s'inscrit lui-même dans la continuité d'un premier atelier, d'envergure plus limitée, qui s'était tenu à Montréal en Septembre 1992

² L'atelier de Rabat a concerné les types d'acteurs suivants: bailleurs de fonds, donateurs, maîtres d'ouvrages, institutions de financement, départements ministériels de planification, d'études et de gestion, cabinets privés nationaux et internationaux d'architectes-urbaniste et de consultation, élus, ONG, institutions internationales, centres universitaires de recherche, enseignants- chercheurs et consultants indépendants.

4.2. Un travail coordonné et systématique d'études et de réflexion sur les évaluations déjà réalisés sur des projets de développement urbain au Maghreb et en Afrique de l'Ouest devrait être mis sur pied. Ce travail consisterait dans l'étude des documents produits, mais il engloberait également des démarches d'observation des projets réalisés et des interviews de personnes-ressource et d'acteurs impliqués dans et par les projets.

Pour ces études, la forme privilégiée d'organisation serait le travail en réseau que formeraient les différentes institutions et personnes concernées. Toutefois, un réseau plus large d'études apparentées fonctionne déjà au niveau international; il s'agit donc de se documenter davantage sur leurs objectifs, méthodes de travail et modalités de mise en oeuvre avant de décider de l'opportunité de s'y intégrer ou non. L'AERAU en liaison avec le Centre for urban and community studies de Toronto étudiera toutes les possibilités et opportunités.

Différentes sources de financement pourraient être sollicitées pour le montage de ces études. Outre les partenaires locaux et les co-organisateurs de l'atelier de Rabat, qui ont déjà exprimé leurs motivations, plusieurs possibilités ont été évoquées: la CEE, notamment à travers le programme Med-Urbs, le CRDI, l'ACDI, l'USAID, les services culturels et de coopération des Ambassades de France....

Il est à signaler que l'engagement des partenaires locaux est déterminant dans le lancement de ces études. Ils sont en effet directement concernés par nombre d'opérations antérieures et ont tous de grandes opérations en prévision. Une réflexion critique sur la conception des futurs projets pourrait ainsi se mettre en place à la faveur d'un travail évaluatif commun.

4.3. Le besoin ressenti et partagé d'observations, d'une part adaptées aux échelles d'intervention et d'autre part relativement consensuelles et reconnues par tous les acteurs, ainsi que l'objectif, intermédiaire par rapport aux finalités évaluatives, de baliser quelque peu l'environnement des projets réalisés ont conduit les participants à envisager la possibilité d'une action plus systématique, plus structurée.

Des mots ont provisoirement été accrochés à ces réflexions préliminaires: **observatoire et ONG**. Il est évidemment prématuré de se saisir de ces mots pour les transformer en projet et les participants ont jugé nécessaire de laisser mûrir les choses en approfondissant le travail dans ces directions.

*** Au niveau local et national**, on retiendra quelques caractéristiques sur lesquels les participants se sont accordés:

- il ne s'agit pas d'un observatoire de recherche au sens universitaire du terme, mais d'un outil de recherche-action.
- il doit être ouvert sur toutes les dimensions impliquées par les projets, sans exception et accorder notamment aux aspects sociaux une place importante.
- il serait plutôt un outil public ou apparenté même s'il est souhaité que le privé y contribue. L'idée d'ONG ou d'association de personnes morales et physiques a séduit nombre de participants.
- il devrait être un outil collectif réunissant pour sa conception et sa gestion quotidienne les différents acteurs impliqués dans le développement urbain, y compris bien entendu des représentants des populations concernées.
- quoique sa tâche ultime soit l'évaluation au sens plein du terme, il aurait pour première mission de constituer une banque de données évolutives, d'ordre quantitatif et qualitatif et touchant tous les aspects du développement urbain.
- quoiqu'un objectif de référence et de comparaison régionale ou internationale soit jugé nécessaire à terme, (voir ci-après) il serait d'abord conçu comme outil à l'échelle locale. Un premier projet-pilote pourrait être tenté au niveau d'une commune ou d'une communauté urbaine.

*** Au niveau international**, la similitude des préoccupations et le caractère très proche des pratiques et des réflexions développées désigne le Maghreb comme premier cadre de référence imaginable. Les contacts déjà anciens établis entre marocains, algériens et tunisiens dans ce domaine permettent d'imaginer la poursuite d'une réflexion dans ce sens, avec l'appui éventuel du PGU-Monde Arabe.

Toutefois, d'autres échelles apparaissent intéressantes à prospector. Des préoccupations similaires existent en Afrique de l'Ouest, même si elles ont un caractère moins répandu. L'intérêt témoigné par le représentant du PGU-Afrique de l'Ouest ouvre certaines perspectives dont l'initiative pourrait partir du Programme lui-même. Par ailleurs, l'existence d'un projet de "Fondation des villes et territoires méditerranéens" basé à Marseille crée un autre référentiel envisageable pour un travail en réseau. Enfin, plusieurs participants ont insisté sur les apports extrêmement riches des réseaux latino-américains avec lesquels des contacts devraient être établis dans un but d'échanges d'informations et d'expériences.

LISTE DES PARTICIPANTS *

NOM	ORGANISME	ADRESSE	TEL & FAX
AIT EL MAHJOUB	Direction de la Planification, Ministère des Affaires Economiques & Sociales et membre du Conseil Communal de Yacoub El Mansour	B.P:449 Rabat - Maroc	Tél: 76.39.99 Fax: 76.45.76
AKHIYAT MOHAMMED	Fonds d'Equipement Communal	1 Rue Oued Beht. Angle Charia Omar Ibn Al Khattab Agdal. B.P 8020 Rabat - Maroc	Tél:77.80 57(D) Tél:77.05 74(B) Tél:77.80.52 Fax:77.80.95
AMEUR MOHAMED	Député de la ville de Fès Géographe à l'université de Fès	238 Cité Zaza Rue Sindiyane, Fès	Tél:(05)60.44.32
ALAOUI HASSAN	Ministère de l'Habitat (DAT)	13 Rue Ryad - Rabat	
ATTAHI KOFFI	Programme de Gestion Urbaine / Région de l'Afrique de l'ouest.	P.O. Box 04 KIA ACCRA GHANA	Tél: (233.21)77.25.61 Fax: (223.21)77.31.66
BALBO MARCELLO	Istituto Universitario d'Architettura, Venezia	DAEST-San-CROCE 1957 30125 Venezia - ITALIE	Tél: 73941796.204/21 1
BENNIS RACHID	Architecte Société Nationale d'Equipement et de Construction (SNEC)	Angle Rue My Ali Cherif et Youssef Ibn Tachfine. Rabat	Tél:76.14.59
BENNIS Aziz	Délégué du Ministère de l'Habitat à la Préfecture de Salé.	Délégation de l'Habitat. Hay Essalam - Salé	
BENJELLOUN DRISS	Techniques Urbaines - Maroc (B.E.T)	24, Rue My Rachid - Rabat	Tél:72.54.46/ 73.80.03 Fax:70.28.14
BENYAHIA NAJIB	Agence Nationale de lutte contre l'Habitat Insalubre (ANHI)	2, Rue Osqofia - Rabat - Maroc	Tél:70.74.16 Fax:70.04.95
BELHAJ ABDELHAMID	Société National d'Equipement et de Construction (SNEC)	Angle Rue My Ali Cherif et Youssef Ibn Tachfine. Rabat - Maroc	Tél: 76-14-59
CHABBI MOURCHED	URBA-Consult -(B.E.T) et URBAMA (TOURS)	54 Rue Ibn Charaf 1002 - TUNIS	Tél: 2161792343 Fax: 2161797885

* Les coordonnées sont celles données par les participants à l'atelier, quelques unes ont pu changer depuis.

CHAPDELAINE CLAUDE	Villes et Développement INRS - Urbanisation	3465, Rue Durocher - Montréal H2X 2C6 CANADA	Tél: 1514 4994000 Fax: 15144994065
CHBICHEB FARID	Député de la ville de Temara	B.P 4171 Temara 3, Rue Kortoba, Temara. Rabat - Maroc	Tél: 74-15-55 (B) Fax: 74-00-02 (D)
CHRAIBI MOHAMED	RHUDO / USAID	137, Rue Allal Ben Abdellah Rabat - Maroc	Tél: 76-22-65 Fax: 70-79-30
CHERKAOUI ABDELJLIL	Société Nationale d'Equiptement et de Construction	Angle Rue My Ali Cherif et Youssef Ibn Tachfine. Rabat - Maroc	Tél: 76-14-59
DECLEVE BERNARD	"Habitat et Développement" Louvain-la-neuve (O.N G)	Place du Levant 1 B 1348 Louvain-la- neuve BELGIQUE	Fax: 32 1047 4544
DEBBI FATHALLAH	Architecte - Urbaniste	15, Rue Hassani, Rabat - Maroc	Tél: 77-65-60 Fax: 70-04-95 (ANHI)
EL HACHTOUKI MOHAMED	Ministère de l'Habitat (DPP)	5, Rue Taïb Labsir Agdal - Rabat - Maroc	Tél: 77-05-96
FILALI ABDELAZIZ	Agence National de lutte contre l'Habitat Insalubre (ANHI)	2, Rue Osqofia - Rabat - Maroc	Tél: 70-04-87 70-50-51 Fax: 70-04-95
FILALI BABA ABDERRAHIM	Pharmacien-Biologiste Ex Maire de Fès	16, Avenue Slaoui, Fès - Maroc	Tél: (05) 62-29-83 62-30-89 62-53-66 Fax: 65-39-88
FILALI ABDELALI	Office National de l'Eau Potable (ONEP)	6, Bis Rue Partrice Lumumba, Rabat - Maroc	Tél: 72-12-81
FISSETTE JACQUES	Enseignant - Chercheur et Consultant Institut d'Urbanisme, Université de Montréal	C.P 6128 Succa. Montréal Québec - CANADA H3T 1T2	Tél: (514) 3436499(B) (514)6728691(D) Fax: (514)343 2338
GUERROUDJ TEWFIK	A.U.A Société Civile d'Etudes	A. 10 Résidence Cadat Lotissement Saïdoune 16050 Kouba, ALGERIE	Tél: 213.2.584.037
GUILLET CHANTAL	GIE"Villes Nouvelles de France"	- B.P 158 (EPARE B) Méditerranée 13744 Vitrolle CEDEX Et 6 Rue du Dr Finlay Paris - FRANCE	Tél: 33.1.47962419 Fax: 33.147962400

GUIBBERT JEAN- JACQUES	ENDA Maghreb (O.N.G)	ENDA - MAROC	Tél: 75-65-14 Fax: 75-65-15
HAOUACH ABDERRAHMA NE	Programme National d'Analyse des Projets (PNAP)	Ministère des Affaires Economiques et Sociales Rabat - Maroc	Tél: 77-15-09 Tél: 67.32.86 67.09.47 Fax: 67-18-84
HJIRA TAOUFIK	Centre d'Etudes et de Communication / Agence Nationale de lutte contre l'Habitat Insalubre (ANHI)	20 Rue Chellah - Rabat - Maroc	Tél: 3 30.56/70.74.16 Fax: 73-30-56
IRAKI AZIZ	Enseignant-Chercheur et Consultant (AERAU) Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU)	B.P 6215 Rabat - Instituts Maroc	Tél: 77-16-24 Fax: 77-50-09
KERST ERNA	RHUDO/USAID	137 Rue Allal Ben Abdellah Rabat - Maroc	Tél: 76-22-65 Fax: 70-79-30
LANDEAU JEAN- FRANCOIS	Département des Evaluations Rétrospectives, Banque Mondiale	1818 H Street Washington D.C 20433 USA	Tél: 202 6760 559 Fax: 202 676 05599
LEBRIS EMILE	ORSTOM - INTERURBA (GDR)	Rue Saint-Charles, 75015 Paris - France	Tél: 45-57-50-54 45-57-50-25 Fax: 45-57-50-22
LEHZAM ABDELLAH	Enseignant Chercheur et Consultant AERAU (Association d'Etudes et Recherche en Aménagement et Urbanisme) Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme	B.P 6215 Rabat - Instituts	Tél: 77-16-24 Fax: 77-50-09
LEMAAMER MUSTAPHA	Enseignant - Chercheur et Consultant AERAU Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU)	B.P 6215 Rabat - Instituts Maroc	Tél: 77-16-24 Fax: 77-50-09
MASSIAH GUSTAVE	ACT - Consultants et Ecole d'Architecture de la Vilette	17 Bis Rue Richard Lenoir 75011 Paris - FRANCE	Tél: 3.140.24.20.10 Fax: 33 1402 420 17
MARTEL ROY PAUL	Université du Québec à Montréal, Sciences Economiques	B.P 8888, SUCCA Montréal H3C 3P8 CANADA	
M'BARKI MOHAMED	Société National d'Equipe- ment et de Construction (SNEC)	Angle Rue My Ali Cherif et Youssef Ibn Tachfine Rabat - Maroc	Tél: 76.14.91/59/60 Fax: 76-76-73 Télex: 32-74-47M

MAROUANE HAMDOUCHE HALIMA	Programme de Gestion Urbaine Le CAIRE UMP/CAIRO	7 Rue d'Oran - Rabat - Maroc	Tél: 73-35-23 Fax: 73-11-58
MY RACHID AHMED	Architecte privé	22, rue Mokhtar Soussi Rabat - Maroc	Tél: 73-05-20
NACER M'HAMED	Enseignant - Chercheur Département Aménagement du Territoire et Protection de l'Environnement, USTHB, Alger	B.P 175 EL Biar Alger 16030 ALGERIE	Tél: (213) 275 6836
NACIRI MOHAMED	Institut Agronomique et Vétérinaire - Hassan II Enseignant - Chercheur	5, Rue Jaber Ibn Hayane Rabat - Maroc	Tél: 77-03-55
NAVEZ- BOUCHANINE FRANCOISE	Enseignant - Chercheur et Consultant (AERAU) Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU)	41 Bis, Rue Ain Takioult, Souissi Rabat - Maroc	Tél: 75-27-02 ou 77-16-24 Fax: 77-50-09 ou 75-27-02
OSMONT ANNICK	Institut Français d'Urbanisme (Paris VIII)	4 Rue Nobel, Champs sur Marne 77436 Marne la Vallée FRANCE	Tél: 45-89-19-75 Fax: 64-68-00-84
PAPROSKI PETER	Agence Canadienne de Développement International	200 Promenade du Portage Hull Québec CANADA KIA DE4	Télex: 053-4140 CIDA HULL Fax: 819 953 3348
RAFI BRAHIM	Société National d'Equipe- ment et de Construction (SNEC)	Angle, Rue My Ali Cherif et Youssef Ibn Tachfine Rabat	Fax: 76-76-73
RHARBI LARBI	Directeur du Centre d'Etudes et Recherche en Aménagement et Urbanisme Département de l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU)	B.P 6215 Rabat - Instituts Maroc	Tél: 77-16-24 Fax: 77-50-09
SIDI BOUMEDINE RACHID	I.N.G.E.C.O (BET), Alger	B. 19 Appt 364 Cité Ben Omar Kouba - Alger - ALGERIE	Tél: 213 2584 308 Fax: 213 26 00375
SACROUHI ALLAL	Enseignant - Chercheur et Consultant (AERAU) Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU)	B.P 6215 Rabat - Instituts Maroc	Tél: 77-16-24 Fax: 77-50-09
SERAGELDIN MONA	Harvard University. Unit for Housing & Urbanisation	Harvard University, 48 Quincy street, Cambridge, Massachussets 02138 USA	Tél: (617) 495.4964 Télex: 5106007179 H4 GSD 4Q Fax. (1) 617 495 93 47

SOUAFI MOHAMED	Enseignant - Chercheur d'Etudes et Recherche en Aménagement et Urbanisme Département (CERAU) de l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU)	B.P 6215 Rabat - Instituts Maroc	Tél: 77-16-24 Fax: 77-50-09
STREN RICHARD	Centre for Urban and Communtiy Studies - Université de Toronto	455 Spadina Ave 426, Toronto CANADA M5S 2G8	Fax: 416 978 7162
TAHRI K.	Ministère de l'Habitat (DAT)	13 Rue Ryad - Rabat	
ZAOUALI BELKACEM	Institut d'Urbanisme Université de Montréal (DOCTORAT)	C.P 6128 SUCCA Montréal Québec - CANADA H3T 1T2	Tél: (514) 8480 309 Fax:(514) 343 2338

IMPRIMERIE LES EDITIONS MAGHREBINES
CASABLANCA

En Novembre 1993, s'est tenu à Rabat un atelier International sur l'évaluation des projets de développement urbain. Il réunissait des bailleurs et donateurs, des experts, des professionnels des secteurs publics et privés, des élus et membres actifs d'organisations non-gouvernementales.

Organisé en commun par l'AERAU, l'INAU, le Groupement Montréalais «Villes et Développement», et le Programme de Gestion Urbaine - Région Arabe, cet atelier a bénéficié de nombreux appuis et soutiens.

L'atelier a duré trois jours; le quatrième jour a été consacré à une table-ronde publique sur le même thème, à laquelle a pris part une centaine de participants d'horizons divers.

Ouvrage publié grâce
au soutien financier
de la S N E C

