

TRÉSOR
DIRECTION GÉNÉRALE

SYNTHÈSE



Évaluation rétrospective du projet de restauration de la sécurité de l'espace aérien de Géorgie financé sur la Réserve Pays Emergents (RPE)



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES**

**MINISTÈRE
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR**

Évaluation TBILISSI

Introduction

L'unité d'évaluation des activités de développement de la direction générale du Trésor (ministère de l'Économie et des Finances) a mené en 2011-2012, conformément à ses règles et dans le respect des critères du Comité d'aide au développement de l'OCDE, une évaluation rétrospective relative au projet de restauration de la sécurité de l'espace aérien de la Géorgie.

Ce projet a été financé par la Réserve Pays Émergents (RPE) qui est un des deux instruments d'aide-projet géré par la direction générale du Trésor pour le compte du ministère de l'Économie et des Finances. Instrument de prêt intergouvernemental avec garantie souveraine, la RPE permet de financer des projets répondant à un double objectif de développement du pays bénéficiaire et d'appui aux entreprises françaises.

Le projet évalué répondait au besoin de restauration de la sécurité de l'espace aérien de la Géorgie dans un contexte particulier de post-crise après le conflit armé entre la Russie et la Géorgie au cours de l'été 2008, qui avait entraîné notamment la destruction d'infrastructures dont la base de radars civils de l'aéroport de Tbilissi.

Ce projet a été mis en œuvre entre février et juillet 2009 par l'entreprise THALES au bénéfice de l'agence en charge de l'aviation civile géorgienne (SAKAERONAVIGATSIA). Le montant de celui-ci était de 4,7 millions d'euros pour la fourniture d'un contrat clés en mains comprenant un volet équipement (fourniture, installation et mise en opération de deux radars en remplacement de ceux détruits) et un volet services (formation des personnels et garantie des matériels pour une période de 12 mois).

Ce projet avait pour double finalité de soutenir l'effort de reconstruction de la Géorgie suite au conflit de l'été 2008 avec la Russie et de promouvoir le savoir-faire de la France en Géorgie.

Cette évaluation a été confiée par appel d'offres au Cabinet Ernst & Young. Elle a été pilotée par un comité pluridisciplinaire composé de représentants des différentes administrations concernées et de personnalités extérieures.

L'évaluation fait ressortir que le projet a atteint les objectifs d'exécution technique et financière et il est jugé très satisfaisant tant du point de vue du pays bénéficiaire (effet support) que du point de vue de la France (effet levier). De plus, la réalisation de ce projet a permis de redynamiser la coopération entre les deux pays en retrait depuis la fin des années 1990.

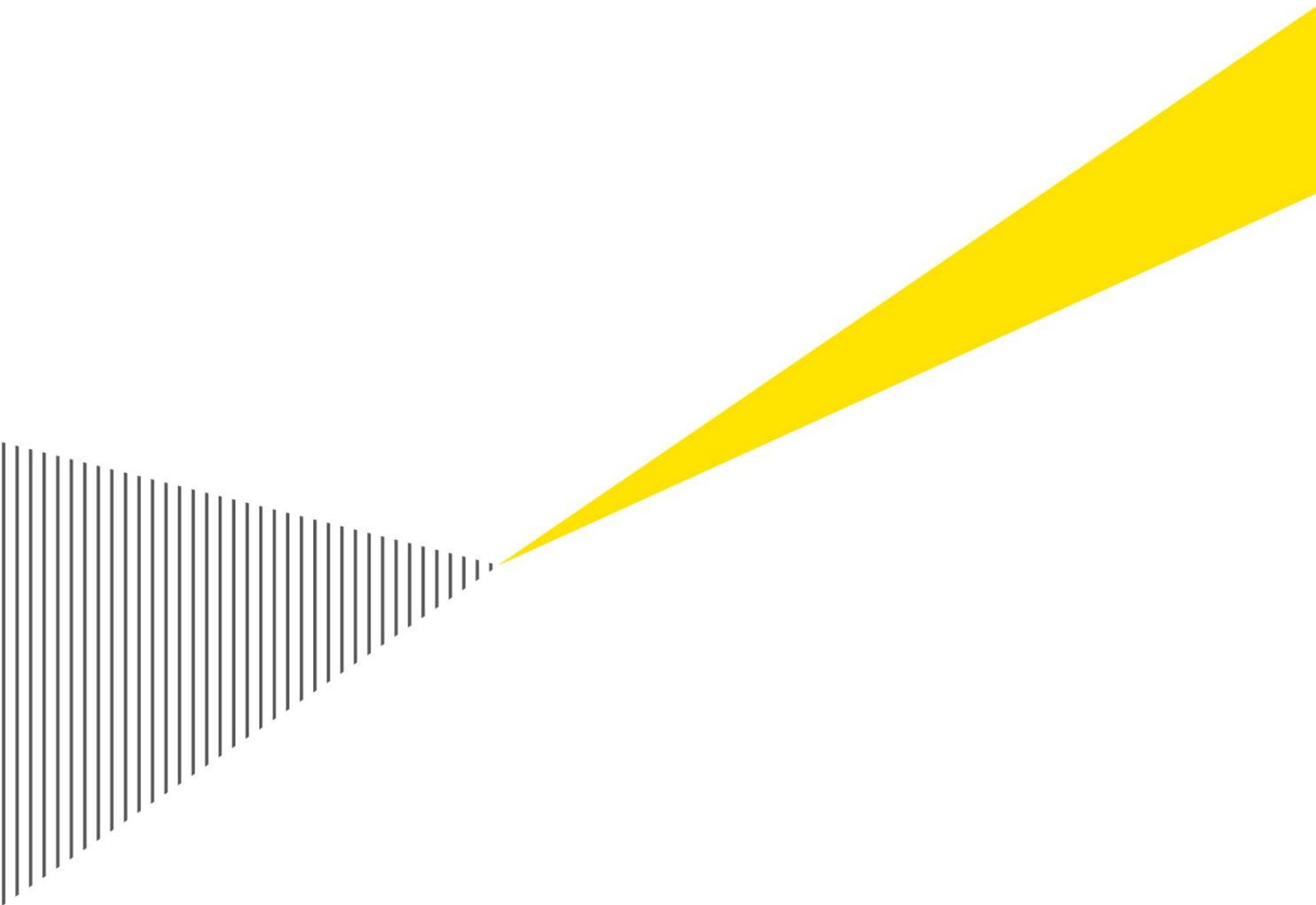
En conclusion l'évaluation recommande plusieurs actions visant à développer le partenariat économique avec la Géorgie, optimiser l'effet de retour sur les entreprises françaises et promouvoir l'instrument RPE dans un contexte post-crise.

Ministère de l'Économie et des Finances, direction générale du Trésor

Évaluation rétrospective du projet de restauration de la sécurité de l'espace aérien de
Géorgie financé sur la Réserve Pays Émergents (RPE)

Mai 2012

Synthèse du rapport final



1 Préambule : contexte et données générales

Figure 1 : Chiffres clés Géorgie (données géographiques, démographiques et économiques) en 2010-2011

	Géorgie	France
Données géographiques		
Superficie (milliers de km ²)	69,7	594,2
Capitale	Tbilissi	-
Villes principales	Koutaïssi, Batoumi, Roustavi	-
Données démographiques (source données : MAE - Banque mondiale)		
Population (millions)	4,469	63,126
<i>Dont urbains</i>	52,8 %	85,9 %
Croissance de la population (% annuel) (2010)	+0,9	+0,5
Espérance de vie	75 ans (2011)	81 ans (2010)
Population sous le seuil de pauvreté	0,31	-
IDH (PNUD 2010) - rang mondial	74 ^{ème}	-
Communauté française en Géorgie	270 enregistrés (+ 30 à 50 non-inscrits)	-
Communauté géorgienne en France	-	6 000
Données économiques		
PIB (milliards USD) (2010) (source : Banque mondiale)	11,7	2 560
Croissance du PIB (%) (2010) (source : Banque mondiale)	6 %	2 %
PIB par habitant (USD) (2010) (source : Banque mondiale)	2 629	39 460
Agriculture (% du PIB) (Source : MAE)	7 %	
Industrie (% du PIB) (Source : MAE)	32 %	
Services (% du PIB) (Source : MAE)	53 %	
Taux de chômage (% population active) (2011) (source : Banque mondiale)	25 %	9 %
Balance commerciale (en % du PIB) (2010) (Source: MAE France/ Géorgie)	-18 %	-2 %
Exportations de biens et services (% du PIB) (2010) (Source: MAE France/ Géorgie)	35 %	25 %
Importations de biens et services (% du PIB) (2010) (Source: MAE France/ Géorgie)	52 %	28 %
IDE (millions USD) (2010) (Source: MAE France)	815	-
APD nette reçue (millions USD) (2009) (source : OCDE)	908	-

Figure 2: Évolutions des données économiques de la Géorgie entre 2006 et 2011

Données économiques Géorgie - Evolution	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
PIB (milliards USD)	7,75	10,17	12,80	10,77	11,67	
Croissance du PIB (%)	9,4	12,3	2,3	-3,8	6,4	4,6
PIB par habitant (USD)	1 761	2 318	2 919	2 441	2 620	
Exportations de biens et services (millions USD)	2 546	3 175	3 662	3 202	4 060	nd
Importations de biens et services (millions USD)	4 416	5 895	7 473	5 269	6 101	nd
Balance commerciale (millions USD)	-1 871	-2 721	-3 811	-2 067	-2 041	nd
Exportations de biens et services (% du PIB)	32,9	31,2	28,6	29,7	34,8	nd
Importations de biens et services (% du PIB)	57	58	58,4	48,9	52,3	nd
IDE (millions USD)	1 170	1 750	1 564	658	815	nd
Dettes publiques / PIB (%)	nd	nd	nd	37,3	39	36,8

Source : Banque mondiale / * estimation, Coface.

La Géorgie, un pays en reconstruction dont la croissance a été affectée par le conflit russo-géorgien de 2008

La Géorgie est un pays de 4,4 millions d'habitants situé dans la région dite de Transcaucasie, doté de frontières communes avec la Russie, l'Azerbaïdjan, l'Arménie, la Turquie et bordé par la mer Noire à l'ouest du pays.

Ancienne république d'URSS, elle a recouvré son indépendance en 1991 dans des conditions difficiles (conflits séparatistes, instabilité politique...). Depuis, la Géorgie a traversé une décennie 2000-2010 d'abord marquée par la restauration de l'autorité de l'État, un net relèvement de son économie jusqu'en 2008, et un rapprochement progressif avec l'Occident (Union européenne et OTAN) opéré dès la fin des années 1990. Cependant, la croissance économique, largement soutenue par le volume important des investissements étrangers, a été remise en cause par le conflit armé qui a éclaté entre la Géorgie et la Russie à l'été 2008 (entre le 7 et le 12 août) et qui, outre la destruction d'infrastructures stratégiques, a conduit au déplacement de plusieurs milliers de personnes et à une dégradation de la confiance des investisseurs dans le pays.

À la sortie du conflit, la Géorgie a bénéficié d'une intervention rapide du Fonds monétaire international et d'une aide internationale massive obtenue lors de la conférence des donateurs tenue à Bruxelles le 22 octobre 2008 (3,2 milliards de dollars d'aide promis pour 2008-2011), qui ont permis de contenir la situation de l'économie du pays.

Le projet financé sur la RPE dans le domaine de la sécurité de l'espace aérien au titre du protocole intergouvernemental signé le 24 novembre 2008

Par protocole intergouvernemental signé entre la France et la Géorgie le 24 novembre 2008, le gouvernement géorgien a bénéficié pour la première fois d'un prêt du ministère de l'Économie et des Finances (DG Trésor) au titre de l'instrument de coopération français « Réserve Pays Émergents » (RPE) pour le financement d'un projet de fourniture d'une station radar civile, des équipements et services associés.

Ce projet, lancé en réponse à une demande de l'aviation civile géorgienne, a visé à pallier l'absence de couverture radar du survol de l'est de l'espace aérien géorgien à la suite du bombardement de l'aéroport de Tbilissi dans la nuit du 11 au 12 août 2008.

Mis en œuvre par l'entreprise Thales, fabricant français, pour un montant de 4,69 millions d'euros, le projet consistait en un contrat « clés en mains » permettant de doter Sakaeronavigatsia, prestataire de services de la navigation aérienne de Géorgie et bénéficiaire du projet, d'une station radar civile. Conformément au contrat commercial signé par les deux parties, il inclut :

- ▶ un volet « équipement » comprenant la fourniture, l'installation et la mise en opération des radars et équipements associés, y compris les travaux de génie civil en amont de leur installation ;
- ▶ un volet « services » incluant la formation théorique et pratique des personnels de Sakaeronavigatsia en France et en Géorgie, un soutien logistique, la livraison des rechanges des matériels fournis, la connexion du radar au centre et le support à la mise en fonctionnement, la livraison d'un ensemble de documentation complet rédigé en anglais, et la garantie matérielle des équipements pour une période de 12 mois.

Comme toute intervention financée sur la RPE et conformément aux critères d'éligibilité de l'instrument, le projet évalué s'inscrit dans une stratégie à double finalité :

- ▶ d'une part : soutenir la reconstruction et le développement de la Géorgie sur un plan économique et social ;
- ▶ d'autre part : promouvoir le savoir-faire et la technologie des entreprises françaises, et accroître la visibilité de l'offre technologique française en Géorgie.

Caractéristiques techniques des prêts RPE

- Les financements sont envisagés projet par projet (pas d'enveloppes pays ni de conditions financières prédéterminées) ; les prêts de la RPE financent essentiellement des biens et services français. La part française du prêt doit excéder 70 % du montant du prêt.
- Les conditions de financement sont encadrées par les règles de l'Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation : le financement de projets qui seraient rentables, s'ils étaient financés par un crédit commercial, est impossible ; les conditions financières du prêt doivent faire ressortir un élément don de 35 % minimum (*i.e.* la valeur actuelle nette des flux de remboursement est inférieure à 65 % du nominal du prêt).
- Les conditions financières du prêt sont négociées au cas par cas entre la DG Trésor et le ministère de l'Économie et des Finances du pays bénéficiaire.
- Les prêts intergouvernementaux résultent en général d'un mixage entre un prêt du Trésor et un crédit commercial garanti par la COFACE (Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur), mais ce n'est pas toujours le cas (notamment en ce qui concerne le présent projet évalué en Géorgie).

2 Synthèse des principales conclusions de l'évaluation

Cette synthèse accompagne le rapport final de l'évaluation rétrospective du projet de restauration de la sécurité de l'espace aérien en Géorgie financé sur la Réserve Pays Émergents (RPE). Elle s'appuie sur les analyses détaillées dans le rapport dont elle présente les principales conclusions par question évaluative.

Le ministère de l'Économie et des Finances - direction générale du Trésor (DG Trésor)- a souhaité réaliser l'évaluation rétrospective du projet de restauration de la sécurité de l'espace aérien de la Géorgie financé sur la RPE. Cette évaluation, confiée au cabinet Ernst & Young, avait pour objet d'exprimer une opinion indépendante et motivée sur :

- ▶ la pertinence, l'efficacité et l'efficience du projet ;
- ▶ son adéquation avec les critères d'éligibilité à la RPE ;
- ▶ sa cohérence interne et externe, en matière de complémentarité avec les autres instruments de l'aide bilatérale française, mais aussi avec l'action des bailleurs bilatéraux et multilatéraux présents en Géorgie ;
- ▶ son impact au regard des deux effets attendus de l'instrument RPE, sur le développement de la Géorgie d'une part, et de la promotion du savoir-faire et de la technologie française d'autre part.

La démarche d'évaluation s'est déroulée en trois étapes entre fin octobre 2011 et mai 2012 :

1. une phase de structuration de la démarche d'évaluation (fin octobre 2011-début novembre 2011), formulant des questions évaluatives et explicitant les critères de jugement et les indicateurs retenus par critère d'évaluation ;
2. une phase de collecte de données (deuxième quinzaine de novembre 2011), en France et en Géorgie, ayant permis de croiser différentes sources d'information : une revue documentaire complète, près de 30 entretiens auprès des acteurs préalablement ciblés (institutionnels français et géorgiens, Sakaeronavigatsia, Thales, bailleurs, etc.), et de l'observation sur site (site des radars, site du local de maintenance et site du contrôle aérien).
3. une phase d'analyse, de rédaction du rapport et de formulation des conclusions et recommandations de l'évaluation (décembre 2011-mai 2012).

Certains enjeux spécifiques au projet méritent d'être mis en exergue au regard des analyses effectuées, notamment :

- ▶ le contexte d'intervention post-crise qui a présenté des contraintes spécifiques liées à la situation d'urgence ;
- ▶ un protocole signé dans un délai rapide et qui n'a pas suivi le processus habituel d'instruction des projets RPE. À ce titre, la phase d'instruction du projet a été menée de manière accélérée et a suivi un processus simplifié qui n'a pas requis la réalisation d'une évaluation préalable avant le passage du projet en comité interministériel ;
- ▶ un périmètre de projet restreint par rapport à ses ambitions de restauration de la sécurité de l'espace aérien géorgien, qui dépend de nombreux facteurs externes au projet.

2.1 Exécution physique et financière

L'exécution physique et financière du projet a été conforme aux dispositions du contrat commercial signé entre Thales et le bénéficiaire Sakaeronavigatsia, et a montré un bon niveau d'efficacité opérationnelle dans un calendrier contraint.

Le projet a visé la fabrication, le transport, la livraison et l'installation par Thales d'une station sur le site de l'aéroport international de Tbilissi, composée de **deux radars** civils de types différents :

- ▶ un radar primaire permettant de détecter la présence, le positionnement et la vitesse de vol des avions possédant ou non un transpondeur ;
- ▶ et un radar secondaire permettant d'interroger de façon sélective les avions équipés d'un « transpondeur¹ » pour un échange de données (système coopératif s'appuyant sur un dialogue entre le radar et les aéronefs situés dans sa zone de détection)

Ces radars sont conformes aux standards internationaux définis par EUROCONTROL et par l'OACI. Ils sont adaptés aux besoins et perspectives du contrôle aérien géorgien ; s'ils ne sont pas encore utilisés au maximum de leurs possibilités (interrogation des avions sur le mode « S » notamment), leurs performances intrinsèques permettront d'absorber la croissance du trafic prévue dans l'espace aérien géorgien ces prochaines années.

Figure 2 : Photographies de la station radar Thales fournie dans le cadre du projet et d'un radar russe encore présent sur le site de l'aéroport de Tbilissi



¹ Équipement embarqué dans les avions, qui permet aux radars des stations de contrôle du trafic aérien au sol de déterminer la position de l'avion dans l'espace surveillé, et qui permet de donner une information de position aux autres avions se trouvant à proximité.

Le projet a été correctement exécuté et n'a présenté **aucun retard ni litige**. Grâce au déploiement, par Thales, d'un programme spécifique (dit programme *crash*), permettant de réduire les délais d'installation des équipements par rapport à un programme classique d'une durée habituelle de onze mois, les radars ont pu être inaugurés en juillet 2009. Ils ont ensuite été mis en service en août 2009, soit **moins de neuf mois après la signature du contrat commercial, et moins d'un an après leur destruction en août 2008**.

Au regard des éléments recueillis en France et en Géorgie, **l'installation des radars a respecté les modalités contractuelles** et a été mise en œuvre selon **une organisation de projet cohérente** et qui semble avoir bien fonctionné.

La fabrication, la livraison et l'installation des deux radars, y compris la connexion avec les systèmes de gestion du trafic aérien (Selex), ont été complétées par des prestations dont l'objet était la bonne prise en main des radars par les équipes techniques de Sakaeronavigatsia. Le projet a constitué un **ensemble « clés en main »** incluant des services complémentaires utiles et nécessaires qui semblent avoir répondu aux attentes de la partie géorgienne : deux cycles de formation en usine puis sur site à l'aéroport de Tbilissi, fourniture de manuels de maintenance, *hotline* téléphonique, garantie de 12 mois, lot de pièces détachées.

Figure 3 : Photographies d'un lot de manuels de maintenance présent sur le site des radars (à gauche) et de la salle de contrôle des radars (à droite)



Quelques points de vigilance sont à relever, bien qu'ils constituent des aléas relativement habituels dans le cadre de contrats similaires :

- ▶ des erreurs de détection des radars ont été identifiées après leur mise en service. Les faux échos et les déclenchements d'alarme non justifiés, considérés comme un phénomène standard pour toute nouvelle installation de radar, ont été analysés puis minimisés par Thales au cours de la période de garantie et à la suite d'une série de re-paramétrages des systèmes logiciels ;
- ▶ certaines pièces détachées utilisées pour le système de refroidissement du générateur se sont révélées défectueuses. Thales a, semble-t-il, changé de fournisseur pour répondre à ce problème ;
- ▶ enfin, il persiste certaines interrogations sur la maîtrise de l'anglais par les personnels techniques formés. La sélection des participants aux formations à la maintenance des radars organisées par Thales n'a peut-être pas respecté de critères suffisamment stricts en ce qui concerne le niveau de maîtrise de l'anglais. Ceci a pu générer des problèmes de communication formateurs-participants. Plus généralement, les améliorations suggérées par les personnes formées incluent des demandes pour approfondir certains sujets abordés et allonger, pour ce faire, la durée de formation, jugée insuffisante par une partie des participants aux sessions de remise à niveau organisées récemment dans le cadre du contrat de maintenance entre Thales et Sakaeronavigatsia.

2.2 Pertinence du projet

L'intervention française a été très pertinente au regard du besoin urgent de remplacement du radar détruit en Géorgie

Les bombardements russes, la nuit du 11 et 12 août 2008, ont détruit le radar d'origine américaine qui assurait la surveillance des survols de l'est de l'espace aérien de la Géorgie et des vols à l'approche de l'aéroport international de Tbilissi. Ce qui a entraîné la fermeture temporaire d'une partie de l'espace aérien du pays, avant que l'aviation civile géorgienne ne mette en place un dispositif alternatif de surveillance de l'espace. En violant la souveraineté de l'État géorgien sur son espace aérien, cette destruction a eu pour conséquence une perte de confiance dans la sécurité aérienne en Géorgie. Elle a pu expliquer, en partie, la baisse constatée du nombre de survols du territoire géorgien (voir figure 6), engendrant elle-même une diminution des recettes de survols collectées par Sakaeronavigatsia et pouvant affecter l'équilibre financier du prestataire de la navigation aérienne. Plus largement, la destruction du radar a pu avoir des conséquences indirectes sur la situation économique du pays en entraînant une baisse de confiance générale des investisseurs à l'égard du pays.

Le projet de remplacement du radar détruit a bien répondu à un besoin urgent de reconstruction post-crise, qui s'inscrit parmi les priorités identifiées dans le rapport d'évaluation des besoins de reconstruction élaboré à l'initiative des Nations unies et de la Banque mondiale à la suite du conflit russo-géorgien (automne 2008).

L'intervention française a été très pertinente au regard du renforcement de la position de Thales et des opportunités de coopération bilatérale franco-géorgienne

Le projet était en parfaite adéquation avec des opportunités de développement des exportations françaises et de renforcement des relations entre les deux pays.

Côté français, le projet a présenté une **opportunité pour rétablir des relations de coopération économique avec la Géorgie** qui étaient suspendues depuis la fin des années 1990. En 2008, en dépit de relations amicales entretenues au plus haut niveau depuis son indépendance, la Géorgie n'avait bénéficié d'aucune aide-projet de la part de la France. De manière adéquate, il s'est agi, par un projet à forte visibilité et cohérent avec les besoins géorgiens, de démontrer l'engagement de la France dans la reconstruction du pays. Identifié à juste titre comme **stratégique et particulièrement symbolique**, le projet a également été perçu comme un moyen d'investir un secteur des transports qui présente des potentialités fortes pour la France, tant pour ses entreprises que pour sa coopération économique et financière.

Du point de vue des entreprises françaises, le projet a répondu à un besoin de renforcement de la position de Thales dans le pays. Si Thales était déjà présent en Géorgie avant le lancement du projet (installation d'un radar début 2008), ses concurrents étaient également bien positionnés pour procéder au remplacement du radar détruit, en particulier les fabricants américains qui bénéficiaient de références récentes en matière de radars dans le pays (outre le radar détruit, le radar toujours en fonctionnement de Senaki est d'origine américaine).

De manière générale, le projet s'est inscrit dans une **volonté de relance des relations économiques et commerciales entre la France et la Géorgie** alors que le pays reste peu investi par les entreprises françaises malgré les opportunités offertes par le marché régional du Sud Caucase (Azerbaïdjan, Arménie et Géorgie).

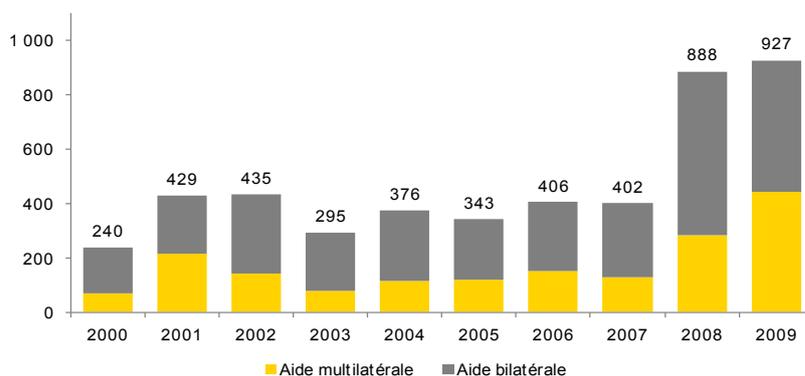
2.3 Cohérence externe du projet

La Géorgie attire de nombreux bailleurs, parmi lesquels la France occupe une place secondaire

La Géorgie est considérée comme un pays attractif en raison de son administration efficace, de ses politiques publiques jugées performantes, et de son orientation résolument tournée vers l'Occident. Malgré le contexte de fragilité issu du conflit de 2008 et le ralentissement de son économie, la Géorgie a continué de réaliser d'importants progrès dans la mise en œuvre de son programme de réformes structurelles en matière de lutte contre la corruption et de protection des investissements étrangers. Les évaluations des différentes institutions internationales classent ainsi la Géorgie parmi les pays les plus favorables pour le climat des affaires. En 2011, le classement *Doing Business* de la Banque mondiale place la Géorgie au douzième rang, avec un gain de 26 places par rapport à 2007. Entre 2005 et 2009, 45 bailleurs (17 multilatéraux et 28 bailleurs bilatéraux) étaient présents en Géorgie.

Au sortir du conflit russo-géorgien de l'été 2008, la conférence des bailleurs de fonds organisée à Bruxelles a permis de débloquer une promesse d'aide de 3,2 milliards de dollars US pour la période 2008-2011 doublant le montant d'APD annuel reçue par la Géorgie à partir de 2008. Cette mobilisation exceptionnelle a entraîné **un flux d'aide représentant un tiers du PIB géorgien** et a permis de contenir les effets conjugués du conflit armé et de la crise mondiale.

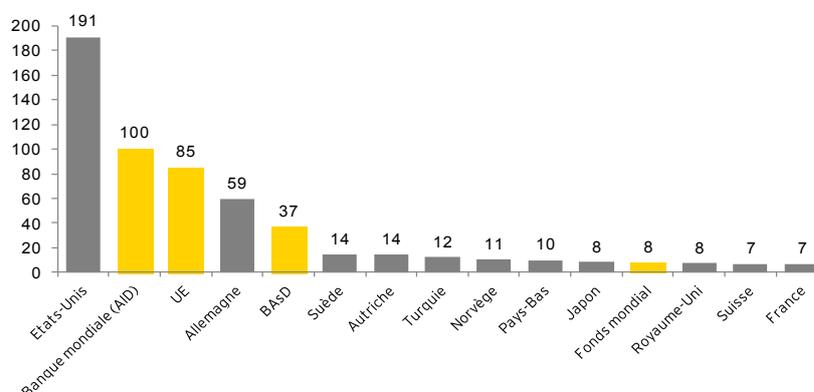
Figure 4 : Les flux de l'APD en Géorgie (décaissements nets en millions de dollars US)



Source : www.aidflows.org

En flux d'APD, **les États-Unis** occupent une place dominante en tant que bailleur bilatéral (environ 190 millions de dollars par an sur la période 2005-2009), suivis par l'Allemagne (environ 59 millions de dollars par an). Ce sont des bailleurs multilatéraux, Banque mondiale et Union européenne, qui occupent les deuxième et troisième places (cf. tableau ci-après).

Figure 5 : Principaux bailleurs de fonds en Géorgie
(moyenne des décaissements nets entre 2005-2009, en millions de dollars US)



Source : www.aidflows.org

Le projet a été mené en complémentarité avec l'action des autres bailleurs dans le cadre de l'aide internationale post-conflit

Le projet financé sur la RPE a été annoncé par la France lors de la Conférence des donateurs de Bruxelles (22 octobre 2008) et était inscrit au préalable sur la liste des priorités établies par la communauté des bailleurs dans le rapport commun d'évaluation des besoins (8 millions de dollars US estimés pour le remplacement des radars sur des besoins totaux estimés à 3,2 milliards de dollars US). Par son annonce à cette conférence et par son inscription sur la liste des priorités du pays, **la mobilisation de la RPE a pu être réalisée de manière coordonnée avec les autres bailleurs.**

Le projet est cohérent avec les stratégies et les interventions des banques de développement multilatérales et avec l'intervention des bailleurs bilatéraux présents dans le pays. La coopération française a pu bénéficier d'un **positionnement bien identifié en tant que partenaire du pays dans le secteur aérien.**

Enfin, **le projet ne présente ni complémentarité ni redondance avec les autres formes de coopération de la France** dans ce pays, qui sont davantage centrées sur les secteurs de l'éducation et de la coopération universitaire, et qui disposaient jusqu'alors de moyens limités. Le récent mandat de l'AFD pour intervenir dans le pays ouvre de nouvelles perspectives de synergies pour les instruments d'aide-projet de la DG Trésor.

2.4 Adéquation des processus et de l'instrument RPE

Le financement du projet est cohérent avec les objectifs et les modalités d'intervention de la RPE

Le projet est cohérent avec les objectifs et les modalités d'intervention de la RPE. Alors que la Géorgie ne figurait pas initialement sur la liste des pays éligibles aux instruments d'aide-projet de la DG Trésor en 2008, une dérogation a été obtenue afin de pouvoir le mettre en œuvre sur protocole RPE. Le projet répond bien aux différents critères d'intervention de l'instrument : pays bénéficiaire à fort potentiel, secteur en adéquation avec les champs prioritaires de la RPE (transports), et investissement stratégique avec un impact potentiel fort pour le développement du pays bénéficiaire.

Les conditions financières du protocole de prêt sont conformes aux règles édictées par l'OCDE en matière de crédits d'aide liée, et sont particulièrement avantageuses pour la Géorgie :

1. un élément don de 41,89 % contre un minimum requis de 35 % dans le cadre de l'aide liée ;
2. un financement à 100 % par la France (DG Trésor) ;
3. une période de remboursement plus longue que la moyenne des protocoles RPE.

Cet effort financier consenti par le gouvernement français s'inscrit dans le cadre de la contribution à l'effort général à la reconstruction post-conflit de la Géorgie, annoncée par la France lors de la conférence des donateurs pour un montant de 7 millions d'euros, initialement prévue sous forme de dons.

Figure 6 : Conditions du protocole RPE entre la France et la Géorgie pour le financement du remplacement des radars

Caractéristiques du prêt	
Montant global du protocole	4 690 000 €
Prêt gouvernemental français	4 690 000 €
Crédits privés garantis	0 €
Taux de mixage Prêt/ Crédits privés garantis	100/0
Élément don	41,89%
Durée du prêt gouvernemental	18 ans
Années de franchise	6 ans
Taux d'intérêt annuel	1,1%

L'aide française s'est révélée d'autant plus légitime que le processus RPE a démontré sa flexibilité et son adaptabilité au contexte d'urgence de la Géorgie

Le processus d'instruction du projet habituellement appliqué de manière générale aux projets financés par la RPE a été adapté dans le cas du projet en Géorgie afin de procéder au remplacement rapide du radar détruit. Six mois seulement se sont écoulés entre la destruction des radars en août 2008, la signature du protocole RPE en novembre 2008 et l'entrée en vigueur du contrat commercial en février 2009.

Cette rapidité a été favorisée par la réactivité et l'implication fortes des autorités françaises et géorgiennes au plus haut niveau des États, mais aussi par l'absence d'évaluation préalable du projet et l'absence d'appel d'offres qui ont permis également d'accélérer le lancement du projet. À cet égard l'absence d'évaluation préalable aurait pu présenter un risque dû à l'absence d'avis extérieur et de vérification approfondie de l'opportunité du projet, mais elle n'a pas, en pratique, dégradé la pertinence et la bonne mise en œuvre du projet dont la nature ne requerrait pas d'analyse *ex ante* approfondie (remplacement d'équipement simple).

La cohérence des objectifs et des résultats attendus du projet n'a pas été vérifiée avant son lancement

La logique d'intervention du projet n'a pas été définie avant son lancement, ce qui peut s'expliquer par le contexte d'urgence du projet et la nécessité de faire avancer les négociations dans un calendrier d'instruction très contraint. En conséquence, les objectifs affichés dans les différents documents du projet sont nombreux et ambitieux, couvrant aussi bien la reconstruction post-crise, l'amélioration de la sécurité aérienne en général et le développement économique du pays.

2.5 Effets pour la Géorgie

Le projet a permis une utilité et des effets (pour la plupart indirects) immédiats pour Sakaeronavigatsia et pour la Géorgie

Le projet, permettant le remplacement rapide du radar détruit, a effectivement permis de restaurer **la souveraineté de la Géorgie et de rétablir le contrôle sur la totalité de son espace aérien**. Il s'intègre en 2011 dans un ensemble de trois stations radars Thales acquises par Sakaeronavigatsia² qui, en tenant compte d'un quatrième radar de fabrication américaine, assurent désormais une **double couverture complète de l'espace aérien géorgien**.

Les modèles de radars fournis répondent aux dernières avancées technologiques. Ils sont compatibles en mode « S » et conformes aux standards internationaux établis par l'OACI et EUROCONTROL. Si Sakaeronavigatsia n'utilise pas encore toutes les fonctionnalités des radars, en particulier le mode « S » de transmission d'information entre les radars et les aéronefs permettant d'optimiser les opérations de surveillance, **les radars fournis seront à même de répondre aux perspectives de croissance du trafic aérien en Géorgie**.

Figure 7 : Évolution des vols et survols sur l'espace aérien de Géorgie

	Survols	%	Vols internationaux	%	Vols domestiques	%	TOTAL	%
2006	60 253		10 919		583		71 755	
2007	64 299	7%	11 264	3%	882	51%	76 445	7%
2008	62 302	-3%	13 336	18%	736	-17%	76 374	0%
2009	60 902	-2%	12 726	-5%	542	-26%	74 170	-3%
2010	74 626	23%	15 277	20%	688	27%	90 591	22%
2011(I-X)	71 197	14%	14 569	14%	1166	103%	86 932	15%

Source : Sakaeronavigatsia.

Moins directement, le projet a contribué à **rétablir la confiance dans la sécurité de l'espace aérien** et dans la fiabilité des services de navigation aérienne en Géorgie. Ce retour de la confiance a permis une **augmentation importante du nombre de vols et de survols du territoire contrôlé** par Sakaeronavigatsia à partir de 2010 (+ 22 % en 2010 par rapport à 2009), générant des recettes suffisantes pour assurer l'entretien des équipements. Indirectement, le radar financé dans le cadre du projet participe à la croissance du trafic aérien dans le pays, tant en ce qui concerne le trafic passager que le fret.

La **croissance du trafic**, conjuguée à la volonté de la Géorgie de se conformer aux standards européens et internationaux en matière de sécurité, conduisent l'aviation civile géorgienne à mener de front plusieurs projets destinés à mettre aux normes ses procédures et ses équipements. Le projet s'est intégré dans les plans stratégiques de rattrapage technologique et de modernisation du secteur économique de l'aviation civile en Géorgie³ déterminés par deux facteurs principaux :

- ▶ adapter le développement économique pour rejoindre les niveaux et standards européens en matière économique, politique et sociale (volonté politique d'entrer dans l'Union européenne) ;

² Un autre radar Thales avait été installé en 2008 sur la colline de Kvishiana proche de l'aéroport de Tbilissi (sur base d'un contrat signé en 2003) et un troisième radar Thales a été mis en service en 2010 à Poti (contrat signé en 2009). Ces deux radars n'ont pas bénéficié de financement RPE.

³ Processus de modernisation initié dès avant le projet et accéléré ces dernières années (sans lien avec le conflit russo-géorgien et le radar détruit).

- ▶ s'aligner avec les standards et recommandations aux niveaux international et européen en matière d'aviation civile. La Géorgie est ainsi contractante de l'OACI, membre de l'ECAC et en passe de rejoindre EUROCONTROL. Elle souhaite enfin rejoindre l'IFATSEA.

Figure 8 : Photographie du centre de contrôle du trafic aérien (tour de contrôle)



Plusieurs projets de modernisation des infrastructures se présentent à court terme. Outre la rénovation de la piste d'atterrissage de l'aéroport de Tbilissi identifiée comme un besoin de reconstruction du pays à la suite du conflit de 2008, la Géorgie prévoit également la rénovation de son aéroport de Koutaïssi en le finançant sur son propre budget. Par ailleurs, le système de gestion du trafic aérien devrait faire l'objet, à court terme, d'un projet de modernisation.

L'appartenance de l'État géorgien à l'OACI ainsi qu'au CEAC a favorisé l'harmonisation des pratiques et le déploiement de moyens en conformité avec les standards européens. De nombreux axes de coopération ont été dressés avec EUROCONTROL et ont permis d'établir le rapport du LSSIP, plan de convergence et d'implémentation locale. Alors que la Géorgie figure, d'après les informations obtenues auprès de l'OACI, parmi les cinq pays sources d'inquiétude pour l'organisation, la mise en œuvre d'actions correctives est en cours et accélère le processus de mise à niveau. Ainsi, dans de nombreux domaines, des formations sont nécessaires pour atteindre les standards internationaux. L'aviation civile manque encore d'outils, de procédures, de *check lists*, de guides/documents d'orientation, etc. La maîtrise de la langue anglaise est également souvent un problème.

En outre, l'UE et la Géorgie ont signé, le 2 décembre 2010, un accord sur le transport aérien, qui intègre la Géorgie dans l'espace aérien européen commun. Cet accord global permet de renforcer les relations économiques, commerciales et touristiques entre la Géorgie et l'UE et fait de la Géorgie un partenaire à part entière de l'UE dans le domaine du transport aérien.

2.6 Effets pour la France

Le projet a permis un effet de levier confirmé pour Thales qui compte désormais trois références radars en Géorgie

Le projet a directement contribué à **renforcer la position de Thales sur le marché des radars en Géorgie**. L'effet de levier a été vérifié par la signature de deux nouveaux contrats signés en 2009 et en 2010 pour un montant total 4 millions d'euros et portant respectivement sur la fourniture d'un troisième radar à Poti

et la réalisation de prestations de maintenance sur les trois radars Thales pour une durée de cinq ans. Le contrat a permis de développer des relations de proximité avec l'aviation civile géorgienne. Ces relations ouvrent aujourd'hui des perspectives intéressantes pour Thales, au-delà du seul marché des radars (système de gestion du trafic aérien, système d'aide à l'atterrissage...). Le projet constitue enfin une référence confortant un positionnement pouvant faire levier au niveau régional, notamment face à la concurrence américaine et européenne.

Le projet a eu des retombées plus limitées pour les autres entreprises françaises du secteur et au-delà

En revanche, les retombées sont peu perceptibles pour les autres entreprises françaises. L'effet d'entraînement est resté limité pour les PME sous-traitantes qui n'ont pas développé de relations commerciales particulières en Géorgie, et dont l'implication n'a pas été réalisée dans une perspective de développement à l'international.

Plus généralement, **le projet n'a pas eu d'effet notable sur le niveau des exportations françaises**. La présence française en Géorgie reste encore limitée malgré la multiplication des initiatives visant à accompagner les entreprises et promouvoir les opportunités que représente le marché géorgien. Par ailleurs si la Géorgie est un petit marché, elle se situe dans une région plus vaste qui offre des perspectives intéressantes pour les entreprises françaises dans des secteurs aussi divers que les infrastructures, la gestion énergétique de l'eau, le tourisme ou l'agriculture. Parmi ces pays, la Géorgie présente un certain nombre d'atouts pour des entreprises dotées d'une ambition régionale dans le Caucase (climat des affaires notamment).

Figure 9 : Échanges commerciaux entre la France et la Géorgie entre 2006 et 2010

Echanges commerciaux France - Géorgie	2006*	2007*	2008**	2009**	2010**
Exportations de biens et services vers la Géorgie (millions USD)	74	101	55	58	72
Importations de biens et services de la Géorgie (millions USD)	31	12	58	8	12
Balance commerciale de la France avec la Géorgie (millions USD)	43	89	-3	50	60

Sources : * Ministère des Affaires étrangères géorgien, ** Ministère des Affaires étrangères français.

Le projet a surtout eu un effet d'image très fort pour la coopération française dans son ensemble

Le projet, appuyé par les responsables politiques du pays (inauguration du radar par le président Saakashvili), a bénéficié d'une très forte visibilité qui a profité à l'image de la coopération française dans son ensemble, comme en témoigne la reconnaissance des Géorgiens à l'égard du financement RPE accordé et à l'égard de la rapidité de la réaction française (institutionnels français et entreprises). Les autorités françaises ont démontré alors, leur capacité à prendre part avec succès et rapidité à l'effort général de reconstruction d'un pays dans une situation postcrise.

Le projet a eu un effet d'entraînement sur le partenariat engagé entre la France et la Géorgie en termes économiques et financiers. Premier projet financé par la RPE en Géorgie depuis la réforme des protocoles financiers de la DG Trésor, il a permis d'instaurer un climat de confiance entre la France et la Géorgie et de nouer des relations étroites, notamment sur les questions relatives au transport. Il a été suivi par de nouveaux projets de coopération :

- ▶ ADPi a bénéficié d'un financement FASEP de 0,7 million d'euros pour réaliser une étude concernant la rénovation de la deuxième piste de l'aéroport de Tbilissi. À fin 2011, les discussions étaient en cours en ce qui concerne le schéma de financement de la réalisation des travaux de rénovation ;

- ▶ une étude sur financement FASEP est en cours de réalisation par SYSTRA pour un budget de 0,93 million d'euros et concerne la mise en place d'un réseau de tramway à Tbilissi (en deux phases) ;
- ▶ un projet financé sur la RPE pour la fourniture d'équipements pour l'ouverture d'une station de ski à Mestia (nord du pays) a été lancé à la suite du protocole signé au cours de la visite présidentielle de Nicolas Sarkozy du 7 octobre 2011 et sera mis en œuvre par l'entreprise Pomagalski (budget de 18 millions d'euros environ) ;
- ▶ d'autres projets sont à l'étude, notamment du côté de l'AFD qui, outre le financement de la rénovation de la piste de l'aéroport de Tbilissi, pourrait aussi se positionner sur le financement d'une étude portant sur les liaisons de bus inter-cités.

2.7 Recommandations

Face aux constats rétrospectifs formulés par l'évaluation, **trois pistes de recommandations principales** sont soulignées.

Recommandation 1 : poursuivre le partenariat économique avec la Géorgie et rechercher les complémentarités avec les autres formes de coopération de la France dans le pays

La coopération française a capitalisé sur le projet : de nouveaux projets ont été exécutés (avec ou sans financement de la DG Trésor), d'autres sont en cours et des projets sont en phase de négociation dans le secteur de l'aviation civile et de l'aéronautique plus généralement. À cet égard, l'évaluation recommande de :

- ▶ **poursuivre la nature des relations développées avec les autorités géorgiennes**, largement basées sur des échanges interpersonnels réguliers de qualité et sur l'instauration d'un climat de confiance réciproque (service économique de l'ambassade de France, Thales, aviation civile géorgienne, Sakaeronavigatsia). Ces relations permettent à la partie française de bien connaître les besoins du pays et de lui apporter un appui approprié. Elles permettent d'identifier les projets relativement tôt dans leur processus de maturation assurant un positionnement en amont susceptible d'augmenter les chances d'appuyer entreprises et technologies françaises ;
- ▶ outre le secteur du transport, et alors que la France a investi récemment le secteur du tourisme (projet RPE à Mestia) sur lequel elle dispose d'un avantage comparatif certain, **poursuivre l'ouverture vers d'autres secteurs d'expertise française comme le transport ferroviaire et l'énergie hydraulique** (ce qui pourra être réalisé dans le cadre du MOU signé entre la France et la Géorgie lors de la visite du président Nicolas Sarkozy en octobre 2011 concernant la coopération des deux pays dans les secteurs du transport, du tourisme et de l'énergie). La poursuite d'un partenariat économique franco-géorgien est d'autant plus pertinente que les marges de croissance des relations commerciales franco-géorgiennes sont importantes ;
- ▶ **de manière plus opérationnelle, rechercher autant que possible** des complémentarités entre les projets financés par la RPE et les autres formes de coopération existantes ou potentielles entre la France et la Géorgie afin de les appuyer mutuellement. Dans le domaine de l'aviation civile, il serait possible d'étudier les synergies possibles avec les coopérations de l'ÉNAC (qui est en charge de la formation des contrôleurs aériens en Géorgie) ou de la DGAC (formes de coopération restant à développer), afin d'adosser la coopération économique à d'autres types de coopérations dans le même secteur ;

- ▶ avec l'AFD en particulier (qui est autorisée depuis 2011 à intervenir en Géorgie) : étudier les possibilités de cofinancement, en veillant à la lisibilité et à la clarté de la communication vis-à-vis des partenaires géorgiens quant aux spécificités des différents instruments de coopération proposés par la France.

Recommandation 2 : renforcer les retombées pour les entreprises françaises au-delà de l'entreprise bénéficiaire du marché financé par la RPE

Si le projet a permis un effet de levier direct pour l'entreprise principale du contrat commercial, les retombées commerciales pour les entreprises françaises sont restées plus limitées. De manière opérationnelle, il s'agit, pour ce type de projet, de :

- ▶ en amont : **établir les conditions nécessaires à assurer des retombées commerciales au-delà du bénéficiaire principal du projet** en orientant le choix des sous-traitants, lorsque cela se justifie, pour privilégier les entreprises susceptibles de tirer bénéfice du projet dans le cadre d'une stratégie d'export (définition de conditions *ex ante*) ;
- ▶ en cours de projet : **articuler le projet avec d'autres démarches exports existantes** (comme par exemple : les missions MEDEF International, ou les événements organisés par la Chambre de commerce et d'industrie France-Géorgie) ;
- ▶ à l'issue de l'exécution du projet : au-delà des contacts établis, **capitaliser sur la réussite du projet par des actions événementielles à l'échelle régionale** pour promouvoir l'expertise française dans le champ de l'aviation civile et de l'aéronautique (comme par exemple : organisation de salons, édition de plaquettes de communication, etc.).

Recommandation 3 : utiliser l'expérience de ce projet pour promouvoir l'instrument et définir une doctrine d'actions en matière de RPE dans un contexte post-crise

Le projet a démontré la capacité d'adaptation et la valeur ajoutée de l'instrument RPE dans un contexte d'urgence lors d'interventions post-crisis : la RPE a été mobilisée rapidement pour soutenir l'effort de reconstruction du pays. La réussite du projet a été permise par la réactivité des parties françaises et géorgiennes, et par un processus d'instruction plus simple que celui habituellement suivi (absence d'appel d'offres notamment, mais aussi absence d'évaluation préalable). À cet égard, il semblerait utile :

- ▶ **d'utiliser l'expérience de ce projet pour confirmer et valoriser la RPE en tant qu'outil pouvant être mobilisé dans ce type de contexte particulier ;**
- ▶ **de clarifier la doctrine d'intervention de la RPE en situation d'urgence en y associant la définition d'une procédure allégée**, par exemple, en établissant un système d'évaluation préalable « rapide » des projets (qui permettrait de vérifier *a minima* leur adéquation avec certains critères importants de la RPE).

3 Évaluation par critère⁴

Critères	Appréciation				Commentaires
	Vert	Jaune	Orange	Rouge	
Pertinence et cohérence interne					
Cohérence des objectifs			Orange		Des objectifs affichés ambitieux et peu réalistes (ayant trait à la sécurité aérienne dans son ensemble). Des objectifs non affichés prépondérants (vitrine pour la coopération française, aubaine pour la France).
Pertinence des objectifs par rapport aux priorités et besoins de la Géorgie	Vert				
Pertinence des objectifs par rapport aux priorités et besoins de la France	Vert				
Cohérence externe					
Adéquation avec les critères d'éligibilité de la RPE	Vert				
Cohérence avec les autres instruments de l'aide française	Neutre				
Cohérence de l'aide avec les autres bailleurs	Vert				
Qualité de la mise en œuvre au niveau institutionnel					
Qualité de l'instruction	Vert	Jaune			Une rapidité, une adaptation/flexibilité et une implication forte des autorités sur le dossier, mais une absence d'évaluation préalable du projet (facteur de risque potentiel).
Qualité du suivi par l'administration française	Vert				
Efficacité opérationnelle et efficience					
Exécution technique et financière	Vert				
Respect du calendrier, satisfaction du bénéficiaire	Vert				
Performance technique et financière	Vert	Jaune			Une performance technique affectée par des points d'attention mineurs, non spécifiques au projet : insuffisante maîtrise de l'anglais de la part des ATSEP formés lors du projet, présence de pièces détachées défectueuses et défauts de paramétrage des logiciels radars en début de mise en service.
Résultats et impacts					
Impacts économiques, techniques et institutionnels pour la Géorgie	Vert	Jaune			Un projet de remplacement du radar détruit nécessaire pour la Géorgie, qui a eu des impacts immédiats en matière de couverture de l'espace aérien, mais des impacts seulement indirects sur la sécurité de l'espace aérien dans son ensemble (nombreux facteurs externes).
Effet de levier pour les entreprises françaises	Vert		Orange		Un effet de levier fort pour Thales, faible pour les autres entreprises françaises.
Impacts sur la valorisation de la technologie et du savoir-faire français		Jaune			Une image globalement positive de la technologie et du savoir-faire français, qui a pu se maintenir avec le projet
Autres impacts pour la France	Vert				Un impact très fort sur les relations franco-géorgiennes et la poursuite de la coopération économique entre les deux pays.
	<i>Pertinence, efficacité, cohérence très satisfaisante ou impact très élevé</i>				<i>Pertinence, efficacité, cohérence peu satisfaisante ou impact plutôt faible</i>
	<i>Pertinence, efficacité, cohérence satisfaisante ou impact plutôt élevé</i>				<i>Pertinence, efficacité, cohérence insatisfaisante ou impact négligeable</i>

⁴ Grille demandée dans les termes de référence de l'évaluation.

4 Principaux sigles utilisés

AFD	Agence Française de Développement
ATM	<i>Air Traffic Management</i> (gestion du trafic aérien)
ATC	<i>Air Traffic Control</i> (contrôle du trafic aérien)
BAoD	Banque Asiatique de Développement
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CE	Commission Européenne
DG Trésor	Direction Générale du Trésor du ministère de l'Économie et des Finances
ECAC	<i>European Civil Aviation Conference</i>
ENAC	École Nationale d'Aviation Civile
FASEP	Fonds d'Aide au Secteur Privé
IDH	Indice de Développement Humain
LSSIP	<i>Local Single Sky ImPlementation</i>
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
OACI	Organisation de l'Aviation Civile Internationale
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
RPE	Réserve Pays Émergents
UE	Union européenne
URSS	Union des Républiques Sociales Soviétiques

Membres du Comité de pilotage

Évaluation rétrospective du projet de restauration de la sécurité de l'espace aérien de Géorgie financé sur la Réserve Pays Émergents (RPE)

1. Président :

- M. M. Franck GIRAUD, ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, Direction générale de l'aviation civile (DGCAC) - Mission de la coopération internationale

2. Secrétariat du Comité de pilotage :

- Mme. Michelle MARLARD, adjoint au chef de l'Unité d'évaluation des activités de développement (UEAD), DG Trésor (ministère de l'Économie et des Finances)

3. Ministères :

Ministère de l'Économie et des Finances

- Mme. Gaëlle ASSAYAG, DG Trésor (Bilat 2)
- M. Jonathan GINDT, DG Trésor (Finenter 2)
- M. Daniel PATAT, DG Trésor - SER Bakou (en charge de la Géorgie)

Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (MAEE)

- M. Julien PAUBERT – Direction de l'Europe continentale (Sous-direction du Caucase et de l'Asie centrale)
- M. Axel CHAMPEY – Direction Générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats (Sous-direction de l'innovation et des entreprises)

4. Agence française de développement (AFD) :

- M. Laurent FONTAINE, Bureau Évaluation

5. Autres experts :

- M. Bernard LEMPERIERE, Natixis - Direction des activités institutionnelles
- M. Philippe TICHADALLE-SUE – École Nationale de l'aviation civile (Chef de programme)

GRILLE D'APPRECIATION DES TRAVAUX DES CONSULTANTS

PAR LE COMITE DE PILOTAGE

Afin de respecter les normes d'évaluation établies par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, la DG Trésor a mis en place une grille d'appréciation des travaux des consultants composée de dix critères. Celle-ci est remplie par chaque membre du Comité de pilotage à la fin de l'exercice et fait l'objet d'une synthèse agrégée des notes permettant de fournir un indicateur de qualité et de pertinence des résultats de l'évaluation.

1. Justification, buts et objectifs de l'évaluation	++	+	=	-	--	Note : 4.8/5¹
--	-----------	----------	----------	----------	-----------	---------------------------------

Le rapport indique pourquoi et pour qui l'évaluation est entreprise, et pourquoi à ce moment-là. Le but de l'évaluation est conforme à l'apprentissage et à la redevabilité, et les objectifs définissent ce que l'évaluation se propose d'atteindre.

Les buts et objectifs de l'évaluation sont parfaitement définis (pertinence, efficacité, efficience du projet, adéquation avec les critères RPE, cohérence interne et externe, impact effet support et effet levier) et bien rappelé dans le rapport final.

2. Le champ de l'évaluation	++	+	=	-	--	Note : 4.6/5
------------------------------------	-----------	----------	----------	----------	-----------	---------------------

Le domaine d'étude est clairement déterminé (problèmes abordés, financements, durée, types d'intervention, couverture géographique, groupes cibles...). Le rapport d'évaluation analyse la logique d'intervention et établit les constatations à différents niveaux (intrants, activités, résultats et impacts). Les critères du CAD sont appliqués. Les critères non utilisés sont explicités ainsi que d'autres critères éventuellement introduits. Les questions évaluatives sont clairement renseignées.

Le champ de l'évaluation, pas très clair au début de l'étude (le titre prêtait à confusion) a été éclairci au sein du comité de pilotage et les critères du CAD respectés. Le cadre logique de l'intervention dans un contexte post-crise a été très bien reconstitué avec des réponses argumentées et précises aux questions évaluatives posées.

3. Contexte	++	+	=	-	--	Note : 4.4/5
--------------------	-----------	----------	----------	----------	-----------	---------------------

La politique du donateur et celle du partenaire sont exposées, ainsi que leurs objectifs et stratégies respectives. Les éléments du contexte sur le plan institutionnel et socio-politique sont présentés, ainsi que les modalités d'intervention.

Le contexte spécifique de cette intervention post-crise (crise avec la Russie, conférence des donateurs, importance du rétablissement de la sécurité de l'espace aérien et rapidité d'intervention...) a été très bien restitué de même que les stratégies et objectifs du donateur et du bénéficiaire. L'aide pour cela du comité de pilotage a été déterminante.

4. Méthodologie	++	+	=	-	--	Note : 4.2/5
------------------------	-----------	----------	----------	----------	-----------	---------------------

Le rapport décrit les méthodes d'évaluation appliquées, le processus adopté, en démontrant leur validité et leur crédibilité. Les choix sont justifiés et les limites ou défauts éventuels sont explicités. Les différentes parties prenantes sont impliquées dans l'évaluation. Le rapport indique les modalités de choix des protagonistes et de leur participation. Les critères de sélection d'un échantillon sont présentés et justifiés.

La méthodologie appliquée par E&Y a été satisfaisante. Elle a cependant nécessité quelques recadrages au sein du comité de pilotage, E&Y n'ayant au départ pas toutes les compétences pour comprendre la structuration des services de la navigation aérienne à Tbilissi. Le choix des protagonistes et leur participation, qui avaient été entérinés par le comité de pilotage se sont révélés très satisfaisants. Malgré cette faiblesse de départ, E&Y a pu conduire son étude conformément à la méthodologie proposée et acceptée par le comité de pilotage. Il n'y a pas eu de sélection d'échantillon mais cela ne semble pas nécessaire pour cette évaluation précise d'un projet déterminé.

5. Sources d'information	++	+	=	-	--	Note : 4.6/5
---------------------------------	----	---	---	---	----	---------------------

Le rapport expose dans le détail les sources d'information utilisées et assure leur validité par un croisement des données et l'application de méthodes variées. Les personnes interviewées et les documents consultés sont cités dans le rapport, en respectant les aspects de confidentialité.

Les sources d'information ont également bien été vérifiées et validées. Là encore le manque d'expertise initiale d'E&Y dans le domaine de la navigation aérienne, a nécessité quelques explications du comité de pilotage et ont permis une bonne évaluation des données. Le grand nombre d'interlocuteurs et leur diversité ont permis d'assurer la validité des informations obtenues. Ils sont cités dans le rapport, en respectant les règles de confidentialité.

6. Indépendance	++	+	=	-	--	Note : 4.4/5
------------------------	----	---	---	---	----	---------------------

Le rapport confirme l'indépendance des évaluateurs en mentionnant ouvertement les éventuels conflits d'intérêts. L'équipe d'évaluateurs, établie de manière équilibrée (genre et consultants locaux), et disposant d'experts de qualifications diverses, confirme qu'elle a pu travailler librement et sans interférences, en ayant eu accès à toutes les informations pertinentes et disponibles.

Le groupe d'experts, de qualifications diverses et de composition équilibrée, mené par E&Y, non spécialiste de la navigation aérienne, n'a pas fait état de conflit d'intérêt et s'est avéré être parfaitement indépendant y compris dans leurs recommandations qui ne sont pas nécessairement approuvées par tous les membres du comité de pilotage. Toutefois, la limite de cette indépendance (travail effectué uniquement sur la base des documents remis par les personnes interrogées) est soulignée dans le rapport.

7. Éthique	++	+	=	-	--	Note : 4.2/5
-------------------	----	---	---	---	----	---------------------

L'évaluation assure une démarche attentive au bien être des participants, menée de manière intègre, respectueuse de l'anonymat et de la confidentialité. Les membres de l'équipe ont été en mesure de se dissocier de certains jugements ou recommandations. Les désaccords sont présentés.

L'indépendance d'E&Y en particulier en ce qui concerne le domaine de la navigation aérienne et les méthodes utilisées ont garantie l'intégrité de l'étude. Toutefois, lors des comités de pilotage, les consultants n'ont pas toujours paru avoir beaucoup de recul sur les remarques du comité.

8. Garantie de la qualité	++	+	=	-	--	Note : 4.2/5
----------------------------------	----	---	---	---	----	---------------------

Les diverses parties prenantes ont eu l'occasion de se prononcer et de commenter les constats, jugements et recommandations. Le contrôle qualité est effectué tout au long de la démarche d'évaluation.

Les parties prenantes en France ont eu l'occasion de se rencontrer plusieurs fois lors des réunions du comité de pilotage, permettant de faire progresser la qualité de l'évaluation de manière très importante. Bien qu'il ait été décidé par le comité de pilotage de ne pas faire d'atelier de restitution des résultats de cette évaluation, certain estime qu'un tel atelier aurait permis avec la présence de personnalités externes d'avoir une vision plus globale sur le rapport.

9. Pertinence des résultats de l'évaluation	++	+	=	-	--	Note : 4.2/5
--	----	---	---	---	----	---------------------

Les constatations et les enseignements tirés sont pertinents au regard des objectifs de l'évaluation. Tout décalage étant expliqué. L'évaluation est conduite dans les limites de temps et de budget prévus au départ.

Hormis un petit glissement de calendrier par rapport à ce qui était initialement prévu, l'évaluation s'est déroulée dans les délais et les coûts convenus.

Les constats se sont avérés très pertinents, même si la nature de l'évaluation ne laissait pas entrevoir de doutes sur les résultats de l'étude.

Les recommandations sont pertinentes même si elles semblent, notamment pour les deux premières (« poursuivre le partenariat économique avec la Géorgie et rechercher les complémentarités avec les autres formes de coopération de la France dans le pays » et « renforcer les retombées pour les entreprises françaises au-delà de l'entreprise titulaire du

marché financé par la RPE, bénéficiaire directe du projet (PME, sous-traitants)», assez simplistes. Des différences sur le fond existent concernant les recommandations faites par les évaluateurs mais les propositions faites sont de leur ressort.

10. Exhaustivité	++	+	=	-	--	Note : 4.4/5
-------------------------	----	----------	---	---	----	---------------------

Le rapport d'évaluation traite de toutes les questions posées. Il comporte une synthèse. Les conclusions, recommandations et enseignements tirés sont exposés de manière logique, clairement et sont étayés par des constatations et des analyses, présentées de manière logique.

Sur la forme, pas de remarque particulière. Sur le fond, certains passages sont très largement inspirés des documents transmis par les interlocuteurs interviewés ou par les sites internet institutionnels et certaines recommandations (notamment la recommandation 3 portant sur la nécessité d'adapter l'outil RPE à un contexte post-crise) auraient pu être davantage développées.

i

Code des notations :	
++	5
+	4
=	3
-	2
--	1

DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR

Directeur de publication : Claire Waysand
Rédacteur en chef : Claude Leroy-Thémèze

Unité Évaluation des activités de développement
Télédoc 649 - 139, rue de Bercy
75572 Paris CEDEX 12
developpement-eval@dgtrésor.gouv.fr

Janvier 2013